

 **Un tetto per tutti**
alternative al cielo a scacchi

Relazione finale

maggio 2007 – aprile 2009



Premessa

Le attività di accoglienza relative al progetto "Un tetto per tutti: alternative al cielo a scacchi" sono proseguite, a partire dal 1 maggio 2007 fino al 30 aprile 2009¹, in continuità con le azioni svolte negli anni precedenti (il progetto ha avuto inizio nel marzo 2003). Questa relazione finale riguarda l'intero biennio di attività del progetto "Un tetto per tutti: alternative al cielo a scacchi", approvato e finanziato da Regione Lombardia con D.G.R. n. 6006 del 05/12/2007², biennio che va dal 1 maggio 2007 al 30 aprile 2009.

Il progetto si inserisce dunque nell'ambito degli interventi di reinserimento delle persone in esecuzione penale promossi da Regione Lombardia in attuazione della L.R. n.8/2005, in particolare per quanto previsto all'art. 5 comma 1³.

Il progetto "Tetto per tutti" ha rappresentato anche un intervento significativo nell'ambito di quanto previsto, in area penale, dal Piano di zona 2006-2008 della Città di Milano⁴ e le sue attività rispondono pienamente anche a quanto indicato nel Piano di zona della Città di Milano per il triennio 2009-2011⁵.

Il progetto "Un tetto per tutti: alternative al cielo a scacchi"

Il progetto è nato con l'obiettivo di offrire una risposta alle problematiche abitative che gravano su una quota rilevante delle persone provenienti da percorsi penali (persone detenute o sottoposte a misure penali non detentive e persone in uscita dalla detenzione), costituendo per molti di loro un impedimento nell'accesso ai benefici premiali e ai percorsi di esecuzione penale non detentiva e soprattutto ostacolando spesso il percorso di reinserimento sociale.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, all'art.19 della raccomandazione (2003)22, sottolinea che «la mancanza di un domicilio regolare non deve costituire motivo per rifiutare o rinviare la

¹ Al termine previsto per le attività è stata richiesta una proroga del progetto fino al 31/10/2009 relativamente alle sole azioni di valutazione, di redazione del "manuale per l'accoglienza e l'accompagnamento di persone sottoposte a misure penali o al termine della pena" e di disseminazione dei risultati.

² D.G.R. n. 6006 del 05/12/2007, Allegato A, 2° nell'ordine progressivo della graduatoria, progetto n.36.

³ Cfr. anche la relazione allegata alla Deliberazione del Consiglio Regionale n. VIII/284 del 5 dicembre 2006 "Risoluzione concernente la relazione contenente lo stato delle iniziative specificamente rivolte alla popolazione in esecuzione penale della Regione Lombardia. Legge regionale 14 febbraio 2005, n.8".

⁴ Piano di zona degli interventi e dei servizi sociali, Città di Milano, 2006-2008, pp. 67-68. Cfr. anche il Piano di zona 2009-2011 del Comune di Milano, p.96.

⁵ Piano di zona 2009-2011 del Comune di Milano, p.193.

liberazione condizionale e in questi casi deve essere individuata una soluzione abitativa temporanea». La mancanza di un'abitazione, assieme alla mancanza di lavoro, è in effetti uno dei principali ostacoli all'accesso alle misure premiali e alternative alla detenzione per quelle persone che dispongono di minori risorse economiche e capitale sociale. Il successo del percorso di inserimento lavorativo e sociale dipende innanzitutto, per chi vive questa situazione di difficoltà, dalla possibilità di risolvere il problema abitativo. La disponibilità di offerte di accoglienza differenziate in base alle esigenze e ai progetti individuali e l'avvio di percorsi di accompagnamento abitativo e sociale per ciascuna persona accolta, rappresentano allora strumenti efficaci per permettere lo sviluppo dell'autonomia economica, abitativa e sociale e per consentire l'acquisizione o l'incremento del capitale sociale (prodotto in contesti di legalità) disponibile.

La finalità generale del progetto è proprio quella di offrire un'accoglienza abitativa temporanea alle persone che non sono in grado di individuare soluzioni abitative autonome per carenza di risorse economiche, sociali e abitative. L'obiettivo principale è stato dunque quello di favorire l'accesso a misure alternative al carcere e ai permessi premio (promuovendo il mantenimento delle relazioni familiari e affettive) e di intervenire offrendo accoglienza in contesti favorevoli ai percorsi di inserimento sociale durante e al termine della pena e attivando progetti, alternativi alla detenzione, nel territorio e in integrazione con i servizi territoriali pubblici e del privato sociale.

Questa finalità generale è stata poi declinata in tre specifiche linee di intervento:

- mettere in rete i servizi e le opportunità di accoglienza, anche per permettere un confronto sulle metodologie di intervento, una condivisione dei percorsi di formazione e un miglioramento nella qualità dei servizi stessi;
- riconoscere e valorizzare le esperienze esistenti e attive per garantire la continuità e la coerenza degli interventi proposti;
- migliorare le capacità di accoglienza sia in termini di alloggi disponibili che di competenze professionali degli operatori coinvolti.

Individuate così le finalità e gli orientamenti dell'intervento, i suoi obiettivi concreti sono stati sintetizzati in:

- a) consolidare la rete degli interventi al fine di implementare un servizio per l'accoglienza delle persone sottoposte a misure penali o al termine della detenzione;
- b) consolidare ed estendere la collaborazione e il lavoro di rete con i servizi dell'amministrazione della giustizia, gli enti locali, le organizzazioni del privato sociale che operano in ambito penale;
- c) ottimizzare l'utilizzo e incrementare la disponibilità degli alloggi;
- d) promuovere e sostenere i percorsi di inserimento sociale e il raggiungimento dell'autonomia economica e abitativa;

- e) sviluppare strumenti, conoscenze e competenze per l'accoglienza abitativa e l'accompagnamento sociale in ambito penale.

I destinatari delle azioni progettuali

I destinatari delle azioni sono stati individuati nelle persone adulte detenute presso gli istituti penitenziari milanesi oppure detenute presso altri istituti penitenziari lombardi ma che risiedono o si spostano – per motivi lavorativi, affettivi o familiari – nel capoluogo lombardo, persone sottoposte a misure restrittive della libertà e/o misure alternative alla detenzione, persone al termine della detenzione e familiari di persone detenute presso gli istituti penitenziari milanesi. Il servizio ha accolto persone detenute anche in occasione di permessi premiali. In alcuni casi, e in particolare in presenza di figli minorenni, l'accoglienza è stata estesa all'intero nucleo familiare. I familiari sono stati accolti anche in occasione dei colloqui in carcere, poiché la mancanza di un alloggio e di risorse economiche sufficienti possono talora impedire la fruizione dei colloqui con il congiunto.

