

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI
IN MATERIA DI MESSA ALLA PROVA DELL'IMPUTATO

(Anno 2021)

(Articolo 7, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67)

Presentata dal Ministro della giustizia

(CARTABIA)

Comunicata alla Presidenza il 10 giugno 2022

PAGINA BIANCA



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ

RELAZIONE AL PARLAMENTO

SULL'ANDAMENTO DELLA MESSA ALLA PROVA

(ART. 7 COMMA 2 LEGGE 28 APRILE 2014 N. 67)

INDICE

Premessa.....	3
1. L'istituto della messa alla prova. Andamento statistico e analisi dell'evoluzione della misura.....	5
2. Attività di supporto all'azione degli uffici di esecuzione penale esterna.....	14
2.1 Indicazioni procedurali. Protocolli, sportelli e osservatori.....	14
2.2 Indicazioni organizzative. La specializzazione e la multi-professionalità.....	17
2.3 Indicazioni metodologiche. Lavoro con i gruppi e nuovo modello d'indagine.....	18
3. Interventi in materia di lavori di pubblica utilità.....	20
3.1. Attività di promozione, a livello locale, della stipula di accordi con enti e associazioni per lo svolgimento del lpu nell'ambito della messa alla prova.....	22
4. Attività di impulso dei rapporti con il volontariato.....	28
4.1 Il contributo dei volontari del Servizio Civile universale.....	30
5. Attività riparativa e di mediazione penale.....	32
6. Gli interventi di implementazione delle risorse.....	33
Conclusioni.....	37



Premessa

Il sistema punitivo italiano, per le pene che non superino i 4 anni di detenzione, disegna un ventaglio di sanzioni e misure cd “di comunità”, che si sviluppano sul territorio. Sulla scia del *probation* di stampo europeo crescono nel nostro Paese, con numeri importanti, le *community measures and sanctions*. Nella prospettiva di riforma in corso (Legge delega n. 134 del 27 settembre 2021), vengono previsti nuovi istituti e viene ampliata la portata di quelli esistenti.

Il sistema sospensivo-probatorio italiano è diversificato ed è applicabile nella fase predecisoria, in quella decisoria e in quella di esecuzione della pena.

L'applicazione dell'istituto della “messa alla prova” (*probation* in fase predecisoria) sospende il processo, proponendo all'imputato un percorso di riparazione, composto da una pluralità di impegni di tipo risarcitorio e, più genericamente, riparativo. Se la prova va a buon fine, il reato è estinto. La legge delega citata chiede al Governo di “estendere l'ambito di applicabilità della messa alla prova dell'imputato, oltre ai casi previsti dall'art. 550, comma 2, del codice di procedura penale, a ulteriori specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto. Sono appena terminati i lavori della commissione istituita dall'on Ministra per l'attuazione della legge delega e non sfugge la portata di tale estensione in termini di crescita dell'Istituto.

Applicato nella fase decisoria, il sistema sospensivo prevede la sospensione condizionale della pena, che può essere semplice o con obblighi a carico del condannato.

Infine, nella fase di esecuzione, l'ordinamento prevede le misure alternative alla detenzione: affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà. Le pene alternative al carcere, in senso stretto, possono essere concesse direttamente dalla libertà o dopo un periodo di detenzione, sempre entro i 4 anni di pena.

Esistono poi le sanzioni sostitutive della pena, irrogate dal giudice della cognizione con la sentenza di condanna, la più importante delle quali è il lavoro di pubblica utilità, che consiste in prestazioni d'opera gratuita a favore della comunità dei liberi, in settori particolarmente sensibili (enti pubblici, associazioni con spiccata vocazione sociale ecc.). Anche in questo settore la legge delega prevede l'ampliamento delle pene sostitutive delle pene detentive brevi (detenzione domiciliare e semilibertà, irrogate direttamente dal giudice della cognizione quando la durata delle pene detentive sia compresa nel limite di quattro anni, lavoro di pubblica utilità per quelle entro i tre anni).

La “ratio” di tale assetto normativo, arricchito nell’ultimo decennio di norme di nuovo conio è, indubbiamente, quello di ridurre la pena detentiva a *extrema ratio* favorendo la crescita delle sanzioni da scontare sul territorio.

Orbene, se i dati statistici dell’ultimo decennio attestano un’ascesa esponenziale delle misure di comunità, nella prospettiva di riforma i numeri sono destinati a crescere ulteriormente. Nel corso del 2021, l’amministrazione si è impegnata, dunque, a preparare il terreno perché sia favorita la crescita del sistema e gli uffici di esecuzione penale esterna possano agire come uffici di *probation* di stampo europeo, con una multidisciplinarietà d’interventi tarata sulle diverse misure da gestire, alcune con valenza essenzialmente deflattiva, altre con funzione rieducativa.

Si è proseguito con le riflessioni sulle migliori strategie per la crescita del *probation*, già avviate durante la fase acuta della pandemia. Nel perseguire l’obiettivo costituzionale di favorire l’accesso a risposte punitive diverse dalla detenzione, ci si è occupati anche di aumentare i flussi in uscita dagli istituti penitenziari, attraverso l’implementazione delle opportunità di fruizione delle misure alternative, soprattutto per i detenuti sprovvisti di strutture di supporto esterne. Ma anche la riflessione sulle misure di comunità, la cui genesi si sviluppa direttamente all’interno del consorzio sociale, ha prodotto risultati, in termini di organizzazione delle priorità d’intervento, come descritto di seguito.

È stato ulteriormente rafforzato l’approccio collegiale nello sviluppo delle misure di comunità, che vede il significativo apporto di ciascuno degli attori istituzionali, giudici, avvocati, assistenti sociali, con il coinvolgimento del volontariato. Gli strumenti più efficaci per garantire l’adeguata accelerazione del processo di crescita si ravvisano negli Osservatori Permanenti presso i tribunali, che stabilizzano il sistematico confronto tra le parti nonché il superamento delle criticità riscontrate e l’aggiornamento dei precedenti protocolli di intesa per la migliore attuazione della messa alla prova. Inoltre, si potenzia lo sviluppo degli Sportelli Map, spazi dedicati all’interno del tribunale, a disposizione degli avvocati e dell’utenza, ove è possibile non solo ricevere informazioni, ma anche avviare la pratica per la sospensione del processo e l’avviamento alla misura, consentendo così, oltre allo snellimento delle procedure, anche l’ottimizzazione delle risorse umane, tanto dell’ufficio di esecuzione penale esterna che del tribunale.

Alla stregua, è apparsa funzionale (non solo in termini di gestione degli spazi degli uffici in tempo di crisi pandemica) anche la delocalizzazione degli uffici, ossia la creazione di spazi di prossimità all’interno dei tribunali, dei comuni o dei servizi territoriali, ove ascoltare l’utenza e confrontarsi con gli interlocutori istituzionali. Soprattutto in territori complessi dove i

collegamenti non sono facili (ad esempio la Sicilia) gli sportelli di prossimità realizzati si sono rivelati preziosi strumenti organizzativi.

Nella prospettiva di riforma, l'aumento a sei anni del tetto di pena per l'accesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova comporta l'organizzazione di procedure più snelle, di risposte più immediate e, soprattutto, di programmi più ricchi da proporre agli imputati che prestino il proprio consenso alla misura.

Al fine di rafforzare, con l'adeguato supporto informatico e tecnologico, la circolarità delle informazioni e la prossimità dei servizi, è stato ripreso e portato avanti il progetto del "Portale per i lavori di pubblica utilità", presso il Gabinetto del Ministro, che consentirà, una volta ultimato, la consultazione in tempo reale delle opportunità di lavoro di pubblica utilità su tutto il territorio nazionale. Sarà ad uso dei cittadini, degli avvocati, degli uffici di *probation* e dei tribunali. Sarà possibile, con tale strumento, sostenere più agevolmente l'aumento del lavoro di pubblica utilità conseguente all'approvazione della riforma.

La presente relazione evidenzia, nei dettagli, l'andamento della misura probatoria più innovativa e recente del sistema di *probation* italiano, la sospensione del procedimento con messa alla prova, evidenziando punti di forza e criticità.

§ 1. *L'istituto della messa alla prova. Andamento statistico e analisi dell'evoluzione della misura.*

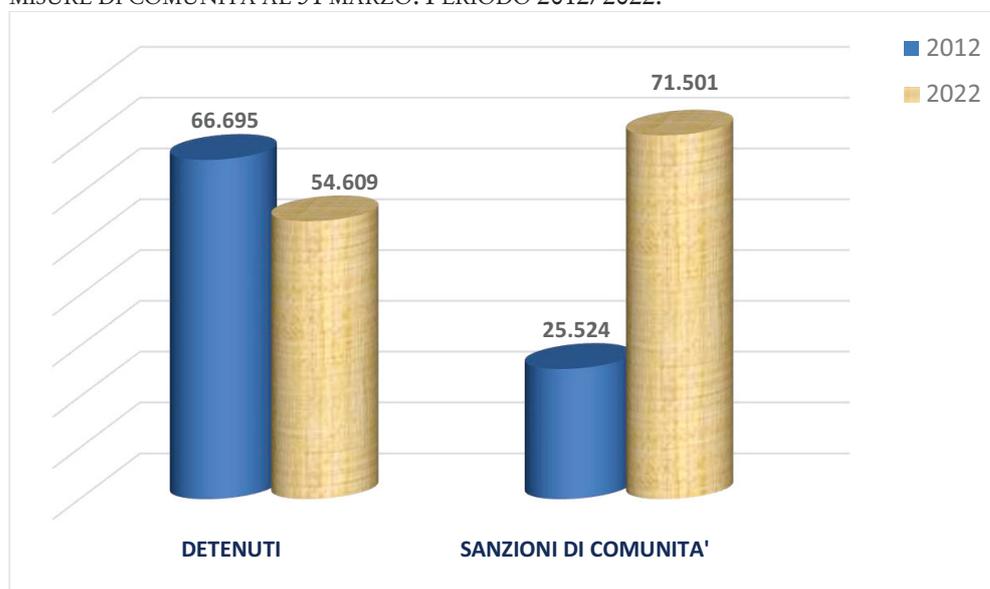
Il grafico n. 1 evidenzia la conferma di una tendenza iniziata negli ultimi dieci anni, ovvero la progressiva diminuzione del numero dei detenuti e, per contro, il notevole e costante incremento dei soggetti in carico agli uffici di esecuzione penale esterna.

Con riferimento all'andamento quantitativo della misura della sospensione del procedimento con messa alla prova per adulti, si precisa che il numero dei casi è passato da 34.931 nel 2020 a 48.008 nel 2021, registrando un incremento pari all'37% (GRAFICO N. 2). Tale incremento, oltre a risultare in linea con la crescita costante conosciuta dalla misura fin dalla sua introduzione nel nostro ordinamento, costituisce presumibilmente un chiaro segnale del superamento dell'impatto che la pandemia, legata all'infezione da covid-19, ha determinato, in particolare nel 2020, sull'attività degli uffici giudiziari e, di conseguenza, sul sistema di esecuzione penale esterna a livello nazionale. Il forte incremento del ricorso alla messa alla prova, registrato nel corso del 2021, tra l'altro, è risultato uniforme sull'intero territorio nazionale, con un incremento pari al 40% al centro, al 37% al nord e al 36% al sud d'Italia (GRAFICI N. 3-4).

È importante evidenziare che al considerevole incremento del numero di messe alla prova corrisponde, come negli anni passati, un numero certamente contenuto e per di più in ulteriore calo di revoche pari all'1,5 % (nel 2020 risultava pari al 2,2% e nel 2019 al 2,7%).

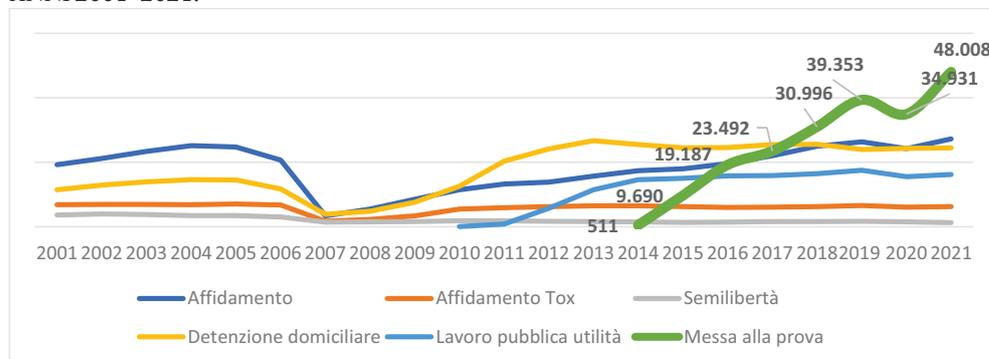
Il grafico sottostante registra complessivamente un numero importante di soggetti sottoposti a misure e sanzioni di comunità; dal 2012 ad oggi, infatti, l'incremento è stato pari al +180%. Il trend di incremento del numero delle misure e sanzioni di comunità attesta in particolare le buone e ormai consolidate interlocuzioni tra l'autorità giudiziaria e gli uffici di esecuzione penale esterna che ha messo in campo collaborazioni tese a semplificare le procedure, ad ottimizzare i risultati e a incrementare e differenziare le occasioni di svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova, nonché programmi di giustizia riparativa e attività sociali a valenza riparativa e di volontariato. L'insieme delle variabili menzionate è andato così a sviluppare e consolidare ulteriormente un modello di probation italiano, al passo con quanto avviene da tempo nei paesi europei di consolidata tradizione in materia.

