

PO FSE Umbria 2014/2020. Asse 2 *“Inclusione sociale e lotta alla povertà”*.

ATTO di INDIRIZZO sulla programmazione dell'*Obiettivo specifico/RA: 9.2 Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro attraverso percorsi integrati e multi dimensionali di inclusione delle persone maggiormente vulnerabili.*

ALLEGATO 1)

**PO FSE Umbria 2014/2020.
Asse 2 *“Inclusione sociale e lotta alla povertà”***

**ATTO di INDIRIZZO
sulla programmazione 2016/2017**

1

INTERVENTO SPECIFICO: Intervento specifico: Interventi di presa in carico multi professionale, finalizzati all'inclusione lavorativa di persone in esecuzione penale esterna.

“Non fatemi vedere i vostri palazzi ma le vostre Carceri,
poiché è da esse che si misura il grado di civiltà di una Nazione”
(Voltaire)

“Tutto ciò che ha valore nella società umana dipende dalle
opportunità di progredire che vengono accordate ad ogni individuo”
(Albert Einstein)

Indice

Pagina	
4	Premessa Allegato 1)
5	<p>Il Programma Operativo FSE 2014-2020 della Regione Umbria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il contributo del Programma Operativo regionale alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e per il conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale. • La crescita inclusiva. • Obiettivo Tematico 9: Azioni proprie dell'obiettivo specifico "incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili". • Azioni proprie dell'obiettivo specifico "rafforzamento dell'economia sociale". • Il Documento di Indirizzo Attuativo (DIA) DGr n. 430 del 27/03/2015.
9	<p>Il FSE come risorsa strutturale delle politiche sociali in Umbria.</p> <p>Verso la costruzione della linea di indirizzo sulla programmazione dell'Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà" del PO FSE Umbria 2014-2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La logica di policy. • Gli schemi di programmazione con particolare riferimento alle Azioni a regia centrale.
14	<p>Le politiche regionali sull'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte ad esecuzione penale.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il sistema detentivo nella Regione Umbria i dati di contesto. • L'Inclusione socio lavorativa in esecuzione penale, le politiche regionali. • L'esecuzione Penale nei Piani regionali. • La programmazione POR FSE 2014/2020 Cenni di programmazione POR FSE 2007/2013. • Le finalità dell'azione regionale.
18	<p>L'inclusione sociale e lavorativa, la funzione rieducativa della pena nelle persone sottoposte ad esecuzione penale con particolare riferimento all'esecuzione penale esterna.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'importanza di una specifica e strutturale programmazione degli interventi. Analisi di contesto.
20	<p>L'istituto della Messa alla prova per i minorenni prossimi adulti e per i giovani adulti. La funzione educativa dell'intervento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'importanza di una specifica e strutturale programmazione degli interventi.

Premessa

La Regione Umbria, in linea con le Raccomandazioni e Risoluzioni europee, con la più recente sentenza "Torreggiani" e le innovazioni normative nazionali, cui si aggiungono gli Accordi in Conferenza Stato-Regioni, ha promosso un processo di cambiamento culturale nei confronti della tematica dell'esecuzione penale contribuendo a garantire uno dei più alti principi di civiltà contenuti nella Costituzione italiana quale è "l'umanizzazione della pena".

Le politiche regionali, da sempre, hanno indirizzato la programmazione di settore verso la costruzione di un sistema stabile di governance, nell'ambito dell'esecuzione penale, definendo modalità di confronto costanti tra le Amministrazioni che, a vario titolo, sono impegnate nella promozione di percorsi di inclusione sociale.

Il presente Atto di Indirizzo intende descrivere 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 ed i minorenni, giovani adulti presi in carico dall'Ufficio di Servizio sociale per minorenni del Centro di Giustizia minorile.

Il sostegno al percorso di inclusione sociale e lavorativa (unitamente all'adozione di modelli di vita socialmente accettabili), svolge un ruolo primario nel percorso di reinserimento alla vita sociale dei detenuti diventando un elemento qualificante del percorso rieducativo e del recupero sociale delle persone sottoposte ad esecuzione penale. Il riconoscimento di tale diritto viene, inoltre, stimato come fattore significativo in ordine alla riduzione della reiterazione del reato.

Il supporto alla creazione di un progetto di vita che consenta, alle persone sottoposte ad esecuzione penale, una reale integrazione nella società è una delle priorità che la Regione Umbria, nella nuova programmazione FSE 2014/2020, ha tradotto in Intervento Specifico.

Il Programma Operativo FSE 2014-2020 della Regione Umbria

CC1 2014IT05SFOP010 - Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 9916 final del 12.12.2014

- **Il contributo del Programma Operativo regionale alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e per il conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale.**

Il Programma Operativo FSE 2014-2020 della Regione Umbria si inserisce in un contesto politico e programmatico unitario e organico e si configura quale esito di un percorso partecipato e condiviso, effettuato dall'Amministrazione regionale di concerto con il partenariato economico e sociale. Le ambizioni, in termini di priorità d'investimento/obiettivi specifici/ risultati attesi assunti, e le scelte operative (azioni) declinate nell'ambito del documento programmatico rappresentano il risultato di un'attività di rilevazione dei fabbisogni avviata in ambito regionale a partire dal 2012, con la ricerca valutativa "La distanza dell'Umbria dagli obiettivi di Europa 2020", e proseguita nel corso del 2013 per la "costruzione" degli indirizzi strategici regionali per le politiche di sviluppo 2014-2020.

L'Umbria, ha individuato alla base della propria programmazione di medio lungo periodo (Verso il Quadro Strategico regionale 2014-2020) quattro "mission": Specializzare e innovare il sistema produttivo umbro; Tutelare attivamente le risorse territoriali; Promuovere politiche inclusive per chi vive in Umbria; Rafforzare il capitale umano regionale.

Nei confronti del complessivo quadro di programmazione della Regione, il PO FSE2014-2020 adotta una strategia di intervento articolata in tre direzioni, fra loro integrate in applicazione della raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 in **risposta diretta ai bisogni che assumono caratteri strutturali**, per dimensione e caratteristiche sociali, *in primis* dunque:

- il **lavoro**, attraverso la creazione e la salvaguardia dell'occupazione, agendo sulla qualificazione, la creazione di impresa, le relazioni fra domanda ed offerta, la riallocazione dei lavoratori nella prospettiva della limitazione del ricorso alla cassa integrazione, la maggiore integrazione fra politiche attive e passive, la promozione del lavoro femminile e la piena attuazione di quanto previsto dalla Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani. Ciò attraverso la scelta delle Priorità di investimento 8.i, 8.ii, 8.iv, 8.vii, rispetto alle Raccomandazioni Specifiche per l'Italia n. 5 (mercato del lavoro) e n. 2 (contrasto all'economia sommersa ed al lavoro irregolare);
- **l'inclusione sociale**, attraverso il contrasto alla povertà ed alla vulnerabilità dei singoli e delle famiglie, con particolare attenzione ai target sociologicamente più esposti, migliorando in particolare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli. Ciò attraverso la scelta delle Priorità di investimento 9.i e 9.iv, rispetto alla Raccomandazione Specifica per l'Italia n. 5 (povertà ed esclusione sociale);
- la partecipazione dei cittadini all'offerta di **istruzione**, lungo il corso della vita, con particolare attenzione all'ulteriore riduzione dei tassi di abbandono scolastico; allo sviluppo dell'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore; al rafforzamento dell'istruzione terziaria professionalizzante; al completamento del sistema regionale degli standard e delle certificazioni, nell'ambito del relativo sistema nazionale, per garantire una ampia riconoscibilità di qualifiche e competenze sul mercato del lavoro europeo. Ciò attraverso la scelta delle Priorità di investimento 10.i, 10.ii e 10.iii rispetto alle Raccomandazioni Specifiche per l'Italia n. 6 (istruzione) e n. 1 (promozione della R&S e dell'innovazione); forte orientamento alla evoluzione strutturale dei sistemi di programmazione ed attuazione delle politiche del lavoro, del welfare attivo, dell'istruzione e – in generale –
- al **funzionamento della Pubblica amministrazione**, come condizione per mantenere/accretere l'impatto delle politiche dirette, assumendo la necessità di "fare di più (e meglio) con meno risorse". Ciò attraverso l'efficientamento della spesa, l'ulteriore semplificazione del contesto normativo a vantaggio delle imprese

