

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

*Il Rapporto di valutazione di seguito
 sintetizzato è stato realizzato
 nell'ambito di un contratto stipulato
 tra la Regione Umbria
 e la società EXPRIN s.r.l.*

La valutazione tematica, descritta nel Rapporto di seguito sintetizzato, si riferisce al progetto elaborato dalla Regione Umbria sull'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna, avviato nel 2015 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 extracurricolari.

I progetti ammessi a finanziamento e realizzati sono due:

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

La valutazione si è avvalsa di un mix di tecniche e strumenti d'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.

I principali contenuti del Rapporto vengono illustrati secondo la seguente articolazione:

1. coerenza con le caratteristiche del contesto istituzionale di riferimento e con i bisogni dei potenziali beneficiari intermedi e finali.
2. adeguatezza delle azioni inserite nella proposta progettuale, delle risorse messe a disposizione e del loro utilizzo, rispetto agli obiettivi e ai risultati attesi.
3. stato di avanzamento delle attività e risultati ottenuti.
4. prime indicazioni dell'impatto dei progetti.

**1) Coerenza con le caratteristiche del contesto
 istituzionale di riferimento e con i bisogni dei
 potenziali beneficiari intermedi e finali**

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* (delibera di Giunta regionale n. 2014 del 30 dicembre 2015) rientrano nell'ambito del Programma Operativo Regionale (POR) Umbria del Fondo Sociale Europeo (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.

L'Atto di indirizzo 2016-2017, 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 alla 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 (USSM) del Ministero della giustizia.

In questo quadro, l'Avviso si colloca nell'ambito dell'Asse II: *Inclusione sociale e lotta alla povertà* e, precisamente, nell'Obiettivo specifico: *Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili*.

Le politiche realizzate nella Regione Umbria hanno risposto da subito all'input di compartecipare alla realizzazione di un sistema carcerario improntato ai principi dell'umanizzazione della pena e alla 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 d'inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, nonché sul sostegno a singoli interventi d'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 di salute delle persone detenute. Ha aderito all'iniziativa, promossa da molte Regioni ed Enti locali italiani, in merito alla tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà, attraverso l'istituzione di un Garante dei diritti delle persone detenute.

In particolare, il progetto **Sfide 2** (adulti in esecuzione penale esterna), s'inserisce in una fase in cui molte innovazioni legislative 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).

Le ripercussioni di questa riorganizzazione si sono fatte sentire sia all'interno del mondo penitenziario - favorendo l'avvio nelle carceri di nuove attività rieducative, formative e lavorative e incentivando l'accesso della comunità esterna - sia sui territori, con una crescente richiesta di coinvolgimento delle comunità e degli Enti locali, soprattutto nei percorsi di esecuzione penale esterna.

In linea con queste trasformazioni il progetto **Sfide 2**, pur rappresentando un'azione in continuità con altri progetti precedenti nel campo dell'inclusione socio-lavorativa di persone provenienti da percorsi penali, ha visto focalizzare il target di riferimento non più sulle persone detenute, come era stato in passato, ma sulle persone sottoposte a misure penali di comunità.

Il progetto si rivolgeva, infatti, ad adulti in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) di Perugia e Terni. Nel progetto erano previsti percorsi per 80 persone su una popolazione di riferimento di almeno 600/700 persone. Si trattava quindi di un target potenziale molto ampio, composto da persone reduci da un periodo più o meno lungo di carcerazione, ma anche da persone al primo reato, spesso giovani e giovanissimi con profili criminali meno strutturati ma con maggiori problematiche di disagio ed esclusione sociale.

In fase di realizzazione, il target dei destinatari è stato aumentato fino all'attivazione di 96 percorsi individuali. Sono state incluse persone ancora in detenzione, per consentire loro la non interruzione di progetti in corso e l'accesso alle misure alternative. Sono state coinvolte persone con un basso livello di scolarizzazione, professionalizzazione e con rarissime esperienze lavorative pregresse. 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 dei destinatari nel mercato occupazionale – sia stata sfruttata anche per situazioni che avrebbero richiesto risposte diverse, ma per cui evidentemente non erano a disposizione risorse e progettualità adeguate.

La sperimentazione già fatta di percorsi analoghi ha permesso di strutturare una proposta progettuale ben dettagliata ed effettivamente corrispondente ai bisogni dei destinatari.

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 sono 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. Il progetto ha consentito di rafforzare e sviluppare il lavoro di rete già sperimentato in passato tra Amministrazione penale e penitenziaria, istituzioni locali e privato sociale.

Nel caso del progetto **ROAD**, tenendo conto delle specificità della fonte di finanziamento e dell'obiettivo specifico del POR in cui si collocava l'intervento, si è perseguita la strada di replicare nel sistema minorile la tipologia d'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 con la fase evolutiva in cui si trovano hanno comportato alcuni elementi di complessità aggiuntivi rispetto al progetto rivolto agli adulti.