GRAFICO N. 1 - NUMERO DETENUTI E DI SOGGETTI AMMESSI A BENEFICIARE DI SANZIONI E MISURE DI COMUNITÀ AL 31 MARZO. PERIODO 2012/2022.



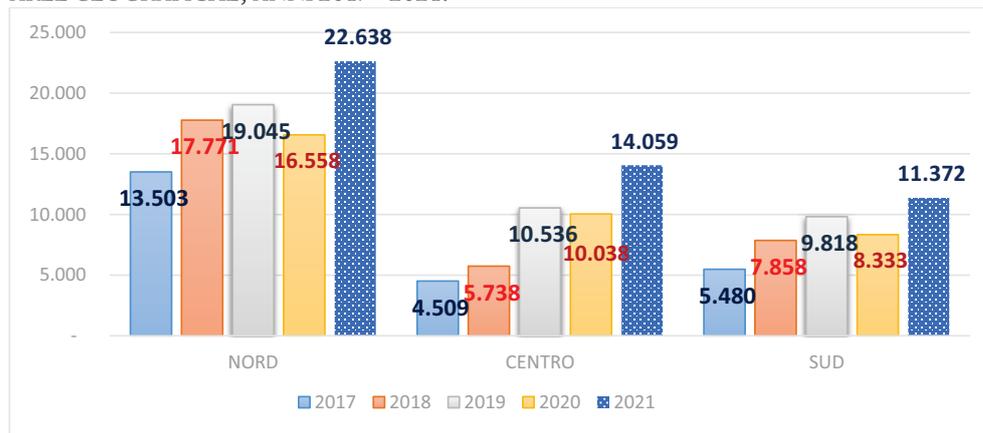
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 2 - ANDAMENTO MISURE E SANZIONI DI COMUNITÀ. SOGGETTI GESTITI NELL'ANNO ANNI 2001- 2021.



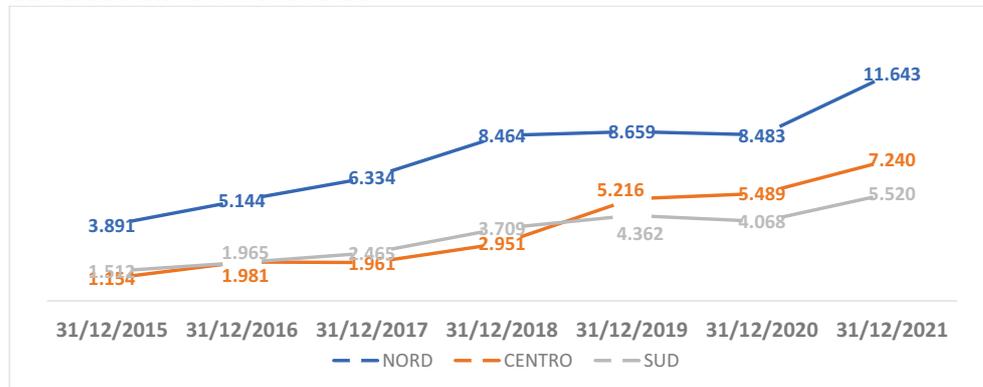
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 3 - MESSA ALLA PROVA – INCARICHI GESTITI NELL'ANNO. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE, ANNI 2017 - 2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 4 - MESSA ALLA PROVA – INCARICHI A FINE MESE. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE ANNO 2014-2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.



GRAFICO N. 5 - ANDAMENTO STATISTICO DELLA MESSA ALLA PROVA. PERIODO MAGGIO 2014 – MARZO 2022.

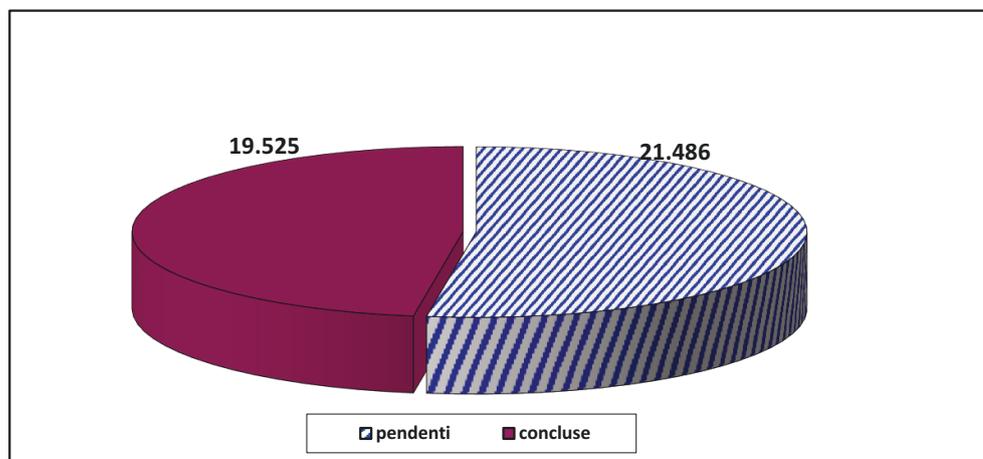


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

A distanza di otto anni dall'introduzione dell'istituto, nonostante la problematica della pandemia da covid-19, il numero di misure in corso a fine mese continua a mantenere un andamento incrementale e, in particolare, dal 31.12.2021 (24.400) al 31.03.2022 (24.749) l'aumento è risultato pari al +2%.

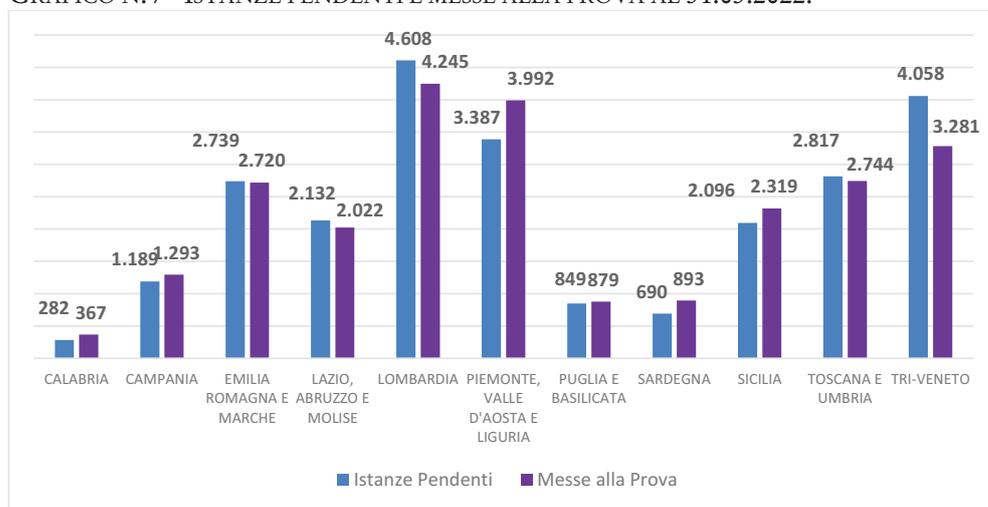
Da marzo 2021 a marzo 2022, delle istanze pervenute agli UEPE, risultano concluse 19.525 e 21.486 pendenti. Si vedano di seguito i grafici n. 6 e n. 7.

GRAFICO N. 6 - ISTANZE DI MESSA ALLA PROVA PERVENUTE AGLI UEPE. PERIODO MARZO 2021 – MARZO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 7 - ISTANZE PENDENTI E MESSE ALLA PROVA AL 31.03.2022.



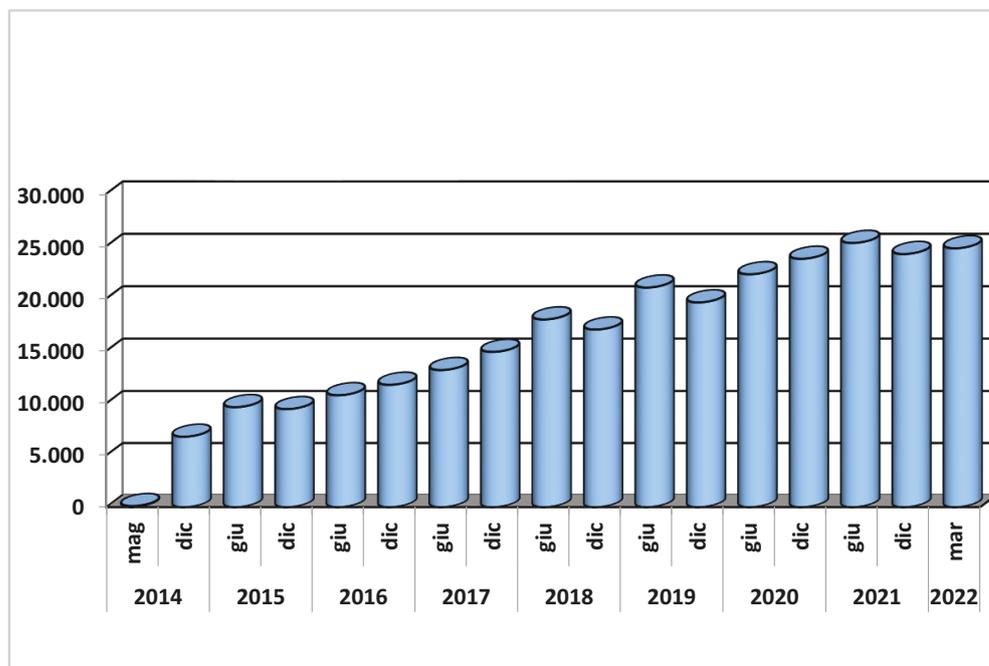
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Nell'anno in esame, rispetto al 2020, si registra mediamente un decremento del divario esistente fra il numero delle istanze lavorate e di quelle in fase di istruttoria. Tale decremento, determinato dalla recente immissione in servizio di nuovo personale della professionalità di servizio sociale, dagli accordi tecnico-operativi stipulati fra gli uffici di esecuzione penale esterna e gli uffici giudiziari per la gestione della messa alla prova, nonché dall'incremento e dalla differenziazione della disponibilità di posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova presso enti e associazioni senza scopo di lucro e dal forte impatto sociale che, tra l'altro, in molti casi hanno continuato ad ospitare imputati in messa alla prova anche durante il periodo di pandemia da covid-19 (per esempio la Croce Rossa Italiana, Legambiente, l'Ente Nazionale Protezione Animali-ENPA).

La fase istruttoria o d'indagine, pertanto, a seguito degli interventi di impulso e coordinamento voluti da questo Dipartimento, quali la sperimentazione di nuovi modelli d'indagine che tengono maggiormente conto dell'effettiva complessità delle situazioni, presenta mediamente una durata inferiore rispetto agli anni passati.

Il grafico n. 8 mostra, nel dettaglio, l'andamento delle istanze pendenti alla fine di ogni mese presso gli UEPE, dal 31 maggio 2014 al 31 marzo 2022.

GRAFICO N. 8 - ISTANZE PER MESSA ALLA PROVA PENDENTI A FINE MESE MAGGIO 2014 - MARZO 2022.

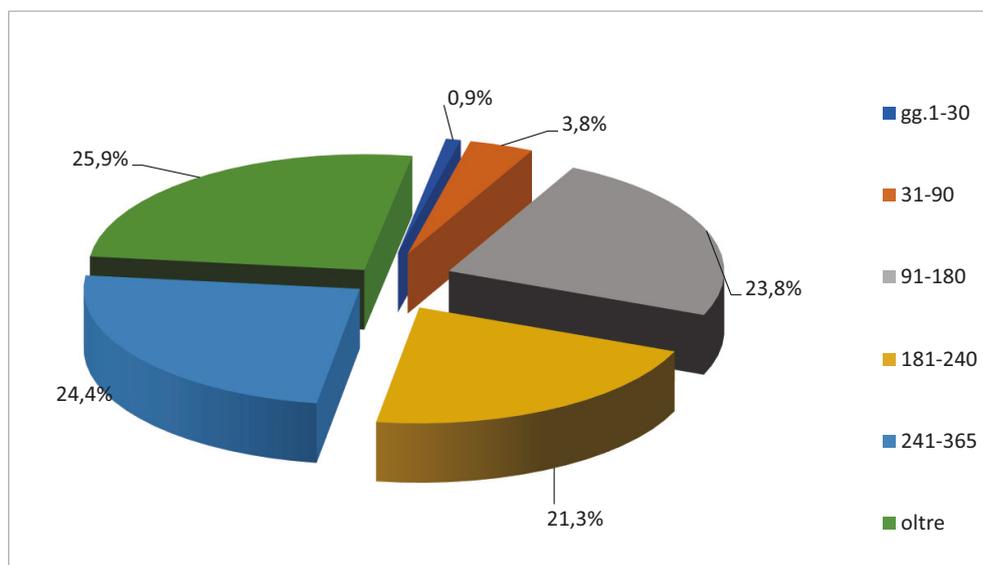


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

L'andamento delle richieste, infatti, mostra diffusamente sull'intero territorio nazionale una marcata dinamica crescente, a conferma del permanere dell'interesse nei confronti di questo istituto che, se ben gestito, accanto alla valenza deflattiva per i tribunali, è chiamato a soddisfare istanze special preventive e di risocializzazione, mediante l'incentivazione di comportamenti riparativi indirizzati alla persona offesa dal reato e, più in generale alla collettività.

