

**Relazione in attuazione dell'articolo 11
della Legge Regionale n. 25/2017**

Biennio 2022/2023



Indice

Acronimi	4
Premessa	5
1. I dati di contesto relativi alle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria in Lombardia.....	7
1.1. Popolazione negli Istituti penitenziari	7
1.2. Adulti in area penale esterna	11
1.3. Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili.....	13
2. Il sistema di intervento per la tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria	16
2.1. Il sistema di intervento di esecuzione penale	16
2.1.1. Le reti partenariali territoriali.....	17
2.1.2. La collaborazione interistituzionale	18
2.1.3. L'integrazione e la complementarità delle risorse	18
2.2. La partecipazione alle attività istituzionali	19
2.2.1. La partecipazione al confronto sulla giustizia riparativa nel quadro della riforma	19
2.2.2. Attività svolte dal Tavolo Tecnico di coordinamento e di controllo.....	19
3. Gli interventi sostenuti da Regione Lombardia per l'inclusione delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria	21
3.1. Gli interventi territoriali per l'inclusione sociale e lavorativa.....	21
3.1.1. Interventi di accompagnamento sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e loro famiglie	21
3.1.2. Avviso reti territoriali integrate per l'inclusione sociale delle persone (minori e adulti) sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria	30
3.1.3. Interventi sperimentali per la presa in carico multiprofessionale di giovani adulti	32
3.2. Interventi sulla Giustizia Riparativa	33
3.3. Interventi rivolti alle vittime di reato	37
3.4. Interventi a sostegno dei centri diurni	39
3.4.1. Progetto "Incubatori di comunità – La possibilità di un'alternativa"	39
3.4.2. Progetto "Incubatori di comunità 2: la possibilità di una alternativa"	41
3.4.3. Progetto "Un centro in rete per la fragilità"	42
3.5. Accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in case-famiglia protette e in case alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino	43
3.6. Collaborazione su progetti sul territorio regionale	44
4. Gli interventi sostenuti da Regione Lombardia in attuazione dell'art. 4 "Tutela della salute"	46
4.1. I servizi sanitari penitenziari.....	46

4.2.	Le misure regionali per la gestione dell'emergenza COVID	46
4.3.	La gestione dei detenuti con disagio psichico	48
4.3.1.	Prevenzione cura e riabilitazione della salute mentale e delle dipendenze patologiche nella rete regionale dei servizi sanitari penitenziari	48
4.3.2.	Aggiornamento del Piano regionale per la prevenzione del rischio suicidario	49
4.3.3.	I Centri Diurni negli Istituti Penitenziari	50
4.3.4.	Percorsi dedicati a pazienti con patologia psichica autori di reato	50
4.4.	Lo screening HCV	51
4.5.	I sistemi di telemedicina	52
4.6.	La cartella clinica informatizzata del detenuto	52
Allegati		54
	Allegato 1 - Resoconto delle attività del Tavolo tecnico di coordinamento e controllo .	54
	Allegato 2 - L'area dipendenze: interventi a favore di tossicodipendenti detenuti e in carico ai servizi territoriali per l'attuazione di misure alternative alla carcerazione	56

Acronimi

CC	Casa Circondariale
CGM	Centro per la Giustizia Minorile
CPA	Centro di Prima Accoglienza
CR	Casa di Reclusione
FSE	Fondo Sociale Europeo
FSE+	Fondo Sociale Europeo Plus
IP	Istituto Penitenziario
IPM	Istituto Penale per i Minorenni
MAP	Messa alla prova
PRAP	Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria
UIEPE	Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna
USSM	Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni

Premessa

In attuazione dell'art. 11 della legge regionale n. 25 del 24 novembre 2017 la presente Relazione presenta il sistema di intervento per la tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria messo in atto da Regione Lombardia nel corso del biennio 2022-2023.

Il sistema di intervento regionale è finalizzato **all'inclusione attiva** delle persone in esecuzione penale e delle loro famiglie, attraverso progetti personalizzati di presa in carico integrata, e alla **tutela della salute**, con il coordinamento e la collaborazione tra i servizi pubblici territoriali e del privato sociale, operanti nei diversi ambiti e d'intesa e in stretto raccordo con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria (PRAP), l'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna (UIPE) e il Centro per la giustizia minorile (CGM).

L'approccio promosso da Regione Lombardia nel corso del biennio non solo ha favorito la strutturazione e il consolidamento di **reti territoriali** con l'obiettivo di dare risposta ai crescenti e mutevoli bisogni delle persone, delle famiglie e delle comunità coinvolte, in continuità con le annualità precedenti, ma si è evoluto tenendo conto di tre principali aspetti distintivi.

Il primo elemento che caratterizza il biennio è rappresentato dal **rilancio della collaborazione interistituzionale** a livello territoriale e nazionale.

Tra gli aspetti di maggior rilievo, si evidenzia l'Accordo del 28 aprile 2022 tra Governo, Regioni ed Autonomie locali sul documento recante le "Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale".

All'Accordo è seguito il protocollo attuativo del 28 giugno 2022 tra Ministero della Giustizia, Conferenza delle Regioni e Province Autonome e Cassa delle Ammende, destinato a migliorare la sicurezza e la coesione sociale, attraverso la programmazione condivisa in materia di inclusione attiva delle persone sottoposte a misure privative o limitative della libertà personale emanate dall'Autorità giudiziaria e per la tutela delle vittime di reato.

All'interno di questo quadro, nel 2022 è stata approvata, d'intesa con Cassa delle Ammende, la programmazione triennale integrata degli interventi per garantire l'erogazione di servizi di qualità e l'innovazione sociale dei servizi, raccordando i diversi livelli di governance, nonché le risorse finanziarie, strumentali e umane.

Cassa delle Ammende, insieme ai Dipartimenti competenti per l'esecuzione penale, quindi, si conferma strumento per l'attuazione di un nuovo modello di esecuzione penale, da realizzare insieme agli enti di governo del territorio e al terzo settore ed alla società civile, tutti necessariamente coinvolti nei processi di inclusione sociale per la sicurezza ed il benessere collettivo.

Inoltre, si è rafforzata la collaborazione territoriale tra Regione Lombardia, i Servizi per la Giustizia e le istituzioni locali per la programmazione e l'attuazione degli interventi, anche nell'ambito del Tavolo Tecnico di coordinamento e controllo di cui all'articolo 10 della Legge regionale n. 25/2017.

Anche in conseguenza di tale aspetto, il secondo elemento distintivo è costituito dalla **messa a sistema di un modello di intervento integrato e complesso**, finalizzato a far fronte alla varietà dei bisogni emergenti e basato su un sistema articolato di fonti di finanziamento e soggetti di riferimento.

Il target delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria si caratterizza, infatti, per un rischio di esclusione determinato da una molteplicità di fattori che vanno oltre la componente giudiziaria, tra cui la precarietà lavorativa e abitativa e la presenza di fragilità familiari, fisiche e psichiche. Inoltre, anche alla luce della normativa, i fabbisogni si ampliano in modo particolare alle famiglie, alle vittime di reato e, in ottica di prevenzione, alla popolazione nel suo complesso.

In questo quadro, allo scopo di accrescere l'efficacia e l'impatto degli interventi, la programmazione regionale si è basata su un'integrazione sinergica e complementare dei progetti e delle fonti di finanziamento europee (Fondo Sociale Europeo), nazionali (Cassa delle Ammende, Ministero di Giustizia) e regionali (risorse autonome).

Un ultimo fattore è rappresentato **dall'evoluzione normativa in materia penale**, conseguente all'approvazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, cosiddetta Riforma Cartabia, cui è seguito il D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 "Attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134, recante delega al

Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".

Infatti, la riforma ha portato un cambiamento di paradigma nella concezione della giustizia penale, ponendo l'accento sulla riabilitazione dell'autore, la riparazione del danno e il ripristino dell'armonia sociale. Vengono rafforzati gli istituti di tutela della vittima del reato e viene introdotta una disciplina organica sulla giustizia riparativa, con particolare riguardo alla definizione dei programmi, ai criteri di accesso, alle garanzie, alla legittimazione a partecipare, alle modalità di svolgimento dei programmi e alla valutazione dei suoi esiti, nelle diverse fasi del procedimento penale.

Tenuto conto del potenziale impatto della riforma, sia in termini di riduzione del sovraffollamento carcerario, sia sulla risocializzazione del condannato, Regione Lombardia ha seguito da vicino il processo di attuazione della riforma ed ha rappresentato un esempio significativo, alla luce delle esperienze maturate con le progettualità che dal 1998 sono attive sul territorio in materia di mediazione penale.

Alla luce di questo quadro complessivo la Relazione, in linea con quanto previsto dall'articolo 11 della Legge regionale n. 25/2017, illustra quanto segue.

Al **capitolo 1 sono presentati i dati di contesto** relativi alle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria in Lombardia. A dicembre 2023 risultavano presenti presso gli Istituti penitenziari lombardi 8.722 persone, con una percentuale di affollamento del 149,53%: si conferma la prevalenza della popolazione maschile, in fascia di età tra i 50-59 anni e con diffuse problematiche di dipendenza. Con riferimento, invece, all'area penale esterna, gli adulti in misura alternativa alla detenzione sono 7.453, mentre quelli in messa alla prova sono 4.444. Per quanto riguarda, infine, i minori, nella maggior parte dei casi sono sottoposti a misure da eseguire in area penale esterna, mentre la detenzione assume carattere di residualità: i minori/giovani adulti in messa alla prova sono 353 e in misura alternativa 92.

Al **capitolo 2 viene illustrato il sistema di intervento** per la tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, rivolto ad adulti e minori presenti presso i 19 Istituti Penitenziari lombardi, suddivisi in case di reclusione e case circondariali e l'Istituto Penale per Minori, e in carico in carico agli Uffici Interdistrettuali per l'esecuzione penale esterna (adulti) e gli Uffici Servizi Sociali Minorenni (USSM), con cui i servizi, sia sanitari sia sociali, si rapportano. Il capitolo illustra le caratteristiche del modello di intervento, anche con riferimento al sistema di governance regionale e nazionale, nonché le modalità di partecipazione di Regione alle attività istituzionali.

Al **capitolo 3 sono evidenziati gli interventi sostenuti da Regione Lombardia per l'inclusione** delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria. Nel periodo 2022-2023 l'ammontare totale delle risorse investite da Regione Lombardia a sostegno del sistema di intervento regionale è pari a **circa 28 milioni di euro**. Complessivamente attraverso le risorse finanziarie programmate è stato possibile promuovere percorsi per l'inclusione sociale e lavorativa e sostegno alla vulnerabilità, azioni di giustizia riparativa e di assistenza alle vittime di reato, interventi a supporto dei centri diurni e attività di assistenza extracarceraria.

Al **capitolo 4**, infine, sono illustrati gli **interventi sostenuti da Regione Lombardia in attuazione dell'art. 4 "Tutela della salute"**. Oltre a fornire un aggiornamento in merito alla governance del sistema, in modo particolare vengono illustrate le misure adottate per la gestione dell'ultima fase dell'emergenza COVID, nonché gli interventi effettuati per la gestione dei detenuti affetti da disagio psichico e da dipendenze in termini di prevenzione e cura.

1. I dati di contesto relativi alle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria in Lombardia

Il biennio si caratterizza per un incremento del numero di persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, di cui si dà di seguito evidenza distinguendo tra:

- Persone detenute negli istituti penitenziari;
- Adulti in esecuzione penale esterna;
- Minori e giovani adulti in carico ai servizi minorili.

1.1. Popolazione negli Istituti penitenziari

La Tabella 1 riporta la popolazione carceraria nelle regioni italiane a gennaio 2023 e a gennaio 2024 e la variazione percentuale fra i due periodi. In tutte le regioni italiane la variazione percentuale ha un segno positivo. In Lombardia, la popolazione carceraria fra i due periodi registra un aumento del +8,6%, superiore alla media nazionale.

Tabella 1. Popolazione carceraria per regione. Gennaio 2023-Gennaio 2024 e variazione percentuale.

Regione	gen-23	gen-24	Var %
ABRUZZO	1.870	1.972	5,5
BASILICATA	429	462	7,7
CALABRIA	2.965	3.028	2,1
CAMPANIA	6.704	7.465	11,4
EMILIA ROMAGNA	3.428	3.603	5,1
FRIULI VENEZIA GIULIA	561	650	15,9
LAZIO	5.971	6.653	11,4
LIGURIA	1.358	1.395	2,7
LOMBARDIA	8.109	8.805	8,6
MARCHE	860	902	4,9
MOLISE	317	324	2,2
PIEMONTE	4.026	4.204	4,4
PUGLIA	3.964	4.420	11,5
SARDEGNA	2.068	2.138	3,4
SICILIA	6.095	6.755	10,8
TOSCANA	2.949	3.145	6,6
TRENTINO ALTO ADIGE	445	492	10,6
UMBRIA	1.415	1.502	6,1
VALLE D'AOSTA	117	135	15,4
VENETO	2.476	2.587	4,5
Totale	56.127	60.637	8,0

Fonte: Elaborazione Polis Lombardia su dati Ministero della giustizia

Al 31 dicembre 2023, secondo i dati del Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria, la capienza delle strutture è diminuita e si attesta a 5.833 con una presenza di 8.722 detenuti e una percentuale di affollamento pari al 149,53%. La situazione varia in base all'istituto penitenziario considerato: quelle più critiche si ritrovano nella struttura carceraria di Brescia Canton Monbello e nel carcere di Milano San Vittore, che evidenziano un affollamento superiore al 200%. Altri 9 istituti penitenziari si attestano sopra la media regionale, fra il 150% e il 200%. Le restanti strutture hanno una saturazione compresa fra valori prossimi al 100% e il 150%.

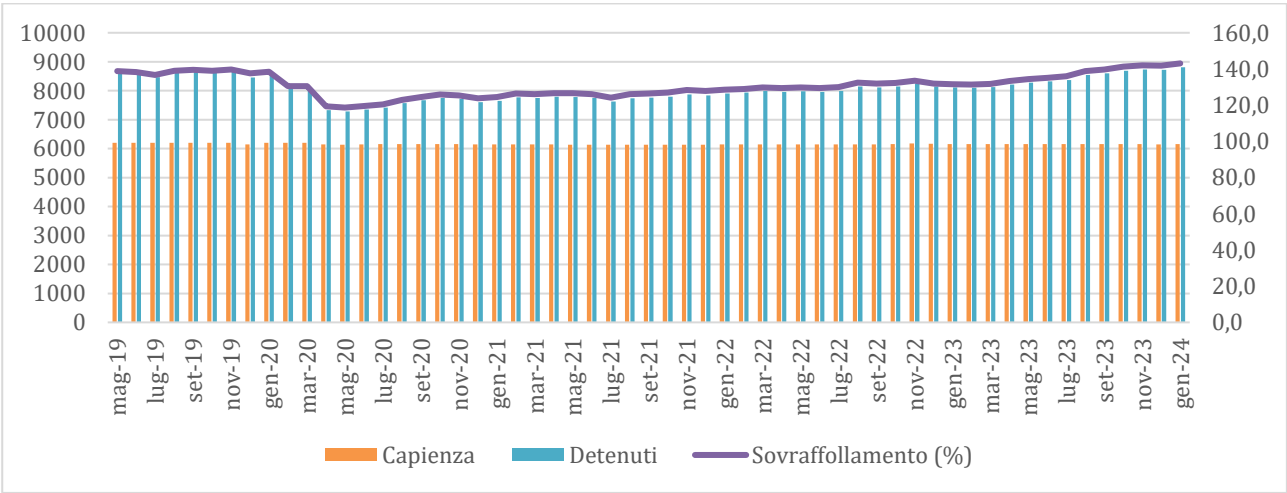
Tabella 2. Popolazione negli istituti penitenziari lombardi al 31 dicembre 2023

ISTITUTI PENITENZIARI DELLA LOMBARDIA	Capienza	Posti Reg. non disponibili	Posti Reg. disponibili	Presenti	Affollamento %
CC BERGAMO	319	1	318	562	176,73
CR BOLLATE	1.267	1	1.266	1.418	112,01
CC BRESCIA	182	0	182	377	207,14
CR VERZIANO	71	1	70	119	170,00
CC BUSTO ARSIZIO	240	5	235	424	180,43
CC COMO	226	0	226	406	179,65
CC CREMONA	394	10	384	529	137,76
CC LECCO	53	0	53	70	132,08
CC LODI	45	0	45	86	191,11
CC MANTOVA	97	4	93	132	141,94
CC MILANO	708	250	458	1050	229,26
CC MILANO - Femminile	46	2	44	83	188,64
CC MONZA	411	0	411	705	171,53
CR OPERA	918	9	909	1.310	144,11
CC PAVIA	515	25	490	625	127,55
CC SONDRIO	26	0	26	32	123,08
CC VARESE	53	0	53	92	173,58
CC VIGEVANO	242	13	229	369	161,14
CC VOGHERA	341	0	341	333	97,65
TOTALE	6.154	321	5.833	8.722	149,53

Fonte: Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria Regione Lombardia

Il successivo grafico mostra, in una prospettiva longitudinale, la capienza delle carceri lombarde, la popolazione carceraria e la percentuale di sovraffollamento (linea viola). Il numero dei detenuti a partire da maggio 2023 ha subito una lieve, ma costante, crescita: questo ha determinato un incremento del sovraffollamento a livello regionale, con un aumento di oltre 10 punti percentuali. Se osserviamo la serie storica nel suo complesso, si può notare come il valore si riallinei (e superi) quelli registrati nel periodo precedente allo scoppio della pandemia di Covid-19.

Figura 1. Popolazione carceraria, capienza e percentuale di sovraffollamento. Maggio 2019-Gennaio 2024. Lombardia



Fonte: Elaborazione Polis Lombardia su dati Ministero della giustizia

Segue un'analisi delle caratteristiche della popolazione carceraria presente negli istituti penitenziari lombardi (dati al 31.12.2023).

Tabella 3. Caratteristiche della popolazione per genere ed età

Caratteristiche	N.	
Genere	Uomini	8.292
	Donne	430
Fascia di età	18-20	166
	21-24	522
	25-29	989
	30-34	1.195
	35-39	1.178
	40-44	1.121
	45-49	1.053
	50-59	1.624
	60-69	700
	70 +	174

Fonte: Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria

Tabella 4. Persone con dipendenze per nazionalità e genere

Nazionalità	Genere	N.
Italiani	Uomini	1.783
	Donne	92
	Totale	1.875
Stranieri	Uomini	1.638
	Donne	32
	Totale	1.670
Totale		3.545

Fonte: Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria

Tabella 5. Donne con figli

Soggetto	N.
Donne con figli	6
Bambini	6

Fonte: Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria

Si riportano di seguito i dati relativi alla popolazione carceraria con pena definitiva.

Tabella 6. Popolazione per durata della pena inflitta

Durata della pena inflitta	N.
Fino a 1 anno	267
Da 1 a 2 anni	482
Da 2 a 3 anni	722
Da 3 a 4 anni	794
Da 4 a 5 anni	778
Da 5 a 6 anni	583
Da 6 a 7 anni	486
Da 7 a 8 anni	399
Da 8 a 9 anni	326
Da 9 a 10 anni	226
Da 10 a 20 anni	1.052
Oltre 20 anni	347
Ergastolo	295

Fonte: Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria

Tabella 7. Popolazione per durata della pena residua

Durata della pena residua	N.
Fino a 1 anno	1.214
Da 1 a 2 anni	1.186
Da 2 a 3 anni	991
Da 3 a 4 anni	897
Da 4 a 5 anni	631
Da 5 a 6 anni	407
Da 6 a 7 anni	280
Da 7 a 8 anni	205
Da 8 a 9 anni	127
Da 9 a 10 anni	106
Da 10 a 20 anni	365
Oltre 20 anni	53
Ergastolo	295

Fonte: Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria

Tabella 8. Popolazione per tipologia di reato

Tipologia di reato	N.
Contro il patrimonio	5.062
Contro la persona	4.104
Legge droga	2.559
Contro la P.A.	1.659
Legge armi	992
Contro l'amministrazione della giustizia	990
Contro la famiglia	981
Fede pubblica	744
Associazione stato mafioso (416 bis)	622
Contravvenzioni	543
Ordine pubblico	378
Incolunità pubblica	216
Legge stranieri	208
Contro il sentimento e la pietà dei defunti	185
Economia pubblica	177
Prostituzione	71
Contro la personalità dello stato	10
Moralità pubblica	19
Altri	317

Fonte: Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria

1.2. Adulti in area penale esterna

Il principale campo di intervento degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) è relativo all'esecuzione delle misure e sanzioni di comunità, ivi comprese le pene sostitutive delle pene detentive brevi. I compiti attribuiti agli Uffici - indicati dalla legge 26 luglio 1975 n. 354, dalla legge 28 aprile 2014, n. 67, dal decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150 e dalle altre leggi in materia di esecuzione penale - si esplicano in cinque aree di intervento:

- attività di indagine sulla situazione individuale e socio – familiare nei confronti dei soggetti che chiedono di essere ammessi alle misure alternative alla detenzione, alla messa alla prova, alle pene sostitutive;
- attività di elaborazione e verifica dei programmi di trattamento;
- svolgimento delle inchieste per l'applicazione, modifica, proroga o revoca delle misure di sicurezza, su richiesta della magistratura di sorveglianza;
- esecuzione delle misure alternative alla detenzione e delle sanzioni e misure di comunità, ivi comprese le pene sostitutive delle pene detentive brevi;
- attività di consulenza agli istituti penitenziari per favorire il buon esito del trattamento penitenziario.

Nello svolgimento di tali attività, gli UEPE operano secondo una logica di intervento di prossimità e di presenza nel territorio, a supporto delle comunità locali e in stretta sinergia con gli Enti Locali, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e del privato sociale presenti nel territorio, per realizzare l'azione di reinserimento ed inclusione sociale e con le forze di polizia, per l'azione di contrasto della criminalità e di tutela della sicurezza pubblica.

Seguono i dati relativi ai soggetti in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna (dati al 31.12.2023).

Tabella 9. Soggetti in carico secondo la tipologia di incarico

Tipologia di incarico	Maschi	Femmine	Totale
Misure	14.106	1.741	15.847
Indagini o consulenze	4.101	612	4.713
TOTALE	18.207	2.353	20.560

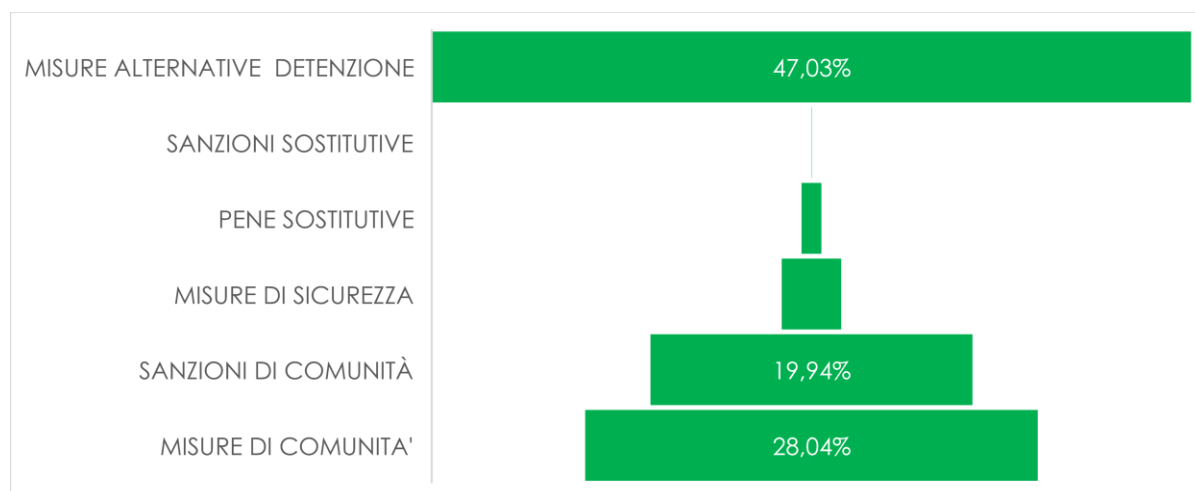
Fonte: Ufficio Interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna

Tabella 10. Soggetti in carico per tipologia di misura

Categoria	Tipologia	Maschi	Femmine	Totale
Misure	Affidamento in prova al servizio sociale	5.767	571	6.338
	Misure alternative alla detenzione	939	115	1.054
		60	1	61
	Sanzioni sostitutive	5	0	5
		26	2	28
	Pene sostitutive	156	16	172
		535	50	585
	Misure di sicurezza	128	12	140
	Sanzioni di comunità	2.653	308	2.961
		54	5	59
		3.783	661	4.444
	Misure di Comunità			
TOTALE		14.106	1.741	15.847

Fonte: Ufficio Interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna

Figura 2. Soggetti in carico per tipologia di Misura



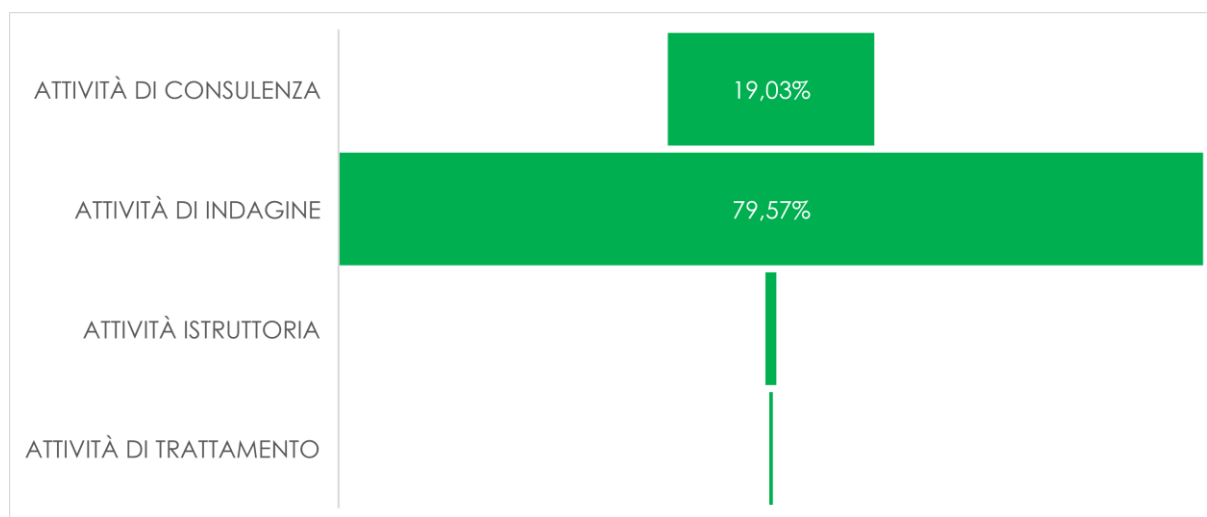
Fonte: Elaborazione Regione Lombardia su dati Ufficio Interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna

Tabella 11. Soggetti in carico per indagini e consulenze, secondo la tipologia di indagine o consulenza

Categoria		Tipologia	Maschi	Femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti	837	56	893
		Attività di consulenza per ospiti REMS/casa lavoro	4	0	4
	Attività di indagine	Indagini per misure alternative	250	28	278
		Indagini per misure di sicurezza	45	3	48
		Indagini per messa alla prova	2.818	506	3.324
		Indagini per altri motivi	91	9	100
	Attività di trattamento	Assistenza post-penitenziaria	13	2	15
		Assistenza familiare	1	1	2
	Attività istruttoria	Programma di trattamento MAP	2	0	2
		Programma di trattamento pene sostitutive	40	7	47
TOTALE			4.101	612	4.713

Fonte: Ufficio Interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna

Figura 3. Soggetti in carico per tipologia di Indagine e consulenza



Fonte: Elaborazione Regione Lombardia su dati Ufficio Interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna

1.3. Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili

Dall'analisi del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia in relazione ai dati convalidati al 31 dicembre 2023¹, si evince che la maggior parte dei minori autori di reato in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni (USSM) è sottoposta a misure da eseguire in area penale esterna; la detenzione, infatti, assume per i minori di età carattere di residualità, per lasciare spazio a percorsi sanzionatori alternativi.