e dei cittadini, il potenziamento dell'efficienza degli appalti pubblici, anche attraverso il ricorso alla modalità degli appalti elettronici, lo sviluppo della PA digitale; la qualificazione diffusa degli attori pubblici e privati dei servizi alle persone, con particolare attenzione al rafforzamento dei servizi per l'impiego, allo sviluppo delle reti pubblico-private e della sussidiarietà orizzontale; all'attivazione ed al sostegno di processi di innovazione sociale. Ciò attraverso la scelta delle Priorità di investimento 11.i, rispetto alle Raccomandazioni Specifiche per l'Italia n. 3 (efficienza della pubblica amministrazione); forte e mirato supporto, attraverso l'orientamento prioritario della propria spesa, all'azione strutturale degli altri fondi, agendo in modo complementare – anche secondo schemi anticiclici – sulla dotazione di capitale umano necessaria per portare a valore gli investimenti in beni, strumenti e strutture, guardando primariamente agli assi del PO FESR Ricerca e Innovazione; Crescita digitale; Competitività; Energia sostenibile; Ambiente e cultura; Sviluppo Urbano Sostenibile, nel rispetto ed in piena attuazione della mission specifica del FSE. Ciò attraverso la scelta delle Priorità di investimento 11.i, rispetto alle Raccomandazioni Specifiche per l'Italia n. 3 (miglior gestione dei fondi UE).

Delle tre Dimensioni proprie della Strategia Europa 2020, ovvero crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, nel presente Atto di Indirizzo fanno accennati gli impatti delle scelte di programmazione su una delle sulle tre ovvero la crescita inclusiva.

La crescita inclusiva

Il PO FSE pone l'inclusione al centro della propria azione. Ciò non solo per necessità di risposta alla crescente povertà e vulnerabilità, ma come condizione di tenuta della "società tutta" verso il cambiamento di modelli di crescita economica a cui, dalla crisi, è chiamata. Si è già detto dell'eccezionale ed inedita crescita della povertà e del disagio sociale, dinamica che – se protratta nel tempo – è destinata a modificare negativamente aspetti non superficiali dell'assetto socioeconomico umbro.

E' importante, infatti, cogliere la natura pervasiva della crisi in atto, e dunque l'ampiezza degli ambiti in cui ne sono progressivamente rilevabili gli effetti, con la possibile attivazione di processi di "avviamento", dove gli effetti dei fattori primari (C.E. l'aumento della vulnerabilità a fronte della riduzione dell'occupazione) divengono cause seconde di crisi in altri ambiti, allargando la "corrosione" del sistema nel suo complesso.

Un esempio importante è il trasferimento della crisi alle scelte di partecipazione al sistema educativo dei minori (ma anche dei giovani interessati a percorsi terziari) da parte delle famiglie. Ciò a fronte dell'impatto lungo dei mutamenti che i fenomeni demografici stanno determinando nella scuola, in primis la forte presenza di alunni stranieri (14% nell'anno scolastico 2012-2013: l'Umbria si colloca al secondo posto rispetto alle altre regioni Italiane, dopo l'Emilia Romagna). Si pone, come altrove in Italia ma in misura più spiccata, un problema di "equità": non tutti gli studenti hanno le stesse possibilità di apprendimento e le loro performance (così come rilevate dai test Invalsi e Ocse - Pisa) sono in buona misura influenzate dal contesto socio-economico di provenienza e dal suo livello di esposizione alla crisi. Altri sono dunque i rischi di amplificazione dei fattori di potenziale discriminazione, vulnerabilità ed esclusione, con riferimento a genere, origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, disabilità, verso i quali va condotta una forte azione di prevenzione e contrasto, in attuazione dell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), dall'art. 10 TFUE e dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

- **Azioni proprie dell'obiettivo specifico "incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili"**

L'obiettivo specifico è rivolto alla presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione lavorativa di persone maggiormente vulnerabili. Il punto chiave è il rafforzamento della capacità di inclusione attraverso il lavoro, agendo al contempo sui destinatari finali e sugli attori chiave del sistema, in una logica di welfare-to-learn. La modalità prevalente di intervento è basata sulla definizione di azioni di sistema mirate a specifici target di destinatari individuati dalle articolazioni territoriali dei servizi socio-assistenziali.

Gli interventi riguardano soggetti per i quali il rafforzamento delle risorse necessarie all'esercizio dei processi di inclusione sociale è condizione necessaria per l'avvicinamento e la partecipazione al mercato del lavoro. Tale

criterio è adottato dalla Regione al fine della distinzione dei campi di interventi dell'asse I Occupazione corrispondente all'Obiettivo Tematico 8 da quelli propri dell'Asse II Inclusione sociale e lotta alla povertà di cui Priorità d'investimento 9i:

- L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità all'Obiettivo Tematico 9. In senso operativo, ciò implica l'istituzione di uno specifico coordinamento fra servizi socio-assistenziali e servizi per l'impiego sul territorio.

Fra i target di intervento, che includono anche categorie di cittadini di paesi terzi, quali i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale, assumono specifica rilevanza, anche al fine della concentrazione delle risorse:

i) gli adulti vulnerabili seguiti dai servizi socio - assistenziali territoriali, inclusi gli immigrati;

ii) gli adulti disabili non ricompresi nelle azioni di cui all'OT 8;

iii) i detenuti in esecuzione penale esterna, sulla base dei protocolli interistituzionali esistenti.

La programmazione generale degli interventi è esercitata dalla Regione, nell'ambito degli strumenti di Piano. A tale livello sono definite le relazioni di integrazione e complementarità con il FESR, con particolare riferimento all'O.T. 3 ed alle aree urbane, e con il FEASR, per lo specifico 69 dell'intervento nelle aree rurali. La programmazione esecutiva degli interventi è svolta in modo integrato a livello territoriale, fine di un corretto, efficiente ed efficace uso delle risorse.

Gli interventi di presa in carico multidisciplinare finalizzati all'inclusione lavorativa sono interamente a valere sul PO Umbria, integrati con il PON relativamente alla sperimentazione congiunta, attraverso partecipazione della Regione ad azioni di sistema nazionali, di modelli di inclusione attiva rivolti alle vittime di violenza, di tratta e grave sfruttamento, ai minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età, ai beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria ed umanitaria e alle persone a rischio di discriminazione, nonché alle persone in esecuzione penale.

Interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione 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 empowerment (ad es. interventi di recupero delle competenze di base rivolti a tossicodipendenti, detenuti, ecc), misure per l'attivazione e accompagnamento di percorsi imprenditoriali, anche in forma cooperativa (es. accesso al credito, fondi di garanzia, microcredito d'impresa, forme di tutoraggio anche alla pari).

- **Azioni proprie dell'obiettivo specifico "rafforzamento dell'economia sociale"**

La promozione dell'economia sociale avviene attraverso due linee di azione, fra loro strettamente integrate: 1.) il rafforzamento delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore e 2) lo sviluppo di progetti sperimentali di innovazione sociale.

