

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. CCXXVIII**  
**n. 1**

## RELAZIONE

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

(Aggiornata al 31 maggio 2015)

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

**Presentata dal Ministro della giustizia**

(ORLANDO)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 1° luglio 2015**  
—————



VISTO

CONCORDO  
IL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
SANTI CONSOLO*Ministero della Giustizia**Dipartimento Amministrazione Penitenziaria**Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna***RELAZIONE AL PARLAMENTO SULL'ANDAMENTO DELLA MESSA ALLA PROVA****(ART. 7 COMMA 2 LEGGE 28 APRILE 2014 N. 67)****§ 1 L'istituto della messa alla prova**

L'istituto della messa alla prova è stato introdotto nel sistema processuale degli adulti dalla legge 28 aprile 2014 n. 67, recante "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio".

Sullo specifico istituto, la legge è intervenuta operando:

- modifiche al *codice penale*, con la previsione del nuovo istituto agli art. 168 *bis*, *ter* e *quater*;
- modifiche al *codice di procedura penale*, con l'introduzione degli artt. 646 *bis* e seguenti, che regolano le attività di istruzione del procedimento e del processo, nonché l'art. 567 *bis* che indica le modalità di valutazione del periodo di prova;
- modifiche alle *norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale*;
- modifiche al *testo unico in materia delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale*.

La riforma ha previsto nel sistema processuale un nuovo procedimento speciale che, rispondendo ad esigenze deflattive, consente una rapida conclusione dei procedimenti penali che hanno ad oggetto reati di minore allarme sociale.

Il procedimento di estinzione del reato si realizza attraverso un percorso che contempera un programma di obblighi e prescrizioni, di attività di riparazione e risarcimento, che nel loro insieme assicurano le esigenze di prevenzione e di compenso del danno causato alla collettività e alle vittime di reato. Nel periodo della prova, inoltre, restano sospesi i termini di prescrizione dei reati per evitare tecniche dilatorie.

Si è introdotta così una forma di *Probation* che adegua il nostro sistema penale ai modelli vigenti in Europa e alle Raccomandazioni in materia emanate dal Consiglio d'Europa<sup>1</sup> riduce l'attività processuale e allarga il campo delle sanzioni di comunità, con il risultato di ridurre il ricorso alla pena carceraria almeno quanto hanno fatto altre recenti norme, quali l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive inferiori a 18 mesi.

<sup>1</sup> Rif. Raccomandazioni n. R(2010)1 e n. R(92)16

La nuova misura, peraltro, ha contribuito ad evitare la condanna dell'Italia da parte degli organismi europei; essa è stata varata all'interno di un complesso di interventi predisposti per rimuovere i fattori di criticità evidenziati dalla Corte Europea dei Diritti Umani, che aveva richiesto al nostro paese di adottare provvedimenti per limitare il sovraffollamento penitenziario, incrementare il ricorso alle sanzioni di comunità e migliorare il funzionamento del sistema penale.

**§ 2 L'andamento statistico della messa alla prova nel primo anno di applicazione della legge: prima analisi sull'evoluzione del fenomeno<sup>2</sup>.**

Ai fini di una riflessione valutativa sugli effetti del nuovo istituto sul sistema di esecuzione penale e sulle prospettive di sviluppo quale strumento utile di differenziazione della sanzione penale offerto al giudice della cognizione, appare necessario prendere l'avvio dall'analisi dell'andamento statistico e dalle caratteristiche del fenomeno.

Il primo dato significativo che occorre evidenziare è quello relativo alle istanze presentate, per verificare in che misura l'istituto va a colmare un fabbisogno presente nell'area della sanzione penale.

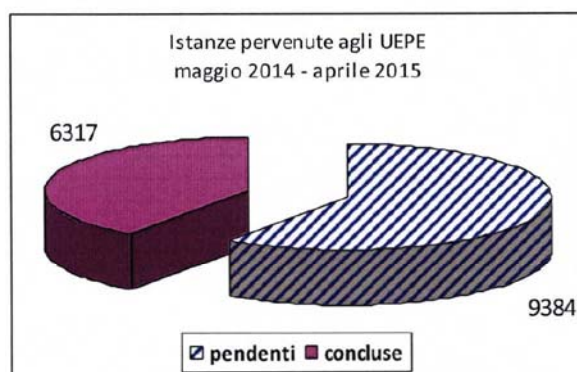
Va ricordato, al riguardo, che la legge prevede che l'imputato, nel presentare istanza di ammissione alla prova, presenti al giudice il programma di trattamento (o l'attestazione della sua richiesta) rilasciato all'UEPE, che svolge l'indagine socio-familiare.

Il numero dei procedimenti di indagine avviati dagli U.E.P.E., quindi, è indicativo di quello ex art. 168 bis codice penale avviati su richiesta degli imputati.

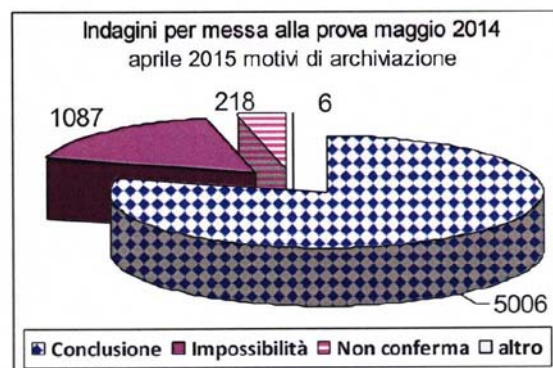
Ebbene, alla data del 30 aprile 2015 gli Uffici di esecuzione penale esterna hanno ricevuto 15.701 istanze di sospensione del procedimento con messa alla prova; nel primo anno di applicazione della norma il flusso mensile si è attestato su una media di 1500/2000 istanze circa.