Lo stesso Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità rileva che negli ultimi anni si sta assistendo ad una sempre maggiore applicazione del collocamento in comunità, non solo quale misura cautelare, ma anche nell'ambito di altri provvedimenti giudiziari, per la sua capacità di

¹ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST467760

contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo. L'analisi del Ministero si riflette anche sul contesto lombardo, con un'utenza prevalentemente maschile, un quadro sempre più multietnico e un'importanza crescente della componente dei "giovani adulti", costituita da ragazzi di età tra i 18 e i 24 anni compiuti.

Seguono i dati relativi ai soggetti in carico ai servizi minorili (dati al 31.12.2023).

Tabella 12. Minori e giovani adulti in carico agli USSM di Milano e Brescia

	Collocazione	N.	di cui maschi	di cui italiani	di cui minori
In Messa alla Prova	In casa	258	246	161	91
	In comunità	95	87	54	50
	TOTALE	353	333	215	141
In misura alternativa, sostitutiva, di sicurezza, cautelare (prescrizioni e permanenza in casa)	In casa	75	73	44	25
	In comunità	17	17	9	6
	TOTALE	92	90	53	31
Altro	In comunità in misura cautelare	104	93	52	68
	In istituto Penale per i Minorenni	95 ²	92	27	56
	Per indagini, progetti trattamentali o in attesa di udienza	814	751	419	260
	TOTALE	1.013	936	498	384
TOTALE		1.458	1.359	766	556

Fonte: Centro per la Giustizia Minorile

Tabella 13. Ingressi in Istituto Penale per i Minorenni nel 2023

Totale Ingressi	311
Di cui stranieri	242
Di cui giovani adulti	75
Di cui Ingressi per trasferimento da altri IPM	124
Di cui Ingresso in custodia cautelare	116
Di cui Ingresso per aggravamento della misura	43
Di cui Ingresso per esecuzione pena	28
<i>Permanenza media gg</i>	57
Totale dimessi	267
Di cui con altra misura cautelare	79
Di cui con MAP	8
Di cui rimessi in libertà	19
Di cui con misure di comunità	8
Di cui Trasferiti in altri IPM + Istituti Penitenziari	135 + 18
Presenti al 31.12.23	64

Fonte: Centro per la Giustizia Minorile

² Il dato è riferito ai ragazzi in carico agli USSM che si trovano in un IPM e non solo di quelli detenuti al Beccaria: in considerazione dei problemi di sovraffollamento dell'IPM di Milano, molti ragazzi sono stati assegnati ad altri Istituti, ma rimangono in carico ai Servizi lombardi.

Tabella 14. Ingressi in Comunità del privato sociale nel 2023

Totale Ingressi	441
n. soggetti a cui sono riferiti gli ingressi	342
di cui stranieri	261
di cui giovani adulti	114
di cui femmine	24
Ingressi per tipologia comunità	
Ingressi in comunità socio-educative	376
Ingressi negli alloggi per l'autonomia	27
Integrate fuori regione	2
Ingressi in comunità terapeutiche psichiatriche	18
Ingressi in comunità terapeutiche per tossicodipendenza/doppia diagnosi	18
Ingressi per misura penale	
Ingresso con art. 22	280
Ingresso per fine periodo di aggravamento della misura cautelare	16
Ingresso direttamente in MAP (messa alla prova)	42
Ingresso con misure penali di comunità	8
Ingresso in misura di sicurezza	10
Uscite da comunità	446
Per aggravamento della misura cautelare	33
Per trasformazione misura in art. 23 o arresto per nuovo reato	11
Per impossibilità a proseguire da parte della comunità	44
Per trasformazione altre misure cautelari: art. 20 e art. 21	20
Per fine MAP	60
Per rinuncia progetto MAP da parte del ragazzo	31
Per revoca MAP	2
Per fine pena	11
Per trasferimento ad altra struttura educativa	77
Per trasferimento a struttura terapeutica	10
Per continuazione progetto sul territorio	28
Media presenza giornaliera	217,6
Permanenza media	155
Presenti al 31.12.2023	209

Fonte: Centro per la Giustizia Minorile

Tabella 15. Reati dei soggetti in carico e in messa alla prova nel 2023

Reati	Soggetti in carico nel 2023	Soggetti in messa alla prova nel 2023
Contro il patrimonio	54,2%	52,7%
Contro la persona	26,5%	26,6%
Contro l'incolumità pubblica/legge stupefacenti	7,1%	10,6%
Contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	8,1%	5,4%
Contro la famiglia, la moralità pubblica, il buon costume ed il sentimento per gli animali	1,7%	2,3%
Contro la fede pubblica	1,7%	1,4%
Altri delitti	0,8%	1,0%

Fonte: Centro per la Giustizia Minorile

2. Il sistema di intervento per la tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria

2.1. Il sistema di intervento di esecuzione penale

Regione Lombardia nel quadro degli obiettivi e principi della Legge Regionale n. 25/2017 "Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria" è impegnata nello sviluppo e rafforzamento di un **sistema di welfare penale** basato sul dialogo sociale tra attori istituzionali pubblici e del terzo settore e caratterizzato dallo sviluppo di innovazione sociale per la definizione di nuovi modelli di intervento e di erogazione dei servizi.

Gli orientamenti della legge regionale hanno orientato la realizzazione di **iniziative progettuali, promosse da Enti pubblici ed Enti del terzo settore ed enti accreditati per l'erogazione di servizi per la formazione e il lavoro**, volte in particolare:

- ad assicurare l'accesso ad una filiera integrata di servizi territoriali per l'inclusione sociale, per il rafforzamento dell'occupabilità e l'occupazione attraverso misure di politica attiva del lavoro, per i bisogni abitativi e sanitari;
- a migliorare la capacità di risposta a bisogni complessi di questo target di popolazione per la quale il rischio di esclusione sociale e marginalità è conseguente non solo ad una situazione di esclusione dal mercato del lavoro, ma anche a fragilità familiari, alla mancanza di reti relazionali e sociali di supporto, a condizioni di fragilità di natura fisica e/o psichica, alla precarietà della condizione abitativa, alle discriminazioni e pregiudizi presenti nella società.

Per dare risposta a tali bisogni complessi, Regione ha sostenuto lo sviluppo di un **modello di intervento** che si fonda sulla capacità di mobilitare e coinvolgere nella progettazione e attuazione dei percorsi personalizzati di inclusione gli enti di governo del territorio, il terzo settore e gli operatori accreditati per la formazione e il lavoro e più in generale varie componenti della società civile.

In linea con tale approccio è stata delineata una programmazione integrata degli interventi di reinserimento sociale volta al conseguimento di alcuni obiettivi strategici per lo sviluppo del sistema di welfare penale:

- sviluppare il concetto di filiera (interventi sociali, interventi di accompagnamento-lavoro, interventi socio-sanitari) superando le logiche settoriali;
- accrescere la flessibilità nella definizione del progetto ponendo al centro dell'intervento la persona;
- sostenere l'inclusività e la coesione delle comunità locali in cui si realizza il progetto di integrazione lavorativa e sociale;
- sostenere un percorso di uniformità di "prestazioni" nelle diverse aree territoriali.

Per il conseguimento di tale obiettivo è proseguito il percorso che Regione a partire dal 2016 ha avviato con gli stakeholder pubblici e privati e grazie al quale sono stati definiti i pilastri su cui focalizzare le sperimentazioni sociali per la costruzione di un sistema regionale di welfare penale.

In particolare, il modello di intervento, come risultante dalle più recenti indicazioni programmatiche contenute nella d.g.r. n. 7500/2022, sostiene quattro leve strategiche per l'inclusione attiva:

- **offerta di opportunità di accesso ai diritti e alle tutele sociali** quale presupposto e condizione abilitante per l'avvio dei percorsi personalizzati di inclusione e di prevenzione della recidiva;
- definizione di **percorsi multidimensionali** in grado di attivare fattori abilitanti che rendono possibile e sostenibile l'inclusione sociale, oltre che quella lavorativa, quali l'empowerment relazionale (con particolare attenzione alla dimensione familiare), il rafforzamento del senso di partecipazione e appartenenza alla comunità; il miglioramento delle condizioni di benessere e salute;
- rafforzamento dell'integrazione dei servizi attraverso lo **sviluppo di reti territoriali** in grado di promuovere un welfare di prossimità, cioè di definire "dal basso" soluzioni meglio adattabili alle esigenze della persona e al contesto in cui si realizza il percorso di inclusione;
- **il coinvolgimento e il protagonismo della comunità** per superare pregiudizi e discriminazioni, anche promuovendo la conoscenza della realtà degli istituti di pena, e per sostenere i

percorsi di reinserimento dei giovani e degli adulti all'interno e all'esterno della realtà penitenziaria nel pieno rispetto delle vittime e delle loro famiglie.

Figura 4. I pilastri del sistema di welfare penale



L'attuazione del modello regionale sopra illustrato è resa possibile anche grazie alla presenza di tre elementi: lo sviluppo delle reti partenariali territoriali, la collaborazione interistituzionale e l'integrazione e la complementarità delle risorse.

2.1.1. Le reti partenariali territoriali

La definizione dei programmi di trattamento individualizzato presuppone il **consolidamento di percorsi di programmazione partecipata dove Regione, Enti locali, Enti del terzo settore e Servizi della Giustizia**, attraverso una rete stabile di rapporti interistituzionali, valorizzano la capacità degli attori del territorio di leggere e intercettare in maniera condivisa i bisogni delle persone in situazione di fragilità, connettendo e coordinando le risposte già esistenti, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze.

In questo quadro rivestono un ruolo chiave i partenariati di progetto.

Le partnership nel corso degli anni **si sono progressivamente stabilizzate nel numero medio di enti che li compongono** (di norma, non superiore alle 10 unità), pur differenziandosi nella composizione in ragione del territorio e delle diverse esperienze presenti.

In ragione delle finalità previste, per alcune linee di intervento è stata resa obbligatoria la presenza dell'ente locale, di ATS e dell'ASST in qualità di partner.

Inoltre, al fine di rafforzare l'efficacia e la sostenibilità degli interventi, il partenariato è sostenuto nella realizzazione del progetto da una **"rete di sostegno"**, composta da enti del territorio che, pur non avendo accesso a risorse economiche, manifestano la volontà di supportare il conseguimento dei risultati e degli obiettivi di progetto.

I partenariati hanno lavorato in raccordo con le Direzioni dei Servizi della Giustizia (IP, IPM, USSM e UEPE) allo scopo di assicurare l'armonizzazione e la condivisione su base territoriale e un percorso di collaborazione e di raccordo per la declinazione delle priorità e degli interventi nel territorio di riferimento. Tutte le proposte progettuali sono quindi state elaborate nel quadro di una concertazione con le Direzioni dei Servizi della Giustizia (IP, IPM, USSM e UEPE).

L'impianto concertativo, improntato sulla condivisione e la trasparenza, ha permesso ai diversi ruoli operativi presenti, sia nei servizi della giustizia che nei servizi alla persona del territorio, di individuare, congiuntamente, risposte concrete e condivise.

2.1.2. La collaborazione interistituzionale

La rete di servizi del territorio regionale ha fatto proprio il **nuovo approccio metodologico anche a livello nazionale**, sotteso all'azione di innovazione degli interventi iniziata nel 2018 finalizzata alla realizzazione di un sistema di giustizia penale fondato sul rafforzamento della coesione sociale, sostenuto nell'Accordo nazionale sottoscritto tra la Conferenza delle Regioni e Province Autonome e la Cassa delle Ammende del 26 luglio 2018.

Tale accordo ha contribuito all'implementazione di una metodologia di programmazione sociale in materia di inclusione sociale delle persone in esecuzione penale, con l'estensione della programmazione condivisa tra Regioni, Provveditorati Regionali dell'Amministrazione penitenziaria, Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna e Centri per la Giustizia minorile con un contestuale rafforzamento della governance territoriale.

Nel 2022 è stato rinnovato l'Accordo, sancito dalla Conferenza Unificata nella seduta del 28 aprile 2022, tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali e sono state definite le Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale, nell'intento di rafforzare la programmazione sociale regionale in tale ambito e migliorare la qualità dei servizi.

In particolare, è stata intrapresa con gli enti territoriali una nuova strada di collaborazione interistituzionale per rafforzare i servizi sociali di inclusione attiva, la formazione professionale certificata, i tirocini lavorativi, i servizi di accoglienza abitativa e la realizzazione di servizi multiprofessionali per favorire l'accesso alle misure alternative alla detenzione.

La collaborazione ha generato innovazione sociale migliorando la capacità del sistema di assicurare l'accesso a servizi basati sull'integrazione tra politiche sociali, politiche attive del lavoro, politiche abitative, politiche sanitarie, politiche per l'istruzione e la formazione, in risposta a bisogni complessi di questo target.

2.1.3. L'integrazione e la complementarità delle risorse

La rinnovata collaborazione interistituzionale ha reso necessario consolidare il sistema di welfare penale, da un punto di vista programmatico, ponendo una forte attenzione sulla complementarità tra progetti e servizi e tra le diverse fonti di finanziamento, al fine di garantire una risposta integrata e complessiva alle persone in situazione di bisogno.

Accanto alla programmazione regionale attraverso le risorse del Fondo Sociale Europeo e autonome, Regione Lombardia ha assicurato il raccordo tra i vari livelli di governo coinvolti, le diverse fonti finanziarie e i diversi strumenti in particolare del Ministero della Giustizia e di Cassa delle Ammende.

Le risorse attivate hanno consentito la realizzazione di interventi sia all'interno degli Istituti Penitenziari e dell'IPM Beccaria che all'esterno, ovvero con persone in misure alternative alla detenzione e in messa alla prova, in raccordo con le Direzioni dei Servizi della Giustizia (IP, IPM, USSM e UEPE).

Nello specifico Regione Lombardia nel biennio 2022-2023 ha attivato risorse per un totale di circa **28 milioni di euro**.

La d.g.r. n. 7500/2022 del 15.12.2022 ha adottato le nuove misure per lo sviluppo delle iniziative per l'inclusione attiva delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria a copertura del periodo 2023-2024 con una dotazione complessiva pari a **14 milioni di euro** di cui:

- **9 milioni di euro** a valere sul Programma Regione Fondo Sociale Europeo + 2021-2027, in continuità con le iniziative finanziate sul biennio dalla programmazione FSE 2014-2020 per circa **11 milioni di euro**;
- **5 milioni di euro** a valere sui finanziamenti di Cassa delle Ammende per il triennio 2022-2024, che fanno seguito alle ulteriori iniziative realizzate nel biennio per circa **1,3 milioni di euro**.

Le iniziative promosse proseguono nel tracciato già avviato per sostenere il sistema di intervento per la tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nel suo complesso e rafforzare le comunità territoriali nei diversi ruoli e responsabilità.

A queste si aggiungono fondi per iniziative sperimentali a valere sul bilancio regionale, come quella sui giovani adulti (circa **300 mila euro**) e per specifiche disposizioni normative nazionali quali:

- le risorse del Fondo per l'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in case-famiglia protette e in case alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino in attuazione del D.M. del Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 15 settembre 2021, per un totale di circa **500 mila euro**;
- Le risorse ministeriali per i servizi rivolti alle vittime di reato, per un totale di circa **600 mila euro**.

2.2. La partecipazione alle attività istituzionali

Il biennio 2022-2023 ha visto Regione Lombardia protagonista all'interno delle relazioni istituzionali inerenti alla riforma della giustizia e alla tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

2.2.1. La partecipazione al confronto sulla giustizia riparativa nel quadro della riforma

La riforma Cartabia (L. 27 settembre 2021, n. 134) ha introdotto una disciplina organica della giustizia riparativa, portando un cambiamento di paradigma nella concezione della giustizia penale, ponendo l'accento sulla riabilitazione dell'autore, la riparazione del danno e il ripristino dell'armonia sociale.

La giustizia riparativa è definita come "ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore". I programmi di giustizia riparativa si svolgono presso i **Centri per la giustizia riparativa**, ossia strutture istituite presso gli enti locali a cui competono le attività relative all'organizzazione, gestione, erogazione e svolgimento dei programmi.

La riforma Cartabia prevede dei livelli di governance istituzionali rappresentati dalla Conferenza nazionale e dalle Conferenze locali. Alla Conferenza Nazionale è attribuito il compito della definizione dei LEP, che devono essere approvati in sede di Conferenza Stato- Regioni.

La Conferenza Nazionale per la Giustizia Riparativa, istituita il 27 luglio 2023, è presieduta dal Ministro della Giustizia o suo delegato e comprende rappresentanti di ogni Regione o Provincia autonoma, un sindaco o suo delegato per ciascuna Regione o Provincia autonoma, un rappresentante della Cassa delle ammende e sei esperti con funzioni di consulenza tecnico-scientifica.

Presso ogni Corte d'appello è istituita la Conferenza locale per la giustizia riparativa a cui partecipano, attraverso i propri rappresentanti: il Ministero della giustizia, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e le Province autonome sul territorio delle quali si estende il distretto di Corte di appello, i Comuni sedi di uffici giudiziari compresi nel distretto di corte di appello e ogni altro Comune compreso nel medesimo distretto e presso il quale sono in atto esperienze di ogni altro Comune compreso nel medesimo distretto e presso il quale sono in atto esperienze di giustizia riparativa. La Conferenza, sentiti il Presidente della Corte di appello, il Procuratore generale presso la Corte di appello e il Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati del Comune sede dell'ufficio di Corte di appello, anche in rappresentanza degli Ordini distrettuali, individua, mediante protocollo d'intesa, uno o più enti locali cui affidare l'istituzione e la gestione dei Centri per la giustizia riparativa.

Il 19 marzo 2024 si sono insediate le Conferenze locali regionali istituite per ciascuna Corte d'Appello (Milano, Brescia) convocate dal Ministero della Giustizia – Dipartimento Giustizia Minorile di comunità.

Regione Lombardia ha partecipato agli incontri previsti per assicurare la continuità sul territorio delle esperienze già maturate nell'ambito delle progettualità realizzate (vedi par. 3.2).

2.2.2. Attività svolte dal Tavolo Tecnico di coordinamento e di controllo

Per effetto dell'Accordo sancito il 28 aprile 2022 tra Governo, Regioni ed Autonomie locali ed il successivo protocollo attuativo stipulato il 28 giugno 2022 tra Ministero della Giustizia, Conferenza delle Regioni e Province Autonome e la Cassa delle Ammende, è stato tracciato un nuovo percorso di collaborazione interistituzionale per migliorare la sicurezza e la coesione sociale, con la

programmazione condivisa in materia di inclusione attiva delle persone in esecuzione penale e per la tutela delle vittime di reato.

Per assicurare un'organizzazione adeguata a tale scopo, l'Accordo prevede l'istituzione di una Cabina di regia per ciascuna Regione/Provincia Autonoma, costituita dai Direttori Generali degli Assessorati competenti per materia (politiche sociali, lavoro e formazione, sviluppo economico, salute, istruzione, ecc.), dai Provveditori Regionali dell'Amministrazione penitenziaria, dai Direttori degli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, dai Direttori dei Centri per la Giustizia minorile e dal referente ANCI o del Consiglio delle Autonomie locali. Il Presidente della Cabina di regia è designato dalla Regione/P.A. ed ha funzioni di rappresentanza, nonché di raccordo con i diversi componenti della Cabina, sia con le istituzioni territoriali che con le Amministrazioni a livello centrale.

La Cabina di regia costituisce lo strumento per la governance territoriale, le cui attività sono volte a garantire l'integrazione dei servizi socio-sanitari e di inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria, nonché l'integrazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali dei servizi territoriali e delle articolazioni dell'Amministrazione della Giustizia, allo scopo di promuovere l'implementazione del Piano a livello regionale e locale ai fini della rilevazione del fabbisogno e della programmazione nelle aree di intervento quali istruzione, orientamento e formazione lavoro, inserimento lavorativo, sostegno alle famiglie, housing sociale, giustizia riparativa, orientamento alla cittadinanza attiva e la continuità terapeutico assistenziale eventualmente necessaria.

La programmazione condivisa con le Regioni/Province Autonome e le articolazioni territoriali della Giustizia, secondo quanto stabilito nelle linee guida indicate nell'Accordo del 28 aprile 2022, viene attuata tramite la definizione del Piano di Azione Regionale triennale, che prevede le diverse linee di finanziamento, tra le quali quelle della Regione/Provincia Autonoma, delle articolazioni della Giustizia e della Cassa delle Ammende, allo scopo precipuo di garantire quei servizi rispondenti alle esigenze differenziate delle persone e dei contesti territoriali di riferimento.

Per effetto del predetto Protocollo attuativo stipulato il 28 giugno 2022 la Cassa delle Ammende e la Conferenza delle Regioni/PPAA "svolgeranno una funzione di raccordo tra le diverse istituzioni coinvolte per supportare e monitorare le operazioni di realizzazione" di quanto previsto nell'Accordo del 28 aprile 2022, in modo da promuovere una strategia integrata di interventi per migliorare l'efficienza, l'efficacia dei servizi".

La Cabina di Regia interistituzionale di Regione Lombardia coincide con il **Tavolo tecnico di coordinamento e di controllo in materia di tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria istituito dalla L.R. n. 25/2017**, che ha la finalità di promuovere il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, rispondendo pienamente al dispositivo dell'Accordo della Conferenza unificata del 28 aprile 2022 di raccordo tra i vari livelli di governance, nazionale, regionale e locale, al fine di condividere e realizzare la Programmazione triennale integrata.

Il Tavolo tecnico regionale è composto non solo dai Direttori di Dipartimento degli Assessorati regionali competenti, dal Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, dal Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di esecuzione penale esterna, dal Direttore del Centro per la Giustizia Minorile, dal referente dell'ANCI locale, ma anche le rappresentanze degli Enti del Terzo Settore e degli Enti di Formazione e lavoro.

Il Tavolo regionale, nelle sue rappresentanze istituzionali e non, ha proseguito una ormai consolidata interazione che dal livello regionale ha sempre interessato i diversi servizi della giustizia nelle sue rappresentanze ed articolazioni, le rappresentanze dei comuni, quelle del terzo settore, sia nella definizione delle linee di programmazione sia più operativamente nella condivisione dei percorsi di progettazione che ne rappresentano lo strumento attuativo.

Nel corso del biennio 2022-2023 il Tavolo tecnico ha attivato 3 riunioni e, nello specifico, ha visto la condivisione dello stato di avanzamento delle misure in essere a livello regionale con particolare attenzione al settore sociale e contestualmente le linee di priorità per la programmazione delle misure per l'anno 2022-2023. Il dettaglio delle attività svolte è riportato in allegato (Allegato 1).

3. Gli interventi sostenuti da Regione Lombardia per l'inclusione delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria

Nell'ambito delle progettualità sostenute da Regione Lombardia per l'inclusione delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria si identificano i seguenti filoni:

- Gli interventi a sostegno dell'inclusione sociale e lavorativa;
- Gli interventi dedicati alla giustizia riparativa;
- Le azioni di assistenza rivolte alle vittime di reato;
- L'attuazione dei centri diurni all'interno e all'esterno agli Istituti penitenziari;
- Gli interventi di accoglienza ai genitori detenuti con figli a seguito.

3.1. Gli interventi territoriali per l'inclusione sociale e lavorativa

I principi della legge regionale n. 25 del 24 novembre 2017 hanno dato nuovo impulso allo sviluppo e al consolidamento del sistema di welfare penale in Regione Lombardia.

Come anche evidenziato nelle precedenti relazioni (cfr. annualità 2018-2019 e 2020-2021), grazie agli investimenti assicurati da Regione Lombardia, in particolare nel quadro della programmazione del Fondo Sociale Europeo, nei territori è stato possibile sperimentare pratiche di inclusione sociale virtuose in grado di generare un elevato valore aggiunto, in termini di innovazione dei servizi, pur in un contesto in cui persistono criticità strutturali e contingenti, che rendono sfidante l'azione delle reti e il conseguimento dell'obiettivo di dare risposta ai crescenti e mutevoli bisogni delle persone, delle famiglie e delle comunità coinvolte.

Nel periodo di riferimento 2022-2023 a livello territoriale si sono conclusi i progetti avviati in attuazione della d.g.r. n. 3955/2020 (cfr. paragrafo 3.1.1) e, nel quadro della richiamata d.g.r. n. 7500/2022, sono stati avviati gli interventi che termineranno nel primo semestre del 2025 (cfr. paragrafo 3.1.2). Nello specifico, gli interventi promossi da Regione Lombardia a sostegno dell'inclusione sociale e lavorativa sono stati diretti a:

- adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e loro famiglie (ivi compresi gli adulti in arresti domiciliari e/o in detenzione domiciliare)
- minori e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e loro famiglie;
- minori e giovani adulti sottoposti a procedimenti a piede libero per i quali i servizi del territorio stanno ipotizzando un progetto di messa alla prova e loro famiglie;
- adulti, minori e giovani adulti a fine pena e le loro famiglie, entro massimo l'anno successivo al termine della stessa;
- adulti, minori e giovani adulti in messa alla prova e loro famiglie.

Inoltre, attraverso le risorse del bilancio regionale, è stata posta in essere una sperimentazione dedicata in modo specifico all'inclusione dei giovani adulti (cfr. paragrafo 3.1.3).

Infine, è necessario precisare che nel corso del biennio è stato definito un ulteriore progetto regionale, complementare ai precedenti e denominato "Spazio di frontiera: l'inclusione sociale dentro e fuori dal carcere". Il progetto, approvato da Cassa delle Ammende nella seduta del Consiglio di amministrazione del 29 novembre 2023, prevede l'attivazione di percorsi di accoglienza abitativa temporanea e percorsi di inclusione socio-lavorativa. L'intervento, del valore di € 2.380,060,00, sarà realizzato nel corso del 2024.

3.1.1. Interventi di accompagnamento sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e loro famiglie

Nel corso del 2022 è proseguita la fase attuativa dei 35 progetti avviati nel mese di gennaio 2021.

All'esito di una ricognizione dell'avanzamento dei progetti, da cui emergeva che, nonostante il regolare avvio e svolgimento gli interventi, si registravano alcune sospensioni temporanee delle attività interne agli Istituti Penitenziari a causa della situazione pandemica e in considerazione della pendenza della fase di negoziazione relativa all'approvazione della Commissione europea del nuovo programma regionale finanziato dal FSE+ 2021-2027, nel mese di giugno con d.g.r. n. 6517/2022 sono state stanziati ulteriori risorse per consentire agli enti di poter richiedere una proroga delle

attività in chiusura al 30 giugno per la prosecuzione e completamento degli interventi fino al mese di gennaio 2023.