Rafforzamento delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore in termini di efficienza ed efficacia della loro azione.

Lo sviluppo dell'impresa sociale, non solo cooperativa, e terzo settore si pone come una condizione essenziale per la progressiva evoluzione delle modalità di produzione dei servizi socio-assistenziali, socio-educativi e di inclusione lavorativa, nonché come diretta risorsa di attivazione e realizzazione di progetti di innovazione sociale. L'approccio è rivolto a:

i) migliorare la qualità organizzativa e professionale; ii) sviluppare i processi di rete; iii) introdurre metodologie di gestione basate sulla social accountability; iv) favorire la nascita di nuova imprenditorialità sociale ed il rafforzamento della capacità di inserimento lavorativo di quella in essere, con particolare riferimento alle cooperative sociali di tipo B. In questo quadro, la Regione sostiene anche il processo di trasformazione delle IPAB in ASP o fondazioni, viste come parte della complessiva rete del no profit.

- **Il Documento di Indirizzo Attuativo (DIA) – DGR n. 430 del 27/03/2015**

Il POR Umbria FSE 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione C(2014) n. 9916 final del 12.12.2014. Con propria Deliberazione n. 118 del 02.02.2015 la Giunta regionale ha preso atto di tale approvazione.

In ordine alla programmazione esecutiva, il DIA assume la finalità di fornire un quadro logico ed informativo di indirizzo e supporto all'attuazione del POR Umbria FSE 2014-2020, con particolare attenzione ai vincoli derivanti dalla normativa europea applicabile e dagli impegni cogenti assunti nell'ambito del PO e alle leve di azione disponibili nell'arco temporale di attuazione, sulla base dei contenuti del PO e del loro originario dimensionamento fisico e finanziario.

Assume, inoltre, la finalità di ripartire le responsabilità di attuazione dei contenuti dei vari assi e delle priorità di investimento tra i competenti Servizi della Giunta Regionale della Regione Umbria, configurati come responsabili di attività, la stessa intesa come insieme organico delle funzioni di programmazione, gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle operazioni. Assegnando per l'RA 9.2 la competenza prevalente il Servizio "Programmazione nell'area dell'inclusione sociale, economia sociale e terzo settore", per gli "Interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione lavorativa di cui al presente avviso.

II FSE COME RISORSA STRUTTURALE DELLE POLITICHE SOCIALI IN UMBRIA
Verso la costruzione della linea di indirizzo sulla programmazione dell'asse 2
"Inclusione sociale e lotta alla povertà"
del PO FSE Umbria 2014-2020

Con il presente contributo si intende fornire alcuni elementi di riflessione e materiali di lavoro per la definizione di una chiara e visibile logica di uso, su un arco temporale esteso, delle risorse di FSE, nello spirito dei Regolamenti (UE) guardando concretamente alle esigenze dell'Umbria. Gli obiettivi del contributo sono sia quello di accompagnare la stesura del presente Atto di Indirizzo, sia quella offrire un la struttura per redazione di una linea di indirizzo relativa alla programmazione delle risorse dell'asse 2 del POR FSE Umbria, rivolta a rispondere alle complesse esigenze di equilibrio fra logiche d'uso, garantendo significativi impatti di struttura. Quanto proposto rappresenta l'esito *in progress* del processo che ha portato nel corso del 2014 alla scrittura dello specifico asse del PO e, nel 2015, al percorso di capacità istituzionale che ha interessato parte ampiamente prevalente delle risorse dei Servizi a cui fanno capo le politiche sociali.

• **La logica di policy**

Il modello di politica sociale, così come venuto storicamente a determinarsi, appare aver raggiunto nell'Europa tutta – come, con caratteristiche peculiari, nello specifico contesto nazionale/regionale – alcuni limiti di struttura:

- da un lato si rilevano ad un tempo la **crescita e la mutazione dei bisogni** (significativo lo spostamento della stessa CE dal tema originario dell'inclusione a quello della lotta alla povertà), con un complessivo allargamento dei fronti di intervento che impatta sulla definizione delle priorità dell'agenda politica;
- dall'altro si assiste alla sempre più severa **contrazione del volume di risorse** pubbliche disponibili al sostegno delle politiche, a fronte dell'impossibilità di modulare in termini di riduzione lineare i servizi resi, pena l'attivazione/l'inasprimento del disagio e del conflitto sociale, con il rischio di passare ben presto *"dalla produzione di valore alla redistribuzione di povertà"*;
- in mezzo, si colloca l'**ampio terreno dei rapporti fra Stato/Mercato/Terzo settore**, anch'esso attraversato dagli effetti della messa in crisi di un modello di intervento ma, al contempo, dotato di potenzialità non sempre accompagnate da effettivi processi di traduzione in azione.

Gli elevati livelli di benessere raggiunti negli anni dall'Umbria su alcune dimensioni chiave (quali p.e. l'accesso all'istruzione da parte dei giovani, o il livello di copertura dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali) non possono essere visti come una condizione acquisita. Da un lato diviene necessario contenere l'espansione del disagio, prima che si trasformi in disgregazione sociale, attraverso politiche di facilitazione dell'accesso a risorse essenziali, mirate sui target più vulnerabili, secondo schemi di intervento attivo; al contempo, non si può non agire per una profonda riforma dei modi di produzione dell'inclusione.

La risposta a questa situazione passa dunque necessariamente per lo **sviluppo originale** – culturale, tecnico, professionale, amministrativo – **di nuove modalità di concezione e realizzazione del sistema dei servizi**/delle risposte alle situazioni di bisogno sociale, a fronte di non eludibili esigenze di sostenibilità. Occorre dunque una **innovazione "di struttura"**, che affronti i nodi della concezione e della produzione delle politiche, attraversando tutto lo spazio degli attori interessati: istituzionali e dell'economia sociale ampiamente intesa, fino agli stessi portatori dei bisogni.

Tale innovazione non può però essere realizzata in astratto: occorre introdurre reali, profondi e duraturi cambiamenti senza fermare il sistema, attivando dinamiche autoevolutive progressive ed irreversibili. La scelta della Regione di destinare una parte molto significativa delle risorse del proprio PO FSE verso le priorità sociali¹ si fonda su alcuni presupposti di politica accolti positivamente dalla CE:

1 Il 23,4% contro il valor minimo da Regolamento del 20%, sul quale si è attestata la maggior parte delle Regioni italiane, per un totale di 55.526.158 Euro nel settennio di attuazione.

- la **centratura su misure il più possibile a carattere attivo e preventivo**, nei confronti dei destinatari finali (in una logica di maggior capacitazione e di progressiva riduzione dei "conversion handicap") e degli attori del sistema (rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa);
- l'adozione di **schemi integrati** ai vari livelli di intervento, quali:
 - l'equilibrio fra sostegno ai servizi "ordinari" (in particolare ove vi siano riduzioni di risorse pubbliche destinate a spesa corrente) e, al contempo, loro co-evoluzione verso nuovi modelli di programmazione ed erogazione;
 - l'effettiva gestione associata fra Comuni e la creazione di economie allocative, anche attraverso la differenziazione territoriale dei modelli di intervento;
 - l'aumento di capacità di intervento sistemico di alcune linee di servizio, attraverso l'interazione stabile e strutturata di differenti competenze tecnico-professionali (come nel caso della creazione di equipe multidisciplinari);
- il **rafforzamento della capacità di indirizzo e governo**, attraverso la progressiva esplicitazione degli standard comuni di prestazione, lo sviluppo del sistema informativo delle politiche sociali, la qualificazione e l'estensione della programmazione partenariale e l'adeguamento della capacità di valutazione degli impatti;
- il **rafforzamento e l'evoluzione dei modelli organizzativi e delle professionalità**, anche manageriali, dei soggetti dell'impresa sociale (guardando *in primis* alla cooperazione) come, al contempo, dell'impresa *tout court* (responsabilità sociale) e dei soggetti espressione dell'impegno civile, nella nozione ampia di III settore;
- il ruolo dato alla tematica "aperta" dell'**innovazione sociale**, intesa come lo sviluppo di modalità non convenzionali di risposta a bisogni sociali, attraverso approcci sperimentali basati sulla partecipazione diretta dei soggetti portatori dei bisogni e sul coinvolgimento di attori dell'economia solidale e della società civile, della ricerca e dell'istruzione, dell'impresa sociale e, sotto i vincoli di cui ai Regolamenti applicabili, dell'impresa for profit. Gli interventi rivolti alla promozione dell'innovazione sociale, coerenti con gli orientamenti espressi dalla Commissione nel *Social Investment Package*, sono svolti nella logica del welfare di comunità, della produzione collettiva di beni comuni e dell'aumento del valore prodotto ad invarianza di spesa.