Ad usufruire dell'accoglienza sono state persone che non possedevano e non potevano accedere ad una soluzione abitativa autonoma al momento della scarcerazione (soprattutto per quanto riguarda le persone al termine della pena) e per le quali era ipotizzabile un percorso di accompagnamento all'autonomia economica, sociale e abitativa. Questo anche a partire dalla constatazione che si tratta quasi sempre di persone con una scarsa dotazione di capitale economico, culturale e sociale, per le quali il percorso lavorativo in fase di avvio (o non ancora avviato) e la mancanza di una rete familiare e sociale di supporto rendono impossibile il reperimento di un'abitazione al momento dell'uscita dal carcere.

L'ambito sociale e territoriale dell'intervento

Un'indagine appositamente realizzata nel corso del 2006, attraverso la somministrazione di un questionario strutturato all'intera popolazione detenuta nei tre istituti penitenziari di Milano (con una percentuale di risposte superiore al 34%), ha permesso di rilevare le condizioni sociali, economiche e abitative delle persone detenute e delle loro famiglie e le prefigurazioni e i bisogni che si manifestano al momento della scarcerazione. Rispetto alla questione abitativa l'indagine ha individuato, tra la popolazione detenuta, «una vasta area di precarietà abitativa. Un terzo delle persone intervistate ha manifestato una situazione di irregolarità o disagio abitativo e, tra loro, almeno il 10-15% viveva una situazione di disagio grave o di totale mancanza di abitazione, con situazioni di disagio ancor più evidenti tra gli stranieri»⁶. L'emergere di una questione abitativa tra la popola-

⁶ Caritas Ambrosiana, *Indagine sulle condizioni sociali, economiche e abitative delle persone detenute a Milano e delle loro famiglie*, Rapporto di ricerca a cura di Andrea Molteni e Alessandra Naldi, Milano, maggio 2007.

zione detenuta non riguarda però soltanto la persona che esce dal carcere. Le ricerche e i dati disponibili mostrano infatti come l'accesso a misure alternative alla detenzione e l'avvio di percorsi di accompagnamento e inserimento sociale e lavorativo riducano sensibilmente il rischio di recidiva. Accogliere chi esce dal carcere e non ha un luogo dove vivere risponde allora anche al bisogno di sicurezza espresso dalle comunità locali. Si tratta di una risposta tanto più efficace quanto più è formulata in termini di giustizia sociale.

Negli istituti penitenziari milanesi sono detenute molte persone che hanno, o avevano, la propria residenza in altri comuni della provincia milanese (23,4%) o in altre province lombarde (13,2%). Per le persone che presentano profili di grave disagio abitativo spesso non è possibile immaginare un immediato ritorno nella propria città di origine. Per poter usufruire di una misura alternativa può essere necessario permanere nel territorio milanese, magari per proseguire il percorso di accompagnamento e inserimento lavorativo avviato dai servizi e dal privato sociale già all'interno dell'istituto. Per chi ha subito una detenzione di media-lunga durata può poi essere utile un percorso di ricostruzione della posizione anagrafica e di ri-accompagnamento (lavorativo, sociale e familiare) al proprio territorio di origine. L'esperienza sin qui condotta ha poi mostrato l'esistenza di un problema speculare che riguarda persone detenute in istituti di altre province lombarde che, per avviare una nuova attività lavorativa, ricostruire il legame familiare e ritrovare una propria autonomia abitativa, cercano un'accoglienza temporanea a Milano. Si tratta in ogni caso di persone che, indipendentemente dalla residenza anagrafica pregressa o attuale, rivolgono la propria richiesta di aiuto ai servizi sociali e assistenziali della città. Il capoluogo della Regione costituisce infatti un polo di attrazione anche per chi cerca lavoro e/o assistenza, e il bacino dei suoi "city users" è, anche rispetto al particolare ambito penale e socio-assistenziale, più ampio di quello definito dai suoi confini amministrativi. In questi casi è risultato utile avviare un percorso di accoglienza e accompagnamento che permettesse di sostenere la persona nel percorso di inserimento sociale e, quando possibile e richiesto, di ricostruzione del rapporto familiare e sociale nel proprio territorio di origine o provenienza. Anche per questo è stato indispensabile aggregare reti di intervento temporanee (attorno a un reticolo centrale più stabile e specifico) e centrate rispetto al progetto/percorso individuale. Una risorsa in questo senso è stata rappresentata dalla rete dei servizi e dei centri di ascolto della Caritas Ambrosiana, che opera direttamente nel territorio della Diocesi di Milano (che tocca i territori delle province di Milano, Monza e Brianza, Como, Lecco, Varese, Bergamo, Pavia) e indirettamente, attraverso un coordinamento regionale, nelle altre province e territori della Regione.

Tipologie di accoglienza e azioni progettuali

Il progetto, come era previsto, ha utilizzato complessivamente 31 posti letto in appartamento – a Milano e in comuni limitrofi – oltre a 1 posto letto presso la comunità di accoglienza "Casa Abramo"

di Lecco⁷. Le accoglienze sono state diversificate in base alle esigenze di ciascun ospite e del progetto definito con i servizi di riferimento. Sono state effettuate sia accoglienze brevi ed episodiche (ad esempio in occasione di permessi premio), sia accoglienze per chi usciva dal carcere in misura alternativa o successive al fine pena.

Le accoglienze sono state temporanee e, indicativamente, hanno avuto durata semestrale. Il rinnovo e prolungamento del periodo di accoglienza è stato in ogni caso legato al positivo andamento del progetto avviato ed è stato concesso quando è risultato necessario per permettere all'ospite di raggiungere l'autonomia abitativa, che costituiva l'obiettivo prioritario dell'intervento. L'accesso al servizio di accoglienza è avvenuto direttamente o, più spesso, attraverso la collaborazione e la mediazione dei servizi socio-lavorativi pubblici o del privato sociale, delle aree pedagogiche degli istituti, dell'UEPE.

Le principali tipologie di accoglienza effettuate possono essere riassunte nello schema seguente:

Accoglienza in occasione di permessi premiali e accoglienza familiari

Rivolta a persone detenute che usufruiscono di permessi premiali ed ai familiari, che sono stati accolti anche in occasione di colloqui in carcere.