Caratteristiche dell'intervento	
DURATA	gennaio 2021 - gennaio 2023
DESTINATARI	Adulti, giovani adulti e minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e alle loro famiglie; adulti, minori e giovani adulti a fine pena e le loro famiglie, entro massimo l'anno successivo al termine della stessa; adulti, minori e giovani adulti in messa alla prova e loro famiglie.
NORMATIVA DI RIFERIMENTO	<p>d.g.r. n. 3955 del 30/11/2020 "Nuove misure per la realizzazione di interventi di accompagnamento sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria (adulti e minori) e delle loro famiglie - anno 2021"</p> <p>d.g.r. n. 4675 del 10/05/2021 "Incremento della dotazione finanziaria per i progetti di accompagnamento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e loro famiglie anno 2021 (d.g.r. 3955/2020)</p> <p>d.g.r. 6517 del 13/06/2022 "Proroga onerosa del termine per gli interventi di cui alla d.g.r. n. 3955/2020 «Nuove misure per la realizzazione di interventi di accompagnamento sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria (adulti e minori) e delle loro famiglie - anno 2021»"</p>
FINANZIAMENTO	€ 10.984.245 a valere sul Programma Operativo Regionale Fondo Sociale Europeo 2014-2020
PROGETTI	35 progetti

A seguito dell'adozione di Avviso pubblico da parte di Regione Lombardia (d.d.s. 52 del 11/01/2022) sono risultati ammissibili finanziamento 35 progetti proposti da reti di partenariato territoriali che hanno realizzato interventi di accompagnamento sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria e loro famiglie.

Con riferimento ai destinatari i 35 progetti sono così ripartiti:

- 14 focalizzati sui minori/giovani adulti;
- 21 su adulti, in istituti penitenziari e in esecuzione penale esterna.

Tali iniziative, articolate in interventi territoriali multidisciplinari e integrati, hanno posto al centro i contesti di vita delle persone e le loro reti di sostegno, in modo da far leva sulle relazioni di prossimità quali risorsa strategica per l'inclusione sociale e lavorativa dei destinatari.

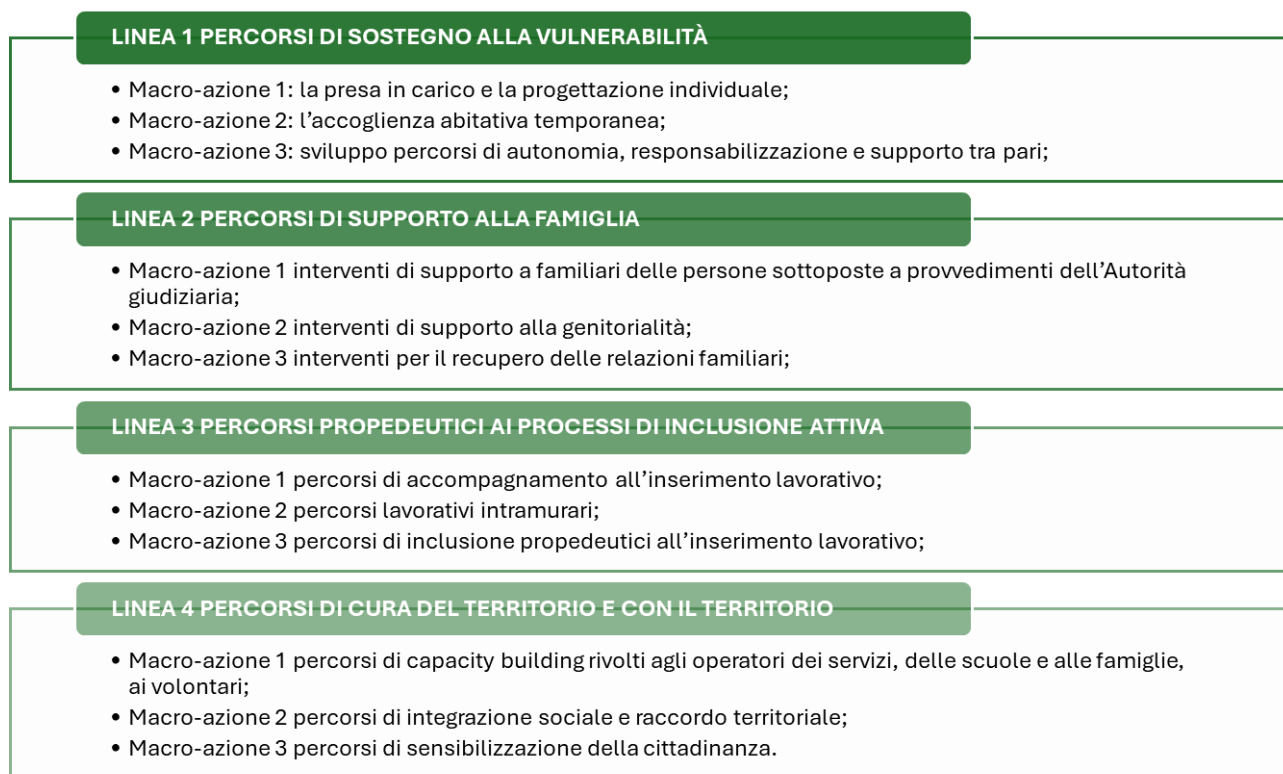
Come definito dall'Avviso gli interventi finanziabili dovevano offrire un contributo al conseguimento dei seguenti **obiettivi specifici**:

- rafforzamento e miglioramento della capacità del sistema di promuovere interventi personalizzati, modulari e diversificati in grado di offrire una risposta proporzionata/adequata all'intensità del bisogno identificato attraverso l'integrazione al loro interno della funzione educativa, per offrire con la presa in carico sociale opportunità diverse da quelle già conosciute e percorse, con la presa in carico sociosanitaria, superando così logiche settoriali;
- promozione di un percorso di recupero personale costruito su tre pilastri: relazioni familiari, inserimento lavorativo e relazioni con il contesto territoriale e sociale (anche attraverso l'accompagnamento all'abitare e nell'abitare);
- attivazione di processi che incentivino una maggiore presa in carico e responsabilizzazione delle famiglie, favorendo il coinvolgimento delle stesse nei servizi presenti sul territorio e nei percorsi di relazione tra individuo/ istituzione e territorio;
- sostegno a iniziative di giustizia riparativa che supportino il processo di responsabilizzazione dell'autore di reato, la ricostruzione delle reti educative, familiari e sociali e la rielaborazione del reato stesso;

- potenziamento di percorsi di inclusione sociale attiva in grado di agire su due leve strategiche: accesso ad opportunità di reinserimento socio-lavorativo; rafforzamento e valorizzazione delle connessioni e delle reti con il sistema economico, in particolare dell'economia sociale;
- Incremento delle competenze sociali della persona finalizzato alla realizzazione del progetto di recupero e in ottica di prevenzione, con particolare attenzione ai contesti familiari.

Il modello di intervento promosso con la d.g.r. n. 3955/2020 da Regione Lombardia quale sviluppo e consolidamento delle sperimentazioni avviate a partire dal 2016, si traduce in **quattro linee di intervento**.

Figura 5. Linee di intervento



I progetti finanziati, con peculiarità specifiche rispetto alle aree territoriali di intervento, hanno realizzato interventi di presa in carico multi-professionale finalizzati all'inclusione lavorativa, percorsi di empowerment e sostegno all'accoglienza abitativa per favorire complessivamente percorsi di inclusione ed autonomia.

Le progettualità hanno contribuito alla definizione di un modello di presa in carico in grado di gestire in modo globale, integrato e multidimensionale i percorsi di inserimento/reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti e ricondurre le singole attività all'interno di un sistema di governance più ampio composto da tutti i soggetti pubblici, privati e del privato sociale che, a vario titolo, si occupano delle problematiche connesse all'accompagnamento delle persone in situazione di vulnerabilità evitando in questo modo il rischio di interventi parcellizzati e non coordinati.

Sono stati realizzati percorsi di accompagnamento e supporto finalizzati a sostenere la persona in tutte le fasi del processo di reinserimento al fine di favorire il recupero delle relazioni sociali con la famiglia e la comunità di riferimento; incoraggiare la rielaborazione critica del reato e del vissuto detentivo; potenziare le competenze professionali e trasversali; promuovere l'inserimento lavorativo; implementare una rete di accoglienza esterna per il superamento delle difficoltà abitative.

Grazie allo sviluppo di servizi nelle quattro aree di intervento previste dall'avviso, in particolare attraverso la presa in carico multi-professionale di natura psicosociale e occupazionale, si è garantito un sostegno all'autonomia e percorsi propedeutici e funzionali all'inserimento nel mercato del lavoro e il recupero delle relazioni sociali con la famiglia e la comunità di riferimento.

Gli interventi hanno, inoltre, permesso di rafforzare e migliorare la capacità del sistema e della rete dei partner di offrire interventi personalizzati, centrati sui bisogni delle persone particolarmente fragili e caratterizzati dall'integrazione degli interventi (formazione, accompagnamento al lavoro, integrazione sociale, autonomia gestionale e abitativa).

Le azioni hanno permesso una crescita di consapevolezza da parte dei beneficiari dei loro diritti e contemporaneamente del senso di responsabilità e legalità, quale opportunità/ possibilità di divenire ed essere una persona in grado di avviare un cambiamento positivo da cittadino attivo e protagonista delle proprie scelte, anche attraverso percorsi di peer supporting.

I progetti hanno inoltre svolto attività di sensibilizzazione della cittadinanza e sia per intercettare precocemente i potenziali destinatari prima che entrino nel circuito detentivo, sia per migliorare le opportunità di inserimento di utenti target.

Entrando nel merito delle **attività svolte**, gli interventi hanno promosso:

- interventi propedeutici all'inclusione lavorativa: tirocinio formativo ed altri interventi volti a reintrodurre il soggetto nel mondo del lavoro, fornendo al contempo gli strumenti necessari a reperire e mantenere un'occupazione al termine dell'attività.
- interventi di formazione professionale: corsi, con e senza emissione di una certificazione professionale, volti a migliorare le soft e hard skill dei destinatari, in un'ottica di futuro inserimento nel mondo del lavoro.
- interventi di accoglienza abitativa temporanea (housing): supporto all'ottenimento di un'abitazione, preconditione fondamentale per l'ottenimento della misura penale alternativa, andando ad intervenire nel contempo su situazioni abitative potenzialmente nocive per la salute mentale e fisica del soggetto e dei suoi familiari.
- interventi educativi per minori: insieme di interventi differenziati, con obiettivo comune lo sviluppo della situazione educativa (scolastica ma anche relazionale e umana) di soggetti minori e di giovani adulti.
- attività di volontariato: attività svolte dal destinatario a beneficio di associazioni o altre organizzazioni senza scopo di lucro, poste in essere al fine di favorire la crescita personale del soggetto e la sua risocializzazione.
- interventi di mediazione linguistico-culturale: attività, sia una tantum che continuative, volte a colmare le difficoltà espresse dal soggetto nella comunicazione con i soggetti istituzionali (giustizia, personale carcerario) e a ridurre le difficoltà di integrazione di soggetti stranieri.
- interventi di supporto alla genitorialità e al recupero delle relazioni familiari: interventi a supporto di genitori in difficoltà, specialmente se detenuti, nel mediare e ridurre i rischi e le ripercussioni sul contesto familiare del comportamento deviante tenuto in passato.
- interventi di centro diurno: insieme di attività svolte all'interno di un servizio territoriale che si occupano, durante il giorno, di organizzare attività a favore di soggetti particolarmente fragili. Sebbene la natura di queste attività sia fortemente variabile, condividono la volontà di offrire un impiego creativo e migliorativo delle forze e del tempo dei destinatari.
- interventi laboratoriali: in questa categoria, si raccolgono soprattutto attività laboratoriali volte all'acquisizione di competenze, hard e soft, da parte dei destinatari. In particolare, vengono esaminati i laboratori teatrali come contesto di sviluppo delle capacità di comunicazione e autoconoscimento dei soggetti coinvolti.

L'attuazione dei progetti ha visto il coinvolgimento di **209 soggetti**, tra i quali vi è una predominanza di organizzazioni private non profit (78%) rispetto agli enti pubblici (22%). Inoltre, il 37% degli enti aderisce a più progetti (51 sono partner di 2 progetti e 26 di tre progetti), determinando un totale di 328 partecipazioni.

Come è possibile evincere dal grafico sottostante, le forme giuridiche prevalenti sono le organizzazioni del terzo settore (56%). In linea con le indicazioni dell'Avviso, sono presenti operatori accreditati all'Albo regionale dei servizi di istruzione e formazione professionale (13%) e dei servizi al lavoro (8%). Questa presenza mostra l'impegno diretto e la tendenza alla specializzazione nell'offrire opportunità di apprendimento professionale e interventi di inserimento lavorativo che favoriscano il reinserimento sociale, contribuendo a ridurre le barriere all'occupazione post-detenzione, in accordo con la linea 3 del bando.

Figura 6. Forma giuridica degli enti partecipanti



Fonte: Regione Lombardia su dati Bandi e servizi

Sulla base degli strumenti di monitoraggio degli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo, si presentano di seguito le principali caratteristiche dei **7.767 destinatari coinvolti** negli interventi di inclusione attiva realizzati nel periodo gennaio 2021 – gennaio 2023 per i quali, tenuto conto del target specifico, è stato possibile raccogliere i dati.

Mentre dal punto di vista del genere, prevale la popolazione maschile, con riferimento all'età sul totale di 7.767 destinatari i minori di 18 anni raggiunti sono 352.

Tabella 16. Totale destinatari per genere

TOTALE DESTINATARI	7.767
di cui uomini	7.011
di cui donne	756

Fonte: Regione Lombardia su dati Bandi e servizi

Tabella 17. Destinatari per età

ETÀ	NUMERO	UOMINI	DONNE
13-17	352	334	18
18-25	1.757	1.643	114
26-35	1.726	1.579	147
36-50	2.557	2.252	305
51-65	1.196	1.044	152
OLTRE 65	179	159	20
Totale	7.767	7.011	756

Fonte: Regione Lombardia su dati Bandi e servizi

Il 57% dei destinatari è di origine italiana e la maggior parte di essi ha un titolo di studio medio-basso. In particolare, dei 352 minori coinvolti nei progetti 252 sono di nazionalità italiana e 100 di altre nazionalità (tra cui Marocco, Tunisia, Romania) la prevalenza dei quali ha un titolo di licenza media.

Tabella 18. Destinatari per paese di provenienza

PAESE DI NASCITA	NUMERO	UOMINI	DONNE
Italia	4.422	3.930	492
Esteri	3.345	3.081	264
Totale	7.767	7.011	756

Fonte: Regione Lombardia su dati Bandi e servizi

Tabella 19. Destinatari per titolo di studio

Titolo di studio	Numero	UOMINI	DONNE
Diploma di tecnico superiore (ITS)	69	61	8
Diploma di istruzione secondaria di II grado che permette l'accesso all'università	553	477	76
Laurea di primo livello (triennale), diploma universitario, diploma accademico di I livello (AFAM)	83	58	25
Laurea magistrale/specialistica di II livello, diploma di laurea del vecchio ordinamento (4-6 anni), diploma accademico di II livello (AFAM o di Conservatorio, Accademia di Belle Arti, Accademia d'arte drammatica o di danza, ISIAE vecchio ordinamento)	130	87	43
Licenza elementare/attestato di valutazione finale	932	841	91
Licenza media/avviamento professionale	4.581	4.229	352
Nessun titolo	554	506	48
Qualifica professionale regionale/provinciale post diploma, certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS), Diploma universitario o di scuola diretta a fini speciali (vecchio ordinamento)	149	123	26
Titolo di dottore di ricerca	2	1	1
Titolo di istruzione secondaria di II grado (scolastica o formazione professionale) che non permette l'accesso all'università	714	628	86
Totale complessivo	7.767	7.011	756

Fonte: Regione Lombardia su dati Bandi e servizi

La tabella successiva presenta le caratteristiche dei destinatari con riferimento alla condizione occupazionale, da cui emerge la prevalenza di soggetti disoccupati.

Tabella 20. Destinatari per condizione occupazionale

Condizione occupazionale	Numero	uomini	donne
Disoccupati			
di cui disoccupati in cerca di nuova occupazione (o iscritto alle liste di mobilità)	3.819	3.511	308
di cui in cerca di prima occupazione	692	580	112
Inattivi diversi da studente (casalinga/o, ritirata/o da lavoro, inabile al lavoro, in servizio di leva o in servizio civile, in altra condizione)	615	586	29
Studenti	555	513	42
Occupati	1962	1714	248
Pensionati	124	107	17
Totale complessivo	7.767	7.011	756

Fonte: Regione Lombardia su dati Bandi e servizi

Per approfondire i risultati conseguiti nell'ambito dell'iniziativa, inoltre, è stata condotta una ricerca per la **valutazione dell'impatto sociale degli interventi finanziati nel periodo gennaio 2021 - gennaio**

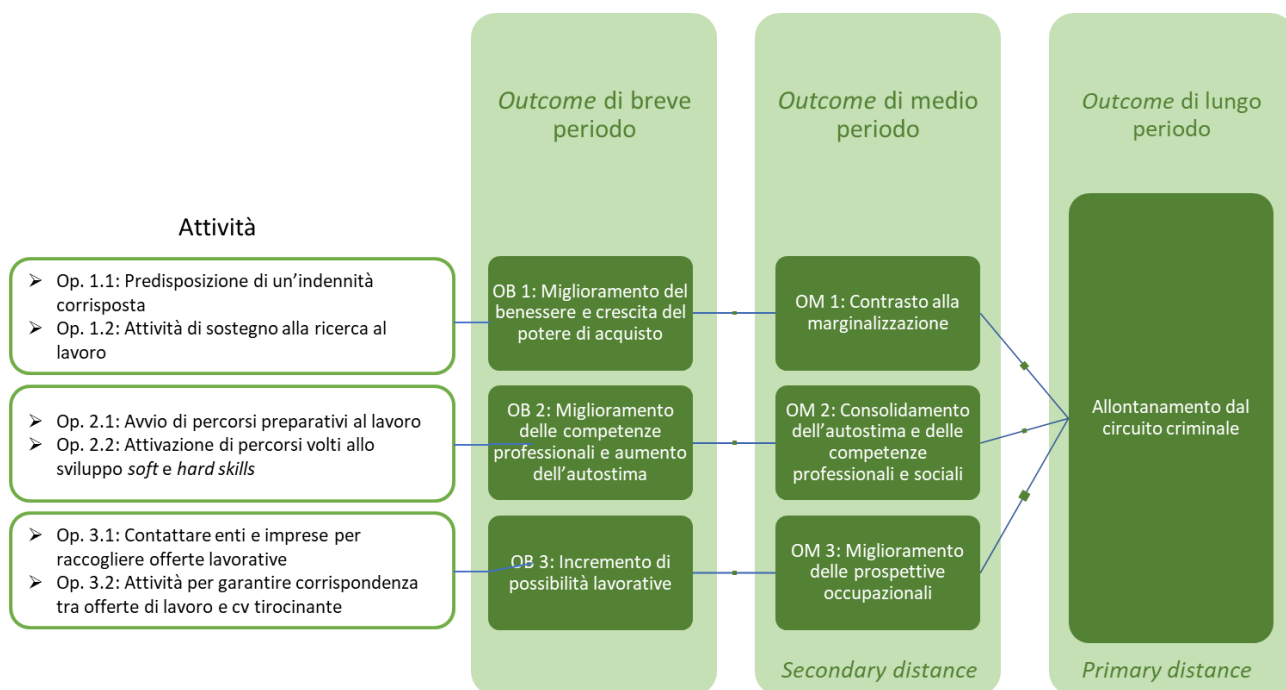
2023 nell'ambito della quale è stato esaminato un campione di destinatari con riferimento a tre dimensioni dei progetti di inclusione attiva: l'inclusione lavorativa e abitativa per gli adulti e gli interventi educativi per i minori³.

Con riferimento agli **interventi volti all'inclusione lavorativa**, sulla base della letteratura, la ricerca mette in evidenza un potenziale impatto dei tirocini sulla futura occupabilità e sulla loro condotta all'interno e all'esterno del carcere. Tra i risultati di medio periodo che, nel tempo, accrescono le possibilità di allontanamento dal circuito criminale vi sono:

- il contrasto alla marginalizzazione;
- il consolidamento dell'autostima e delle competenze professionali e sociali;
- il miglioramento delle opportunità di lavoro.

La figura che segue collega i risultati attesi alle attività svolte dai destinatari nell'ambito dell'Avviso.

Figura 7. Risultati degli interventi di inclusione lavorativa



Fonte: Ricerca ICRIOS Bocconi - Regione Lombardia

Dalle analisi sul campione di destinatari osservato tra i partecipanti nel periodo gennaio 2021-2023 emerge un tasso di completamento del tirocinio di circa il 66 %. Considerate le complessità legate all'esecuzione penale e al profilo personale dei soggetti, il tasso di completamento risulta soddisfacente anche tenuto conto che tra chi non ha completato il tirocinio, il 24% dei soggetti è stato assunto prima del termine del progetto.

Vi è in ogni caso una fetta rilevante di destinatari (18,9%) che ha interrotto il tirocinio per un peggioramento della propria posizione penale oppure a causa di altre sanzioni disciplinari.

Nei 6 mesi successivi alla fine dell'intervento, un numero considerevole di soggetti ha iniziato un nuovo percorso di tirocinio (il 39%). Questo è un dato positivo, soprattutto alla luce del tasso di assunzione nella stessa finestra temporale: l'80% dei rispondenti riporta un impiego al termine del percorso di tirocinio. Rileva inoltre che più di metà di queste posizioni siano nello stesso settore dell'attività offerta, a testimonianza dell'efficacia dell'intervento nel formare i soggetti coinvolti.

I benefici dell'attività di tirocinio non si limitano solamente alla sfera lavorativa ma anche quella dell'esperienza di pena. La ricerca ha evidenziato che coloro che partecipano ai percorsi, e in

³ ICRIOS Bocconi – Regione Lombardia, *Valutare l'impatto degli interventi in favore dell'inclusione sociale e lavorativa di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria finanziati nell'ambito del Programma Operativo Regionale 2014-2020 cofinanziato con il Fondo Sociale Europeo*, 2024

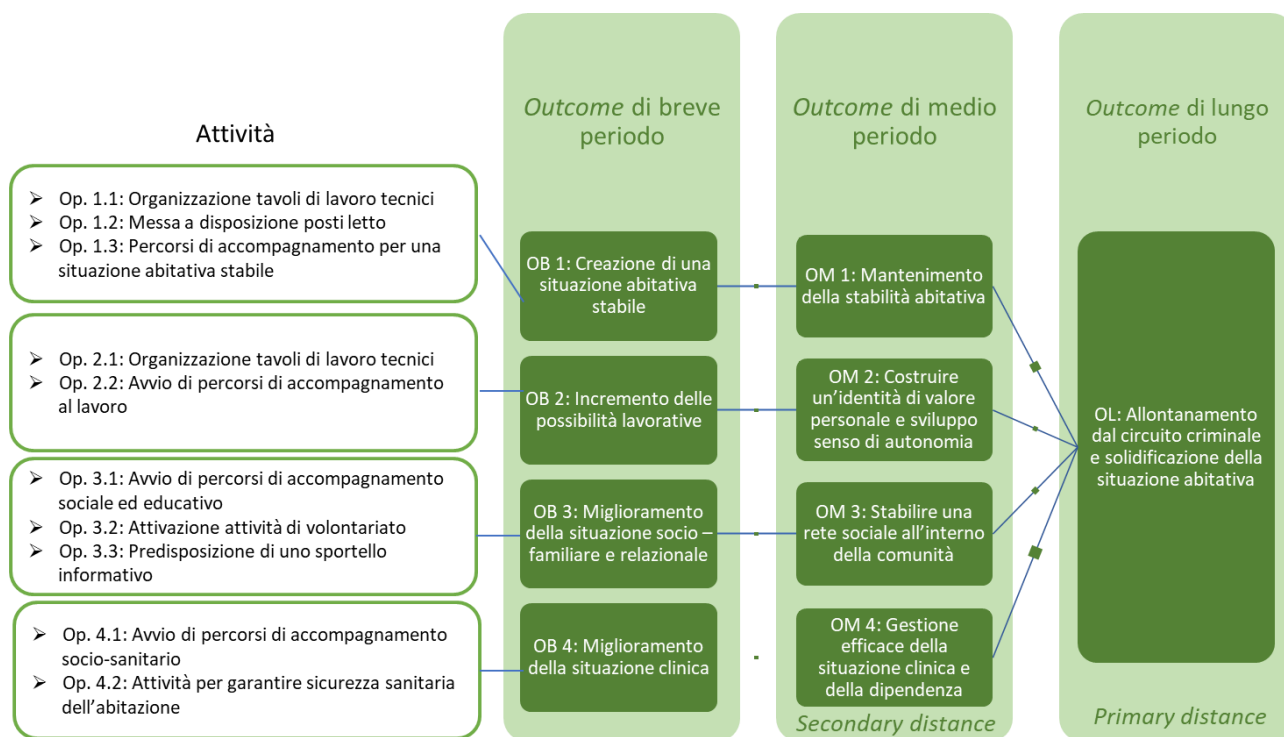
particolare le donne, seppur non osservando un miglioramento formale della loro posizione giuridica, vedono una riduzione dei comportamenti sanzionabili e un miglioramento della condizione di esecuzione della pena.

Con riferimento all'impatto degli **interventi volti a migliorare la condizione abitativa**, nel contesto penale, il rilascio degli individui dagli istituti penitenziari pone dinanzi a loro una fase critica: assicurarsi una condizione abitativa stabile e idonea. La mancanza di un alloggio sicuro è identificata dalla letteratura come un fattore predittivo di recidiva. A fronte di ciò, interventi di housing rappresentano un'alternativa logica per favorire la reintegrazione sociale e un fattore protettivo contro un ritorno alla condotta criminosa. Dalla letteratura emergono quattro principali risultati attesi di medio-lungo periodo legati agli interventi relativi all'accoglienza abitativa:

- mantenimento della stabilità abitativa;
- costruzione di un'identità personale (personal worth) e sviluppo di un senso di autonomia;
- capacità di stabilire una rete sociale all'interno della comunità;
- gestione efficace della situazione clinica e della dipendenza.

La figura che segue collega i risultati attesi alle attività svolte dai destinatari nell'ambito dell'Avviso.

Figura 8. Risultati degli interventi di accoglienza abitativa temporanea



Fonte: Ricerca ICRIOS Bocconi - Regione Lombardia

Di norma, gli interventi promossi dai progetti si rivolgono in misura prevalente a soggetti in esecuzione penale esterna e solo in misura minoritaria a soggetti incarcerati se non quale misura preparatoria all'accesso alla misura alternativa. L'intervento in sé ha una durata media di 8 mesi; molto più rari sono invece i casi in cui il servizio sia offerto per un periodo inferiore a un mese.

La maggior parte dei destinatari che beneficiano di questo tipo di intervento presentano una particolare vulnerabilità e in particolare la dipendenza da sostanze riguardano un numero rilevante di destinatari. Per questa ragione, l'intervento di accoglienza abitativa temporanea appare spesso associato ad altre tipologie di attività. Tra quelle più frequentemente somministrate in congiunzione con l'housing, troviamo la presa in carico educativa, la quale coinvolge più del 38% dei soggetti, e il supporto psicologico.

