

POLITICHE E INTERVENTI PER IL REINSERIMENTO SOCIALE E LAVORATIVO DEI  
DETENUTI IN LOMBARDIA: TRA LUCI ED OMBRE

Luigi Nava<sup>1</sup>

SOMMARIO

La Regione Lombardia, al fine di sostenere i percorsi di reinserimento delle persone sottoposte a una misura penale e favorire l'accesso alle misure alternative al carcere, ha promulgato nel 2005 la Legge 8 con la quale sono stati finanziati progetti di reinserimento lavorativo e sociale. Dal 2008 questi interventi sono stati affiancati dalla "Dote soggetti deboli", strumento con il quale i detenuti negli Istituti penitenziari o in esecuzione penale esterna possono accedere a servizi formativi e di inserimento lavorativo.

Questo contributo presenta i risultati di un'attività di ricerca promossa dal Consiglio regionale della Lombardia e coordinata da Polis-Lombardia nel secondo semestre del 2015 e che ha avuto l'obiettivo di analizzare l'implementazione di questi interventi per il reinserimento sociale e lavorativo. Gli esiti della ricerca hanno rappresentato un elemento di riflessione per la promulgazione della nuova legge regionale in materia, cui è affidato il futuro del welfare penale lombardo.

---

<sup>1</sup> PoliS-Lombardia, Via Taramelli, 12, 20124 Milano, e-mail: [luigi.nava@polis.lombardia.it](mailto:luigi.nava@polis.lombardia.it).

## Indice

1. Introduzione.....	3
2. Dati di sfondo .....	5
3. Nascita ed evoluzione del welfare penale in Lombardia.....	11
4. Conclusioni.....	15
5. Bibliografia.....	19
6. Abstract.....	21

«Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità  
e devono tendere alla rieducazione del condannato»

Costituzione Italiana, articolo 27

## 1. Introduzione

Questo contributo nasce sulla base di un'attività di ricerca promossa dal Consiglio regionale della Lombardia e coordinata da Polis-Lombardia nel secondo semestre del 2015<sup>2</sup>. L'attività è incardinata nell'ambito della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali che il Consiglio regionale svolge attraverso il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione con le cosiddette "missioni valutative"<sup>3</sup>. Lo scopo della missione valutativa è stato quello di analizzare l'implementazione degli interventi regionali a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti e di coloro che usufruiscono di misure alternative alla pena in attuazione della Legge regionale n. 8 – "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia" – e sostenuti dalle politiche di inclusione sociale finanziate con il Fondo Sociale Europeo. La richiesta informativa del Consiglio regionale è stata puntuale e articolata, finalizzata ad avere un bilancio sui punti di forza e di debolezza degli interventi a favore delle persone sottoposte a misure di giustizia (**Box 1**).

### *Box 1 –Le domande della missione valutativa*

- A. Quali sono le caratteristiche del contesto in cui si sviluppa l'azione regionale di sostegno al reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria?
- B. Quali interventi sono stati attuati a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo delle persone soggette a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria rispetto a quelli previsti dalla l.r. 8/2005?
- C. Quali caratteristiche hanno, come sono stati realizzati e come sono evoluti nel tempo gli interventi a sostegno della genitorialità e negli ambiti della formazione e del lavoro?
- D. Quanti sono i soggetti attuatori che hanno beneficiato dei finanziamenti e quali sono le loro caratteristiche?
- E. In che misura gli interventi hanno coperto la potenziale platea di destinatari?
- F. Quali caratteristiche connotano chi ha avuto accesso alle misure e chi non vi ha aderito?
- G. Quali principali punti di forza e di debolezza emergono dall'analisi degli interventi?
- H. In che misura gli interventi regionali hanno favorito l'accesso alle misure alternative per i detenuti che vi hanno aderito?
- I. In che misura coloro che hanno concluso i percorsi previsti per l'inserimento lavorativo sono riusciti inserirsi nel mercato del lavoro?
- G. Quali principali punti di forza e di debolezza emergono dall'analisi degli interventi?

All'interno dell'analisi svolta, l'attenzione è stata rivolta alla cosiddetta "area adulti", con riferimento sia alla popolazione detenuta sia a quella beneficiaria di misure alternative alla detenzione, agli interventi di sostegno alla genitorialità ed a quelli nell'ambito delle politiche del lavoro e della formazione. L'analisi degli interventi a sostegno della genitorialità, della formazione e del lavoro per quanto riguarda la Legge 8 è stata affiancata da un *focus* sulla specifica linea della "Dote Formazione e Lavoro" dedicata ai cosiddetti "soggetti deboli" (per un dettaglio sulle attività di ricerca si rimanda al **Box 2**).

Trascorsi dieci anni dall'approvazione della l.r.8/2005, attraverso la missione valutativa, ci si è proposti di offrire un contributo alla Commissione speciale "Situazione carceraria in Lombardia", chiamata a predisporre le linee strategiche di un Piano d'azione regionale per garantire il rispetto dei diritti dei detenuti e migliorarne le condizioni di vita. Le indicazioni contenute nella missione valutativa, e messe a disposizione del Consiglio regionale, hanno avuto l'ambizione di evidenziare luci e ombre in questo settore di intervento. Benché sia ad oggi prematuro dire che l'analisi abbia avuto delle ripercussioni concrete sugli interventi e sui

<sup>2</sup> L'attività di ricerca è stata svolta in collaborazione con Raffaele Monteleone e Andrea Molteni ma è inteso che la responsabilità di quanto presentato all'interno di questo convegno è responsabilità del sottoscritto. Il documento presentato al Consiglio Regionale è disponibile *on line* – rimanda a Eupolis Lombardia, 2016 – così come un contributo presentato nel corso della IX Conferenza ESPAnet Italia – Macerata, 22-24 settembre 2016 (Molteni A., Monteleone R., Nava L., 2016).

<sup>3</sup> Regolamento generale del Consiglio regionale, art. 111, c. 1

potenziali beneficiari, è possibile segnalare che molti degli elementi emersi dalla missione valutativa hanno trovato spazio nella recente Legge Regionale n. 25 – “*Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell’Autorità giudiziaria*” – che ci si augura possa essere un ulteriore passo per il rafforzamento del welfare penale lombardo. In ragione di ciò, molti aspetti critici emersi dalla ricerca che saranno illustrati (paragrafo 2) potrebbero essere parzialmente superati, ma osservare qual è stato il percorso di maturazione del welfare penale regionale lombardo può essere l’occasione per avviare un confronto con altri contesti regionali – soprattutto nell’ambito di questo convegno – e, soprattutto, per interrogarsi se non siano all’opera dei meccanismi di *path dependence* (Pierson, 2000) che comportano resistenze al cambiamento delle politiche a causa delle routine organizzative e per la difficoltà degli attori ad uscire dallo schema delle idee dominanti (Greener, 2002); difficoltà che sono molto più forti delle buone intenzioni, degli auspici e delle continue trasformazioni tipicamente annunciate dai *policy maker* a seguito dell’avvio di nuovi interventi o della promulgazione di nuove leggi.

#### *Box 2 – L’attività di ricerca: dettaglio*

L’approfondimento relativo alla Legge regionale n. 8/2005 è stato realizzato attraverso l’analisi di un corpus di documenti composto da 32 atti regionali (periodo 2005-2015, la metà relativi al periodo 2009-2015), 28 Piani delle ASL (14 per il 2009 e 14 per il 2014), e 41 progetti finanziati (21 per il periodo 2009-2010 e 20 per il 2014-2015). L’insieme degli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo è stato ricostruito attingendo alle 13 delibere istitutive e analizzando gli interventi e gli esiti attraverso dati individuali disponibili per il biennio 2011-2013. Considerazioni più descrittive si poggiano su informazioni aggregate relative ai periodi 2009-2010 e 2013-2015. Tutto il lavoro è stato integrato con la somministrazione di un questionario CAWI (*Computer Assisted Web Interviewing*), ai referenti delle 15 ASL, in qualità di coordinatori dei Gruppi Interistituzionali Territoriali (GIT) e da interviste ad alcuni testimoni privilegiati rappresentanti di enti o uffici impegnati in questo settore di policy: Uffici di Esecuzione Penale Esterna di Milano, Brescia e Pavia; direzione del Provveditorato dell’Amministrazione Penitenziaria della Lombardia; Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro e Direzione Generale Famiglia e Solidarietà sociale della Regione Lombardia; rappresentanti di soggetti attuatori degli interventi. Per un esame più approfondito dei risultati della missione valutativa si rimanda al testo integrale della ricerca disponibile presso:

<http://www.consiglio.regione.lombardia.it/istituzione/comitatocontrollo/missioni>

D’altronde, la stessa storia del sistema penitenziario a livello nazionale si è caratterizzata per un andamento a fisarmonica fatto di grandi aspirazioni, intenti e dichiarazioni riformiste, frenate da azioni restrittive di segno opposto, ad indicare una politica complessivamente debole che, dal 1975 in poi – anno della riforma del Sistema Penitenziario – e salvo alcune eccezioni, non ha mostrato profonde diversità tra le aree politiche (De Vito, 2009).

Tanto il fenomeno migratorio quanto il relativo dibattito politico, inoltre, rappresentano un’ulteriore ragione per cui è importante richiamare l’attenzione rispetto al welfare penale e, più in generale, al tema della pena e dei diritti, dei servizi territoriali che dovrebbero permettere un passaggio efficace dall’istituzione carceraria alla società e, non da ultimo, al tema del ricorso alle misure penali come strumento di governo della nuova questione sociale (*prisonfare*) (Wacquant, 2013; Garland, 2007).

Si tratta di argomenti che escono dal perimetro di questo intervento, storicamente presidiati da alcuni movimenti politici e talvolta da alcuni partiti ma, anche in quest’ultimo caso e salvo alcune eccezioni, con un interesse altalenante e crescente soprattutto quando, attraverso toni allarmistici che fanno leva sulla paura dei cittadini, sono stati funzionali ad aumentare il consenso elettorale. In ambito accademico questi argomenti sono trattati prevalentemente dalle scienze giuridiche, molto meno nell’ambito delle analisi sulle politiche pubbliche, dove sono toccati marginalmente negli studi sulle politiche sociali.

