

DOCUMENTO PRELIMINARE ALLA COPROGETTAZIONE

1. Premessa

La costruzione di percorsi di consapevolezza, riflessione e riparazione relativi ai fatti di reato, indirizzati alle persone in carico all'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale esterna di Torino, costituisce uno strumento cruciale per il trattamento delle persone sottoposte a provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria in ambito penale.

Nella prospettiva di una Giustizia che sappia valorizzare la dimensione dell'inclusione sociale, la costruzione di tali percorsi si pone, innanzitutto, quale condizione indispensabile per un intervento significativo sulla diminuzione dei tassi di recidiva e, correlativamente, sull'incremento della sicurezza sociale e del benessere di comunità.

La definizione di ambiti specifici di intervento in relazione ai reati commessi o alle problematiche che hanno portato ai comportamenti devianti non può prescindere dal legame con il territorio in cui le persone sono collocate ed in cui resteranno radicate anche al termine del percorso penale. Per questi motivi l'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale esterna di Torino si propone di costruire una rete stabile di servizi sul territorio, attraverso l'attivazione di percorsi definiti in sede di coprogettazione – ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117 – al fine di valorizzare il ruolo delle realtà del Terzo settore significative per le comunità territoriali.

2. La coprogettazione: riferimenti normativi

L'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di Torino intende riconoscere il particolare ruolo esercitabile dai soggetti del terzo settore, quali espressioni organizzate delle autonome iniziative dei cittadini, nella definizione e realizzazione del sistema integrato d'interventi e servizi inerenti le concrete modalità di svolgimento delle sanzioni e misure penali di comunità sul territorio con persone non ristrette negli istituti penali.

L'attuazione del principio di sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale, che implica il riconoscimento dell'esercizio di funzioni sociali di interesse generale anche da parte delle formazioni sociali, comporta il loro coinvolgimento nei quattro momenti della programmazione, della progettazione, della gestione e della definizione dei parametri e criteri relativi alla valutazione dell'efficacia ed efficienza degli interventi.

Il Quadro di riferimento normativo della coprogettazione è costituito da:

- l'articolo 118 comma 4 della Costituzione;
- la legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi";
- la Legge 449/1997 art. 43 commi 1 e 2, "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" prevede che al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile. 2. Le iniziative di cui al comma 1 devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere

forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti.

- la Legge 8 novembre 2000 n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" ha introdotto nell'ordinamento giuridico alcune disposizioni a favore dei soggetti del terzo settore, e in particolare degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni ed enti di promozione sociale, delle fondazioni, degli enti di patronato e di altri soggetti privati. Questi soggetti, ai sensi dell'art. 1 comma 5, partecipano attivamente alla progettazione e alla realizzazione concertata degli interventi. L'art. 5, al comma 2, prevede che, ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla stessa legge, gli enti pubblici promuovano azioni per favorire il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti del terzo settore la piena espressione della propria progettualità. Il comma successivo demanda alla Regione, previo un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, l'adozione di specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona. L'art. 19, comma 3°, prevede che i soggetti del terzo settore partecipano all'accordo di programma di attuazione dei piani di zona, concorrendo alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. A tal fine sono previste specifiche forme di concertazione.

- La Legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 2 del 15 gennaio 2004, recante "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento" e le conseguenti Deliberazioni della Giunta Regionale DGR n. 51-13234 del 3 agosto 2004 e n. 79-295322 del 22 maggio 2006.

- la Delibera dell'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione - n. 32 del 20 Gennaio 2016 "Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali";

- il documento ANCI del maggio 2017 "La co-progettazione e il codice degli appalti nell'affidamento di servizi sociali – Spunti di approfondimento";

- il Codice del Terzo Settore approvato con Decreto Legislativo 117/2017 che all'art. 55 riporta: 1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona. 2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. 3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2. 4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner

- il 12° e 54° considerando della direttiva europea 2014/23/UE del 26.02.2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e il 4°, 5° e 114° considerando della direttiva europea 2014/24/UE del 26.02.2014 sugli appalti pubblici;

- la comunicazione della Commissione della Comunità europea 26.4.2006, SEC (2006) 516 "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea", la comunicazione del 26 aprile 2006 COM (2006) 177 e le decisioni del 28 novembre 2005 Dec. 2005/2673/CE e del 20 dicembre 2011 (C/2011 9389 – 2012/21/UE) riguardanti gli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico a imprese incaricate di servizi di interesse economico generale rispondenti a esigenze sociali.

3. L'esecuzione penale esterna: riferimenti normativi di settore

L'istituzione e le funzione degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del Ministero della Giustizia sono disciplinate

dal Titolo II, Capo III (articoli 72 e seguenti) della legge 26 luglio 1975 n. 354, recante “*Norme sull’Ordinamento Penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*” e successive modifiche e integrazioni. Tale provvedimento legislativo costituisce, peraltro, uno dei principali riferimenti normativi per le misure e sanzioni penali di comunità. Esso infatti disciplina le misure alternative alla detenzione, prevedendone i presupposti e le modalità di esecuzione sul territorio (articoli 47 e seguenti). Secondo il dettame della legge 354/1975, gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna sono incaricati di fornire attività di consulenza alla magistratura, formulare un programma trattamentale affinché la misura alternativa costituisca un percorso di riflessione, di responsabilizzazione e di inclusione socio-lavorativa per il condannato, nonché di verificarne la corretta esecuzione.