La **ratio ultima di ricorso al FSE** è dunque **fondata sull'effettivo apporto strutturale delle sue risorse, accompagnato dal sostegno ai singoli sistemi di policy** interessati dai cambiamenti, in un orizzonte di medio termine. Lo schema tipico di azione è dunque dato dalla compresenza di due componenti:

- l'investimento sulla costruzione/innovazione di adeguati livelli di risorse di sistema (parte "strutturale" in senso forte), in esse inclusa l'evoluzione dei funzionamenti dei dispositivi di programmazione, "produzione" e valutazione dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi;
- al contempo, il trasferimento di risorse a sostegno del mantenimento dei livelli di prestazione dei servizi, come condizione necessaria per lo sviluppo dei nuovi modelli.

Per mutuare ai nostri fini un termine chiave dei nuovi Regolamenti relativi ai Fondi strutturali e di investimento europei, si tratta di un **approccio "condizionale"**: il trasferimento a sostegno della spesa si giustifica sotto il vincolo dell'adozione, in uno scenario temporale definito, di misure che portino il sistema in una situazione di maggior coerenza e piena sostenibilità del proprio agire inclusivo.

Un simile approccio presenta impatti diretti sul processo di programmazione ed attuazione delle azioni, richiedendo a sua volta modelli integrati di comportamento istituzionale ed amministrativo, che vanno oltre i meri adempimenti derivanti dai Regolamenti (UE). Si tratta anzi di assumere le regole di derivazione comunitaria come una componente di risorsa, più che "subirle" come un insieme di vincoli in sé non immediatamente coerenti con le prassi gestionali consolidate. Ciò anche nella piena coscienza:

- dei rischi di riduzione del volume finanziario, ove non raggiunti – anche in scenari di breve-medio termine i *target* di spesa e risultato negoziati con la CE;
- dei rischi di decertificazione della spesa, a fronte di una imperfetta gestione amministrativa del processo d'uso del Fondo, con impatti profondamente negativi – stante il differimento degli effetti – sul bilancio regionale.

La qualificazione *ex ante* del modo di interpretare ed agire i contenuti e le risorse finanziarie del POR FSE è dunque un atto essenziale, che deve interessare:

- la scelta del livello istituzionale su cui allocare la competenza di programmazione;
- la scelta degli istituti giudici a cui fare ricorso per dare attuazione esecutiva alla programmazione;
- l'adeguamento della capacità dei diversi soggetti (istituzionali e non) interessati dalle operazioni sostenute dal FSE, anche per gli aspetti attuativi meramente adempimentali.

Tutto ciò tenendo infine in conto due ulteriori aspetti:

- la complessa natura dell'asse "Inclusione sociale e lotta alla povertà" del PO FSE umbro, articolato su una ampia pluralità di azioni di dimensione unitaria non sempre elevata, ma al contempo interessate da non trascurabili esigenze attuative. Ciò determina un carico di lavoro proporzionalmente rilevante, sia in termini puntuali (realizzare le singole azioni, fino agli aspetti rendicontuali), sia di sistema (garantire le mutue relazioni, i rapporti di propedeuticità, l'effettività delle sinergie e degli apporti, ...);
- le relazioni fra il contesto umbro ed i processi di programmazione nazionale, esemplati dal PON "Inclusione sociale" e dall'istituzione del SIA – Sostegno per l'Inclusione Attiva, verso i quali è necessario garantire complementarità non solo dichiarativa, anche guardando al complesso delle politiche attive del lavoro di cui all'asse 1 del POR FSE.

• Gli schemi di programmazione

La compresenza della duplice *ratio* "sviluppo strutturale/sostegno attuativo" e del principio di "condizionalità" porta a ricondurre l'insieme delle azioni eligibili a due grandi schemi logici di programmazione: le azioni a regia centrale e le azioni strutturate su scala territoriale.

Azioni a regia centrale

Sono attuate direttamente dalla Regione (anche attraverso soggetti *in house*) o dalla stessa poste in capo, in prevalenza attraverso l'istituto della concessione amministrativa ex l. 241/90 art. 12, a soggetti privati individuati attraverso procedure di evidenza pubblica e configurati, ai sensi dei Regolamenti, quali beneficiari finali. Possono essere rivolte a diverse tipologie di interventi specifici, fra cui:

- interventi di sistema rivolti allo sviluppo di risorse della Regione (sistemi informativi, expertise acquisita attraverso consulenza, capacità istituzionale ed amministrativa, assistenza tecnica), in coerenza con le funzioni ad esse proprie;
- sviluppo di risorse per gli attori del sistema, come nel caso dell'istituzione di percorsi formativi per operatori ed altre amministrazioni, rivolti al rafforzamento di competenze professionali di natura sociale e/o alla messa a livello delle competenze tecnico-gestionali proprie del FSE (capacità amministrativa);
- creazione di condizioni per l'istituzione di accordi di collaborazione, p.e. attraverso l'attivazione e la gestione di tavoli ed istanze di programmazione partecipata (parte del più ampio tema della capacità istituzionale del partenariato);
- attivazione di processi di qualificazione attraverso presentazione di progetti da parte di attori del sistema, sulla base di specifici indirizzi di *policy*, accompagnati dall'esercizio di una valutazione comparativa. In questo caso ci si attende l'esercizio di una competizione (anche mitigata) fra proponenti, riportando invece l'usuale caso della redistribuzione all'istituto dell'accordo di collaborazione. Momento essenziale di questo approccio è l'istituzione da subito di un adeguato modello di valutazione degli esiti;

- realizzazione di interventi di rilevanza regionale per caratteristiche dei destinatari finali e/o delle modalità realizzative.

E' dunque a cura dei Servizi regionali la predisposizione degli avvisi pubblici o dei provvedimenti istitutivi, nel rispetto della normativa applicabile come nel caso della programmazione del presente obiettivo specifico.

Azioni strutturali su scala territoriale

Sono articolate al loro interno in:

- una componente di sostegno finanziario all'erogazione in loco di servizi, posta direttamente in capo ai Comuni capofila di zona sociale (e, per il loro tramite, all'intero territorio di zona). La realizzazione dei servizi è parte essenziale del raggiungimento degli obiettivi di performance (numero di destinatari finali interessati dalle misure sociali) definiti in sede di PO, con particolare riguardo all'ottenimento della riserva di performance successivamente al 31 dicembre 2018;
- una componente di innovazione progressiva dei modelli programmatori ed erogatori alla scala locale, posta anch'essa in capo alle relative istituzioni del territorio;
- una componente di sistema, nuovamente a regia centrale, in quanto relativa a fattori comuni necessari al fine della complessiva innovazione strutturale dei modelli di intervento.