Pertanto, uno scopo secondario di questo contributo è anche quello di richiamare l’attenzione sul fenomeno della cosiddetta *iperincarcerazione* (Wacquant, 2013) – il ricorso alle misure penali e soprattutto alla privazione della libertà come strumento di governo della nuova questione sociale (*prisonfare*) – che ha

riguardato prima gli Stati Uniti (Garland, 2007) e poi l'Europa ed anche l'Italia (Manconi, Torrente, 2015)<sup>4</sup>. La crescita della popolazione carceraria registrata negli ultimi decenni non può essere infatti collegata all'andamento della criminalità quanto invece ai progressivi cambiamenti del mercato del lavoro, al ritirarsi dei sistemi di welfare e all'indebolimento dello statuto universalistico delle protezioni sociali e dei diritti (Garland, 2007; Castel, 2004) che hanno contribuito alla crescita dei discorsi incentrati sulla sicurezza, intesa come difesa dal crimine e sulla criminalizzazione dei gruppi sociali marginali (Girard, 1987).

L'analisi delle caratteristiche socio-demografiche della popolazione detenuta ha infatti mostrato che sono all'opera di processi di selezione che determinano un più frequente e più intenso ricorso della carcerazione nei confronti di particolari gruppi sociali tanto a livello internazionale (Bertaux, 2002; Garland 2007; Wacquant, 2013) quanto nel contesto italiano. Secondo l'analisi condotta dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (1993, 2002, 2004) la carcerazione ricopre un posto significativo nel rafforzare la marginalizzazione ed è spesso all'origine della condizione di "senza dimora"; per questa ragione gli interventi territoriali a favore delle persone in uscita dal carcere dovrebbero svilupparsi maggiormente sul fronte dell'accoglienza al fine di contrastare fenomeni di marginalità sociale, povertà economica e abitativa che possono condurre a fenomeni di recidiva. In merito a questo fenomeno si sono solo dati impressionistici, «frutto dell'esperienza professionale maturata e di un senso comune diffuso [...]» e di «un approccio dogmatico giuridico non sufficientemente attento alla dimensione fattuale dell'amministrazione della giustizia penale. In entrambi i casi emerge quindi il deficit di conoscenza determinato dal non elevato numero di ricerche empiriche che hanno analizzato il fenomeno» (Manconi, Torrente, 2015:183).

Il lavoro qui presentato non affronta questo tema, che pure meriterebbe attenzione specifica dato che la finalità di un intervento di reinserimento sociale dovrebbe almeno avere lo scopo di minimizzare (se non azzerare del tutto) la probabilità del ripetersi di azioni illegali. Approfondimenti sulla recidiva devono però poter far leva su basi di dati strutturate in grado di rilevare la condizione specifica del beneficiario<sup>5</sup> e, congiuntamente, gli interventi erogati<sup>6</sup> tanto a valere su risorse nazionali quanto su quelle regionali. Oltre ai risultati specifici sul welfare penale, la missione valutativa ha messo in evidenza una situazione di eccellenza ma anche elementi critici per quanto riguarda il monitoraggio degli interventi che è però un requisito necessario e preliminare a qualsiasi attività di comprensione e rigorosa valutazione dei risultati di un intervento pubblico. L'auspicio è che il nuovo corso delle politiche di welfare rivolte alle persone sottoposte a misure di giustizia in Lombardia possa anche favorire lo sviluppo di un miglior coordinamento, tanto nella gestione degli interventi quanto nel loro monitoraggio, tra la Regione, i servizi territoriali e il Provveditorato per l'Amministrazione Penitenziaria Regionale.

Intanto, oggi, è di triste attualità l'inasprimento delle condizioni carcerarie – evidenziate dall'Associazione Antigone (2016) – cui presteremo attenzione nella prima parte del contributo per offrire un quadro aggiornato e sintetico dei principali aspetti che riguardano il fenomeno dell'incarcerazione e i progetti di reinserimento sociale e lavorativo in Italia.

La seconda parte, riprendendo alcuni quesiti posti dal committente regionale, è invece esclusivamente dedicata a descrivere la nascita e lo sviluppo del welfare penale in Lombardia.

## 2. Dati di sfondo

Dal dopoguerra a oggi l'andamento della popolazione detenuta in Italia è stato altalenante; anche solo osservando la serie storica degli ultimi venti anni è possibile notare una graduale tendenza all'aumento della

---

<sup>4</sup> Per fronteggiare questa situazione – il crescente numero di detenuti e il conseguente sovraffollamento carcerario – sono intervenuti diversi dispositivi legislativi nazionali ed europei che hanno iniziato a configurare un diverso modello di esecuzione penale. Un atto emblematico in questa direzione è stata la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – emessa l'8 gennaio 2013 a Strasburgo nel caso "Torreggiani e altri c. Italia" – che ha dichiarato la violazione da parte dell'Italia dell'articolo 3 della convenzione che stabilisce il divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti, stabilendo un termine della durata di un anno per porre rimedio a queste violazioni.

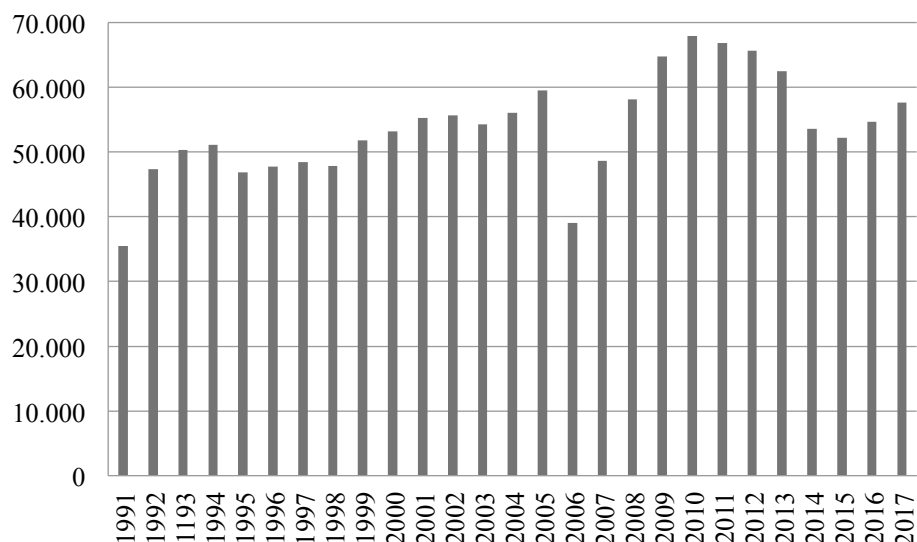
<sup>5</sup> Ad es. situazione giuridica e occupazionale, luogo di residenza e tipo di contesto familiare.

<sup>6</sup> Ad es. intensità e tipologia della prestazione, partecipazione a progetti specifici.

popolazione detenuta alternata con fasi di decrescita dovuta al susseguirsi di provvedimenti di clemenza [Associazione Antigone, 2016; Manconi, Torrente, 2015].

Attualmente<sup>7</sup>, i detenuti nelle carceri italiane sono 57.608, un numero più alto rispetto al 2016 quanto erano 54.653 e che, a fronte di una capienza regolamentare di 50.499 posti, determinano un tasso di sovraffollamento<sup>8</sup> del 114,2%. Il record negativo, che determinò una vera e propria emergenza senza precedenti nella storia del carcere in Italia risale al 2010 quando le persone recluse erano 68.258 così che furono avviati una serie di interventi che hanno portato progressivamente alla diminuzione del tasso di detenzione (**Grafico 1**).

*Grafico 1 – Popolazione detenuta. Serie storica 1997-2017*



Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

La decrescita dei reclusi dal 2010, così come il basso numero di detenuti del 2006, possono essere attribuiti a diversi interventi legislativi. Il 29 luglio 2006 il Parlamento italiano ha infatti approvato la Legge di indulto<sup>9</sup> che ha permesso di condonare i reati commessi fino al 2 maggio dello stesso anno; il calo cui si assiste dal 2010 può essere invece attribuito all'applicazione della Legge n. 199<sup>10</sup> che ha previsto che i condannati a una pena, anche residua, inferiore a 12 mesi potessero scontarla presso domicilio. Quest'intervento è stato poi oggetto di una parziale revisione che, inserita nel quadro della politica di diminuzione della tensione detentiva prevista dal Piano carceri del 2010, ha esteso il periodo di pena residua da 12 a 18 mesi<sup>11</sup>.

Complessivamente hanno beneficiato di questa Legge 22.660 persone (di cui circa il 31% stranieri) che hanno scontato la pena residua in regime di detenzione domiciliare. A partire dal dicembre 2011, plausibilmente per effetto dell'applicazione della pena domiciliare, il numero di reclusi è passato da 66.897 a 57.608, con una differenza di 9.289 unità. Questa riduzione non è proporzionale al numero dei beneficiari della legge e suggerisce che l'intervento ha avuto una natura prevalentemente emergenziale senza riuscire ad incidere in modo strutturale sull'annoso problema del sovraffollamento penitenziario (Manconi, Torrente, 2015).

<sup>7</sup> Dati al 31 dicembre 2017, fonte Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica.

<sup>8</sup> Esprime il rapporto percentuale tra la capienza regolamentare degli Istituti e il numero dei detenuti presenti.

<sup>9</sup> Legge 241/2006 "Concessione di indulto", previsto nell'ordinamento italiano dall'articolo 79 della Costituzione e dall'articolo 174 del Codice penale.

<sup>10</sup> Legge n. 199 del 26 novembre 2010 "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno".

<sup>11</sup> Col decreto legge n. 211/2011, poi convertito nella legge 17 febbraio 2012, n. 9.