Organi giudiziari di riferimento sono gli Uffici e i Tribunali di Sorveglianza (Titolo II, Capo II e II-bis, articoli 68 e seguenti legge 354/1975), che hanno il compito di valutare l’opportunità di concessione delle misure alternative, le prescrizioni che gli ammessi ad esse devono rispettare e l’eventuale revoca delle stesse.

Le diverse misure alternative prevedono presupposti, prescrizioni e modalità di esecuzione della sanzione penale della reclusione sul territorio, piuttosto che all’interno di un istituto penitenziario; ad esse si affiancano i lavori di pubblica utilità, nella triplice declinazione di sanzione penale alternativa¹, di obbligo del condannato ammesso alla sospensione condizionale della pena², ed, infine, quale obbligo dell’imputato in stato di sospensione del processo e messa alla prova³.

L’istituto della messa alla prova, in precedenza previsto solo nella legislazione minorile, è stato esteso agli adulti per reati con pena edittale pecuniaria - o detentiva non superiore, nel massimo, ad anni quattro -.

La messa alla prova comporta, oltre all’obbligo del lavoro di pubblica utilità sopra descritto, la “*prestazione di condotte volte all’eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato. Comporta altresì l’affidamento dell’imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l’altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l’osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali*” (art. 3, comma 1, legge 67/2014). Con l’esito positivo della prova è prevista l’estinzione del reato.

Tutte le persone sottoposte alle misure sin qui sinteticamente presentate sono prese in carico dagli Uffici di Esecuzione Penale Esterna che, in relazione al reato commesso e alla situazione socio-familiare di ciascuno, hanno il compito di individuare e predisporre il percorso penale previsto nel programma di trattamento con il fine di prevenire la recidiva, ricostruire il legame sociale interrotto dalla commissione del reato e creare (o, talvolta, *ri-creare*) le condizioni di inclusione nella comunità sociale di riferimento.

L’intervento dell’UEPE non può prescindere dal coinvolgimento delle realtà presenti sul territorio: anche la Raccomandazione Europea R (2010)1 fa esplicito riferimento alla necessità del coinvolgimento della comunità locale e della società civile nelle attività di *probation*⁴. (punti 12 e 37, R(2010)1)

¹ Diverse fonti normative individuano i lavori di pubblica utilità quale sanzione penale specifica: A) in tema di detenzione e traffico di sostanze stupefacenti di lieve entità commesso da persona tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, tale sanzione è prevista dall’art 73, comma 5-bis, del Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309; B) in materia di reati devoluti alla competenza del Giudice di Pace, detta sanzione è contemplata ai sensi dell’art. 54 del Decreto Legislativo 28 agosto 2000, n. 274; C) in caso di reati conseguenti alla violazione del Codice della Strada, detta sanzione è prevista nei casi di cui agli articoli 186, comma 9-bis e 187, comma 8 bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

² Ai sensi di quanto previsto dall’art. 165 del Codice Penale e dall’art. 18-bis delle disposizioni di coordinamento e transitorie del Codice penale

³ Ai sensi del disposto di cui all’art. 1, comma 1, lettera “i” della legge 28 aprile 2014 n. 67

⁴ “*Tale termine descrive l’esecuzione in area penale esterna di sanzioni e misure, definite dalla legge ed imposte ad un autore di reato. Comprende una serie di attività ed interventi, tra cui il controllo, il consiglio e l’assistenza, mirati al reinserimento sociale dell’autore di reato, ed anche a contribuire alla sicurezza pubblica*” R(2010)1.

4. Il contesto territoriale e l'utenza

Nell'esposizione dei dati inerenti l'utenza si ritiene più opportuno separare le specifiche realtà degli UEPE di Torino - a cui afferiscono i territori delle province di Torino e Asti - e Cuneo, pur rilevando sostanziali analogie. Si riportano di seguito (Tab. 1 e 2) i dati relativi alle sanzioni e misure di comunità, tralasciando gli incarichi relativi alle indagini socio-familiari propedeutiche alla concessione di tali misure (che costituiscono comunque rispettivamente il 42,5% e il 44,6% del carico di lavoro degli UEPE di Torino e Cuneo) poiché ad esse saranno indirizzate le progettualità oggetto del documento.

Le misure prese in esame riguardano l'affidamento in prova al servizio sociale, l'affidamento terapeutico e la detenzione domiciliare, la sanzione del lavoro di pubblica utilità e la messa alla prova.

L'esame dei dati in questione permette di evidenziare, in primo luogo, il notevole incremento percentuale delle misure adottate che, sul territorio cuneese sono passate, dal numero complessivo di 1066 nel 2014 (anno di introduzione della probation) alle 1478 del 2017, con un incremento percentuale del 27,8%. Per quanto concerne il distretto di Torino l'incremento percentuale nel medesimo periodo si attesta sul 35,7% con un correlativo passaggio, in termini assoluti, dai 2606 utenti del 2014 ai 4057 del 2017. Il dato aggregato relativo ad entrambi i distretti evidenzia un numero crescente di persone seguite, dalle 3672 unità nel 2014 alle 5535 del 2017, con un incremento percentuale corrispondente del 33,6%.