Quanto alla durata della sospensione del procedimento con messa alla prova (GRAFICO N. 9) si rileva, rispetto al 2020, una diminuzione, ovvero il 26% va oltre i 365 giorni (nel 2020 risultava il 36%), il 24% si mantiene entro il limite dei 365 giorni (nel 2020 risultava pari al 30%), il 21% entro i 240 giorni (nel 2020 risultava pari al 15%), il 24% entro i 180 giorni (nel 2020 risultava pari al 16%), il 4% entro i 90 giorni (nel 2020 risultava pari al 3%) e, infine, l'1% entro i 30 giorni (nel 2020 risultava inferiore all'1%). Siamo perciò in presenza di una misura che vede assestare la propria durata media e, al contempo, assumere contenuti trattamentali sempre più ricchi e diversificati, puntando al coinvolgimento dell'imputato in attività concrete di tipo risarcitorio, riparatorio e di volontariato che meglio verranno trattate in seguito.

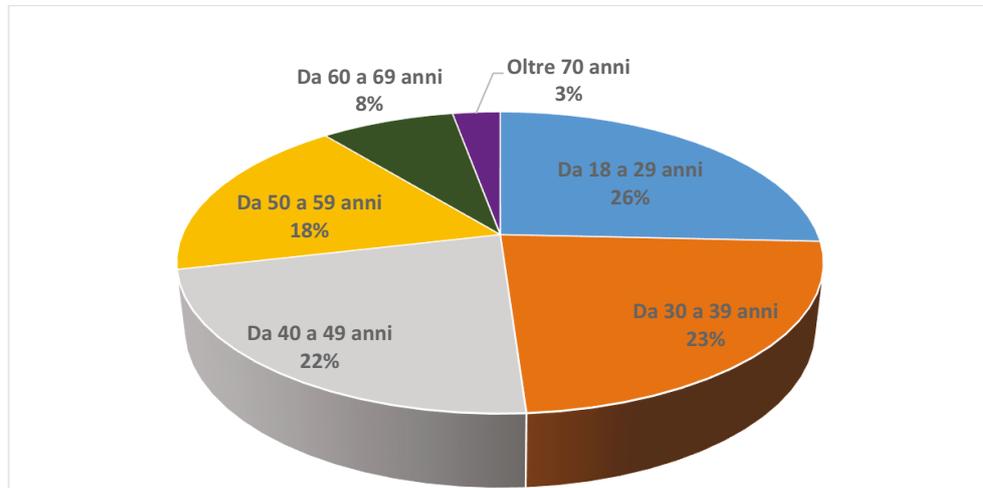
GRAFICO N. 9 - DURATA IN GIORNI MESSA ALLA PROVA – PERIODO MARZO 2021 – MARZO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

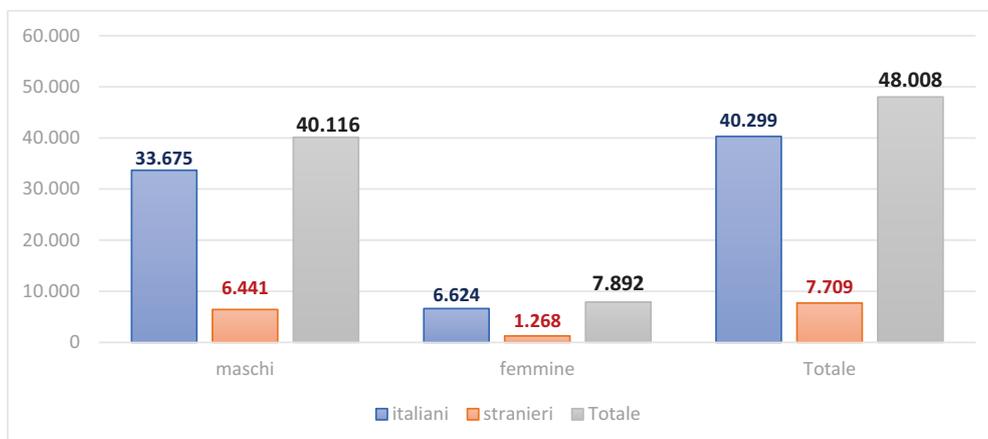
Altri interessanti elementi di conoscenza possono derivare dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati ammessi all'istituto: ci si riferisce, in particolare all'approfondimento circa l'età (GRAFICO N. 10), il sesso (GRAFICO N. 11), il titolo del reato (GRAFICO N. 12), la condizione lavorativa (GRAFICO N. 13) e la tipologia di lavoro di pubblica utilità (GRAFICO N. 14) svolto da tutti i soggetti che hanno eseguito la prova nel periodo considerato.

GRAFICO N. 10 - MESSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER FASCIA DI ETÀ. ANNO 2021.



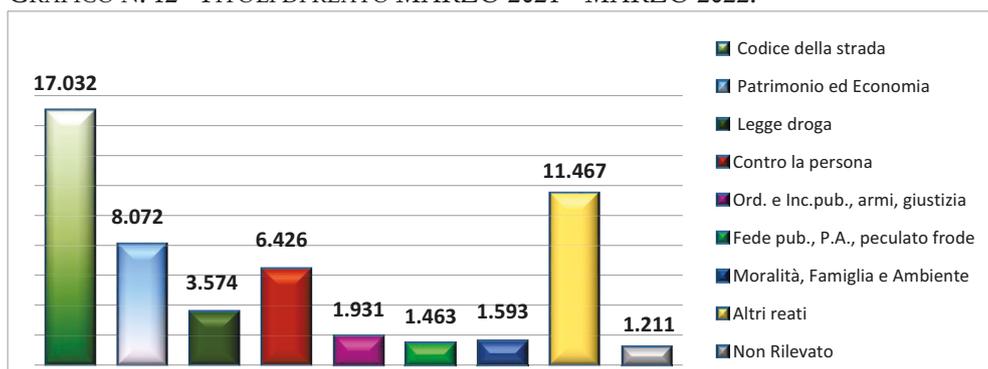
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 11 - MESSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER SESSO. ANNO 2021.



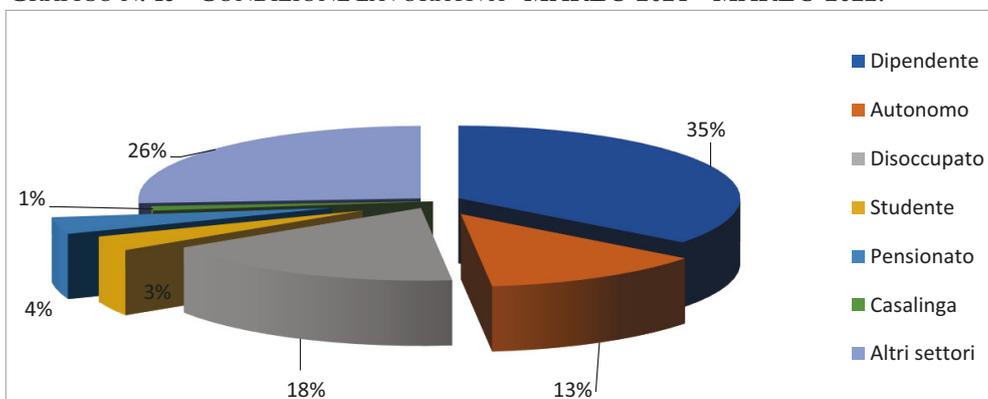
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 12 - TITOLI DI REATO MARZO 2021 – MARZO 2022.



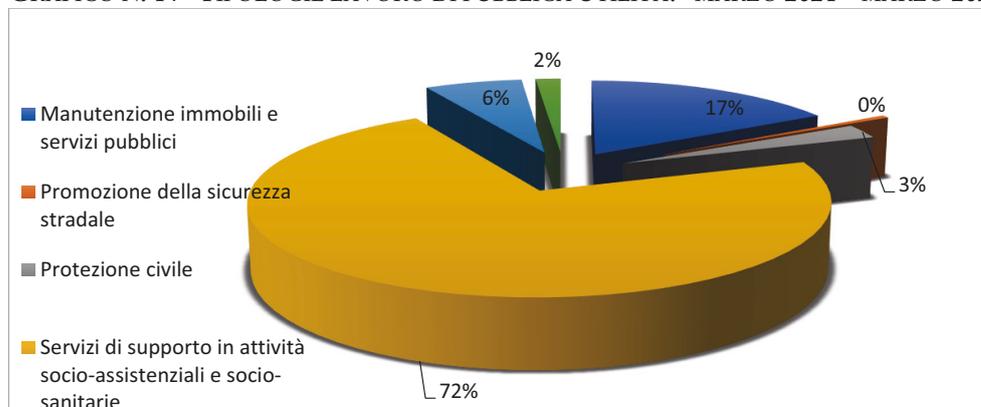
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 13 - CONDIZIONE LAVORATIVA –MARZO 2021 – MARZO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 14 - TIPOLOGIE LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ. - MARZO 2021 – MARZO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Dall'analisi dei dati trovano conferma le caratteristiche dell'imputato medio ammesso all'istituto della messa alla prova. Si tratta, come negli anni precedenti, in prevalenza di soggetti:

- di giovane età (il 26% degli imputati ha un'età compresa fra i 18 e i 29 anni e il 23% fra i 30 e i 39);
- di sesso maschile (84%);
- di cittadinanza italiana (84%);
- imputati per violazione del codice della strada (32%);
- lavoratori dipendenti (35%).

Dall'analisi dei dati emerge nuovamente che l'imputato ammesso all'istituto, nella maggior parte dei casi, non è ancora avviato al processo deviante; pertanto, l'ammissione alla messa alla prova, e la conseguente presa in carico da parte degli uffici di esecuzione penale esterna, può effettivamente svolgere una funzione di prevenzione della devianza, prevalentemente nei confronti di persone italiane di giovane età, con un'occupazione stabile e imputate per un reato di lieve entità, frequentemente legato alla violazione del codice della strada.

Infine, la tipologia del lavoro di pubblica utilità assegnato ai soggetti ammessi alla prova si mantiene stabile rispetto alla scorsa annualità e, più in particolare, per il 72% si svolge in strutture o servizi socioassistenziali e sociosanitari alla persona.

§ 2. *Attività di supporto all'azione degli uffici di esecuzione penale esterna.*

Regolari e produttive permangono le attività di direzione, verifica, coordinamento e supporto delle strutture periferiche in merito all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, poste in essere dalla sede centrale, anche grazie all'istituzione di un canale comunicativo, semplificato ed immediato, ovvero "l'Osservatorio MAP", al quale gli uffici possono agilmente richiedere informazioni e porre quesiti.

In particolare, il Dipartimento sin dall'entrata in vigore dell'istituto, ha offerto il proprio supporto agli uffici, allo scopo di semplificare ed ottimizzare i processi di lavoro, di qualificare l'azione professionale e potenziare i nodi della rete territoriale. Le innovazioni, procedurali, organizzative e metodologiche sperimentate in concreto dalle realtà operative territoriali, attraverso un sistema di monitoraggi, sono state sempre condivise con la magistratura ordinaria, attraverso un dialogo costante e fecondo, sia a livello locale che centrale, che ha prodotto, nella maggior parte dei casi, accordi operativi.

§ 2.1 *Indicazioni procedurali. Protocolli, sportelli e osservatori.*

Al fine di potenziare le possibilità di accesso alla Map e renderne effettiva l'applicabilità, in continuità con quanto realizzato negli anni scorsi, il Dipartimento seguita l'importante attività di impulso e coordinamento degli uffici territoriali per la stipula e/o l'aggiornamento di *protocolli operativi* con i Tribunali ordinari. Gli accordi sono volti ad assicurare una rapida, omogenea e corretta applicazione dell'istituto della messa alla prova, attraverso lo snellimento delle procedure inerenti sia la fase istruttoria che quella di esecuzione della misura, l'ottimizzazione dei tempi e delle risorse a disposizione e l'attribuzione di maggiori e più qualificati contenuti ai programmi individualizzati di trattamento. Ad oggi, su 83 uffici territoriali,¹ risultano siglati 110 protocolli di intesa con la Magistratura ordinaria².