Accoglienza verso l'autonomia

Rivolta a persone che avevano già positivamente avviato un percorso di inserimento lavorativo o che erano già seguiti dai servizi.

Accoglienza di secondo livello

Rivolta a persone che avevano da poco avviato, o stavano avviando, un percorso per il raggiungimento dell'autonomia economica, sociale e abitativa e, in particolare, a chi aveva già usufruito di un percorso di prima accoglienza o era già seguito dai servizi pubblici e del privato sociale.

Accoglienza di primo livello

Rivolta a persone che presentavano situazioni multiproblematiche e che spesso non erano ancora seguite dai servizi. Ha rappresentato una prima fase di conoscenza e definizione/condivisione di un progetto sociale, abitativo e lavorativo prodromo ad una accoglienza di secondo livello. Ha richiesto un forte intervento socio-educativo e un costante monitoraggio dei percorsi di inserimento.

Accoglienza di primo livello in comunità residenziale

Rivolta a persone che stavano vivendo una situazione di particolare fragilità psicologica e vulnerabilità sociale e che necessitavano perciò di un percorso di accompagnamento socio-educativo ancora più impegnativo. La presenza continuativa di personale educativo e socio-sanitario ha permesso di costruire un progetto anche complesso di accompagnamento sociale e di supporto psicologico, che ha rappresentato un elemento utile per la concessione della misura alternativa.

⁷ Si tratta del numero minimo garantito di posti disponibili. Per offrire la miglior accoglienza possibile, rispetto al percorso socio-educativo definito con l'ospite, sono stati spesso utilizzati ulteriori appartamenti e posti letto messi a disposizione dalle organizzazioni partner del progetto.

Rispetto a ciascuna accoglienza il servizio ha svolto la propria attività secondo un'organizzazione del lavoro che può essere sinteticamente descritta:

- a) le domande di accoglienza che provenivano – direttamente o attraverso familiari e/o operatori - da persone sottoposte a misure penali, sono state raccolte dagli operatori e dai volontari delle organizzazioni partner del progetto;
- b) le domande pervenute sono state discusse e valutate all'interno dell'équipe e del coordinamento del progetto;
- c) per le persone che potevano essere accolte è stato avviato un progetto personalizzato, affidato a un operatore dell'équipe socio-educativa del progetto e costantemente monitorato dalla *case manager* e dalla stessa équipe;
- d) le domande che non potevano essere accolte immediatamente sono state inserite in lista di attesa;
- e) per le domande che non potevano essere accolte dal progetto è stata data risposta al richiedente e al servizio che aveva inoltrato la richiesta;

(In entrambi questi ultimi casi – d) ed e) – è stato svolto un lavoro di informazione e orientamento con l'operatore del servizio inviante su possibili soluzioni alternative).

- f) alla conclusione di ogni accoglienza sono state svolte azioni di accompagnamento all'uscita e verso l'autonomia in stretta collaborazione con i servizi di riferimento.

La rete delle organizzazioni partner del progetto

Il servizio è stato progettato e realizzato da una rete eterogenea di organizzazioni pubbliche e del privato sociale costituita da:

- Caritas Ambrosiana [capofila]
- Comune di Milano [ente pubblico partner]
- Cooperativa sociale Articolo 3 [coordinamento operativo e *case management*]
- Associazione CIAO [accoglienze]
- Associazione Il Bivacco carcere e territorio [accoglienze]
- Associazione Incontro e presenza [accoglienze]
- Associazione Sesta Opera San Fedele [accoglienze]
- Cooperativa sociale Comunità del Giambellino [accoglienze]
- Cooperativa sociale Il Bivacco Servizi [accoglienze]
- Cooperativa sociale L'Arcobaleno [accoglienze]

Sintesi dei principali risultati conseguiti

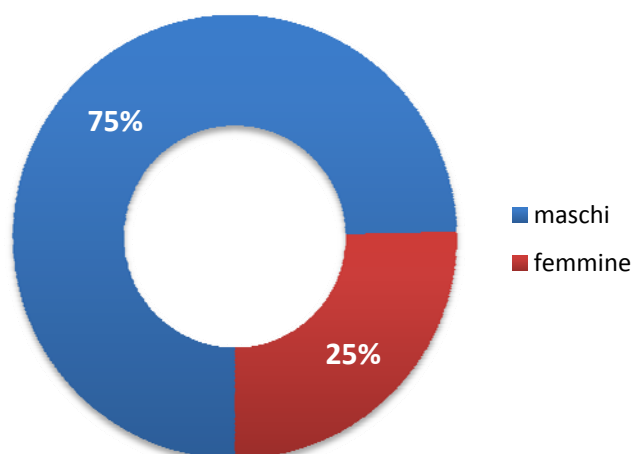
Riportiamo in conclusione una sintesi dei principali risultati conseguiti dal progetto e la sintesi dei dati principali che riguardano le persone accolte⁸.

Le persone seguite

La rete progettuale "Un tetto per tutti: alternative al cielo a scacchi" è attiva dal 1 marzo 2003. Da marzo 2003 ad aprile 2009 le persone complessivamente seguite sono state 688 (541 uomini e 147 donne). Di queste, 522 (76%) hanno usufruito di una accoglienza abitativa (405 maschi, pari al 78%, e 117 femmine, pari al 22%).

Nel biennio di riferimento (maggio 2007 – aprile 2009) le persone complessivamente seguite sono state 276 (206 uomini e 70 donne). Di queste, 242 (88%) hanno usufruito di una accoglienza abitativa.

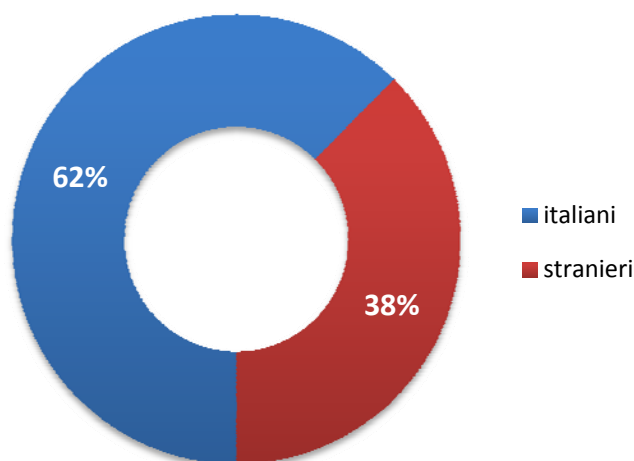
Persone seguite
distribuzione per sesso



⁸ Ricordiamo che, salvo dove indicato diversamente, il periodo di riferimento per i dati riportati è il biennio compreso tra il 1 maggio 2007 e il 30 aprile 2009. Al termine del progetto molti ospiti risultano ancora accolti e prosegue, temporaneamente, anche l'accoglienza di persone che usufruiscono di permesso premio.