È in ragione della perdurante difficoltà nell'affrontare adeguatamente il problema del sovraffollamento carcerario che la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea che stabilisce il divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti, concedendo all'Italia un anno di tempo per porre rimedio al sovraffollamento strutturale<sup>12</sup>. A questa decisione della corte sono seguiti diversi interventi legislativi<sup>13</sup> che hanno contribuito a ridurre, anche se non a risolvere definitivamente, il problema del sovraffollamento carcerario.

Nell'ambito del nostro sistema sanzionatorio<sup>14</sup> il ricorso alla detenzione rimane la principale opzione per il trattamento del reo contribuendo ad una condizione carceraria particolarmente gravosa soprattutto per effetto del sovraffollamento (Associazione Antigone, 2016). Su questo fronte è possibile rintracciare molta eterogeneità: la Regione con il tasso di sovraffollamento più alto è il Molise (156,8), seguita dalla Puglia (143,8), dal Friuli-Venezia Giulia (141,3) e dalla Lombardia (135,4). Si tratta di Regioni con situazioni molto differenti: la Lombardia, ad esempio, è quella che ospita il numero più alto di detenuti, che equivale al 14,6% della popolazione reclusa in Italia, mentre la Valle D'Aosta ha il numero più basso, corrispondente allo 0,3% della popolazione.

Queste differenze indicano la complessità organizzativa, gestionale e economica che nei diversi contesti bisognerebbe fronteggiare per garantire migliori e dignitose condizioni di vita per le persone reclusi. Infatti, la qualità della vita all'interno degli istituti penitenziari dipende anche dal loro stato di manutenzione e conservazione fisica, frutto anche della storia dei singoli istituti penitenziari e degli investimenti nazionali in specifiche aree del paese (De Vito, 2009). Sulla base di questi elementi, è facile intuire quanto in Regioni con un ampio sistema di "offerta" – identificabile con grande capienza regolamentare (es. Campania, Lazio, Lombardia e Sicilia) – sia più complesso qualsiasi intervento orientato a migliorare le condizioni di vita dei reclusi.

Il sovraffollamento oltre ad essere critico in sé, per la limitazione fisica dello spazio vitale, può inoltre essere produttivo di contrasti ed esasperare la convivenza in un ambiente, quello carcerario, che ha svolto, anche in Italia, una funzione di contenitore delle fasce più marginali della popolazione; un carcere sovraffollato è un ambiente in cui non sono aumentate le persone detenute per i fatti più gravi, ma quelle che hanno commesso reati di minor rilievo. Non a caso, infatti, l'incremento della popolazione carceraria in alcune fasi storiche è stato favorito da normative restrittive per la permanenza regolare degli stranieri in Italia (il caso emblematico è la legge n. 189/2002, c.d. "Bossi-Fini"); queste, anche insieme all'insorgenza di una vera e propria *issue* sull'insicurezza per mano straniera all'interno del dibattito pubblico, hanno contribuito ad alimentare un clima sociale che ha vittimizzato gli stranieri e i migranti la cui incidenza nelle nostre carceri è passata da circa il 15% degli anni Novanta a circa il 34% nel 2017. Al sovraffollamento carcerario ha contribuito – come ha osservato anche la sopracitata sentenza della Corte – anche il ricorso eccessivo alla custodia cautelare che invece dovrebbe costituire l'*extrema ratio* degli interventi restrittivi della libertà.

Nel 2017 i detenuti con pena definitiva rappresentavano complessivamente circa il 65% del totale e quelli in attesa di primo giudizio circa il 17%; di questi ultimi circa il 40% è costituito da stranieri (**Tabella 1**).

---

<sup>12</sup> Causa Torreggiani e altri c. Italia – Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10 - Strasburgo, Sentenza del 8 gennaio 2013

<sup>13</sup> Legge 21 febbraio 2014, n. 10 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria"; Legge 28 aprile 2014, n. 67 "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili"; Legge 16 maggio 2014, n. 79 "Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309"; Legge 11 agosto 2014, n. 117 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile".

<sup>14</sup> Per una breve descrizione di prassi alternative alla detenzione nell'ambito di alcuni paesi Europei si rimanda a Manconi L., Anastasia S., Calderone V., Resta F., (2015b), *Abolire il carcere*, Chiarelettere, pp. 65-88.

*Tabella 1 – Detenuti presenti per posizione giuridica. Anno 2017*

	<i>Totale</i>	<i>Di cui stranieri</i>
In attesa di primo giudizio	<b>9.634</b>	<b>3.840</b>
Appellanti	5.235	2.414
Ricorrenti	3.743	1.577
Misti <sup>15</sup>	1.203	239
<i>Totale condannati non definitivi</i>	<i>10.181</i>	<i>4.230</i>
Condannati definitivi	<b>37.451</b>	<b>11.608</b>
Internati in case di lavoro, colonie agricole, altro	<b>304</b>	<b>55</b>
Da impostare <sup>16</sup>	<b>38</b>	<b>12</b>
<i>Totale</i>	<i>57.608</i>	<i>19.745</i>

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Dal 2010 al 2016, le persone in attesa di primo giudizio sono passate da 14.112 a 9.634, una variazione che suggerisce la crescita dell'attenzione a non abusare di questa misura, anche se è un dato di fatto che quasi un quinto delle persone che popola gli istituti penitenziari italiani siano in questa condizione che li esclude da interventi riabilitativi, da quelli finalizzati al reinserimento sociale e, soprattutto, da quelli per l'inserimento lavorativo; essi rappresentano un insieme di svantaggiati che, esposto ai lunghi tempi della giustizia penale in Italia, sono in carcere in condizioni di presunzione d'innocenza.

Quasi metà dei condannati deve scontare una pena massima di 5 anni e il 5% – pari a 1.838 persone – ha una pena inflitta di massimo un anno; ciò vale soprattutto per gli stranieri che, più degli italiani, devono scontare pene di durata relativamente breve. Tra gli stranieri, infatti, il 34% ha una pena inflitta fino a 3 anni e il 7% al massimo fino ad un anno (**Grafico 2**). Complessivamente molti di questi detenuti potrebbero evitare di transitare per il carcere beneficiando di una misura alternativa e di percorsi di inserimento sociale e lavorativo che eviterebbe loro di socializzare con un'istituzione che può inasprire (se non addirittura produrre) le condizioni di svantaggio sociale presenti all'arrivo nell'istituto di pena.

Le informazioni rispetto alla pena residua offrono una lettura più articolata della situazione carceraria: circa il 56% di tutti i detenuti (20.961 persone), e il 70% degli stranieri (8.098 casi), ha una pena residua entro i tre anni e sempre tra gli stranieri circa il 30% deve scontare al massimo un anno di pena; essi rappresentano una domanda imminente di interventi di reinserimento sociale e lavorativo e, più in generale, un insieme di persone cui, in molti casi, potrebbe venir concesso l'affidamento ai servizi sociali (**Grafico 3**).

Complessivamente ci troviamo di fronte ad un quadro caratterizzato da elementi critici, come il sovraffollamento carcerario e la quota di persone per le quali vige la presunzione di innocenza e per le quali non vale né il principio trattamentale della risocializzazione – dato che non sono condannate in via definitiva – né quello della pena retributiva, dato che non sono soggette a una pena e che, in ragione di lunghi iter processuali, sono esposte al rischio di scontare la pena in regime di custodia cautelare.

Non si può dire però che nel corso del tempo la situazione carceraria non sia migliorata, non solo per effetto delle politiche nazionali ma anche, come abbiamo anticipato, per l'intervento della Corte europea.

Nonostante il fatto che il carcere continui ad alimentare un immaginario nel quale trovano spazio le "classi pericolose" ed a impregnare le retoriche securitarie, a partire dalla riforma carceraria del 1975 sono state definite delle misure alternative per permettere al condannato di scontare parte dalla pena oltre le mura del penitenziario. L'impianto odierno del sistema delle misure alternative si deve a due interventi legislativi: la Legge 663/1986, nota come Legge Gozzini, che è intervenuta sull'intero quadro del trattamento penitenziario, definendo una linea di intervento esterno al carcere, e la Legge 165/1998 – Legge Simeone-

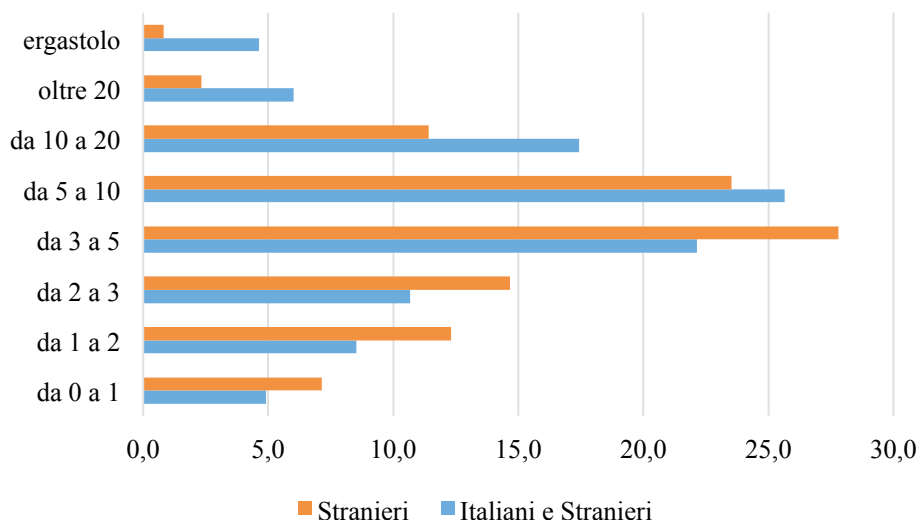
<sup>15</sup> Nella categoria "misti" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva.

<sup>16</sup> La categoria "da impostare" si riferisce ad una situazione transitoria. E' infatti relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.