Nel tempo, la sottoscrizione dei protocolli ha visto estendersi la platea di interlocutori qualificati del territorio, ciascuno dei quali arricchisce di contenuti gli accordi attraverso la messa a disposizione delle proprie competenze e risorse. È forte, infatti, il convincimento che, al fine di raggiungere gli obiettivi perseguiti, sia necessario un coinvolgimento più ampio della comunità, a supporto della primaria attività della magistratura e degli uepe. Il maggior numero di attori in campo garantisce, infatti, mediante la condivisione di una molteplicità di differenti

¹ 11 Uffici interdistrettuali, 18 distrettuali, 43 locali e 11 sezioni distaccate.

² Tra protocolli sottoscritti ex novo e quelli aggiornati.



contributi, programmi di trattamento maggiormente individualizzati, tendenti ad una concreta prospettiva di riparazione, mediazione del conflitto, prevenzione della recidiva e di sollecito intervento nelle situazioni di disagio psichico e di dipendenza da sostanze.

Nella quasi totalità dei protocolli sottoscritti sono coinvolti tra gli attori istituzionali, anche gli uffici della Procura, il Consiglio dell'ordine degli avvocati e la Camera penale. Sin dalla prima fase, il coinvolgimento delle Procure è stato ritenuto un passaggio fondamentale per potenziare la richiesta di messa alla prova a partire dalla fase delle indagini preliminari, favorendo in tal modo il massimo grado di efficacia deflattiva e l'avvio in tempi più brevi dell'indagato al suo percorso riparativo. Il coinvolgimento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e della Camera penale è stato parimenti promosso al fine di favorire sin dalle prime fasi, un maggior livello di consapevolezza negli imputati circa l'impegno che la misura richiede, agevolando il successivo lavoro degli uepe, nella formulazione di un idoneo programma di trattamento con il consenso dell'interessato.

Altrettanto intensa è l'attività di promozione relativa alla diffusione di *sportelli per la messa alla prova/lavori di pubblica utilità*, presso i tribunali ordinari, sia nelle città metropolitane più grandi, sia nei distretti in cui non insiste un ufficio di esecuzione penale esterna. Tale attività è stata largamente promossa in una logica di prossimità al cittadino, al fine di facilitare l'accesso all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova e, di conseguenza, il potenziamento del ricorso alla misura. Sull'intero territorio nazionale sono attivi ad oggi 25 sportelli MAP/LPU. I Tribunali ove già oggi sono presenti gli sportelli MAP/LPU sono: **Venezia, Udine, Gorizia, Belluno, Treviso, Pordenone, Reggio Calabria, Catanzaro, Roma, Cassino, Latina, La Spezia, Genova, Chiavari, Savona, Catania, Termini Imerese, Enna, Caltanissetta, Gela, Marsala, Trieste, Vercelli, Biella, Nola.**

Altri ancora sono di imminente attivazione grazie ai fondi messi a disposizione da questo Dipartimento per le progettualità del triennio 2021-2023 o previsti all'interno di recenti protocolli di intesa.

Lo sportello, che vede la partecipazione congiunta di operatori dell'uepe, del tribunale, nonché dell'avvocatura, ha svolto sino ad oggi prevalentemente un servizio di consulenza e di orientamento agli imputati, ai loro procuratori speciali e agli enti che intendono stipulare convenzioni per i lavori di pubblica utilità con i tribunali ordinari. In alcune realtà, gli sportelli consentono altresì la presentazione delle richieste di programma di trattamento, la realizzazione di colloqui propedeutici sia per la fase istruttoria che per quella esecutiva della misura, con evidenti e positive ricadute soprattutto nei territori più distanti dalla sede dell'uepe.

L'istituzione di tali servizi nei Tribunali ha offerto una serie di indubbi vantaggi:



- il potenziamento del ricorso alla misura, grazie alla loro dislocazione strategica presso le sedi dei tribunali, che permette una semplificazione ed un'accelerazione dell'iter di accesso al beneficio;
- le interlocuzioni più immediate tra le due istituzioni;
- una più rapida soluzione delle problematiche eventualmente riscontrate;
- la riduzione del flusso di accessi quotidiani agli uffici di esecuzione penale esterna.

Tra le iniziative di maggiore interesse, a cui si sta dando parimenti la più ampia diffusione sull'intero territorio nazionale, si rileva anche la costituzione di *osservatori permanenti/tavoli tecnici* presso i Tribunali ordinari composti da rappresentanti degli enti firmatari dei protocolli. Gli osservatori garantiscono il regolare e costante monitoraggio quantitativo e qualitativo degli accordi, consentendo la loro integrazione e/o modificazione *in itinere* e la valorizzazione delle più recenti buone prassi, emerse grazie all'esperienza concreta maturata nel tempo. Ad oggi se ne contano 21.

Presso il tribunale di Roma, in particolare, l'osservatorio ha permesso di programmare l'avvio di un *form* per la presentazione, in modalità digitale, delle istanze di programma di trattamento per la messa alla prova e la prenotazione on line dei colloqui propedeutici alla successiva elaborazione dei programmi di trattamento, attraverso la creazione di una specifica piattaforma.

Tale innovazione è in grado di assicurare, rispetto alla fase di presentazione delle istanze di programma di trattamento, un drastico abbattimento delle attività a carico degli uepe, che possono essere impegnati più efficacemente in attività a valenza trattamentale e riparativa.

Altrettanto interessanti ed in linea con l'obiettivo di snellire alcune delle procedure sostanzialmente amministrative che maggiormente sovraccaricano gli uepe, sono le soluzioni adottate da alcuni uffici territoriali, nella fase che dà avvio alla misura. Infatti, l'articolo 464 *quater* c.p.p. al comma 6 rappresenta che i termini di sospensione dell'istituto decorrono dalla sottoscrizione del verbale di messa alla prova dell'imputato, ma non individua, invece, l'autorità davanti alla quale debba essere realizzata tale sottoscrizione.

La prassi fino ad oggi comunemente adottata, in analogia a quanto è previsto dalla normativa per l'affidamento in prova al servizio sociale³, è stata quella della sottoposizione alla misura presso gli uepe.

³ Art. 91 c.6 Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario: il verbale è sottoscritto davanti al direttore dell'istituto nel quale il condannato trovasi detenuto o davanti al direttore del centro di servizio sociale indicato nel comma 2 se il condannato non trovasi ristretto in istituto.



Tuttavia, da più parti si ritiene auspicabile che vi provveda il magistrato che dispone la misura, in primo luogo perché si ha certezza dell'inizio della messa alla prova ed inoltre perché l'imputato può fornire direttamente in quella sede, il suo consenso immediato in occasione di eventuali modifiche al programma di trattamento. E proprio in questa direzione si stanno muovendo la maggior parte degli uffici locali attraverso apposite intese con i tribunali, affinché il giudice che adotta l'ordinanza provveda direttamente in udienza alla sottoposizione agli obblighi inerenti la messa alla prova, anche al fine di ridurre tempi ed attività dell'uepe.

Di recente, inoltre, alcuni tribunali⁴ hanno impiegato lo strumento delle ordinanze immediatamente esecutive, che consentono di dare avvio/esecuzione alla misura⁵, senza la necessità di provvedere alla sottoscrizione di alcun verbale. Evidentemente, tale prassi, pur discostandosi dal dettato normativo contiene in sé un vantaggio duplice: la riduzione di un numero notevole di attività, non solo a carico degli uepe, ma anche dei tribunali.

Sarà cura di questo Dipartimento monitorare queste ultime prassi, per comprenderne gli effettivi benefici e le possibili criticità.

§ 2.2 *Indicazioni organizzative. La specializzazione e la multi-professionalità.*

In particolare, per quel che concerne la messa alla prova, il Dipartimento ha orientato gli uffici di esecuzione penale esterna verso la specializzazione degli operatori, con l'obiettivo di strutturare un nuovo tipo di organizzazione all'interno della quale implementare una diversa e rinnovata metodologia di presa in carico dell'imputato, che presenta caratteristiche e bisogni decisamente diversi dai condannati. L'attività, infatti, è volta a favorire consapevolezza e senso di responsabilità, secondo il paradigma della giustizia riparativa. La prospettiva finale, che orienta le azioni di supporto e coordinamento di questo Dipartimento, è quella di rendere la gestione della messa alla prova un sistema a sé rispetto alla gestione delle misure alternative alla detenzione. È saldo convincimento, infatti, che scindere i due sistemi, connotando ciascuno di essi con distinte modalità di azione, è necessario per affrontare e vincere la sfida della profonda trasformazione che negli ultimi anni ha coinvolto l'area penale esterna, secondo i più moderni e avanzati standard europei.

⁴ Trento, Venezia e Pordenone

⁵ Per esempio il tribunale di Pordenone dispone in ordinanza l'avvio dell'esecuzione della messa alla prova, il primo giorno di inizio dei lavori di pubblica utilità.

Di fondamentale rilievo risulta anche essere il potenziamento organizzativo in senso multiprofessionale che conferisce maggiore qualità ai processi di lavoro all'interno degli Uffici di esecuzione penale esterna.

Lo sviluppo della multidisciplinarietà all'interno degli uffici sostiene e valorizza l'apporto di vari operatori (assistenti sociali, psicologi, educatori, mediatori culturali, poliziotti penitenziari, volontari) che, a diverso titolo e con differenti professionalità, contribuiscono alla presa in carico dell'utente, tanto nella fase di indagine che in quella dell'esecuzione delle misure e sanzioni di comunità.

Tale approccio, adeguatamente coordinato, favorisce l'elaborazione di programmi di trattamento maggiormente individualizzati e calibrati e dunque consente di offrire un'informazione più capillare alla magistratura in fase d'indagine, mentre, durante l'esecuzione, aiuta a sostenere gli impegni prescrittivi e riparativi contenuti nei programmi di trattamento.

Si ritiene, infatti, che l'implementazione di risorse professionali (ad esempio, quelle degli psicologi) sia funzionale a rafforzare la definizione dei profili psicologici e la rilevazione delle risorse personali nelle indagini socio-familiari particolarmente complesse e la gestione della messa alla prova attraverso trattamenti sia individuali che di gruppo; quanto all'apporto professionale degli educatori, si ritiene indispensabile la presenza nella conduzione delle attività di gruppo con finalità educative e per supportare l'Ufficio nel raccordo con gli Enti territoriali ai fini della promozione, verifica e valorizzazione dei lavori di pubblica utilità.

La multidisciplinarietà trova la sua massima espressione nelle riunioni di equipe, momenti adeguatamente programmati e coordinati, attraverso i quali si perviene ad un prodotto unitario e qualificato, contraddistinto dalle molteplici visioni e sfaccettature utili alle valutazioni della committenza istituzionale.

Obiettivo di questo Dipartimento è il potenziamento di tale modello, affinché si radichi nella cultura organizzativa degli Uepe; a tale scopo è stata messa in campo una costante attività di monitoraggio tesa a valutare le iniziative di rinforzo e supporto da agire in materia.

§ 2.3 Indicazioni metodologiche. Lavoro con i gruppi e nuovo modello d'indagine.

Un ambito metodologico di particolare rilevanza strategica è quello del lavoro con i gruppi di utenti in messa alla prova: soggetti portatori di problematiche omogenee (connesse ad esempio all'impegno lavorativo, alla tipologia del reato contestato ed alla misura, alle responsabilità genitoriali, ecc.) vengono, in molti uffici, presi in carico anche attraverso gli incontri di gruppo.

La sperimentazione avviata già da qualche anno in alcuni uffici territoriali continua a conseguire buoni risultati in termini di miglioramento della qualità degli interventi.

Il lavoro con i gruppi contribuisce infatti, in un'ottica di economicità e razionalizzazione delle risorse, ad assicurare compiti istituzionali con maggiori e migliori risultati rispetto al trattamento individuale.

Esempi virtuosi sono i percorsi di orientamento alla legalità e di educazione e sicurezza stradale, che accrescono la consapevolezza e la responsabilizzazione dei partecipanti rispetto ai comportamenti contestati e agiti in violazione del codice della strada. In tali progetti sono coinvolte associazioni specializzate, quali "l'Associazione Familiari Vittime della Strada – basta sangue sulle strade" che ha stipulato con il Ministero della Giustizia una convenzione per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova, ma anche la Prefettura, la Questura, la Polizia Municipale, i Serd, le Comunità che trattano le problematiche legate all'uso di alcool e di droghe. Ancora, sono stati organizzati anche gruppi di *counseling*, sostegno psico-sociale, sostegno alla genitorialità, di responsabilizzazione e maturazione della consapevolezza, con particolare riferimento alla riflessione critica delle condotte antigiuridiche perpetrate e delle relative conseguenze sulle vittime.

Differenti tipologie di lavoro di gruppo vengono realizzate in favore di persone che hanno interesse ad accedere alla misura, e dunque in una fase istruttoria del procedimento. Si tratta nella sostanza, di "gruppi informativi" aperti a soggetti intenzionati ad optare per la messa alla prova, condotti da funzionari di servizio sociale e volontari, con l'obiettivo di fornire informazioni sui contenuti, sull'iter e sulle caratteristiche dell'istituto, sugli enti convenzionati per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, sulle modalità di contatto e collaborazione con l'ufficio e con il funzionario incaricato.