Sono state complessivamente seguite 141 persone di cittadinanza italiana (62%) e 85 persone di cittadinanza straniera (38%)⁹.

Persone seguite distribuzione per nazionalità



missing: 50

Se prendiamo in considerazione anche le prese in carico avviate nei primi mesi del 2007 (quando il progetto non aveva alcun finanziamento pubblico ma le organizzazioni partner hanno comunque proseguito la loro attività in attesa dell'emanazione e degli esiti del nuovo bando regionale), i nuovi¹⁰ ospiti presi in carico dal "Tetto per tutti" sono stati complessivamente 193: 144 maschi (pari al 75% delle nuove prese in carico nell'ultima fase di attività del progetto) e 49 femmine (25%).

La distribuzione per classi di età delle persone complessivamente seguite corrisponde, in linea di massima, alla distribuzione della popolazione carceraria con una concentrazione nelle fasce comprese tra i 25 e i 59 anni (144 persone su 173 rilevazioni¹¹, pari all'83%) e una netta prevalenza di

⁹ Il dato manca in 50 casi. Si tratta soprattutto di persone accolte per brevi periodi (in occasione di un permesso o familiari che si recavano a colloquio) per le quali, a volte, non è stata svolta la registrazione completa dei dati nel software di gestione.

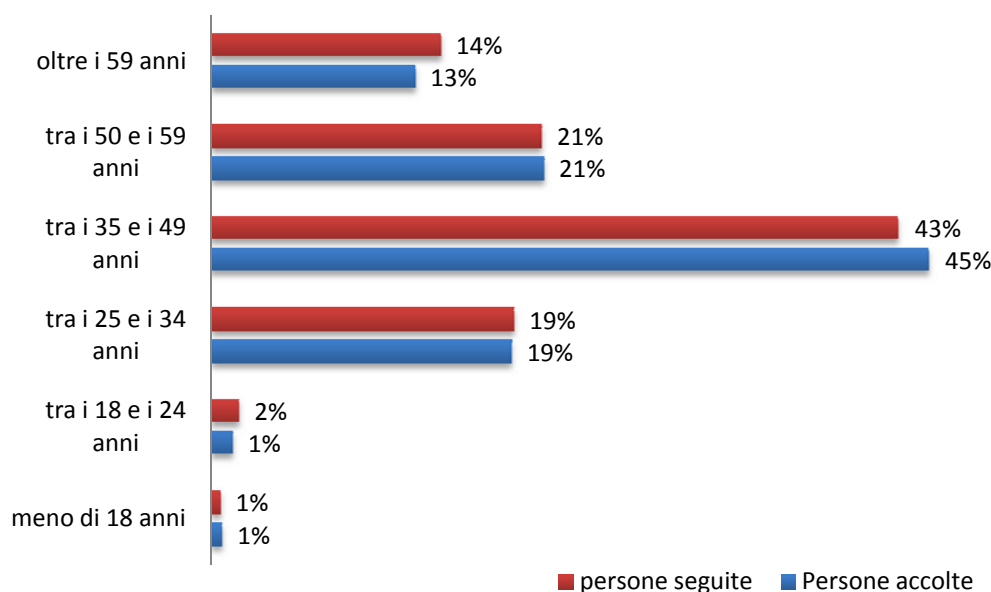
¹⁰ Persone il cui progetto è iniziato dopo l'1 gennaio 2007, con riferimento alla data iniziale della prima "presa in carico" rilevata dalla data di apertura della scheda individuale. Nel medesimo periodo erano contemporaneamente ospitate, per concludere il proprio percorso di accoglienza, persone la cui accoglienza era iniziata prima del 2007.

¹¹ Il dato manca in 103 casi. Si tratta soprattutto di persone accolte per brevi periodi (in occasione di un permesso o familiari che si recavano a colloquio) per le quali, a volte, non è stata registrata la data di nascita

persone di età compresa tra i 25 e i 49 anni (108 persone, pari al 62%). Si nota casomai una presenza significativa di persone "anziane", cioè persone detenute con più di 59 anni che rappresentano il 14% delle persone seguite e il 13% di quelle accolte.

La distribuzione per classi d'età relativa alle persone seguite corrisponde sostanzialmente, come si evince dal grafico che segue, a quella relativo alle persone effettivamente accolte.

Personne seguite e persone accolte distribuzione per classi d'età



Le accoglienze effettuate

Le accoglienze effettuate possono essere analizzate a partire da due differenti "punti di vista", cioè da due modi diversi di leggere la matrice dei dati disponibili: a partire dalle persone che hanno richiesto l'accoglienza (ciascun record¹² corrisponde a un'unica persona, indipendentemente dal numero di accoglienze richieste e/o usufruite¹³); oppure a partire dai dati relativi alle accoglienze (in

nel software di gestione. Ciò spiega anche il dato relativo alle persone con meno di 18 anni (in particolare figli di persone detenute accolte in occasione di permessi o colloqui) che è decisamente sottostimato.

¹² Un *record* rappresenta una riga della matrice dei dati registrati e analizzati.

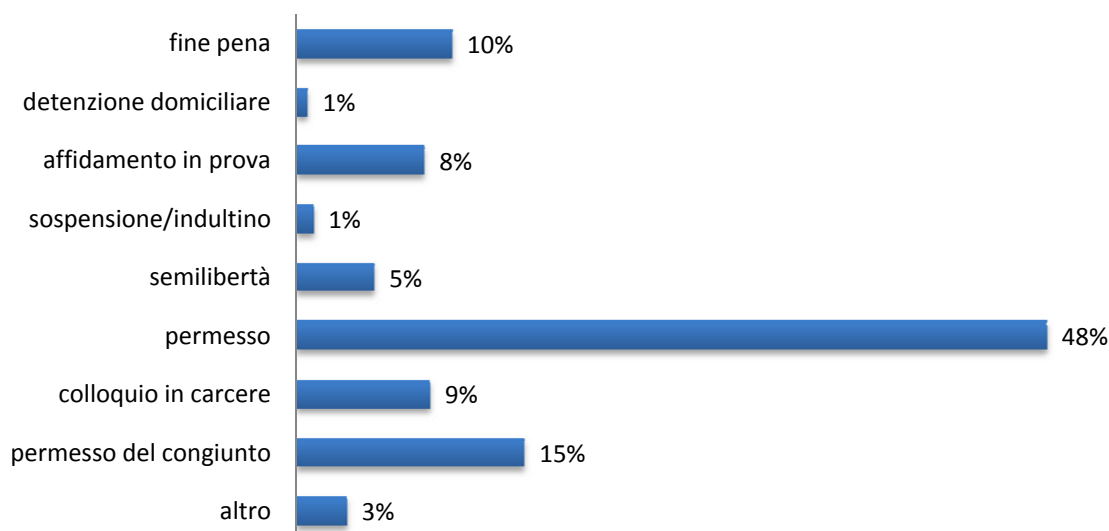
¹³ In alcuni casi in realtà, in particolare se le richieste della stessa persona riguardavano sia i permessi premio che altre misure, la persona risulta contata due volte. Per questo il dato non corrisponde con quello relativo alle persone seguite, che rimane il dato di riferimento per conoscere il numero effettivo di persone seguite e accolte (cfr. "Le persone seguite", p. 8)