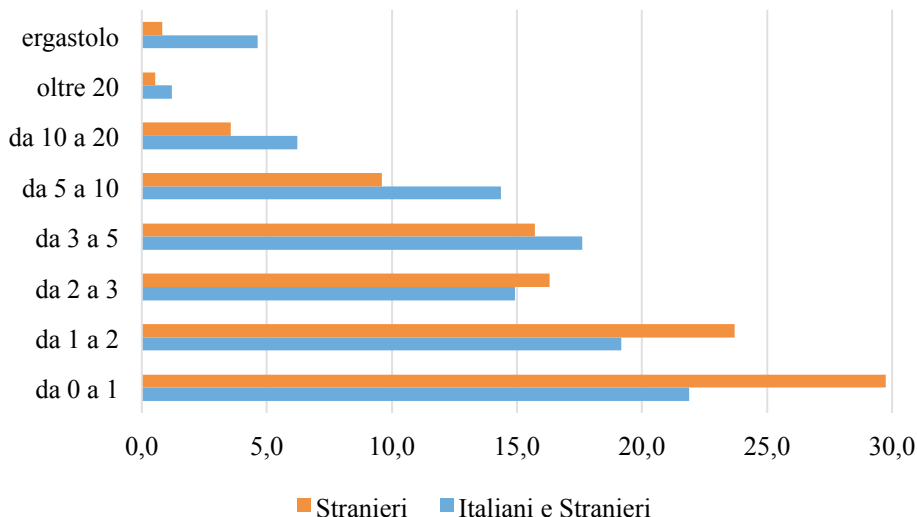
Saraceni – che si è posta l’obiettivo di evitare le carcerazioni brevi, riducendo quindi il rischio che il condannato passasse dal carcere per essere oggetto della “osservazione scientifica della personalità”<sup>17</sup> inserendolo direttamente in percorsi alternativi.

*Grafico 2 – Detenuti condannati (con almeno una condanna definitiva) per pena inflitta, Italiani e Stranieri. Anno 2017*



Fonte: Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria

*Grafico 3 – Detenuti condannati per pena residua, Italiani e Stranieri. Anno 2017*



Fonte: Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria

<sup>17</sup> Con questa espressione si rimanda ad un insieme di attività di tipo amministrativo-burocratico che l’amministrazione penitenziaria dovrebbe svolgere a favore di tutti i condannati al fine di proporre interventi finalizzati al reinserimento sociale. In linea di massima si tratta di attività che dovrebbero portare ad avere una profonda conoscenza del detenuto al fine di massimizzare l’efficacia del suo reinserimento sociale.

Sommando le persone detenute nelle carceri italiane (57.608) a quelle sottoposte a misure alternative e di sicurezza nello stesso periodo (47.695) rileviamo che gli interventi alternativi alla detenzione rappresentano il 45% del totale delle persone sottoposte a misure di giustizia. Per quanto l'incidenza del ricorso a queste misure sia progressivamente cresciuta nel corso degli ultimi anni, non pone comunque l'Italia in una condizione simile a quella di altri paesi europei nei quali, come in Francia e in Germania, la netta preferenza a misure di pena esterne al carcere fa sì che le persone sottoposte a misure alternative incidano del 70% sul totale (Council of Europe, 2014; Associazione Openpolis, 2016).

In Italia, tra i beneficiari delle misure alternative, quelli in prova al servizio sociale – cioè l'intervento che consente al condannato di espiare la pena detentiva inflitta o residua in regime di libertà assistita o controllata all'interno di un programma di trattamento – rappresentano il 30,5% mentre il 22% è sottoposto al regime della detenzione domiciliare. Quest'ultima è stata introdotta dalla Legge 1999/2010 per pene non superiori ai 18 mesi facendo aumentare i casi di accesso dallo stato di detenzione caratterizzandola quindi come una misura essenzialmente deflattiva (Associazione Antigone, 2016). La libertà vigilata, che aggiunge un periodo di ulteriore controllo al detenuto che ha già scontato la pena, coinvolge l'8% delle persone sottoposte a misure di sicurezza sostitutive mentre è più alto il ricorso al lavoro di pubblica utilità che riguarda il 14,9% delle persone coinvolte in misure alternative (15,4%). Con l'introduzione della messa alla prova, l'Italia si è allineata ad una tendenza diffusa in molti paesi europei ad utilizzare gli strumenti di sospensione della fase processuale (*ibidem*).

*Tabella 2 – Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova. Anno 2017*

<i>Misure alternative</i>	<i>Numero</i>
Affidamento in prova al servizio sociale	14.535
Semilibertà	850
Detenzione domiciliare	10.487
<i>Misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e altre misure</i>	
Messa alla prova	10.760
Lavoro di pubblica utilità	7.120
Libertà vigilata	3.769
Libertà controllata	168
Semidetenzione	6
<i>Totale</i>	<i>47.695</i>

*Fonte:* Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Insieme al limitato ma crescente ricorso alle misure alternative, all'interno del sistema penale si è comunque diffusa l'idea che il lavoro debba essere l'elemento fondante del trattamento penitenziario volto al reinserimento sociale. L'idea è che l'attività lavorativa permetterebbe, oltre che di beneficiare di un minimo di salario, anche di acquisire competenze spendibili nel mercato del lavoro dopo il reingresso allo stato di libertà così da massimizzare le possibilità di integrazione sociale; un effetto ulteriore del lavoro sarebbe inoltre la riduzione della tensione tra i detenuti chiamati a impiegare il loro tempo in modo costruttivo oltre che remunerato.

Dal punto di vista legislativo l'attività lavorativa all'interno degli istituti di pena è favorita dalla Legge cosiddetta Smuraglia<sup>18</sup> che prevede incentivi e agevolazioni fiscali per le imprese pubbliche e private e per le cooperative sociali che decidano di assumere e formare persone in stato di detenzione. A fronte di questi principi e disposizioni normative che testimoniano la rilevanza del lavoro nelle intenzioni del decisore politico, il coinvolgimento dei detenuti in questa attività non è mai stato molto alto. Il 1991 è l'anno nel quale l'incidenza dei lavoratori sui presenti nelle strutture penitenziarie è stata più alta (34,5%); il minimo

<sup>18</sup> Legge 22 giugno 2000, n. 193.

storico si è registrato nel giugno 2012, con il 20%, per poi incrementare progressivamente fino al giugno 2017 con un'incidenza del 31% pari a 17.602 lavoratori su 56.919 detenuti. Distinguendo i lavoratori tra dipendenti e non dell'amministrazione penitenziaria è possibile considerare che il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione ha sempre storicamente prevalso, coinvolgendo nel 2017 l'87% dei detenuti. È a giugno 2006 che la quota dei lavoratori non alle dipendenze degli istituti penitenziari raggiunge il livello più alto (18,77% sul totale di chi lavora) per poi registrare una progressiva diminuzione. Nel giugno 2017 tra i lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (totale 15.307) la maggior parte (81%) sono stati impegnati in servizi legati all'istituto di pena mentre solo una piccola quota (5,6%) è stata impegnata in servizi extramurari (ex art.21L. 354/75); tra i pochi lavoratori nell'istituto di pena<sup>19</sup>, e non alle dipendenze dall'amministrazione penitenziaria (totale 2.295), circa il 30% ha lavorato cooperative e il 10,5% per imprese. Il lavoro all'esterno del carcere coinvolge il 9,5% dei lavoratori<sup>20</sup> – quelli alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e non – confermando il fatto che la detenzione limita non solo la libertà ma anche l'esperienza del lavoro quale veicolo per il reinserimento sociale. Il fatto che complessivamente di tutti i detenuti lavori circa il 31%, insieme alla forte incidenza di lavoratori dei soli servizi connessi all'istituto di pena, rappresenta un indicatore grossolano delle difficoltà cui va in contro l'ambiziosa idea di portare il lavoro negli istituti penitenziari, soprattutto quello delle imprese private che sono disincentivate dalla burocrazia e dalle difficoltà organizzative (Associazione Antigone, 2016).

Questi dati offrono una fotografia sintetica del trattamento, prevalentemente carcerario, “riparativo” dei reati: il dibattito sulle alternative al carcere è articolato, strettamente connesso con le tradizioni giuridiche nazionali e, soprattutto, con le diverse culture di cosa sia una giusta pena riparativa di un danno ricevuto (Manconi ed al., 2015b; Davis, 2009).

Espiata la pena detentiva o sottoposti a misure alternative di giustizia, i colpevoli di reati devono fare i conti con il reinserimento sociale e con un bagaglio di situazioni personali e familiari fragili, di percorsi di emarginazione molto spesso inaspriti dall'esperienza detentiva, in condizioni di vulnerabilità economica e anche di precarietà abitativa. I servizi territoriali, tanto quelli sociosanitari quanto quelli per l'esecuzione della pena esterna al carcere, sono chiamati a supportare questa domanda di interventi all'interno di un sistema di welfare territoriale altamente eterogeneo e tradizionalmente caratterizzato in Italia da frammentazione e criticità nei sistemi di coordinamento (Kazepov, 2009; Gori, 2004).

### **3. Nascita ed evoluzione del welfare penale in Lombardia**

In Lombardia dal 1999, a partire da un protocollo d'intesa con il Ministero della Giustizia e poi con un accordo quadro<sup>21</sup> successivo di tre anni, sono state avviate diverse sperimentazioni a sostegno del reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure privative della libertà. Queste esperienze hanno rappresentato la premessa alla promulgazione della Legge Regionale n. 8 del 2005<sup>22</sup> che rappresenta il riferimento normativo delle politiche “a tutela delle persone ristrette” e per il loro reinserimento sociale e lavorativo. La Legge 8 ha avviato la progressiva definizione di un insieme di interventi in alcuni ambiti prioritari d'azione (attività di formazione, orientamento e inserimento lavorativo, *housing* sociale, sostegno alle famiglie) con il coinvolgimento delle ASL, degli Enti locali, del Terzo settore e del volontariato, ed ha promosso l'integrazione tra gli interventi in ambito penale e quelli realizzati dai servizi sociali territoriali.