In questo caso, il focus è sul mantenimento di relazioni coerenti e convergenti fra tutti gli attori, nel principio dell'interesse comune, sostanziato dall'istituzione regolata di sinergie di azione e collaborazione. Il riferimento giuridico appare essere l'Accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della l. 241/90, in quanto contesto di chiara disciplina di funzioni, compiti e responsabilità fra le parti, dalla programmazione all'attuazione. Ricorrere all'Accordo di collaborazione implica una articolazione dei ruoli a più livelli, secondo un modello giuridico - organizzativo dato da:

- il nucleo stretto, costituito da Regione e Comuni capofila di zona sociale;
- la rete territoriale, data dalla convenzione fra Comune capofila e gli altri Comuni della zona;
- la rete degli apporti professionali pubblici specifici (quali ad esempio le competenze di intervento psicologico proprie della ASL), fondamentali nella realizzazione dei modelli integrati, attraverso atti *ad hoc*, disciplinati in via indiretta dall'Accordo di collaborazione stesso, nel rispetto delle norme sulla concorrenza.

Anche le relazioni con gli attori non istituzionali si pongono al di fuori del perimetro dell'Accordo di collaborazione (p.e., nel caso di appalti di servizi, tipicamente in capo ai Comuni), nuovamente normati nelle loro caratteristiche essenziali (p.e. disciplinare tecnico di gara, per proseguire l'esempio) dall'Accordo stesso. La forza regolatoria dell'Accordo, ed in particolare il riparto delle funzioni fra Regione e Comuni capofila, consente inoltre – ove opportunamente interpretata – di evitare di configurare questi ultimi quali Organismi Intermedi ai sensi dei Regolamenti (UE), con sensibile riduzione delle problematiche attuative. Per converso, ciò richiede l'esercizio di una effettiva capacità di gestione e controllo da parte dei Servizi regionali competenti per *policy* sociale sostenuta dal FSE.

La scelta fra gli schemi (fra loro complementari, quando visti alla scala della programmazione complessiva) è essenzialmente data da tre variabili chiave:

- la configurazione istituzionale delle competenze di *policy*, fondamentale nell'attribuzione delle funzioni e dei ruoli;
- l'importanza delle possibili economie di scala/scopo nella realizzazione delle azioni;
- la salienza del trasferimento di risorse a fini di sostegno attuativo di erogazione di servizi, tale da richiedere un presidio "ravvicinato" della loro gestione.

Le azioni strutturate su scala territoriale richiedono:

- la preliminare definizione di criteri di riparto delle risorse che garantiscano l'equilibrio allocativo, sulla base dell'applicazione di parametri oggettivi coerenti con la *policy* in oggetto;
- al contempo, l'adeguamento dei modelli di intervento e dei *target*-obiettivo alle specificità dei singoli territori;
- la previsione di modalità di realizzazione tali da garantire il rispetto di un insieme di vincoli sostenibili di struttura (espressione della logica di "condizionalità") e, al contempo, la previsione di una adeguata flessibilità, a fronte della possibile necessità di riallocazione *in itinere* delle risorse (p.e. ove un ambito non riesca a raggiungere
- la ricomposizione della pluralità degli attori pubblici che esercitano funzioni amministrative nel campo della *policy*.

Dal punto di vista dei contenuti, può essere adottato un modello "comprensivo" (un solo accordo di collaborazione per singolo comune capofila, nel quale ricomprendere l'insieme delle tematiche oggetto di finanziamento da parte del FSE di interesse per la zona) o uno "tematico" (più accordi per singola zona), restando da valutare comparativamente vantaggi e svantaggi di ambedue le alternative. Sembra in ogni caso opportuno limitarsi, a livello di accordo di collaborazione, ad una forte architettura di principi, regole e risorse, rimandando ad atti derivati successivi, secondo un dispositivo di governance già previsto nell'accordo stesso, la modulazione di dettaglio dei contenuti attuativi, anche sulla base degli esiti della valutazione. Va infine definito il passo temporale dell'accordo, fra un minimo attorno ai tre anni (in modo da ricomprendere in ogni caso il *milestone* di performance del 31 dicembre 2015) ad un massimo di 8 (ovvero la durata effettiva della programmazione, compresa l'applicazione della regola N+3).

A fini di efficace uso delle risorse finanziarie, appare necessario definire l'ammissibilità dei costi a decorrere dalla firma dell'accordo di programma (anche nelle sue linee generali), evitando in ogni caso il riconoscimento di costi sostenuti antecedentemente a tale termine. Sembra inoltre necessario assumere ai fini dell'ammissibilità i contratti di servizio in essere, previa verifica di loro adeguatezza formale.

Differentemente dalle azioni a regia centrale, lo schema territoriale richiede un consistente lavoro di preparazione di natura concertativo-negoziato, orientato dai vincoli/risorse del FSE ma, al contempo, nettamente caratterizzato da obiettivi e *ratio* propriamente di dominio (politica sociale). Esso va inoltre necessariamente accompagnato dal rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa dei vari attori pubblici implicati (Regione, Comuni capofila, altri Comuni), come condizione per una corretta gestione delle risorse trasferite.

Le politiche regionali sull'inclusione sociale e lavorativa delle persone sottoposte ad esecuzione penale

• Il sistema detentivo nella Regione Umbria i dati di contesto

La Regione Umbria, sede di quattro Istituti penitenziari situati nelle città di Perugia, Terni, Spoleto ed Orvieto, presenta una situazione sicuramente meritevole di politiche dedicate e di una programmazione degli interventi e delle risorse mirati.

Nel 2011 il tasso di detenzione nella nostra regione, è stato pari a 185 detenuti per 100.000 abitanti, contro un tasso nazionale di 110 per 100.000, situazione che ha richiesto interventi strutturati nella programmazione dei servizi sanitari e sociali territoriali.

Sempre nel 2011 si registrava un volume di presenze di 1.681 unità, pressoché doppio rispetto alla capienza regolamentare (960 detenuti) e, comunque, sovrastante di 100 unità rispetto alla cosiddetta "capienza tollerabile" (1.593 detenuti); una quota di popolazione straniera detenuta superiore al 40% di quella totale. (Rapporto "Carcere e salute in Umbria" Direzione regionale Salute e Coesione sociale 2012).

La situazione generale di sovraffollamento esistente negli istituti penitenziari umbri, rispecchiava la situazione nazionale, condizione per la quale, nostro Paese, lo scorso anno, fu condannato dalla Corte europea dei diritti umani per le condizioni di vita delle persone detenute, ristrette.

A distanza di un anno la situazione è notevolmente cambiata, tanto che nella decisione adottata dalla Corte europea dei Diritti, il Comitato dei Ministri riconosce i "significativi risultati" già ottenuti e sottolinea "l'impegno delle autorità italiane" a risolvere il problema del sovraffollamento e "alcuni risultati significativi ottenuti in questo campo grazie alle diverse misure strutturali adottate al fine di conformarsi alle sentenze" della Corte europea dei Diritti, notando in particolare "la riduzione importante e continua della popolazione detenuta e l'aumento dello spazio di vita ad almeno 3 metri quadri per detenuto".

Così come a livello nazionale, anche nella regione Umbria la situazione si è modificata, all'inizio del 2015, la popolazione carceraria è diminuita di 220 unità, passando da 1.563 a 1.343 persone detenute, a fronte di una capienza di 1.324 posti. Degli oltre 1.300 detenuti presenti nei quattro istituti umbri (Perugia, Terni, Spoleto ed Orvieto) alla data del 28 febbraio scorso, 1.033 sono definitivi, mentre 310 sono in custodia cautelare. Gli stranieri sono 386, circa il 30% del totale, le donne 41, 6 i semiliberi. (Relazione al Consiglio del Garante dei detenuti della Regione Umbria).