questo caso è la singola azione di accoglienza a costituire il record di riferimento, indipendentemente dalla persona a cui era rivolta).

A partire da marzo del 2003, sono state 323 le richieste di accoglienza rivolte al progetto "Tetto per tutti", da parte di persone differenti, per usufruire di permessi premio (ne sono state accolte 312) e 335 quelle per usufruire di misure alternative o al termine della pena (ne sono state "accolte"¹⁴ 206). Altre 80 richieste hanno riguardato i parenti di persone detenute (per permesso o colloquio col congiunto. Sono state tutte accolte).

Nel biennio maggio 2007 – aprile 2009, considerando per semplicità solo le richieste "accolte" (effettive), esse hanno riguardato i permessi in 135 casi (48%), altre forme di accoglienza (misura alternativa e fine pena) in 70 casi (25%), i familiari in 65 casi (23%).

Motivo della richiesta di ospitalità

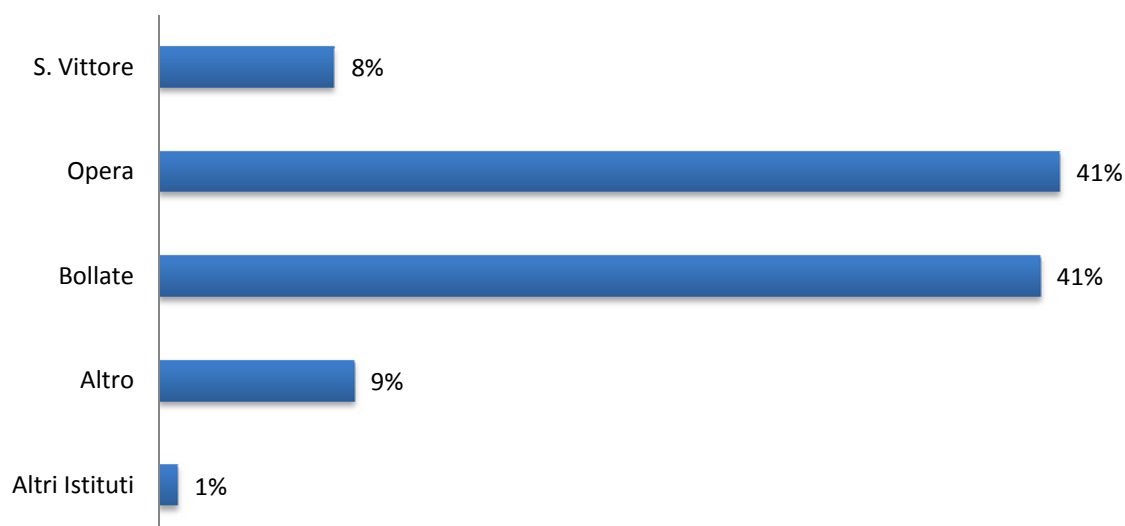


Le persone recluse che hanno rivolto, nel biennio maggio 2007 – aprile 2009, una richiesta di accoglienza al progetto "Tetto per tutti" erano detenute soprattutto a Opera (41%) e Bollate (41%), in misura minore a San Vittore (8%) o in altri istituti (10% complessivamente). Si tratta di un dato facilmente comprensibile dato che San Vittore è una Casa circondariale, mentre Opera e Bollate sono Case di reclusione, e che dunque è soprattutto in queste ultime che sono detenute persone in

¹⁴ La differenza si spiega col fatto che spesso la richiesta poteva riguardare (in momenti diversi o contemporaneamente) anche diverse misure. Ovviamente soltanto una veniva poi effettivamente concessa e registrata come "accolta", termine che va dunque interpretato come "ne sono state effettivamente registrate".

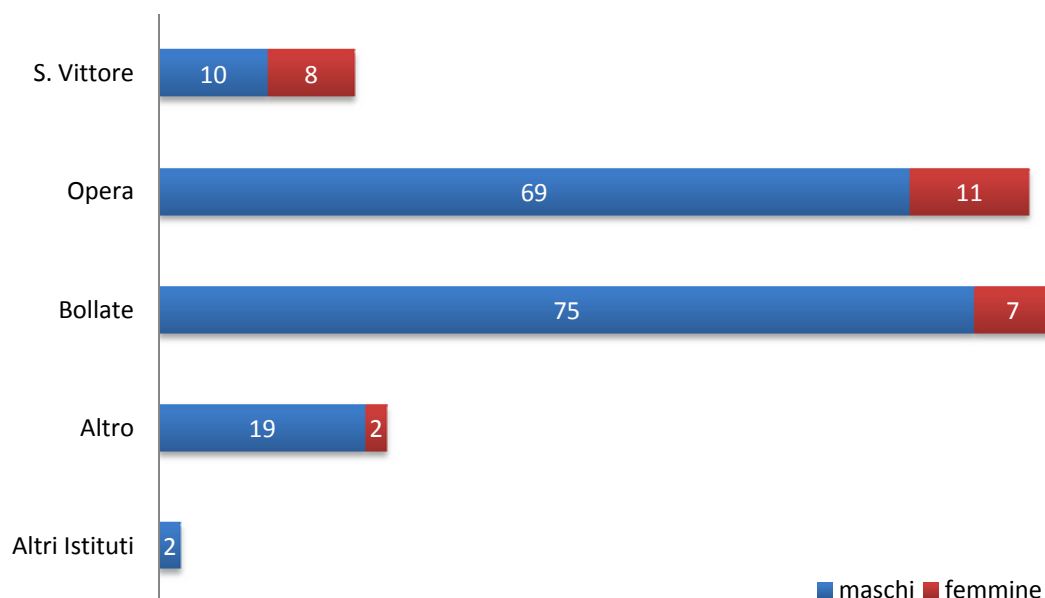
possesso dei requisiti di legge per poter chiedere, e ottenere, di accedere a permessi e misure alternative alla detenzione.

