



**Regione Umbria**

## **REPORT**

**Attuazione progetto interregionale “Interventi per il miglioramento  
dei servizi per l’inclusione socio-lavorativa  
dei soggetti in esecuzione penale”**

**e**

**attuazione Piano Carcere 2012**

**INDICE**

1. **Introduzione**
2. **L'inserimento lavorativo dei detenuti in Umbria**
  - 2.1 **Il Rapporto carcere – recidiva**
3. **Le politiche sociali della regione Umbria per l'esecuzione penale**
  - 1.1 **Il progetto “Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio – lavorativa dei soggetti in esecuzione penale”**
2. **Gli adempimenti della regione Umbria**
  - 4.1 **Accordo Interregionale “Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio – lavorativa dei soggetti in esecuzione penale”**
  - 4.2 **Le ricadute del Progetto “interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio – lavorativa dei soggetti in esecuzione penale” a livello di territorio**
  - 4.3 **Le proposte dei Comuni sede di istituto di pena per la futura programmazione**
3. **Altre azioni della regione Umbria per favorire l'inclusione sociale e lavorativa delle persone detenute ed ex detenute 2011/2012**
  - 5.1 **Fondo sociale europeo 2007/2013 – Asse III – inclusione sociale – persone detenute.**
  - 5.2 **Progetto RAIL.**
  - 5.3 **Consorzio OPEN.**
  - 5.4 **“Learning Network Proposal Active Inclusion”.**
  - 5.5 **Formazione congiunta operatori.**
  - 5.6 **Bando per la presentazione dei progetti volti a migliorare la sicurezza delle comunità locali. Annualità 2011/2012.**

**Appendice: Osservazioni a cura del Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria per l'Umbria.**

## **1. Introduzione**

Il presente Report predisposto per il 2012 da conto di ciò che la Regione Umbria nel suo complesso ha messo in campo per il reinserimento sociale e lavorativo delle persone

sottoposte ad esecuzione penale, facendo chiarezza circa le risorse che la stessa ha complessivamente destinato all'area dell'esecuzione penale.

Oltre al quadro regionale, il documento prende in esame anche i servizi attivati nei quattro Comuni sede di istituto penitenziario sia attraverso fondi regionali, sia attraverso il Fondo Sociale Europeo, sia con fondi propri dei Comuni.

Un Piano quindi che riassume azioni articolate, che sono state realizzate dagli Assessorati regionali competenti e dai Comuni sede di istituto penitenziario, azioni comunque parziali rispetto a quanto posto in essere dal sistema complessivo delle autonomie locali, in quanto non sono qui rappresentati gli interventi che tutti i comuni dell'Umbria attivano nei confronti delle persone sottoposte ad esecuzione penale e delle loro famiglie.

Un Piano che riassume i programmi d'intervento sia all'interno degli istituti di pena per il miglioramento della vita carceraria, sia all'esterno per offrire pari opportunità di inserimento sociale alle persone detenute ed ex detenute.

**Si ritiene opportuno sottolineare alcune criticità.**

**In primo luogo il numero delle persone detenute negli istituti di pena dell'Umbria negli ultimi 3 anni si è quasi triplicato rispetto alla capienza regolamentare e tollerabile, con tutte le implicazioni di natura economica, sociale, sanitaria etc., pregiudicando un fattivo percorso riabilitativo, così come previsto dalle norme.**

**Dobbiamo inoltre sottolineare che le misure alternative negli ultimi anni hanno subito un brusco ridimensionamento; oggi abbiamo in Italia un quarto del numero di persone in misura alternativa rispetto al 2005.**

**Questo è frutto di scelte politiche e legislative che hanno prodotto maggiore rigore, austerità e maggiore incidenza repressiva.**

**Tali indirizzi hanno di fatto creato una situazione insostenibile negli istituti di pena; basti pensare alla drastica riduzione della possibilità di ricorso alle misure alternative al carcere, attuata con la Legge 251/2005 (Legge ex Cirielli), che ha limitato fortemente la possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione, che sono uno degli strumenti messi in campo dalla legge 354/75 che ha dato maggiori frutti e che è stato veicolo di recupero e di risocializzazione di tante persone sottoposte ad esecuzione penale.**

#### **Popolazione presente negli Istituti di pena al 31/8/2012**

La capienza regolare degli istituti di Pena in Italia è pari a 45.568 posti, nelle carceri italiane i detenuti presenti sono 66.721.

Dei 66.721 detenuti presenti, 23.773 sono stranieri e 2.826 sono donne.

Tabella della percentuale di sovraffollamento nelle carceri italiane:

( fonte ministero della giustizia dati aggiornati al 31/08/2012).

Puglia	76,20%
Lombardia	75,40%
Liguria	69,60%
Marche	62,90%
Veneto	62,50%
F. Venezia Giulia	61,30%
Valle d'Aosta	52,50%
<b>Umbria</b>	<b>50,60%</b>
Calabria	49,80%
T. Alto Adige	48,90%
Lazio	46,70%
Emilia Romagna	40,20%
Campania	35,20%
Piemonte	34,70%
Toscana	33,50%
Abruzzo	31,70%
Sicilia	31,70%
Molise	30,70%
Basilicata	9,70%
Sardegna	8,60%

Considerando il dato del sovraffollamento negli Istituti di pena, l'Umbria occupa l'ottavo posto a livello nazionale e si posiziona al di sopra del Lazio e della Campania.

## **2. ALCUNI DATI SULL'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI DETENUTI IN UMBRIA**

Dai dati forniti dal DAP ( al 31 dicembre 2011) si rileva che dei 1681 detenuti presenti negli Istituti di Pena in Umbria (di cui 72 donne), i detenuti lavoranti sono 303 (di cui 10 donne):

275 detenuti lavorano alle dipendenze del DAP (Dipartimento Amministrazione Penitenziaria), di cui 224 ai servizi d'istituto (pulizie, porta vitto, spesini, cucina), 30 addetti alle lavorazioni penitenziarie, 20 alla manutenzione ordinaria fabbricati, 1 servizi extramurari.

I restanti 28 detenuti (di cui 1 donna) lavorano alle dipendenze di altri soggetti diversi dall'Amministrazione Penitenziaria:

- 8 in regime di semi-libertà;
- 8 in regime di lavoro all'esterno del carcere;
- 2 lavorano in Istituto per conto d'impres;
- 10 lavorano in Istituto per conto di cooperative.

### Detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria

	<b>TOTALE</b>	<b>di cui addetti ai servizi d'istituto</b>	<b>di cui addetti alle lavorazioni penitenziarie</b>	<b>di cui addetti ai lavori di manutenzione fabbricati</b>
31.12.2003	<b>357</b>	264	46	39
31.12.2004	<b>318</b>	251	37	30
31.12.2005	<b>312</b>	246	34	28
31.12.2006	<b>256</b>	200	22	25
31.12.2007	<b>290</b>	244	20	26
31.12.2008	<b>316</b>	253	38	18
<del>31.12.2009</del>	<del>270</del>	<del>238</del>	<del>16</del>	<del>16</del>
<del>31.12.2011</del>	<del>275</del>	<del>224</del>	<del>30</del>	<del>21</del>
<b>31.12.2004</b>	<b>370</b>		<b>987</b>	<b>37,49</b>

detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Rilevazione all'ultimo giorno dell'anno. Periodo 31/12/2003 - 31.12.2011. Fonte dati: PRAP Umbria (Dati 2010 non disponibili)

31.12.2005	<b>346</b>	<b>1.005</b>	<b>34,43</b>
31.12.2006	<b>281</b>	<b>664</b>	<b>42,32</b>
31.12.2007	<b>307</b>	<b>772</b>	<b>39,77</b>
31.12.2008	<b>335</b>	<b>907</b>	<b>36,93</b>
31.12.2009	<b>290</b>	<b>1.423</b>	<b>20,38</b>
31.12.2011	<b>303</b>	<b>1.681</b>	<b>18,02</b>

### **Detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria**

	<b>Italiani</b>	<b>Stranieri</b>	<b>TOTALE</b>
31.12.2003	36	3	<b>39</b>
31.12.2004	45	7	<b>52</b>
31.12.2005	28	6	<b>34</b>
31.12.2006	17	8	<b>25</b>
31.12.2007	15	2	<b>17</b>
31.12.2008	18	1	<b>19</b>
31.12.2009	19	1	<b>20</b>
31.12.2011	24	4	<b>28</b>

totale detenuti lavoranti e loro rapporto con le presenze dei detenuti. Rilevazioni all'ultimo giorno dell'anno. Periodo 31.12.2003–31.12.2011. Fonte dati: PRAP Umbria (Dati 2010 non disponibili)

### **Totale detenuti lavoranti e loro rapporto con le presenze dei detenuti**

totale detenuti lavoranti e loro rapporto con le presenze dei detenuti. Rilevazioni all'ultimo giorno dell'anno. Periodo 31.12.2003–31.12.2011. Fonte dati: PRAP Umbria (Dati 2010 non disponibili)

Appare del tutto evidente che la contrazione di risorse e di investimenti già descritta, produce una sempre minor quota percentuale di detenuti lavoranti, dato ovviamente amplificato dal rapporto con l'aumento consistente della popolazione ristretta.

Il lavoro alle dipendenze del DAP viene retribuito avendo come riferimento economico i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, ma l'adeguamento ai CCNL non è stato più effettuato dal 1994, per carenza di risorse economiche.

Inoltre il lavoro carcerario è retribuito con una **mercede**, proporzionale alla quantità e alla qualità del lavoro prestato. Tale somma non può, in ogni caso, essere inferiore **ai due terzi** del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro per attività similare.

Dalla mercede viene inoltre detratta dall'Amministrazione Penitenziaria, per i soli detenuti con posizione giuridica definitiva, la c.d. **quota di mantenimento**.

Ovviamente tutto ciò non può che ripercuotersi in maniera negativa sulla qualità della vita all'interno degli istituti penitenziari.

## **2.1 II RAPPORTO CARCERE – RECIDIVA**

Nel 2011 in Italia "i detenuti "occupati" sono stati complessivamente 13.765 (pari al 20,4% della popolazione detenuta), di cui 11.508 alle dipendenze del DAP e 2.257 alle dipendenze di "aziende esterne" (imprese profit o cooperative); in 5 anni i fondi sono diminuiti del 30%, passando da un budget per l'anno 2006 di € 71.400.000,00 (in riferimento ai 59.523 detenuti al 31.12.2005), ad un budget per l'anno 2011 di € 49.664.207,00 (in riferimento ai 67.961 detenuti al 31.12.2010).

Il dato appare più allarmante se si considera che 7 detenuti su 10, all'incirca il 68,5%, alla fine della detenzione torna a delinquere se il periodo di detenzione è stato espiato in carcere senza possibilità di inserimento lavorativo; il dato invece, diminuisce notevolmente se si considerano i soggetti sottoposti ad esecuzione che hanno avuto la possibilità di lavorare per conto d'impresе o di cooperative esterne, per i quali la percentuale di reiterazione del reato scende notevolmente essendo compresa tra il 12 ed il 19%.