Alla data sopra indicata, i procedimenti pendenti erano 9.384, mentre quelli archiviati erano 6.317, di cui 5.006 per conclusione e trasmissione della relazione al giudice competente, 1.311 per impossibilità (rinuncia, improcedibilità, decesso, prescrizione del reato e altri motivi) (Si vedano i grafici 1 e 2)

(Grafico 1)



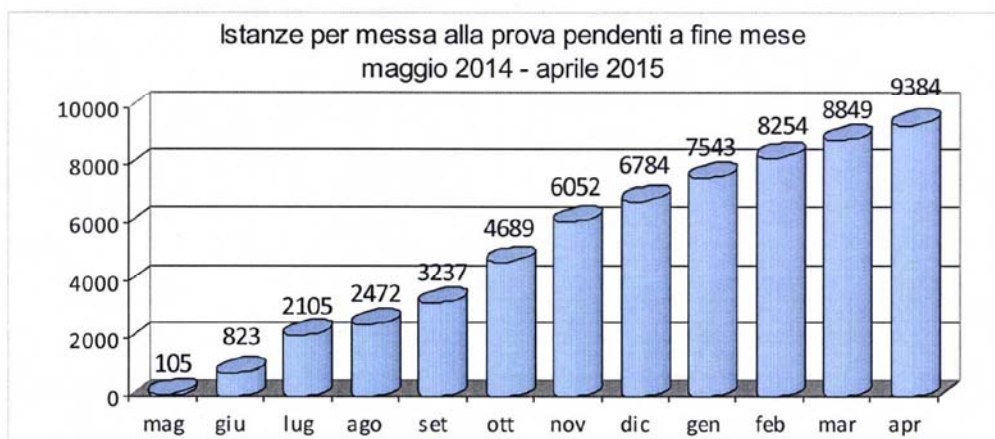
(Grafico 2)



<sup>2</sup> I dati della relazione sono forniti dalla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna – Osservatorio misure alternative alla detenzione.

Il grafico 3 mostra l'andamento delle istanze pendenti alla fine di ogni mese presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, a partire dall'approvazione della legge fino al 30 aprile 2015.

(Grafico 3)

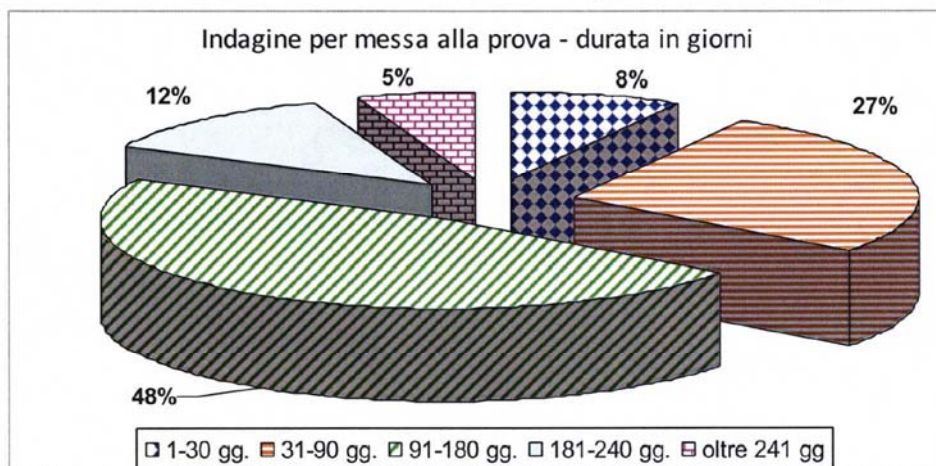


Al 30 aprile 2015, erano pendenti presso gli uffici di esecuzione penale estera 9.384 procedimenti relativi a richieste di programma di trattamento per messa alla prova.

L'andamento delle richieste mostra una dinamica crescente, a conferma del grande interesse con cui gli attori del processo guardano al nuovo istituto, per il fatto che da un lato ha un effetto deflattivo che alleggerisce il carico dei tribunali, dall'altro comporta l'estinzione del reato, qualora giunga a buon fine.

Riguardo ai tempi impiegati dagli U.E.P.E. per completare le istruttorie di indagine per la redazione del programma di messa alla prova, dalla rilevazione risulta che il 35% si conclude entro il termine di tre mesi, l'83% di sei, il 12% di 8 mesi e l'ulteriore 5% nel periodo di 10 mesi (grafico 4).

Grafico 4



Ne consegue che sommando i tempi amministrativi con quelli processuali, la durata del procedimento può dilatarsi anche oltre l'anno poiché il giudice non può adottare alcuna decisione prima che l'U.E.P.E. abbia predisposto l'indagine e formulato il programma di trattamento.

Si tratta, infatti, di attività complesse, che comportano tempi di attuazione non brevi; va considerato che all'atto della richiesta, l'Ufficio di esecuzione penale esterna deve avviare un'indagine sulla condizione sociale dell'imputato, indagine che prevede accertamenti documentali, verifiche ambientali e domiciliari, supporto nell'individuazione dell'ente presso cui si svolgerà il lavoro di pubblica utilità o le altre attività di riparazione e mediazione penale e, nel contempo, deve assicurare l'attività di raccordo con i servizi territoriali che devono concorrere alla gestione del programma.

Emerge, qui, il primo punto di criticità che può condizionare l'efficace decollo dell'istituto: la durata del procedimento è direttamente proporzionale alle capacità operative degli U.E.P.E. e, di conseguenza, quanto più elevato sarà il numero dei procedimenti per funzionario, tanto più lunghi saranno i tempi di trasmissione degli atti al giudice.

E, occorre aggiungere, risulta evidente la tendenza alla crescita dell'arretrato, al momento di circa 4-500 procedimenti.

Pertanto, poiché le attuali difficoltà operative degli U.E.P.E. possono diventare una strettoia dentro la quale rischia di bloccarsi l'intero progetto della messa alla prova, la questione della forte carenza di personale e risorse di tali uffici è uno dei nodi che occorrerà sciogliere per rendere concretamente applicabile il nuovo istituto.

Si deve aggiungere che il meccanismo adottato dalla legge per l'avvio del procedimento concorre ad appesantire tale situazione, poiché ha previsto la presentazione dell'istanza direttamente all'UEPE, senza che vi sia il preventivo vaglio di ammissibilità o improcedibilità da parte del giudice; ciò costringe l'U.E.P.E. a predisporre l'indagine anche in tali casi, con evidente allungamento dei tempi generali.

Sul versante organizzativo si è intervenuti per attenuare, almeno parzialmente, l'impatto di tale criticità, promuovendo a livello territoriale intese tra i tribunali penali e gli uffici di esecuzione penale esterna, già raggiunte in molte realtà ed in via di ulteriore diffusione; tali intese, individuando le prassi operative più funzionali in relazione alle specifiche situazioni organizzative, favoriscono la collaborazione elevando lo standard di efficienza degli interventi degli U.E.P.E. rispetto alle esigenze dei tribunali.