L'indagine relativa alla situazione abitativa del soggetto al termine dell'intervento di housing temporaneo, il quale è per sua natura transitorio, rivela una percentuale di successo pari al 41% del totale. All'interno di questi, la soluzione più frequente è l'appoggio alla propria rete sociale, con la richiesta di asilo a familiari o amici. Questo risultato può essere interpretato positivamente alla luce

dell'obiettivo di miglioramento delle relazioni sociali e familiari del soggetto, il quale è stato identificato esso stesso come un fattore protettivo contro la recidiva. Circa un terzo (36%) ha proseguito l'attività di accoglienza temporanea attraverso lo stesso ente o altri progetti di housing equivalenti, oppure è stato accolto in una comunità terapeutica.

Nel caso dei minori, gli interventi progettuali sono diretti non solo a ridurre il rischio di recidiva, ma anche a promuovere uno sviluppo personale che è ancora in fieri e rispetto al quale il percorso educativo promuove uno stile di vita libero da criminalità e incoraggia l'inclusione sociale.

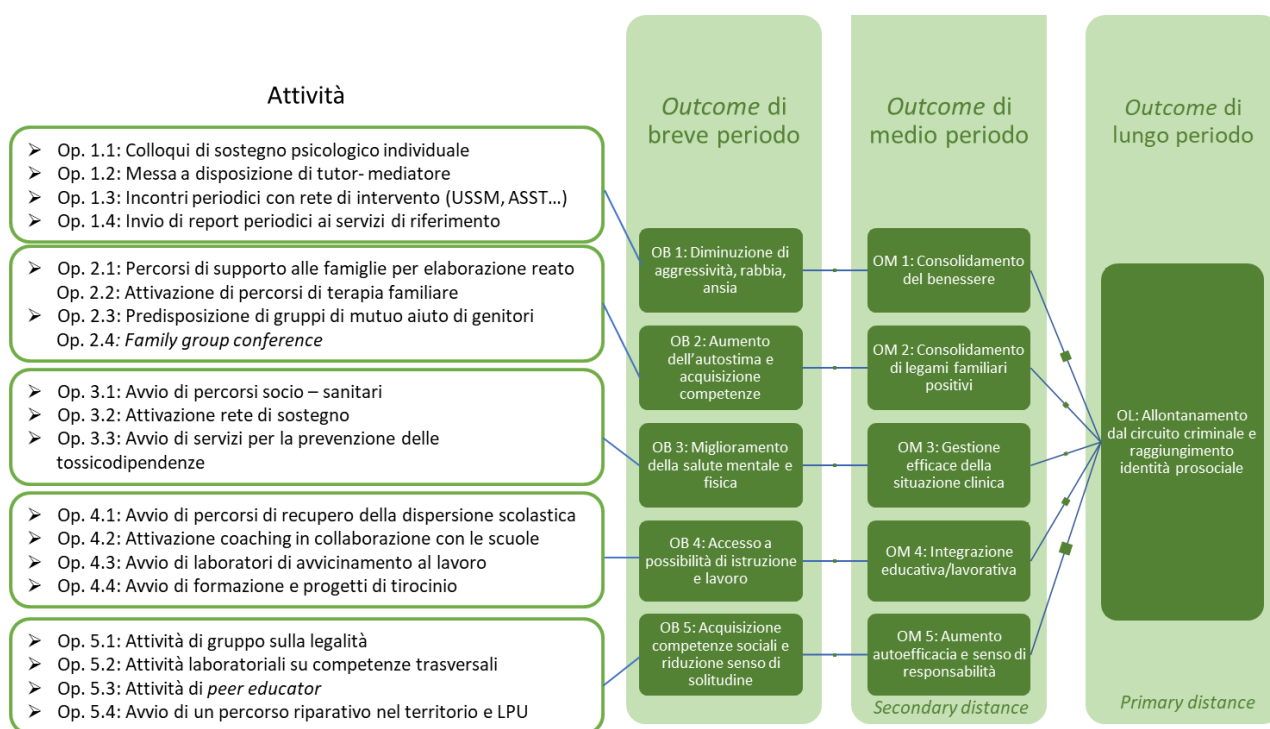
Alla luce di ciò, la letteratura individua i seguenti risultati:

- consolidamento del benessere;
- consolidamento dei legami familiari positivi;
- gestione efficace della propria situazione clinica (con particolare riferimento ai problemi psichici derivanti anche dall'uso di sostanze);
- Integrazione socio-educativa e socio-lavorativa;
- aumento dell'autoefficacia e del senso di responsabilità.

Tali risultati presuppongono un'elevata capacità di personalizzazione del percorso del minore con il coinvolgimento di diversi professionisti e attori del territorio, aspetto che è ben integrato nel modello di intervento promosso da Regione che abbraccia vari ambiti, tra cui quello sociale, psicologico ed educativo, il supporto alla famiglia, attività di gruppo, laboratori esperienziali e attività preparatorie all'inserimento lavorativo.

La figura che segue collega i risultati attesi alle attività svolte dai destinatari nell'ambito dell'Avviso.

Figura 9. Risultati degli interventi per minori e giovani adulti



Fonte: Ricerca ICRIOS Bocconi – Regione Lombardia

Con riferimento al campione di minori oggetto di analisi e destinatari degli interventi educativi, è emerso che, per quanto riguarda la particolare condizione di fragilità, quasi il 30% di questi è riconducibile a una situazione di povertà sociale ed educativa; seguono le dipendenze (12,5%), e il rischio di drop out da percorsi scolastici.

Per quanto riguarda gli interventi erogati congiuntamente con le attività educative, la categoria di gran lunga preponderante (nel 59,2% dei casi) è rappresentata dalle attività socialmente utili (LPU). Queste sono tipicamente imposte in sede giudiziale come parte di un percorso riparativo a sostegno della sospensione della pena, al fine di dimostrare l'impegno del reo ad attuare un miglioramento della propria condotta e per favorire un riavvicinamento del soggetto deviante alla società. In

associazione a un'azione educativa, questo mira a ridurre la volontà e necessità del soggetto di tenere nuovi comportamenti criminosi.

Seguono le attività di supporto psicologico (24,6%) e di accompagnamento al mondo del lavoro (sia dal lato educativo che di formazione e di tirocinio, che complessivamente rappresentano il 46,7% degli interventi).

Ad aver completato con successo l'intervento sono circa i due quinti del campione (41,4%). Nei minori si riscontra una sensibile frequenza nell'interruzione della presa in carico, che si riflette anche nella raccolta di dati relativi agli outcome di breve termine. Si nota infatti che, riguardo alle informazioni relative alla condizione del minore dopo il trattamento, gli enti faticano a riportare gli sviluppi dei percorsi intrapresi dai minori. Tra coloro che hanno saputo ricostruire i percorsi dei beneficiari, i risultati più positivi si riscontrano per quanto riguarda la condizione di esecuzione della pena: nell'84% delle casistiche valide, e in quasi metà dei destinatari totali, si è registrato un miglioramento. Similmente, nel 63,9% dei casi si registra una continuazione di percorsi educativi o lavorativi, che si traducono nel reperimento di un lavoro retribuito nel 51,3% dei casi.

3.1.2. Avviso reti territoriali integrate per l'inclusione sociale delle persone (minori e adulti) sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria

Con l'avvio della nuova programmazione FSE+ 2021-2027 è stato definito un nuovo intervento in continuità con le precedenti esperienze.

Caratteristiche dell'intervento	
DURATA	febbraio 2023 - gennaio 2025
DESTINATARI	Adulti, giovani adulti e minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e alle loro famiglie; adulti, minori e giovani adulti a fine pena e le loro famiglie, entro massimo l'anno successivo al termine della stessa; adulti, minori e giovani adulti in messa alla prova e loro famiglie.
NORMATIVA RIFERIMENTO	DI d.g.r. n. 7500 del 15/12/2022 "Nuove misure per la realizzazione dell'inclusione attiva delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria anche a valere sui fondi PR FSE + 2021-2027 (priorità 3 inclusione sociale – es. 4.8 - azione h .1.). Presa d'atto dell'accordo del 28 aprile 2022 stipulato in sede di Conferenza Unificata Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali"
FINANZIAMENTO	€ 9.000.000 a valere sul Programma Regionale Fondo Sociale Europeo Plus 2021-2027
PROGETTI	36 progetti

Regione Lombardia con un investimento di 9.000.000,00 di euro ha confermato l'impegno a proseguire il percorso di continuo sviluppo e consolidamento del modello di intervento su cui si fonda il sistema di welfare penale territoriale volto ad assicurare:

- l'offerta di risposte flessibili, accessibili e attivabili in tempi adeguati, nell'ottica di garantire una intercettazione precoce e una presa in carico delle situazioni di maggior fragilità;
- il rafforzamento dell'integrazione tra servizi alla persona, servizi sociali e socio-sanitari;
- il consolidamento della logica di sistema/filiera in grado di connettersi con l'offerta di servizi regionali già in essere e con le risorse informali della comunità, della cittadinanza attiva e del terzo settore e del volontariato.

Dopo le sperimentazioni condotte nel quadro della programmazione FSE 2014-2020, il finanziamento dei progetti si è rivolto alla realizzazione di percorsi personalizzati e integrati, allo scopo di prevenire la recidiva e promuovere l'inclusione sociale attiva, valorizzando e incrementando le reti territoriali e la costruzione di azioni di comunità per il conseguimento dei seguenti **obiettivi** specifici:

- il superamento di logiche settoriali per la definizione di processi di inclusione attiva, attraverso l'integrazione tra aree di intervento (inclusione sociale/istruzione/formazione/lavoro);

- il rafforzamento e miglioramento della capacità del sistema di definire interventi personalizzati in grado di offrire una risposta proporzionata/adequata all'intensità del bisogno identificato;
- il rafforzamento e miglioramento della capacità del sistema di attivare la comunità al fine di facilitare l'accesso a opportunità di inclusione sociale e lavorativa.

La pubblicazione dell'Avviso (d.d.s. 2055 del 14 febbraio 2023) è stata preceduta da momenti di analisi e confronto con gli enti attuatori in relazione ai risultati raggiunti e alle lezioni apprese dall'attuazione degli interventi nel periodo 2021-2023 grazie ai quali è stato possibile definire un'ulteriore evoluzione del modello di intervento.

Gli orientamenti contenuti nella d.g.r. e nell'Avviso attuativo consolidano il modello di intervento intorno a **6 linee di intervento** che caratterizzano il sistema di welfare penale nell'intero territorio regionale: a partire dalla presa in carico individualizzata per dare risposta alle particolari fragilità del target di riferimento si costruisce un percorso di inclusione che si fonda sulla "cura" delle relazioni familiari e sulla valorizzazione delle capacità personali per sviluppare opportunità di empowerment e inclusione anche con riferimento alla dimensione lavorativa e abitativa. La centralità del lavoro di rete nel territorio quale risorsa per la sostenibilità dei percorsi di reinserimento è confermata e rafforzata dal potenziamento dei percorsi di giustizia di comunità.

Figura 10. Linee di intervento



A fronte del requisito minimo di 5 soggetti per partenariato previsto dell'Avviso, le proposte progettuali presentate coinvolgono in media **9 soggetti partner**.

La compagine partenariale riflette quella della precedente edizione (cfr. paragrafo 3.1.1) e vede il coinvolgimento di **201 soggetti**, tra i quali si conferma la prevalenza di organizzazioni private non profit (79%) rispetto agli enti pubblici. Il 38% degli enti aderisce a più progetti, per un totale di 324 partecipazioni. Come si evince dalla figura sottostante si conferma anche la composizione per forma giuridica.

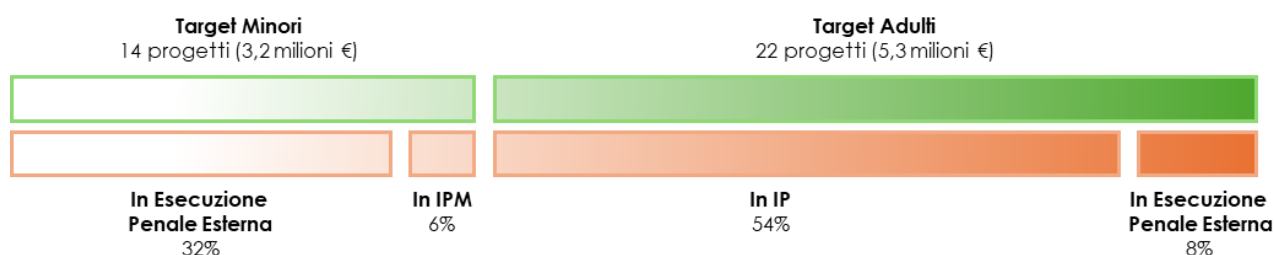
Figura 11. Forma giuridica degli enti partecipanti



Fonte: Regione Lombardia su dati Bandi e servizi

I progetti si realizzano in tutti gli Istituti penitenziari presenti in Regione Lombardia e sul territorio in collaborazione con tutti gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna e gli Uffici dei servizi sociali minori del Centro della Giustizia minorile. Di seguito il dettaglio della distribuzione delle risorse a livello di IP – Servizi UEPE e servizi USMM.

Figura 12. Distribuzione tra progetti rivolti a minori e adulti, in Istituti di pena o in esecuzione penale esterna



Fonte: Regione Lombardia su dati Bandi e servizi

I dati relativi agli interventi in corso di attuazione e ai relativi destinatari sono in corso di rilevazione e saranno completi al termine dei nuovi interventi nel primo semestre del 2025.

3.1.3. Interventi sperimentali per la presa in carico multiprofessionale di giovani adulti

Considerato l'innalzamento da 21 a 25 anni per la permanenza nel circuito penale interno minorile per i soggetti che hanno commesso reati da minorenni, si rende necessaria una sempre maggiore attenzione ai giovani adulti, sia in ragione della differenza tra la condizione adulta e quella minorile adolescenziale, che in ragione delle problematiche rappresentate da questo target. I giovani adulti spesso hanno alle spalle un percorso deviante, dove i principali contesti di appartenenza, da quello familiare a quello educativo e di reti sociali, risultano sempre più fluidi e caratterizzati essi stessi da molteplici livelli di complessità.

Per far fronte a queste esigenze, Regione Lombardia dal febbraio 2023 sostiene la sperimentazione "Sviluppo di percorsi di presa in carico multiprofessionale per giovani adulti autori di reato e promozione di una comunità di pratica nel contesto metropolitano- art. 2 legge regionale 25/2017".

Caratteristiche dell'intervento	
DURATA	febbraio 2023 - gennaio 2025
DESTINATARI	Giovani adulti sottoposti a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria e loro famiglie del circuito milanese e gli operatori attivi nei progetti interessanti l'area metropolitana
NORMATIVA DI RIFERIMENTO	d.g.r. n. 7259 del 07/11/2022 "Sviluppo di percorsi di presa in carico multiprofessionale per giovani adulti autori di reato e promozione di una comunità di pratica nel contesto metropolitano - art. 2 legge regionale n. 25/2017"
FINANZIAMENTO	€ 300.000 a valere su risorse del bilancio regionale
PROGETTI	2

La progettualità è stata avviata nel 2023 grazie ad uno stanziamento di 300.000 euro, a valere su risorse del bilancio regionale, a seguito di specifica manifestazione di interesse che ha ammesso al finanziamento due soggetti del terzo settore con il relativo partenariato.

Gli obiettivi principali dell'azione progettuale sono di seguito dettagliati:

- Sviluppo di uno spazio operativo oggetto di intervento multidimensionale con valenza anche "terapeutica" caratterizzato dall'identificazione di interventi e la messa in rete di servizi, in un modello integrato e coordinato, per ricollocare il giovane adulto all'interno di un percorso di crescita qualitativamente valido;
- Valorizzazione delle esperienze territoriali sviluppate per rafforzare le competenze degli operatori territoriali, per potenziare la capacità di attivare una maggiore integrazione tra le molteplici componenti del sistema e per mettere a punto delle linee guida condivise per la gestione di tali interventi;
- Attivazione di una Comunità di pratiche.

Nello specifico, la sperimentazione si articola in due progetti che si realizzano nell'IP San Vittore e IPM Beccaria finalizzati a garantire percorsi di presa in carico destinati a: giovani adulti (al primo reato, che reiterano il reato o autori di reato in situazione di fragilità) e loro famiglie del circuito milanese e agli operatori attivi nei progetti che interessano l'area metropolitana.

Il progetto prevede la realizzazione di interventi psico-socio-educativi, specialistici, azioni di sostegno alla rete familiare, supporto burocratico, attività sportive, culturali e ludiche finalizzate all'assunzione di responsabilità nel breve periodo; interventi di orientamento individuale, formativo e professionale; percorsi di formazione/lavoro, in piccoli gruppi; percorsi di acquisizione di competenze diversificate in contesti laboratoriali; percorsi progettuali a medio termine da attivarsi nella fase di uscita dal carcere (misure di comunità); percorsi di accompagnamento sul territorio; percorsi di mediazione culturale.

Il progetto ad oggi ha avviato laboratori (laboratorio RAP, laboratorio di writing e laboratorio multimediale) che hanno coinvolto ad oggi un totale di 70 ragazzi e sono stati realizzati corsi (cucina, caffetteria-sala bar) e percorsi di orientamento lavorativo e supporto all'inserimento lavorativo. La presenza di figure educative all'interno del reparto facilita l'aggancio del target e la creazione di una relazione di fiducia volta a garantire l'orientamento e la condivisione di un progetto personalizzato che tenga conto delle specificità e delle esigenze dei singoli.

3.2. Interventi sulla Giustizia Riparativa

Sul territorio lombardo sono attive dal 1998 pratiche di giustizia riparativa, che nascono dalla presa in carico di minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria sul territorio di riferimento della Corte d'appello di Milano e nel tempo si sono estese sia sull'area di Brescia, grazie all'ufficio di mediazione penale minorile, sia sul target degli adulti.

Il biennio 2022-2023 ha visto l'avvio del progetto **"Un futuro in comune"**.

Caratteristiche dell'intervento	
DURATA	dicembre 2021 - gennaio 2024
DESTINATARI	Soggetti sottoposti a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria (minori e adulti) presenti all'interno degli Istituti di Pena o in esecuzione penale esterna; vittime di reato; operatori dei Servizi della giustizia, Avvocati, Magistrati, FF.OO., Operatori dei servizi territoriali, Istituti scolastici, Polizia penitenziaria e l'intera cittadinanza.
NORMATIVA RIFERIMENTO	DI d.g.r. n. 5053 del 19/07/2021 "Progetto regionale "Un futuro in comune" - Approvazione della partecipazione di Regione Lombardia al finanziamento nell'ambito del programma della cassa delle ammende per lo sviluppo di servizi pubblici per l'assistenza generale alle vittime di ogni tipologia di reato e servizi pubblici per la giustizia riparativa e la mediazione penale - Legge Regionale 25/2017 "Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria" art.9."
FINANZIAMENTO	€ 1.190.998,30 a valere sulle risorse del bilancio regionale e di Cassa delle Ammende
PROGETTI	Progetto in partnership con: Comuni di Milano, Brescia, Bergamo, Lecco, Varese, Mantova, Cremona, Lodi, Monza, Pavia, Rozzano e l'Azienda sociale Comasca Lariana per il territorio di Como

Il progetto **"Un futuro in comune"** prevede la partecipazione di n. 11 enti locali (comuni di Milano, Brescia, Bergamo, Lecco, Varese, Mantova, Cremona, Lodi, Monza, Pavia, Rozzano) e di un'azienda sociale (Azienda sociale Comasca Lariana) per il territorio di Como ed è finalizzato a:

- Costruire un sistema di giustizia riparativa omogeneo e accessibile su base territoriale con azioni specifiche di supporto alle vittime di reato;
- Sostenere una cultura della riparazione capace di essere effettivamente inclusiva di vittime e comunità e non soltanto orientata a una prospettiva reocentrica, attraverso la messa a punto di procedure condivise fra gli attori dei servizi della giustizia e dei servizi territoriali;
- Sperimentare e diffondere un approccio educativo per la gestione riparativa dei conflitti in ottica preventiva.

Il progetto ha permesso di delineare un sistema regionale di intervento in tema di Giustizia Riparativa attraverso la realizzazione nelle cinque aree di intervento di seguito dettagliate.

Area di intervento 1 – Realizzazione di programmi di giustizia riparativa e di mediazione penale

Sono stati implementati 12 Poli Territoriali per la Giustizia riparativa in tutti i territori coinvolti dalla progettazione che hanno portato avanti azioni di sensibilizzazione e formazione, oltre ad attività a valenza riparativa nelle comunità, nei contesti scolastici e con gruppi di giovani, in un percorso di scambio reciproco, nell'ottica di condivisione delle prassi e dei modelli di intervento.

Il progetto si è realizzato attraverso la collaborazione con i due Centri per la Mediazione Penale di Milano e Brescia, competenti per la realizzazione di interventi di mediazione penale per tutti i comuni afferenti alla Corte d'Appello, con invii per la realizzazione di programmi di giustizia riparativa sia da parte dell'Autorità Giudiziaria sia da parte degli Istituti di Pena.

Nell'arco del biennio sono state implementate le seguenti attività:

- Mediazione penale Reo-Vittima anche c/o Istituti di Pena;
- Gruppi tematici responsabilizzanti per reati adulti;
- Laboratori giustizia riparativa per personale degli Istituti Penitenziari;
- Colloqui individuali e gruppi per reati sessuali per minori e giovani adulti;
- Circoli di sostegno per reati relazionali;
- Interventi di Giustizia Riparativa per minori che hanno commesso reato in gruppo;
- Community Group Conferencing.

Area di intervento 2 - Realizzazione di sportelli di ascolto e supporto alle vittime

L'azione è stata svolta in modo complementare al progetto regionale "Un futuro in comune: per

essere a fianco di chi è vittima" (cfr. paragrafo 3.3) finanziato con fondi del Ministero della Giustizia – Dipartimento per gli Affari di Giustizia e ha garantito l'attivazione di 12 sportelli generalisti per le vittime istituiti da ciascun ente che prende parte al progetto, ognuno con peculiarità proprie in risposta alle differenti esigenze territoriali.

Il progetto ha permesso la divulgazione di materiale informativo con le indicazioni delle modalità di accesso.

Le equipe multidisciplinari predisposte all'interno degli sportelli hanno garantito attività di accoglienza, ascolto, supporto e orientamento nei confronti delle vittime di reato con la possibilità di un doppio accesso: su segnalazione da parte dei servizi delle FF.OO. e tramite accesso diretto da parte delle vittime utilizzando il riferimento telefonico o accedendo direttamente allo sportello.

Area di intervento 3 - Realizzazione di percorsi di sensibilizzazione, informazione e formazione

Tutte le 12 reti territoriali hanno portato avanti azioni di informazione, formazione, sensibilizzazione realizzando incontri periodici di coordinamento, monitoraggio e scambio tra operatori della rete, con i servizi della Giustizia (USSM, UEPE), con gli istituti penali presenti sul territorio.

Per tutta la durata del progetto sono stati istituiti e mantenuti a cadenza periodica tavoli di confronto con i Tribunali e le Procure, l'Ufficio del Giudice di Pace, l'ordine degli avvocati, i servizi sociali di base ed i servizi specialistici, nell'ottica di definire procedure di collaborazione sul tema della giustizia riparativa e sulla tutela delle vittime, anche alla luce della riforma Cartabia e delle novità introdotte.

Sono state implementate sull'intero territorio regionale attività di sensibilizzazione rivolte prevalentemente alla cittadinanza con diversi format (spettacoli teatrali, testimonianze, convegni, presentazione di libri e film) e mediante la produzione di materiale (volantini e materiale informativo cartaceo o audiovisivo, articoli della stampa locale, pagine web) utile a fornire informazioni in merito agli sportelli rivolti alle vittime e ai percorsi di giustizia riparativa.

Sono stati realizzati, infine, specifici percorsi di formazione rivolti agli operatori coinvolti nel progetto e agli operatori dei servizi sociali, agli agenti di rete inseriti nelle carceri, al Corpo di Polizia Penitenziaria sui contenuti del progetto in atto e sul tema della giustizia riparativa e sono state realizzate azioni per coinvolgere la cittadinanza nella promozione del modello di giustizia ristorativa.

Area di intervento 4 e 5 - Sperimentazione della giustizia riparativa nei contesti educativi e sperimentazione della giustizia riparativa con gruppi giovani

Il progetto ha visto la messa in campo di diverse azioni di sensibilizzazione e informazione all'interno di istituti scolastici (scuole secondarie di primo e secondo grado) rivolte a studenti, docenti, genitori, personale ATA. In alcuni territori sono stati realizzati proprio all'interno degli istituti scolastici dei punti di ascolto, dove poter raccogliere le domande dei singoli e le segnalazioni di conflittualità.

In alcuni territori è proseguita l'attività di accoglienza di studenti sospesi e di gruppi classe con dinamiche relazionali disfunzionali e sono stati realizzati degli interventi di mediazione dei conflitti all'interno degli istituti scolastici.

Sono stati svolti diversi percorsi di avvicinamento alla giustizia riparativa che in alcuni casi hanno previsto la realizzazione di *circle group* all'interno degli Istituti di Pena, tra studenti e coetanei detenuti sul tema della responsabilità.

In alcuni territori, attraverso il confronto con i Servizi Sociali territoriali e l'USSM sono stati definiti e realizzati specifici interventi rivolti a gruppi di minori autori di reato e alle loro famiglie, con l'obiettivo di offrire ai ragazzi spazi e momenti ove poter aumentare il livello di consapevolezza rispetto alle conseguenze dei propri agiti e aumentare il senso di responsabilità.

Nel progetto sono state coinvolte in interventi di giustizia riparativa e mediazione penale **2.383 persone e 4.690 alunni di 37 Istituti scolastici.**

Tabella 21. Totale destinatari interventi giustizia riparativa

Genere	Numero	%
di cui uomini	1.470	62%
di cui donne	912	38%
Totale	2.383	100%

Fonte: Regione Lombardia su dati progettuali

Tabella 22. Destinatari per età interventi giustizia riparativa

Età	Numero	%
13-17	425	17,83%
18-25	391	16,41%
26-35	355	14,90%
36-50	703	29,50%
51-65	318	13,34%
oltre 65	52	2,18%
N.D.	139	5,83%
Totale	2.383	100,00%

Fonte: Regione Lombardia su dati progettuali

Tabella 23. Destinatari per paese di provenienza interventi giustizia riparativa

Paese di nascita	Numero	%
Italia	1.925	81%
Estero	458	19%
Totale	2.383	100%

Fonte: Regione Lombardia su dati progettuali

Tabella 24. Destinatari di attività a valenza riparativa - Istituti scolastici

Tipologia interventi	Numero
n. istituti scolastici coinvolti	37
n. classi coinvolte	238
n. interventi effettuati	299
totale alunni coinvolti	4.690

Fonte: Regione Lombardia su dati progettuali

Tenuto conto della necessità di consolidare tali azioni per il futuro, Regione Lombardia, con d.g.r. n. 7500 del 15/12/2022, ha definito le linee programmatiche nell'ambito di progetti per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, la riduzione del rischio di recidiva e il sostegno della piena attuazione delle finalità rieducative della pena prevedendo, tra gli altri, la realizzazione del **progetto regionale "Comunità attive"** attraverso il finanziamento di Cassa delle Ammende.