In termini numerici il dato è impressionante, la diminuzione di un punto percentuale di recidiva, equivale a circa 700 ex detenuti reinseriti nella società senza che ritornino a delinquere.

Ci si deve avvicinare a forme di lavoro carcerario produttive, economicamente sostenibili e spendibili anche all'esterno, utili quindi non solo per i detenuti, ma anche per le imprese che intendono investire all'interno del carcere ovvero anche per quelle imprese che intendono scommettere anche su di un reinserimento possibile.

## **3. LE POLITICHE SOCIALI DELLA REGIONE UMBRIA PER L'ESECUZIONE PENALE**

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 112/98, della legge 328/00 e della legge costituzionale n. 3/01 di modifica del Titolo V della Costituzione, le Regioni e le Amministrazioni Locali hanno assunto un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita

sociale, culturale ed economica, quindi anche dei soggetti adulti e minori sottoposti all'Autorità Giudiziaria.

Lo Stato mantiene la titolarità dell'amministrazione della giustizia e, nell'ambito di questa, dell'esecuzione penale. Le norme fondamentali dell'ordinamento penitenziario (legge 354/75 e DPR 230/00) tracciano i principi generali cui deve essere ispirato il trattamento penitenziario e delinano i cosiddetti elementi del trattamento (istruzione, lavoro, religione, attività culturali, ricreative e sportive, contatti con il mondo esterno, rapporti con la famiglia).

La Regione opera, nei limiti della propria competenza, sulle seguenti materie:

- Sanità penitenziaria competenza trasferita legge 419/1998 e D.L. vo 230/1999.
- Assistenza sociale
- Formazione professionale
- Educazione primaria e secondaria
- Promozione di attività trattamentali (lavoro, attività culturali, ricreative e sportive)

La Regione opera, nel quadro dato, affinché le pene tendano alla rieducazione del condannato, ai sensi dell'art. 27 della Costituzione, ed al suo inserimento lavorativo, con l'obiettivo non secondario di diminuire le recidive di reato e quindi di aumentare la sicurezza.

Il nostro impegno come Regione si è sviluppato in particolare nel reinserimento socio/lavorativo e nella tutela della salute delle persone detenute.

Infatti sul versante delle **politiche sociali**, al fine di costruire le condizioni per il reinserimento sociale delle persone detenute ed ex detenute, acquistano centralità i temi dell'educazione-formazione e del lavoro, sia durante la fase della detenzione, sia in quella preventiva della scarcerazione.

Il piano sociale regionale assume come particolare rilevanza ai fini sociali, la costruzione di progetti personalizzati e integrati che includono un percorso di accompagnamento da dentro a fuori il carcere e di tutoraggio fino al reinserimento possibile, nonché la costruzione di percorsi di reinserimento nei propri contesti territoriali, per le persone che non risiedono sul territorio regionale o nei paesi di provenienza e per le persone immigrate, rispettivamente mediante il raccordo o il coordinamento con i servizi di altra amministrazione regionale e locale o mediante l'attivazione di percorsi di rientro dignitoso nei paesi di provenienza.

Per dare **sviluppo alle politiche** di reinserimento sociale delle persone detenute ed ex detenute sul terreno dell'organizzazione, il piano sociale regionale si propone di:

- realizzare un coordinamento stabile per il reinserimento sociale e lavorativo, quale sede dove condividere le problematiche emergenti, i programmi, gli interventi e definire una programmazione unitaria e coordinata tra le aree della salute, delle dipendenze, dell'immigrazione, del lavoro della formazione professionale e della sicurezza.



Pur essendo operanti alcune disposizioni normative, per agevolare il ricorso al lavoro (legge 193/2000), considerato momento e strumento fondamentale per la risocializzazione, si registrano accanto alle difficoltà di ordine socio culturale, difficoltà di carattere burocratico per le aziende che intendono usufruirne.

La Regione ha sviluppato, nel quadro delle politiche di inclusione sociale azioni formative, di informazione e favorevoli l'occupazione finanziate con il FSE, in collaborazione con le amministrazioni provinciali (€ 528.000 Bando Provincia Perugia 2010, € 122.566,00 voucher Provincia Terni), con i soggetti del Terzo settore e azioni promozionali nei confronti delle istituzioni del territorio, del volontariato, della cooperazione e dell'associazionismo, che si sono concretizzate in alcuni progetti territoriali per l'integrazione e l'inclusione lavorativa dei detenuti ed ex-detenuti con il coinvolgimento sia degli istituti di pena, che del mondo del lavoro e della produzione.

### **3.1 Progetto “Interventi per il miglioramento dei servizi per l’inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale”**

La Regione Umbria ha aderito al progetto interregionale “Interventi per il miglioramento dei servizi per l’inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale” che prevede come azione di sistema, il rafforzamento della governance socio istituzionale che a livello locale si occupa della realizzazione di interventi di inclusione sociale, favorendo la programmazione partecipata di progetti destinati alle persone in esecuzione penale e ponendo a sistema quelle buone prassi che già sono state realizzate in modo sporadico con le singole progettazioni.

Nel dettaglio sono previste le seguenti azioni:

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

Il progetto prevede una serie di attività in capo alle Regioni, ed in particolare:

- l'adozione degli atti amministrativi per la formalizzazione dell'adesione all'iniziativa (delibere di giunta/decreti, ecc. di approvazione del protocollo d'intesa e del progetto)
- la sottoscrizione del protocollo d'intesa
- l'adozione degli atti necessari all'avvio degli interventi a livello regionale
- la segnalazione dei rappresentanti delle Regioni/PA aderenti alla costituzione del Comitato di Pilotaggio del progetto, previsto all'interno del protocollo d'intesa
- la realizzazione delle azioni 1 e 2.

In particolare le azioni 1 e 2 prevedono:

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

L'attività di ricerca sullo stato della programmazione sociale degli interventi di inclusione sociale dei soggetti in esecuzione penale è finalizzata ad individuare le criticità e la proposizione di efficaci modalità di azione e per favorire il dialogo interistituzionale, al fine di migliorare l'efficacia degli interventi di inclusione sociale dei soggetti in esecuzione penale.

Tale azione potrebbe essere affiancata da un'attività di valutazione delle buone pratiche al fine di rilevarne il grado di trasferibilità/adattabilità a diverse realtà territoriali; sarebbe anche opportuno portare a sintesi le diversità individuate al fine di promuovere processi di trasferimento "mirati".

Il confronto su sistemi e modelli organizzativi integrati dovrà mettere in evidenza le attività di servizio messe in opera, rendendo visibili e concretamente esplorabili gli strumenti operativi specifici che tali attività richiedono, nonché i processi che collegano tra loro le diverse attività di servizio e la strumentazione per organizzare, gestire, coordinare e controllare i progetti integrati che collegano in rete più attori di servizio, con particolare attenzione alle competenze professionali necessarie per l'attivazione del progetto stesso.

Al fine poi di una valutazione degli impatti prodotti, si potrà individuare un adeguato set di indicatori, in grado di evidenziare coerenza ed efficacia degli interventi, ricadute sul processo organizzativo, qualità dell'intervento, innovazione (di processo, di figure professionali, di metodologie), standardizzazione o stabilizzazione del percorso/processo.

La suddetta attività di ricognizione potrà portare all'adozione, in via sperimentale, di modelli operativi flessibili di inserimento socio-lavorativo, personalizzabili, promuovendo la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo di reinserimento, anche non istituzionali, con particolare riferimento all'imprenditoria e alla cooperazione sociale.

L'attività di analisi potrà riguardare, altresì, le risorse territoriali, sia a livello di possibilità occupazionali, sia con riferimento ai servizi sociali presenti sul territorio di riferimento.

Tale azione ricognitiva sarà realizzata a livello regionale, ad opera di ciascuna Regione interessata, con la partecipazione del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione

Penitenziaria territorialmente competente e con il coordinamento della Task force integrata che sarà all'uopo istituita a livello centrale.

E' pur vero che alcune amministrazioni Regionali hanno già provveduto ad effettuare tale azione e in tal caso, le stesse provvederanno a rendere disponibili alle altre Regioni e alla Task force i dati finora raccolti.

2. *Implementazione dei modelli organizzativi di reinserimento socio-lavorativo delle persone soggette a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria privativi o limitativi della libertà personale*, al fine di migliorarne le potenzialità, adeguandoli al fabbisogno di ogni realtà regionale, avendo come obiettivo ultimo l'incremento, quantitativo e qualitativo, delle opportunità lavorative e la stabilizzazione del rapporto di lavoro per tali soggetti.

La sperimentazione degli interventi sul territorio servirà per acquisire quei dati necessari per la individuazione di uno o più modelli organizzativi di servizi integrati per il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale, in grado di erogare servizi di qualità in quanto rispondenti alle effettive esigenze dell'utenza e per garantire un miglior livello di sicurezza dei cittadini.

A tal fine sono stati identificati, in prima istanza i caratteri che il servizio di qualità dovrà rispettare:

1. inter-istituzionalità consolidamento delle reti territoriali
2. integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche formative, tra servizi per l'occupabilità, pubblici e privati
3. inter-professionalità degli operatori
4. approccio olistico ed individualizzato
5. organizzazione per processi
6. programmazione partecipata, coordinamento con la programmazione sociale regionale e nazionale
7. favorire lo scambio di buone prassi e lo sviluppo di prassi operative uniformi
8. sostenibilità finanziaria tra azioni, servizi offerti e contesto di riferimento
9. efficienza nella gestione di risorse

Nell'ottica di un coinvolgimento a tutto campo degli attori presenti sul territorio, potranno essere sviluppati progetti imprenditoriali che, valorizzando l'approccio di Responsabilità Sociale di Impresa, creino percorsi positivi rivolti alle persone in esecuzione penale.

Nel rispetto delle autonomie locali sarà necessario definire un sistema di governance condiviso tra Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, le Regioni, gli enti locali e gli altri attori sociali presenti sul territorio per creare un definito, costante ed efficace rapporto "a rete" tra gli operatori istituzionali e gli operatori del sociale, tutti coinvolti nella realizzazione delle condizioni generali di legalità e di recupero sociale.

L'esito di questa attività potrebbe essere un "programma quadro di massima" di livello politico istituzionale, che evidenzia i pilastri imprescindibili per una efficace governance degli interventi di reinserimento sociale e lavorativo delle persone in esecuzione penale e un "pacchetto" di possibili azioni / prassi operative applicabili per un efficace avvio di tali attività. Ciascuna realtà regionale (Regioni, Provveditorati Regionali Amministrazione Penitenziaria, etc.), formulerà un progetto per il miglioramento del servizio di inclusione che tenga conto di parametri comuni misurabili, tratti dall'analisi delle buone prassi realizzate sul territorio, al fine di consentire il monitoraggio e la valutazione.