Si tratta, com'è evidente, di un *trend* consolidato che, a fianco di una crescita esponenziale dell'istituto della messa alla prova e delle detenzioni domiciliari vede una contenuta flessione della sanzione dei lavori di Pubblica Utilità e una complessiva tenuta dei casi di affidamento in prova, nelle sua duplice declinazione. In altri termini, l'incremento complessivo delle misure di comunità pare riferibile ad un ampliamento oltre i tradizionali limiti delle modalità alternative di espiazione della condanna, in un'ottica progressivamente più orientata ad una prevenzione selettiva che ad un riflesso sanzionatorio.

Le percentuali degli stranieri, pur attestandosi su tassi rilevanti, appaiono certamente più contenute rispetto alla dimensione dell'esecuzione penale interna, in evidente connessione con la maggiore fragilità sociale e la sostanziale indisponibilità di agganci e sostegni efficaci nelle comunità territoriali: in particolare, sul totale casi: 23,4% Cuneo 22,3% Torino (Cuneo 28% detenzione domiciliare, 14,2% LPU, 19,8% messe alla prova; Torino 27,5% detenzione domiciliare, 14,4% LPU, 13,9% messa alla prova).

Per i giovani 18/29 anni sui dati in tabella: Torino 19,1% , con il 27% delle MAP e 30,7% LPU; Cuneo 22,5%, con 25% MAP e 27,5% LPU.

Grafico 1 - sanzioni e misure di comunità Cuneo

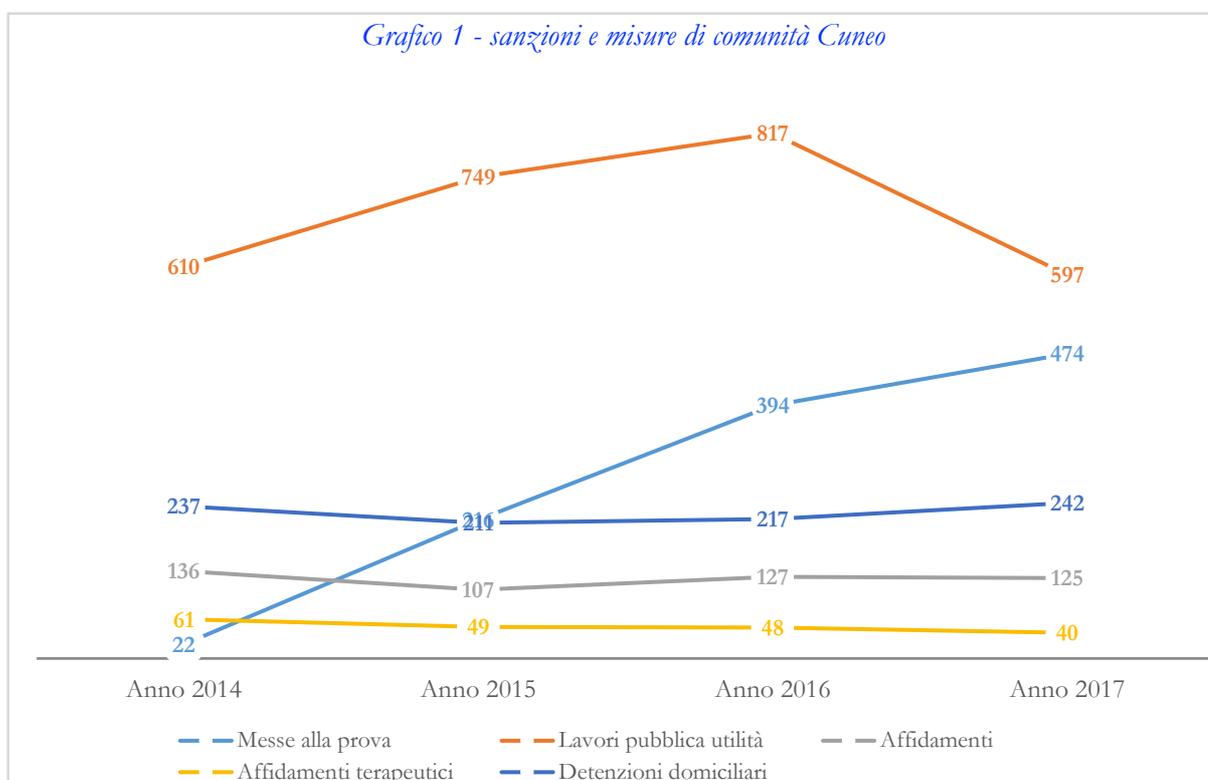


Tabella 1 - sanzioni e misure di comunità UEPE Cuneo

Tipologia incarico	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
Messe alla prova	22	216	394	474
Lavori pubblica utilità	610	749	817	597
Affidamenti	136	107	127	125
Affidamenti terapeutici	61	49	48	40
Detenzioni domiciliari	237	211	217	242
<i>Totali</i>	<i>1066</i>	<i>1332</i>	<i>1603</i>	<i>1478</i>