Il progetto si rivolgeva, infatti, a minori e giovani adulti in carico all'Ufficio di Servizio sociale per Minorenni (USSM) di Perugia. Nel progetto s'ipotizzava la realizzazione di 77 percorsi individuali su un totale di 341 ragazzi e ragazze in carico a USSM, quindi un'utenza molto più contenuta rispetto a quella degli adulti. Il progetto ha offerto una *chance* importante per

i destinatari, prevalentemente giovani *NEET* con frequenti interruzioni o abbandoni scolastici e un bassissimo livello di formazione e professionalizzazione.

Ma 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 si presentano spesso accompagnate alle difficoltà di contesto, familiari, psicologiche, comportamentali e di crescita.

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 in quel particolare momento della loro vita.

La partecipazione al progetto *ROAD* ha rappresentato, quindi, per questi giovani e giovanissimi, anche se con prevedibili difficoltà, un'opportunità per 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 loro vita futura.

Nonostante la ricchezza della rete indicata nella proposta progettuale, le azioni del progetto *ROAD* hanno visto una gestione molto accentrata e una scarsa delocalizzazione territoriale delle azioni, soprattutto per quanto riguarda le attività di formazione (scelta di comporre aule formate solo da ragazzi inseriti nel progetto).

Per il futuro, potrebbe essere utile valutare con attenzione tutte le possibili sinergie con le agenzie scolastiche e formative – che possono garantire una presenza capillare su tutto il territorio regionale – anche per capire se alcune delle attività svolte nell'ambito del progetto possano rientrare nelle loro competenze istituzionali, valorizzando all'interno delle azioni progettuali, strumenti e operatori dedicati all'accompagnamento, per facilitare l'accesso alle agenzie scolastiche e formative e contrastare la dispersione e all'abbandono scolastico.

Tasso di detenzione: situazione in Regione Umbria e confronto con il dato nazionale (dati al 31 dicembre 2017)

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT e Dipartimento Anm.ne Penitenziaria

2) Adeguatezza delle azioni inserite nella proposta progettuale, delle risorse messe a disposizione e del loro utilizzo, rispetto agli obiettivi e ai risultati attesi

Nel caso del progetto *Sfide 2* è emersa sicuramente l'adeguatezza e l'efficacia delle azioni realizzate, incentrate sul lavoro come elemento cardine di un efficace percorso di reinserimento sociale.

La proposta progettuale, in linea con l'Avviso, prevedeva: 1) attività individualizzata di orientamento e bilancio delle competenze; 2) accompagnamento al lavoro tramite tirocini formativi extracurricolari in deroga, con un servizio individualizzato di *tutorship*; 3) attività di sensibilizzazione del contesto economico e sociale locale, per il miglioramento delle opportunità occupazionali e dell'incontro domanda-offerta di lavoro.

Anche tenendo conto del contesto lavorativo, ormai diffusamente improntato alla precarietà e alla flessibilità, le azioni si sono dimostrate capaci di accompagnare gli utenti a muoversi autonomamente e fornire loro strumenti e competenze variamente utilizzabili in un mondo del lavoro in veloce trasformazione.

La retribuzione dei tirocini è erogata con un'indennità tale da consentire ai destinatari di poter cominciare a sperimentare un percorso di autonomia economica, unita alla possibilità di avere buone prospettive occupazionali, aperte grazie ai progetti individualizzati che hanno delineato una strategia vincente, evitando anche 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.

Nonostante la valutazione sicuramente positiva, sono comunque emerse alcune possibilità di ulteriore miglioramento nella strutturazione delle azioni.

Dai dati e dal confronto con gli *stakeholders* istituzionali è emersa l'opportunità di prevedere nel progetto anche percorsi di semplice orientamento o accompagnamento al lavoro, non necessariamente legati al tirocinio e all'erogazione di una borsa lavoro, e di garantire – nei limiti resi possibili dai vincoli dettati dalla programmazione – una maggiore flessibilità nella gestione del monte ore individuale, consentendo, per esempio, di modificare la durata 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, 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 per affrontare altre problematiche specifiche a latere dell'esperienza 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 – che rendano strutturali gli interventi, o quantomeno per garantire la maggior continuità possibile nei percorsi progettuali, evitando interruzioni nell'erogazione delle risorse necessarie per questo tipo di interventi.

Il progetto **ROAD** 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.

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 d'istruzione e formazione, per i giovani adulti o prossimi adulti, che avevano già assolto l'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.

La scarsa possibilità di selezionare i destinatari del progetto e la complessità di cui questi ragazzi 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, garantendo con estrema fatica quella flessibilità e elasticità necessarie agli interventi su questo target di destinatari.

Fattore caratterizzante della proposta progettuale era la sinergia tra le figure professionali di orientamento e formazione e la figura del “*coach* umanistico”.