Si ritiene che un importante elemento di semplificazione dell'iter potrebbe venire da una modifica legislativa che preveda la presentazione dell'istanza da parte dell'imputato al giudice il quale, dopo averne valutato l'ammissibilità, potrà richiedere all'U.E.P.E. la formulazione del programma.

Tuttavia, nonostante le difficoltà organizzative e la complessità degli atti istruttori richiesti dalla legge, l'applicazione della messa alla prova ha comunque raggiunto risultati di rilievo; infatti nel corso del primo anno sono pervenute agli U.E.P.E. 2.752 ordinanze di messa alla prova, delle quali 2.582 risultano in corso al 30 aprile; delle 170 concluse, risultano revocate 4 misure: 1 per trasgressione alle prescrizioni, 1 per irreperibilità, 1 per rifiuto L.P.U. e 1 per commissione di reato.

I grafici 5 e 6 mostrano l'andamento della messa alla prova da maggio 2014 ad aprile 2015: il primo, il numero delle misure concesse mensilmente, il secondo quello delle misure in corso alla fine del mese.

Grafico 5

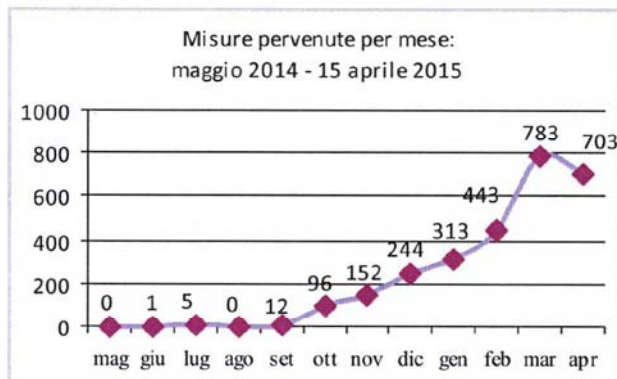
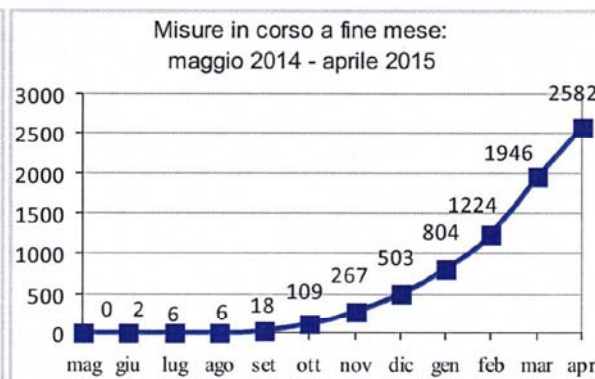


Grafico 6



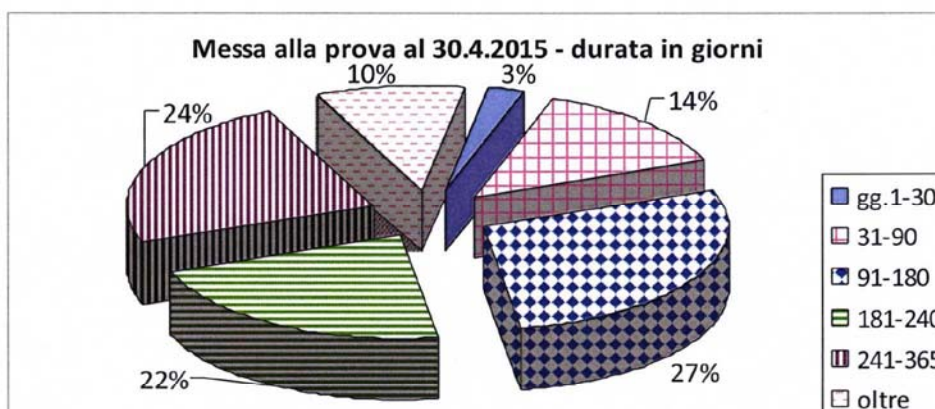
Come si può vedere, l'istituto ha preso effettivo avvio dal mese di ottobre 2014, poiché fino al mese di settembre le misure concesse erano soltanto 18.

In ambedue i grafici la tendenza all'incremento è costante ed evidenzia segnali di forte accelerazione, poiché in sette mesi sono state concesse 2.734 misure; in particolare il primo grafico, sull'andamento mensile delle ammissioni, evidenzia una progressione incrementale del 50% mensile, che nel mese di marzo sale ad un + 77%.

I dati finora presentati confermano la previsione circa le potenzialità di sviluppo della misura. È pur vero, infatti, che la crescita tenderà nel tempo a stabilizzarsi su grandezze inferiori, tuttavia se si aggiunge che analogo andamento presenta il dato dei procedimenti pendenti, (ad aprile risultano 9.384 procedimenti ancora da definire), si può senza dubbio affermare che la messa alla prova sta trovando sempre più ampia richiesta e applicazione.

Quanto alla durata della sospensione con messa alla prova, dal grafico 7, articolato sulle stesse classi di durata delle indagini, si rileva che il 90% delle misure si mantiene entro il limite di un anno, in linea con l'ipotesi che di tale sanzione attenuata avrebbero usufruito prevalentemente soggetti con livelli di rischio di recidiva molto basso e imputati per fatti di scarso allarme sociale.

Grafico 7



Altri interessanti elementi di conoscenza possono venire dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati messi alla prova: titolo del reato (grafico 8), condizione lavorativa (grafico 9) e tipo di lavoro di pubblica utilità (grafico 10) svolto da tutti i soggetti che hanno eseguito la prova nel periodo considerato.