Agli interventi promossi e finanziati tramite la Legge 8 si sono aggiunte le risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo che sono da tempo impiegate all'interno dei Programmi Operativi Regionali (POR) – asse inclusione sociale – per sviluppare le politiche attive del lavoro, anche dei soggetti fragili. In particolare, lo

---

<sup>19</sup> Sono conteggiati i detenuti lavoratori in qualità di soci - collaboratori - dipendenti per cooperative/imprese, inclusi i lavoratori a domicilio ex art.52 DPR 230/2000 e anche gli impiegati in lavorazioni penitenziarie non gestite dall'Amministrazione Penitenziaria.

<sup>20</sup> Al 30 giugno 2017 sono 15.307 i detenuti alle dipendenze e 2.295 quelli non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria coinvolti in Servizi extramurari (ex art.21 L. 354/75).

<sup>21</sup> “Accordo quadro tra la Regione Lombardia ed il Ministero della Giustizia. Individuazione delle priorità in materia di esecuzione penale degli adulti e dei minori”, approvato con d.g.r. 10054/2002 e modificato con d.g.r. 11705/2002.

<sup>22</sup> “Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia”

strumento di politica attiva del lavoro messo in campo dalla Regione Lombardia è quello della “Dote Soggetti Deboli”, una specifica linea della più nota Dote Formazione Lavoro che caratterizza da tempo l’intervento regionale nell’ambito delle politiche del lavoro.

Nel decennio 2005-2015 l’impegno finanziario è stato consistente superando i 25 milioni di euro per quanto riguarda le risorse a valere sulla Legge 8 e circa 11 milioni messi in campo dal 2008 al 2015 grazie agli stanziamenti europei. La quasi totalità dei finanziamenti erogati attraverso la Legge 8, d’eccezione di una limitata quota finalizzata a migliorare la governance territoriale, è stata assegnata alle ASL per realizzare interventi specifici nei territori di propria competenza amministrativa, con criteri di allocazione legati alla numerosità della popolazione detenuta o in esecuzione penale esterna.

La prassi dell’intervento attraverso la dote si è caratterizzata, almeno fino al 2014, per la tendenza all’individualizzazione dei percorsi e dei servizi erogati; poiché il punto di riferimento per la definizione della Dote è stato il *voucher* socio-sanitario, ispirato al principio della libertà di scelta, l’impostazione dell’amministrazione è stata quella di identificare i destinatari delle misure come titolari di risorse spendibili per acquisire panieri di servizi all’interno di un sistema d’offerta regolato secondo la logica dell’accreditamento degli erogatori di prestazioni in concorrenza in un quasi-mercato.

L’impianto del welfare regionale a favore delle persone sottoposte a misure di giustizia si è sviluppato secondo questi due binari, il primo attraverso la Legge 8 e con l’intervento delle ASL, mentre il secondo tramite gli operatori accreditati ai servizi per il lavoro. In questo quadro generale è possibile individuare tre fasi distinte per quanto riguarda il decennio di attuazione della legge 8.

La **prima fase** ha visto il forte investimento sulla creazione di una figura di mediazione denominata “agente di rete”<sup>23</sup> istituita per fronteggiare il problema della carenza di personale educativo all’interno degli Istituti penitenziari, reso ancor più acuto dal crescente sovraffollamento che, negli anni cui ci si sta riferendo, caratterizzava fortemente il sistema penitenziario nazionale e quello lombardo. Questa fase, avviata nel 2005 in via sperimentale, per tre anni ha permesso che trenta agenti di rete affiancassero gli educatori degli Istituti di pena lombardi destinando il 20% del loro monte ore nella presa in carico delle persone sottoposte a misure di giustizia (interne ed esterne all’istituto di pena) in collaborazione con i servizi territoriali (sanitari, sociali, di inserimento al lavoro). Nel tempo l’azione degli agenti di rete è stata ridisegnata, spostandosi dall’affiancamento agli educatori ministeriali ad un ruolo di mediatori dei rapporti tra il sistema dell’esecuzione penale (interna ed esterna) e i servizi sanitari e sociali territoriali nell’attuazione dei progetti personalizzati che i servizi sociali dell’Amministrazione Penitenziaria, con l’approvazione della Magistratura di Sorveglianza, sono tenuti a predisporre nei confronti delle persone in esecuzione penale. Gli agenti di rete hanno quindi supportato le relazioni tra i detenuti e le loro famiglie allo scopo di costruire o rafforzare le relazioni sociali utili al reinserimento sociale senza tralasciare le attività tese al raccordo tra i servizi sociali e gli enti impegnati in progetti di *housing* sociale e di inserimento lavorativo. Un’attenzione particolare da parte degli agenti di rete è stata rivolta alle persone sottoposte a misure di esecuzione penale esterna o prossime alla scarcerazione, sostenendo quindi quella platea di beneficiari più immediatamente bisognosa di supporto nella fase di passaggio tra la misura cautelativa e il reingresso in società.

Dal 2009 inizia la **seconda fase** nella quale è possibile rilevare un consolidamento del sistema e della rete dei soggetti territorialmente impegnati in progetti di inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti da parte dell’Autorità Giudiziaria. In questo periodo sono stati introdotti i cosiddetti “Piani di intervento”, strumenti di programmazione sotto la responsabilità delle ASL, che hanno previsto il coinvolgimento degli Uffici di Piano e delle strutture dell’Amministrazione Penitenziaria, con lo scopo di migliorare i processi di governance e il coordinamento tra gli enti che, a diversi livelli istituzionali, operano a favore delle persone sottoposte a misure di giustizia.

In questo nuovo impianto la Regione ha vincolato ciascuna ASL a presentare al massimo tre macro-progetti in tre distinte aree di intervento<sup>24</sup> chiedendo che le diverse azioni progettuali convergessero tra loro.

---

<sup>23</sup> Legge 8, art. 5, commi 3 e 4

<sup>24</sup> 1) l’organizzazione di servizi integrati di aiuto per la realizzazione del progetto individualizzato della persona sottoposta a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria; 2) la costruzione di percorsi di inclusione sociale e professionale; 3) la promozione di interventi di informazione, sensibilizzazione rivolta al sistema dei servizi.

A fronte di questa impostazione, tutti i macro-progetti hanno visto il consolidamento dei partenariati territoriali ma solo in pochi casi è stata soddisfatta la richiesta che le azioni superassero i confini amministrativi dei rispettivi territori di riferimento. Questo insuccesso può essere in parte attribuito alle difficoltà finanziarie incontrate dalle organizzazioni del Terzo Settore chiamate dalla programmazione regionale a sostenere un'elevata quota di cofinanziamento e che, di fatto, ha finito per scoraggiare il disegno di interventi economicamente consistenti e ha determinato anche un indebolimento delle attività di ricomposizione degli interventi perseguite sino a quel momento. Nello stesso periodo ha subito una battuta d'arresto anche il lavoro di concertazione tra gli Uffici del Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria e gli enti del Terzo Settore che all'inizio di questo periodo aveva portato alla promozione dei progetti territoriali e che ora invece finiva per avere conseguenze sul coordinamento degli interventi. In questa fase si è assistito anche al progressivo ridimensionamento delle risorse – che ha visto il suo culmine nel 2011 – con delle ripercussioni sulla continuità delle prestazioni offerte dall'agente di rete. All'interno dei Piani di intervento, infatti, l'agente di rete ha rappresentato una tra le diverse opzioni progettuali e progressivamente, in ragione delle risorse decrescenti, il loro monte ore è stato ridimensionato così come il numero degli interventi di presa in carico. Come conseguenza di questa dinamica, gli agenti di rete sono passati da un impegno di 31mila ore del 2008 a 17mila ore del 2014 riducendosi della metà nell'ultimo biennio considerato (2014-2015) passando da 30 a 15.

Alcuni elementi di fragilità hanno caratterizzato anche l'**ultima fase** di sviluppo del welfare penale lombardo sostanzialmente basato ancora su un approccio "sperimentale" fatto di "politiche per progetti". Gradualmente è scomparsa la presenza dei soggetti del Terzo Settore dai tavoli di governo ed il nuovo orientamento delle policy si è allargato in sei distinte linee di intervento<sup>25</sup> finalizzate, da un lato, a favorire il passaggio dall'interno all'esterno del carcere e, dall'altro, a sostenere interventi già avviati in passato. L'erogazione delle risorse stanziare in questo periodo – 2014-2015 – è stata limitata ancora una volta al dare continuità agli interventi già attivi sul territorio, caratterizzati per la stabilità delle *partnership* al punto che le organizzazioni del Terzo Settore capofila degli interventi nel 2014 sono state, nella metà dei casi, le stesse del 2009. La rigidità dei finanziamenti allocati su base territoriale – coincidente con i territori di competenza delle ASL – ha continuato però a scontrarsi con una domanda di molteplici servizi che non è detto possa trovare risposta in un singolo contesto territoriale. Nello stesso periodo (a fine 2015) il decisore regionale, riconoscendo la difficoltà nel portare a termine efficaci percorsi di inserimento lavorativo soprattutto per le persone ammesse alle misure alternative<sup>26</sup>, ha stanziato ulteriori risorse da destinare ai percorsi di reinserimento lavorativo tramite il tirocinio.