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. Va sottolineato però che 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 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 d'azione. In altri casi ha rappresentato invece un fattore vincente, soprattutto in relazione alle situazioni più complicate, perché ha consentito più possibilità di “aggancio” del ragazzo.

Per il futuro si consiglia di perseguire una maggiore flessibilità nella gestione del monte ore a disposizione del singolo progetto individualizzato, di semplificare l'intervento e di ridurre la gamma delle azioni inserite in ciascun percorso individuale, optando piuttosto per una strutturazione delle azioni in moduli non obbligatori per tutti ma attivabili caso per caso. Un vincolo troppo stretto è stato inoltre la scelta da parte dei soggetti attuatori – non disposta in sede di Avviso – di realizzare docenze e erogare formazione esclusivamente in aule riservate ai destinatari del progetto creando problemi logistici nei tempi di composizione delle aule e nella dislocazione sul territorio regionale.

3) Stato di avanzamento delle attività e risultati ottenuti

Nel caso del progetto **Sfide 2** la realizzazione delle azioni previste è proceduta senza sostanziali difficoltà, nel rispetto della proposta progettuale e del

cronoprogramma ipotizzato.

Il progetto **ROAD** ha invece incontrato alcune difficoltà nell'attuazione e nel rispetto del cronoprogramma previsto, soprattutto nella fase di avvio e nei primi mesi di attuazione delle azioni. Le difficoltà sono dipese anche dalla tempistica delle fasi d'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.

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.

Al momento della rilevazione dei dati per la valutazione (marzo 2018), si registravano ancora 41 percorsi ancora in esecuzione dei 71 complessivamente predisposti.

Il servizio di valutazione ha effettuato la raccolta di informazioni dettagliate, relativamente ai percorsi individuali attuati nell'ambito dei due progetti **Sfide 2** e **ROAD**, attraverso la somministrazione ai referenti degli Enti attuatori di un modulo on-line.

Nel caso del progetto **Sfide 2** sono stati compilati 96 moduli relativi ad altrettanti progetti individualizzati: 4 progettati ma mai avviati, 7 interrotti prima dell'avvio del tirocinio formativo, 11 interrotti durante il tirocinio, 72 regolarmente portati a termine (3/4 dei percorsi predisposti) e 2 ancora in corso al momento della rilevazione dei dati.

I casi di riuscita sono risultati 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. Altri 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.

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 perché intervenuto un nuovo provvedimento) o valutazioni da parte degli operatori del progetto. Ma in 4 casi

l'interruzione sarebbe avvenuta per ragioni positive, in particolare l'aver ricevuto una proposta di lavoro alternativa al tirocinio, che in un paio di casi prevedeva addirittura un'assunzione con contratto a tempo indeterminato.

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**. Al momento del conferimento definitivo dei dati richiesti per la valutazione (fine aprile 2018), più della metà dei percorsi attivati erano ancora in corso (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.

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 Rapporto di valutazione. Per la valutazione degli esiti dei singoli percorsi individuali, è d'obbligo ricordare che i ragazzi coinvolti sono adolescenti e presentano molte altre difficoltà, derivanti dal contesto in cui sono nati e/o in cui vivono, oltre ai problemi che caratterizzano normalmente la loro fase evolutiva. Quindi anche l'eventuale interruzione di un percorso non deve essere considerata come un fallimento, ma un'occasione per tarare meglio il progetto individuale, ridefinire gli obiettivi perseguibili e rivedere il programma tenendo conto delle difficoltà manifestate dal ragazzo.

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.

4) Prime indicazioni dell'impatto dei progetti

Nonostante risulti prematura una vera e propria analisi dell'impatto prodotto – trattandosi di progetti non ancora conclusi, con diversi percorsi individuali in corso di realizzazione – la valutazione ha comunque consentito di evidenziare alcuni elementi di interesse.

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.

L'intervento si è rivelato estremamente efficace, soprattutto se si tiene conto della scarsa scolarizzazione e professionalità dei destinatari delle azioni; per molti, già nel corso della realizzazione delle azioni progettuali, si è prospettata la possibilità di un inserimento lavorativo stabile.

Per quanto riguarda l'impatto complessivo del progetto, rispetto alla valutazione del bisogno tra la popolazione target, anche limitandosi al puro intervento sul versante lavorativo e tenendo conto delle dimensioni della popolazione sottoposta a misure penali, 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 di presa in carico del progetto. 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 dalle fonti di finanziamento disponibili. È quindi importante mantenere e valorizzare l'aspetto sperimentale e addizionale dei progetti finanziati con risorse del Fondo sociale europeo 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 con stanziamenti adeguati di risorse.

Il progetto **ROAD** si rivolgeva a giovani e giovanissimi portatori di complesse problematiche personali, evolutive e sociali. 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.

Rispetto alla valutazione del bisogno tra la popolazione target, invece, 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, risulta essere decisamente importante rispetto all'entità del bisogno.