Grafico 2 - sanzioni e misure comunità Torino

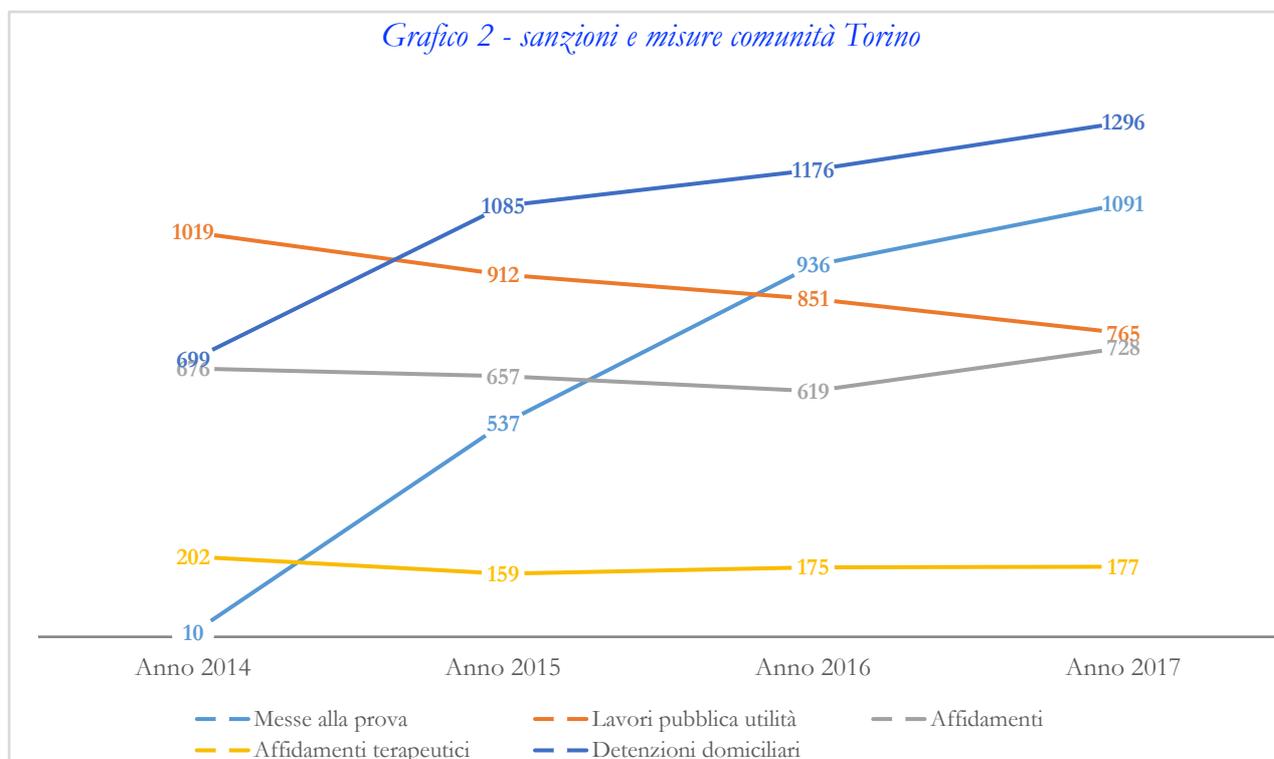


Tabella 2 - sanzioni e misure di comunità UIEPE Torino

Tipologia incarico	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
Messe alla prova	10	537	936	1091
Lavori pubblica utilità	1019	912	851	765
Affidamenti	676	657	619	728
Affidamenti terapeutici	202	159	175	177
Detenzioni domiciliari	699	1085	1176	1296
<i>Totali</i>	<i>2606</i>	<i>3350</i>	<i>3757</i>	<i>4057</i>

5. La programmazione degli interventi e le ragioni della coprogettazione

Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna si collocano all'interno del Ministero della Giustizia nell'ambito del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità.

Negli ultimi anni il settore dell'esecuzione penale esterna ha attraversato un processo di rinnovamento e riorganizzazione che ha portato, attraverso una serie di interventi normativi, ad ampliare e consolidare un nuovo modello di risposta alla commissione dei reati, implementando e potenziando il ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione attraverso percorsi che, pur mantenendo la natura sanzionatoria, siano in grado di sostenere il reinserimento sociale e, nel contempo, di rafforzare la dimensione riparativa della giustizia penale.

Le linee programmatiche sono state rivolte al miglioramento della qualità degli interventi e tesi alla costruzione di un sistema che preveda un sempre più serio e duraturo impegno dell'autore di reato, a partire dalle sue condizioni di vita personale e familiare, con il coinvolgimento del contesto territoriale di appartenenza. Nelle "Linee di indirizzo" del Capo del Dipartimento della Giustizia minorile e di Comunità del gennaio 2017, si afferma che *"La capacità di organizzare un ventaglio di sanzioni commisurate all'entità delle violazioni commesse implica una nuova cultura della pena, intra ed extra moenia, basata sul rispetto della dignità e dei diritti degli autori di reato e della loro capacità di scelta. Viene progressivamente abbandonata la cultura "trattamentale" che premia i più meritevoli concedendo loro di scontare la pena fuori dal carcere. Gli UEPE costruiscono il contenuto delle misure di Comunità, intercettando gli autori di reato nel territorio e offrendo loro reali alternative, che abbattano la recidiva. Queste operazioni, tuttavia, possono essere realizzate solo all'interno del contesto territoriale, insieme a tutte le altre agenzie, pubbliche e private, che in esso agiscono: l'abbattimento della recidiva è, infatti, lo scopo dell'azione amministrativa, cui tutti contribuiscono, ciascuno in linea con la propria mission istituzionale."*