Il progetto prevede in particolare che questa seconda azione sperimentale sia realizzata a livello regionale, con la partecipazione del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria territorialmente competente e con il coordinamento della Task force integrata che sarà all'uopo istituita a livello centrale.

#### **4. Gli adempimenti della Regione Umbria**

##### **1. Adesione al progetto**

**Deliberazione della Giunta regionale n. 766 del 11/07/2011** Oggetto: Progetto per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale" adesione e approvazione schema di accordo.

##### **2. Definizione scheda di ricognizione dei servizi e degli interventi di inclusione sociale e lavorativa delle persone sottoposte ad esecuzione penale.**

**3. Mappatura dei Servizi rivolti alle persone sottoposte ad esecuzione penale** nota prot. del 5/09/2011 nr. 0123201 la Regione Umbria ha richiesto ai Comuni sede d'istituto di pena la Mappatura dei Servizi rivolti alle persone sottoposte ad esecuzione penale, su apposita scheda.

**4. Costituzione tavolo di programmazione partecipata. Determinazione Dirigenziale n. 6827 del 23/09/2011** Oggetto: Progetto "Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale". Costituzione Tavolo di Programmazione Partecipata.

##### **5. Incontro Tavolo di Programmazione partecipata 28 settembre 2011:**

Oggetto dell'incontro:

a) Insediamento del Tavolo di Programmazione Partecipata;

b) attuazione del Progetto "*Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale*";

c) programmazione annuale degli interventi nell'area carcere.

Impegni derivanti dalla riunione:

- Rilevazione dei servizi posti in essere dai Comuni sede d'istituto di pena con relativa spesa;
- Programmazione dei servizi 2012
- Verificare la possibilità di cofinanziamento del Progetto cassa Ammende;
- Verificare la possibilità di attingere al Fondo Sociale Europeo.

## 6. Pubblicazione QT quaderni di tecnostruttura

La Tecnostruttura (su richiesta del DAP e della Regione Lombardia alla quale è affidato il coordinamento delle Regioni) ha richiesto alle Regioni aderenti al Progetto Interregionale *"Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale"*, la condivisione del Modello di rilevazione Organizzativo regionale, ed una ulteriore mappatura degli interventi realizzati in ambito regionale, in materia di esecuzione penale, per la pubblicazione su Qt Quaderni di Tecnostruttura

## 7. Incontro Tavolo di Programmazione Partecipata 18 ottobre 2011

Oggetto dell'incontro:

- a) attuazione del Progetto *"Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale"*
- b) ricognizione dei servizi effettuati dai Comuni sede d'istituto di pena rivolti alle persone detenute;
- c) definizione congiunta con i territori delle priorità d'intervento per l'anno 2012.
- d) programma annuale degli interventi, definito sulla base dei piani d'intervento locali

I presenti al Tavolo concordano sulle seguenti **priorità d'intervento per il 2012**:

- Servizio di Accompagnamento al Lavoro;
- Risorse per le Borse Lavoro;
- Riunione allargata del Tavolo di programmazione partecipata alle due Province;
- Sportelli interni al carcere;
- Accoglienza sia per i soggetti in esecuzione penale che per i loro familiari;
- Definizione del Progetto da presentare alla Cassa delle Ammende;
- L'utilizzo dei fondi FSE per i tirocini formativi e di orientamento.

8. In quella stessa sede i Comuni sede di istituto hanno consegnato la scheda di ricognizione dei servizi e degli interventi di inclusione sociale e lavorativa delle persone sottoposte ad esecuzione penale.
9. I Piani locali di intervento sono stati inviati dai quattro Comuni sede di istituto penitenziario entro il marzo 2012.
10. Con mail del 14 marzo 2012 (ore 12.38) sono state inviate tutte le schede di monitoraggio riferite ai 4 comuni sede di istituto al dott. Monetini, Dirigente dell'Ufficio del Trattamento Intramurale del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria.
11. Con mail del 4 aprile 2012 (ore 8.51) è stato inviato il piano interventi del Comune di Terni alla dott.ssa Borsani, Dirigente dell'Ufficio dell'Esecuzione Penale Esterna del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria.
- 12.

#### **4.1 ACCORDO INTERREGIONALE *“Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale”***

La Regione in base all'Accordo sottoscritto con il Ministero della Giustizia per l'attuazione del Progetto *“Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale”*, al fine di implementare i servizi in tale area, ha proceduto con DGR 882/11 e con nota prot 123201 del 5/09/11 a finalizzare delle risorse destinandole ai Comuni sede di istituto penitenziario e ripartendole in base alla popolazione penitenziaria presente al 31/12/2010.

Tali risorse, ulteriori rispetto a quelle trasferite ai Comuni e destinate all'inclusione sociale, sono state assegnate dalla Regione Umbria ai quattro Comuni sede d'istituto di pena; nello specifico, destinate alla costituzione di servizi / interventi ulteriori rispetto al consolidato storico e comunque impiegate per l'attuazione del programma annuale degli interventi da definirsi congiuntamente con la Regione Umbria e con il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria.

Le risorse ammontano ad Euro 45.000,00, e sono ripartite secondo la seguente tabella .

<b>COMUNE</b>	<b>Persone detenute nell'istituto</b>	<b>Risorse</b>
---------------	---	----------------

	<b>al</b> <b>31/12/2010</b>	
<b>Perugia</b>	<b>524</b>	<b>€ 14.094,44</b>
<b>Spoletto</b>	<b>675</b>	<b>€ 18.156,01</b>
<b>Terni</b>	<b>346</b>	<b>€ 9.306,63</b>
<b>Orvieto</b>	<b>128</b>	<b>€ 3.442,92</b>

A seguito di ciò i Comuni di Perugia, Terni, Spoleto e Orvieto hanno prodotto la mappatura delle attività in essere e i *piani di intervento locali* che definiscono il programma annuale degli interventi di inclusione sociale delle persone sottoposte ad esecuzione penale per l'anno 2012.

Inoltre con DGR n1659 del 29 dicembre 2011 sono stati destinati ulteriori € 48.055,87 per azioni a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute ed ex detenute.

**4.2 Le ricadute del Progetto “interventi per il miglioramento dei servizi per l’inclusione socio – lavorativa dei soggetti in esecuzione penale” a livello di territorio.**

**AZIONI POSTE IN ESSERE DAI COMUNI SEDE D’ ISTITUTO ANNUALITÀ 2011  
E PROGRAMMAZIONE ANNUALITÀ 2012**



## AREA ESECUZIONE PENALE

### SERVIZI ATTIVATI DAI COMUNI SEDE DI ISTITUTO

Attività presenti negli Istituti penitenziari nel 2011

<u>SERVIZI/COMUNI</u>	<u>PERUGIA</u>	<u>TERNI</u>	<u>SPOLETO</u>	<u>ORVIETO</u>
<u>SPORTELLI INTERNI AL CARCERE</u>	Sportello Ora d'Aria: Presente all'interno dell'Istituto penitenziario favorisce il sostegno alle persone in ambiente carcerario ed è presente per 6 ore settimanali.	Gestione indiretta. Soggetto gestore Arci Ora d'Aria- Terni- Associazione. (Ore erogate 12 al mese ).	Pronto intervento detenuti. Il progetto PID offre risposte ai detenuti ed ex detenuti, italiani ed extracomunitari, della Casa di Reclusione di Spoleto con particolare attenzione a coloro che non hanno una famiglia di sostegno e nessuna rete di riferimento sia formale che informale. Il sistema si articola con Sportelli informativi e di supporto all'interno e all'esterno del carcere e con la struttura di accoglienza residenziale.	Altamira. Gestione indiretta Associazione Arci Ora d'Aria fino al 31/12/2010. (20 ore di servizio erogato al mese).

<p><b><u>SERVIZI RESIDENZIALI</u></b></p>	<p>Strutture di accoglienza: accoglie temporaneamente i detenuti e i familiari dei detenuti presso l'Istituto penitenziario di Perugia.</p> <p>(Capacità di accoglienza: 4 posti.</p> <p>Tempo medio di permanenza: 6 giorni).</p>	<p>Accompagnamento detenuti: detenuti in permesso premio; famiglie in visita per i colloqui e per i permessi premio; detenuti ammessi alle misure alternative con relativo supporto e progetto da parte dell' associazione.( Capacità accoglienza 4 e tempo medio di permanenza 1 settimana).</p>	<p>Pronto intervento detenuti: Struttura di accoglienza residenziale. I soggetti destinatari sono: famiglie che fruiscono della Struttura residenziale per i colloqui interni, detenuti in permesso premio, detenuti in permesso premio congiuntamente ai famigliari, detenuti in art. 21 o semilibertà. ( Capacità di accoglienza 6 posti letto e tempo medio di permanenza 4 giorni).</p>	
<p><b><u>PRONTO INTERVENTO SOCIALE</u></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pronto ospitalità</li> <li>• Pronto intervento economico</li> <li>• Pasti, ristoro sociale</li> <li>• Spazio ristoro notturno da Gennaio 2011 (capienza persone 15)</li> </ul>		<p>Il Comune ha istituito nel 2009 la Sala Operativa Sociale per rispondere alle situazioni di emergenza sociale. Nel periodo in questione, la Sala, non ha mai effettuato interventi in favore di detenuti o ex detenuti.</p>	
<p><b><u>SERVIZI DI ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO</u></b></p>	<p>"SAL" è un servizio a scala territoriale sovra- comunale dei Comuni di Corciano, Perugia e Torgiano che, sulla base delle opportunità lavorative presenti sul territorio, elabora progetti differenziati e personalizzati di accompagnamento al lavoro per persone esposte al rischio di esclusione sociale.</p>	<p>"SAL"</p>	<p>"SAL" : opera in stretta collaborazione con l'Istituto penitenziario e l' UEPE, attraverso la concessione di borse lavoro realizzate all' esterno presso Enti, Istituzioni, Organizzazioni economiche, sociali, culturali, a seconda delle caratteristiche del beneficiario.</p>	<p>Servizio di Integrazione Sociale e Lavorativa. Gestione indiretta- Coop sociale Il Quadrifoglio.</p>

<p><b><u>SPORTELLI CONSULENZA DI INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO</u></b></p>	<p>Informazione ed accompagnamento alla ricerca del lavoro: gli sportelli sono gestiti dalla Coop.</p> <p>Frontiera Lavoro, sono aperti un giorno alla settimana in ciascuno dei quattro uffici della cittadinanza del Comune di Perugia ed un giorno alla settimana nel Comune di Corciano.</p>			
<p><b><u>ALTRI SERVIZI E INTERVENTI</u></b></p>	<p>Centro Servizi di Informazione e di Orientamento esterno all'Istituto penitenziario.</p> <p>Vengono accolti detenuti che escono dal carcere con l'obiettivo di facilitare percorsi di reinserimento sociale e vengono esaminate le richieste raccolte durante i colloqui avvenuti all'interno dell'Istituto penitenziario.</p> <p>Il Centro è aperto per 3 ore settimanali e per 3 giorni alla settimana.</p>	<p>Sportello di accoglienza esterno per detenuti in misura alternativa ed ex detenuti o in detenzioni domiciliare e per familiari.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pronto Intervento detenuti/ Sportello esterno ( lo Sportello esterno fornisce e dà informazioni su accoglienza temporanea e ricerca di abitazioni);</li> <li>• Contributo economico;</li> <li>• Intermediazione abitativa;</li> <li>• Fondo alimentare;</li> <li>• Borse lavoro effettuate all'interno del carcere;</li> <li>• Progetto Informa Lavoro: ha la finalità generale di migliorare le condizioni di occupabilità dei detenuti e le condizioni della funzionalità e vivibilità della Struttura carceraria di Spoleto. Tale progetto si realizza</li> </ul>	