Grafico 8

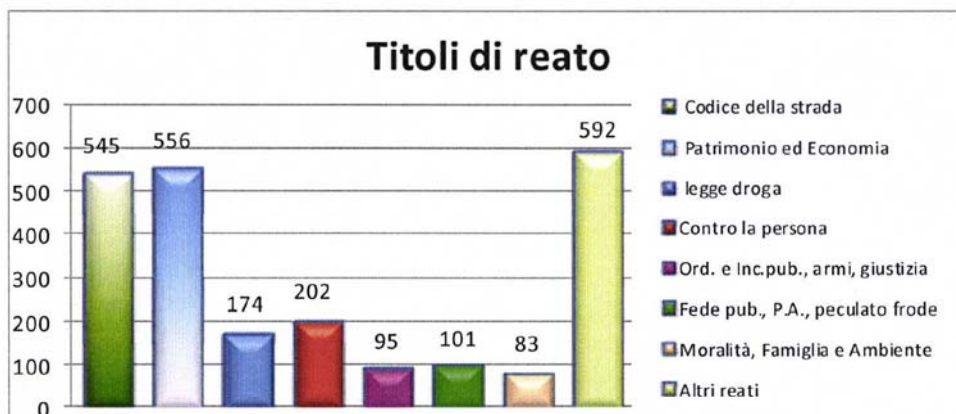


Grafico 9

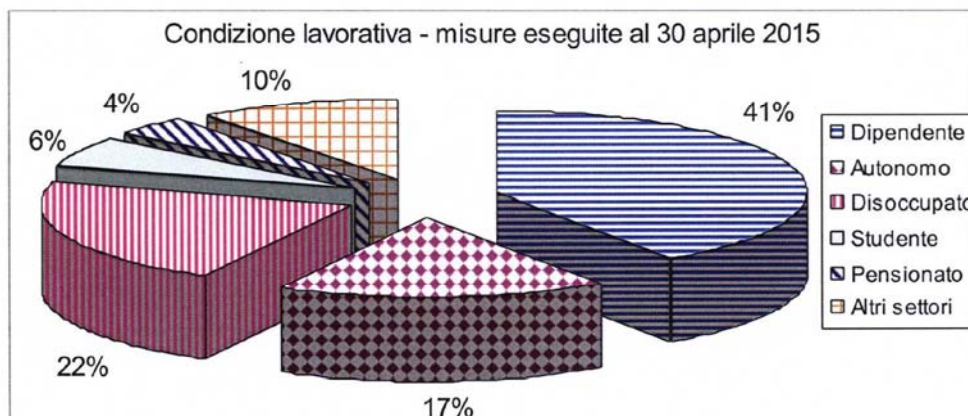
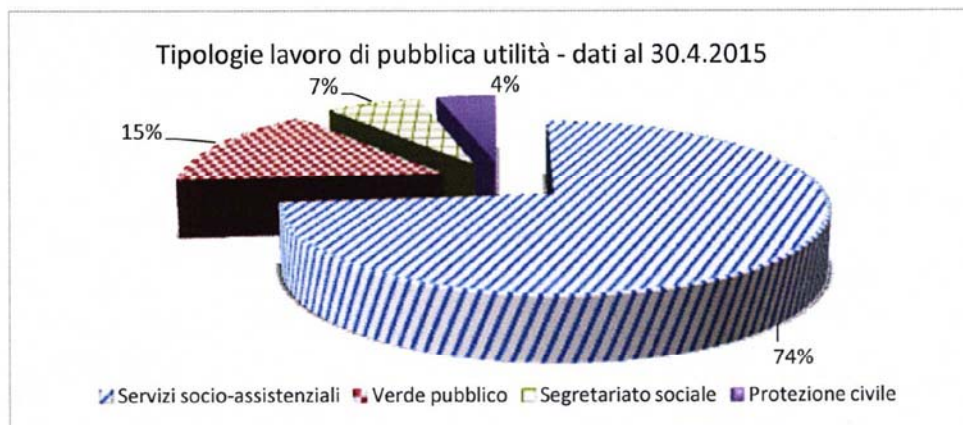


Grafico 10





Come si può constatare dal primo dei tre grafici, la tipologia di reato più frequente riguarda le violazioni al codice della strada (38%), cui seguono quelle contro il patrimonio (32%), contro la persona (16%) e della legge in materia di stupefacenti (14%).

Quanto alla condizione lavorativa, non sembrano esservi particolari categorie sociali maggiormente coinvolte, salvo quella dei disoccupati; sul totale delle situazioni accertate, il 40 % dei casi riguarda lavoratori dipendenti, il 18% erano lavoratori autonomi, il 22% disoccupati, mentre nel 4% si trattava di pensionati, 6% studenti. L'11% è impiegato in altri settori.

Infine la tipologia del lavoro di pubblica utilità assegnato ai soggetti ammessi alla prova che, per circa i tre quarti (74%), si svolge in strutture o servizi socio assistenziali alla persona, per il 15% riguarda il settore della manutenzione del verde pubblico e dell'ambiente, il 7% attività di segretariato sociale e solo il 4% il campo della protezione civile.

L'analisi svolta finora, può essere integrata dalle considerazioni suggerite dai dati forniti dalla direzione generale statistica del D.O.G.

Sebbene la rilevazione, che pure ha interpellato 140 Procure, 140 Tribunali (sez. GIP, GUP e Dibattimento) e la Corte di Cassazione, non abbia fornito un campione molto rappresentativo (ha dato riscontro il 49,3% delle Procure e il 45% dei Tribunali), possono trarsi alcune indicazioni significative.

A tutto il mese di febbraio, le richieste pervenute a definizione nella fase delle indagini preliminari risultano 379, di cui 55% accolte e 8% rigettate per parere negativo del pubblico ministero. Nella fase dibattimentale sono pervenute 1.687 richieste di sospensione, di cui 32% accolte e 4% rigettate.

È stato evidenziato che, sempre al 28 febbraio 2015, era ancora pendente il 35% delle istanze prodotte durante la fase delle indagini preliminari e il 64% di quelle richieste nella fase dibattimentale, essendo stato necessario fissare una nuova udienza per dare tempo, agli Uffici di esecuzione penale esterna, di compiere la loro attività istruttoria.

La Corte di Cassazione ha ricevuto, alla stessa data, 18 ricorsi contro ordinanze di decisione sulla messa alla prova, presentati dagli imputati o dai pubblici ministeri.

Quanto agli spunti di interesse proposti dai suggerimenti delle strutture giudiziarie, si segnala da un lato l'attenzione e l'interesse professionale rivolti al nuovo istituto, dall'altro le difficoltà incontrate nell'applicazione della norma per diversi motivi, tra i quali viene collocato tra i più rilevanti la carenza di personale degli Uffici di esecuzione penale esterna, che per tale ragione impiegano anche sei mesi per fornire al giudice il programma di trattamento necessario per rendere applicabile la misura.