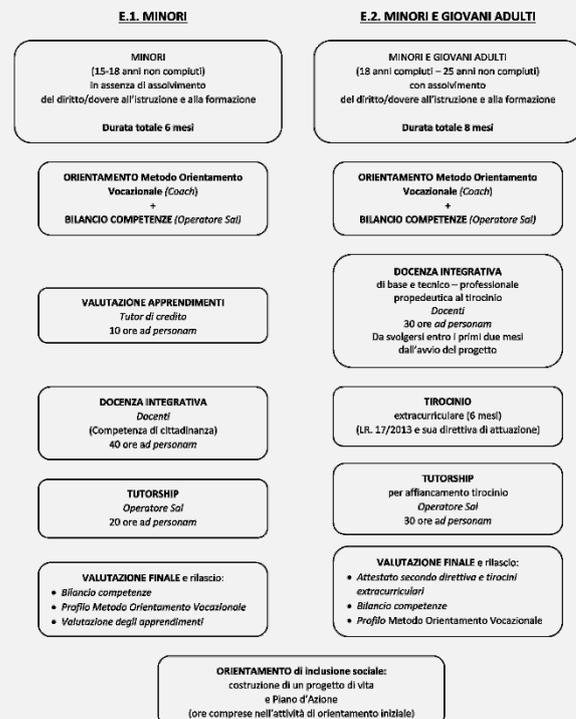
Gli interventi si sono rivelati quantitativamente adeguati, per rispondere alle necessità di intervenire sui problemi di scolarizzazione e professionalizzazione dei giovani sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria sul territorio umbro.

Bisogna però sempre insistere sulla necessità di collocare questo tipo di azioni finanziabili con il Fondo sociale europeo 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 e le varie forme di disagio psichico che spesso si incontrano tra i ragazzi oggetto d'intervento.

Fasi del Progetto ROAD



Avvio dei percorsi individualizzati



An evaluation of *Multi-professional initiatives to promote social and employment inclusion for inmates in community-based correctional facilities*
- EXECUTIVE SUMMARY -

The full version of the Evaluation Report hereafter summarized has been realized by EXPRIN company, as part of a contract signed with the Umbria Region

The following thematic evaluation set out in the Evaluation Report hereafter summarized refers to a project developed by Umbria Region on the social and working inclusion of inmates in community-based correctional facilities, launched in 2015 by a two-year Public Notice for the selection of project proposals aimed at:

- 1) *multidisciplinary paths through individual orientation activities, skills assessment, training and jobseekers support;*
- 2) *working inclusion through the activation of extracurricular traineeships.*

Two projects were approved and funded:

- **Sfide 2 (Challenges 2)**, addressed to adults by the *Frontiera Lavoro social cooperative.*
- **ROAD - Ragazzi Oggi Adulti Domani (Young People Today, Adults Tomorrow)**, addressed to minors by the *ASAD social cooperative;*

The evaluation is based on a mix of investigative methods and tools and has been realized through a participatory approach, fostering the active involvement of all the stakeholders.

The main contents of the report will be described as follows:

1. *consistency with the institutional context and the needs of the intermediate and final potential beneficiaries.*
2. *adequacy of the project actions and the available resources and their use with respect to the objectives and the expected results.*
3. *Progress of the activities and achieved results.*
4. *First indications of the projects impact.*

1) Consistency with the institutional context and the needs of the intermediate and final potential beneficiaries.

The intervention approved by the Public Notice “Multi-professional initiatives to promote social and employment inclusion for inmates in community-based correctional facilities” (Regional Council resolution no. 2014, 30 December 2015) fall under the Regional Operational Programme (ROP) Umbria of the European Social Fund (ESF) 2014-2020 and are consistent with the objectives of the regional programmatic framework and the Europe 2020 Strategy for a smart, sustainable and inclusive growth.

The 2016-2017 Act of Address, leading up to the Public Notice, describes the background that inspired and supported the national and regional resources planning for correctional facilities, with a specific regard to the European Union resources for the social inclusion and poverty reduction, identifying as final recipients minors and youth taken in charge by the Office of Social Services for Minors (OSSM) of the Ministry of Justice as well as offenders in community-based correctional facilities (i.e. adults in probation service).

In this framework, the Public Notice comes under the Axis II: Social inclusion and fight against poverty and, notably, under the Specific Objective: Improvement of the most vulnerable social groups employment and labour market participation.

Umbria Region policies integrate the input to take part in the setting up of a prison system based on the principles of the humanization of punishment, re-education and re-socialization. Falling under its authority, Umbria Region is engaged into the creation of a criminal justice system conceiving the social and employment inclusion support as one of the main features of a penal execution in order to fully comply with the constitutional purposes of incarceration and, more recently, community-based correction. In order to do so, the Region deeply worked on a shared governance system together with the local penal and penitentiary authorities; on social inclusion policies for people subjected to Judicial Authority measures; and on the support to individual social and employment inclusion activities of inmates and prison-leavers.