			<p>attraverso un modello articolato di intervento fondato sul rafforzamento dei percorsi avviati con il progetto IN OUT;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• E' stata data l' adesione all' iniziativa denominata Lavoro di Pubblica Utilità- recupero del patrimonio ambientale, proposta dal Ministero della Giustizia, riguardante la ricerca di opportunità occupazionali a favore di detenuti nel settore del recupero del patrimonio ambientale e la relativa creazione di una casella di posta elettronica dedicata al lavoro penitenziario.</li></ul>	
--	--	--	---	--

## Tabella Riassuntiva Piani Locali Comuni sede di istituto

ANNUALITÀ 2012

<b>COMUNI/SERVIZI</b>	<b>PERUGIA</b>	<b>TERNI</b>	<b>SPOLETO</b>	<b>ORVIETO</b>
<b>SPORTELLI INTERNI AL CARCERE</b>	<i>Sportello Ora d'Aria (interno al carcere).</i>	Sportello ARCI Ora d'Aria (interno al carcere).	Sportello interno al carcere / <i>miei tempi e coop.soc. il Cerchio</i>	
<b>SPORTELLI ESTERNI AL CARCERE</b>	<i>Sportello Ora d'Aria</i>	<i>Sportello ARCI Ora d'Aria</i>	Sportello esterno al carcere / <i>miei tempi e coop.soc. il Cerchio</i>	
<b>SERVIZI RESIDENZIALI</b>	<i>Struttura di accoglienza per i detenuti ed i familiari.</i>	Progetto accompagnamento detenuti – Casa di accoglienza per detenuti in permesso premio e/o familiari (Ora d'Aria).	PID pronto intervento detenuti <i>coop.soc. il Cerchio</i>  <i>Servizio di accompagnamento al lavoro. SAL Coop.soc il Cerchio</i>	

<p><b>PRONTO INTERVENTO SOCIALE</b></p>	<p><i>Pronto Intervento Sociale.</i></p> <p><i>Uffici della cittadinanza: interventi per persone con pendenze penali ed ai loro nuclei familiari – Interventi per persone con pendenze penali e ai loro nuclei familiari – interventi/azioni post-penitenziari:</i></p>		<p>Implementazione dell'attività del Servizio di</p>	
<p><b>SERVIZI DI ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO</b></p>	<p><i>Servizio di accompagnamento al lavoro. SAL</i></p>	<p>Percorsi di inclusione sociale e socio lavorativa (Direzione Servizi Sociali).</p>	<p><i>Pronto Intervento Sociale Coop. Soc. Il Cerchio</i></p>	

<p><b>SPORTELLLO CONSULENZA DI INSERIMENTO SOCIO- LAVORATIVO</b></p> <p><b>ALTRI SERVIZI E INTERVENTI</b></p>	<p>Interventi per le madri detenute.</p>	<p>Percorsi di mediazione, supporto alla genitorialità, gruppi auto-mutuo-aiuto a favore dei nuclei familiari (Direzione Servizi Sociali).</p>	<p>Accompagnamento al lavoro dedicata a soggetti in esecuzione penale.</p> <p>Implementazione delle borse lavoro destinate a soggetti in esecuzione penale.</p>	<p>SISL (servizio per l'inclusione sociale e lavorativa fasce deboli della popolazione): per il 2012 si prevede l'attivazione di due borse socio-assistenziali e l'incremento degli interventi di borse socio-assistenziali dei soggetti in esecuzione penale e l'incremento del numero di aziende disponibili ad ospitare borse socio-assistenziali.</p>
---	--	--	---	---

### 4.3 Le proposte dei Comuni sede di istituto di pena per la futura programmazione

4. Con mail del 27 novembre 2012 ore 10.03 è stato inviato il piano degli incontri di programmazione del **Comune di Orvieto**, nella quale è stato specificato che si è tenuto un solo incontro a livello territoriale nell'area dell'esecuzione penale. Nel suddetto incontro che si è svolto nel mese di giugno e al quale hanno partecipato le educatrici del carcere, l'assistente sociale dell'UEPE e il personale del servizio di integrazione sociale lavorativa del Comune (un assistente sociale, un educatore ed un mediatore del lavoro) è stato programmato l'avvio di tre borse a favore dei detenuti, di cui, solo una è stata avviata nel mese di settembre 2012, mentre per l'altra il Comune è ancora in attesa delle decisioni dell'autorità giudiziaria.
  
5. Con mail dell' 11/12/2012 è stato inviato il piano degli incontri di programmazione del **Comune di Spoleto**, ai quali hanno partecipato, oltre al livello istituzionale, tutti i soggetti che da anni operano sul territorio in collaborazione con l'amministrazione comunale e penitenziaria a supporto del reinserimento sociale dei soggetti in esecuzione penale. Il primo incontro svoltosi nel mese di Settembre 2011, ha visto la partecipazione del responsabile di zona dott.ssa Cinzia Calef, del coordinatore SAL e del referente Uffici della cittadinanza per l'area esecuzione penale dott.ssa Monica Calvani e dell' Assessore alle Politiche Sociali Paolo Proietti. Al successivo incontro, svoltosi il 10 Ottobre 2011, hanno partecipato dott.ssa Monica Calvani, referente area carcere e i referenti della coop. Cerchio, gli operatori del servizio PID (Pronto intervento detenuti). Nell'incontro si è affrontato il tema delle banche dati e della compilazione della scheda di monitoraggio sul sistema dei servizi esistenti nell'area esecuzione penale. Nel successivo incontro del 12 Ottobre 2011, è stato istituito il tavolo di programmazione partecipata al quale partecipano: i referenti quali l' U.E.P.E., gli operatori del servizio PID, il Responsabile di zona Cinzia Calef, il Coordinatore area esecuzione penale e SAL Monica Calvani. Successivamente, il 18 Ottobre 2011 il Comune ha partecipato all'incontro convocato dalla Regione. Infine, nel Marzo 2012 è stato convocato il Tavolo tematico "Esecuzione penale", che ha visto la partecipazione della Dott.sa Antinarelli Direttore Distretto Asl 3 n. 2, della Dott.sa Monaco Direttore UEPE Spoleto e delegata alla rappresentanza della Casa di Reclusione di Spoleto, del Dott. Elio Biccini Resp. Centro per l'Impiego, della Coop. il Cerchio come gestore del PID e dell' Associazione I miei tempi; in tale sede è stato condiviso il Piano Locale di Intervento per l'anno 2012, poi presentato ufficialmente in regione e finanziato.



Tale modalità condivisa di costruzione e realizzazione del progetto si è naturalmente collocata all'interno di una modalità complessiva di condivisione e concertazione territoriale che ormai il Comune di Spoleto ha fatto propria e promuove da anni. I referenti del Comune hanno comunque registrato una fattiva e produttiva collaborazione da parte di tutti gli altri soggetti coinvolti, in un'ottica di vera integrazione e condivisione di responsabilità, interventi ed obiettivi.

L'Amministrazione Comunale fa presente che tali stretti rapporti di collaborazione e condivisione hanno anche consolidato la consapevolezza dell'enormità del problema legato all'inclusione sociale della popolazione carceraria, con particolare riferimento al territorio spoletino ed all'istituto penitenziario, che ormai ospita ca 700 persone, molte delle quali immigrate, tossicodipendenti, senza alcun legame familiare o di rete nel territorio spoletino. È emersa quindi la necessità di rafforzare ulteriormente gli interventi di inclusione lavorativa, di consolidamento delle competenze professionali dei soggetti in esecuzione penale, ampliare le possibilità di usufruire delle misure alternative in un'ottica di vera riabilitazione sociale.

Tale consapevolezza fa presente l'amministrazione Comunale si scontra, ovviamente, con un quadro desolante di tagli alle risorse disponibili, con particolare riferimento all'amministrazione della giustizia, ma anche al comparto del welfare locale.

Tutti i componenti del tavolo territoriale tematico per l'area esecuzione penale esprimono, quindi, unanimemente la necessità che venga messa a regime la disponibilità di risorse vincolate da gestire sulla base di progetti condivisi, strettamente monitorati e rendicontati, considerando il reinserimento sociale e l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale l'unico valido strumento per realizzare un vero progetto di riabilitazione sociale ed arricchire le opportunità di percorsi di vita alternativi e fondati sulla legalità.

6. Con mail del 25/01/2013 è stato inviato il piano degli incontri di programmazione del **Comune di Terni**, nel quale si rende nota l'attivazione dell' Area del Welfare leggero e del Welfare abitativo, nonché l' Area dell' occupabilità ( Sistema SAL) al fine di garantire la progettazione condivisa, la costruzione integrata, l'attivazione oltre che il monitoraggio e tutoraggio di progetti personalizzati, integrati di inclusione sociale e/o socio-lavorativa di detenuti dimittenti, dimessi, soggetti in misura alternativa, soggetti in attesa di misura alternativa. Sono stati attivati interventi ad hoc anche per rispondere al disagio abitativo attraverso consulenze alle persone in carico in merito:

. l'esistenza di Bandi di Edilizia Sovvenzionata indetti dal Comune di Terni e loro funzionamento,

. esistenza del servizio “emergenza” (attuabile secondo le disponibilità dell’ Ente, al momento della richiesta) e relativi requisiti di accesso.

Relativamente al disagio socio-economico/povertà, sono stati garantiti sostegni economici attraverso misure accessorie dirette e indirette ad hoc, quali:

- . Anticipo abbonamenti relativi ai mezzi di trasporto,
- . Spese sostenute per l’ accensione delle assicurazioni Inail e Rc;
- . Rimborsi per le ore di tirocinio formativo esperienziale già dal primo mese di svolgimento delle attività, rimborso spese per utilizzo documentato di mezzi di trasporto;
- . Reperimento, fornitura e manutenzione di mezzi per facilitare il raggiungimento dei contesti ospitanti (biciclette).