• L'Inclusione socio lavorativa in esecuzione penale, le politiche regionali

Le politiche regionali, da sempre, hanno indirizzato la programmazione di settore sull'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte ad esecuzione penale, verso la costruzione di un sistema stabile di governance, definendo modalità di confronto costanti tra le Amministrazioni che, a vario titolo, sono impegnate nell'inserimento socio lavorativo delle persone sottoposte ad esecuzione penale.

Al fine di tracciare una linea che accompagni la descrizione del contesto su cui è stata incardinata la presente programmazione, si inseriscono di seguito le azioni e gli interventi più significativi che la Regione Umbria ha posto in essere negli ultimi anni:

- "Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale", che ha indicato le seguenti priorità di intervento: Servizio di Accompagnamento al Lavoro, Risorse per le Borse Lavoro, Riunione allargata del Tavolo di programmazione partecipata alle due Province di Perugia e Terni, Sportelli di ascolto interni al carcere, Accoglienza sia per i soggetti in esecuzione penale che per i loro familiari;

- Istituzione di due organismi permanenti di collaborazione e coordinamento inter/intraistituzionale denominati rispettivamente Tavolo di Governance e Tavolo Tecnico, finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa delle persone detenute ed ex-detenute. Il Tavolo di Governance con il compito di dare l'indirizzo politico e operare le scelte, individuando le linee di intervento per la programmazione di azioni d'inclusione sociale in favore dei soggetti sottoposti ad esecuzione penale, nonché di offrire strumenti e le risorse. Il Tavolo Tecnico rappresenta una task force integrata tra le diverse amministrazioni impegnate nel percorso di inclusione sociale e le associazioni di volontariato coinvolte nel settore, ed ha il compito di specificare strumenti, procedure di attuazione, tempi, risorse umane materiali, finanziarie, modalità di monitoraggio delle azioni e interventi posti in essere. Deliberazione della Giunta regionale n. 205/2013 ss.ii.mm. ;
- Sottoscrizione del Protocollo Operativo con il Ministero Giustizia, Tribunale di Sorveglianza di Perugia e ANCI Umbria. La Regione Umbria il 13 maggio 2014, ha sottoscritto il suddetto protocollo, con la finalità di migliorare le condizioni di vita delle persone detenute ed ex-detenute nel sistema carcerario regionale e prevede la realizzazione di interventi con particolare riguardo ai temi della tutela della salute dei detenuti in esecuzione penale, in custodia cautelare o in esecuzione di misure penali non detentive , e l'integrazione del sistema detentivo con il contesto territoriale. In tale protocollo agli artt. 4 e 5 vengono prese in considerazione misure per il reinserimento lavorativo delle persone detenute, nello specifico all'art. 4 "sono previste misure per il potenziamento di percorsi di inclusione sociale e reinserimento sociale e lavorativo" finanziabili anche con risorse FSE, all'art. 5 si prevedono Inserimenti per il lavoro all'esterno e lavoro di pubblica utilità;
- Sviluppo di progettualità nell'area del reinserimento socio-lavorativo con il finanziamento di Borse lavoro per persone detenute ed ex-detenute per i Comuni sede di Istituto. Legge regionale 13/2008;
- Approvazione di progetti di sviluppo agricolo dell'Azienda "Podere Capanne" ed il progetto "Officina Creativa" che si sviluppano entrambi all'interno dell'Istituto di Pena Perugia Capanne (sez. maschile il primo progetto, sez. femminile il secondo) al fine di attivare percorsi di formazione e reinserimento lavorativo delle persone ancora in stato di detenzione. Deliberazione della Giunta regionale n. 487 del 28/05/2013.
- La nomina del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale. L.r. 16/2006. Decreto della Presidente 26 maggio 2014;
- Sottoscrizione del "Protocollo operativo per la garanzia della fruibilità dei diritti e delle opportunità delle persone detenute" 26 novembre 2014 con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia, con la finalità di favorire l'effettività dei diritti e delle opportunità riservate alle persone in stato di detenzione implementando i collegamenti tra i detenuti stessi e gli ambiti istituzionali preposti al trattamento penitenziario e al successivo reinserimento nella vita sociale

- **L'esecuzione Penale nei Piani regionali**

Il Piano sociale regionale, preadottato con DGR n. 1226 del 27/10/2015, attribuisce rilevanza ai temi dell'educazione-formazione e del lavoro, sia durante la fase della detenzione, sia in quella preventiva alla scarcerazione, sia nella fase dell'esecuzione della pena in misura alternativa alla detenzione, promuove la costruzione di progetti personalizzati integrati, l'accompagnamento da dentro a fuori il carcere e il tutoraggio fino al possibile reinserimento. Nel quadro delle politiche di inclusione sociale, pertanto, sono state sviluppate azioni e progetti per favorire l'integrazione e l'inclusione lavorativa dei detenuti ed ex-detenuti, con il coinvolgimento degli istituti di pena, degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE), di altre Istituzioni come le Amministrazioni provinciali, nonché del mondo produttivo e del terzo settore.

Il Piano sanitario regionale 2009-2011, auspicando un lavoro sinergico tra il Servizio sanitario regionale, l'Amministrazione Penitenziaria e quella della Giustizia Minorile ai fini della tutela della salute dei reclusi, indica alcuni principi applicativi di riferimento, identificabili nel riconoscimento della piena parità di trattamento, in tema di assistenza sanitaria, tra individui liberi e detenuti; nel legame complementare tra interventi a tutela della salute ed interventi mirati al recupero sociale; nella finalità di garantire sicurezza e dignità della persona negli Istituti Penitenziari sotto il profilo non solo sanitario, ma anche ambientale, culturale e religioso; nella continuità terapeutica quale principio fondante per l'efficacia degli interventi di cura, che parte dall'ingresso in carcere, continua negli eventuali spostamenti tra le diverse strutture e va fino alla scarcerazione e immissione in libertà.

- **La programmazione POR FSE 2007/2013**

Nella precedente programmazione dei fondi FSE 2007/2013 Programma Operativo Umbria Asse III – inclusione sociale, nell'intervento specifico dedicato alle persone adulte soggette a restrizione delle libertà personali, è stato previsto lo sviluppo di percorsi integrati per il miglioramento ed il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione.

Per la realizzazione di tale obiettivo, nel biennio 2010-2012, la Regione Umbria ha trasferito alle due Province una quota del FSE- ASSE III che ammontava circa a € 705.100,00 risorse finalizzate al reinserimento socio-lavorativo delle persone detenute ed ex detenute destinando: € 582.100,00 alla provincia di Perugia e € 123.000,00 per la provincia di Terni.

Nel dettaglio: la Provincia di Perugia, con le risorse trasferite dalla Regione a valere il fondo FSE, ha finanziato quattro progetti formativi, di cui uno alla casa circondariale di Perugia (€ 238.900,00) e tre alla Casa di Reclusione di Spoleto (€ 121.000,00 € 145.600,00 € 76.000,00). La modalità d'intervento è stata quella di promuovere la realizzazione di percorsi integrati di orientamento e bilancio delle competenze formazione accompagnamento al lavoro per persone detenute o in carico agli UEPE; La Provincia di Terni, con le risorse trasferite dalla Regione a valere il fondo FSE, ha utilizzato la modalità del bonus formativo individuale dell'importo massimo di € 3.000,00/cadauno.