At the same time, Umbria Region developed activities meant to give substance to the implementation of the Italian law that transferred the authority over penitentiary healthcare, originally under the prison system, to the Regions. This involved actions specifically designed to improve the living and health conditions of detainees. Furthermore, Umbria Region established a Guarantor for the rights of persons detained or deprived of liberty, joining an initiative promoted by many Italian regional and local authorities.

Recently, many legislative innovations led to the expansion of non-custodial measures, both with the introduction of the probation service in the adult penal system and the extension of the access to the already existing alternatives to detention (in particular, home detention, probationary custody with the social services and therapeutic custody). **Sfide 2** project (adults in community-based correctional facilities) is part of this context.

The described reorganization had repercussions both within the penitentiary system - favouring new re-educational, training and working activities and encouraging the access of the external community - and in the territories, with a growing demand for the involvement of communities and local authorities, especially in the area of community-based correctional facilities.

In line with these improvements but in continuity with previous social and employment inclusion projects for offenders, **Sfide 2** project did not focus on the detainees, as it was in the past, but to people serving non-custodial sanctions and measures.

The project targeted adults under the supervision of the local Probation and Community Sanction or Measure Office (UEPE) in Perugia and Terni. It included paths for 80 recipients against a potential population of approximately 600/700 people. The potential target was very wide and composed both of people coming from a reasonably long period of detention and first-time attenders, often young and very young with low criminal profiles and greater social exclusion and poverty problems.

During the implementation of the project, the target base was improved to 96 individual paths, including inmates, in order to avoid the interruption of already in place projects as well as gain access to non-custodial measures.

The project involved people with a low level of education, of qualification, and very short previous work experience.

The inclusion of over 60 years old people is the proof that the use of employment inclusion through the approach to work and a quite well funded traineeship – aimed at promoting the employability and inclusion of recipients in the employment market, in line with the aims of the European Social Fund – has been applied also to situations normally requiring different resources and paths, not available at that time. The trial of similar paths led to a new and more detailed project proposal, corresponding to the actual recipient's needs.

The project partnership, which involved three different actuators and various institutional and Umbrian social private actors, guaranteed a widespread offer of orientation and skills assessment activities over the whole regional territory. The activities were realized at the headquarters of the cooperatives directly involved in the project in Perugia, Terni and Orvieto, as well as at the Confcommercio headquarters in Gubbio and at the Fioreverde social cooperative in Città di Castello; in

Assisi, Foligno and Panicale; in some therapeutic and rehabilitation communities in Spoleto, Spello and Magione; at the Probation and Community Sanction or Measure Office in Spoleto and in the correctional facilities of Perugia and Orvieto. The project allowed the development and improvement of networking, already tested in the past among the criminal and penitentiary authorities, local institutions and the social private sector.

As far as **ROAD** project is concerned, the specificity of the funding source as well as the specific objective of the respective ROP had been taken into account and the chosen decision was to replicate the support to job placement activities already in place (and partially tested) for adults. The features of the target and its dimensions, as well as the issues of youth undergoing correctional measures, and the particular needs arising during the developmental age, entailed some additional complexity compared to the project aimed at adults.

The project addressed minors and youth under the supervision of the Office of Social Services for Minors (OSSM) in Perugia. The project expected the activation of 77 individual paths against a total of 341 youth under the responsibility of OSSM, determining a much smaller target than the one identified by the project aimed at adults. The project gave a valuable opportunity to the recipients, mainly NEETs with recurring school interruptions and drop-out and a very low level of education and qualification.

Among young offenders, however, school and educational difficulties and the need for a jobseeker support often occur together with social, family, psychological, behavioural and developmental issues.

On a request by the OSSM, the project included also youngsters for whom the educational support aimed at a future job placement was not the primary need at that specific moment of their life.

Given the expectable difficulties, by attending the **ROAD** project girls and boys had an opportunity to overcome school dropout and training abandonment, avoiding the crystallization of a condition that inevitably turns into a further disadvantage in their future life.

Despite a very good network as indicated in the project proposal, the **ROAD** project actions have been characterized by a very centralized management and a weak territorial delocalization of the interventions, especially as far as education activities are concerned (see the choice of having classes composed by project recipients only).

In the future, it may be useful to carefully evaluate all the possible synergies with schools and training agencies – which may guarantee a widespread presence over the whole regional territory – and potentially see whether some of the activities

currently included in the project may fall under institutional competence, so as to give value – inside the project activities – to specialized operators and tools, facilitating the access to education and training agencies and fighting early school leaving and drop out.

Detention rates: Umbria Region situation and comparison with national data (data at 31 December 2017)

		Resident population	Current inmates	Detention rates
Perugia Province	CC Perugia	318,009	365	261
	CR Spoleto		466	
Terni Province	CC Terni	108,950	443	495
	CR Orvieto		96	
Umbria Region Total		426,959	1,370	321
National total		60,589,445	57,608	95

Source: ISTAT and Penitentiary Dept. data elaboration

2) Adequacy of the project actions and the available resources and their use with respect to the objectives and the expected results.