Un rapporto stretto e costante con il territorio e l'attività di raccordo per attivare e coinvolgere le reti esistenti nel lavoro di inclusione degli autori di reato, costituiscono dunque le peculiarità dell'azione degli UEPE che, nel corso degli anni, hanno costruito relazioni durevoli con gli enti e le istituzioni attive nelle comunità locali. Tali linee d'azione affondano le proprie radici nella consapevolezza che la prevenzione della recidiva, il reinserimento sociale degli autori di reato, la responsabilizzazione delle persone con processo sospeso, possono essere realizzate solo con la partecipazione attiva delle agenzie territoriali operanti nella comunità locale.

Le linee guida dipartimentali si indirizzano inoltre verso il superamento di un sistema basato sulla presa in carico individuale, per incrementare la *specializzazione* e la *multiprofessionalità* degli interventi per settori omogenei, il lavoro con gruppi di utenti e il lavoro di comunità.

Il lavoro di gruppo vede coinvolti operatori UEPE e/o di altri enti, istituzionali o del terzo settore, con le persone in carico al servizio e richiede la collaborazione tra l'operatore cui è assegnato l'incarico e i conduttori del gruppo. La partecipazione del reo (o dell'imputato, in caso di *probation*) ai singoli incontri è parte integrante del trattamento, rappresenta una concreta proposta di cambiamento e arricchimento e assume il suo vero significato quando si colloca all'interno di una prospettiva progettuale che accompagna l'esecuzione della misura o sanzione di comunità.

Le relazioni che si stabiliscono all'interno del gruppo consentono di superare i limiti del rapporto duale, modificano gli equilibri dei saperi e dei comportamenti, richiedono un cambiamento continuo del proprio punto di vista, aumentano le capacità di assunzione delle proprie responsabilità. L'eterogeneità del gruppo offre possibilità di aiuto reciproco, sostegno e integrazione delle diversità.

Per quanto riguarda gli **interventi per settori omogenei**, la specializzazione di alcuni operatori, chiamati ad intervenire per gruppi di tematiche individuate (quali, ad esempio, le dipendenze patologiche, i reati sessuali, l'appartenenza alle varie organizzazioni criminali, la violenza nelle relazioni di intimità e in ambito domestico) può rivelarsi uno strumento di particolare efficacia nella realizzazione di percorsi mirati, arricchiti dall'apporto di professioni e strumenti diversi, accomunati dalla particolare competenza rispetto allo specifico settore.

Le modifiche normative, in particolare l'introduzione della messa alla prova, hanno ampliato gli spazi di applicazione del paradigma della **giustizia riparativa**, delineando in modo più definito un modello operativo che include e restituisce centralità alla vittima del reato e richiede di valorizzare le occasioni per agevolare la partecipazione attiva del condannato in un percorso di riflessione critica che tenga conto delle vittime e delle possibili prospettive riparative. Già l'Ordinamento Penitenziario contemplava nell'esecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 comma 7) la prescrizione per il condannato di "adoperarsi a favore della vittima del reato". Tale prescrizione si è concretizzata prevalentemente attraverso forme di restituzione sociale che hanno previsto attività volontarie a favore della collettività. La successiva introduzione della pena dei lavori di pubblica utilità ha fatto propria la dimensione sociale della riparazione, sostituendo all'applicazione della pena detentiva il lavoro volontario presso enti pubblici o associazioni del privato sociale. Con l'istituto della messa alla prova il legislatore ha altresì posto l'accento non solo sulle forme di restituzione sociale prevedendo l'obbligatorietà del lavoro di pubblica utilità, ma anche sulla possibile attivazione di **percorsi di mediazione penale con la vittima**. Sono stati pertanto avviati progetti sperimentali che si sono sviluppati lungo una duplice direttrice: da un lato il lavoro con i gruppi teso a favorire la consapevolezza dei partecipanti attraverso la riflessione sulle conseguenze del reato; dall'altro la proposta di percorsi di mediazione che, laddove se ne ravvedano le condizioni, possono concretizzarsi nell'incontro tra la vittima e l'autore del reato.⁵

La Programmazione dell'Ufficio Interdistrettuale di Torino per il 2018 ha assunto le linee del Dipartimento assumendo come priorità **lo sviluppo sistemico delle reti**, senza il quale sarebbe illusorio immaginare un futuro credibile per la giustizia di comunità, e la costruzione di percorsi penali attraverso azioni di coprogettazione.

L'obiettivo è la istituzione e/o l'implementazione di reti interistituzionali tese a sostenere gli utenti nelle molteplici dimensioni – economiche, alloggiative, formative, lavorative, culturali, sanitarie, sportive, spirituali – nelle quali si declinano concreti ed efficaci percorsi di reinserimento. Accanto a queste è necessario prevedere uno strettissimo raccordo con enti scientifici, di formazione, studio e ricerca, che possa garantire ai progetti attivati una valutazione rigorosa ed approfondita, per misurarne l'impatto reale - ad esempio in termini di recidiva, di benessere, di considerazione delle vittime – pur nella consapevolezza della complessità dei percorsi e delle storie individuali.