Il progetto, in continuità con le esperienze precedenti, intende sostenere lo sviluppo e l'implementazione di un sistema di giustizia riparativa e di sostegno alle vittime di reato omogeneo e uniforme su base territoriale, attraverso:

- il consolidamento e la messa a sistema delle reti di assistenza delle vittime di reato, già operative;
- il rafforzamento della fruibilità e dell'accessibilità dei programmi di giustizia riparativa e di mediazione reo/vittima nelle diverse fasi del processo, con particolare attenzione alla fase esecutiva della pena, valorizzando l'utilizzo di programmi inclusivi della comunità;
- l'introduzione e la diffusione dei percorsi di revisione critica del reato nei percorsi di reinserimento sociale già in corso di realizzazione;
- l'utilizzo della pratica riparativa per affrontare la conflittualità che riguarda la vita detentiva promuovendo il paradigma della giustizia riparativa quale nucleo significativo attorno al quale orientare la definizione di un sistema altamente integrato;
- la stabilizzazione di un sistema operativo sovraterritoriale uniformato alla divisione territoriale della Regione in Corti d'Appello territoriale, attraverso i centri di mediazione penale e giustizia riparativa di Milano e Brescia;
- la stabilizzazione delle competenze dall'ambito penale minorile all'ambito degli adulti e l'implementazione di equipe territoriali.

Il progetto "Comunità attive" è stato presentato a Cassa delle Ammende in data 27/11/2023, previa condivisione con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, l'Ufficio Interdistrettuale dell'Esecuzione Penale Esterna, il Centro per la Giustizia Minorile ed è stato approvato dal Consiglio di amministrazione di Cassa delle Ammende il 29/02/2024.

Il progetto, che sarà avviato nel corso del 2024, avrà una durata di 24 mesi e prevede un finanziamento pari ad euro 1.230.000,00, di cui euro 1.000.000,00 quale finanziamento di Cassa delle Ammende ed euro 230.000,00 quale co-finanziamento regionale.

3.3. Interventi rivolti alle vittime di reato

Nel biennio 2022-2023, in modo strettamente complementare al progetto "Un futuro in comune" finanziato da Cassa delle Ammende (cfr. paragrafo 3.2) sono proseguiti gli interventi rivolti alle vittime di reato, che si inseriscono nel quadro della Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Il progetto "Un futuro in comune: per essere a fianco di chi è vittima" si è articolato su due annualità (2022 e 2023).

Caratteristiche dell'intervento		
	Annualità 2022	Annualità 2023
DURATA	dicembre 2021 – gennaio 2023	febbraio 2023 – marzo 2024
DESTINATARI	Vittime di reato e loro reti familiari; Vittime secondarie: reti familiari e contesti di appartenenza dei soggetti coinvolti nei percorsi di giustizia riparativa (es. scuola, quartieri a rischio...); Volontari operanti a titolo individuale o per il tramite di associazioni di volontariato; Operatori dei servizi territoriali (sia pubblici che del terzo settore) e del sistema penitenziario;	
NORMATIVA DI RIFERIMENTO	d.g.r. n. 5616 del 30/11/2021 "Interventi per lo sviluppo di servizi pubblici per l'assistenza generale alle vittime di reato a carattere generalista. Adozione del progetto regionale "un futuro in comune: per essere dalla parte di chi è vittima").	d.g.r. n. 15016 del 20/10/2022 "Approvazione della manifestazione di interesse per la realizzazione del progetto regionale "un futuro in comune: per essere a fianco di chi è vittima -annualità 2022"
FINANZIAMENTO	€ 352.500,00	€ 247.612,25
PROGETTI	Progetto in partnership con: Comuni di Milano, Brescia, Bergamo, Como, Rozzano, Lecco, Varese, Monza, Cremona, Pavia, Mantova e Azienda di servizi alla persona comasca lariana e l'Associazione Rete Dafne (ETS)	

Il progetto è volto alla creazione di una rete territoriale di sostegno alle vittime di reato sostenuto da risorse erogate da parte del Ministero della Giustizia - Dipartimento Affari di Giustizia su un finanziamento triennale 2021-2023.

Con riferimento all'annualità 2022, In risposta all'invito del Ministero della Giustizia – Dipartimento degli Affari di Giustizia che ha stanziato un finanziamento di 352.500,00 euro per l'annualità 2021, Regione Lombardia ha avviato una manifestazione di interessi per l'individuazione dei partner di progetto.

Nel dicembre 2021, ha preso avvio il progetto **“Un futuro in comune: per essere a fianco di chi è vittima” 1** per la realizzazione di servizi rivolti alle vittime di reato come da disposizioni della direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del consiglio in materia di assistenza alle vittime di reato, perseguendo i seguenti obiettivi:

- Aumentare l'accessibilità ai servizi offerti e garantire una risposta qualificata;
- Garantire una ampia copertura territoriale sia attraverso la previsione di apertura di sportelli e/o punti di ascolto decentralizzati con l'aumento dei giorni di apertura;
- Garantire un percorso di accompagnamento (di natura operativa e organizzativa) per sostenere la capacità di intervento dei componenti della rete, con particolare attenzione a quei territori in fase di avvio;
- Strutturare un percorso di monitoraggio e di verifica del progetto regionale nel suo complesso e dei singoli interventi attivati;
- Garantire modalità e procedure omogenee.

In continuità con le azioni progettuali realizzate nel 2021 grazie ad uno stanziamento di 247.612,25 euro da parte del Ministero della Giustizia – Dipartimento Affari di Giustizia per l'annualità 2022, Regione Lombardia ha proceduto all'avvio di una manifestazione di interesse per il consolidamento e rafforzamento dei servizi pubblici per l'assistenza alle vittime di reato a carattere generalista.

Il progetto ha perseguito i seguenti obiettivi specifici:

- garantire l'accessibilità agli sportelli, sia in termini di orario di apertura che di capillarità sul territorio;
- sviluppare le funzioni di ascolto, accompagnamento e supporto alle vittime;
- sviluppare funzioni di supporto a favore delle vittime vulnerabili (minori, anziani, disabili fisici o psichici...);
- garantire, su tutto il territorio regionale, procedure di intervento omogenee e collaborazioni continuative e strutturate con i servizi del territorio (FF.OO, area sociale, socio sanitaria, sanitaria e della giustizia).

Nell'arco delle prime due annualità tutti i 12 Enti che prendono parte al progetto hanno istituito sportelli territoriali generalisti per le vittime, valutando in ciascuna area come meglio rispondere alle esigenze del territorio (scelta del luogo dove collocare lo sportello, orari e modalità di funzionamento) con l'attenzione a mantenere uniformità fra i diversi servizi di assistenza delle vittime pur nel rispetto delle singole specificità territoriali.

In quest'ottica ciascun territorio ha predisposto:

- materiale informativo con le indicazioni delle modalità di accesso, gli orari, il numero telefonico da contattare per avere uno spazio di ascolto in quanto vittima di reato;
- un'attività di informazione e sensibilizzazione rivolta alla cittadinanza e alle varie realtà presenti sui territori;
- equipe multidisciplinari per l'accoglienza delle vittime;
- strumenti di lavoro (schede di accesso, schema del colloquio di prima accoglienza, schedario).

Come previsto dalle disposizioni della direttiva 2012/29/UE gli sportelli generalisti istituiti hanno garantito alle vittime l'accoglienza e il primo ascolto, il supporto psicologico ed educativo, l'informazione sui diritti, l'accompagnamento ai servizi del territorio, laddove necessario, l'accompagnamento e il supporto durante le fasi processuali e eventuali consulenze presso altri servizi.

Nei diversi territori a seguito di una mappatura dei servizi che intercettano le vittime di reato sono stati organizzati incontri di informazione, sensibilizzazione e confronto con Servizi per la Giustizia (UEPE, USSM), FF.OO, Polizia locale, Prefetti, Procure e Tribunali (Ordinario, per i Minorenni), Magistrati di Sorveglianza, Ordine degli avvocati, Camera Penale, Centri Antiviolenza, Soggetti del terzo settore, Istituti scolastici, Servizi specialistici e ospedalieri, Parrocchie.

Gli incontri effettuati sono stati finalizzati e presentare i progetti a sostegno delle vittime di reato, i partner con le rispettive competenze professionali e le aree di responsabilità di ogni soggetto per le diverse azioni, a fornire le indicazioni per effettuare segnalazioni delle vittime agli sportelli e materiale informativo e sono stati occasione per avviare un confronto finalizzato alla stesura di protocolli operativi condivisi tra gli sportelli e i soggetti che vengono a contatto con le vittime di reato.

Attraverso la collaborazione di rete Dafne son state garantite azioni di sistema, di supporto metodologico e supervisione oltre alla formazione degli operatori.

Alla luce dei risultati conseguiti Regione Lombardia a novembre 2023 ha aderito alla proposta di accordo del Ministero della Giustizia-Dipartimento per gli Affari di Giustizia per la realizzazione di interventi per l'assistenza alle vittime di qualsiasi tipologia di reato per la terza annualità, in ottemperanza alle disposizioni della direttiva 2012/29/UE, approvando la convenzione di adesione per la concessione del finanziamento e dei criteri di utilizzo delle risorse.

Il progetto denominato "Informazione e assistenza alle vittime: il diritto di comprendere e di essere compresi" prevede un finanziamento di 200.000,00 euro e ha i seguenti obiettivi:

- Potenziamento dei percorsi progettuali già finanziati negli anni 2021-2022 dal Dipartimento;
- Creazione di uno o più "sportelli informativi" in favore delle vittime di qualsiasi tipologia di reato;
- Creazione della rete di supporto alle vittime sul territorio nazionale.

3.4. Interventi a sostegno dei centri diurni

Nel corso del biennio è proseguito il sostegno alle attività dei Centri Diurni rivolti a persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria in situazioni di particolare fragilità (fisica e psichica), adulti e giovani adulti presenti all'interno degli Istituti di pena, in misura penale esterna, presenti all'interno dell'IPM Beccaria o in misure di comunità.

In particolare, nel corso del biennio si è concluso il progetto avviato nel 2020 ("Incubatore Sociale Progetto – La possibilità di un'alternativa") e sono stati avviati due ulteriori interventi in ottica di continuità: nel 2022 "Incubatori di Comunità 2: la possibilità di un'alternativa" e nel 2023 "Un centro in rete per la fragilità".

Gli interventi, finanziati da Cassa delle Ammende con un cofinanziamento regionale, hanno l'obiettivo di promuovere, in sinergia con l'area trattamentale e l'area sicurezza, interventi di carattere educativo, relazionale, informativo e sociale, sia individuali che in gruppo, rivolti alle persone in situazioni di fragilità e finalizzati alla definizione del progetto di reinserimento individuale, accompagnando il passaggio dalla struttura penitenziaria al territorio e creando l'aggancio ai servizi e alla rete di relazioni.

3.4.1. Progetto "Incubatori di comunità – La possibilità di un'alternativa"

Caratteristiche dell'intervento	
DURATA	aprile 2020 – marzo 2022
DESTINATARI	Adulti e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria presenti all'interno degli Istituti di pena, in misura esterna, in IPM, in messa alla prova che presentano situazione di particolare fragilità
NORMATIVA RIFERIMENTO	DI d.g.r. n. 2998 del 30/03/2020 "Determinazioni in ordine alla realizzazione del progetto "incubatori di comunità in attuazione dell'accordo stipulato con la conferenza delle regioni e delle province autonome il 26 luglio 2018"

FINANZIAMENTO	€ 1.310.000,00 a valere su risorse di Cassa delle Ammende
PROGETTI	8

Nel biennio di riferimento si è realizzata la fase conclusiva del progetto "Incubatori di comunità - La possibilità di un'alternativa" approvato in data 13 dicembre 2019 dal Consiglio di amministrazione di Cassa delle Ammende e realizzato da Regione Lombardia in partnership con 8 reti territoriali.

I principali obiettivi perseguiti nella prima edizione del progetto sono i seguenti:

- Intercettare precocemente i soggetti in situazioni di fragilità, individuando i loro bisogni a livello concreto, psicologico, relazionale ed esperienziale idoneo al recupero delle energie residue e alla valorizzazione delle risorse personali;
- Implementare le capacità di coping dei soggetti intercettati, favorendo processi di elaborazione resiliente delle esperienze e sviluppare un senso di potere e possibilità personale (empowerment) con l'apertura di nuove possibilità di agire e di essere;
- Ricostruire e rafforzare le abilità relazionali, familiari e sociali, aumentando progressivamente l'autonomia nello scambio di risorse e di relazioni significative;
- Ampliare le conoscenze e le competenze professionali;
- Rafforzare e migliorare la capacità del sistema di definire interventi personalizzati in grado di offrire una risposta proporzionata/adeguata all'intensità del bisogno identificato, superando le logiche settoriali;
- migliorare le opportunità di accesso ai percorsi di accoglienza abitativa temporanea funzionali all'acquisizione di una autonomia sostenibile, attraverso una strategia integrata che affianchi l'intervento di "accoglienza temporanea" a interventi di carattere promozionale nella comunità territoriale;
- offrire un'azione di supporto al momento dell'uscita dal carcere, sviluppando le competenze e le conoscenze dei "dimittendi" riguardo ai processi di rientro nel contesto sociale e familiare, con particolare attenzione alla fascia giovane/adulta.

Le aree territoriali interessate, come previsto in sede progettuale, sono state: Milano, Monza, Opera, Pavia, Vigevano e Brescia.

Sono stati realizzati i seguenti interventi:

- Centro diurno interno all'Istituto Penitenziario (Opera, Vigevano, Monza, Brescia, Milano);
- Centro diurno esterno all'Istituto Penitenziario (per giovani adulti e rivolto a donne sul territorio di Milano, rivolto a adulti sul territorio di Vigevano e Pavia);
- Percorsi formativi certificati di breve durata;
- Percorsi di laboratorio mirati;
- Percorsi di tirocinio extracurricolare;
- Percorsi di peer education (in particolare nell'IP di San Vittore, Opera, Monza e nel lavoro con il gruppo di giovani adulti);
- Supporto di natura educativo, psicologico e sociale;
- Accoglienza abitativa ad alta intensità (housing sociale con presenza educativa h 24) situazione nell'area della provincia di Milano;
- Accompagnamento ai servizi del territorio.

Il progetto ha permesso di consolidare i rapporti con la rete territoriale di servizi, collaborando non solo con organizzazioni che si occupano di prevenzione secondaria o terziaria (come Sert, Noa, SMI...) ma anche con la rete dei servizi sociali territoriali.

In particolare, per la realizzazione delle attività di ergoterapia e di creazione delle figure di peer supporter sono stati coinvolti sia gli operatori dell'Amministrazione Penitenziaria sia gli operatori dell'Area Sanitaria. La formazione di peer support assume una importanza nella gestione della quotidianità, coerentemente con quanto stabilito nelle "Linee di indirizzo in materia di rischio suicidario", in quanto gli stessi diventano punti di riferimento delle diverse sezioni presenti in Istituto. Lo svolgimento di questa attività è stato realizzato in costante raccordo con l'area educativa e il personale di Polizia Penitenziaria.

Il percorso avviato attraverso i finanziamenti di Cassa delle Ammende ha dato vita ad un modello di possibile servizio che, più recentemente, ha visto un concorso anche di risorse di natura strettamente sanitaria.

3.4.2. Progetto “Incubatori di comunità 2: la possibilità di una alternativa”

Caratteristiche dell'intervento	
DURATA	settembre 2022 – ottobre 2023
DESTINATARI	Adulti e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria presenti all'interno degli Istituti di pena, in misura esterna, in IPM, in messa alla prova che presentano situazione di particolare fragilità
NORMATIVA DI RIFERIMENTO	d.g.r. n. 6710 del 18/07/2022 “presa d'atto del rinnovo dell'accordo stipulato tra Cassa delle Ammende e la conferenza delle regioni e delle province autonome per la promozione di interventi d'inclusione sociale a favore delle persone in esecuzione penale e approvazione del progetto regionale “incubatori di comunità 2: la possibilità di una alternativa”
FINANZIAMENTO	€ 1.619.940,00 a valere su risorse di Cassa Ammende e del Fondo Sanitario Regionale
PROGETTI	13

A seguito di presentazione di un progetto volto a garantire la stabilizzazione e la continuità dei centri diurni istituiti con il progetto precedente, Regione Lombardia ha provveduto a coinvolgere 12 reti territoriali per consolidare ed estendere le attività in favore di persone in condizioni di particolare fragilità.

Il progetto regionale prevedeva la realizzazione di centri diurni interni agli Istituti Penitenziari ed esterni, anche in continuità con quanto già avviato nell'annualità precedente, la realizzazione di attività formative peer education, il potenziamento dei posti di accoglienza abitativa per l'accoglienza temporanea di persone in situazione di fragilità e l'acquisizione di personale di natura socio sanitaria e sanitaria che, con figure professionali intermedie, svolgono un ruolo di supporto al personale di natura specialistica al fine di intercettare e di accompagnare la persona in situazione di fragilità.

Regione Lombardia ha dato avvio alla selezione di soggetti per la realizzazione delle azioni progettuali, perseguendo i seguenti obiettivi specifici:

- Intercettare precocemente i soggetti in situazioni di fragilità, individuando i loro bisogni a livello concreto, psicologico, relazionale ed esperienziale idoneo al recupero delle energie residue e alla valorizzazione delle risorse personali;
- Implementare le capacità di coping dei soggetti intercettati, favorendo processi di elaborazione resiliente delle esperienze;
- Ricostruire e rafforzare le abilità relazionali nei diversi contesti di vita (sociale, lavorativa ecc.);
- Rafforzare e migliorare la capacità del sistema di definire interventi personalizzati in grado di offrire una risposta proporzionata/adeguata all'intensità del bisogno identificato, superando le logiche settoriali;
- migliorare le opportunità di accesso ai percorsi di accoglienza abitativa temporanea funzionali all'acquisizione di una autonomia sostenibile, attraverso una strategia integrata che affianchi l'intervento di “accoglienza temporanea” a interventi specialistici mirati, laddove necessario;

In particolare, sono state garantite le seguenti attività:

- n. 10 centri diurni interni agli Istituti Penitenziari: ai Centri Diurni già in essere di Bollate, Monza, Opera, Vigevano, Pavia e Brescia, gli ultimi tre dei quali avviati con i fondi di Cassa delle Ammende nella precedente annualità, si sono aggiunti i nuovi Centri Diurni presso gli Istituti di Como, Cremona, Bergamo e Busto Arsizio;

- n. 4 centri diurni esterni: per giovani adulti e rivolto a donne sul territorio di Milano, rivolto a adulti sul territorio di Vigevano e Pavia;
- n. 21 moduli dedicati alla formazione di peer education in particolare nell'IP di San Vittore, Opera, Monza e nel lavoro con il gruppo di giovani adulti;
- Accoglienza abitativa ad alta intensità nell'area della provincia di Milano (con presenza educativa h 24) e in generale l'integrazione di personale socio sanitario in grado di accompagnare gli interventi di natura sociale orientando a soluzioni gestionali ed organizzative multilivello e integrate;
- Percorsi formativi certificati di breve durata;
- Percorsi di laboratorio mirati;
- Percorsi di tirocinio extracurricolare;
- Accompagnamento ai servizi del territorio.
- Supporto di natura educativo, psicologico e sociale;

Gran parte delle persone prese in carico presentano situazioni complesse in cui alla situazione di fragilità si aggiungono altre tipologie di problematicità, tra cui:

- Interruzione del percorso di cura sanitaria o mancanza di aggancio con i servizi competenti anche durante la detenzione;
- mancanza di rete di sostegno e familiare;
- mancanza di abitazione.

3.4.3. Progetto "Un centro in rete per la fragilità"

Caratteristiche dell'intervento	
DURATA	novembre 2023 - maggio 2025
DESTINATARI	Adulti e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria presenti all'interno degli Istituti di pena, in misura esterna, in IPM, in messa alla prova che presentano situazione di particolare fragilità
NORMATIVA RIFERIMENTO	DI d.g.r. n. 1220 del 30/10/2023 approvazione del progetto regionale "Un centro in rete per la fragilità" finalizzato al potenziamento dell'offerta dei servizi rivolti alle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria in situazione di particolare fragilità
FINANZIAMENTO	€ 2.300.00,00 a valere su risorse di Cassa Ammende, Fondo Sanitario Regionale e bilancio regionale
PROGETTI	13

Regione Lombardia ha promosso il progetto "Un Centro in rete per la fragilità" che intende consolidare l'attività dei Centri diurni, avviati con le precedenti annualità, interni agli Istituti Penitenziari di Milano Opera, Pavia, Cremona, Brescia, Busto Arsizio, Bergamo, Monza, Como, Milano S. Vittore, Milano Bollate, Vigevano e all'interno dell'IPM Beccaria di Milano, nonché l'attività degli spazi diurni esterni territoriali dedicati alle persone in esecuzione penale esterna attivi a Vigevano (UEPE), Milano (Cascina Cuccagna e UIEPE) e del centro diurno esterno rivolto a giovani adulti in carico all'USSM.

Inoltre, si intende dare sviluppo a 25 moduli formativi, 20 attività laboratoriali, oltre a percorsi di supporto psicologico e accompagnamento educativo, unitamente ai percorsi propedeutici al lavoro e all'inclusione abitativa.

Il progetto della durata di 18 mesi si svilupperà nel corso del 2023-2025.

3.5. Accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in case-famiglia protette e in case alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino

Nel corso del biennio sono state realizzate azioni di sostegno nell'ambito del Fondo del Ministero della Giustizia per l'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in case-famiglia protette e in case alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino.

Caratteristiche dell'intervento	
DURATA	febbraio 2023 – giugno 2026
DESTINATARI	genitori detenuti con bambini al seguito
NORMATIVA RIFERIMENTO	<p>DI D.M. del Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 15 settembre 2021</p> <p>D.g.r. 7606 del 23/12/2022 "Accoglienza di genitori detenuti con figli al seguito in case-famiglie protette e/o in case alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino in attuazione del dm 15 settembre 2021"</p> <p>D.g.r. n. 1365 del 20/11/2023 "Approvazione dell'accordo di partenariato tra regione Lombardia, provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per la Lombardia, ufficio interdistrettuale per l' esecuzione penale esterna per la Lombardia, centro giustizia minorile e di comunità per la Lombardia e Anci Lombardia, per la gestione del fondo per l'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in strutture extra-carcerarie di cui al decreto del ministero della giustizia del 15 settembre 2021"</p>
FINANZIAMENTO	€ 529.626,71

Sul territorio lombardo, nelle diverse realtà detentive, sono attive da anni specifiche progettualità rivolte a madri detenute con figli minori, realizzate in forma coordinata e integrata tra i Comuni e gli enti del terzo settore, finalizzate a sostenere e rafforzare la dimensione genitoriale e a garantire la tutela dei minori e il diritto ad una crescita armoniosa e stabile.

Alla luce delle opportunità offerte dal Fondo del Ministero della Giustizia per l'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito, con le d.g.r. n. 7606/2022 e n. 1365/2023 sono stati stanziati € 529.626,71 per sostenere due tipologie di interventi.

Da un lato, sono finanziati progetti di accoglienza abitativa e percorsi socio-educativi-riabilitativi per madri/padri in esecuzione penale, o in misura cautelare o in differimento pena, insieme ai loro bambini, realizzati, in attuazione della convenzione tra Comune di Milano, Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia e Associazione C.I.A.O. "Un ponte tra carcere, famiglia e territorio", presso le UdO dell'Associazione.

Dall'altro, sono sostenuti ulteriori interventi di accoglienza abitativa presso strutture residenziali e strutture con caratteristiche previste dall'art. 4 della legge 21 aprile 2011, n. 62 per le case-famiglia protette, site nei Comuni interessanti le sezioni femminili degli Istituti Penitenziari e al finanziamento di percorsi socioeducativi-riabilitativi di sostegno all'inclusione sociale. Per l'identificazione degli enti gestori di tali strutture è stata approvata la manifestazione di interesse di cui al D.d.s. n. 1948/2023.

Sono state realizzate, sul territorio di Regione Lombardia, accoglienze extracarcerarie per 3 madri con 3 minori nell'anno 2021, 2 madri con 2 minori nell'anno 2022 e 1 nucleo familiare nell'anno 2023.

Tutte le accoglienze sono state realizzate presso le Unità d'Offerta Sociale (UDO) dell'Associazione C.I.A.O. "Un ponte tra carcere, famiglia e territorio" in virtù della convenzione stipulata con il Comune di Milano e il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia per la realizzazione di azioni volte a garantire la tutela dei diritti dei minori figli di genitori detenuti, attraverso accoglienza abitativa e percorsi socio-educativi riabilitativi per le madri/padri in esecuzione penale insieme ai loro bambini.

Nel 2023 è stato attivato un gruppo di lavoro composto da Referenti della Direzione Generale Famiglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità di Regione Lombardia e da Referenti del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, dell'Ufficio Interdistrettuale dell'Esecuzione Penale Esterna e del Centro di Giustizia Minorile e di Comunità di Milano, per la definizione dei percorsi di accoglienza extracarceraria e dei percorsi socio-educativi riabilitativi per i nuclei genitore-figlio ospitati nelle strutture. Al gruppo di lavoro ha aderito anche Anci regionale in rappresentanza degli Enti locali.

Un obiettivo importante del gruppo di lavoro è stato l'efficientamento della governance dei percorsi di inserimento extracarcerario, anche attraverso la definizione delle modalità operative e di coordinamento tra i vari soggetti responsabili del percorso di inserimento sociale della persona in esecuzione penale. Il gruppo di lavoro ha elaborato la proposta di un Accordo di Partenariato per la gestione del Fondo destinato all'accoglienza di genitori detenuti con figli al seguito in strutture extra-carcerarie e le modalità di attivazione dell'accoglienza di genitori in esecuzione penale con figli minori al seguito, approvati poi con d.g.r. n. 1365/2023.

L'Accordo di partenariato è stato perfezionato ed è entrato in vigore con la sottoscrizione di tutti gli Enti in data 31 gennaio 2024.

3.6. Collaborazione su progetti sul territorio regionale

Regione Lombardia inoltre ha aderito ad ulteriori progettualità realizzate sul territorio.

Con riferimento al Fondo previsto dall'art. 1, commi 856 e 857 della Legge di bilancio n. 197/22 – **capitolo di bilancio 1771 pg. 1 del Programma Amministrazione Penitenziaria**, è stata garantita la collaborazione con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e l'Ufficio Interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, nell'attuazione del Decreto interministeriale del 20.06.2023 relativo alle "modalità e requisiti di accesso ai finanziamenti destinati ai progetti per il recupero ed il reinserimento dei detenuti e delle persone soggette a misure di comunità, per la cura, l'assistenza sanitaria e psichiatrica, al recupero tossicodipendenti e all'integrazione degli stranieri, come previsto dall'art. 1, commi 856 e 857, della Legge di bilancio n. 197/22.

Al fine di accedere ai finanziamenti gli enti pubblici e i soggetti privati interessati hanno aderito al Bando del PRAP attraverso la presentazione di proposte progettuali finalizzate a garantire:

- collegamento con la rete servizi territoriali per favorire il reinserimento sociale dei detenuti, degli internati o delle persone sottoposte a misure alternative alla detenzione o soggette a sanzioni di comunità, destinatari di interventi di assistenza;
- potenziamento degli interventi per la cura e l'assistenza sanitaria e psichiatrica;
- offerta di attività integrative per il recupero dei soggetti tossicodipendenti o assuntori abituali di sostanze stupefacenti o psicotrope o alcoliche;
- attività di accoglienza abitativa in strutture aventi carattere residenziale, accreditate e autorizzate al funzionamento dalle competenti autorità.