Viene, al riguardo, segnalato che tale elemento di criticità impedisce di applicare l'istituto nell'ipotesi di imputati sottoposti a misura cautelare, non potendosi accettare la scarcerazione per superamento dei termini della fase dibattimentale, unicamente per l'impossibilità degli U.E.P.E. di elaborare il piano di trattamento in tempi rapidi.

Sono, infine, valutate positivamente le attività di raccordo per la definizione delle intese operative avviate tra le strutture giudiziarie e gli uffici di esecuzione penale esterna.

### § 3 *L'azione amministrativa di impulso per l'applicazione della messa alla prova*

Una prima analisi sull'andamento della messa alla prova, nel primo anno di attuazione, mostra quindi una tendenza tutto sommato positiva, nonostante le criticità evidenziate.

Dopo la fase successiva all'approvazione della legge, in cui sono state approntate e diramate le disposizioni operative, l'applicazione della misura ha preso avvio in maniera graduale ma crescente; allo stato non è dato prevedere fino a quando la crescita continuerà ai ritmi attuali: la proiezione sui dati finora raccolti fa ritenere che alla fine dell'anno si avranno diverse migliaia di misure in corso e che sarà dunque indispensabile intervenire con urgenza, potenziando le risorse delle strutture deputate alla gestione della messa alla prova.

Considerata l'importanza del nuovo istituto in quanto prima vera misura di probation introdotto nel sistema sanzionatorio, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ha curato con priorità l'azione di indirizzo e coordinamento delle strutture operative dell'esecuzione penale esterna, cui la legge ha attribuito il ruolo di *organo tecnico – amministrativo* incaricato di fornire al giudice le informazioni e gli elementi necessari per decidere sull'ammissione dell'imputato alla prova e per verificare, in caso di ammissione, l'efficace applicazione dell'ordinanza.

Più nello specifico l'U.E.P.E. deve:

Nella fase istruttoria

1. acquisire l'istanza dell'imputato;
2. svolgere l'indagine sulle condizioni socio – familiari;
3. predisporre il programma di trattamento da eseguire in caso di concessione;
4. verificare l'idoneità del lavoro di pubblica utilità proposto;
5. individuare eventuali attività riparatorie del danno sociale da proporre all'imputato;
6. valutare la possibilità di svolgere l'attività di mediazione nei confronti della vittima;

Nella fase esecutiva

1. dare avvio alla prova;
2. relazionare al giudice almeno trimestralmente e proporre la modifica delle prescrizioni;
3. verificare l'andamento del programma di trattamento e l'effettivo svolgimento delle attività ivi previste;
4. raccordarsi con gli enti e le associazioni dove si svolge il lavoro di pubblica utilità;
5. relazionare al giudice alla scadenza, esprimendo una valutazione sull'esito della prova.

Appare evidente come l'efficace azione degli U.E.P.E. costituisca uno snodo fondamentale per rendere effettiva l'applicazione della riforma.

A tale scopo si è provveduto, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della legge, a predisporre e diramare alle articolazioni territoriali le necessarie disposizioni tecnico – amministrative per assicurare l'uniforme esecuzione del nuovo processo operativo, come di seguito elencate:

- Lettera Circolare n. 0174874 del 16/5/2004 "*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del*

*procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. Prime disposizioni di attuazione”;*

- Lettera Circolare n. 0207937 dell'11/6/2014 “*Sospensione del processo con messa alla prova. Modulistica degli Uffici di esecuzione penale esterna*”;
- Lettera circolare n. 0255995 del 17/7/2014 “*Sospensione del processo con messa alla prova. Modulistica degli Uffici di esecuzione penale esterna*”;
- Lettera circolare n. 0351817 del 16/10/2014 “*Criteri di priorità nell'espletamento dei procedimenti*”
- Circolare n. 0078423 del 5/3/2015 “*Programma di trattamento per richiedenti misure alternative – art. 72, c. 2 lett. C dell'ordinamento penitenziario – e sospensione del procedimento con messa alla prova – art. 464 bis c.p.p. – Avvio della sperimentazione*”.

Sono state, in particolare, fornite indicazioni operative e metodologiche:

- per lo svolgimento dell'indagine sociale;
- per la redazione del programma di trattamento;
- per il raccordo con i tribunali ordinari al fine di stabilire un'efficace collaborazione operativa;
- per la stipula di intese con la magistratura di cognizione e di sorveglianza per individuare i procedimenti cui dare la priorità, stante la situazione di carenza di risorse che non consente agli U.E.P.E. di riscontrare tutte le richieste che ricevono dai tribunali;
- per il reperimento degli Enti presso cui gli imputati devono svolgere il lavoro di pubblica utilità, le attività di riparazione e di mediazione;
- per lo svolgimento degli interventi di consulenza al giudice nel corso dell'esecuzione dei programmi di trattamento e dell'attività di presa in carico, supporto e verifica delle prescrizioni comportamentali.

È stata, inoltre, predisposta una modulistica per la presentazione della domanda e dei documenti da parte degli imputati, resa disponibile anche sul sito [HYPERLINK "http://www.giustizia.it"](http://www.giustizia.it) [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), dove è stata data ampia informazione sulla nuova misura e alle modalità di accesso da parte di tutti gli interessati.

### **§ 3.1 Segue - L'attività di raccordo tra l'Amministrazione penitenziaria, la magistratura e gli Enti territoriali**

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per il tramite della competente Direzione generale, ha dato indicazione alle strutture regionali e locali dell'esecuzione penale esterna di avviare nel territorio un'attività di raccordo con gli organi direttivi dei tribunali penali, al fine di concordare tempi e modalità di istruzione dei procedimenti da parte degli U.E.P.E. sì da renderli sinergici con quelli degli organi giudicanti e assicurare una corretta e rapida applicazione delle nuove norme.

Presso tutti i distretti regionali sono stati, quindi, avviati tavoli di lavoro congiunti tra gli organi amministrativi e quelli della magistratura, che hanno avuto come risultato la predisposizione di accordi operativi e/o linee guida congiunte.

Inoltre, considerato che i molteplici impegni previsti dall'istituto richiede diverse attività<sup>3</sup> a carico degli imputati, si è ribadita l'importanza di stabilire raccordi operativi con la realtà territoriale al fine di potenziare la preesistente rete di enti, agenzie ed associazioni, in grado di garantire:

- serietà, affidabilità e consistenza delle attività ;
- una reale disponibilità a collaborare nella fase esecutiva;
- un supporto adeguato per la raccolta delle informazioni necessarie (ad es. Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate per l'accertamento sulle possibilità economiche, ecc.).
- sostegno e condivisione delle istituzioni (enti locali, prefettura, ecc.).