Altra iniziativa dipartimentale volta al miglioramento qualitativo della fase istruttoria e alla sua contestuale semplificazione è costituita dall'avvio, dopo lunga sperimentazione, di un nuovo protocollo d'indagine per la messa alla prova focalizzato, come richiesto dalla norma, sull'aspetto riparativo-risarcitorio più che su quello socioriabilitativo, tipico delle misure alternative alla detenzione, anche in considerazione delle diverse caratteristiche dell'utenza. Si tratta, infatti, di imputati, per fatti di lieve entità, spesso alla prima imputazione. Le linee di indirizzo emanate hanno recepito l'esigenza della magistratura di approfondire in fase di indagine per la messa alla prova, l'analisi di alcune aree tematiche, tra le quali le azioni risarcitorie, le attività di giustizia riparativa (diverse da quelle di volontariato) e la prospettazione delle condizioni di rischio di recidiva e di bisogno dell'imputato. Tale protocollo, adottato da numerosi uffici, d'intesa con la magistratura attraverso accordi operativi, consente di

semplificare il procedimento con una ottimizzazione dei tempi necessari e rende più efficace il servizio fornito al cliente istituzionale. Le concrete ricadute delle linee di indirizzo, rilevate nell'anno in esame rispetto al 2020, riguardano il decremento del divario esistente fra il numero delle indagini concluse dagli uepe nell'anno di riferimento, e di quelle ancora in fase di lavorazione, e, ciò nonostante, l'andamento delle richieste di indagine mostri diffusamente sull'intero territorio nazionale una marcata dinamica crescente. La fase istruttoria o d'indagine, pertanto, a seguito degli interventi di impulso e coordinamento voluti da questo Dipartimento, tra i quali anche la sperimentazione di nuovi modelli d'indagine che tengono maggiormente conto dell'effettiva complessità delle situazioni, presenta mediamente una durata inferiore rispetto agli anni passati. Questo nella sostanza si risolve nella riduzione del rischio di frequenti richieste di proroghe rispetto alle udienze fissate, e di conseguenza nella maggiore speditezza dell'azione amministrativa e giudiziaria.

§ 3. *Interventi in materia di lavori di pubblica utilità.*

Nell'anno in corso, il Dipartimento ha proseguito nell'azione di promozione della stipula, sia a livello centrale che locale, di convenzioni e protocolli con enti e organizzazioni pubbliche e private senza scopo di lucro, in modo da rispondere alla richiesta di un numero crescente e diversificato di posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte di coloro che chiedono di essere ammessi all'istituto della messa alla prova.

Contestualmente si è lavorato alla diversificazione e qualificazione delle attività di pubblica utilità effettivamente svolte dagli imputati ammessi all'istituto, attraverso il coinvolgimento sempre maggiore di enti dalla consolidata mission sociale e con adeguati standard organizzativi.

Per quanto concerne in particolare l'incremento delle convenzioni nazionali per lo svolgimento del lpu ad oggi, come risulta dal Grafico 15, sono state stipulate a livello centrale importanti convenzioni con la Croce Rossa Italiana-CRI (864 posti), l'Ente nazionale protezione animali -ENPA (323 posti), l'Istituto Don Calabria (56 posti), il Fondo Ambiente Italiano-FAI (44 posti), la Lega Italiana Lotta ai Tumori-LILT (31 posti), l'Associazione Familiari Vittime della Strada - Basta sangue sulle strade onlus -AFVS (97 posti), l'Unione sportiva Acli - USACLI (39 posti), Legambiente (25 posti), Associazione Volontari Italiani Sangue - AVIS (52 posti), l'Associazione Soccorso Ordine San Giovanni d'Italia - SOGIT (38 posti), l'Associazione Nazionale Forense - ANF (10 posti), il Ministero della Cultura-MIC (102 posti). Le suddette convenzioni nazionali, pertanto, rendono disponibili presso le strutture

locali e territoriali delle associazioni e degli enti coinvolti ben 1.681 registrando, rispetto al 2021, una percentuale di incremento pari al 26% (Grafico n. 15) dei posti per lo svolgimento del lpu in favore della collettività per l'adempimento dell'art. 168 *bis* c.p.

Si tratta di un incremento significativo, raggiunto soprattutto grazie alla collaborazione e al progressivo dispiegarsi delle attività fra le articolazioni nazionali e locali delle associazioni e del sistema di esecuzione penale esterna.

GRAFICO N.15-NUMERO POSTI DISPONIBILI CONVENZIONI NAZIONALI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA MESSA ALLA PROVA. DATO AL 31.03.2021 E AL 31.03.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Si segnala, pertanto, l'incremento di posti disponibili per lo svolgimento del lpu da parte della Croce Rossa Italiana (20%), dell'Ente Nazionale Protezione Animale-ENPA (+8%), dell'Associazione Familiari e Vittime della Strada-AFVS (+11%), dell'Istituto Don Calabria (+6%), dell'Associazione Volontari Italiani Sangue-AVIS (+30%), dell'US ACLI (+26%), di Legambiente (+19%). Si rappresenta, inoltre, che tali dati sono il risultato di approfondita attività di monitoraggio effettuata in collaborazione con gli enti convenzionati a livello centrale, tesa a rilevare l'incremento delle disponibilità di posti per lo svolgimento del lpu, l'effettivo utilizzo degli stessi da parte degli imputati, oltre a informazioni relative alle buone prassi e ad eventuali criticità.

La Convenzione nazionale stipulata con la Croce Rossa Italiana, in particolare, dispone di un numero consistente di posti per lo svolgimento del lpu, su tutto il territorio nazionale. In occasione dell'attuale infezione da covid-19, tale convenzione ha permesso la regolare prosecuzione e lo svolgimento delle attività.

Tale sistema consente inoltre di affermare che, dal giugno 2019 ad oggi, sono 2.457 gli imputati adulti sottoposti alla misura della messa alla prova che hanno potuto svolgere il lavoro

di pubblica utilità presso le strutture locali degli enti firmatari di convenzioni con il Ministro della Giustizia a livello centrale, registrando rispetto allo scorso anno una percentuale di incremento pari al (+71%).

Contestualmente alla stipula delle convenzioni, prosegue l'azione di promozione di protocolli nazionali tesi a pervenire localmente alla stipula di convenzioni per lo svolgimento del lpu da parte dei tribunali. Ad oggi, sono stati stipulati sei protocolli nazionali, rispettivamente con l'Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti-UICI (sottoscritto il 26/07/2017), con la Caritas italiana (sottoscritto il 14/11/2019), con la Diaconia Valdese (sottoscritto il 31.03.2021), con l'Associazione Attività Sportive Confederata (07/03/2022), con l'Associazione Italiana Cultura e Sport – AICS (23/06/2021), con la Federazione Italiana Parchi e Riserve Naturali (14/06/2021). A questo si deve aggiungere un precedente accordo stipulato dal Ministero della Giustizia con la CRUI- Conferenza dei Rettori delle Università italiane che ad oggi ha consentito ad alcuni atenei di convenzionarsi con i tribunali per l'accoglimento di imputati in messa alla prova per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità (ci si riferisce all'Università degli Studi di Brescia, Università degli Studi della Tuscia, Università degli Studi di Pisa, Università degli Studi del Sannio, Università degli Studi di Foggia, Università degli Studi di Udine).

A questi si aggiunge un primo protocollo stipulato il 14.10.2016 con l'Associazione "Libera contro le mafie", dal quale sono scaturite, sul territorio, diversificate forme di collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna per la promozione del lavoro di pubblica utilità, nonché di programmi di giustizia riparativa, specialmente nell'ambito della sospensione del procedimento con messa alla prova.

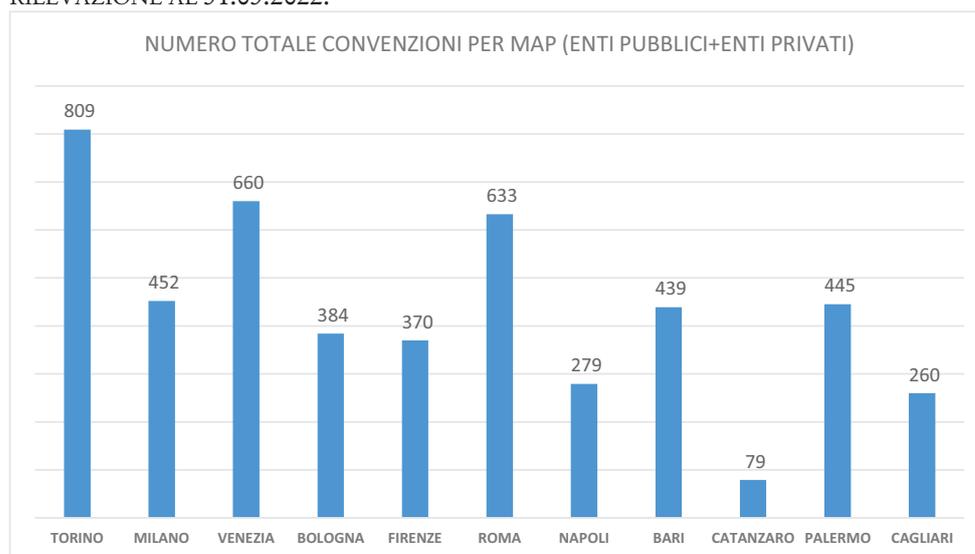
§ 3.1. Attività di promozione, a livello locale, della stipula di accordi con enti e associazioni per lo svolgimento del lpu nell'ambito della messa alla prova.

Complessivamente, al 31.03.2022 le convenzioni stipulate dai presidenti dei tribunali a livello locale per lo svolgimento del lpu ai fini della messa alla prova per adulti monitorate da questo Dipartimento sono 4.810 (al 31.03.2021 risultavano 4.015) distribuite su tutto il territorio nazionale (Grafico 16); le convenzioni stipulate ai sensi del DM 26.03.2001 invece sono 4.729 (al 31.03.2001 risultavano 4.263) (Grafico 21).

I grafici che seguono mostrano il numero, la distribuzione sul territorio nazionale e ulteriori informazioni riguardanti appunto le convenzioni per lo svolgimento del lavoro di

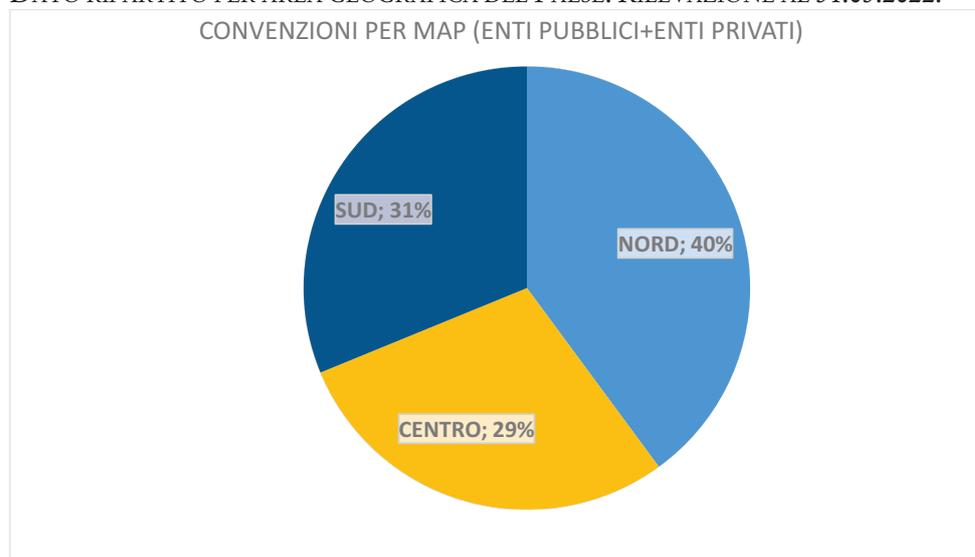
pubblica utilità stipulate localmente ai sensi del DM 88/2015 e del DM 26.03.2001, monitorate costantemente dal Dipartimento.