Molti enti pubblici e del privato sociale si sono inoltre resi disponibili a convenzionarsi con i Tribunali per dare attuazione ai lavori di pubblica utilità o ad attività di restituzione sociale: si tratta di un patrimonio importante di risorse con le quali costruire concreti progetti di *giustizia di comunità*. Le convenzioni con i Tribunali per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità risultano essere 431. Di queste sono 166 le convenzioni con il Tribunale di Torino (di cui 83 con enti pubblici in particolare Comuni), 91 con il Tribunale di Asti (65 Comuni) e 80 con il Tribunale di Ivrea (68 Comuni); 94 le convenzioni con il Tribunale di Cuneo (68 con i Comuni).

Mentre alcuni già costituiscono interlocutori attivi nella concretizzazione di percorsi trattamentali e di sostegno alla persona, occorre valorizzare il prezioso contributo di tanti al nuovo modello di giustizia penale.

Nella programmazione interdistrettuale sono stati individuati alcuni ambiti di intervento su problematiche specifiche, con un coinvolgimento complessivo ipotizzato di circa 1000 utenti per i territori di competenza degli UEPE di Cuneo e Torino.

In particolare saranno coinvolte le persone sottoposte a misure penali per:

- delitti contro la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale;
- reati caratterizzati da violenza di genere;
- reati connessi a conflitti intrafamiliari, inadempimento degli obblighi familiari e maltrattamenti in famiglia;
- reati connessi con problematiche di dipendenza, con particolare attenzione al gioco d'azzardo patologico e fenomeni di *internet addiction*.

Rispetto a tali nuclei tematici sarà opportuno attivare, in ogni caso in cui ciò sia possibile, oltre a iniziative di riflessione individuale e collettiva, in un'ottica di incremento del benessere delle comunità, anche specifici strumenti, dotati della necessaria efficacia ed innovatività, quali, ad esempio:

⁵ L'incontro di mediazione può attuarsi sia tra l'autore del reato e la vittima specifica, sia con la vittima di un reato analogo.

- percorsi di inclusione comunitaria, con coinvolgimento delle comunità territoriali interessate;
- percorsi di mediazione interculturale;
- percorsi di *mindfulness*;
- percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale diretta ed indiretta;
- percorsi di valutazione, comunicazione e condivisione dei risultati ottenuti e dei servizi prodotti;
- percorsi di supervisione per gli operatori coinvolti nella realizzazione dei percorsi.

Con la co-progettazione che si intende avviare ci si pone in continuità gli indirizzi programmatori sopra descritti: si ritiene pertanto assolutamente funzionale, rispetto a tali direttrici di azione, adottare la scelta di attivare un **modello di co-progettazione di interventi e servizi da realizzarsi in modalità di partenariato pubblico privato con stipula di accordi di collaborazione.**

Tale scelta trova giustificazione:

- nell'attenzione per il terzo settore quale subsistema complesso in grado di sostenere meglio le **logiche di sviluppo** del sistema dei servizi nel particolare settore in oggetto;
- nella necessità di pervenire alla definizione di relazioni efficaci con qualificati soggetti e imprese non profit operanti nell'erogazione di servizi;
- nella necessità di valorizzare il ruolo degli organismi del terzo settore mediante iniziative che comportano capacità progettuali e di sperimentazione. La co-progettazione si configura come uno strumento potenzialmente capace di innovare le forme di rapporto più consolidate, poiché il soggetto del terzo settore che si trova a essere coinvolto nell'attuazione dei progetti viene a operare non più in termini di mero erogatore di servizi, ma assume un ruolo attivo rischiando risorse proprie e soluzioni progettuali.

La scelta di rinnovare la collaborazione con soggetti del terzo settore attraverso il sistema della co-progettazione si uniforma ai principi di adeguatezza ed economicità che implicano in particolare la verifica e l'accertamento:

- che gli obiettivi che l'UIEPE si propone di conseguire comportino la effettiva opportunità di co-progettare e di cogestire con un soggetto terzo un complessivo programma di intervento sociale o un determinato intervento/servizio;
- che la co progettazione e la gestione con un soggetto del terzo settore rispetti l'identità originaria del programma di intervento e/o del servizio, che non deve essere alterata, comportando lo svolgimento di ruoli non compatibili con la natura dei soggetti coinvolti;
- che sussistano nelle organizzazioni coinvolte le capacità organizzative, tecniche e un radicamento territoriale, con riguardo anche alla partecipazione alla programmazione locale, considerando e valutandone le vocazioni e le caratteristiche in una logica di sussidiarietà che favorisca l'affermazione e la crescita delle competenze;
- che la co progettazione si configuri come strumento fondamentale per promuovere e integrare la massima collaborazione fra i diversi attori del sistema al fine di rispondere adeguatamente ai bisogni della persona e della comunità in applicazione del principio della sussidiarietà.