Attraverso propri funzionari Regione Lombardia ha dato il proprio contributo nella valutazione delle proposte progettuali valorizzando l'integrazione con le progettualità già in essere, sono state finanziate 23 progettualità per un importo complessivo pari ad euro 67.3168,25, garantendo attività in tutti gli Istituti Penitenziari.

Inoltre, Regione Lombardia ha rinnovato nel marzo 2022, per la durata di 5 anni, il protocollo d'Intesa intesa denominato "**Programma 2121**", promosso dal Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria), con l'ente Leandlease srl, e i partner: Tribunale di Sorveglianza di Milano, Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, Arexpo Spa, Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, Città Metropolitana di Milano, PlusValue Advisor Ltd, Milano Santa Giulia Spa, Fondazione per l'innovazione del Terzo Settore ETS, Fondazione Triulza.

Il protocollo è finalizzato a valorizzare l'inclusione sociale attraverso formazione professionalizzante e inserimento lavorativo di persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- l'accrescimento dell'occupabilità dei soggetti coinvolti verso la collettività (e.g. ore di formazione professionale);

- l'accrescimento delle competenze relazionali sul luogo di lavoro e nel contesto familiare (e.g. ore di formazione soft-skills);
- l'impatto sul settore delle costruzioni: la motivazione e l'interesse da parte dei soggetti selezionati per le professionalità da acquisire utili a possibili impieghi futuri;
- l'impatto sul sistema penitenziario: la riduzione del rischio di recidiva nei soggetti coinvolti.

4. Gli interventi sostenuti da Regione Lombardia in attuazione dell'art. 4 "Tutela della salute"

4.1. I servizi sanitari penitenziari

La tutela della salute delle persone detenute è garantita, nell'ambito dell'organizzazione regionale, dalla Struttura Salute Mentale, Dipendenze, Disabilità e Sanità Penitenziaria, istituita presso la Direzione Generale Welfare e, in particolare, dalla Unità Operativa regionale di sanità penitenziaria (UOSP), prevista dalla d.g.r. n. 4716/2016, con il compito di coordinare le equipe sanitarie che operano nei 19 Istituti Penitenziari lombardi, oltre che di partecipare ai Tavoli nazionali in materia, con funzioni di raccordo sia con il Ministero della Salute che con il Ministero della Giustizia.

La responsabilità dell'assistenza sanitaria di ogni Istituto Penitenziario è assegnata alle Aziende Socio-Sanitarie Territoriali (ASST), che erogano le prestazioni di base e specialistiche alla popolazione detenuta a livello intrapenitenziario, territoriale e ospedaliero.

Le norme nazionali e regionali emanate per il potenziamento della rete dei servizi territoriali unitamente all'esigenza di applicare in modo sempre più efficace il principio che il carcere è una parte del territorio, nonché la necessità di aggiornare sia il quadro epidemiologico (problematica dipendenze/salute mentale), sia il fabbisogno del personale, hanno evidenziato la necessità di avviare una riorganizzazione dell'assistenza sanitaria in carcere.

La d.g.r. n. 7592 del 15/12/2022, che approva il Documento regionale di programmazione dell'assistenza territoriale in attuazione del DM n. 77/2022, nel descrivere il modello e lo standard dell'assistenza territoriale della sanità penitenziaria delinea nei tratti principali una proposta di riorganizzazione dei servizi sanitari penitenziari definiti dalla d.g.r. n. 4716/2016.

A partire da tale proposta, nel corso del 2023, nell'ambito della Cabina di Regia regionale della sanità penitenziaria, è stata avviata l'attività per la revisione della d.g.r. n. 4716/2016, con particolare riferimento all'applicazione del modello della Case di Comunità e degli Ospedali di Comunità per l'erogazione dei servizi sanitari penitenziari e a specifiche linee di indirizzo per l'assistenza dei detenuti con disagio psichico.

4.2. Le misure regionali per la gestione dell'emergenza COVID

La gestione dell'epidemia da COVID 19 negli Istituti Penitenziari ha costituito un modello ideale e riproducibile per l'applicazione di un'assistenza sanitaria integrata con il territorio e con l'Amministrazione Penitenziaria, introducendo linee di collaborazione tra gli ambiti sanitari degli Istituti con i laboratori analisi, i reparti ospedalieri, le ATS, le forze dell'ordine dedicate all'organizzazione logistica delle vaccinazioni e del contact tracing.

Sono state emanate, in stretta collaborazione con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, direttive regionali che hanno consentito di effettuare un'attività di diagnosi virologica sia sui detenuti sintomatici presenti negli Istituti sia sui contatti stretti sia su tutti i nuovi giunti, attività che è risultata particolarmente efficace nel prevenire la diffusione del contagio negli istituti medesimi.

Le direttive iniziali sono state progressivamente integrate con ulteriori disposizioni, in considerazione delle normative e della curva epidemica.

Nel corso del 2022 e del 2023 sono state emanate le seguenti linee operative regionali:

- Nota del Direttore Generale della DG Welfare del 18/1/2022, prot. n. 4304 - Vaccinazioni dosi booster negli Istituti Penitenziari;
- Nota del Direttore della DG Welfare del 20/01/2022, prot. n. 4718 – Linee Operative per la gestione dell'epidemia da COVID 19 negli Istituti Penitenziari;
- Nota congiunta PRAP/UOSP del 5/4/2022, prot. n. 23669.U – Linee operative finalizzate alla prevenzione e al contenimento dei rischi da contagio Sars-COV-2 negli Istituti Penitenziari della Lombardia;
- Nota congiunta PRAP/UOSP del 4/11/2022, prot. n. 71344.U - Linee operative finalizzate alla prevenzione e al contenimento dei rischi da contagio Sars-COV-2 negli Istituti Penitenziari della Lombardia;

- Nota del Direttore della DG Welfare del 24/1/2023, prot. n. 2650 – Aggiornamento delle linee di indirizzo per la gestione dell'epidemia da COVID 19 negli Istituti Penitenziari della Lombardia;
- Nota congiunta PRAP/UOSP del 8/6/2023, prot. 37423.U – Raccomandazioni per la gestione post epidemica dell'infezione da COVID 19 negli Istituti Penitenziari della Lombardia.

È proseguita la campagna vaccinale in tutti gli Istituti Penitenziari, in collaborazione con i centri vaccinali delle ASST e le farmacie delle ATS.

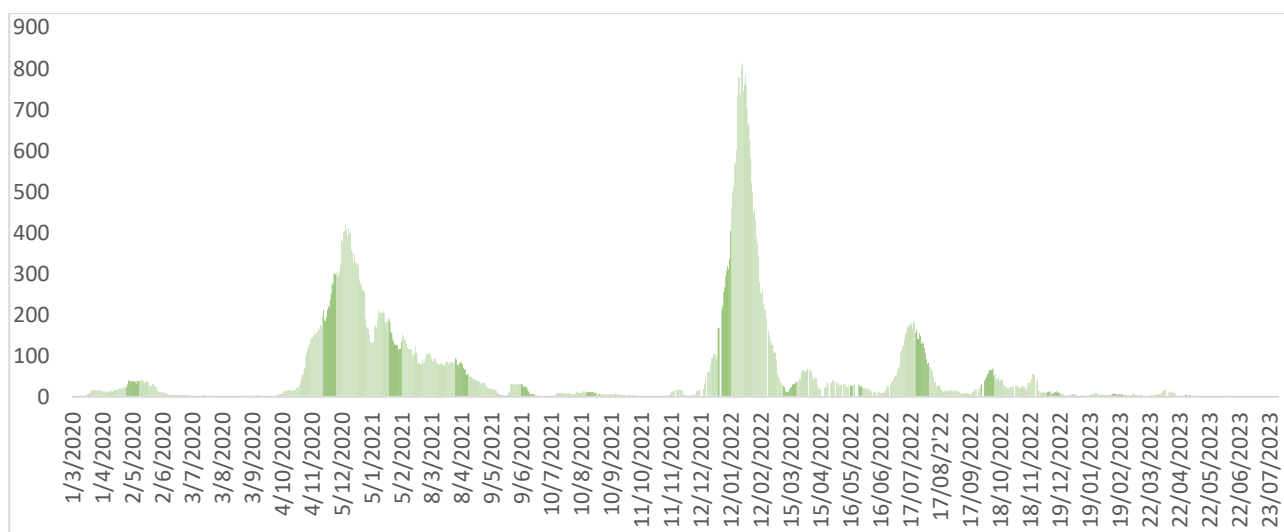
Nel 2022 e nel 2023, oltre la prosecuzione della campagna vaccinale, si sono garantiti:

- il mantenimento di disponibilità da parte della ASST Santi Paolo e Carlo, in collaborazione con l'Amministrazione Penitenziaria, di un numero congruo di posti letto presso gli HUB COVID Regionali di Milano San Vittore e Bollate allo scopo di gestire casi di detenuti affetti da COVID 19 in forma di lieve e media gravità in eventuali successive ondate. Presso tali HUB, con procedura predisposta dal titolare UOSP, sono stati somministrati gli anticorpi monoclonali secondo le indicazioni AIFA.
- la possibilità di riattivare, da parte della ASST SS Paolo e Carlo in collaborazione con l'Amministrazione Penitenziaria, dell'assetto modulare organizzativo del Reparto di Medicina Protetta dell'Ospedale San Paolo e, nel caso di nuova necessità, la predisposizione all'accoglienza di detenuti affetti da COVID 19 in forma grave non gestibile all'interno degli Istituti Penitenziari.
- la realizzazione, in collaborazione con le ATS e le ASST, di formazione continua del personale sanitario, penitenziario e del terzo settore per la gestione dei mezzi di contenimento dell'infezione da COVID 19.
- la prosecuzione, da parte delle ASST di riferimento degli Istituti Penitenziari, nella fornitura di informazioni sanitarie necessarie per la compilazione da parte dell'Amministrazione Penitenziaria del sistema di reportistica quotidiana sull'andamento epidemiologico dell'infezione da COVID 19 e la campagna vaccinale in corso.
- la garanzia, da parte delle ATS e ASST, per le parti di rispettiva competenza, della capacità da parte tutti gli Istituti di impiegare diagnostica virologica rapida (tamponi antigenici rapidi), secondo le indicazioni regionali di cui alla d.g.r. n. 3777 del 3/11/2020. È proseguita, in collaborazione con l'Università di Milano, la sperimentazione dei tamponi molecolari salivari, già validati dal Ministero della Salute con Circolare del 24/9/2021, n. 0043105.

Dato il contenimento dei casi di infezione da SARS COV 2, si è proceduto in seguito con le misure di mantenimento delle misure di sorveglianza clinica e virologica e con le vaccinazioni per i detenuti fragili.

Si riporta infine il grafico dei dati relativi al n° giornaliero di detenuti positivi rilevati dal 1/3/2020 al 31/7/2023 negli Istituti Penitenziari lombardi. I dati derivano dai report giornalieri che il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria ha inviato a Presidente di Regione Lombardia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza e delle Corti di Appello di Milano e Brescia, Procuratori Generali della Repubblica di Milano e Brescia, Protezione Civile, Difensore Civico Regionale e Garante dei Detenuti del Comune di Milano.

Figura 13. Numero di detenuti positivi



Fonte: elaborazione Regione Lombardia su dati Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria

4.3. La gestione dei detenuti con disagio psichico

È in generale riscontrata la difficoltà di gestione dei detenuti affetti da disagio psichico.

Tale disagio, che talvolta è rappresentato solo da disturbi comportamentali legati anche all'abuso di sostanze, porta però in alcuni casi a sintomi psicotici fino al tentato suicidio ed al suicidio stesso.

Queste manifestazioni patologiche comportano da una parte difficoltà diagnostiche e di gestione da parte del personale sanitario (soprattutto psichiatri e psicologi), dall'altra problemi trattamentali per l'amministrazione penitenziaria. La gravità del problema è stata amplificata dalla epidemia da COVID 19, che ha accentuato le restrizioni nei confronti dei detenuti.

4.3.1. Prevenzione cura e riabilitazione della salute mentale e delle dipendenze patologiche nella rete regionale dei servizi sanitari penitenziari

Nell'ambito della rete regionale dei servizi sanitari penitenziari di cui alla d.g.r. n. 4716/2016 è previsto che ogni Istituto Penitenziario si avvalga di almeno uno specialista in psichiatria, fatte salve eventuali maggiori necessità da individuarsi in sede locale e in particolare negli Istituti in cui sono presenti specifici reparti relativi a particolari aree di attenzione sulle patologie psichiatriche.

Nell'Istituto di Pavia è attivo, un servizio di supporto al disagio psichico dei detenuti - Articolazione di Salute Mentale (ATSM) - per accogliere i detenuti con sopravvenuta patologia psichiatrica (art.148 c.p.; art. 111 DPR 230/2000) e con la relativa sistemazione di una apposita sezione in cui opera personale dedicato e, presso l'Istituto di Monza, è attivo il Reparto di Osservazione Psichiatrica (ROP) per l'accertamento delle condizioni psichiche dei detenuti (art. 112 DPR 230/2000).

In generale gli interventi attuati negli Istituti Penitenziari per l'ambito della salute mentale prevedono:

- l'attivazione di un sistema costante di sorveglianza epidemiologica, attraverso l'osservazione dei nuovi giunti e la valutazione periodica delle situazioni a rischio
- interventi di valutazione precoce dei disturbi mentali
- la continuità della presa in carico attraverso opportuni protocolli tra il servizio psichiatrico interno alla struttura penitenziaria e i servizi di salute mentale del territorio
- l'attuazione di specifici programmi mirati alla riduzione del rischio suicidario.

Allo scopo di potenziare le attività svolte da psichiatri e psicologi, in particolar modo nelle ATSM, è proseguita la promozione di figure professionali di supporto come i tecnici della riabilitazione psichiatrica, gli educatori e gli operatori socio sanitari.

Nell'ambito delle azioni regionali attivate per garantire la stabilizzazione di una ulteriore quota di personale sanitario afferente agli Istituti Penitenziari, viene dedicata particolare attenzione al

personale destinato alla Articolazione di Salute Mentale (ATSM) di Pavia e al Reparto di Osservazione Psichiatrica (ROP) di Monza.

L'assistenza ai soggetti affetti da dipendenze patologiche viene garantita all'interno delle strutture penitenziarie dai Servizi per le Dipendenze afferenti alle ASST.

Le Linee di Indirizzo Regionali richiedono che tra il presidio di medicina penitenziaria, il Servizio Dipendenze e gli Istituti Penitenziari siano stipulati specifici protocolli per assicurare:

- ampia collaborazione nella presa in carico complessiva del soggetto
- modalità di intervento condivise nei casi di doppia diagnosi
- raccordo con i Servizi Territoriali presso i quali il detenuto risulti essere stato preso incarico o presso i quali indirizzarlo in previsione della dimissione
- condivisione di specifici protocolli terapeutici
- conoscenza dei percorsi terapeutici intrapresi e dello stato complessivo di salute del detenuto
- programmi terapeutici per usufruire di misure alternative a seguito di diagnosi e certificazione di Dipendenza ai sensi del DPR 309/90.

Presso la Casa Circondariale di San Vittore è attiva la sezione "Nave", classificata come Sezione Attenuata per il trattamento dei detenuti tossicodipendenti dalla d.g.r. n. 4716/2016.

Il servizio è rivolto a coloro che, trovandosi in regime di detenzione, vengono valutati idonei e sufficientemente motivati a intraprendere un percorso di cambiamento in un contesto di cura e di responsabilizzazione. Lo scopo è quello di sollecitare la comprensione e la rielaborazione dei comportamenti che hanno portato alla dipendenza e alla devianza.

I detenuti-pazienti che richiedono di farne parte sono chiamati a sottoscrivere un accordo che li impegna a rispettare – oltre alle regole del sistema penitenziario – anche quelle specifiche del reparto la cui quotidianità è scandita da numerose attività individuali e di gruppo e da momenti di confronto.

Professionalità eterogenee compongono un'équipe multidisciplinare con l'obiettivo di garantire un "programma trattamentale e riabilitativo" dal punto di vista clinico e criminologico. Ad affiancare il lavoro dei professionisti ci sono inoltre numerosi volontari che arricchiscono l'offerta terapeutica. La particolarità che caratterizza la Nave è quella di dare la possibilità ai pazienti di intraprendere il trattamento fin dall'ingresso nel circuito penitenziario e di fornire gli strumenti per proseguire la cura all'esterno.

Per ulteriori approfondimenti sul trattamento dei detenuti con problemi di dipendenze si rimanda alla relazione allegata che riporta nello specifico gli interventi a favore detenuti con diagnosi di disturbo da uso di sostanze per usufruire dei benefici di legge per l'attuazione di misure alternative alla carcerazione (Allegato 2).

4.3.2. Aggiornamento del Piano regionale per la prevenzione del rischio suicidario

Con d.g.r. n.6653 dell'11/7/2022 è stato approvato il nuovo Piano regionale per la prevenzione del rischio suicidario nel sistema penitenziario per adulti, che aggiorna le linee di Indirizzo regionali approvate con d.g.r. n. 809 del 11/10/2013, in coerenza con il Piano nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie nel sistema penitenziario per adulti (Accordo CU del 27 luglio 2017, Rep. Atti n. 81/CU).

Il nuovo Piano regionale definisce le linee di indirizzo, comuni all'area sanitaria e penitenziaria, per far sì che in ogni Istituto siano intraprese le azioni più efficaci per la presa in carico dei detenuti con problemi di disagio psichico e sia definita la comune base operativa alla quale gli operatori dei servizi cointeressati devono attenersi per garantire una congiunta presa in carico delle situazioni di fragilità. Il nuovo Piano è stato trasmesso in particolare al PRAP Lombardia e ai Direttori generali delle ATS e delle ASST (nota prot. G1.2022.0029790 del 15/07/2022) con la richiesta che per ogni Istituto penitenziario sia definito in modo congiunto, tra aree penitenziaria e sanitaria, il Piano Locale di Prevenzione quale declinazione operativa del Piano regionale, coinvolgendo tutti gli attori del sistema, compresa la componente detenuta.

L'obiettivo è quello di attivare una rete di attenzione la più possibile estesa e capillare, che consenta di rilevare segnali di disagio e sofferenza correlabili ad un rischio suicidario e pertanto attivare gli interventi ritenuti più opportuni per prevenire la degenerazione di tale rischio.

4.3.3. I Centri Diurni negli Istituti Penitenziari

Nell'ottica di fornire prestazioni sempre più mirate al bisogno di cura rilevato per la salute mentale dei detenuti, sono state integrate risorse del Fondo Sanitario Regionale (FSR) rispetto ai fondi resi disponibili dalla Direzione Generale Famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità e Cassa delle Ammende, per l'attivazione e implementazione di Centri Diurni interni agli Istituti Penitenziari nell'ambito dei progetti regionali "Incubatori di Comunità 2 – La possibilità di un'alternativa" di cui alla d.g.r. n. XI/6710 del 18/7/2022 e "Incubatori di comunità 3 – Un centro in rete per la fragilità" di cui alla d.g.r. n. XII/1220 del 30/10/2023 (cfr. par. 3.4).

I progetti mirano a consolidare l'attività dei Centri diurni interni agli Istituti Penitenziari di Milano Opera, Pavia, Cremona, Brescia, Busto Arsizio, Bergamo, Monza, Como, Milano S. Vittore, Milano Bollate, Vigevano e all'interno dell'IPM Beccaria di Milano, nonché l'attività degli spazi diurni esterni territoriali dedicati alle persone in esecuzione penale esterna attivi a Vigevano (UEPE), Milano (Cascina Cuccagna e UEPE) e del centro diurno esterno rivolto a giovani adulti in carico all'USSM.

Nei Centri Diurni degli Istituti Penitenziari si attuano percorsi di sostegno psicologico e riabilitazione anche con l'obiettivo di garantire la continuità terapeutica nella fase di dimissione dal carcere favorendo il raccordo con i servizi di salute mentale.

Tali Centri Diurni rappresentano un punto di importante coinvolgimento per le persone detenute con fragilità psichiche, dipendenze e situazioni di grave marginalità che non riescono, in virtù delle difficoltà di cui sono portatori, ad accedere ad altri percorsi interni già in essere.

Il contributo in termini di risorse del FSR è volto all'incremento della presenza e operatività di personale dedicato, comprendendo, oltre a professionalità già consolidate come gli psichiatri e gli psicologi, anche le figure degli infermieri di rete e dei tecnici della riabilitazione psichica (TERP), in grado di occuparsi, congiuntamente agli operatori penitenziari, di tali particolari situazioni. Gli infermieri di rete sono essenziali per garantire il collegamento con i servizi territoriali (SERD, CPS, Comunità residenziali e semiresidenziali, servizi sociali e dell'anagrafica sanitaria dei Comuni e delle ATS) e ospedalieri, soprattutto nel momento critico del rilascio in libertà o in misura alternativa del detenuto. I Tecnici della riabilitazione psichica sono necessari per il miglioramento delle attività trattamentali, supportando il ruolo dello psicologo e dello psichiatra.

4.3.4. Percorsi dedicati a pazienti con patologia psichica autori di reato

Attraverso la collaborazione tra l'area sanitaria della Salute Mentale e la Magistratura sono stati approvati:

- con Decreto della Direzione Generale Welfare n. 9958 del 10/7/2018 il "Protocollo d'intesa per l'applicazione di un modello operativo di superamento degli OPG (l.81/2014) nel territorio del distretto di Corte d'Appello di Brescia"
- con Decreto della Direzione Generale Welfare n. 17847 del 6/12/2019 il "Protocollo operativo in tema di misure di sicurezza psichiatriche per il distretto di Milano".

Tali Protocolli stabiliscono le procedure per la gestione dei pazienti psichiatrici autori di reato non imputabili, cui viene attribuita una misura di sicurezza, introducendo modelli operativi di collaborazione tra le aree sanitaria e della giustizia, attraverso il coinvolgimento in particolare di Tribunali di Sorveglianza, Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna, Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e Dipartimenti di Salute Mentale e delle Dipendenze delle ASST.

La finalità dei Protocolli è di limitare il ricorso alle misure di sicurezza detentive sin dall'immediatezza del fatto di reato, in coerenza con la normativa di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, che in più parti ribadisce il carattere residuale di tali misure e sancisce i principi della priorità della cura necessaria, di territorialità della medesima e la centralità del progetto terapeutico individualizzato.

Le Regole di Sistema 2020 (d.g.r. n. 2672 del 16/12/2019) richiamavano azioni che dessero corso all'operatività degli stessi Protocolli anche attraverso tavoli di lavoro locali, ma l'intervenuta condizione pandemica ha impedito l'adempimento di tali azioni.

Nel 2022 le ATS in collaborazione con le ASST, anche attraverso il ruolo delle equipe forensi dei Dipartimenti di Salute Mentale e Dipendenze (d.g.r. n. X/5340/2016), così come previsto dalle indicazioni per il loro funzionamento, hanno visto rinnovata l'indicazione regionale a promuovere le azioni utili all'implementazione dei suddetti protocolli.

Sono proseguite inoltre le attività per la collaborazione e il raccordo organizzativo stabile tra la Struttura della Salute Mentale di Regione Lombardia e il Sistema Polimodulare REMS della ASST di Mantova, anche a seguito della confermata attenzione posta da organismi nazionali e internazionali (Corte Costituzionale, Ministero della Salute, AGENAS, Corte Strasburgo, Comitato Prevenzione Torture) sui percorsi all'interno dei quali si gestisce la presa in carico della persona autore di reato e affetta da disturbi psichici.

La gestione delle liste d'attesa per gli ingressi in REMS nonché l'impegno dei DMSP in relazione ai pazienti presenti nei rispettivi territori, è stata oggetto di costante monitoraggio da parte della Direzione Generale Welfare che con apposita comunicazione agli enti coinvolti ne ha ulteriormente richiamato l'attenzione (nota prot. G1.2022.0053664 del 19/12/2022 avente oggetto: "Criticità REMS: interventi per la riduzione delle liste di attesa e per l'agevolazione delle dimissioni").

Nel 2023, in recepimento e attuazione dell'Accordo di Conferenza Unificata del 30.11.2022 Rep. Atti n. 188/CU "Accordo, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, sulla proposta del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria di collaborazione interistituzionale inerente la gestione dei pazienti con misura di sicurezza, ai sensi dell'articolo 3-ter, decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 convertito in legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dal decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito in legge 30 maggio 2014, n. 81 e del D.M. 1° ottobre 2012 (Allegato A), recante "Requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle strutture destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia", si sono avviati tutti i raccordi utili all'istituzione del Punto Unico regionale (PUR) per la gestione dei pazienti con misure di sicurezza. Tali lavori sono culminati con l'emanazione delle d.g.r. n. XII/1296 del 13/11/2023 con la quale si istituisce il PUR e si approvano le linee di indirizzo per l'esercizio delle relative funzioni. L'organismo del PUR rappresenta un formale spazio di convergenza delle competenze sanitarie, sociali e della giustizia, prevedendo componenti dei tre ambiti, e lavorerà a garanzia dei raccordi di rete delle istituzioni e delle loro specifiche attività.

La collocazione del PUR è prevista presso la Direzione Generale Welfare e la responsabilità gestionale dello stesso è affidata alla Struttura Salute Mentale, Dipendenze, Disabilità e Sanità Penitenziaria.

4.4. Lo screening HCV

Il Decreto-legge n. 162 del 30/12/2019, recepito dal Decreto Milleproroghe del 28/02/2020 e dalla Conferenza Stato-Regioni del 17/12/2020, ha disciplinato gli interventi di screening per l'infezione attiva da HCV, allo scopo di potenziare la campagna per l'eliminazione globale di tale infezione entro il 2030.

Alle Regioni sono state assegnate delle risorse con fondi biennali destinate al finanziamento di uno screening gratuito rivolto alla popolazione nata tra il 1969 e l'1989, ai soggetti seguiti dai Servizi pubblici per le Dipendenze (SerD) e ai soggetti detenuti in carcere.

Con d.g.r. n. 5830 del 29/12/2021 è stato approvato il Programma regionale per l'attuazione del piano per l'eliminazione dell'HCV, prevedendo in particolare attività di screening negli Istituti Penitenziari.

In Lombardia l'organizzazione dei programmi di screening negli Istituti Penitenziari è in capo all'ASST Santi Paolo e Carlo con funzioni di coordinamento e valutazione, in particolare per quanto riguarda la gestione degli aspetti organizzativi del programma di screening e la definizione del percorso di presa in carico del paziente positivo al test di screening per il linkage to care alla struttura di riferimento.

Negli Istituti Penitenziari, considerata la difficoltà di accesso alle cure della popolazione in carico, si provvederà ad impiegare test rapidi per rendere tempestiva la diagnosi di infezione cronica da HCV ed il relativo trattamento, se possibile in sede, con il successivo linkage to care ospedaliero.

Progetti pilota in tal senso sono già avviati in tutti gli Istituti lombardi, dove si è creato anche un networking con i SERD e le strutture ospedaliere locali.

I risultati conseguiti nel 2023 hanno mostrato un'ottima copertura dello screening, molto superiore a quella attualmente in corso nella popolazione generale.