Relativamente al disagio emerso nell’ ambito delle relazioni intra-familiari si è attivata una relazione di aiuto attraverso la costruzione e la gestione di progetti sull’ intero nucleo familiare e differenziati rispetto agli specifici bisogni e risorse individuali, con colloqui di Counseling Psicosociale cogestiti ( Ass. sociale Comunale, Ass. sociale di riferimento per l’ UEPE e Operatori del sistema SAL). Da Luglio 2012 ad oggi, sono stati costruiti progetti personalizzati integrati d’ inclusione socio-lavorativa per 3 persone, con attivazione di tirocini formativi esperienziali c/o aziende del territorio collaboranti con il sistema SAL. Sia i progetti attivati (tranne per una persona), che quelli in valutazione, sono attualmente in atto e si protrarranno per i primi mesi del 2013 (data la situazione attuale, presumibilmente fino al mese di Maggio 2013). Vista la positiva esperienza realizzata nel 2012, si intende proseguire sulle stesse linee progettuali avviate, valorizzando il Protocollo operativo d’ intesa sopra citato, la cui finalità è l’ inclusione sociale, socio - lavorativa di persone sottoposte a misure restrittive e integrazione socio - sanitaria. Invece, circa la Direzione Servizi Sociali si attiveranno prevalentemente tre aree di welfare: l’ area dell’ Occupabilità (Sistema SAL), l’ area del Welfare Leggero e quella del Welfare Comunitario, nella logica della progettazione territoriale integrata e del coinvolgimento attivo del soggetto.

Le aree di intervento riguarderanno principalmente:

- il disagio abitativo (partecipazione ai Bandi di Edilizia Sovvenzionata indetti dal Comune di Terni, a prescindere dall’ attuale effettiva necessità di un alloggio all’ esterno;
- l’ emergenza abitativa valutata all’ interno del Progetto individualizzato e attuabile secondo le disponibilità dell’ Ente, al momento della richiesta);

- la marginalità socio culturale (attivazione di tutte le risorse territoriali utili a sostenere l'integrazione sociale e culturale delle persone immigrate che sviluppano un progetto di residenzialità nel territorio della Zona Sociale n°10);
- il disagio socio-economico/povertà:

Per quanto concerne le persone sottoposte a misure di esecuzione penale esterna e/o alle loro famiglie, quale intervento a sostegno del percorso di reinserimento posto in essere attraverso il progetto personalizzato integrato di aiuto, potranno essere attivati:

- A) interventi economici a sostegno del nucleo familiare residente del soggetto detenuto,
- B) interventi economici post penitenziari.

Il Piano si integra con le altre azioni messe in atto dall'Amministrazione Comunale a favore delle persone in esecuzione penale come il progetto "Accompagnamento Detenuti".

Per l'anno 2013, al fine di una ulteriore valorizzazione e qualificazione del lavoro di rete, è prevista anche la costituzione e l'attivazione di un gruppo di lavoro misto e l'ampliamento della rete attraverso il coinvolgimento attivo di alcuni partners istituzionali.

15. Con mail del 21/01/2013 è stato inviato il piano degli incontri di programmazione del Comune di Perugia, nel quale viene riportato il quadro generale delle aree, dei servizi, delle attività e delle risorse, relativi agli interventi attivati per l'anno 2012 e programmati per l'anno 2013, rispetto alle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria (come riportato nella tabella a piè di pagina).

## **5. ALTRE AZIONI DELLA REGIONE UMBRIA PER FAVORIRE L'INCLUSIONE SOCIALE E LAVORATIVA DELLE PERSONE DETENUTE ED EX DETENUTE 2011 – 2012:**

### **5.1 FONDO SOCIALE EUROPEO 2007/2013 – ASSE III – INCLUSIONE SOCIALE - PERSONE DETENUTE**

Questo asse contempla un obiettivo specifico cioè quello di sviluppare percorsi integrati e migliorare il reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro.

I contenuti di questo Asse prevedono per l'integrazione al lavoro dei soggetti svantaggiati, (tra i quali spiccano i detenuti e gli ex detenuti, i tossicodipendenti, gli immigrati, i diversamente abili), l'orientamento personalizzato, la formazione e l'accompagnamento personalizzato al reinserimento lavorativo.

La Regione ha destinato alle due Province una quota del FSE- ASSE III al fine del reinserimento lavorativo delle persone detenute ed ex detenute per attività che si sono svolte nell'arco temporale 2010 -2012 e nello specifico:

- € 528.100,00 per la provincia di Perugia
- € 122.566,00 per la provincia di Terni

La provincia di Perugia ha finanziato 4 progetti formativi, di cui uno alla Casa Circondariale di Perugia (€238.900,00) e tre alla Casa di reclusione di Spoleto (€121.200,00 €145.600,00 €76.000,00) . La modalità di intervento è stata quella di promuovere la realizzazione di percorsi integrati di orientamento e bilancio delle competenze, formazione e accompagnamento al lavoro per persone detenute o in carico agli UEPE.

La provincia di Terni ha invece utilizzato la modalità del bonus formativo individuale dell'importo massimo di € 3.000,00/cadauno, sono stati formati complessivamente 41 persone detenute presso gli istituti di pena di Terni e Orvieto così distribuiti:

- 13 corso panettiere (€ 38.566,71)
- 17 corso pasticciere (€51.000,00)
- 11 corso pizzaiolo ( € 33.000,00)

## **5.2 PROGETTO RAIL**

La Regione e il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione penitenziaria hanno presentato alla Cassa delle Ammende un progetto regionale volto al reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute.

Il progetto nasce dall'esigenza di sostenere i condannati dimissibili dagli istituti penitenziari dell'Umbria, che possano essere ammessi alla detenzione domiciliare infra-annuale, ad altre fattispecie di detenzione domiciliare previste dall'ordinamento, ovvero, in subordine, condannati ammessi ad altre misure alternative.

Lo stesso si avvale della consolidata esperienza di collaborazione con il territorio, che ha consentito negli anni la realizzazione di iniziative e progetti finalizzati al recupero sociale dei condannati, al contenimento della recidiva, contribuendo alle politiche territoriali della sicurezza sociale. Prevede, inoltre, azioni volte a sperimentare progetti di accoglienza comunitaria, e azioni volte all'implementazione di competenze ed abilità per l'acquisizione e/o il consolidamento del livello di autonomia per coloro che sono dimessi dal carcere al fine di ridurre o contenere il rischio di recidiva.

Il progetto si articola su due assi strategici:

A) accoglienza presso strutture residenziali comunitarie;

B) attività volte a sostenere l' inclusione sociale e lavorativa.

Più specificatamente prevede :

- azioni di accoglienza, formazione ed inserimento lavorativo destinate prioritariamente a condannati in detenzione domiciliare o altra misura alternativa con un residuo pena non superiore ad un anno;

- Il progetto proposto dal Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria dell'Umbria e dall'Assessorato Regionale Welfare e Istruzione, prevede il coinvolgimento:

- degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna della Regione Umbria,

- degli Assessorati della Formazione delle Provincie,

- del Terzo Settore umbro,

- dei Comuni capofila di Zona Sociale dell'Umbria,

Il progetto ha durata biennale e prevede che i destinatari dello stesso possano fruire, anche contemporaneamente degli interventi previsti per un periodo di sei mesi rinnovabili, per motivate valutazioni espresse dai servizi competenti per ulteriori sei mesi.

Le azioni progettuali sono rivolte a condannati, italiani o stranieri, residenti o domiciliati nel territorio dell'Umbria, i quali vengono ammessi alla detenzione domiciliare o in subordine ad altre misure alternative alla detenzione.

Ciascun beneficiario potrà usufruire degli interventi per un periodo di 6 mesi, eventualmente prorogabili, fino ad un massimo di 12 mesi.

La regione Umbria cofinanzia il progetto presentato alla Cassa delle Ammende con € 259.200,00.

### **5.3 CONSORZIO OPEN**

La Regione Umbria ha avviato un rapporto di collaborazione con il **Consorzio O.P.E.N. Offender Pathways to Employment National Network**.

L'Open è un consorzio che opera con la finalità di sviluppare nuovi sistemi e strategie per l'inserimento e la stabilizzazione lavorativa e occupazionale di adulti e minori autori di reato attraverso iniziative orientate a prevenire i fenomeni di esclusione sociale e di recidiva, nonché riabilitare, sostenere, accompagnare i processi di emancipazione e inclusione di persone svantaggiate, nei contesti familiari, amicali, e sociali di riferimento.

Nello specifico il Consorzio è un network nazionale, che aggrega una pluralità di organizzazioni private (Cooperative sociali, imprese profit, Associazioni di volontariato e di promozione sociale, associazioni datoriali e sindacati) ed istituzioni (Amministrazione

penitenziaria, Regioni, Enti Locali, Tribunali di Sorveglianza, ecc), che hanno scelto di unire forze e competenze per combattere l'esclusione sociale e la recidiva di chi ha terminato la pena e deve poter rientrare da cittadino nella piena legalità.

Il consorzio Open opera al fine di promuovere l'evoluzione:

- di una efficace partecipazione negli spazi di formazione e di lavoro per chi è privato della libertà, a partire dall'interno degli istituti penitenziari e poi sul territorio, con le misure alternative alla detenzione e al termine della pena;
- della formazione inter-professionale degli operatori in carcere e sul territorio;
- dell'incontro e del dialogo tra le istituzioni, mondo dell'impresa e dell'economia sociale, in modo che cresca l'interesse ad investire nel "pianeta giustizia" gravando il meno possibile sulla spesa pubblica;
- di nuovi orizzonti culturali e proposte di cambiamento in tema di giustizia riparativa, mediazione penale, prevenzione, misurazione di efficacia/efficienza, valutazione della popolazione a rischio, governance territoriale, comunicazione pubblica.

#### **5.4 "LEARNING NETWORK PROPOSAL ACTIVE INCLUSION" (RETE DI INCLUSIONE ATTIVA)**

La Regione Umbria ha aderito alla rete "**Learning Network Proposal Active Inclusion**" che mira a sostenere l'emarginazione sociale, in particolare offenders ed ex offenders, capofila della rete è il NOMS (National Offender Management Service del Ministry Of Justice).

Compito dell'Active Learning Network (di seguito Rete di inclusione attiva) sarà quello di identificare i programmi, gli interventi e le iniziative innovative in tutta l'UE al fine di affrontare il tema dell'inserimento lavorativo dei gruppi sociali afferenti all'area dell'emarginazione e dell'esclusione.

In particolare l'adesione della Regione Umbria è stata data a favore del target detenuti ed ex detenuti, con l'obiettivo di individuare strumenti e tecniche per aumentarne l'adattabilità nel mondo del lavoro.

La *Rete di inclusione attiva* attraverso la definizione di programmi ed interventi indirizzerà le autorità di gestione del FSE in tutti i paesi dell'Unione Europea; tale lavoro sarà raggiunto attraverso la ricerca e la cooperazione transnazionale.

La *Rete di inclusione attiva* garantisce inoltre la longevità del suo lavoro, collegando le sue operazioni ed i risultati alla consegna dell'agenda Europa 2020, contribuendo

all'elaborazione delle politiche e migliorare la qualità e l'efficienza dei programmi dei fondi strutturali.

Il progetto si propone inoltre di creare una rete di esperti che periodicamente si incontreranno per imparare a costruire e condividere informazioni tra le autorità di gestione del FSE, i tecnici e chi ha il compito di porre in essere le politiche.