In questo scenario, l'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di Torino, nell'ambito delle funzioni in materia di interventi di reinserimento sociale e realizzazione di percorsi penali sul territorio in una logica di Giustizia di Comunità, promuove una **procedura di evidenza pubblica** rivolta ai soggetti del terzo settore per verificare l'interesse e la disponibilità **a definire un progetto di interventi sociali e psico-pedagogici in rete in campo penale e a gestire gli stessi in partenariato pubblico privato.**

6. Obiettivi della co-progettazione e ambiti territoriali di intervento

La co-progettazione ha per oggetto la definizione progettuale di iniziative, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partnership tra UIEPE Torino e i soggetti a questo scopo individuati, con la messa in comune di risorse o con l'azione di ricerca di ulteriori risorse aggiuntive derivanti da differenti canali di finanziamento (es. partecipazione a bandi regionali, europei, ecc.).

Nello specifico i contenuti del presente percorso di co-progettazione attengono ai programmi di intervento, come dettagliati nella schede allegate (scheda di Programma e scheda tecnica di Programma 1 e 2)

Detti programmi dovranno essere realizzati sui territori della Città Metropolitana di Torino e della Città e Provincia di Cuneo: sarà compito del percorso di co-progettazione modulare le attività e gli interventi in modo da rispondere alle specifiche esigenze dei singoli territori, curando di mantenere – tendenzialmente – una distribuzione della tipologia e della quantificazione degli interventi proporzionale al numero di utenti.

Il percorso di co-progettazione dovrà prevedere:

- un assetto di *governance* e di integrazione tra gli Enti sottoscrittori dell'accordo per la costituzione e regolazione della rete istituzionale per la co-progettazione di cui all'art. 15 delle l. 241/1990 e il partner progettuale nella gestione dei servizi e degli interventi;
- modalità operative – gestionali degli interventi e dei servizi oggetto di co-progettazione, caratterizzate da elementi di consolidamento e di ulteriore miglioramento del livello qualitativo raggiunto dai servizi e di sviluppo di percorsi innovativi e sperimentali;
- strumenti, modalità e tempi per il presidio, il controllo e la rendicontazione puntuale degli interventi sia sul piano dei contenuti tecnici sia sul piano amministrativo e gestionale;
- un piano economico che non si limiti alla puntuale finalizzazione delle risorse pubbliche ma che declini risorse proprie dedicate all'ambito di intervento oggetto di co-progettazione, tenendo come riferimento il Piano Finanziario Preventivo allegato.

7. Soggetti invitati a manifestare disponibilità alla co-progettazione

Sono invitati a manifestare la propria disponibilità alla co-progettazione, tutti i soggetti del terzo settore che, in qualsiasi forma, singola o associata, siano interessati ad operare per lo sviluppo dei contenuti indicati nei programmi soprarichiamati.

Sono enti del Terzo settore, ai sensi dell'art. 4, comma 1 del Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.

8. La procedura

La procedura di progettazione si sviluppa in più fasi:

- A. Pubblicazione di **avviso di manifestazione di interesse** per la selezione dei soggetti idonei con cui sviluppare le attività di co-progettazione e realizzazione - nel territorio della Città di Torino e della Città e Provincia di Cuneo - di una rete innovativa, integrata e diversificata dei servizi. Attraverso una procedura di evidenza pubblica, nel rispetto delle norme di legge e dei criteri di selezione, si prevede la pubblicazione di un avviso diretto a verificare l'interesse e la disponibilità di formazioni sociali senza fini di lucro, operanti nei territori sopra indicati, a definire in modo partecipato un progetto sociale di rete per l'attuazione del programma oggetto di coprogettazione e a gestire lo stesso in partenariato pubblico/privato. I soggetti che si candidano rispondendo all'avviso di manifestazione di interesse dichiarano in maniera esplicita e consapevole di voler costituire un'apposita Associazione Temporanea di Scopo (ATS) finalizzata alla realizzazione del presente percorso di co-progettazione con gli altri soggetti del terzo settore eventualmente dichiarati idonei a seguito della procedura di selezione.
- B. **Istruttoria per l'individuazione del partner progettuale** mediante valutazione delle candidature pervenute da parte di una commissione tecnica con applicazione dei criteri previsti dall'avviso pubblico. La commissione valuterà sia i requisiti soggettivi delle candidature sia la sussistenza dei requisiti relativi ai contenuti delle proposte progettuali. Al termine della fase istruttoria la commissione tecnica procederà all'ammissione alla co-progettazione dei soggetti partecipanti che hanno ottenuto una valutazione di idoneità, previa costituzione tra gli stessi di una Associazione Temporanea di Scopo (ATS) finalizzata alla co-progettazione
- C. **Co-progettazione per l'elaborazione del progetto definitivo** dei servizi e degli interventi, in forma concertata, tra enti pubblici sottoscrittori dell'accordo ex art. 15 l. 241/1990 e partner progettuali privati costituiti in ATS, partendo dalle proposte progettuali selezionate come idonee. Il processo di co-progettazione si svolge, attraverso fasi successive di approfondimento e di definizione degli elementi e dei contenuti progettuali, fino al raggiungimento del livello di sviluppo e di dettaglio richiesti da una progettazione di tipo "esecutivo". La elaborazione del progetto definitivo dovrà, comunque, tendere a ricondurre ad un unico progetto condiviso i diversi contributi e proposte progettuali selezionati, garantendo livelli di coerenza con gli stessi e non contenendo modifiche e variazioni tali da alterarne, sotto il profilo tecnico ed economico, le caratteristiche e gli elementi essenziali. Il progetto definitivo comprende il piano economico-finanziario, l'assetto organizzativo, il sistema di monitoraggio e di valutazione. Fasi ulteriori di progettazioni integrate di dettaglio potranno essere riattivate nel corso del periodo di attuazione dei Programmi oggetto di co-progettazione.
- D. **Negoziazione dell'Accordo Procedimentale** a conclusione della fase di co-progettazione tra il partner pubblico e il partner progettuali privati costituiti in ATS. La negoziazione è finalizzata a definire in modo congiunto i contenuti dell'accordo di collaborazione per la realizzazione del progetto definitivo condiviso nella fase di co-progettazione.
- E. **Stipula dell'Accordo Procedimentale.** Conclusa positivamente la fase di negoziazione dei contenuti dell'accordo procedimentale, previa approvazione degli atti della procedura con provvedimento del Dirigente responsabile del Servizio, tra il partner pubblico e il partner progettuale privato è stipulato, nella forma della convenzione, l'accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 11 della legge 12 agosto 1990 n. 241 e dell'art. 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449.