GRAFICO N. 16 - NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

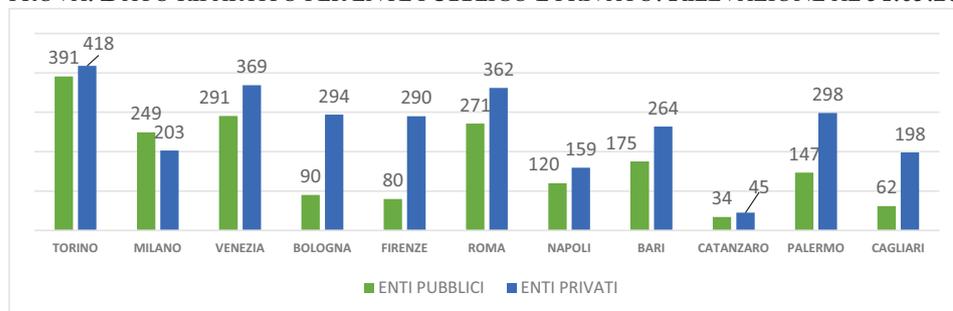
GRAFICO N. 17 - NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA DEL PAESE. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

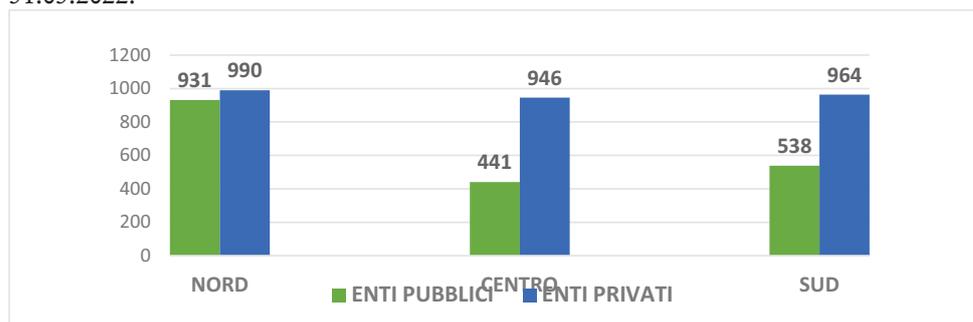


GRAFICO N. 18 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



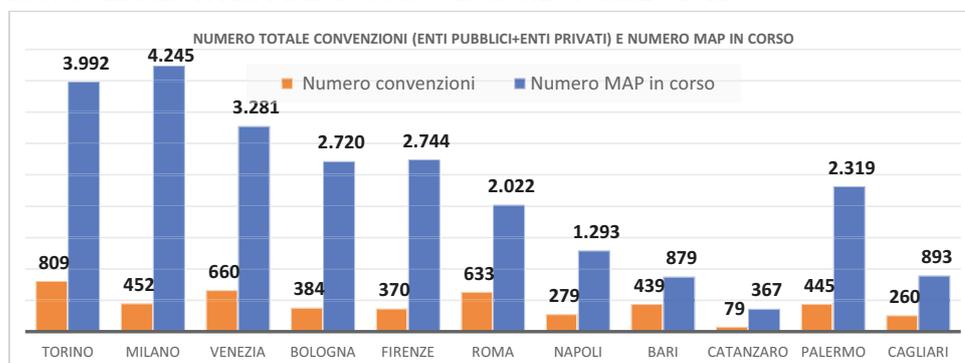
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 19 – NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



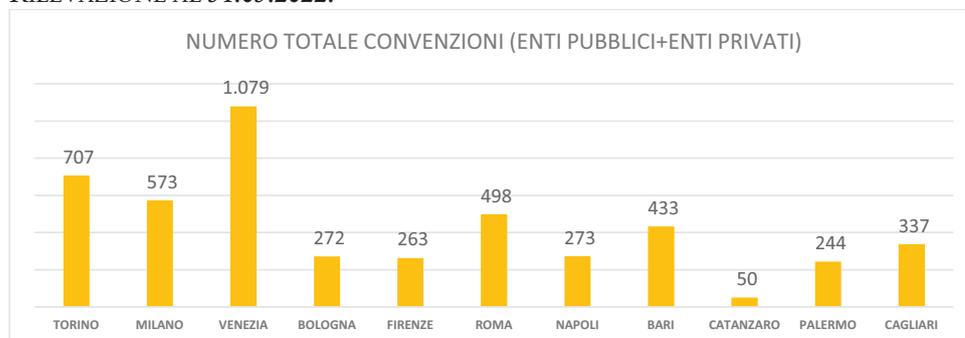
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 20 - NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI FINI DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA E NUMERO DI PROCEDIMENTI PER MAP IN CORSO. DATI AL 31 MARZO 2022.



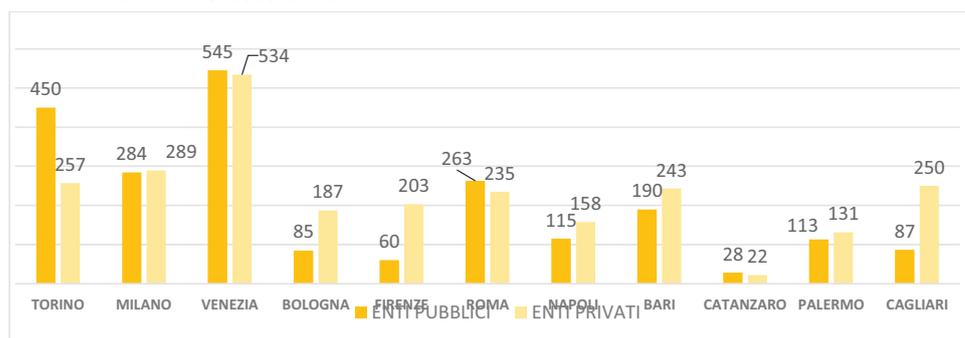
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 21 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI AI SENSI DEL D.M. 26.03.2001. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



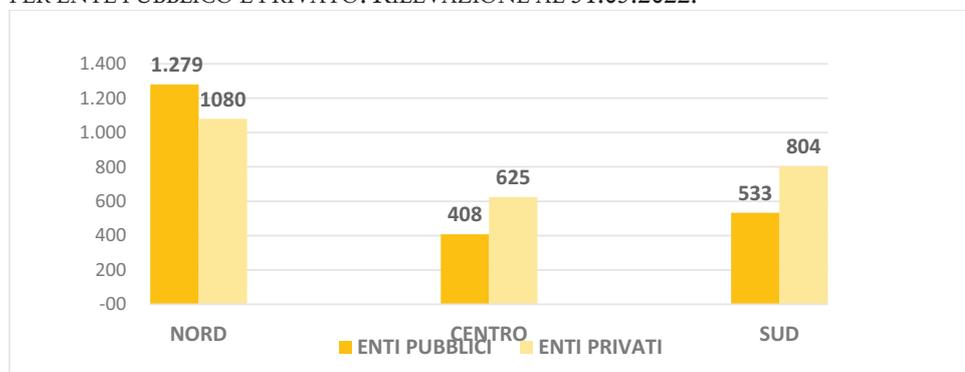
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 22 – NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001. DATO RIPARTITO PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



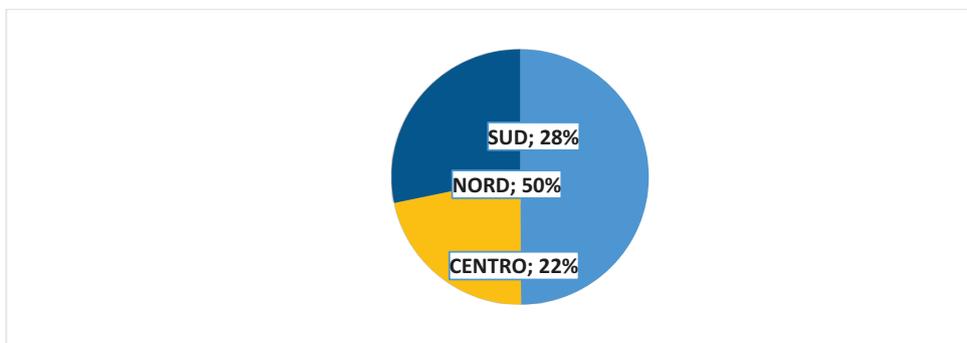
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 23 – NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA DEL PAESE E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



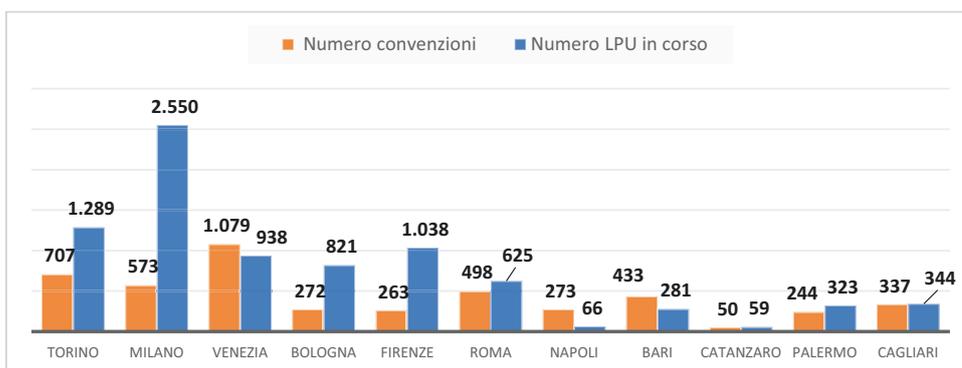
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 24 - NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA DEL PAESE E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



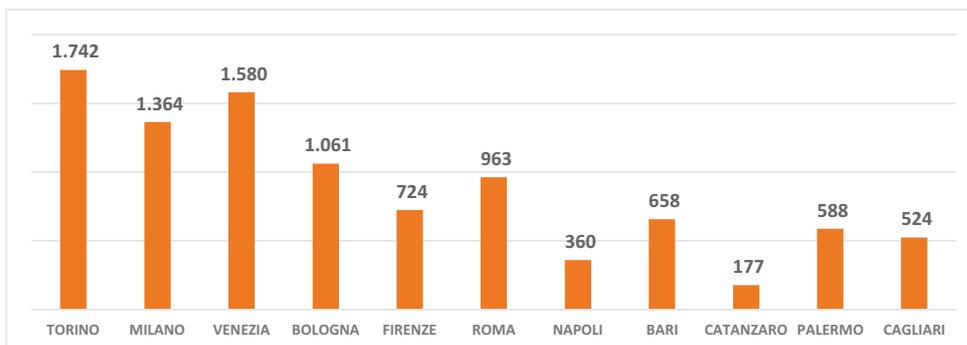
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 25. - NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001 E NUMERO DI LPU. DATI AL 31 MARZO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

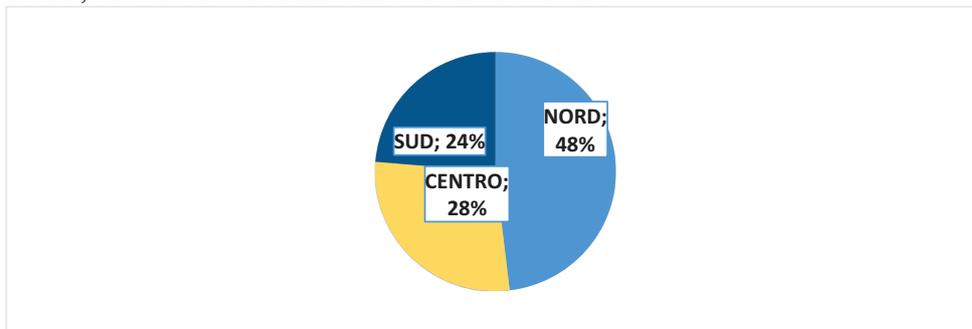
GRAFICO N. 26 - NUMERO TOTALE DELLE CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015, STIPULATE NEL TERRITORIO NAZIONALE DAI TRIBUNALI ORDINARI CON LE STRUTTURE PREVISTE DALLA LEGGE (COMUNI E ALTRI ENTI). DATI AL 31.03.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

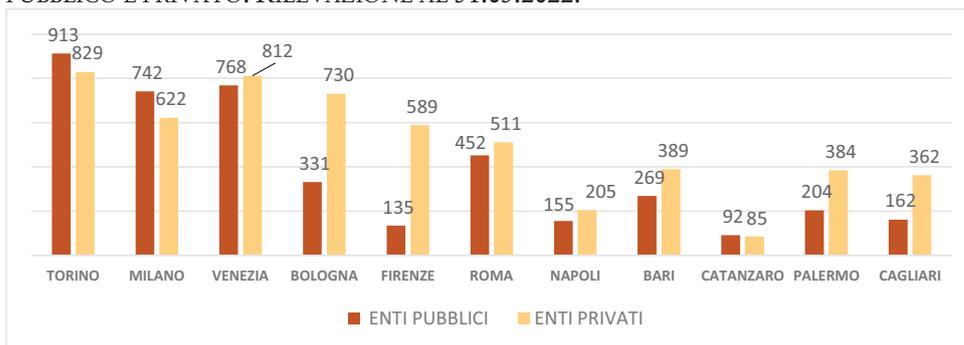


GRAFICO N. 27 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015. DATO RIPARTITO PER NORD, CENTRO E SUD. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



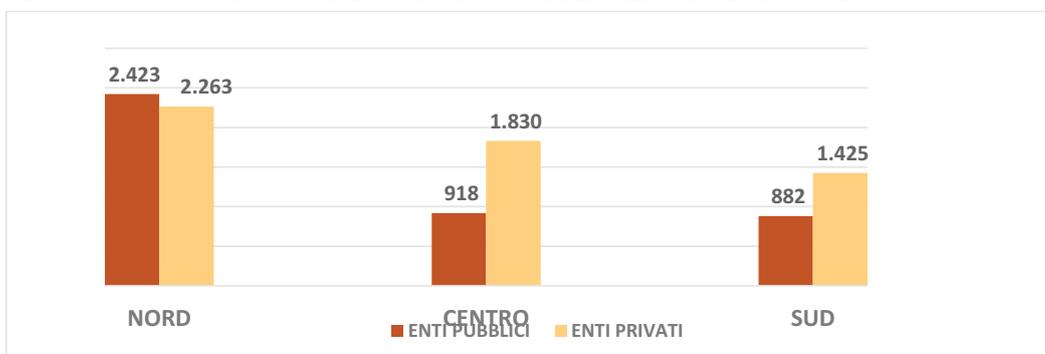
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 28 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015. DATO RIPARTITO PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 29 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

Nell'anno in esame, pertanto, si conferma il progressivo consolidamento sul territorio nazionale del numero di convenzioni attive localmente con enti pubblici e privati no profit, che registra un evidente incremento anche nelle regioni del centro-sud Italia.