## **5.5 FORMAZIONE CONGIUNTA OPERATORI - Corso di formazione**

### ***“Paradigma riabilitativo: la gestione delle misure alternative alla detenzione per persone alcool/tossicodipendenti nella rete territoriale”***

Il corso è realizzato congiuntamente da Regione Umbria - Direzione Salute, Coesione sociale e Società della conoscenza e Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria dell'Umbria, Ufficio Esecuzione Penale Esterna. Per quanto riguarda la Regione, esso si inquadra all'interno del piano della formazione 2012, approvato con DGR n. 534 del 1/6/2011, mentre per quanto riguarda il PRAP per l'Umbria esso è incardinato nella formazione annuale autorizzata dall'Istituto Superiore Studi penitenziari (I.S.S.P).

L'iniziativa è rivolta ad operatori di tutto il territorio regionale (max 50), impegnati concretamente nel campo oggetto del corso, che assumono, per il lavoro di elaborazione sopra indicato, il ruolo di referenti dei servizi di appartenenza.

Nello specifico, si prevede la partecipazione delle seguenti tipologie di servizi:

- Dipartimenti per le dipendenze delle ASL
- Dipartimenti di Salute mentale delle ASL, per il tema della doppia diagnosi
- Uffici di Esecuzione Penale Esterna
- Privato sociale accreditato (Comunità terapeutiche, Unità di strada)
- Servizi sociali dei Comuni
- Referenti della sanità penitenziaria delle ASL

Risorse regionali impiegate € 6.000,00 circa

## **5.6 Bando PER LA PRESENTAZIONE DEI PROGETTI VOLTI A MIGLIORARE LA SICUREZZA DELLE COMUNITÀ LOCALI. Annualità 2011-2012**

Per l'annualità 2011/2012 il finanziamento regionale è stato destinato alla progettualità dei Comuni, ed in particolare ai progetti che prevedono interventi che ricadono nelle sei **aree progettuali di intervento prioritario**, individuate nell'atto di programmazione di cui alla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 121 del 31 gennaio 2012.

In particolare una delle azioni progettuali di intervento prioritario riguardava il **potenziamento di attività di reinserimento sociale dei detenuti (art. 4 comma 1, lettera n legge regionale 13/2008).**

La stessa dava la possibilità ai Comuni di presentare azioni progettuali indirizzate alla promozione di interventi di inclusione sociale e lavorativa dei soggetti detenuti ed ex detenuti individuando anche modelli di intervento, in grado di erogare servizi di qualità in quanto rispondenti alle effettive esigenze dell'utenza e che al contempo garantiscano un miglior livello di sicurezza dei cittadini.

Con il bando sopracitato è stata finanziata un'azione a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute attraverso percorsi di accompagnamento al lavoro e borse lavoro al Comune di Spoleto per complessivi € 16.000,00

Inoltre l'istituto di pena di Perugia Capanne, sui fondi destinati alla sicurezza dei cittadini, ha fatto richiesta di un cofinanziamento per lo sviluppo di attività agricole e zootecniche nei terreni di proprietà del carcere e per la creazione di un laboratorio di sartoria, pari a € 30.000,00.

<b>COMUNI</b>	<b>DGR 882/11</b>	<b>L.R.13/2008 sicurezza</b>	<b>DGR 1659/11</b>	Formazione congiunta	Tot. Comuni	<b>Tot. Generale</b>
<b>Perugia</b>	€ 14.094,44	€ 30.000,00			<b>€44.094,44</b>	
<b>Spoleto</b>	€ 18.156,01	€ 16.000,00			<b>€34.156,01</b>	
<b>Terni</b>	€ 9.306,63				<b>€ 9.306,63</b>	
<b>Orvieto</b>	€ 3.442,92				<b>€ 3.442,92</b>	
<b>Tot</b>	<b>€45.000,00</b>	<b>€46.000,00</b>	<b>€48.055,87</b>	€ 6.000,00		<b>€145.055,87</b>



**Osservazioni a cura del Provveditorato  
dell'Amministrazione Penitenziaria per l'Umbria.**

## PROVVEDITORATO REGIONALE AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA PER L'UMBRIA

*Osservazioni e proposte a cura dei direttori dell' Ufficio dei Detenuti e del Trattamento intramurario e dell'Ufficio dell'Esecuzione Penale Esterna*

*Dott. Settimio Monetini  
Dott.ssa Laura Borsani*

### 1. Premessa

Le riflessioni espone corrispondono ad una concezione del lavoro sociale che segue la logica della programmazione condivisa come presupposto fondamentale per la riuscita degli interventi.

Nella cornice di riferimento rilevano in modo particolare:

- *Le Linee guida in materia d'inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria* (Commissione Nazionale Consultiva e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli enti locali ed il volontariato – Ufficio per i rapporti con le Regioni, gli enti locali e il terzo settore D.A.P.) 2008;
- *Le Linee guida in materia di formazione professionale e lavoro per le persone sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà personale* (Commissione Nazionale Consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali ed il volontariato – Ufficio per i rapporti con le Regioni, gli enti locali e il terzo settore D.A.P.).

Tali documenti hanno come obiettivo l'implementazione di una rete integrata e intendono valorizzare il lavoro già svolto a livello territoriale, laddove richiamano i policy maker a verificare e mettere a regime le buone prassi già attivate a livello territoriale.

Nel territorio dell'Umbria, l'adesione alla logica di interventi coordinati e co - progettati si è ulteriormente consolidata con l'adesione della Regione Umbria all'Accordo Interregionale transnazionale per l'inclusione sociale e lavorativa siglato nel maggio 2011 con il Ministero della Giustizia.

In ambito penitenziario, al fine di rendere dignitose le condizioni di detenzione e di approntare misure adeguate a diminuire il rischio di recidiva, l'ordinamento penitenziario prevede un'ampia offerta di opzioni trattamentali, in particolare, il lavoro retribuito, i corsi scolastici o di formazione professionale, il mantenimento dei rapporti con le famiglie, le attività culturali, ricreative e sportive, ecc. Tale offerta deve favorire "la realizzazione della personalità dei detenuti" ed in particolar modo la riabilitazione dei più giovani, i contatti con la famiglia e, soprattutto, l'attuazione di un "trattamento rieducativo, comune o individualizzato". Dal percorso trattamentale intramurario può svilupparsi la possibilità di accedere alle misure alternative alla detenzione (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà).

Il reinserimento sociale del detenuto, nella sua complessità, comporta l'adozione di strategie di sistema; pertanto, una conoscenza adeguata delle caratteristiche della popolazione detenuta, sia di tipo qualitativo che quantitativo, costituisce la premessa per una migliore allocazione delle risorse gestite dai servizi e consente agli amministratori di meglio valutare le modalità con le quali le risorse sono attivate, in quale misura, per quali servizi e verso quali utenti.

L'Amministrazione Penitenziaria e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali e del quadro normativo (essenzialmente: ordinamento penitenziario e normativa regionale di settore, in

particolare in materia di welfare, servizi per l'impiego, formazione professionale, istruzione, politiche per la famiglia e per l'infanzia, assistenza sanitaria), devono adoperarsi attivamente per superare le discriminazioni all'accesso a tali servizi ed opportunità, soprattutto se fondate sullo *status* socio-economico sfavorevole del detenuto e della sua famiglia<sup>1</sup>.

## 2. La realtà penitenziaria umbra

Negli istituti penitenziari dell'Umbria sono presenti attualmente circa 1.700 detenuti. Nel 2013 è previsto si aggiungano ulteriori 300 detenuti che saranno ospitati in una nuova sezione detentiva appena ultimata dall'Amministrazione penitenziaria presso l'istituto di Terni.

In ambito regionale, il numero degli ingressi dalla libertà negli ultimi anni ha visto una media di più di 3 ingressi al giorno; gli stranieri sono oltre il 60 % degli entrati dalla libertà e quasi il 70% degli ingressi dalla libertà in Umbria interessa il solo istituto penitenziario di Perugia Capanne. Circa la metà di tali detenuti sono accusati di reati relativi al traffico di stupefacenti.

Al 30 giugno 2011, dei detenuti ristretti negli istituti penitenziari dell'Umbria (1.722), solo il 3,6% è nato in Umbria, mentre il 45,3% è nato in uno Stato estero, il 25% in Campania, l'8,3% in Sicilia, il 4,6% nel Lazio, il 3,3 % in Puglia.

Le nazionalità straniere più rappresentate tra i detenuti ristretti in Umbria sono quelle marocchina, romena, tunisina, albanese, nigeriana ed egiziana.

Ha uno o più figli 1 detenuto italiano su 3 ed il 17% circa dei detenuti stranieri; l'età media dei detenuti italiani è peraltro maggiore di quella dei detenuti stranieri.

Un'alta percentuale dei detenuti ha varie problematiche connesse alle dipendenze.

Dei detenuti presenti negli istituti penitenziari dell'Umbria meno del 15% presta una qualche attività lavorativa per conto dell'Amministrazione penitenziaria e circa l'1% lavora alle dipendenze di un datore di lavoro diverso.

La semilibertà (art. 48 ord. pen.) ed il "lavoro all'esterno" (art. 21 ord. pen.), che costituiscono due misure che consentono al detenuto di trascorre parte della giornata fuori dall'istituto penitenziario, di solito per svolgere attività lavorative e/o migliorare i legami con la famiglia e con il contesto sociale, in vista di un pieno ritorno alla vita libera, interessava al 30 giugno 2012 globalmente 30 detenuti, cioè solo l'1,5% della popolazione detenuta umbra complessiva.

---

<sup>1</sup> Il c.d. "trattamento rieducativo individualizzato" deve essere calibrato "in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti", incluse quelle economiche (artt. 1 e 13 ord. pen.). Sono comprese le attività istruttive, lavorative (al condannato "è assicurato il lavoro": art. 15 ord. pen.), di formazione professionale o di istruzione anche universitaria (artt. 19-20 ord. pen.), culturali ricreative, sportive, dei contatti con la famiglia (art. 28 ord. pen.). Anche l'assistenza alla famiglia del detenuto, spesso residente in un'altra regione, è da realizzarsi attraverso la "collaborazione degli enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale" (art. 45 ord. pen.): "deve essere fornito ai familiari, specialmente di età minore, sostegno morale e consiglio, per aiutarli (...) senza trascurare i problemi pratici e materiali eventualmente causati dall'allontanamento del congiunto" (art. 94, comma 1, ord. pen.). Il trattamento del detenuto deve contribuire alla rimozione degli "ostacoli di ordine economico e sociale" che, secondo l'art 3, comma 2 della Costituzione, la Repubblica deve "rimuovere" e la condizione carceraria deve favorire il superamento delle "difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita" (art. 128 decreto legislativo n. 112/1998), e creare le premesse perché siano superati gli stati acuti di "bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia" (art. 1, legge 8 novembre 2000, n. 328).