Mentre le risorse a valere sulla legge 8 hanno contribuito, tra alti e bassi, a disegnare la governance degli interventi – prima con attenzione al carcere, poi spostando l'attenzione anche al territorio –, con le risorse del fondo sociale europeo è stata attivata, dal 2008, la dote soggetti deboli. Con questo strumento si è previsto che le persone d'età compresa tra i 16 e i 64 anni sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria – sia in regime di detenzione che in esecuzione penale esterna in carico all'Amministrazione penitenziaria (dai 18 ai 64 anni) o alla Giustizia minorile (dai 16 ai 21 anni) – potessero beneficiare di percorsi di formazione e riqualificazione professionale, e di percorsi di integrazione e inserimento nel mercato del lavoro. Nel periodo 2008-2015 le risorse impiegate sono state complessivamente circa 11 milioni di euro, con circa 6 milioni di euro nel triennio 2008-2010, la metà nel triennio 2011-2013 e meno di 2 nel biennio 2014-2015<sup>27</sup>. Tra il 2008 e il 2010 con la dote è stata finanziata la formazione professionale,

<sup>25</sup> 1) Consolidamento delle reti territoriali (Agente di rete) (25% del monte ore complessivo dedicato allo svolgimento di attività interne agli Istituti e 75% all'attività esterna); 2) Potenziamento e continuità dei percorsi di accompagnamento al reinserimento sociale (i progetti personalizzati finalizzati al reinserimento sociale dovranno avviarsi almeno 12 mesi prima del rilascio e potranno continuare al massimo per i 6 mesi successivi alle dimissioni); 3) La famiglia e la genitorialità; 4) Housing sociale e pronto intervento (abitativo); 5) La giustizia riparativa.

<sup>26</sup> D.g.r. n. 2727 del 28/11/2014 "Determinazione in merito al piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria - ex DGR 1004/2013- (annualità 2015)".

<sup>27</sup> Si ritiene opportuno esplicitare alcuni dettagli di metodo: per il periodo 2008-2010 la spesa è stata definita grazie al report di monitoraggio utilizzando esclusivamente il valore totale relativo alle doti (€ 6.297.738,84), non considerando il valore relativo ai servizi erogati (€ 6.300.969,00). Il valore della spesa per questo periodo potrebbe quindi essere

l'orientamento al lavoro e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo per persone soggette a restrizioni della libertà sia all'interno che all'esterno degli istituti di pena. In questo primo biennio non erano in vigore dei criteri specifici tramite i quali selezionare i beneficiari così come poi è stato fatto nel biennio successivo, tra il 2011 e il 2013, quando la dote è stata sdoppiata in due distinte misure: una prima finalizzata alla "riqualificazione", che prevedeva attività di formazione rivolte a detenuti con pena residua superiore ai 36 mesi e la seconda di "ricollocazione" che prevedeva soprattutto servizi finalizzati al reinserimento lavorativo per destinatari disoccupati o inoccupati con pena residua inferiore a 36 mesi, detenuti presso un Istituto di pena o potenziali beneficiari di misure alternative alla detenzione.

La disponibilità di informazioni relative ai 2.309 beneficiari della dote per il biennio 2011-2013 ha permesso di approfondire i percorsi formativi e di inserimento lavorativo. La distribuzione delle risorse, sulla base dei criteri di riparto dei finanziamenti, non sembra indicare una particolare spinta a favore delle attività di inserimento lavorativo; le Case di reclusione, infatti, sono state vincolate a destinare non meno del 15% delle risorse alla dote "ricollocazione" mentre le Case circondariali, allo stesso fine, devono allocare almeno il 10%. A causa dell'obbligatorietà, prevista dalla delibera istitutiva della misura, della maggior parte dei servizi, i percorsi di riqualificazione e ricollocazione non sono stati particolarmente differenziati. Nel 91,5% delle doti riqualificazione, ad esempio, sono stati utilizzati tutti i servizi obbligatori erogabili<sup>28</sup>; il 65% delle doti di ricollocazione è stato declinato sempre con lo stesso paniere di servizi così che all'interno e tra le due misure non è stato possibile rintracciare delle significative differenze.

Circa il 94% dei beneficiari della dote ha partecipato ad attività formative che per più di un terzo dei casi hanno riguardato il settore dell'edilizia. Le opportunità di riqualificazione professionale sembrano essere dipese più dalla programmazione delle agenzie formative, o dalle disponibilità strutturali dei luoghi di detenzione, che dai profili e dai bisogni dei destinatari: questo aspetto può essere rintracciato nel fatto che alcuni specifici corsi si sono tenuti prevalentemente nelle Case Circondariali mentre, ad esempio, la formazione per addetti alle cucine è stata rivolta esclusivamente ai detenuti dell'ex Ospedale Psichiatrico Giudiziario. Differente è invece stata l'offerta formativa per gli utenti presi in carico dagli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE) per i quali i corsi più ricorrenti sono stati per figure professionali di magazzinieri-spedizionieri, panificatori o imbianchini.

L'86% delle Doti erogate è stata di "riqualificazione", intercettando quindi un'utenza con pena residua maggiore di 36 mesi, quella non immediatamente candidabile al mercato del lavoro esterno al carcere. Eppure, per accrescere le opportunità occupazionali e per favorire il percorso di reinserimento sociale, sarebbe stato più funzionale un investimento a favore delle persone prossime alla libertà, cioè quelle con pena residua inferiore ai 36 mesi, o in carico agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

Ciò non è sembrato dipendere dalla scelta degli attuatori delle misure, o dal metodo di implementazione degli interventi, ma dall'impianto della programmazione regionale che, nel decreto istitutivo delle doti per il periodo 2011-2013, ha vincolato le Case di Reclusione e le Case Circondariali a utilizzare le risorse solo in parte minima a favore del reinserimento lavorativo intervenendo quindi poco su quella platea candidabile a (e bisognosa di) interventi finalizzati all'inserimento lavorativo. A questo elemento critico si somma il fatto che i pochi beneficiari della dote di "inserimento" hanno partecipato a tirocini in quantità non superiore al periodo che ha preceduto l'erogazione della dote e anche il livello di occupazione non è stato superiore a quello che ha preceduto l'attivazione della misura<sup>29</sup>. Anche a causa del progressivo ridimensionamento delle risorse dal 2013 le modalità di erogazione della dote sono state riformulate sia per quanto riguarda il versante

---

leggermente sottostimato. Per lo stesso periodo il valore dei servizi per il Lavoro è calcolato come somma dell'elaborazione del PIP e dell'accompagnamento al lavoro. Per il periodo 2011-2013 la spesa è stata ricostruita grazie ai dati individuali che permettono una facile distinzione tra corsi di formazione, borsa lavoro e servizi al lavoro (accompagnamento, *coaching*, etc.). Per il periodo 2013-2015 non sono disponibili informazioni sul numero delle doti ma solo su quello dei beneficiari (potrebbero non coincidere, così come per gli altri due periodi considerati); per tale ragione il costo medio dell'intera tabella è costruito sul totale dei beneficiari e non sul totale delle doti; con riferimento al periodo 2013-2015 due enti non hanno riportato il numero dei beneficiari, e un ente non risulta aver inviato il monitoraggio, quindi il totale della spesa potrebbe essere sottostimato.

<sup>28</sup> Abbiamo inoltre verificato che questo modello è stato destinato a 1.838 beneficiari della dote, circa l'80% del totale.

<sup>29</sup> Per un dettaglio su questo punto si rimanda al documento di ricerca completo, Éupolis Lombardia (2016).

formativo che quello dei servizi di inserimento al lavoro. Sono stati oggetto di revisione sia i criteri per l'allocazione delle risorse – agli Istituti Penitenziari venne assegnato l'80%, agli UEPE il 18% e agli OPG il 2% – sia la loro destinazione, con il vincolo che i servizi al lavoro dovessero rappresentare almeno il 70% delle doti assegnate agli UEPE e il 30% di quelle attribuite agli istituti penitenziari. Si tratta di un cambio di rotta rilevante nella misura in cui suggerisce la crescente attenzione a favore dei soggetti prossimi allo stato di libertà e maggiormente bisognosi di interventi tempestivi finalizzati all'inserimento lavorativo.

Complessivamente sono state circa quindicimila le persone sottoposte a misure di giustizia e a favore delle quali è intervenuto il sistema di welfare regionale. In particolare, nel biennio 2014-2015 sono stimati in 9.647 i beneficiari raggiunti dagli interventi della L.R. 8/2005; questo valore include sia le persone sottoposte a una misura penale in carcere o in esecuzione penale esterna sia i loro familiari<sup>30</sup>. La maggior parte di questi beneficiari (49%) sono rappresentati da detenuti negli istituti di pena, mentre rappresentano il 16% le persone in carico agli UEPE e sottoposte a una misura penale alternativa o di comunità, e i familiari coinvolti negli interventi raggiungono il 14%.

Considerando le sole persone sottoposte a misure restrittive della libertà in quel periodo (6.259), gli interventi a valere sulla Legge 8 hanno raggiunto il 33% dei potenziali destinatari, cioè i detenuti presenti negli istituti penitenziari e con un residuo di pena inferiore a tre anni, comprese le persone che erano seguite dagli UEPE; la stima scende al 20% se si calcola l'incidenza dei beneficiari sulla platea di tutte le persone presenti negli Istituti penitenziari sommate a quelle coinvolte in misure alternative.

Per quanto riguarda le doti, il progressivo ridimensionamento delle risorse finanziate ha determinato il dimezzamento del numero dei beneficiari passati dagli iniziali 3.448 a 1.695<sup>31</sup>. Le doti hanno raggiunto il 21% dei potenziali beneficiari, da intendersi come la sommatoria tra le persone sottoposte a limitazione della libertà e quelle in esecuzione penale esterna. In particolare, i detenuti beneficiari della dote hanno rappresentato il 43,2% della relativa popolazione, mentre quelli in carico agli UEPE sono stati un'esigua minoranza dei possibili utenti (2,3%). Guardando alle misure specifiche i 2.020 beneficiari della sola dote riqualificazione hanno raggiunto più del 90% dei detenuti eleggibili (2.157) – quelli cioè con una pena residua superiore ai 36 mesi – mentre la dote ricollocazione ha riguardato solo il 3,7% delle 8.941 persone potenzialmente candidabili, cioè quelle con pena inferiore ai 36 mesi.

#### 4. Conclusioni

Il processo di costruzione del welfare penale in Lombardia si è dispiegato in modo incrementale, passando da un investimento deciso in una figura professionale dedicata come l'agente di rete per poi porre attenzione al governo complessivo degli interventi attraverso l'azione delle ASL in collaborazione con gli enti del terzo settore.