Distribuzione per istituto di detenzione delle persone che hanno fatto richiesta di accoglienza



Nota: la lieve discrepanza tra le barre relative a Opera e Bollate è dovuta agli arrotondamenti

Distribuzione per istituto di detenzione e sesso delle persone che hanno fatto richiesta di accoglienza (valori assoluti)



Nota: la lieve discrepanza tra i due grafici è dovuta alla diversa distribuzione dei dati mancanti

Le richieste di accoglienza pervenute e accettate¹⁵ dalla rete del "Tetto per tutti" dall'avvio del progetto (marzo 2003) alla sua conclusione (aprile 2009), considerate indipendentemente dal fatto che esse provenissero o meno dalla stessa persona, sono state complessivamente 2.402¹⁶. Di queste, le accoglienze effettivamente effettuate sono state complessivamente 2.379, pari esattamente al 99% delle richieste accettate. Si tratta di un dato particolarmente alto, frutto di una buona scrematura iniziale delle richieste (di prassi veniva infatti verificata fin dall'inizio la possibilità del richiedente di accedere ai benefici o alle misure alternative per cui faceva richiesta di accoglienza; in mancanza di questa possibilità concreta, la richiesta non veniva portata avanti, anche per non alimentare false speranze) e di un significativo lavoro di accompagnamento ad una diversa situazione di accoglienza per quelle persone che avevano i requisiti per accedere a una misura alternativa o premiale ma che richiedevano competenze specialistiche per poter essere accolte (forte sofferenza psichica, tossicodipendenza, ecc.); ma esso rappresenta anche il risultato della particolare attenzione posta nel comunicare ogni volta quali erano le caratteristiche, le potenzialità, le disponibilità e i vincoli dell'accoglienza offerta dal progetto.

Guardando alle attività svolte dal "Tetto per tutti" nel biennio maggio 2007 – aprile 2009), le richieste di accoglienza pervenute al progetto ed accettate dall'équipe degli operatori sono state complessivamente 1.044, quelle effettivamente effettuate sono state 1.030 (il che equivale a una percentuale del 98,7% delle richieste accettate). Sono state 27 invece le richieste che, dopo una prima fase di valutazione, sono state rifiutate perché non sussistevano i criteri per l'accoglienza. Al 30 aprile 2009 risultavano 16 domande di accoglienza in fase di istruttoria.

Riepilogo delle richieste di accoglienza accettate e delle accoglienze effettuate

Tipo di accoglienza	richieste accettate		accoglienze effettuate		% su richieste
accoglienze in permesso	718	68,8%	710	68,9%	98,9%
'accoglienze lunghe'	99	9,5%	97	9,4%	98,0%
ospitalità familiari	227	21,7%	223	21,7%	98,2%
Totali	1.044		1.030		98,7%

¹⁵ Si considerano qui solo le accoglienze per cui il progetto aveva dato, dopo una prima verifica preliminare, parere positivo, cioè le situazioni che erano già state selezionate come accettabili perché rispondevano ai criteri progettuali e alle condizioni oggettive (giuridiche e burocratiche) per l'accesso alla misura richiesta.

¹⁶ Il numero delle accoglienze è significativamente più elevato rispetto al numero delle persone accolte perché una stessa persona può aver richiesto e usufruito di più accoglienze. Ciò riguarda ovviamente, in misura particolare, la fruizione di accoglienza in occasione di permessi premio che può essere ripetuta più volte nel corso dell'anno.

Confrontando i dati relativi all'ultimo biennio di attività rispetto alle precedenti fasi progettuali, si nota un aumento sia delle richieste pervenute che delle accoglienze effettuate (la quota di accoglienze effettuate rispetto alle richieste pervenute ed accettate resta infatti pressoché invariata), con un relativo aumento della quota di accoglienze riservate a familiari di persone sottoposte e misure penali e un corrispondente relativo calo delle "accoglienze lunghe".

Nel solo periodo maggio 2007 – aprile 2009, le accoglienze effettuate dal "Tetto per tutti" sono state complessivamente 1.030 e si sono tradotte in oltre 14 mila giorni di ospitalità nell'ambito del progetto.

L'analisi della motivazione all'origine delle richieste di accoglienza mostra che la percentuale delle accoglienze effettuate a favore di persone detenute in occasione di permessi premio ammonta a più di due terzi (68,6%), cui va aggiunto lo 0,3% delle accoglienze riservate a persone detenute in semilibertà per usufruire delle licenze. Le accoglienze riservate a familiari di persone detenute nel biennio sono state complessivamente più di un quinto del totale delle accoglienze: nel 13,8% dei casi l'ospitalità è stata riservata a familiari di persone detenute ospitate in occasione della fruizione di un permesso da parte del loro congiunto; nel 7,9% dei casi si trattava invece di familiari che si recavano a un colloquio in carcere. Le restanti accoglienze – meno del 10% delle accoglienze effettuate nel periodo – sono state riservate a persone in uscita dal carcere per fine pena (3,0% dei casi), per affidamento in prova ai servizi sociali (2,1%), per semilibertà (1,2%), per sospensione della pena (0,3%) o per passare agli arresti o alla detenzione domiciliare (0,2%), oltre a una quota cospicua di accoglienze riconducibili ad altre motivazioni (2,6% delle accoglienze complessivamente effettuate).

Guardando al numero di giorni di ospitalità, la distribuzione tra le differenti motivazioni risulta, come è ovvio, radicalmente diversa. La quota di giorni di accoglienza riservata a persone in permesso si ridimensiona al 7,9%, mentre le 'accoglienze lunghe' risultano così coprire complessivamente quasi l'80% delle attività di accoglienza garantite dal "Tetto per tutti", suddivise tra il 42,2% dei giorni di accoglienza riservati a persone in uscita dal carcere per fine pena, il 22,0% riservato a persone affidate ai servizi sociali, l'11,5% a persone detenute in semilibertà, l'1,2% in arresti o detenzione domiciliare e il 2,5% a coloro che hanno potuto usufruire della sospensione della pena. Esattamente l'8,8% sono stati i giorni riservati ad accoglienze per altre motivazioni.