### **§3.2 Interventi in materia di lavori di pubblica utilità.**

Una delle aree in cui l'iniziativa congiunta ha prodotto risultati soddisfacenti è quella dell'incremento del numero degli enti convenzionati per il lavoro di pubblica utilità al cui svolgimento, come noto, è subordinata la prova dell'imputato.

Infatti la rete degli enti convenzionati, che offriva collocazioni per le esigenze più limitate della sanzione previgente (trasgressione al codice della strada ed alle norme sugli stupefacenti), non pare più sufficiente a far fronte anche alla crescente domanda collegata alla messa alla prova.

A tale scopo, in attuazione dell'art. 8 della legge, già nel 2014 è stato predisposto il nuovo decreto regolamentare per la disciplina delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, che consentirà di avviare nel territorio una nuova fase di intese e accordi più specificamente centrati sulla gestione della messa alla prova.

Il ritardo nell'approvazione di tale strumento normativo, il cui iter è nella fase dell'acquisizione dei previsti pareri degli organi di controllo, non ha, tuttavia, impedito di lavorare per incrementare il numero delle convenzioni che si sono aggiunte a quelle già sottoscritte per l'applicazione dell'art. 54 del Decreto Legislativo n. 274/2000.

In tale ambito, preziosa è stata l'attività di promozione svolta dagli Uffici di esecuzione penale esterna che hanno sviluppato, di concerto con i Tribunali, un'azione di raccordo con gli enti pubblici e privati indicati dall'art. 1 del Decreto Ministeriale 26 marzo 2001 per favorire la sottoscrizione di nuove convenzioni ed individuare i settori di impiego.

Si ritiene doveroso sottolineare quanto positiva sia risultata tale azione per superare le criticità della fase di avvio: la messa alla prova ha potuto decollare in tempi relativamente brevi, poiché nel territorio si è poggiata sulla rete di accordi già attiva, che ha svolto il compito di ammortizzatore delle difficoltà in cui si imbatte qualsiasi nuova attività venga avviata.

La tabella seguente mostra il numero delle convenzioni e dei posti disponibili, suddivisi per regione.

Le convenzioni attivate con enti pubblici e del privato sociale sono al momento 3399, per un totale di 12545 posti disponibili.

---

Lavori di pubblica utilità, attività riparative, di mediazione penale, risarcimento del danno, attività di volontariato.

Pertanto, già all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 67/2014, si è potuto disporre sul territorio nazionale di una rete operativa che ha consentito l'immediato avvio della riforma e l'applicazione concreta del nuovo istituto processuale da parte degli organi della magistratura, pure in assenza della specifica regolamentazione indicata dal citato art. 8 della legge.

Regioni	Numero convenzioni enti locali	Numero convenzioni privato sociale	Totale convenzioni	Numero posti disponibili
Abruzzo	92	24	116	500
Basilicata	35	11	46	137
Calabria	18	1	19	117
Campania	58	14	72	430
Emilia-Romagna	103	135	238	1382
Friuli Venezia Giulia	18	14	32	73
Lazio	66	53	119	829
Liguria	34	24	58	203
Lombardia	456	249	705	2192
Marche	72	56	128	499
Molise	13	3	16	71
Piemonte	422	148	570	1498
Puglia	71	83	154	777
Sardegna	76	125	201	842
Sicilia	89	62	151	548
Toscana	21	151	172	891
Trentino Alto Adige	156	98	254	641
Umbria	38	16	54	262
Valle D'Aosta	44	3	47	0
Veneto	202	45	247	654
<b>Totale</b>	<b>2084</b>	<b>1315</b>	<b>3399</b>	<b>12545</b>

### 3.3. Attività di impulso dei rapporti con il volontariato

Il 13 novembre 2014 è stato sottoscritto un nuovo protocollo operativo tra Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e Conferenza nazionale del volontariato nella giustizia, sullo statuto e le modalità di azione del volontariato in ambito penitenziario, con il quale si è voluto offrire formale ed adeguato risalto anche al ruolo del volontariato negli U.E.P.E.

Pertanto, accanto alla ridefinizione dell'attività nei confronti delle persone detenute, sono state individuate le aree di intervento del volontariato nell'esecuzione penale esterna.

Tra gli interventi prioritari e le iniziative da promuovere ed attuare congiuntamente, all'art. 3 comma 7 sono previsti i programmi di collaborazione alle attività riabilitative, di riparazione e di utilità sociale, previste dalla legge n. 67/2014 sulla messa alla prova.

L'amministrazione penitenziaria si sta dunque impegnando per potenziare la presenza di volontari, adeguatamente formati, che possano essere di supporto all'attività degli operatori degli U.E.P.E. nella gestione del nuovo istituto.

#### **3.4. Attività riparativa e di mediazione penale**

L'istituto della messa alla prova, anche per la tipicità che caratterizza i soggetti interessati, rafforza la finalità riparativa già prevista nell'affidamento in prova (lavoro di pubblica utilità, volontariato di rilievo sociale e mediazione con la persona offesa).

Il secondo comma dell'art. 168 bis delinea i contenuti del regime della messa alla prova, attribuendo rilievo prioritario ed obbligatorio alle condotte riparative, volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato e l'attività di mediazione.

Tra gli elementi maggiormente innovativi della L. 67/2014 vi è l'introduzione della mediazione vittima - reo anche nel contesto del processo penale degli adulti. In ragione di questa innovazione legislativa, la mediazione penale è chiamata a svolgere un ruolo importante nel contesto del processo penale, ruolo che dovrà trovare più ampia definizione con il recepimento, entro il 16 novembre 2015, della Direttiva 2012/29/UE relativa alla tutela della vittima nel processo penale e alla *Restorative Justice*.

La mediazione in ambito penale è un processo in cui vittima e autore del reato possono partecipare attivamente alla risoluzione dei conflitti che sorgono dalla commissione del reato, attraverso l'aiuto di una parte terza imparziale, il mediatore.