As far as **Sfide 2** project is concerned, the actions carried out have been adequate and effective, being focused on the employment as a key element of an effective social re-integration.

In line with the Public Notice, the project proposal included: 1) individual orientation and skills assessment activities; 2) the implementation of an extracurricular training, with an individual tutorship service; 3) raising awareness activities for the local socio-economic context, in order to increase employment opportunities and to match the demand and offer of labour.

Taking into account a labour context which is currently diffusely marked by flexibility and job insecurity, actions demonstrated to be able to support the recipient's autonomy and give them tools and skills that can be used in different ways in a fast-changing labour market.

The traineeship allowances – which led recipients to experience some financial independence – together with the good employment opportunities offered by the individual paths, prevented **Sfide 2** project being conceived by the recipients as a mere way to move from prison to non-custodial sanctions and measures.

The positive evaluation highlighted also some possibilities for further improvement in the design of the actions.

The analysis of data and the interaction with institutional

stakeholders showed the opportunity to add basic work orientation and support paths, not necessarily linked to the activation of a traineeship or a work grant; and to guarantee – when possible despite the programming constraints – a greater flexibility in managing the individual path number of hours, allowing – for instance – a more widespread distribution of the traineeship in a longer period of time when necessary (e.g. for recipients experiencing health or addiction problems, women with children, young and very young people).

Similarly, it would be useful to customise the interventions to a larger extent, including the possibility to create synergies with parallel projects, addressing other difficulties of the recipients (e.g. therapeutic or psychological support interventions, cultural or family mediation, parenting support). Finally, when interacting with the penal and penitentiary authorities at a national or local level, as well as with local authorities, it would be important to identify strategies to make the interventions structural, or at least to guarantee them the greatest continuity possible, avoiding the interruption of resource allocation. This can be done also through a complementary and synergic use of different funding sources.

ROAD project was an extremely innovative project, with a very complex structure. Complexity represented a major criticality, at least in the initial stages: many actions, well defined in the project proposal in terms of the content and timing, needed to be modified in order to overcome some context difficulties, such as the delivery timing by OSSM (very few referrals at the beginning of the project, many and all of a sudden in the following phases), or the need to deal with the many commitments already filling young recipients lives, also due to the provisions imposed by the penal measure.

In line with the Public Notice, the project actions are divided into two macro-categories based on the recipient's type:

- interventions targeting minors aged 15 to 18 years old not completed (so called next adults) who did not fulfil their right and duty to education and training – **E1** paths;
- interventions for young adults (18/25 years old) including also those next adults (15/18 years old) who completed compulsory schooling or equivalent education or training – **E2** paths.

While the interventions targeting minors aimed at creating a support path leading to the effective fulfilment of the right and duty of education and training, for next and young adults who already fulfilled their duties, the goal was rather the approach and prepare them to work, including through traineeships.

The scarce possibility of selecting the project recipients and the complexity of the target groups led to difficulties in adapting the individual paths to a project already presenting a very well-

structured organization on paper and hardly guaranteeing the flexibility needed by this target group.

The main characteristic of the project proposal was the synergy between orientation and training professionals and the “humanistic coaches”.

The coach had the fundamental role of coordinating the project, flanking or substituting, when necessary, the individual professional assigned to a specific recipient. The variety of professional figures (coaches, individual tutors, credit tutors, trainers and teachers, as well as the company tutor for the young people on a traineeship) interacting with the recipients revealed to be a perhaps excessively complex factor, sometimes leading to a burdening of the project, due to figures overlapping and roles confusion in the eyes of the recipients. In other cases, this variety was instead a winning factor, in particular when in relation with the most complex situations, due to the augmented possibility for operators to support and engage with the recipient.

In the future, it is recommended to pursue a greater flexibility in the management of the individual project hours, to simplify the intervention and to reduce the variety of actions included in each individual path, rather opting for a structure made of non-binding modules that can be activated on a case by case basis.

An additional too binding duty has been represented by the choice by the implementing bodies – not planned by the Public Notice – of reserving trainings and classes only to project recipients, creating logistical issues related to the classes composition and their territorial location.

3) Progress of the activities and achieved results

*The **Sfide 2** project actions have been realized without major difficulties, in accordance to the project proposal and the planned timetable.*

***ROAD** project encountered some difficulties in the implementation and timetable compliance, in particular in the initial and first month’s phase. The issues derived also from the OSSM timing of delivery of the first referrals, that in the beginning have been less than those expected.*

In the following months, referrals suddenly increased, and this inconstancy created repercussions on the organisation of the whole training activities.

At the moment of the data collection for the evaluation (March 2018), 41 on 71 paths were still in progress.