Numero di accoglienze per motivo della richiesta

motivo della richiesta	n. di accoglienze effettuate	
affidamento in prova al servizio sociale	22	2,10%
arresti o detenzione domiciliare	2	0,20%
semilibertà	12	1,20%
sospensione della pena / "indultino"	3	0,30%
fine pena	31	3,00%
permesso	707	68,60%
licenza in semilibertà	3	0,30%
permesso del congiunto	142	13,80%
colloquio in carcere	81	7,90%
altro	27	2,60%
totale richieste	1.030	

Non sempre però il servizio di accoglienza offerto dal progetto è stato effettivamente usufruito dalle persone a cui era stato destinato. Sulle 2.379 richieste di accoglienza accettate dal "Tetto per tutti" in tutto l'arco della sua attività (dal 2003), infatti, la disponibilità all'accoglienza non è poi stata sfruttata in 82 casi, pari comunque soltanto al 3,4% delle accoglienze previste. Nella grande maggioranza di questi casi (68, pari all'82,9% delle 'rinunce') la richiesta di accoglienza di cui non si è usufruito era motivata dalla possibilità di fruizione di un permesso.

È importante sottolineare che solo in casi sporadici si è trattato di effettive 'rinunce' da parte di persone la cui richiesta di accoglienza era stata accettata dal "Tetto per tutti" e che poi non hanno usufruito della sistemazione loro riservata. Nella maggior parte dei casi l'accoglienza non è stata usfruita a causa del rigetto dell'istanza da parte della Magistratura di Sorveglianza.

Per presentare l'istanza per poter accedere a una misura premiale o alternativa alla detenzione è infatti necessario poter indicare il luogo dove si andrà ad abitare e, nel caso del "Tetto per tutti", ciò significa che è necessario allegare una lettera di conferma, da parte dell'organizzazione ospitante, che indichi il recapito e il periodo di accoglienza previsto. Prima di dare la propria disponibilità per l'accoglienza, gli operatori del progetto verificano che sussistano tutte le altre condizioni necessarie perché essa possa essere accettata, e solo in questo caso viene data una conferma formale di disponibilità. Nonostante ciò, ovviamente, la valutazione del magistrato di sorveglianza può essere negativa e l'istanza può essere rigettata. In questo caso l'accoglienza risulta comunque effettuata, almeno in parte (il posto deve essere mantenuto prenotato e libero per la persona indicata, dato che spesso la risposta della magistratura giunge a ridosso del periodo di accoglienza ri-

chiesto¹⁷). Comunque, nel biennio maggio 2007 - aprile 2009 le accoglienze effettuate ma non usufruite sono state in tutto 56, cioè solo il 5,4% delle richieste di accoglienza accettate nel progetto in questo arco di tempo; di queste 56 accoglienze non usufruite, 44 (pari al 78,6% delle 'rinunce') erano accoglienze in permesso. Questo risultato positivo è dovuto al cospicuo e attento lavoro di verifica e preparazione dell'accoglienza svolto dalle operatrici e dagli operatori del progetto.

Il lavoro di rete

La rete, al di là delle retoriche di cui è spesso investita, ha effettivamente costituito un elemento centrale e un fattore di successo per il modello di intervento promosso dal progetto "Tetto per tutti: alternative al cielo a scacchi". Questa rete ha operato rispetto su più piani differenti: le diverse reti "interne" al progetto (la rete progettuale costituita dalle organizzazioni partner riunite nel Comitato tecnico di coordinamento del progetto, la rete degli operatori del progetto che riuniva su un piano più operativo le medesime organizzazioni, le reti costituite "intorno" a ciascuna persona accolta¹⁸) e le reti "esterne", in particolare quella che coinvolgeva le istituzioni e le strutture operative del mondo penale-penitenziario (amministrazione penitenziaria, Uepe, Magistratura di Sorveglianza, volontariato penitenziario) e quelle del territorio (enti locali, terzo settore e altre istituzioni pubbliche e private che operano nel campo dei servizi sociali e dei servizi abitativi).

La rete "interna" e i diversi livelli di coordinamento

Uno degli elementi di forza del progetto è consistito nell'attivazione di una rete non solo formale ma effettiva e operativa tra le organizzazioni partner. Ciascuna delle organizzazioni ha ricevuto un pieno riconoscimento delle proprie specificità e ha potuto mantenere un certo livello di autonomia nell'operatività del progetto, ma questo non ha impedito l'elaborazione di un modello di intervento comune e l'avvio di un rapporto di collaborazione che presumibilmente non si concluderà con l'esaurimento dei finanziamenti al progetto.

Per tutta la durata del progetto è proseguito il lavoro del Comitato tecnico di coordinamento (CT), composto dai responsabili delle organizzazioni partner e presieduto dal responsabile del progetto. Il CT ha lavorato in particolare sull'implementazione dell'attività di rete, definendo modalità e criteri

¹⁷ Ciò comporta molto spesso, per i permessi premio, l'impossibilità di effettuare un'altra accoglienza e, per le misure alternative, un periodo di inutilizzabilità del posto letto prima che possa essere effettuata una nuova accoglienza. È evidente che questa necessità di attendere le decisioni della Magistratura di Sorveglianza comporta, in qualche misura, un sottoutilizzo delle risorse, dato che il posto letto prenotato non può essere nel frattempo destinato ad altri, e tutto il lavoro di preparazione all'accoglienza viene comunque svolto.

¹⁸ Quest'ultima è in realtà una rete "mista" interno/esterno, dato che coinvolge altri servizi e organizzazioni territoriali, ma che veniva attivata e alimentata dagli operatori del progetto.

di lavoro comuni, ha garantito un costante monitoraggio del progetto e ha lavorato alla definizione del modello dell'intervento e della sua riprogettazione. Caritas Ambrosiana, ente capofila, ha mantenuto il coordinamento e la segreteria organizzativa del CT definendo i contenuti degli incontri, preparando i materiali necessari, garantendo la conduzione delle riunioni, svolgendo i relativi compiti organizzativi. Nell'ambito del Comitato Tecnico il coordinamento ha avuto principalmente il ruolo di chiarire e accompagnare i referenti delle diverse organizzazioni partner del progetto, membri del comitato, per tutto quanto concerne gli adempimenti burocratici e amministrativi relativi alla gestione degli appartamenti e alla rendicontazione del lavoro degli operatori.