Peraltro, il numero sopra riportato di detenuti ammessi a tali benefici penitenziari è aumentato nel 2012 rispetto agli anni precedenti, in quanto erano in corso di realizzazione alcuni progetti approvati e finanziati dalla Provincia di Perugia con il POR FSE 2007/2013, attualmente conclusi.

Si osserva inoltre che anche negli istituti penitenziari dell'Umbria è registrato il fenomeno nazionale delle c.d. "porte girevoli", per il quale moltissime persone vengono private della libertà in misura pre cautelare o cautelare per un tempo limitato a pochi giorni. Tale fenomeno interessa in questa sede per le alte conseguenze psicologiche, sanitarie, sociali e familiari che comporta inevitabilmente sullo stesso detenuto e sulla sua famiglia e per l'onere al quale devono far fronte i servizi penitenziari per la gestione di tali persone.

Da un monitoraggio effettuato nel 2011, è emerso che circa la metà dei detenuti al momento della dimissione (la gran parte senza residenza o domicilio in Umbria), non era in possesso di alcuna somma di denaro, né di un documento di identità; 1/3 dei dimessi non avevano fornito indicazioni su possibili soluzioni abitative; poco meno di 1/3 aveva fornito indicazioni su familiari ai quali ricongiungersi una volta dimesso, mentre un 1/3 aveva fornito indicazioni su possibili attività lavorative da svolgere una volta dimesso. Un'analoga quota (30%circa) aveva manifestato problematiche di tossicodipendenza, alcoolodipendenza, disagio mentale o fisico, ma solo per una minoranza di costoro si potevano dedurre notizie sulla predisposizione di un programma riabilitativo una volta ritornati in libertà. Una parte di questi detenuti in dimissione aveva manifestato l'esigenza di un sostegno da parte dei familiari o dei volontari. Per quanto riguarda il contesto territoriale dove andare a vivere, il 33,3% ha dichiarato di avere domicilio in Umbria, il 42,4% in altra regione italiana; il 18,8% in uno Stato estero (per il 5,6% tale dato non è stato rilevato).

Risulta, infatti, una preponderante presenza di detenuti non umbri negli istituti penitenziari della regione: solo il 3,6% dei detenuti sono nati in Umbria e solo un quarto circa ha dichiarato, al momento dell'arresto, la propria residenza in ambito regionale.

Riguardo alla cosiddetta "area penale esterna" ovvero le misure alternative alla detenzione, si rileva che parte significativa dei detenuti ristretti negli istituti dell'Umbria chiede di accedere a benefici da fruire in altre Regioni.

Gli stranieri presenti negli stessi istituti umbri accedono in numero modesto ai benefici penitenziari, atteso che sono in gran parte in custodia cautelare ovvero non possono avvalersi di idonee risorse familiari, lavorative o alloggiative in Italia.

Le fonti statistiche del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per quanto riguarda l'esecuzione penale attraverso misure alternative alla detenzione, in Umbria, nel 2011, riportano i seguenti dati relativi alle due principali tipologie:

- affidamento in prova al servizio sociale: sono stati seguiti dagli U.E.P.E. nel periodo considerato 326 condannati ex art. 47 l. 354 (affidamento ordinario) e art. 94 l. 309/90 (affidamento tossico/alcolodipendenti); il dato è riferito ai condannati ammessi ai benefici citati sia dallo stato di libertà che dallo stato di detenzione, cioè provenienti dagli istituti penitenziari o dagli arresti domiciliari;
- detenzione domiciliare: sono stati seguiti dagli U.E.P.E. nel periodo considerato 177 condannati; il dato è riferito ai condannati ammessi al beneficio sia dallo stato di libertà che dallo stato di detenzione, cioè provenienti dagli istituti penitenziari o dagli arresti domiciliari.

Si evidenzia inoltre che gli U.E.P.E. della regione, oltre alle citate misure alternative alla detenzione, hanno seguito n. 1.687 condannati, nel 2011, con attività di consulenza e trattamento intramurario, o di indagine sociale.

Nel processo di presa in carico degli utenti e nella correlata predisposizione di progetti individualizzati volti al reinserimento sociale attraverso le misure alternative alla detenzione, si

mostrano spesso nella loro criticità i bisogni abitativi e quelli connessi alla formazione ed al lavoro. L'insufficienza delle strutture di accoglienza sul territorio regionale, si è acuita con l'entrata in vigore della l. 199/2010 e successive modifiche.

Tale legge, nata per contrastare il sovraffollamento carcerario favorendo, con un procedimento giurisdizionale rapido e "leggero", l'accesso alla detenzione presso un domicilio di persone detenute prossime al fine pena (ovvero con pena residua inizialmente di 12 mesi, poi ampliati a 18), ha visto a distanza di poco più di due anni dalla sua entrata in vigore, un'applicazione in un numero ridotto di casi, rispetto all'alto numero di persone potenzialmente interessate.

Le strutture per l'accoglienza presenti in regione e fruibili da soggetti in esecuzione penale, al di fuori quindi delle reti familiari / parentali, sono riconducibili sostanzialmente alle case alloggio, comunità di vita, dormitori gestiti direttamente dalle Caritas Diocesane dell'Umbria; la mancanza di opportunità abitative ulteriori non ha consentito di dare risposta ai molti detenuti che dagli istituti dell'Umbria che avrebbero potuto avere accesso alla detenzione domiciliare (pur se in gran parte senza alcuna residenza o domicilio in Umbria). Sulla questione, si rappresenta che alcune amministrazioni comunali per l'accoglienza dei detenuti in permesso premio e quale punto di appoggio per le famiglie dei detenuti, hanno da anni già messo a disposizione strutture per l'alloggio temporaneo; peraltro, tali strutture non sono ritenute in grado di gestire la specifica domanda di alloggio delle persone potenzialmente ammesse per lunghi periodi alla detenzione domiciliare ex legge 199/2010, ovvero ad altre misure alternative alla detenzione previste dal nostro ordinamento.

## **2. Quali servizi nel prossimo futuro: le priorità**

*a)Potenziamento della collaborazione interistituzionale per favorire l'occupazione lavorativa dei condannati.* Risulta comprovato che l'assenza di lavoro penitenziario o le condizioni in cui attualmente si realizza creino le premesse perché la detenzione non sia dignitosa e causi un progressivo impoverimento del detenuto e della sua famiglia. Il lavoro carcerario ha, poi, sicuramente effetti positivi sulla vita detentiva, soprattutto se l'attività lavorativa è adeguata alle attitudini individuali del detenuto. L'ordinamento penitenziario presenta varie norme in tema di lavoro, ritenuto com'è un importante strumento per il reinserimento sociale del detenuto, particolarmente per il vantaggio patrimoniale conseguente. Se da una parte "i condannati sono tenuti a svolgere una (...) attività lavorativa tra quelle organizzate nell'istituto" (art. 50 reg. es.) ed il lavoro è obbligatorio per i condannati all'ergastolo, alla reclusione ed all'arresto (artt. 22, 23 e 25 c.p.; art. 20 ord. pen.), dall'altra "al condannato è assicurato il lavoro" (art. 15 ord. pen.) e i detenuti hanno diritto agli assegni familiari negli stessi casi e nella stessa misura prevista per tutti i lavoratori. Il lavoro penitenziario è considerato anche dai detenuti uno strumento per rendere più umana la detenzione, per offrire una prova di affidabilità comportamentale nell'ipotesi che si richieda l'accesso alle misure alternative, per avere un pur modesto reddito (attualmente, la quota di retribuzione oraria riconosciuta ad un detenuto che lavora per conto dell'Amministrazione penitenziaria varia all'incirca da 2 a 4 euro l'ora). Solo ad una modesta minoranza di detenuti è offerta un'attività lavorativa (al 31.6.2012, su 1.732 detenuti presenti negli istituti dell'Umbria, 243 prestavano attività lavorativa; di questi, solo 25 erano addetti alle "lavorazioni penitenziarie"; ulteriori 26 detenuti erano assunti alle dipendenze di cooperative sociali). Pertanto, la maggioranza dei detenuti occupati è alle dipendenze e retribuita dall'amministrazione penitenziaria, quasi sempre per svolgere lavori "domestici", cioè dequalificati, finalizzati a fare fronte alle esigenze di gestione ordinaria dell'istituto penitenziario (mansioni di pulizia, di cucina), spesso in *turn over* o *part time*, con conseguente riduzione dei livelli retributivi. Per

raggiungere l'importante finalità di un maggiore livello occupazionale, occorre innanzitutto migliorare l'informazione sui benefici economici previsti per i potenziali datori di lavoro dei detenuti, talora, in verità, penalizzati dal fatto che la disponibilità di fondi per gli incentivi è determinata dalle autorità nazionali in misura largamente insufficiente rispetto alle richieste. Si elencano a tale proposito: finanziamenti ai datori di lavoro per sgravi fiscali e contributivi (art. 3 legge 193/2000; decreto Ministro giustizia 25 febbraio 2002, n. 87); contributi previdenziali per cooperative speciali che assumono condannati in misura alternativa alla detenzione (art. 4 legge 8 novembre 1991, n. 381) o ex detenuti nei primi 6 mesi dopo il termine della detenzione (art. 4 legge 8 novembre 1991, n. 381); agevolazioni contributive a favore di imprese e cooperative in caso di convenzioni per comodato d'uso (artt. 1 e 3 legge 193/2000; art. 47 reg. es.; artt. 20 e 20 bis ord. pen.); indennità dell'INPS per disoccupazione (ordinaria e straordinaria). Occorre dare centralità in materia di interventi per l'occupazione ai Centri per l'impiego che, ad oggi, non offrono alcun servizio, neppure consulenziale o informativo, ai detenuti inoccupati o disoccupati, affinché, invece, forniscano i servizi relativi all'incontro domanda/offerta lavoro, di cui alla normativa nazionale e regionale di riferimento. In Umbria sono state già sperimentate buone prassi in termini di connessione di formazione professionalizzante. Tra le più recenti, la progettazione realizzata nell'ambito del POR FSE 2007/2013, che dal 2010 ha consentito di attivare progettazioni specifiche rivolte sia ai detenuti che a condannati in misura alternativa alla detenzione, sia a soggetti svantaggiati tra i quali anche ex detenuti e condannati in misura alternativa. Il percorso adottato ha visto declinarsi un ruolo delle diverse amministrazioni coinvolte già partire dalle fasi di elaborazione dell'avviso pubblico, come nella validazione dei progetti presentati. Elemento di valore aggiunto dell'esperienza complessiva, rispetto a quanto realizzato in passato, è stata inoltre la possibilità di coinvolgere nuovi soggetti imprenditoriali. Pertanto, in questa fase storica di imminente programmazione per l'utilizzo di finanziamenti europei a sostegno delle aree di svantaggio sociale, si ritiene necessario promuovere ulteriori programmi in coerenza con l'affermazione del citato REPORT Regionale: *"l'implementazione 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"* (cfr. Regione Umbria: Report progetto interregionale). Tali azioni sono coerenti con l'Accordo Interregionale per l'inclusione socio lavorativa siglato nel 2011 dalla Regione Umbria con il Ministero della Giustizia. Riguardo alle attività svolte dai S.A.L., sono da considerarsi più attinenti all'inserimento socio assistenziale che all'inserimento lavorativo in senso stretto, e come tali può ritenersi utile il mantenimento di risorse destinate agli inserimenti socio terapeutici o socio-assistenziali, ma non certo equivalente alle azioni mirate che necessitano della progettazione congiunta con i servizi per l'impiego delle Amministrazioni Provinciali.