Da gennaio 2024 si sono resi disponibili i test per la ricerca degli anticorpi anti HCV salivari e il test capillare (fingerstick), per la determinazione dell'HCV-RNA. Questi test rapidi permetteranno di ridurre i tempi diagnostici e le successive terapie antivirali, aumentando anche il numero di test eseguiti.

Per il 2024 il Ministero della Salute ha garantito la prosecuzione del finanziamento.

4.5. I sistemi di telemedicina

Presso gli Istituti di Milano Opera e San Vittore e di altri Istituti sul territorio (come Busto Arsizio, Bergamo, Como, Bollate) è stato implementato dal 2020 il sistema di telerefertazione cardiologica e radiologica, al fine di facilitare le diagnosi e limitare gli accessi all'esterno.

L'epidemia da COVID ha favorito lo sviluppo di visite psichiatriche, infettivologiche e colloqui psicologici per via telematica, che potrebbero costituire un modello da replicare in epoca post-emergenziale, a integrazione della abituale attività clinica in presenza.

Sono inoltre in corso interlocuzioni con l'Istituto Superiore di Sanità per l'applicazione del PNRR alla telemedicina in Sanità Penitenziaria.

4.6. La cartella clinica informatizzata del detenuto

Nel 2019 è stato reso disponibile alle ASST che erogano servizi sanitari negli Istituti Penitenziari regionali il Sistema Informativo della Sanità Penitenziaria (SISPe), che deve essere utilizzato per la compilazione della cartella sanitaria informatizzata del detenuto.

Il SISPe è stato realizzato da Regione Lombardia tramite il riuso del Sistema Informativo della Sanità Penitenziaria sviluppato da Regione Emilia-Romagna, secondo la convenzione approvata con d.g.r. n. 7624 del 28 dicembre 2017.

Nel 2018 si è svolta la fase di sperimentazione del sistema informativo che ha visto coinvolte le ASST Spedali Civili di Brescia e Pavia. Successivamente il SISPe è stato presentato alle ASST cui afferiscono gli Istituti Penitenziari e in modo graduale è stata resa disponibile la piattaforma informatica. Si è inoltre provveduto alla formazione degli operatori autorizzati alla gestione della cartella clinica informatizzata.

Le Regole di Sistema 2019 (d.g.r. n. 1046 del 17/12/2018) hanno stabilito che le ASST nei cui Istituti Penitenziari sia stato reso disponibile il Sistema Informativo della Sanità Penitenziaria hanno l'obbligo di procedere all'utilizzo dello stesso per la compilazione della cartella sanitaria informatizzata del detenuto. Il medesimo obbligo di utilizzo è stato ribadito dalle Regole di Sistema 2020 (d.g.r. n. 2672 del 16/12/2019).

L'utilizzo della cartella sanitaria informatizzata ha ricadute positive nei confronti della popolazione detenuta, consentendo di ottenere in tempi più rapidi le informazioni sanitarie e ottimizzando il passaggio delle stesse in particolare nel caso di trasferimenti. È stata inoltre resa possibile l'importazione della cartella nel caso di un nuovo ingresso del detenuto in un Istituto diverso dal precedente.

I dati contenuti possono essere utilizzati per la stesura delle relazioni sanitarie e delle relazioni richieste dalla Magistratura e, in prospettiva, per raccogliere i dati epidemiologici e i flussi delle prestazioni erogate, funzionali all'organizzazione della necessaria assistenza sanitaria.

Nel corso del 2021 è stata realizzata l'integrazione del SISPe con i sistemi informativi vaccinali regionali, consentendo pertanto l'importazione nel sistema delle vaccinazioni effettuate anti-Covid 19 e verso altri agenti infettivi (come l'influenza).

Nel 2022 e 2023 è stata effettuata l'implementazione della cartella presso gli Istituti di Milano e Monza ed è stata raggiunta la completa funzionalità a Como, Lecco, Mantova.

Inoltre, sono stati attuati interventi evolutivi del sistema informativo inerenti in particolare la gestione elettronica del Foglio Unico di Terapia (FUT), le prescrizioni e le terapie farmaceutiche, nonché interventi di semplificazione sulle schede della cartella informatizzata relativi alla prima visita.

È in corso lo studio per definire le modalità di integrazione del SISPe con i sistemi informativi delle Dipendenze, allo scopo di gestire informazioni condivise con i relativi servizi.

L'utilizzo del SISPe è monitorato a livello regionale, con specifici approfondimenti per le situazioni di criticità riscontrate e azioni di sistema per evidenziare il valore aggiunto dello strumento ai fini della erogazione e programmazione dei servizi sanitari negli Istituti Penitenziari.

Allegati

Allegato 1 - Resoconto delle attività del Tavolo tecnico di coordinamento e controllo

Seduta del 7 giugno 2022

Nella seduta del 7 giugno 2022 (secondo incontro del Tavolo dalla sua costituzione) sono stati presentati i 35 progetti operanti all'interno degli Istituti Penitenziari e dell'IPM Beccaria e all'esterno sui territori, che hanno realizzato interventi rivolti sia alla popolazione minorile che giovane adulta e adulta. Tali progetti hanno come termine di attività il 30 giugno 2022. In ragione della natura degli interventi posti in essere, della caratteristica della popolazione intercettata e anche dell'aggravarsi della situazione di fragilità della stessa, si è valutato di poter avviare le procedure per disporre una proroga onerosa. Il termine delle attività è stato fissato al 31 gennaio 2023 e ha previsto la disponibilità di un contributo complessivo di circa 3.600.000,00.

Nella stessa seduta è stato condiviso lo stato dell'arte del progetto regionale "Incubatori di comunità 1", la cui proposta progettuale è stata presentata approvato dal CDA di Cassa delle Ammende nella seduta del 24 maggio. Il progetto ha come finalità il potenziamento delle attività di contatto e di presa in carico, con particolare attenzione alle fasce più a rischio attraverso la realizzazione all'interno degli Istituti Penitenziari Regionali n. 10 centri diurni e di n. 4 centri diurni esterni, prevedendo una integrazione di risorse professionali di natura sociosanitaria, per complessivi euro € 1.319.940,00.

Seduta del 2 novembre 2022

Nella seduta del 2 novembre 2022 è stata condivisa la programmazione per il biennio 2023-2024 (dotazione complessiva della d.g.r. è pari a 14 Meuro di cui 9 FSE 2021-2027 e 5 Cassa Ammende).

Le iniziative promosse proseguono nel tracciato già avviato per sostenere il sistema di intervento per la tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nel suo complesso e rafforzare le comunità territoriali nei diversi ruoli e responsabilità.

Viene aggiornata la composizione dei referenti designati dagli Enti che costituiscono il Tavolo, in attuazione della d.g.r. n. 195 del 03/05/2023 "Integrazione della composizione del Tavolo tecnico di coordinamento e di controllo di cui all'art. 10 della legge regionale n. 25/2017 in materia di tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria di cui alla d.g.r. n. 3392 del 20/07/2020", viene:

- integrata la composizione del Tavolo tecnico di coordinamento e di controllo in materia di tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, con un rappresentante designato dagli enti di formazione accreditati iscritti nella sezione A dell'Albo di cui all'articolo 25 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19;
- demandata alla Direzione Generale Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari Opportunità l'assunzione di tutti gli atti necessari all'aggiornamento dei nominativi dei componenti il Tavolo, designati da ciascun ente.

Il nuovo decreto di nomina vede la seguente composizione:

- Assessore delegato alla materia;
- Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria;
- Ufficio Interdistrettuale dell'Esecuzione Penale Esterna;
- Centro Giustizia Minorile e di Comunità;
- Anci Lombardia;
- Forum del Terzo Settore;
- Centro Servizi Volontariato Lombardia;
- Enti di formazione accreditati iscritti nella sezione A dell'Albo di cui all'articolo 25 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19.

Rimangono confermate le modalità di funzionamento del Tavolo adottate con la d.g.r. n. 3392 del 20/7/2020, che prevedono la possibilità che al Tavolo partecipino, oltre ai rappresentanti designati, anche i referenti delle Direzioni genarli coinvolte e/o interessate alle specifiche politiche previste dalla L.R. 25/2017.

Le modalità di funzionamento del Tavolo di cui alla d.g.r. n. 3392/2020 si integrano con le indicazioni contenute nelle "Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitati o privativi della Libertà personale", approvate in data 28 aprile 2022 dalla Conferenza Unificata Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali, la cui attuazione viene garantita attraverso il Protocollo d'intesa tra Ministero della giustizia, Conferenza delle regioni e delle Province autonome e Cassa delle ammende sottoscritto il 28 /06/2022 e recepito con d.g.r. n. 7500/2022.

Seduta del 26 luglio 2022

Dalla seduta del 26 luglio 2023, a seguito della modifica della L.R. n. 25/2017 (modificata dalla L.R. n. 28/2022 "Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2022"), recepita con d.g.r. n. 195 del 03/05/2023, la composizione del Tavolo è stata integrata da un rappresentante designato dagli enti di formazione accreditati iscritti nella sezione A dell'Albo di cui all'articolo 25 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia" designato dalla Associazione Coordinamento degli Enti di formazione professionale della Lombardia.

Vengono inoltre trattati i seguenti argomenti:

- Presa d'atto del decreto di costituzione del Tavolo finalizzato all'aggiornamento dei referenti designati dagli enti che lo compongono, in attuazione del nuovo disposto normativo della L.R. 25/2017;
- Presentazione del Decreto Interministeriale su modalità e requisiti di accesso al Fondo previsto dall'art. 1, commi 856 e 857, della Legge di Bilancio 197/2022 capitolo di bilancio 1171 p.g. 1 del Programma di Amministrazione Penitenziaria - Protocollo J2.2023.0054032 del 19/07/2023 - al fine della condivisione degli obiettivi e delle azioni per l'emanazione, già nelle prossime settimane, dell'Avviso pubblico a cura del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per l'assegnazione dei fondi ad enti pubblici e a soggetti privati interessati per interventi per il reinserimento delle persone in esecuzione penale o soggette a misure di comunità;
- Aggiornamenti in merito all'"Avviso reti territoriali integrate per l'inclusione sociale delle persone (minori e adulti) sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria - art. 2 legge regionale n. 25/2017", con la descrizione degli esiti dell'Avviso e la descrizione dei progetti finanziati.

Allegato 2 - L'area dipendenze: interventi a favore di tossicodipendenti detenuti e in carico ai servizi territoriali per l'attuazione di misure alternative alla carcerazione

1. Il contesto

Regione Lombardia presenta sul proprio territorio 19 Istituti Penitenziari (18 per adulti e uno per minori).

I soggetti detenuti che hanno formulato una richiesta di certificazione di tossicodipendenza e presa in carico sono stati n. 5.203 nel 2022 e n. 5.553 nel 2023. (Fonte flusso AMB 2022 e 2023). I dati si riferiscono agli assistiti per DUS (Disturbo da Uso di Sostanze) e non solo per sostanze illegali. È opportuno segnalare che i detenuti assistiti per problemi di dipendenza da alcool, GAP e altre dipendenze comportamentali risultano significativamente in crescita in questi ultimi anni. Il numero degli assistiti per DUS in carico puntualmente presso gli istituti penitenziari è di oltre 2600 soggetti pari al 30% del totale dei detenuti (rilevazione al 31/12/2023).

A livello nazionale si sta implementando nel flusso specifico per le dipendenze (SIND) l'insieme delle informazioni cliniche e socio-anagrafiche dei soggetti tossicodipendenti detenuti, in modo da ottenere dati comparabili con i flussi informativi prodotti dal DAP, dai Servizi per le Dipendenze presso i DSMD e dalla Sanità Penitenziaria.

Nel biennio 2022/2023 risultano presi in carico dai Servizi per le Dipendenze negli Istituti Penitenziari di Regione Lombardia n. 8.450 soggetti detenuti.

Di seguito alcuni dati socio anagrafici della popolazione detenuta riferiti al biennio 2022/2023.

Il dato comprende soggetti detenuti sia nelle case circondariali sia nelle case di reclusione e quindi alcune evidenze risultanti nelle tabelle seguenti dovrebbero essere oggetto di analisi più approfondite che tengano conto della variabilità del campione rappresentato.

Sesso e fasce d'età: le femmine rappresentano il 4,8% della popolazione totale. L'età media dei maschi è 37 anni mentre le femmine hanno un'età media di 41 anni. I giovanissimi under 25 rappresentano il 13% della popolazione totale detenuta.

Tabella 25. Sesso e fasce d'età

Fasce età	F	M	totale	percentuale
14_17	3	25	28	0%
18_24	37	984	1.021	12%
25_34	103	2.407	2.510	30%
35_44	119	2.349	2.468	29%
45_76	141	2.282	2.423	29%
Totale	403	8.047	8.450	

Fonte: Regione Lombardia

Nazionalità e fasce d'età: gli stranieri rappresentano il 44% degli assistiti. Si evidenzia una prevalenza di stranieri nella fascia d'età 18/34 anni. Il numero dei detenuti stranieri nel periodo post COVID registra un incremento rispetto al periodo pandemico.

Tabella 26. Nazionalità e fasce d'età

Fasce età	STRANIERI	ITALIANI	totale	rapporto stranieri/italiani
14_17	6	22	28	21%
18_24	574	447	1.021	56%
25_34	1.276	1.234	2.510	51%
35_44	1.045	1.423	2.468	42%
45_76	826	1.597	2.423	34%
Totale	3.727	4.723	8.450	44%

Fonte: Regione Lombardia

Le sostanze primarie di dipendenza e/o abuso rispecchiano le sostanze maggiormente diffuse anche nella popolazione generale: cocaina, cannabis, eroina e alcol.

N. 227 soggetti (pari al 2,7%) sono stati presi in carico per una diagnosi di tossicodipendenza, ancora in corso e per i quali non è ancora stata rilevata la sostanza primaria.

Va infine rilevato che nell'80% dei casi le forme di abuso/dipendenza dei soggetti detenuti devono considerarsi **polidipendenze** che associano alla dipendenza da una sostanza primaria l'abuso di una o più altre sostanze: le associazioni più diffuse risultano alcol/oppiacei e alcol/cocaina. Rileviamo anche la dipendenza da farmaci associata all'uso di sostanze illegali.

L'uso di cannabis e tabacco è presente nella quasi totalità dei soggetti.

In questo biennio, grazie ai finanziamenti ministeriali per il contrasto al GAP, sono state implementate le équipe con personale opportunamente formato per lo screening e la diagnosi del Disturbo da Gioco d'Azzardo specifiche. Nel biennio 2022/2023 sono stati rilevati 113 casi di giocatori d'azzardo patologico come dipendenza primaria anche se, sulla base delle prime valutazioni di diffusione del gioco problematico tra la popolazione detenuta, è possibile ipotizzare una presenza del 2% di questo comportamento a rischio.

Si rileva inoltre la comorbidità di disturbi psichiatrici in consumatori abituali di sostanze in circa il 30% dei soggetti in carico.

Tabella 27. Sostanze primarie e fasce d'età

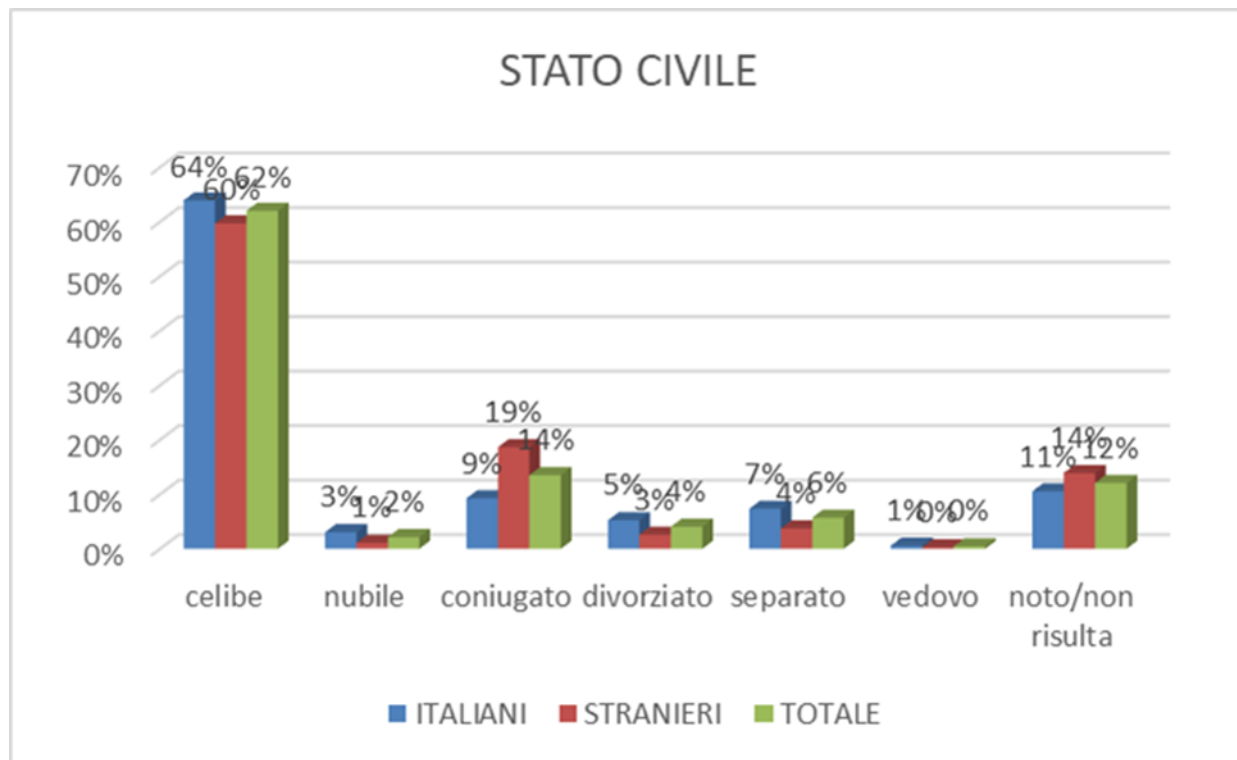
Sostanza primaria	fasce età					totale	percentuale
	14_17	18_24	25_34	35_44	45_76		
cocaina_crack	3	377	1.193	1.231	1.100	3.904	46,2%
cannabinoidi	19	516	821	602	431	2.389	28,3%
oppiacei	3	46	262	351	464	1.126	13,3%
alcol;	1	36	123	167	282	609	7,2%
non noto	2	37	74	60	54	227	2,7%
gap		2	14	29	68	113	1,3%
amfetamine		6	19	27	18	70	0,8%
farmaci		1		1	5	7	0,1%
Ketamina			4		1	5	0,1%
Totale	28	1.021	2.510	2.468	2.423	8.450	

Fonte: Regione Lombardia

Di seguito alcune caratteristiche socio anagrafiche relative alla popolazione detenuta confrontando **italiani e stranieri**.

Secondo lo **stato civile** la condizione di celibe prevale nella popolazione senza differenze significative rispetto alla cittadinanza.

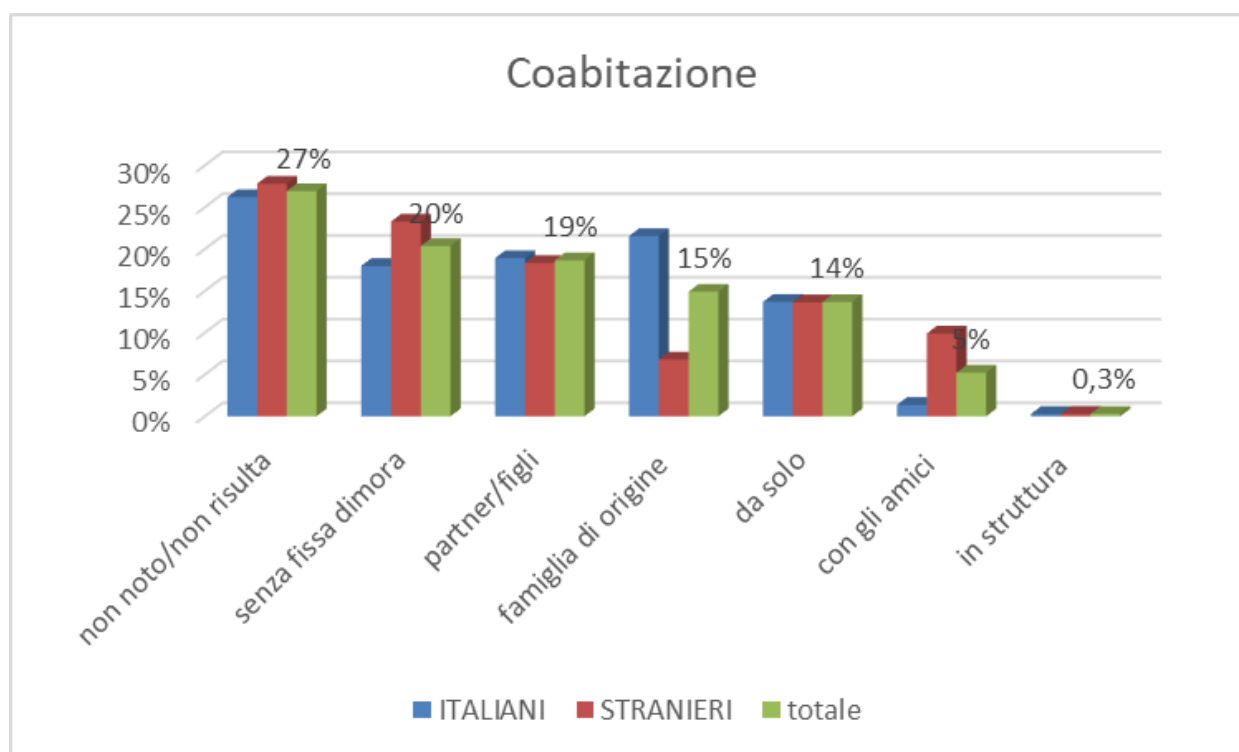
Figura 14. Stato civile



Fonte: Regione Lombardia

Rispetto alla **coabitazione** il dato "non noto" e "senza fissa dimora" prevale in circa il 50% dei soggetti assistiti. Come era facile da prevedere l'abitazione con la famiglia d'origine prevale negli italiani mentre per gli stranieri prevale la coabitazione con amici.

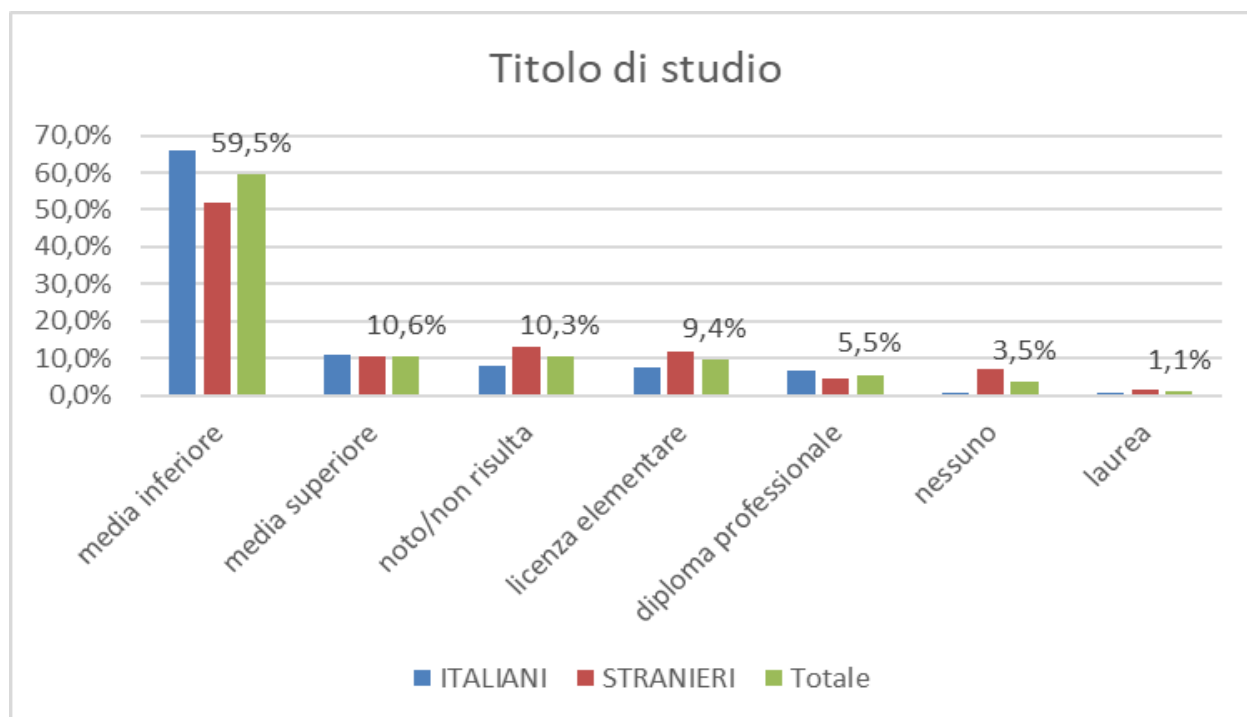
Figura 15. Coabitazione



Fonte: Regione Lombardia

Rispetto al **titolo di studio** prevale il diploma delle medie inferiori e gli italiani appaiono leggermente più scolarizzati

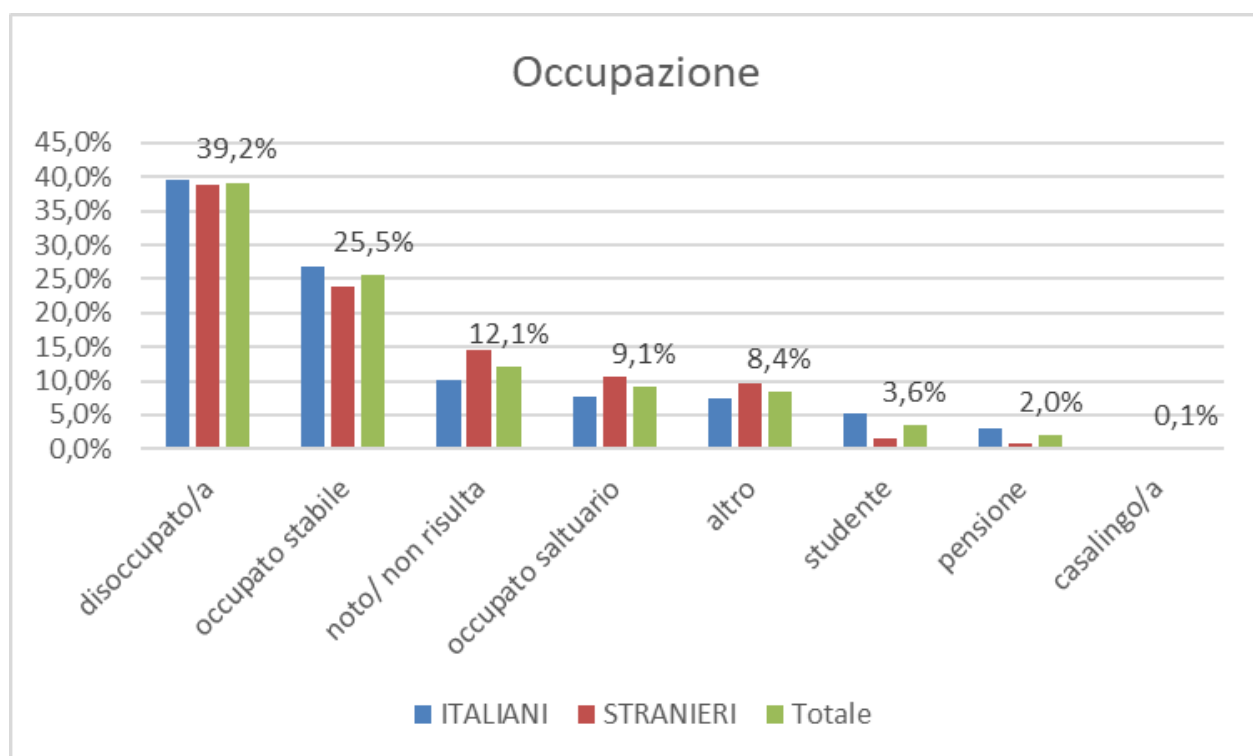
Figura 16. Titolo di studio



Fonte: Regione Lombardia

Rispetto all'**occupazione** gli occupati stabilmente o in modo saltuario sono poco più di un terzo degli assistiti senza differenze significative tra italiani e stranieri.