§ 4. *Attività di impulso dei rapporti con il volontariato.*

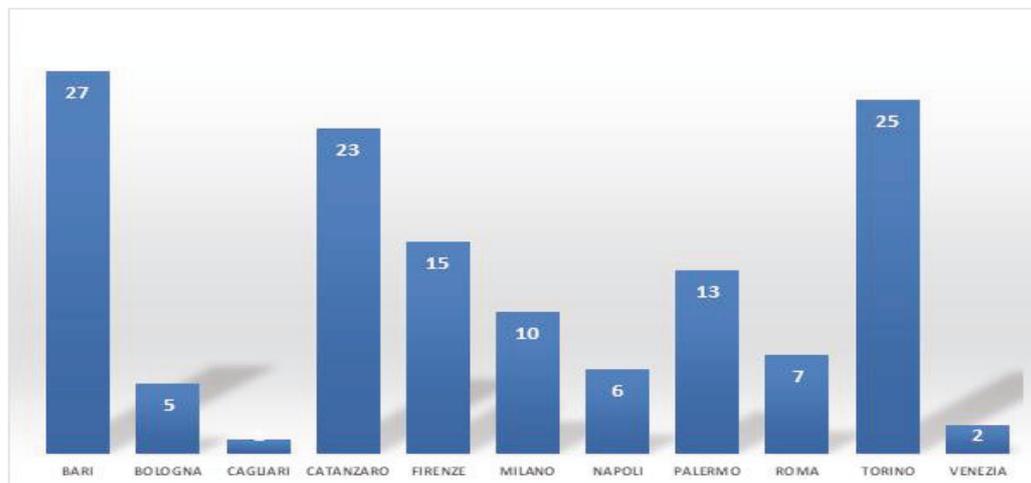
Il Dipartimento prosegue nell'attività di promozione del volontariato nell'ambito dell'esecuzione penale esterna. Gli obiettivi prefissati nel 2021 per la valorizzazione del volontariato hanno riguardato l'incremento dei singoli assistenti volontari ex art 78 O.P. negli Uepe nonché la promozione di iniziative progettuali, di accordi e protocolli con le associazioni di volontariato e del terzo settore. Si evidenzia che l'emergenza sanitaria ha fortemente compromesso la presenza dei volontari presso gli Uffici a causa della difficoltà a stabilire contatti diretti con le persone seguite dagli stessi.

Nel luglio 2021 è stato rinnovato l'accordo con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia (CNVG) con l'obiettivo di rafforzare la collaborazione tra il settore dell'esecuzione penale esterna ed il mondo del volontariato, valorizzando e qualificando ulteriormente la presenza dei volontari nelle articolazioni territoriali del Dipartimento.

Le azioni messe in campo dal Dipartimento hanno riguardato il coordinamento ed il monitoraggio delle attività dei volontari, singoli e associati, nell'ambito dell'esecuzione delle misure e delle sanzioni di comunità, nonché la sensibilizzazione della comunità esterna sui temi della giustizia e della esecuzione delle pene all'esterno del carcere. Attraverso i referenti interdistrettuali per il volontariato, individuati e incaricati lo scorso anno, è stata garantita la regolare rilevazione dei dati, il monitoraggio delle attività, la ricognizione degli accordi e dei progetti realizzati nelle singole realtà territoriali.

Sebbene il numero dei singoli volontari, autorizzati a prestare servizio presso gli Uffici di esecuzione penale esterna risulti ancora piuttosto esiguo, come si evince dal grafico n.30, numerosi e in aumento risultano gli accordi stipulati dagli Uffici con le associazioni di volontariato territoriali, con particolare riferimento alle regioni del centro-sud.

GRAFICO N. 30: NUMERO DEI VOLONTARI EX ART 79 O.P. PER INTERDISTRETTO.



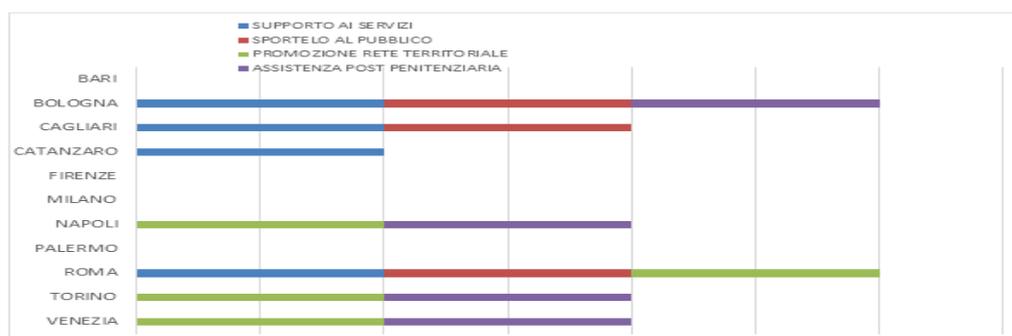
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

Il coinvolgimento del volontariato, sia in forma singola che associata, nel sistema dell'esecuzione penale esterna, ha riguardato principalmente i seguenti ambiti di intervento:

- supporto ai servizi di segretariato sociale ed alle attività di segreteria dell'area II;
- accoglienza del pubblico e supporto agli sportelli MAP;
- sensibilizzazione della comunità locale, con particolare riferimento al terzo settore, sui temi della giustizia riparativa, dell'educazione alla legalità, del lavoro di rete, della progettazione partecipata e della co-progettazione;
- assistenza post penitenziaria.

Nel seguente grafico n. 31 si riporta la diversa distribuzione delle suddette attività nelle singole realtà locali.

GRAFICO N 31: ATTIVITÀ SVOLTA DAI VOLONTARI NELL'AMBITO DEGLI UIEPE



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE



Si evidenziano, inoltre, due importanti iniziative, realizzate dagli Uffici di esecuzione penale esterna con le associazioni di volontariato, finalizzate alla sensibilizzazione ed alla promozione di politiche inclusive nella comunità locale:

- il progetto dell'Uiepe di Palermo “Comunità e sanzioni penali: un volontariato deuteragonista” al quale ha partecipato anche il Cgm di Palermo. Il progetto ha dato notevole impulso alla rete regionale Uepe – Terzo settore e ha realizzato un laboratorio sui temi della giustizia di comunità, organizzato dal Forum del Terzo settore Sicilia congiuntamente ai Centri servizi per il volontariato Sicilia e rivolto ai livelli apicali del terzo settore. Nell'ambito di tale progetto, in quasi tutto il territorio della regione siciliana sono stati sottoscritti accordi con l'obiettivo di sensibilizzare le comunità e le organizzazioni di volontariato sui temi del lavoro di rete, la progettazione partecipata e la giustizia riparativa;
- il protocollo d'intesa sottoscritto dall'Uiepe di Napoli, il comune di Napoli e l'Associazione Antigone Campania che ha come obiettivo l'elaborazione e l'attivazione di strategie condivise per tracciare percorsi di legalità e progetti di inclusione a favore di persone in esecuzione penale esterna.

§ 4.1 *Il contributo dei volontari del Servizio Civile universale*

La presenza dei volontari del servizio civile universale rappresenta oltre che una significativa esperienza di cittadinanza attiva anche di collaborazione con il terzo settore ed in particolare con il mondo del volontariato. Lo scorso 29 aprile si sono concluse le attività di servizio civile promosse a livello nazionale con il progetto “Percorsi: per la promozione di reti nella giustizia di comunità”. L'iniziativa progettuale, avviata il 30 aprile 2021, ha consentito l'impiego di 98 volontari e il coinvolgimento di tutti gli Uffici interdistrettuali, offrendo ai giovani un'esperienza di impegno sociale e di promozione della cittadinanza attiva nel settore dell'esecuzione penale esterna. La progettualità nell'ambito del servizio civile universale del 2021, oltre alla realizzazione del progetto nazionale di cui sopra, ha visto la realizzazione di tre progetti locali: “2021- la pena utile” negli Uffici del Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e a Massa Carrara; “Unire Nodi In Comunità verso l'inclusione (U.N.I.C.I.)” negli Uffici di Nuoro, Oristano e Sassari; “Insieme per la comunità” negli Uffici della Puglia e Basilicata.

Le suddette iniziative progettuali hanno implementato e consolidato il sistema delle reti territoriali, attraverso azioni, differenziate nelle singole realtà territoriali, finalizzate principalmente a:

- migliorare i servizi dell'accoglienza e del segretariato sociale;
- ottimizzare le risorse locali;
- potenziare le possibilità di accesso alle misure e sanzioni di comunità;
- realizzare un modello di giustizia di comunità fondato sulla riparazione consapevole responsabile del danno nell'ambito di programmi di trattamento individualizzati.

I volontari di servizio civile, per poter svolgere i compiti loro assegnati, sono stati destinatari di una intensa e articolata attività formativa, curata, anche da remoto a causa dell'emergenza sanitaria, sia da personale interno all'amministrazione che da esperti esterni.

Come i precedenti progetti di servizio civile anche i progetti realizzati nell'anno 2021 hanno offerto all'esecuzione penale esterna un notevole contributo soprattutto in termini di incremento di opportunità e risorse necessarie per dare contenuto e significato ai percorsi trattamentali definiti a favore delle persone sottoposte alle misure e sanzioni di comunità.

È in procinto di essere avviato presso la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova e presso gli Uffici interdistrettuali il nuovo progetto di servizio civile *"Itinerari per l'inclusione nella giustizia di comunità"*. Il progetto nazionale rientra nel programma *"Giustizia di comunità tra innovazione e resilienza"* insieme ai progetti locali: *"Solidarietà, Accompagnamento, Legalità Empatie per Persone in Esecuzione Penale Esterna"* dell'Uiepe di Bari; *"GenerAzione: esecuzione penale interconnessa con la comunità"* dell'Uiepe di Catanzaro; *"Perseverance: missione nel pianeta UIEE"* dell'Uiepe di Torino.

Il progetto *"Itinerari per l'inclusione nella giustizia di comunità"* è articolato in due aree di intervento: la prima si propone di riorganizzare il servizio di accoglienza delle persone che accedono agli Uffici, la seconda è finalizzata a portare nuovi contenuti trattamentali nell'ambito delle misure e sanzioni di comunità anche attraverso l'avvio di una ricerca a livello nazionale finalizzata ad evidenziare i contenuti caratterizzanti l'inclusione sociale.

Nell'anno in corso la Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova parteciperà al bando dei programmi di servizio civile universale della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche giovanili ed il servizio civile universale - con il programma nazionale *"Comunità di giustizia"*: Fanno parte del programma il progetto nazionale *"Attori di comunità: percorsi di partecipazione attiva"* e tre progetti locali presentati dagli Uffici interdistrettuali del Triveneto, del Piemonte Liguria e Valle d'Aosta e dall'Ufficio locale di Caserta.

§ 5. *Attività riparativa e di mediazione penale.*

Le sperimentazioni avviate dagli Uffici di esecuzione penale esterna in materia di giustizia riparativa e mediazione penale hanno consentito di focalizzare l'attenzione anche sulla vittima, restituendole pari dignità rispetto al reo e promuovendo l'uso degli strumenti di *Restorative Justice*.

Il procedimento di sospensione del processo con messa alla prova è uno degli spazi di maggiore sperimentazione di pratiche di giustizia riparativa, quale opportunità per ricucire la frattura provocata dall'illecito, rinsaldare il patto di legalità con la cittadinanza, limitare la recidiva e, più in generale, ridurre la conflittualità tra le parti.

Le Linee di indirizzo dipartimentali in tema di giustizia riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime, elaborate nel 2019, hanno consentito l'implementazione di una base stabile e uniforme di programmi per la giustizia riparativa e la mediazione penale anche attraverso la definizione degli *standard* qualitativi e dei criteri di selezione per la scelta degli Enti di mediazione penale.

Nell'anno 2021 gli Uffici di esecuzione penale esterna hanno sottoscritto diversi protocolli e accordi per favorire la realizzazione di programmi di giustizia riparativa nell'ambito dei programmi di esecuzione delle misure e delle sanzioni di comunità. Inoltre, hanno realizzato 34 progetti, finanziati dal Dipartimento nell'ambito della programmazione generale, finalizzati soprattutto alla realizzazione di percorsi di mediazione penale, alla creazione di sportelli informativi, alla realizzazione di attività trattamentali di gruppo.