Si ritiene necessario quindi implementare il sistema territoriale relativo all'inserimento lavorativo dei condannati, attraverso politiche attive del lavoro finalizzate a favorire l'inclusione lavorativa.

Si rappresenta la necessità imprescindibile di creare attraverso lo strumento del Tavolo di Programmazione partecipata, un'interlocazione stabile e periodica tra i soggetti istituzionali deputati, in particolare con le Amministrazioni Provinciali.

b) *Potenziamento degli interventi nei confronti dei detenuti prossimi alla dimissione*, al fine di trovare una "soluzione ai problemi specifici connessi alla vita familiare, di lavoro e di ambiente a cui dovranno andare incontro" (art. 88 reg. es., art. 46 ord. pen.); si tratta di interventi destinati a favorire il reinserimento sociale del detenuto e concentrati nella fase antecedente la dimissione, che richiedono un alto coordinamento tra i servizi penitenziari e quelli degli Enti locali

La fase antecedente la dimissione dall'istituto penitenziario risulta essere un momento prezioso per verificare l'efficacia degli interventi trattamentali sino ad allora svolti in detenzione e nel contempo per attivare servizi ad hoc per favorire un reinserimento sociale adeguato allo specifico contesto sociale di destinazione, riducendo o contrastando la possibilità che il detenuto sia inserito in un contesto criminogeno. Tali interventi vanno inseriti nel contesto dei servizi trattamentali, educativi, sociali e psicologici previsti dall'ordinamento nei confronti del detenuto in dimissione. Nei casi in cui emerga una specifica problematica che possa incidere sull'imminente reinserimento sociale, deve essere programmato uno specifico intervento, adeguato alle necessità, dall'Amministrazione competente, se del caso anche dell'ente territoriale (Comune, Provincia, Asl...). L'obiettivo generale è quello di realizzare interventi per il reinserimento sociale per tutti i detenuti in dimissione, rafforzando l'ordinaria presa in carico dei servizi e il ricorso agli strumenti metodologici tipici della pianificazione degli interventi, realizzazione azioni ed iniziative, locali e regionali, su basi di collaborazione e di comunicazione efficace tra enti ed amministrazioni diverse, oltre che assicurando l'erogazione dei servizi col massimo coinvolgimento di tutti i detenuti interessati.

Peraltro, la ristrettezza delle risorse professionali ed economiche in tutte le pubbliche amministrazioni negli ultimi anni sembra avere privilegiato nell'organizzazione ed erogazione dei servizi, l'adozione di logiche emergenziali e disfunzionali e l'assenza di un'adeguata prospettiva progettuale di medio o lungo periodo. Uno strutturato coinvolgimento del volontariato, non relegato al ruolo di "risorsa emergenziale" e una valorizzazione dei servizi erogati dagli enti territoriali, in coordinamento con i servizi penitenziari, anche nel caso di detenuti senza fissa dimora o domicilio o residenza alcuna (art. 23 d.P.R. n. 616/77; art. 19, comma 1, lettera e), legge 328/2000), devono conseguire ad un rinnovato dialogo tra le istituzioni, a beneficio dell'efficienza dell'azione amministrativa. Per gli interventi connessi alla dimissione del detenuto, anche se in custodia cautelare, l'amministrazione penitenziaria può (deve) chiedere la collaborazione dei servizi sociali comunali competenti per l'assistenza, o il sostegno del volontariato (art. 46 ord. pen.; art. 95 reg. es.). Occorre quindi raggiungere un buon grado di coordinamento dell'azione dell'ente locale con quella dell'Amministrazione penitenziaria, ad esempio favorendo l'accesso ai servizi di accoglienza temporanea, di integrazione economica, la dotazione del titolo di viaggio o del vestiario adeguato o di un documento di identità nell'immediatezza della dimissione.

c) *Potenziamento dell'assistenza per il condannato in uscita temporanea* per la fruizione di permessi-premio, al fine di consentirgli di "stabilire validi collegamenti per gli eventuali problemi di competenza degli enti locali" (art. 65, comma 4, reg. es.), inclusi quelli abitativi, economici, lavorativi, familiari. Le residenze sinora rese disponibili per tali esigenze temporanee (dai Comuni di Terni, Spoleto e Perugia, finanziate con fondi diversi) hanno da tempo mostrato la loro utilità, soprattutto se la loro fruizione è connessa all'erogazione di altri servizi (accompagnamento, informazione, supporto economico) e se gli operatori penitenziari, anche volontari, dell'istituto penitenziario operano in collaborazione con quelli che gestiscono tali strutture alloggiative esterne. Spazi di miglioramento si intravedono nella possibilità di erogazione di ulteriori servizi territoriali (ad es.: accesso del detenuto in permesso premio ai Centri per l'impiego, ai servizi sanitari, ai servizi di mediazione familiare o penale, agli uffici di cittadinanza, ecc.).

d) *Potenziamento dei servizi di istruzione* erogati all'interno degli istituti penitenziari.

Attualmente le istituzioni scolastiche pubbliche offrono vari corsi nei quattro istituti dell'Umbria, anche modulari; ogni anno varie decine di detenuti acquisiscono un titolo di studio nuovo; in collaborazione con l'Università di Perugia alcuni detenuti seguono corsi di livello superiore per il conseguimento della

laurea. Da molto tempo in Umbria non risulta realizzato alcun momento di riflessione congiunta (dell'Amministrazione penitenziaria con l'Amministrazione scolastica regionale (USR), l'Università degli Studi di Perugia e l'Assessorato regionale competente (Istruzione)), sull'educazione degli adulti e sulle attività scolastiche ed istruttive, anche universitarie, a favore dei detenuti; tale lavoro può invece costituire la premessa perchè negli istituti penitenziari si progetti una formazione per gli adulti-detenuti accessibile ad un più alto numero di utenti maggiormente utile alla crescita personale ed intellettuale, congrua con le estremamente differenziate esigenze dell'utenza e favorente l'occupazione lavorativa. La proposta include anche la realizzazione di una attività regionale di formazione congiunta, che coinvolga gli le istituzioni e gli operatori scolastici o dell'istruzione penitenziari, al fine di valorizzare le buone prassi, monitorare e valutare i risultati didattici ed educativi conseguiti e riprogettare le attività scolastiche ed istruttive, perseguendo un disegno regionale di offerta differenziata e qualificata.

e) *Miglioramento delle condizioni di detenzione*: le attività culturali, ricreative, sportive, sono indubbiamente utili per garantire quei livelli di umanità e di dignità nella condizione detentiva che del reinserimento sociale costituiscono un presupposto necessario. Tali attività risultano ad oggi insufficienti e pertanto, anche alla luce delle numerose convenzioni stipulate da parte dell'Amministrazione penitenziaria negli anni con varie associazioni ed enti dediti allo sviluppo di tali importanti attività, si ritiene utile proporre anche un maggiore coinvolgimento degli enti locali che su tali materie hanno specifica competenza, oltre che una maggiore collaborazione tra la collettività ristretta e quella libera. Si rappresenta inoltre che in collaborazione con gli Enti locali, sulla base della convenzione stipulata nel 2012 dal Ministro giustizia/DAP con l' ANCI, i detenuti possono essere inseriti anche attività di utilità sociale, essenzialmente gratuite, ad esempio nella manutenzione del verde pubblico o nel mantenimento del decoro urbano, in uscita temporanea dall'istituto penitenziario. Tra le attività che possono migliorare la condizione di detenzione, si annoverano anche i servizi di informazione-consulenza per i detenuti; negli anni tali servizi ("sportelli") si sono moltiplicati negli istituti dell'Umbria, con l'effetto che, col tempo, sono diminuite le ridondanze degli interventi, è migliorata, anche qualitativamente, l'offerta dei servizi, e sono state realizzate esperienze anche complesse e di alta specializzazione. Tali "sportelli" possono essere utilmente monitorati al fine di valorizzarli attraverso la differenziazione e, se del caso, il loro potenziamento; risulta infatti che essi favoriscono l'accesso dei detenuti ai servizi, propri o di altri soggetti, sono accessibili anche dai detenuti indigenti o con limitati strumenti culturali o linguistici, garantiscono informazione in un contesto nel quale non è disponibile altro analogo servizio e quindi possono essere potenzialmente valutati nella loro globalità come primo presidio a tutela del rispetto dei diritti dei detenuti. Uno dei servizi erogabili nell'ambito di tali "sportelli" è quello della mediazione culturale, anche in supporto agli operatori penitenziari, inclusi quelli dediti alle attività di osservazione e trattamento dei detenuti stranieri (cfr. art.45 legge 354/1975).

In sintesi, affinché l'inclusione sociale delle persone sottoposte a Provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria possa essere efficace e contribuisca attraverso il reinserimento sociale del condannato al miglioramento della sicurezza sociale della collettività e alla prevenzione della recidiva, si ritiene priorità assoluta quella di una programmazione organica, condivisa e articolata in tema di politiche di contrasto all'esclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Per la condivisione della programmazione suddetta, la formalizzazione del tavolo di Programmazione Partecipata previsto dall'Accordo Interregionale sull'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti in esecuzione penale rappresenta lo strumento di elezione a livello regionale.



A livello locale si auspica che i programmi attuativi annuali siano oggetto di condivisione con i soggetti attivi nel territorio e quindi anche con gli Istituti penitenziari e gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, negli appositi tavoli dei Piani sociali di Zona (art.19 legge 328/2000) attraverso i quali perseguire obiettivi di

- valorizzazione delle reti pubbliche, del privato sociale e del volontariato che operano nell'ambito penale;
- miglioramento della progettualità verso i soggetti sottoposti a misure privative della libertà personale favorendo lo sviluppo di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata di percorsi di inclusione;
- stabilizzazione di sistemi di formazione congiunta, finalizzati a consentire agli operatori appartenenti a sistemi diversi di intervenire in modo coordinato sui bisogni accertati delle persone, assicurando risposte unitarie ed integrate;
- predisposizione di azioni di sensibilizzazione della collettività sulle tematiche della legalità, della giustizia riparativa, tese a sviluppare una cultura dell'inclusione della comprensione e dell'accoglienza, con particolare riferimento all'ambito delle misure alternative alla detenzione, anche promuovendo in collaborazione con gli Enti locali e il terzo settore, progetti individualizzati di attività di utilità sociale in favore della comunità di appartenenza, in riparazione del danno sociale procurato dalla commissione del reato (attività di c.d. giustizia riparativa).