Nel biennio 2012-2014 in continuità con la programmazione Fse 2007-2013, nel biennio 2012-2014, la Regione ha impegnato e destinato ulteriori risorse a favore dell'inserimento socio-lavorativo delle persone detenute ed ex detenute, DGR n. 84 del 03/02/2014, "POR - Umbria FSE 2007 -2013. Asse I Adattabilità - asse III inclusione sociale. Integrazione risorse a favore della Provincia di Perugia per complessivi € 2.000.000,00" destinando € 500.000,00 a valere sull'Asse Inclusione sociale per garantire la realizzazione di attività a favore dei detenuti, per l'assolvimento al diritto-dovere all'istruzione e formazione.

- **La programmazione POR FSE 2014/2020 - Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà".**
Obiettivo specifico/RA: 9.2 Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro attraverso percorsi integrati e multi dimensionali di inclusione delle persone maggiormente vulnerabili

Valorizzando la positiva esperienza della precedente programmazione POR FSE 2007/2013- Asse III – inclusione sociale precedentemente illustrata, la programmazione del presente Intervento, è destinata a raggiungere un target specifico di destinatari finali rivolgendosi alle persone sottoposte ad esecuzione penale a maggiore rischio di esclusione, con particolare riferimento agli adulti presi in carico dall'UEPE - Ufficio Esecuzione Penale Esterna ed i minori e giovani adulti presi in carico dall'USSM - Ufficio Servizio Sociale Minorenni.

La programmazione del presente Intervento Specifico (strutturata dal Servizio regionale Programmazione nell'area dell'Inclusione sociale, Economia sociale e terzo settore con la collaborazione del Servizio regionale Politiche Attive del Lavoro), è stata coadiuvata dall'esperto di programmazione dei fondi comunitari che ne ha supervisionato l'intero processo concretizzatosi in circa dieci sessioni di lavoro, la metà dei quali propedeutici alla stesura generale del Por FSE Umbria, gli altri dedicati alla programmazione del presente Intervento Specifico.

Le azioni programmate nel POR Umbria hanno tenuto conto del criterio di complementarità e non sovrapposibilità degli interventi previsti dal PON Inclusione che per questa programmazione 2014/2020 dedica i propri interventi di inclusione socio – lavorativa in regime intramurario. Da qui la necessità di programmare l'azione dell'Intervento Specifico per le persone in regime di Esecuzione penale Esterna.

Le risorse assegnate a questo Intervento specifico sono pari ad € 3.486.690,00 per l'intero settennato. Il numero di destinatari finali da raggiungere al 2020 sono n. 471.

L'indicatore di performance fissato dalla Commissione europea stabilisce di raggiungere entro il 31/12/ 2018, n. 134 destinatari finali ed aver utilizzato risorse economiche pari a € 996.197,14.

Date condizioni, unitamente alle relazioni fra POR Umbria FSE ed i processi di programmazione nazionale del PON "Inclusione sociale" (non ancora definiti e nei confronti dei quali è necessario garantire una complementarità non solo dichiarativa), hanno indirizzato le scelte operative verso la programmazione di un biennio (2016/2017), di sperimentazione dell'Intervento specifico con azioni a regia centrale. Le azioni saranno attuate direttamente dalla Regione Umbria, attraverso l'istituto della concessione amministrativa ex l. 241/90 art. 12, a soggetti privati individuati attraverso procedure di evidenza pubblica e configurati, ai sensi dei Regolamenti, quali beneficiari finali.

Considerata la particolare specificità della materia, considerati anche i vincoli stringenti del sistema penitenziario che vanno a sommarsi ai vincoli della programmazione dei fondi comunitari, nelle sessioni di lavoro programmate per la programmazione dell'Intervento specifico che hanno seguito l'approvazione del POR FSE, il Servizio regionale ha ritenuto necessario richiedere la preziosa collaborazione del Ministero di Giustizia. Hanno preso parte alla programmazione dell'area riguardante gli adulti: la Direttrice dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna regionale, le Direttrici dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Perugia e di Spoleto. Per la programmazione dell'area riguardante i minori e giovani adulti La Direttrice dell'Ufficio di Servizio Sociale Minori dell'Umbria del Centro di Giustizia Minorile.

L'inclusione sociale e lavorativa, la funzione rieducativa della pena nelle persone sottoposte ad esecuzione penale con particolare riferimento all'esecuzione penale esterna.

- **L'importanza di una specifica e strutturale programmazione degli interventi e l'analisi di contesto**

Nell'ambito dell'esecuzione penale in generale, e particolarmente nell'ambito dell'esecuzione penale esterna e dei provvedimenti di giustizia rivolti agli imputati ed indagati a seguito della recente normativa sulla sospensione del procedimento e messa alla prova per gli adulti, occorre operare in continuità e sviluppare le scelte di indirizzo effettuate nelle precedenti programmazioni, con le azioni già intraprese e con i profili di innovazione che si vogliono implementare.

Le misure di riorganizzazione del sistema dell'esecuzione penale esterna mirano infatti ad esigenze di coerente ed unitaria regia delle politiche trattamentali, istituendo, tra l'altro, anche il nuovo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità che vede ad esso attribuite le aree funzionali inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, con l'intento innovativo di espandere il complessivo sistema dell'esecuzione penale esterna.

Le numerose Raccomandazioni e Risoluzioni europee, la sentenza "Torreggiani" e le innovazioni normative nazionali, cui si aggiungono gli Accordi in Conferenza Stato-Regioni coinvolgono sempre di più direttamente il livello regionale, basti pensare ai piani di integrazione con il sistema sanitario per il trattamento delle dipendenze, per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e relativa apertura delle nuove R.E.M.S., o ancora, alle misure di attenzione nei confronti delle persone incorse in provvedimenti dall'autorità giudiziaria che presentino particolari fragilità sociali.

Un ruolo fondamentale, in collaborazione con i servizi dell'amministrazione della giustizia, è assegnato agli Enti locali ed al territorio, nell'ambito del quale è imprescindibile mettere a sistema programmi integrati, piani operativi e strumenti di intervento finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti sottoposti a procedimenti penali.

In particolare, le azioni in tema di formazione e lavoro, oltre a rafforzare l'importante funzione che esse svolgono nel contesto dei percorsi riabilitativi, devono essere rivolte in modo deciso a favorire l'inclusione lavorativa e il reinserimento delle persone nel proprio contesto di vita in prossimità della conclusione della pena, o nelle forme alternative ad essa.

Va infatti tenuto presente che lo scenario socio-occupazionale italiano è caratterizzato da dinamiche di mercato sfavorevoli all'ingresso nel tessuto produttivo di soggetti a rischio di esclusione sociale e, in particolare, di quelli a più difficile collocamento come quelli in carico agli UEPE: si tratta di persone non solo sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, ma sovente portatrici di ulteriori forme di disagio e con la necessità che i percorsi di reinserimento socio-lavorativo sostanzino e qualificino il più generale processo di rieducazione e di normalizzazione.

Le difficoltà di reinserimento di tali soggetti sono dovute principalmente al basso livello di scolarizzazione, alla carenza di professionalità adeguate alle richieste del mercato del lavoro locale ed anche alla mancanza di significative esperienze lavorative pregresse.

L'assenza di una qualificazione professionale facilmente spendibile, dunque, se unita all'esperienza detentiva o comunque alla presenza di una sanzione da scontare si configura quale fattore ulteriormente discriminante che contribuisce ad aumentare la soglia di diffidenza e resistenza verso i soggetti coinvolti da parte del sistema regionale delle imprese.

Dall'analisi dell'utenza in carico agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del Ministero della Giustizia di Perugia e di Spoleto emerge, inoltre, come quest'ultima costituisca un mosaico estremamente eterogeneo nel quale ciascun

componente è portatore di problematiche differenti e di fabbisogni specifici (in quanto immigrato, tossicodipendente, portatore di patologie fisiche e/o psichiche, o semplicemente in virtù del proprio vissuto, della propria storia di esclusione) che si sommano a quelli strettamente afferenti allo status di soggetto in esecuzione pena.