*The evaluation collected detailed information on the individual paths implemented under the **Sfide 2** and **ROAD** projects, through an online form filled out by implementing bodies representatives.*

*As far as **Sfide 2** project is concerned, 96 forms referring to the same number of individual paths have been filled: 4 paths never started, 7 were interrupted before the start of the traineeship, 11 were interrupted during the traineeship period, 72 were regularly completed (3/4 of the total paths), 2 were still in progress in the moment of data collection.*

There were many successful cases: 5 traineeships ended with a regular long-term employment and 26 with a fixed-term contract. In addition, some traineeships were interrupted due to an alternative employment offer; additionally, 4 traineeships led to the beginning of a self-employment or other “atypical” contractual forms. In 2 cases the employment offer was refused by the concerned person. The situations in which the traineeships did not lead to an immediate employment opportunity were less than a half (31 cases), plus a case in which the employment has not been possible due to the arrest of the person concerned.

The causes of the failure to start of 4 individual projects and of the interruption of 18 of them (7 before the traineeships and 11 during the training period) were mainly due to penal reasons (5 cases for the aggravation of the penal measure and 2 for a new penal measure) or to evaluations by the project operators. Nevertheless, in 4 cases the interruption occurred for positive reasons, namely having received an alternative employment offer, which led in a couple of cases to a permanent contract.

***ROAD** project activated paths were 79: 26 **E1** paths (among them 2 were turned into **E2** paths during the implementation) and 53 **E2** paths. At the time of the final data collection (end of April 2018), more than a half of the paths were still ongoing (41 on 79); 5 paths never started, 22 were interrupted during the implementation, and only 11 were already concluded.*

At the time of data collection, only a very few paths had been completed (11 on 79). Therefore, for the final evaluation of the project it will be necessary to wait for the outcome of the many paths ongoing at the time of drafting the Evaluation Report.

In the evaluation, it is essential to remember that the recipients involved are young and very young people presenting more difficulties than the ones normally experienced during the developmental phase, due to their context of origin. For this reason, the possible interruption should not be considered as a failure, but an opportunity to better calibrate the individual path, as well as redefine the objectives that can be pursued and review the program taking into account the difficulties expressed by the recipient.

Regardless the conclusion or not of the path or the success of the traineeship, a qualitative data on which even the referents of OSSM have insisted a lot is represented by the capacity that the actions had to bring out skills that the recipients did not know to have, to teach them a work ethic or at least to bring

them closer to a world of rules, respect of deadlines, and obligations with which they had no kind of familiarity before the project.

4) First indications of the projects impact.

Despite a comprehensive impact analysis can be premature – being the projects still not concluded, with several paths still ongoing – the evaluation showed anyway some interesting elements.

Sfide 2 project certainly represented a changing opportunity in the life of recipients, offering them the possibility of building themselves a viable future away from delinquency, through employment orientation, training and the experimentation of a working activity.

The project revealed to be extremely effective, in particular when taking into account the low education and professionalism of the recipients of the actions; for many of them, stable employment opportunities showed up already during the project actions realization.

As far as the overall impact of the project is concerned, compared to the needs evaluation among the target population, even when limited to the only working interventions and taking into account the dimension of the population subjected to penal measures, the financed interventions could only have an experimental nature and a quantitatively limited impact compared to the overall need existing on the territory.

The target of people subjected to penal measures in Umbria is definitely wider than the quantitative limits of the project. Consequently, the overall impact is necessarily more limited in numbers than the actual need, which cannot be addressed only by the funding sources made available by the project.

Therefore, it is very important to maintain and enhance the experimental and additional aspect of the projects funded by the European Social Fund and, once their effectiveness has been verified, they need to be turned into structural policies to be implemented by the local and national authorities, on a continuous basis and with adequate resources.

ROAD project addressed young and very young people with complex personal, developmental and social issues. In this context, it is difficult arguing that the potential impact of a project intervening only on the employment level can be, solely, the solution to all the problematic conditions that led the recipient to act in a penal prosecutable way.

The usefulness of the project should instead be evaluated as an attempt to solve a complex situation from the educational and training point of view, thus intervening at least on one of the many factors that may have led the young person towards deviant behaviours and thus helping to eliminate at least one of

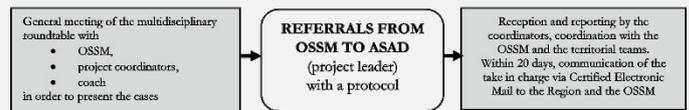
the handicap factors that these youngsters could encounter in their future attempt to fit profitably into society.

As far as the needs evaluation among the target population is concerned, the relative impact of this project, which involved 80 persons out of a total population estimated at a few hundred young people, turned out to be decisively important if compared to the extent of need.