Figura 17. Occupazione



Fonte: Regione Lombardia

2. Le attività all'interno degli istituti penitenziari

Equipe Servizi per le Dipendenze (SerD)

In 8 Istituti Penitenziari di Regione Lombardia sono presenti équipe stabili che svolgono la loro attività esclusivamente a favore dei soggetti detenuti con problematiche di dipendenza.

Negli altri Istituti l'attività a favore dei soggetti detenuti viene svolta da equipe dei SerD impegnate anche sul territorio, presenti negli Istituti 2/3 giorni alla settimana.

Tutte le 19 équipe prevedono una composizione multidisciplinare che coinvolge tutte le figure professionali in organico ai Servizi e meglio specificate nelle tabelle successive.

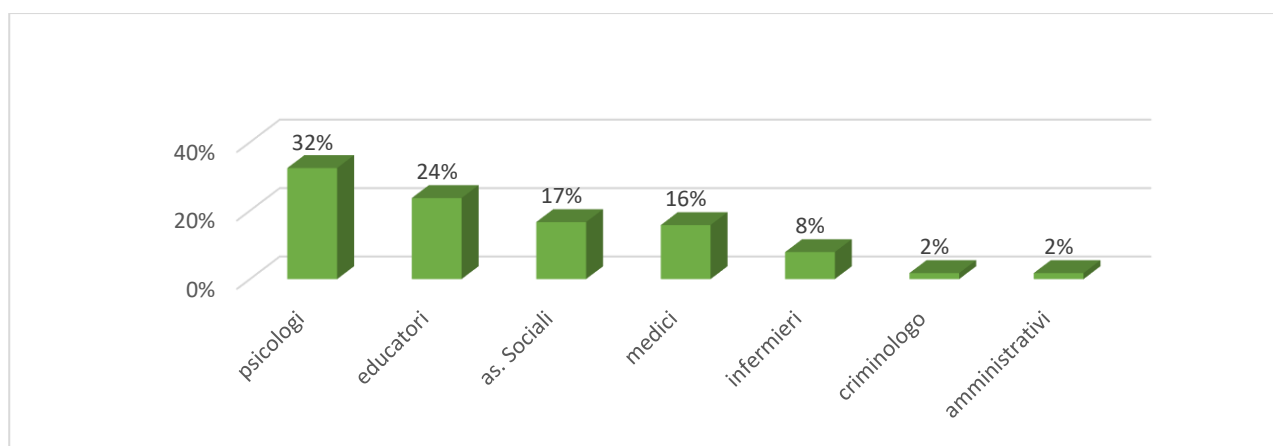
Nel 2023 sono stati coinvolti più di 100 operatori a tempo pieno e/o tempo parziale. Il 45% degli operatori ha un contratto di consulenza e/o a tempo determinato.

Nelle équipe prevalgono le figure psico-socio-educative; in alcuni casi è presente anche la figura del criminologo.

Medici ed infermieri, oltre all'attività di valutazione per le certificazioni di tossicodipendenza, sono impegnati nella somministrazione quotidiana dei farmaci agonisti degli oppiacei.

Tutte le équipe lavorano in stretta sinergia con il personale educativo e di custodia degli Istituti.

Figura 18. Équipe multidisciplinari



Fonte: Regione Lombardia

Attività intramuraria

Attraverso l'attività delle équipe SerD nelle carceri è assicurata **l'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie comprese nei LEA e finalizzate all'assistenza ambulatoriale specialistica** alle persone con Disturbi da Uso di Sostanze e Gioco d'Azzardo Patologico, in linea con le conoscenze tecnico/scientifiche in materia e secondo quanto previsto dalle normative vigenti. È prevista una valutazione diagnostica multidisciplinare, a seguito della quale viene definito e condiviso con l'utente un Progetto Individuale (PI) e l'erogazione di prestazioni stabilite nel Piano Assistenziale Integrato (PAI) in un'ottica multiprofessionale: prestazioni mediche specialistiche, psicologiche, psicoterapeutiche, sociali ed educative nonché criminologiche e riabilitative.

La procedura di **certificazione di tossicodipendenza** è prevista e definita dal DPR 309/90 e successive modifiche:

- all'ingresso in carcere viene effettuato uno stick estemporaneo delle urine a tutti i nuovi giunti;
- se l'esito è negativo ma il detenuto dichiara comunque un problema di uso di sostanze viene effettuato un successivo esame tossicologico su matrice cheratinica;
- se l'esito è positivo e il paziente chiede una presa in carico, si completa la valutazione con il contributo dell'équipe psico-sociale e, ove necessario, esame tossicologico su matrice cheratinica.

All'interno degli Istituti Penitenziari le attività principali dell'équipe SerD prevedono: tempestiva risposta di cura farmacologica in occasione di nuovi giunti con problemi di astinenza da oppiacei, somministrazione farmaci, visite mediche, colloqui di accoglienza, colloqui di valutazione/ sostegno.

Fondamentale risulta altresì il lavoro di rete, con i SERD/SMI territoriali, il Funzionario giuridico-pedagogico (educatore) referente del carcere, l'assistente sociale UEPE, eventuali referenti di strutture residenziali.

Principali prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione

- Somministrazione di farmaci agonisti degli oppiacei
- Consulenza infermieristica ed educazione sanitaria per il paziente
- Supporto psicologico
- Psicoterapie individuali e di gruppo
- Interventi educativi individuali e di gruppo
- Supporto sociale
- Consulenza sugli aspetti legali
- Consulenza per l'inserimento in strutture terapeutiche e/o riabilitative;
- Inquadramento del caso nel contesto familiare e sociale;
- Consulenza sugli aspetti sociali e legali della genitorialità in persone dipendenti da sostanze in Istituto per i soggetti detenuti e in sede per i familiari;
- Interventi di educazione alla salute

Nel 2023 sono state erogate circa 150.000 prestazioni con una media di 29 prestazioni/anno per ciascun detenuto.

I colloqui di supporto, counselling ed assistenza, gli interventi psicoterapeutici, le visite e le consulenze mediche rappresentano circa il 50% del volume di attività. Le somministrazioni di farmaci agonisti degli oppiacei rappresentano il 5% dell'attività complessiva, garantendo la continuità della terapia sostitutiva ai soggetti già in carico ai SerD territoriali e l'induzione in terapia con farmaco sostitutivo ai soggetti che hanno fatto ingresso negli Istituti con una forma di astinenza da oppiacei. Il trattamento con farmaco sostitutivo prevede la somministrazione giornaliera ad oltre 1.000 soggetti. Gli esami e le procedure cliniche necessarie per la diagnosi e le certificazioni rappresentano l'altro 50% del volume di attività.

Tabella 28. Prestazioni

Descrizione	numero	perc.	media per paz.
Esami e procedure cliniche	49.579	33,2%	9,7
Colloqui di assistenza	25.888	17,3%	5,1
Interventi psicoterapeutici	25.395	17,0%	5,0
Relazioni sul caso, prescrizioni e certificazioni	22.715	15,2%	4,5
Somministrazione farmaci	7.462	5,0%	1,5
Visite	6.190	4,1%	1,2
Interventi socio/educativi	3.516	2,4%	0,7
Interventi di prevenzione delle patologie correlate	3.350	2,2%	0,7
Predisposizione programma terapeutico individuale	3.043	2,0%	0,6
Attività di reinserimento	1.554	1,0%	0,3
Test psicologici	687	0,5%	0,1
Colloqui di prevenzione	1	0,0%	0,0
Totale	149.380		29,3

Fonte: Regione Lombardia

Ruolo fondamentale degli operatori SerD all'interno delle carceri è quello di garantire la raccolta degli elementi clinici/anamnestici necessari per la predisposizione di programmi terapeutici per l'accesso alle **misure alternative alla detenzione** e ai benefici di legge secondo la normativa in vigore, con particolare riferimento al reperimento ed accompagnamento dei pazienti all'inserimento in Comunità Terapeutiche e sul territorio.

In sintesi l'iter prevede:

- in primis valutazione medica comprensiva di esami tossicologici (su matrice cheratinica o esame dei metaboliti urinari);
- eventuale predisposizione di piano terapeutico per la disassuefazione dalle sostanze stupefacenti o dall'alcol;
- nel caso in cui la valutazione multidisciplinare evidenzii o confermi uno stato di dipendenza viene rilasciata certificazione per eventuali esigenze processuali
- al termine dell'iter valutativo viene prodotta certificazione di stato di tossicodipendenza ed idoneità del programma terapeutico per percorsi alternativi.

La stima dei tempi medi per concludere una valutazione di idoneità da parte degli operatori del SerD è di 4/5 mesi quando il detenuto non è conosciuto ai Servizi Territoriali pubblici o privati accreditati, che si abbreviano notevolmente se il soggetto è già conosciuto e si dispone di materiale anamnestico ancora attuale.

In caso di programma residenziale segue un tempo variabile in cui la struttura individuata restituisce disponibilità o meno all'accoglienza.

Nel caso di istanza di applicazione di misura provvisoria i tempi di risposta della Magistratura sono generalmente brevi (circa un mese), mentre i tempi si allungano in modo significativo (6 e più mesi) quando si attende la fissazione della Camera di Consiglio.

Nel 2023 le istanze di affidamento in misura alternativa si sono concluse con l'accoglimento da parte del Tribunale di Sorveglianza nel 70% dei casi. Il 60% delle misure sono attuate sul territorio, il 40% presso strutture residenziali/semiresidenziali. Nel 8% dei casi si è stati obbligati a ricorrere a strutture residenziali non Lombarde per assenza di posti in Regione. È in corso di elaborazione l'aggiornamento del dato per l'adempimento del debito informativo con il DPA per la relazione annuale al Parlamento.

Nella maggior parte dei casi i rigetti da parte della Magistratura di Sorveglianza e del Tribunale sono motivati da elementi relativi alla tipologia del reato, alla precedente storia penale del soggetto e agli elementi emergenti dal fascicolo descrittivo del comportamento durante la carcerazione.

Criticità legate alle misure alternative alla detenzione

Si riscontrano diverse criticità legate al processo di certificazione dello stato di tossicodipendenza e d'idoneità del programma terapeutico collegate a problemi organizzativi interni al carcere, a tempi della Magistratura e a difficoltà nel reperimento di risorse esterne per la realizzazione del programma terapeutico più idoneo. In sintesi, alcune delle criticità principali rilevate dagli operatori SerD sono:

- Carenza di organici opportunamente formati e numericamente adeguati che produce una dilatazione dei tempi finalizzati alla valutazione e alla redazione di certificazione di stato di dipendenza e di presa in carico
- Carenza di personale amministrativo di supporto
- Scarsità di opportunità lavorative sul territorio, in particolare per soggetti con fragilità o non più giovani
- Difficoltà di tenuta nell'adesione prolungata alle prescrizioni del Tribunale di Sorveglianza o Magistratura competente
- Ricaduta nell'uso di sostanze o alcol
- Riacutizzazione di conflitti familiari
- Mancanza di una rete familiare o amicale di supporto esterno
- Carenza di risorse comunitarie per persone in regime di arresti/detenzione domiciliari
- Lunghi tempi di attesa per persone detenute con richiesta di affidamento in comunità a causa dei livelli di saturazione dei posti dedicati a questa tipologia d'utenza
- Difficoltà di conciliare i tempi della misura alternativa legati alla condanna con la tempistica del programma terapeutico
- Pazienti con dipendenze non legate a sostanze o dipendenze pregresse nel tempo producono difficoltà oggettive nella valutazione diagnostica. Alcuni Istituti Penitenziari si trovano di fronte alla richiesta di ottenere misure alternative anche per la dipendenza da gioco d'azzardo seppure il DPR 309/90 non preveda questa tipologia
- Barriera linguistica e culturale per i soggetti stranieri con cui è difficile porsi in relazione in carenza di mediatori culturali
- Difficoltà da parte degli enti ausiliari nell'inserire sul territorio stranieri privi di documenti d'identificazione o permessi di soggiorno validi per la realizzazione di percorsi di reinserimento socio-lavorativo.

I soggetti detenuti in attesa di concessione di misura alternativa o fine pena sono presi in carico dalle equipe che operano in carcere con programmi volti alla cura dello stato di dipendenza in analogia a quanto avviene nei servizi territoriali.

Alcuni servizi e progetti innovativi in ambito carcerario

L'esperienza dei SerD all'interno degli Istituti Penitenziari di Regione Lombardia ha dato vita a progetti e servizi particolarmente innovativi che sono diventati modello a livello nazionale e internazionale. Tra gli altri citiamo i seguenti

- **Sportello SerD presso il Tribunale di Milano – sezione Direttissime:** le attività si svolgono durante l'udienza di convalida e/o il processo per direttissima e riguardano la possibilità di accesso a percorsi alternativi alla custodia cautelare in carcere e alla pena detentiva per soggetti che necessitano di proseguire o di avviare un intervento terapeutico per tossicodipendenza. Le

attività sono svolte da assistenti sociali/educatori/psicologi che accolgono la prima richiesta da parte del paziente e, attraverso un contatto con il SERD di riferimento territoriale, acquisiscono informazioni sul programma terapeutico (se in atto) oppure programmano incontri presso il Servizio per l'avvio di una presa in carico, relazionando al Giudice in aula;

- Negli Istituti di San Vittore e Opera sono attive due sezioni sperimentali dedicate ai soggetti tossicodipendenti: **il Reparto Trattamento Avanzato la Nave** e **il Reparto Trattamento Avanzato la Vela** che garantiscono un intervento specialistico di secondo livello finalizzato all'assistenza alle persone con disturbi da uso di sostanze. L'erogazione delle prestazioni prevede la presa in carico multidisciplinare e lo svolgimento di un programma terapeutico individualizzato – incluse le prestazioni mediche specialistiche, psicologiche, psicoterapeutiche e riabilitative, secondo un modello d'intervento di alta specializzazione, sia in setting individuale sia di gruppo. In particolare, l'esperienza del Reparto la Nave ha dato vita a iniziative di risocializzazione grazie alla stretta connessione con il territorio, con enti e associazioni di volontari che hanno permesso la realizzazione di momenti particolarmente significativi quali il Coro costituito da detenuti, operatori e rappresentanti della società civile che ha cantato in molti luoghi simbolici, tra cui a Roma, alla presenza del Pontefice.
- Il servizio territoriale denominato **Spazio Blu**, rivolto a minori e giovani adulti con problematiche connesse all'uso di sostanze e/o di gioco d'azzardo e sottoposti a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria Minorile. Sono assicurati interventi diagnostici e terapeutico/riabilitativi individuali e in setting di gruppo anche con azioni specifiche rivolte alle figure genitoriali. Garantisce la continuità delle prese in carico avviate presso il CPA e l'IPM di Milano.
- Dal 2021 nei SerD delle carceri, sono presenti progetti specifici per la diagnosi precoce e la cura dei giocatori d'azzardo patologici **Progetti GAP**, sia con trattamenti individuali sia di gruppo.
- In tutte le ASST le équipe specialistiche collaborano con i progetti di reinserimento sociale e lavorativo finanziati dalla DG Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari Opportunità attraverso bandi europei (POR-FSE) tra cui citiamo, tra gli altri, **Progetto RESTART** e **Laboratorio NEXUS** in stretta sinergia con l'Ufficio Locale Esecuzione Penale Esterna, all'interno dei quali vengono affrontati percorsi formativi alla legalità e gruppi per la legalità.

3. Le attività all'esterno degli istituti penitenziari nei servizi territoriali SERD e SMI (Servizi Multidisciplinari Integrati del privato accreditato)

A seguito della scarcerazione in misure alternative alla detenzione, i soggetti sono presi in carico dai Servizi Territoriali per le Dipendenze.

A questa tipologia di pazienti si aggiungono i soggetti già in carico ai SerD/SMI negli anni precedenti e i soggetti che in regime di libertà richiedono ai SerD/SMI una presa in carico per l'elaborazione di un programma in misura alternativa.

Per i dati e le considerazioni qualitative sui programmi erogati si evidenzia una carenza a livello informativo come già citato in premessa. Attualmente i sistemi informativi AMB e SIND non rilevano infatti la specificità dei carichi di lavoro erogati a questa particolare categoria di pazienti. Il Ministero della Salute in sinergia con il Dipartimento Politiche Antidroga e l'Istituto Superiore di Sanità ha in programma di implementare la raccolta di questi dati all'interno di un unico flusso informativo che possa "dialogare" con le cartelle cliniche informatizzate che i vari istituti penitenziari stanno adottando (Sistema informativo della Sanità Penitenziaria SISPe).

A completamento di quanto sopra riportato relativo alla popolazione detenuta si ritiene opportuno segnalare che **nel 2023 risultano oltre 45.000 soggetti in carico ai SerD/SMI per problemi legati alla tossicodipendenza da sostanze illegali e legali. Si stima che oltre il 30% di queste persone abbia o abbia avuto problemi di tipo legale connessi al DPR 309/90 e sono circa 9.000 le persone in carico con un programma di affidamento territoriale.** È in corso una ricognizione nei servizi per aggiornare il dato in modo più puntuale.

I progetti territoriali coinvolgono, nella loro attuazione, non solo il SerD/SMI, ma anche il privato sociale (comunità terapeutiche e cooperative di lavoro), l'UEPE e i Servizi sociali dell'Ente Locale,

che rappresentano i principali interlocutori con cui si collabora per l'attuazione di misure alternative alla detenzione.

Anche per i Servizi territoriali l'attività di certificazione della tossicodipendenza rappresenta una delle prestazioni principali erogate a favore dei soggetti con problemi legali che attualmente si trovano in stato di libertà per sospensione condizionale della pena o in attesa di processo.

L'attività segue in linea di massima quanto già descritto in precedenza per le equipe che operano all'interno delle carceri per i soggetti detenuti.

L'equipe SerD/SMI:

- effettua riscontro documentale di trattamenti sociosanitari per le tossicodipendenze presso strutture pubbliche e private, di soccorsi ricevuti da strutture di Pronto Soccorso, di ricovero per trattamento di patologie correlate all'abuso abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope, di precedenti accertamenti medico legali;
- rileva i segni di assunzione abituale della sostanza stupefacente o psicotropa;
- riscontra i sintomi fisici e psichici di intossicazione in atto da sostanze stupefacenti o psicotrope;
- rileva eventuali diagnosi di sindrome da astinenza in atto;
- valuta la presenza di sostanze stupefacenti e/o loro metaboliti nei liquidi biologici e/o nei tessuti.

In seguito alla valutazione multidisciplinare si formula il programma terapeutico ritenuto idoneo per la riabilitazione del soggetto.

Diverse sono le misure alternative e i benefici di legge applicati.

Nel caso di **soggetti scarcerati a seguito di programma terapeutico territoriale** la procedura di presa in carico da parte dei SerD/SMI territoriali prevede l'attuazione del programma definito in accordo con il SerD interno al carcere e approvato dalla Magistratura competente che solitamente consiste in un progetto personalizzato e multidisciplinare che prevede tra l'altro : periodico monitoraggio tossicologico e sanitario; colloqui di sostegno psico-sociale; rapporto con la rete dei Servizi territoriali a vario titolo coinvolti nel progetto e lavoro di rete con UEPE.

L'attività dei SerD/SMI comporta anche periodiche relazioni di monitoraggio sullo stato di attuazione del programma terapeutico da inoltrare alla Magistratura competente.

Nel caso di **soggetti in stato di libertà**, in attesa di esecuzione pena, la valutazione di idoneità alle misure alternative prevede generalmente: la certificazione di stato di tossicodipendenza, la valutazione motivazionale attuale e pregressa (esito di pregressi percorsi); la presenza di fattori protettivi come casa , lavoro, rete di sostegno familiare/territoriale; la possibilità di coinvolgere la rete dei Servizi territoriali; il grado di consapevolezza della persona ad intraprendere un percorso di cura (sia comunitario che territoriale).

Il percorso di valutazione si conclude con una attestazione di idoneità del programma condiviso con il soggetto richiedente.

Per **soggetti in regime di custodia cautelare presso il proprio domicilio**, le richieste di presa in carico provengono prevalentemente dai legali degli interessati. Per i soggetti sconosciuti, ovvero non in carico a servizi pubblici o privati al momento della richiesta, viene avviata la valutazione multidisciplinare finalizzata alla certificazione di dipendenza e all'"eventuale" definizione di un programma terapeutico e di rinforzo alla motivazione alla cura. Il calendario di colloqui presso il SerD/SMI, utile alla richiesta di autorizzazione presso l'autorità giudiziaria competente, ha solitamente una validità trimestrale. Il programma terapeutico, redatto a seguito della valutazione psico-socio-sanitaria relativa alle risorse personali e socio familiari del soggetto, può consistere in un percorso riabilitativo ambulatoriale/territoriale (anche attraverso l'utilizzo di risorse e progetti di reinserimento socio-lavorativo, o di strutture riabilitative semiresidenziali accreditate) o in un percorso residenziale da effettuarsi presso strutture comunitarie.

Per i soggetti già in carico ai SerD/SMI o alle Equipe degli istituti penitenziari l'iter è il medesimo ma i tempi di produzione delle certificazioni sopradette si riduce significativamente.

Per queste tipologie di pazienti, si evidenzia la difficoltà a reperire strutture riabilitative disponibili ad accoglierli in regime di arresti domiciliari.

Le richieste prevalenti da parte delle persone sottoposte a misure limitative della libertà personale riguardano sia programmi ambulatoriali/territoriali che residenziali in contesto protetto.

I programmi ambulatoriali possono prevedere, secondo quanto previsto dal Piano Assistenziale Individualizzato, il monitoraggio tossicologico, colloqui di sostegno sociale e/o psicologico, incontri con i familiari, partecipazione ad attività di gruppo, percorsi di accompagnamento all'inclusione sociale con sviluppo delle abilità socio-relazionali, percorsi di reinserimento lavorativo.

Nei casi di Misure alternative alla detenzione (ex art 47, art.94 TU 309/90), di Misure di sicurezza o di Messa alla prova, vengono mantenuti periodici contatti e trasmesse relazioni di aggiornamento agli assistenti sociali di UEPE. Nei casi in cui si verificano criticità rispetto al percorso terapeutico, per eventuali ricadute o eventi che potrebbero condurre alla revoca della misura in corso, le relazioni vengono anticipate rispetto alla periodicità concordata con relativa proposta di modifica del programma. In media un soggetto in misura alternativa riceve due colloqui socioeducativi al mese e un colloquio psicologico al mese a cui possono associarsi trattamenti di gruppo. Le equipe lavorano nello spirito della multidisciplinarietà e prevedono momenti di confronto periodico.

I programmi terapeutici in contesto protetto, quali le strutture comunitarie (residenziali o semiresidenziali), sono proposti e realizzati nei casi in cui emergono condizioni di precarietà e fragilità sanitarie, psicologiche e sociali, che non possono essere adeguatamente fronteggiate nel contesto ambulatoriale, territoriale e familiare. L'individuazione della struttura comunitaria viene effettuata nell'ambito delle tipologie d'offerta accreditate, presenti nel sistema di intervento regionale ed eventualmente extra-regionale. Le tipologie di strutture comunitarie più utilizzate risultano: pronta accoglienza, pedagogica, terapeutica, per soggetti in comorbidità psichiatrica, alcool e poli-dipendenti, a bassa intensità assistenziale.

Attualmente non è ancora attivo un flusso informativo specifico che possa permettere di rilevare quanti sono i soggetti in misura alternativa inseriti in strutture residenziali. **Dalle stime che disponiamo è possibile quantificare in poco meno di 1.000 i soggetti che stanno svolgendo il loro programma terapeutico all'interno di una struttura residenziale.**

Come si è evidenziato per i soggetti in custodia cautelare in carcere o presso il proprio domicilio, si rileva una generale difficoltà da parte delle strutture residenziali ad avere una disponibilità in tempi brevi ad accogliere persone sottoposte a misure limitative della libertà personale.

I programmi residenziali o semiresidenziali sono costantemente monitorati attraverso incontri di verifica periodici sull'andamento del percorso, sia con l'interessato che con gli operatori delle strutture, in presenza o in video chiamata.

4. Il lavoro di rete durante la fase di detenzione e durante l'attuazione delle misure alternative

Come già riferito in altre parti del report la buona riuscita di un programma terapeutico alternativo alla detenzione non può prescindere da un'azione condivisa e sinergica di tutti gli attori presenti sul territorio e che possono fungere da supporto al soggetto nelle diverse fasi del percorso.

All'interno degli Istituti Penitenziari è essenziale una condivisione con la Direzione del carcere che può agevolare il lavoro dei servizi. In considerazione di ciò è utile che in premessa la Direzione del Carcere, gli agenti di polizia penitenziaria, il personale educativo siano a conoscenza della presenza e della mission degli interventi programmati dall'équipe SerD.

Altrettanto essenziale è la collaborazione con gli altri attori della Sanità penitenziaria perché il soggetto tossicodipendente possa essere preso in carico nella totalità dei suoi bisogni, superando stigma e pregiudizi che troppo spesso caratterizzano l'approccio a questa patologia.

Il lavoro di rete a favore di soggetti tossicodipendenti con problemi penali deve altresì coinvolgere: la Magistratura di Sorveglianza, l'UEPE, i Servizi del Dipartimento Salute Mentale e Dipendenze, i Servizi Privati Accreditati, i Servizi Sociali territoriali e i legali del detenuto.

Un ulteriore punto di forza per la complementarità degli interventi è rappresentato dalla collaborazione con le Associazioni di Volontariato che operano negli Istituti, in particolare per i soggetti più fragili.

Si condivide l'utilità di questo approccio sistemico e di rete per migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi all'interno delle carceri. La ricerca di questa visione globale che pone la centralità del detenuto nei suoi aspetti positivi, di risorse personali e relazionali è considerata elemento essenziale per la buona riuscita di un programma in misura alternativa.

Le stesse considerazioni sono ritenute valide dagli operatori che operano sul territorio nell'attuazione dei programmi in misura alternativa al carcere, dove il lavoro di rete è particolarmente utile anche nella prospettiva del reinserimento socio lavorativo. Si auspica infatti un potenziamento delle iniziative di housing sociale, borse lavoro e interventi socializzanti/riabilitativi che possano favorire il reinserimento nella società civile del soggetto fragile. Il lavoro di rete ha quindi una funzione essenziale nella creazione di fattori protettivi che possano evitare ricadute nell'uso di sostanze e recidive di comportamenti contro le norme.