D'altra parte è ormai noto come la condizione di detenzione non consente il recupero sociale dei soggetti condannati per ragioni quali l'inefficacia dei servizi di riabilitazione, le caratteristiche strutturali degli istituti di pena, la generale mancanza di opportunità lavorative. Il mancato inserimento lavorativo tende ad innescare un sistema di recidività che rende più difficile il reinserimento e facilita il passaggio dalla microcriminalità a forme di criminalità organizzata.

Non si può quindi che confermare l'analisi già operata dalla Regione dell'Umbria (report progetto interregionale - Rapporto Carcere - recidiva) che analizzando il tasso di recidiva dei detenuti ha rilevato come l'ammissione a misure alternative alla detenzione, con attivazione di percorsi di formazione e lavoro, risulti fondamentale per avviare e mantenere un reale processo di recupero personale e sociale e consenta quindi di ridurre in misura molto rilevante (dal 68% al 12-19%) il rischio di reiterazione dei reati.

Tale lettura può essere supportata dall'esperienza operativa degli UEPE della regione che vede nel miglioramento delle competenze professionali e nelle opportunità di lavoro elementi centrali dei progetti individualizzati condivisi con gli utenti, nonché fattori determinanti per l'accoglimento da parte dei Tribunali di Sorveglianza delle istanze di misure alternative alla detenzione.

I dati relativi ai casi gestiti dagli UEPE di Perugia e Spoleto nel primo semestre dell'anno in corso forniscono spunti di riflessione sullo stato della esecuzione penale esterna nella nostra regione, che a fronte di un numero rilevante di casi seguiti (880 comprensivi delle sanzioni sostitutive e messe alla prova) vede un numero di affidamenti ordinari (ovvero di quei casi in cui il fattore "formazione/lavoro" assume rilevanza qualificante e determinante ai fini della concessione e del mantenimento della misura) pari a 166 casi, mentre 120 sono le detenzioni domiciliari gestite e 105 gli affidamenti con programmi terapeutico - riabilitativi.

Il consistente numero di detenzioni domiciliari, nonché i dati relativi ai casi in carico presso gli Istituti penitenziari di competenza dei due UEPE (566 casi gestiti per attività di osservazione e trattamento detenuti) fa comprendere come sia necessario incrementare le opportunità di sviluppo delle competenze professionali e di inserimento al lavoro in favore di quei soggetti potenzialmente idonei ma attualmente posti in un regime più restrittivo, proprio per mancanza di tali possibilità.

E' evidente che, nel quadro economico e produttivo attuale, in cui assistiamo a timidi segni di ripresa e alla rafforzata possibilità di utilizzo di finanziamenti europei a sostegno delle aree di svantaggio sociale, va promossa per gli anni a venire (possibilmente con un respiro pluriennale) l'implementazione di accordi interistituzionali nonché di modelli organizzativi e operativi di reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, flessibili, 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.

In tal senso esistono buone prassi già sperimentate nella elaborazione e realizzazione dei progetti di formazione e tirocinio formativo previsti e realizzati per soggetti in esecuzione penale esterna o comunque in carico agli UEPE nell'ambito della precedente pianificazione regionale con l'utilizzo di fondi europei (POR FSE 2007-2013).

Il percorso adottato fin dalle fasi precedenti l'elaborazione dell'avviso pubblico ha consentito di costruire il bando e le azioni previste sulle tipologie dei soggetti in esecuzione penale e sui bisogni formativi rapportati al mercato regionale. Elemento di valore aggiunto dell'esperienza complessiva, rispetto a quanto realizzato in passato, è stata inoltre la possibilità di coinvolgere nuovi soggetti imprenditoriali che, si spera, possano costituire anche in futuro un primo nucleo di interlocutori del mercato del lavoro locale per lo sviluppo di progetti formativi/lavorativi nell'area della esecuzione penale.

La giustizia minorile, l'Istituto della Messa alla prova, la funzione educativa e risarcitoria dell'intervento.

- **L'importanza di una specifica e strutturale programmazione degli interventi**

L' Ufficio di Servizio Sociale per Minorenni (U.S.S.M), è un servizio della Giustizia Minorile, interviene a favore di minorenni coinvolti nel circuito penale ed ai giovani adulti sino ai 25 anni di età che hanno commesso reati nel corso della minore età.

E' il servizio che accompagna il ragazzo nel suo percorso penale, opera sulla base di un mandato istituzionale che ne prevede l'immediata attivazione dal momento in cui entra nel circuito penale.

L'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM) fornisce assistenza ai minorenni e giovani adulti autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale, predispose la raccolta di elementi conoscitivi per l'accertamento della personalità su richiesta del Pubblico Ministero, fornendo concrete ipotesi progettuali e concorrendo alle decisioni dell'Autorità Giudiziaria Minorile.

Questi uffici si attivano nel momento in cui un minore entra nel circuito penale ed accompagnano il ragazzo in tutto il suo percorso penale, dall'inizio alla fine. Avviano l'intervento in tempo reale per il minore in stato di arresto e di fermo, seguono il progetto educativo del minore in misura cautelare non detentiva, gestiscono la misura della sospensione del processo e della messa alla prova e, complessivamente, svolgono attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione delle misure cautelari, alternative e sostitutive concesse ai minori, in accordo con gli altri Servizi Minorili della Giustizia e degli Enti locali.

Destinatari del presente avviso sono minori e giovani adulti dell'area penale esterna in carico all'Ufficio di Servizio Sociale Minorenni di Perugia, per lo più sottoposti all'istituto della messa alla prova.

L'istituto della sospensione e messa alla prova si concretizza in una rinuncia temporanea dello Stato al giudizio per consentire un'effettiva attività di cambiamento del ragazzo che potrà comportare, per esito positivo della prova, l'estinzione del reato.

L'azione per il cambiamento è alla base dell'intervento, un processo che fa sì che il giovane si attivi in modo diverso nella stessa situazione.

Tale misura, di natura strettamente penale, esprime una grande valenza educativa in quanto mira a responsabilizzare e ad impegnare il giovane sottoposto a procedimento penale rispetto all'azione commessa attraverso un progetto di intervento personalizzato.

L'utenza che in gran parte caratterizza l'USSM di Perugia, è costituita in buona parte da minori prossimi adulti e giovani adulti.

Soggetti che avanzano istanze di emancipazione ed autonomia a partire da profili caratterizzati da vulnerabilità e fragilità, a rischio di esclusione, che presentano difficoltà non solo di accesso ma anche di tenuta dei percorsi scolastici e formativi con una generale tendenza all'abbandono dei percorsi di istruzione e formazione.

Il servizio registra soprattutto l'accidentalità e la discontinuità dei percorsi scolastici e formativi di buona parte della nostra utenza, a rischio di abbandono anche nelle scuole secondarie inferiori, in particolar modo per ciò che concerne l'utenza straniera, ed il conseguente ingresso faticoso nel mondo del lavoro.

Considerato quanto illustrato, l'azione del presente avviso è motivata dalla necessità di dedicare una programmazione degli interventi specifica e strutturale per sostenere l'inclusione socio-lavorativa dei minori prossimi adulti e giovani adulti autori di reato attraverso l'attivazione di strumenti per l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro e la rimozione degli elementi di contesto che determinano condizioni di esclusione e discriminazione.

Mira pertanto a focalizzare la sua azione su un accompagnamento dedicato che conduca alla presa di consapevolezza e responsabilizzazione del soggetto, allo sviluppo delle sue potenzialità, all'acquisizione di abilità e competenze nella cornice di un progetto formativo/lavorativo che costituisca un investimento per sé e per la collettività.