L'esito di questo percorso suddiviso in fasi è la costituzione di un **partenariato pubblico/privato sociale** da realizzare

attraverso:

- una **organizzazione temporanea costituita tra partner pubblico e partner privati** (raggruppati in ATS) per l'integrazione temporanea delle rispettive organizzazioni, risorse e competenze ai fini della coproduzione e gestione dei servizi e delle attività coprogettate;
- la concessione di **misure di collaborazione pubblica** di tipo organizzativo, economico e finanziario a sostegno della partecipazione, priva di finalità di lucro, dei partner progettuali, all'esercizio della funzione pubblica sociale;
- **risorse pubbliche**, con funzione compensativa e non corrispettiva, concesse solo a titolo di copertura e rimborso dei costi vivi effettivamente sostenuti, rendicontati e documentati dal partner progettuale;
- **l'obbligo di restituzione**, a consuntivo, di quanto eventualmente percepito in più rispetto ai costi effettivamente sostenuti.

9. Tempistiche e durata della Co-progettazione

Lo sviluppo dell'iter procedurale soprarichiamato potrà avere le seguenti tempistiche indicative:

- GIUGNO 2018 – Approvazione del **Documento preliminare**
- GIUGNO-AGOSTO 2018 - Pubblicazione di **Avviso di manifestazione di interesse**
- AGOSTO-SETTEMBRE 2018 **Istruttoria per l'individuazione del partner progettuale**
- OTTOBRE 2018 **Co-progettazione**: elaborazione del progetto definitivo dei servizi e degli interventi, in forma concertata, tra ente pubblico e partner progettuale privato
- OTTOBRE-NOVEMBRE 2018 Negoziazione e stipula **dell'Accordo Procedimentale**.

La durata della convenzione "Accordo di Collaborazione" relativa alla co-progettazione è annuale, con opzione di rinnovo per non più di due volte, secondo quanto di seguito specificato ed a partire dalla data di sottoscrizione della convenzione stessa.

Al termine di detto periodo la convenzione sarà sottoposta a valutazione, onde verificare:

- a. L'efficacia degli interventi esperiti;
- b. La disponibilità delle risorse finanziarie pari a quelle disponibili per la prima annualità, necessarie per la prosecuzione degli interventi;
- c. La possibilità di una implementazione del progetto - nei limiti del 20% dell'importo complessivo stimato della co-progettazione - e di un potenziamento della rete di enti pubblici disponibili a partecipare alla co-progettazione, previa integrazione dell'accordo interistituzionale ex art. 15 l. 241/1990;
- d. La possibilità di un potenziamento ed implementazione degli interventi, susseguente ad eventuali incrementi delle variabili di cui ai precedenti punti, ferme restando l'estensione territoriale, le linee progettuali e gli obiettivi contenuti nel presente documento.

La valutazione di cui sopra dovrà essere conclusa entro i trenta giorni susseguenti la data di scadenza annuale della co-progettazione, onde procedere:

- 1 Al rinnovo della convenzione, (ove si renda opportuna la riformulazione di aspetti relativi alle modalità tecniche di realizzazione degli interventi oggetto della co-progettazione al fine di incrementarne l'efficacia attesa, fermo restando quanto statuito dal piano economico- finanziario preventivo originario) in caso di invarianza delle risorse di cui alla precedente lettera b. , disponibili per la successiva annualità;
- 2 Al mancato rinnovo della medesima, in caso di avveramento della condizione negativa della indisponibilità – a causa di mancati stanziamenti di bilancio - delle risorse finanziarie dedicate di cui alla precedente lettera b.;

Il valore complessivo finanziario stimato della procedura è pertanto determinato nella misura di € 424.436, pari al triplo di quanto indicato nel Piano annuale economico-finanziario preventivo della co-progettazione.

ALLEGATI:

Allegato a - Scheda Programma 1 – “Percorsi tematici di responsabilizzazione e sviluppo di comunità”

Allegato b - Scheda Tecnica di Programma 1

Allegato c - Scheda Programma 2 – “Strumenti e metodi trasversali ed innovativi specifici a servizio dello sviluppo di comunità”

Allegato d - Scheda Tecnica di Programma 2

Allegato e - Accordo di costituzione di rete interistituzionale ai sensi dell’art. 15 l. 241/90

Allegato f - Piano economico - finanziario preventivo della coprogettazione