In linea con le direttive europee nell'anno 2021, è proseguita l'azione di supporto agli Uffici territoriali, da parte degli Uffici centrali, per l'implementazione delle linee di indirizzo dipartimentali, con la finalità di uniformare i processi e le pratiche di lavoro. È proseguita, inoltre, l'attività di monitoraggio delle attività di giustizia riparativa anche attraverso la realizzazione di audit con i referenti interdistrettuali per la giustizia riparativa, in collaborazione con l'Ufficio II della Direzione Generale del personale, risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del Giudice Minorile.

Il Dipartimento ha continuato, infine, a partecipare al tavolo interistituzionale di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato, istituito ai sensi del D.lgs 212/15, per assicurare il riconoscimento dei diritti delle vittime di reato e la relativa assistenza su tutto il territorio nazionale.

§ 6. *Gli interventi di implementazione delle risorse.*

Nel 2021 sono stati assegnati all'esecuzione penale esterna 6.800.000 euro sul capitolo 2134 per la realizzazione di attività a favore di soggetti in misure e sanzioni di comunità. Sono stati, inoltre, previsti 230.000 euro sul capitolo 2135 per interventi a favore di soggetti tossicodipendenti seguiti dagli uffici di esecuzione penale esterna. Complessivamente, sui due capitoli, sono stati, pertanto, stanziati 7.030.000 euro, programmati annualmente per il periodo 2021 – 2023.

Nel 2021 sono state confermate le risorse già stanziata nell'anno precedente. Le spese del capitolo 2134 per il 2020 sono ripartite in due voci di spesa. La prima riguarda quelle destinate alla sottoscrizione delle convenzioni con gli esperti ex art. 80 della legge 354/1975, pari a 3.937.600. Tali risorse hanno consentito di convenzionare nell'arco dell'ultimo anno 328 esperti ex art. 80 così suddivisi: 181 esperti di servizio sociale, 141 esperti psicologi, 4 esperti in pedagogia e 2 esperti criminologi, che sono stati impegnati nell'istruzione dei procedimenti di ammissione alla messa alla prova e nella redazione dei programmi di trattamento, nonché nella disposizione degli atti istruttori ed esecutivi delle misure alternative. Rispetto all'anno precedente è stata incrementata la parte di risorse destinata alle convenzioni con gli esperti in psicologia, per rafforzare la multi-professionalità nelle attività di indagine e di esecuzione delle misure e sanzioni di comunità. A tale scopo in qualche realtà territoriale è stata sperimentato l'allargamento dell'attività di équipe convenzionando anche alcuni esperti in pedagogia e criminologia.

La seconda voce di spesa prevista sul capitolo 2134 riguarda le attività trattamentali progettate negli interdistretti, sulla base degli indirizzi programmatici forniti dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità nel documento annuale di programmazione generale. Le risorse assegnate sul capitolo 2134 per le attività progettuali di trattamento, rivolte a soggetti ammessi alla prova o in misura alternativa, sono state pari a 2.360.800.

Nel 2021 è stato, invece, confermato lo stanziamento di 230.000 euro sul capitolo 2135, di pari importo a quanto determinato nel 2020, per interventi a favore di soggetti tossicodipendenti in esecuzione di misure e sanzioni di comunità. Tali risorse sono state programmate annualmente per il periodo 2021-2023.

Per il biennio 2021 – 2023 sono stati finanziati complessivamente 204 progetti, di cui 96 hanno avuto come destinatari persone imputate sottoposte alla misura della messa alla prova; 31 sono stati i progetti che hanno riguardato interventi di giustizia riparativa e mediazione penale. I progetti finanziati sono realizzati attraverso una progettazione congiunta con enti pubblici e privati del territorio e con gli altri servizi della giustizia minorile, con l'obiettivo di

incrementare le risorse da destinare all'ampliamento delle misure e sanzioni di comunità ed alla realizzazione di progetti di reinserimento sociale e lavorativo delle persone in esecuzione penale esterna o in messa alla prova.

Il Dipartimento, infatti, oltre alla gestione delle risorse finanziarie collocate nei capitoli istituzionali, è impegnato a favorire l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei, nonché quelli regionali e nazionali, per la realizzazione di progetti di reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale, e nella valorizzazione di un modello di integrazione con le risorse del territorio, del privato sociale, attraverso la progettazione partecipata degli interventi.

Nel 2021 sono proseguite le attività relative al progetto "Innovazione sociale dei servizi per il reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali", realizzato nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Legalità" 2014-2020, Asse IV, Azione 4.1.2, che ha ricevuto un finanziamento di 1.600.000 euro.

Gli uffici di esecuzione penale esterna, nelle cinque regioni interessate dal progetto (Sicilia, Campania, Calabria, Basilicata e Puglia) hanno avviato le attività di segnalazione dei soggetti da avviare ai colloqui di orientamento, per la redazione del bilancio delle competenze, e successivo inserimento nelle aziende per lo svolgimento di 200 tirocini di formazione lavoro per soggetti in esecuzione di misure alternative, in messa alla prova, o in uscita dal circuito penitenziario. Oltre ai tirocini formativi, il progetto ha come obiettivo la costituzione nelle cinque Regioni di una rete di servizi che dovrà operare stabilmente per favorire l'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti di giustizia. A tale scopo sono state avviate interlocuzioni con gli Enti Regionali, con l'ANPAL e le aziende del territorio in vista della costituzione di tavoli di lavori permanenti, la cui costituzione è prevista nel corso del 2022, quando si concluderà il programma del PON Legalità, tramite la sottoscrizione di appositi Protocolli d'intesa.

Sulla scia di questa metodologia di intervento, si segnala infine l'accordo siglato dalla Cassa delle Ammende con la Conferenza delle Regioni e Province autonome per la programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale o sottoposte a misure di comunità. A seguito di tale accordo, la Cassa delle Ammende ha emanato un avviso a presentare proposte di intervento in co-finanziamento con le Regioni con uno stanziamento di € 10.000.000 per i progetti di reinserimento socio lavorativo, e di € 500.000 per i servizi di sostegno alle vittime di reato e le attività di giustizia riparativa e mediazione penale. I progetti, elaborati e presentati nel 2019 dai singoli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna congiuntamente ai Centri per la giustizia minorile ed ai Provveditorati dell'amministrazione

penitenziaria, per una durata prevista di 18 mesi prorogabili fino a 24, sono stati realizzati durante il biennio 2020 – 2021, valorizzando le risorse disponibili in ciascun ambito territoriale.

I progetti approvati dalla Cassa delle Ammende e cofinanziati dalle Regioni per un importo non inferiore al 30%, sono stati finalizzati alla realizzazione di:

- percorsi di formazione professionale, inclusione sociale e/o inserimento lavorativo rivolti a persone in esecuzione penale o misure di comunità;
- interventi di assistenza per le persone in esecuzione penale o soggette a misure di comunità e per i familiari, con particolare riferimento alla prole minore di età;
- servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reati, per la giustizia riparativa e la mediazione penale.

Il Dipartimento è impegnato a potenziare la multidisciplinarietà introducendo negli UEPE altre figure professionali, quali funzionari o esperti in pedagogia e in mediazione culturale. In tale ottica nel 2021 sono state implementate una serie di azioni guida per dare attuazione al decreto ministeriale 1° dicembre 2017, recante: “Misure per l’organizzazione del personale del Corpo di polizia penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna, nonché per l’individuazione dei compiti e per la selezione del medesimo personale”, secondo il disciplinare di impiego del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria in forza ai Nuclei insistenti presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, emanato con decreto del Capo del Dipartimento della Giustizia Minorile e di comunità dell’8 aprile 2020 in attuazione del suddetto D.M. 1° dicembre 2017 che ha aggiunto, ai principali compiti istituzionali del Corpo, quelli elencati all’art. 2 dello stesso, comprendenti:

- l’accertamento dell’idoneità del domicilio ex legge 26.11.2010 n. 199;
- il supporto agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative nell’ambito dell’attività di indagine per la fruizione di misure alternative o di comunità;
- il controllo, sulla base di intese tra l’Ufficio di esecuzione penale esterna e l’autorità di pubblica sicurezza, dell’osservanza delle prescrizioni imposte alle persone ammesse alle misure alternative, competenza rafforzata, per le prescrizioni inerenti la dimora, la libertà di locomozione, i divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi, dalla previsione introdotta ex articolo 8 del D.LGS. 2 ottobre 2018, n. 123.
- la verifica del rispetto delle ulteriori prescrizioni previste nel programma di trattamento degli ammessi alle misure di comunità.

Sono stati assegnati, a seguito della procedura nazionale di mobilità, i funzionari del Corpo con qualifica dirigenziale presso gli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, al fine di conferire piena operatività ai nuclei di Polizia Penitenziaria. È stato istituito con ordine di

servizio n. 21 del 06/05/2020 del Capo del Dipartimento un gruppo di lavoro che supporti i dirigenti nella fase di avvio dei nuclei sulla corretta applicazione delle modalità di impiego del personale del Corpo e predisponga modelli organizzativi di lavoro quanto più omogenei su tutto il territorio nazionale. È stato, inoltre, predisposto un protocollo operativo per la partecipazione della Polizia Penitenziaria nell'attività di osservazione dei condannati a pena detentiva sospesa, ai sensi dell'art. 656 c.p.p., fornendo indicazioni di carattere generale sull'intervento e la collaborazione di tutti gli operatori coinvolti.

La legge di stabilità 2018, approvata in via definitiva dal Senato in data 23 dicembre 2017, ha previsto una modifica all'art. 13 del decreto-legge 17 febbraio 2017, convertito nella legge 13 aprile 2017 e autorizzato l'espletamento di una procedura concorsuale per l'assunzione di 250 funzionari di servizio sociale, successivamente aumentati a 323. Le procedure concorsuali sono state concluse nel 2019, con l'immissione in servizio nel mese di dicembre di 250 nuove unità di personale presso gli UEPE del territorio che presentavano maggiori carenze di organico, per sostenere l'attività di gestione e implementazione della messa alla prova e delle altre misure e sanzioni di comunità. La parte rimanente è stata invece assegnata presso i servizi minorili del Dipartimento. Nel 2021 è stato autorizzato lo scorrimento della graduatoria e sono state immesse in servizio ulteriori 94 unità di funzionari appartenenti alla professionalità di servizio sociale.

Con Decreto del 28 agosto 2020 è stato pubblicato il bando di concorso per l'assunzione di 18 dirigenti di livello dirigenziale non generale, appartenenti alla carriera dirigenziale penitenziaria, ruolo di dirigente di esecuzione penale esterna, ai fini della copertura dei posti vacanti nel relativo organico dipartimentale. Le modalità di espletamento delle prove concorsuali sono state rideterminate con PGD 8 aprile 2021, emanato a seguito del DPCM 2 marzo 2021 che ha autorizzato il Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità ad attuare procedure d'urgenza e consentire la conclusione delle prove di esame che sono state concluse. La graduatoria finale è stata pubblicata all'inizio del 2022.

Con Decreto 19 novembre 2020 è stata approvata la nuova ripartizione della dotazione organica del personale del comparto ministeri, appartenente alle aree funzionali e ai profili professionali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, e si è provveduto a una migliore e più razionale distribuzione delle risorse sulla base delle effettive necessità degli uffici, dei carichi di lavoro, della configurazione geografica dei territori e delle problematiche specifiche di sicurezza. La dotazione di organico del personale dirigenziale e funzioni centrali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità dovrà essere ulteriormente rivisto a seguito dell'emanazione del DL varato dal Consiglio dei ministri il 21 aprile 2022, recante

misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il decreto, ancora in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, prevede all'art. 17 misure di potenziamento dell'esecuzione penale esterna e rideterminazione della pianta organica del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. La dotazione di organico è stata aumentata di 1.092 unità di personale del comparto funzioni centrali, di cui 895 unità di area III - F1 e 197 unità dell'area II - F2, e di 11 dirigenti penitenziari del ruolo di esecuzione penale esterna.

Conclusioni.

L'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova ha rappresentato, dal 2014 ad oggi, un serio tentativo di introdurre nel nostro sistema una misura sospensiva probatoria che estinguesse, in caso di successo, il reato in tempi brevi, senza conseguenze per l'imputato e con l'ulteriore effetto di deflazionare i carichi dei tribunali. Incide, così come l'altra riforma importante di quegli anni, l'assoluzione per particolare tenuità del fatto, sulla punibilità.

Nei suoi otto anni di vita l'istituto ha dato buona prova di sé, raggiungendo numeri importanti e imponendosi all'attenzione della magistratura e degli operatori di *probation* come una misura di alta valenza special preventiva, un'occasione per intercettare l'autore di reato prima della condanna e un solido strumento di prevenzione della recidiva.

Oggi, nella prospettiva riformista, si affiancano ad essa una serie di pene diverse dalla detenzione, irrogate già in fase di cognizione. Il legislatore, oltre che sulla punibilità, incide, questa volta, anche sulla penalità. L'auspicio, negli anni a venire, è di registrare lo stesso successo, per gli istituti di nuovo conio, di quello della sospensione del procedimento con messa alla prova, in modo da rafforzare ulteriormente il *probation*, abbattendo la recidiva e costruendo sicurezza sociale, fuori dalle mura del carcere.



182070188820