Va chiarito, tuttavia, che lo strumento per la mediazione penale andrà utilizzato con tutte le cautele previste dalla citata Direttiva 2012/29/UE, che declina le norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

La direttiva, infatti, fa riferimento alla necessità, ritenuta prioritaria, di evitare forme di vittimizzazione secondaria delle vittime, cui dovrebbero essere garantite tutte le eventuali forme di assistenza, in conformità con le necessità e l'entità del danno subito. Le attività di mediazione penale potranno pertanto essere attivate solo quando ciò sia nell'interesse della vittima e vi sia un suo libero consenso.

Per tale ragione, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha disposto che la mediazione, ove se ne prospetti l'avvio, sarà predisposta e gestita con cura tutte le volte che sia possibile<sup>4</sup>, da centri specializzati pubblici o privati, in partenariato con gli U.E.P.E., al fine di evitare l'impegno diretto ed esclusivo degli uffici locali in iniziative di mediazione penale, sostituendola, in caso contrario (indisponibilità della vittima, inopportunità, assenza di una vittima specifica, ecc.), con interventi riparatori predisposti d'intesa con le risorse locali.

In questo ambito, non è ancora presente una rete di strutture di servizio operanti, come per il lavoro di pubblica utilità, anche per un deficit di regolamentazione del settore.

---

Si rinvia, a questo proposito, alla Raccomandazione del Consiglio d'Europa R(2010)1 Parte VI – Lavoro con le vittime, regole n. 93 e ss,

Al riguardo, si ritiene che la problematica relativa all'auspicabile istituzione di un analogo registro degli organismi di mediazione in ambito penale ed ai requisiti necessari per esservi iscritti, potrà essere definita in occasione del recepimento della direttiva europea innanzi citata.

#### **4. Le criticità evidenziate nel primo anno di applicazione della misura.**

I primi dati sulla messa alla prova, come si è visto, fanno ritenere prioritario intervenire sulle risorse di personale degli uffici di esecuzione penale esterna.

In primo luogo è necessario ridurre i tempi di risposta degli Uffici impegnati nella redazione dei programmi di trattamento, allo scopo di non accrescere i già lunghi tempi processuali con attività di istruzione dei procedimenti eccessivamente dilazionati, e per non vanificare l'accesso alla misura degli imputati sottoposti a misura cautelare, come è stato segnalato da alcune strutture giudiziarie. I ritmi di incremento delle misure fanno ritenere che si arriverà, a breve termine, a dover gestire l'esecuzione di diverse migliaia di provvedimenti, già al termine dell'anno in corso.

Se non si interverrà ad integrare le risorse si potrebbe giungere ad una situazione di blocco, che vanificherebbe gli effetti della riforma.

L'amministrazione penitenziaria ha subito nell'ultimo decennio consistenti tagli agli organici del personale; nel contempo non è stata autorizzata la reintegrazione delle risorse collocate a riposo ma, al contrario, nel rideterminare le piante organiche a seguito della revisione della spesa, si è proceduto con tagli lineari, incidendo sulle professionalità presenti negli U.E.P.E. senza tenere conto delle necessità presenti in tale settore. La tabella seguente mostra la situazione del personale, alla data del 28 febbraio, in raffronto con le più recenti disposizioni di determinazione dell'organico.

<b>Situazione organico personale di servizio sociale</b>				
<b>PCD 11 marzo 2004</b>	<b>DPCM 31 gennaio 2012</b>	<b>Attualmente in servizio</b>	<b>Presenti negli Uffici locali</b>	<b>% vacanze</b>
<b>1630</b>	<b>1212</b>	<b>1030</b>	<b>980</b>	<b>(-36%)</b>

La dotazione del personale è stata ridotta nell'ultimo decennio del 25,6%. Il personale attualmente in servizio è ridotto di 180 unità rispetto alla più recente previsione di organico.

Nel contempo gli adempimenti amministrativi sono diventati sempre più numerosi: alle tradizionali attività di gestione delle misure alternative e di collaborazione con gli istituti penitenziari, si sono aggiunti gli adempimenti richiesti per l'esecuzione dei lavori di pubblica utilità, secondo quanto previsto dalla normativa del Codice della Strada e in materia di stupefacenti, e in ultimo la messa alla prova.

Al 30 aprile 2015 gli Uffici avevano in corso i seguenti procedimenti.

<b>Procedimenti in corso al 30 aprile 2015</b>						
<b>Misure alternative e sanzioni</b>	<b>Messa alla prova</b>	<b>Totale misure e sanzioni</b>	<b>Attività di indagine</b>	<b>Indagini per messa alla prova</b>	<b>Totale indagini</b>	<b>Trattamento detenuti</b>
32791	2587	<b>35378</b>	23174	9380	<b>32554</b>	<b>1533</b>

Secondo una rilevazione effettuata dalla Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna, ogni funzionario gestisce mediamente 75 incarichi (dato riferito al 31/12/2014).

Molto diversa è la situazione negli altri Paesi europei, dove vengono investite nei servizi di *Probation* risorse ingenti. Basti pensare che gli omologhi Uffici di Francia e Gran Bretagna possono contare rispettivamente su 4.550 e 16.000 operatori (il triplo e il decuplo di quelli italiani). Nel Regno Unito, il 27% della dotazione di personale dell'amministrazione penitenziaria è assegnata al probation, in Francia la quota è pari all'11%, in Italia solo il 3%.

La nuova politica della pena, già avviata sul piano normativo con l'approvazione del nuovo istituto della messa alla prova, dovrà inevitabilmente tradursi nel riequilibrio o, comunque, nell'integrazione delle risorse assegnate al settore dell'esecuzione penale esterna, nella prospettiva che il peso delle sanzioni eseguite nella comunità vada nel tempo progressivamente aumentando, rispetto alle pene carcerarie.

Il settore più importante delle azioni di miglioramento, e anche più urgente, riguarda dunque gli interventi di integrazione delle risorse degli Uffici, in particolare del personale di servizio sociale che, nello specifico, è quello incaricato di predisporre i programmi di trattamento degli imputati che richiedono la prova.

Una ulteriore criticità riguarda la dotazione del personale dirigenziale di esecuzione penale esterna. Il Decreto legislativo n. 63/2006, aveva previsto complessivamente 55 posti di funzione nell'esecuzione penale esterna, ripartiti tra amministrazione centrale, provveditorati regionali e uffici locali. Il DPCM del 31 gennaio 2012 ha rideterminato il numero dei dirigenti in 39 unità. Attualmente ne sono effettivamente in servizio 34. Alla riduzione della pianta organica non ha fatto ancora seguito la riorganizzazione degli Uffici. Pertanto, un cospicuo numero delle attuali sedi dirigenziali risulta priva di un titolare, costringendo i dirigenti residui ad assumere incarichi di missione presso le altre sedi, e ciò crea gravi difficoltà nella normale conduzione delle strutture periferiche.