Durante il periodo osservato è cambiato però il contesto dell'esecuzione penale in particolare per effetto delle novità legislative introdotte per intervenire in maniera strutturale proprio sul problema del sovraffollamento degli Istituti penitenziari<sup>32</sup>. Contemporaneamente è cresciuto il ruolo e il peso delle misure non carcerarie – dall'estensione delle possibilità di detenzione domiciliare alla nascita di una misura di

---

<sup>30</sup> La numerosità dei beneficiari degli interventi territoriali (Legge 8) è stata desunta dai dati previsionali sugli utenti coinvolgibili dagli interventi indicati nelle schede dei progetti coordinati dalle ASL. Si tratta quindi dei beneficiari potenziali indicati nelle schede di progetto e non di quelli effettivi, informazione che non era disponibile. Da ciò consegue che il dato rappresenta solo una stima non priva di ambiguità poiché, tra l'altro, nelle schede progettuali è rintracciabile il totale dei beneficiari degli interventi mentre, in altri casi, ci si riferisce a beneficiari di interventi più specifici o più generici (ad es. attività di sensibilizzazione, familiari coinvolti solo indirettamente nelle attività svolte, etc.); a ciò si somma il fatto che in molti casi non è possibile escludere che le stesse persone siano state conteggiate più volte in categorie diverse, prima come destinatarie di una azione generica (ad es. di primo contatto/incarico) e poi come beneficiarie di un intervento più specifico. La base informativa sui beneficiari delle doti è invece più ampia e dettagliata anche se l'assenza di alcune informazioni – ad esempio quelle legate all'accesso alle misure alternative – ha limitato di molto la comprensione dei percorsi trattamentali.

<sup>31</sup> In questo periodo la spesa media per beneficiario che è passata da circa 1.800 euro nel primo triennio a poco più di mille nell'ultimo biennio.

<sup>32</sup> Dal 1991 ad oggi l'anno col numero più alto di detenuti è stato proprio il 2010 – primo anno del periodo di osservazione – con 67.961 unità.

*probation* come la messa alla prova per gli imputati adulti – con un effetto rilevante sui servizi per l'esecuzione penale esterna. Per effetto di queste trasformazioni la domanda di interventi si è progressivamente spostata dal carcere al territorio, ma l'azione regionale non ha investito in modo altrettanto mirato fuori dall'istituto di pena; la formazione finanziata attraverso le doti e, più in generale, la distribuzione delle risorse, ha infatti riguardato soprattutto i soggetti privati della libertà e, in modo residuale, coloro i quali erano coinvolti in percorsi di esecuzione penale esterna. A questi aspetti si sommano altri fattori critici connessi alla misura finanziata con le risorse europee. Il primo ha a che fare con un'individualizzazione molto debole dei percorsi formativi, dedicati alla creazione di un numero circoscritto di professionalità a scarsa specializzazione; anche i percorsi di avvicinamento al lavoro sono stati poco personalizzati poiché, di fatto, la delibera istitutiva della misura ha imposto come obbligatorie quasi tutte le prestazioni che elencava. Il secondo fattore riguarda il processo organizzativo per l'assegnazione delle risorse e le possibilità di scelta dell'utente. Almeno sino all'ultima tra le fasi prima descritte, le risorse di ogni singola dote sono state "prenotate" dagli operatori accreditati in un giorno prefissato dal bando e quindi esaurite nello stesso giorno e poi, solo dopo la loro assegnazione, gli operatori hanno individuato l'utenza da coinvolgere nei percorsi trattamentali. Fatti salvi i criteri minimi di stanziamento delle risorse stabilite dalla delibera regionale, la priorità per l'assegnazione è stata quindi determinata dalla rapidità con la quale gli enti accreditati hanno presentato la domanda, premiando così quelli più grandi e attrezzati ad eseguire questa procedura. In questo modo la maggior parte dei corsi di formazione è stata gestita da pochi enti per effetto di questo specifico meccanismo di attribuzione dei fondi che, tra l'altro, ha contraddistinto la Lombardia anche altri settori di policy (Pasquinelli, 2012) e che, più in generale, corre il rischio di determinare (se non rafforzare) una sorta di oligopolio dei fornitori di servizi al lavoro. Questo meccanismo, inoltre, si riflette sulla possibilità di scelta dell'utenza; tipicamente, almeno nelle retoriche delle politiche lombarde, la "dote" dovrebbe rappresentare un'opportunità per i potenziali beneficiari di esercitare la propria libertà di scelta, ma in casi come quello in esame sono gli operatori ad intercettare le risorse per poi destinarle all'utenza.

Progressivamente, inoltre, il disegno strutturato delle delibere ha ristretto l'autonomia dei Gruppi Interistituzionali Territoriali nel costruire una articolata lettura delle necessità territoriali. I progetti finanziati hanno aderito alle indicazioni regionali e sono stati attuati seguendo rigidi vincoli di distribuzione delle risorse che hanno finito con il compromettere gli spazi di sperimentazione e innovazione, soprattutto da parte dei soggetti del Terzo Settore, indebolendo la capacità degli attori di fronteggiare i cambiamenti della domanda indotti dalla sentenza Torreggiani; analogo discorso vale anche per l'evoluzione degli interventi di inserimento lavorativo, con il passaggio dal sistema delle doti al finanziamento di progetti territoriali che ha determinato l'assegnazione agli Istituti Penitenziari della maggior parte delle risorse senza tener conto della dell'aumento della domanda nel territorio.

L'attribuzione delle risorse distinta tra Istituti penitenziari e Uffici di esecuzione penale esterna ha poi fatto venir meno la possibilità di garantire la continuità della presa in carico tra il sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna: se nel passaggio tra la detenzione in carcere e una misura esterna non si fa in modo che le risorse "seguano" l'individuo invece di rimanere ancorate al contesto di erogazione degli interventi, si finisce infatti per rendere difficoltosa la presa in carico e quindi il percorso di reinserimento sociale e lavorativo.

Prima la separatezza tra linee di finanziamento – Legge 8 e Dote – e poi l'impermeabilità dei budget allocati in modo distinto tra il carcere e il territorio, sembrano aver quindi delineato un sistema di welfare di tipo duale, con una prima linea di intervento di tipo "assistenziale" all'interno degli Istituti, e una seconda invece (blandamente) finalizzata all'inserimento lavorativo per gli utenti in misura alternativa. In questo quadro i beneficiari sono stati intercettati prevalentemente sulla base delle modalità di espiazione della pena, o sul tempo di pena residua, piuttosto che sul tipo di fragilità ed è agli operatori che è stato richiesto di ricomporre, di volta in volta, la frammentazione degli interventi a valere sulle diverse linee di finanziamento, piuttosto che determinando a monte, attraverso la programmazione regionale, una linea unitaria di azione.

Nel corso del tempo la separazione tra linee di intervento è stata poi mitigata con l'inserimento dei piani territoriali, ma sembra che ciò sia stato più il frutto della progressiva riduzione delle risorse che per



un'intenzione strategica da parte delle due Direzioni Generali<sup>33</sup> impegnate in questo settore di policy e che hanno separatamente promosso le due linee di azione, quella della Dote e quella orientata dalla Legge 8.

Complessivamente, pur essendosi progressivamente delineato un sistema di welfare territoriale a supporto delle persone sottoposte a misure di giustizia, ciò è avvenuto all'impronta un'azione pubblica che ha avanzato per progetti. Nell'attuazione delle politiche lo strumento del progetto dovrebbe servire a pianificare le attività nel corso del tempo, definendo gli obiettivi degli interventi in modo incrementale e dando l'opportunità agli attori di adattarsi in modo progressivo e complementare alle problematiche di volta in volta emergenti (Pinson, 2009); secondo quest'ipotesi i progetti sarebbero preferibili alle politiche definite per via gerarchia e possono essere considerati degli strumenti tipici della *governance*, nella misura in cui farebbero della flessibilità la principale leva per fronteggiare i problemi nel corso dell'implementazione delle politiche.

Il progetto trova la sua massima espressione, però, se ci sono reali opportunità per quella che Pinson [*ibidem*] chiama pronominalizzazione, ovvero spazi di azione che permettano agli attori, partecipando e potendo dar forma al progetto nel corso del tempo, di riconoscere in esso una coerente espressione del loro impegno. In questo processo la speranza è che il progetto sia anche portatore di benefici concreti per i beneficiari, e non solo un modello innovativo rispetto alle modalità di erogazione degli interventi o di coordinamento tra i servizi. Con il prendere piede delle politiche per progetti, infatti, il rischio è che la partecipazione degli attori sia solo una *partnership*, cioè finalizzata al mero accesso alle risorse di volta in volta messe a bando (Bifulco, De Leonardis, 2006).

Si tratta, come noto, di un problema che caratterizza questo come altri settori di *policy* che, all'ombra della retorica delle "sperimentazioni" progettuali, non sposano sino in fondo la logica della sperimentazione, che dovrebbe essere quella della prova il cui esito dovrebbe, in linea generale, condurre o a un'inversione di rotta o, nella migliore delle ipotesi, ad un investimento continuativo in quanto è stato testato. Al contrario, non mancano i casi di progetti che, ripetendosi nel tempo ma rinnovandosi solo nei loro titoli, finiscono per costituire una fragile ossatura delle politiche pubbliche senza però riuscire a dare continuità agli interventi e seminando incertezza tra gli attori coinvolti a causa dell'incerto susseguirsi dei finanziamenti.

È questo il caso, ad esempio, dell'agente di rete che ha rappresentato la prima iniziativa regionale in questo campo di policy. Nonostante ne sia stata riconosciuta la validità e l'importante funzione di connessione tra i servizi che insistono a favore delle persone sottoposte a misure di giustizia, l'intervento pubblico non ha poi stabilizzato questa figura all'interno della rete dei servizi di fatto delegando agli attori del terzo settore la scelta di inserirla come uno tra i diversi elementi dei progetti. Nel momento in cui stiamo scrivendo queste pagine è stata approvata la nuova legge regionale per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento da parte dell'Autorità giudiziaria<sup>34</sup> che non menziona la funzione dell'agente di rete o comunque non lascia intendere che possa essere rinnovato un consistente investimento in funzioni di raccordo tra i servizi.