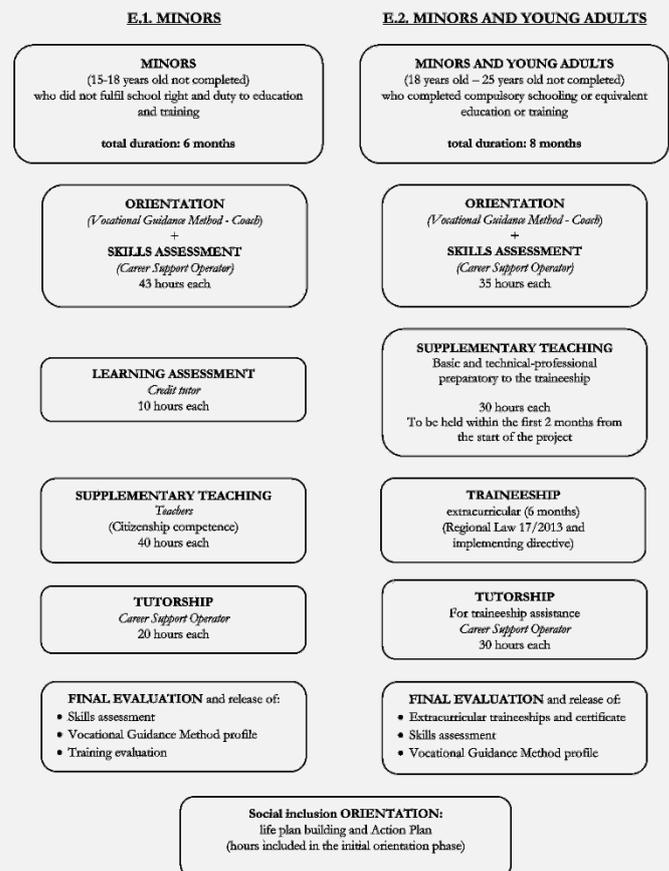
The interventions revealed to be quantitatively adequate to respond to the education and professionalism needs of the youth subjected to measures by the judicial authority in Umbria.

It is therefore important to place great emphasis on the need to place this type of fundable actions with the European Social Fund within a multi-sectoral intervention that, even in complementarity and synergy with other sources of funding, is able to address - in addition to the issue of education and professional training - also other issues such as psychological and developmental problems, family and social fragility and the various forms of psychological distress that are often encountered among the youth involved in the intervention.

ROAD project phases



Beginning of individual paths



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

Proceedings relating to alternative measures, community service, probation, safety measures and alternative sanctions in the Umbria Region - Year 2016

Tipo di procedimento <i>Type of proceeding</i>	In corso a inizio anno <i>Ongoing at the beginning of the year</i>	Avviati nell'anno <i>Started during the year</i>	Eseguiti nell'anno <i>Implemented during the year</i>	In corso a fine anno <i>Still ongoing at the end of the year</i>
Affidamento in prova al servizio sociale, di cui: <i>Probation supervised by social services, of which:</i>	190	263	453	241
Condannati dalla libertà <i>Convicted with non-custodial sentence</i>	94	149	243	131
Condannati dalla detenzione <i>Convicted with custodial sentence</i>	32	41	73	42
Condannati in misura provvisoria <i>Provisionally convicted</i>	2	6	8	3
Condannati tossicodipendenti dalla libertà <i>Convicted with drug addiction and non-custodial sentence</i>	17	22	39	21
Condannati tossicodipendenti dalla detenzione <i>Convicted with drug addiction and custodial sentence</i>	38	35	73	38
Condannati tossicodipendenti in misura provvisoria <i>Provisionally convicted with drug addiction</i>	5	10	15	4
Condannati affetti da Aids dalla libertà <i>Convicted with HIV and non-custodial sentence</i>				
Condannati affetti da Aids dalla detenzione <i>Convicted with HIV and custodial sentence</i>	2	0	2	2
Semilibertà, di cui: <i>Day release, of which:</i>	8	13	21	14
Condannati dalla libertà <i>Convicted with non-custodial sentence</i>	1	2	3	2
Condannati dalla detenzione <i>Convicted with custodial sentence</i>	7	11	18	12
Detenzione domiciliare, di cui: <i>Home detention, of which:</i>	70	132	202	70
Condannati dalla libertà <i>Convicted with non-custodial sentence</i>	36	84	120	41
Condannati dalla detenzione <i>Convicted with custodial sentence</i>	31	41	72	26
Condannati in misura provvisoria <i>Provisionally convicted</i>	3	7	10	3
Lavoro di pubblica utilità <i>Community service</i>	104	395	499	169
Messa alla prova <i>Probation</i>	56	124	180	88
Libertà vigilata <i>Supervised freedom</i>	27	15	42	33
Semidetenzione <i>Semi-incarceration</i>				
Libertà controllata <i>Controlled freedom</i>	2	1	3	2
Totale procedimenti nella Regione Umbria <i>Total proceedings in the Umbria Region</i>	457	943	1.400	617

Fonte: Dati UEPE di Perugia e Terni forniti dal Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Umbria
 Source: UEPE Perugia and Terni UEPE data, provided by the Umbria Region Guarantor for the rights of persons detained or deprived of liberty