Il compito di garantire un adeguato accompagnamento socio-educativo alle persone accolte negli appartamenti è stato affidato all'équipe degli operatori del progetto, che hanno operato attraverso la definizione, in accordo con i singoli ospiti e in collaborazione con diversi soggetti e servizi pubblici e/o privati del territorio, di progetti socio-educativi finalizzati al raggiungimento della maggior autonomia possibile per l'utente accolto (abitativa, lavorativa, economica ecc). Per quanto, come già detto, ogni organizzazione abbia conservato la propria identità "culturale–metodologica" fondata su una pluriennale esperienza di intervento in carcere, si è ritenuto essenziale operare con una équipe di lavoro stabile, composta dagli operatori di ciascuna delle diverse organizzazioni partner. L'équipe — che si è riunita costantemente, con cadenza almeno quindicinale, nel corso dell'intero biennio progettuale — ha avuto non solo l'obiettivo di consentire, facilitare e garantire — grazie anche alla presenza di una costante attività di coordinamento e di *case management* — il confronto e la riflessione sui singoli percorsi di accompagnamento, ma anche quello di costruire una specifica prassi operativa, proseguendo il lavoro di definizione e sviluppo di una metodologia di intervento comune e condivisa. La riunione periodica dell'équipe ha costituito la sede "naturale" per presentare e discutere le richieste di accoglienza e i progetti di ciascun ospite. Ciò ha permesso di discutere e valutare attentamente ciascun percorso di accoglienza e di individuare, tra quelle rese disponibili dalle diverse organizzazioni partner, la risorsa abitativa più opportuna per ciascuna persona accolta, quella cioè che maggiormente potesse rappresentare una soluzione idonea rispetto alla situazione concreta.

L'attività di *case management* ha rappresentato un'attività costante e impegnativa del coordinamento, sostanziandosi in interventi di verifica e monitoraggio sull'andamento dei singoli casi, nonché di consulenza ai singoli operatori in merito a particolari problematiche e/o complessità emerse nel corso dell'accompagnamento di singoli utenti (ad esempio attraverso consulenze di tipo giuridico amministrativo, in particolare per quanto riguarda le problematiche relative al permesso di soggiorno per gli ospiti stranieri, individuazione delle risorse territoriali più utili e competenti nel singolo caso). Il *case management*, affidato al coordinamento, ha reso possibile di fatto la conoscenza di tutti i casi seguiti dai singoli operatori e il confronto costante con essi anche in merito alle meto-

dologie educative, alle questioni nodali da risolvere, all'ordine prioritario da dare agli interventi per ogni singolo caso. L'attività di *case management* ha consentito inoltre la raccolta, la verifica e la tenuta delle informazioni relative a ciascun progetto individuale, garantendo così la continuità dell'intervento per ciascuna persona accolta.

La gestione delle accoglienze e delle informazioni relative a ciascun progetto educativo è stata facilitata dall'utilizzo di un apposito software, che ha consentito una migliore e più efficiente gestione del progetto sia per quanto riguarda le disponibilità di accoglienza che per il monitoraggio delle singole azioni e progetti individuali. L'utilizzo del software ha agevolato significativamente il lavoro di rete e di gruppo (per l'équipe) e ha reso possibile un costante monitoraggio del progetto, sia rispetto alla sua efficacia che alla sua efficienza.

La rete esterna

Se il funzionamento della rete interna costituisce sicuramente un elemento di forza del progetto, le difficoltà di creazione e strutturazione della rete esterna, sia a livello generale che rispetto alle situazioni individuali su cui il progetto è intervenuto, ha rappresentato, a volte, un elemento di debolezza.

Il rapporto con il mondo penale e penitenziario ha funzionato in maniera abbastanza positiva ma è stato sempre segnato da una richiesta di 'funzionalità' del progetto alle esigenze che direzioni delle carceri, educatori, assistenti sociali e magistrati della Sorveglianza manifestavano caso per caso. Spesso l'équipe del "Tetto per tutti" ha dovuto confrontarsi e con fatica opporsi a richieste provenienti dagli operatori penitenziari che non soddisfacevano in alcun modo i criteri per l'accoglienza all'interno del progetto; in qualche caso inoltre, le informazioni provenienti dal carcere sulle persone da prendere in carico risultavano insufficienti per una valutazione serena e obiettiva della fattibilità dell'accoglienza all'interno del progetto, col risultato di trovarsi ad accogliere persone con problematiche tali da rendere impossibile o molto difficile il buon esito del percorso individuale. Ma il nodo maggiormente critico è quello relativo al rapporto con le istituzioni locali e con i servizi operanti sul territorio. Tali criticità sono emerse a livello 'micro', nel rapporto con le strutture decentrate deputate all'offerta dei servizi sociali e abitativi: l'esempio più evidente è la difficoltà di interazione con l'Aler e con l'Ufficio case popolari per la sollecitazione della presa in carico di casi individuali. Ma sono emerse anche e soprattutto a livello 'macro', nella mancata o parziale assunzione di responsabilità da parte degli enti locali rispetto alle problematiche abitative delle persone provenienti da percorsi penali. In particolare, la progressiva riduzione delle risorse disponibili per il progetto (che ha portato, nell'ultimo biennio, a una significativa riduzione del numero di posti letto disponibili: dai 52 del periodo 2003-2006 ai 32 del biennio 2007-2009) e la mancanza di continuità progettuale legata alle modalità di finanziamento del progetto e ai tempi di definizione e pubblicazione dei bandi progettuali, ha di fatto costituito il principale elemento di debolezza per un inter-

vento complesso (e costoso) come quello di accoglienza abitativa, rendendo spesso difficile e oneroso poter garantire la continuità dell'ospitalità e dei progetti educativi in corso con le persone accolte.

Dopo oltre sei anni dall'avvio della sperimentazione, con ormai un'esperienza positiva e consolidata e un affidabile modello per il servizio di accoglienza di persone provenienti da percorsi penali, si ritiene indispensabile effettuare una valutazione complessiva dell'intervento svolto e individuare percorsi di finanziamento e governo dei progetti di accoglienza abitativa in ambito penale che superino le logiche emergenziali (ad esempio nel caso dell'indulto del 2006) e progettuali (legate a bandi periodici per progetti sperimentali) per garantire l'offerta di un vero e proprio servizio di accoglienza abitativa per chi è sottoposto a una misura penale o termina di scontare la propria pena detentiva. Ciò potrebbe finalmente salvaguardare quella continuità di intervento indispensabile in questo ambito, continuità che, in questi anni, è stata resa possibile solo per la responsabilità delle organizzazioni partner, che si sono spesso fatte carico degli oneri economici, organizzativi e sociali dei periodi di assenza di finanziamenti.