Al di là di questi elementi di dettaglio è opportuno ricordare che le politiche regionali, anche per effetto della sentenza Torreggiani, si sono dovute confrontare con un incremento costante e consistente delle persone cui è stata concessa una misura alternativa e che, in futuro, per via della misura della messa alla prova, potrà assumere dimensioni ancora maggiori. È anche in ragione di ciò che in futuro dovrà essere ricalibrato l'assetto delle politiche rivolte all'esecuzione penale: con lo scopo di favorire il reinserimento sociale e di evitare la recidiva dei reati è infatti necessario ridurre il grado di vulnerabilità delle persone che accedono allo stato di libertà. Si tratta di uno dei principali aspetti da affrontare affinché il welfare penale abbia un futuro di successo.

Più in generale, l'impianto di migliori politiche per il reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure di giustizia dovrebbe potersi poggiare su due elementi essenziali che, guardati da vicino, rappresentano fasi distinte di un ideale processo di reingresso in società.

Il primo punto ha a che fare con l'individuazione di "soluzioni ponte", ovvero di un sistema di offerta in grado di accompagnare gli utenti nel percorso di reinserimento sociale prima della dimissione dal carcere.

---

<sup>33</sup> Al momento della ricerca le Direzioni Generali erano quella *Famiglia, Solidarietà sociale e Volontariato* e quella *Istruzione, formazione e lavoro*

<sup>34</sup> Legge Regionale 24 novembre 2017, n.25

Ciò vale soprattutto per quelle persone prossime alla scarcerazione e che, ad esempio, sono prive di domicilio e necessitano quindi di un alloggio temporaneo, e per quelle altre che, provenendo dal carcere, possono accedere alle misure alternative solo dimostrando di avere un domicilio. Il sistema di offerta di *housing* è quindi cruciale quale soluzione temporanea basata sulla modularità all'interno di progetti di intervento che partano dalla pronta accoglienza per arrivare, facendo leva sulle politiche del lavoro, all'autonomia abitativa.

Il secondo punto riguarda proprio le politiche del lavoro, tanto sul versante della formazione e delle attività di inserimento lavorativo dei detenuti quanto rispetto ai meccanismi che possono favorire l'operato e il coinvolgimento delle imprese private, oltre alle organizzazioni del Terzo Settore, all'interno dei confini del carcere. Il principale ostacolo al lavoro penitenziario è rappresentato dall'incompatibilità tra le istanze punitive e il rapporto di lavoro; in sostanza, la funzione punitiva della pena ha tendenzialmente sempre prevalso sul lavoro tradizionalmente ad essa funzionale e subordinato. La condizione di detenuto ha quindi prevaricato su quella di lavoratore e il lavoro in carcere è stato variamente pensato e utilizzato come momento rieducativo, strumento afflittivo, attività espressiva e alternativa all'inattività. Come rilevato anche dal Tavolo tematico "Lavoro e formazione" degli Stati generali dell'esecuzione penale<sup>35</sup>, la maggiore difficoltà nello sviluppo di un sistema lavorativo intramurario deriva dall'incompatibilità tra le regole che governano la quotidianità degli istituti penitenziari e quelle che regolano il lavoro e la produzione. Oltre a una profonda modifica dell'approccio culturale al lavoro in carcere – che parta dal riconoscimento del diritto al lavoro e dei diritti dei lavoratori, invece che dall'obbligo del lavoro dei detenuti previsto dal nostro ordinamento – sarebbe necessario un insieme di misure concrete per favorire la crescita delle opportunità lavorative negli istituti penitenziari: migliorare l'offerta formativa rivolta alle persone detenute; effettuare una completa e articolata riorganizzazione dei circuiti penali locali sulla base del sistema di domanda/offerta di lavoro e delle esigenze produttive; garantire una migliore gestione della produzione (che va dalla flessibilità oraria del lavoro fino al rendere più agevole la movimentazione di materie prime e merci prodotte); offrire un servizio di *tutoring* a supporto degli inserimenti lavorativi che offra alle aziende strumenti e professionalità per affrontare momenti di difficoltà che la persona inserita e l'azienda possono trovarsi ad affrontare anche dopo il primo periodo di inserimento; adeguare le infrastrutture in termini di spazi produttivi e di tecnologie.

Questi sono alcuni punti cardine intorno ai quali dovrebbe orientarsi il welfare per le persone sottoposte a misure di giustizia, un investimento che, abbassando il rischio di recidiva attraverso l'inserimento lavorativo, potrebbe consentire nel tempo risparmi consistenti sul finanziamento diretto degli interventi di welfare in ambito penale, sui costi del sistema giudiziario e dell'esecuzione penale, oltre che sui costi sociali dei reati. Se poi, anche potendo far leva su sistemi informativi appositamente strutturati, saranno rinnovate le iniziative di valutazione delle politiche non potrà che esserci un ulteriore miglioramento in questo specifico settore di intervento.

---

<sup>35</sup> Tavolo 8 - Lavoro e formazione - [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep\\_tavolo8\\_relazione.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo8_relazione.pdf)

## 5. Bibliografia

- Associazione Antigone, (2016), (a cura di), *Galere d'Italia. Dodicesimo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, Formigine (MO): Infinito Edizioni.
- Associazione Openpolis, (2016), *Dentro o Fuori. Il sistema penitenziario italiano tra vita in carcere e reinserimento sociale*, [http://minidossier.openpolis.it/2016/09/dentro\\_o\\_fuori.pdf](http://minidossier.openpolis.it/2016/09/dentro_o_fuori.pdf)
- Berteaux D., (2002), *Ce que font les ménages en situation de précarité: une enquête dans sept villes européennes*, Centre d'Etude des Mouvements Sociaux, Paris: CNRS-EHESS.
- Bifulco L. De Leonardis, O., (2006), *Partecipazione/Partnership*, <http://www.sociologiadip.unimib.it/mastersqs/dida1/testidue/partpart.pdf>
- Castel R., (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* Torino: Einaudi.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale, (1993), *Terzo rapporto sulla povertà in Italia*. Roma: Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale, (2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, 1997-2001*, a cura di Chiara Saraceno, Roma: Carocci.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale, (2004), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2003*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Council of Europe - Abi, M.F., Chopin J., (2014), *Annual Penal Statistics SPACE II - Survey 2014, Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2014*, <http://www.statewatch.org/news/2016/mar/coe-prison-statistics-space-ii-non-custodial-report.pdf>
- Davis A., (2009), *Aboliamo le prigioni? Contro il carcere, la discriminazione, la violenza del capitale*, Roma: minimum fax,
- De Vito Christian G., (2009), *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia 1943-2007*, Milano-Bari: Laterza.
- Éupolis Lombardia, (2016), *Ricerca: Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia*, [http://www.eupolis.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Regione/MILayout&cid=1213445692573&packedargs=TemplateDestinazione%3DMIRedazionaleDettaglio2Col%26assetid%3D1213791319245%26assettype%3DRedazionale\\_P%26idPagina%3D1213445692573&pagename=RGNWra pper](http://www.eupolis.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Regione/MILayout&cid=1213445692573&packedargs=TemplateDestinazione%3DMIRedazionaleDettaglio2Col%26assetid%3D1213791319245%26assettype%3DRedazionale_P%26idPagina%3D1213445692573&pagename=RGNWra pper)
- Garland D., (2007), *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nella società contemporanea*, Milano: NET Edizioni.
- Girard R., (1987), *Il capro espiatorio*, Milano: Adelphi.
- Gori C., (2004), (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma: Carocci.
- Greener I., (2002), *Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning and path-dependency perspectives*, in «Governance», Vol. 15(2): 161-183.
- Kazepov Y., (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci editore.
- Manconi L., Torrente G., (2015), *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Roma: Carocci.
- Manconi L., Anastasia S., Calderone V., Resta F., (2015b), *Abolire il carcere*, Milano: Chiarelettere, pp. 65-88.
- Molteni A. Monteleone R., Nava L., (2016), *Il welfare state alla prova del welfare penale*, IX Conferenza ESPANet Italia "Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa" - Macerata, 22-24 settembre 2016, [http://www.espanet-italia.net/wp-content/uploads/2012/02/images\\_conferenza2016\\_Paper\\_3c\\_Molteni-Monteleone-Nava.pdf](http://www.espanet-italia.net/wp-content/uploads/2012/02/images_conferenza2016_Paper_3c_Molteni-Monteleone-Nava.pdf)

- Pasquinelli S., (2012), *La dote formazione assistenti familiari. Come spendere due milioni di euro in quaranta minuti*, in LombardiaSociale,  
<http://www.lombardiasociale.it/2012/05/16/la-dote-formazione-assistenti-familiari/>
- Pinson G., (2009), *Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana*, in Lascoumes P., Le Galès (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano: Bruno Mondadori. 107-149.
- Pierson P., (2000), *Increasing returns, path dependence and the study of politics*, in «American Political Science Review», n. 94(2): 251-267.
- Wacquant L., (2013), *Iperincarcerazione. Neoliberismo e criminalizzazione della povertà negli Stati Uniti*, Verona: Ombre Corte.

## **6. Abstract**

Policies and interventions for the social reintegration and the job placement of detained people in Lombardy: pros and cons

Lombardy Region promulgated in 2005 a law (l.r.8/2005) through which it subsidized projects for the social reintegration and the job placement of detained people. Since 2008, these interventions have been flanked by the “Dote soggetti deboli”, which is a tool to make access to educational and job placement services.

This paper introduces the results of a research with the aim to evaluate the implementation of these interventions. The research has been promoted by the Regional Council of Lombardy and managed by Polis-Lombardia during the second semester of 2015. The results represent a starting point to reflect on the promulgation of a new Regional law for the future of the Lombard penal welfare.