Va anche osservato che il personale dirigenziale e non dirigenziale dovrà subire ulteriori riduzioni di organico quando saranno attuati gli ulteriori tagli previsti dall'art. 2 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135.

Con riguardo alla dotazione di personale, si ritiene che possa assumersi a riferimento il piano delle necessità formulato al paragrafo 2.2, pagina 19 della Relazione della II Commissione Permanente (Giustizia) della Camera dei Deputati, sulle tematiche oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013, di cui si allega stralcio.



### **5. Altri interventi amministrativi e di organizzazione**

La legge n. 67/2014 non ha previsto nell'immediato una integrazione delle risorse a favore degli Uffici di esecuzione penale esterna; la riforma, quindi, ha preso avvio in una fase di estrema difficoltà operativa.

Tale criticità è stata temporaneamente affrontata con un'azione di razionalizzazione che si è sviluppata su un doppio versante, uno amministrativo e l'altro di riorganizzazione delle strutture.

Su un versante amministrativo, si è intervenuti indicando agli uffici locali criteri generali di priorità nell'espletamento dei procedimenti, da portare ai tavoli di confronto con gli organi della magistratura ordinaria e di sorveglianza, allo scopo di razionalizzare le risorse e assicurare l'espletamento dei procedimenti ritenuti più urgenti, in particolare quelli relativi alla messa alla prova (Lettera Circolare n. GDAP-0351817-2014 del 16/10/2014).

Sul piano delle risorse, si è inoltre provveduto all'acquisto di 105 autovetture di servizio ad uso degli Uffici di esecuzione penale esterna, per supportare l'attività del personale impegnato sul territorio nello svolgimento degli interventi di indagine, richiesti per la redazione dei programmi di trattamento, e quelli di controllo sul rispetto delle prescrizioni comportamentali degli imputati ammessi alla prova.

L'azione di impulso al sistema dell'esecuzione penale esterna deve essere accompagnata da un intervento generale sul piano organizzativo per supportare l'attività amministrativa correlata all'applicazione delle nuove misure e sanzioni.

Di tale necessità si è tenuto conto all'interno del procedimento di riorganizzazione del ministero della Giustizia, tradotto in uno schema di DPCM, da emanarsi ai sensi dell'art. 2 del decreto legge 6 luglio 2013 n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

Lo schema di decreto, è stato approvato in via preliminare al parere del Consiglio di Stato nel corso della seduta del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2015.

Con il provvedimento viene istituito il nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, con l'unificazione in un'unica amministrazione dei settori minorili e dell'esecuzione penale esterna, che operano nella gestione delle pene e delle sanzioni applicate nella comunità all'esterno degli istituti di pena.

Il provvedimento porterà finalmente alla creazione di una vera agenzia di *Probation*, conferendo una dimensione gestionale autonoma al settore, che si prevede diverrà in futuro maggioritario nel settore dell'esecuzione penale così come già avviene da tempo in altri Paesi dell'Unione Europea. L'adozione del DPCM è un passaggio necessario, cui potranno seguire gli atti di riorganizzazione degli Uffici sul territorio e nell'amministrazione centrale e, quindi, i processi di razionalizzazione delle risorse. È inoltre un atto necessario, da un punto di vista normativo, per rimuovere il blocco di nuove assunzioni imposto dalla legge sulla *spending review*.

## 6. Conclusioni

La revisione del sistema delle pene dovrà essere accompagnata da un'azione di sistema, che punti ad una riorganizzazione complessiva delle strutture.

Il percorso riformatore dovrà essere completato predisponendo ed attuando un programma di **reingegnerizzazione dell'esecuzione penale esterna** che non si limiti ad introdurre modifiche "nel", ma produca un cambiamento "del" sistema; che riformi (e semplifichi) la struttura organizzativa incaricata di gestire tutto l'ampio settore comunemente definito del "probation", secondo le linee di indirizzo contenute nella Raccomandazione R(2010)1 del Consiglio d'Europa.

Per realizzare tale obiettivo, occorre puntare su un sistema integrato di gestione nel quale il governo della sanzione penale rimanga agli uffici del ministero della giustizia, ma trovi un forte supporto nell'interlocuzione con le autonomie locali e con il privato sociale e il volontariato.

Ora che è in via di definitivo superamento l'emergenza carceraria, diviene possibile guardare con più attenzione a questo settore, aprendo un "cantiere di progettazione" che avvii una riforma a partire da alcuni obiettivi di fondo, da tempo segnalati:

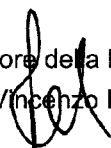
- costruire il sistema di probation italiano, completando il percorso riformatore con un'organizzazione adeguatamente dimensionata e fondata sulla multiprofessionalità.
- selezionare le nuove metodologie e le buone prassi in uso in altri paesi europei da introdurre anche in Italia.
- declinare la nuova *mission*, rimodulare l'organizzazione e adottare nuove metodologie per l'Esecuzione Penale Esterna.

Quella appena enunciata è una consapevolezza che fa parte dell'orizzonte di azione del prossimo futuro; e, si deve aggiungere, che su questo terreno non si è all'anno zero.

Il percorso è stato avviato con l'ipotesi di costituzione del nuovo dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

Gli stati generali dell'esecuzione penale, indetti proprio al fine di enucleare esigenze e soluzioni partecipate, saranno l'occasione per raccogliere ulteriori proposte e definire i passaggi successivi da compiere.

Il Coordinatore della DGEPE  
Eustachio Vincenzo Petralla



# CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XVI n. 1

## RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Relatore: **FERRANTI**)

SULLE

**TEMATICHE OGGETTO DEL MESSAGGIO DEL  
PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA TRASMESSO  
ALLE CAMERE IL 7 OTTOBRE 2013**

---

*Presentata alla Presidenza il 29 novembre 2013*

---

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 28 novembre  
2013, a conclusione di una procedura di esame svolta  
ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento.*

1. Introduzione .....	2
2. Tematiche oggetto del messaggio .....	3
2.1 Innovazioni di carattere strutturale .....	4
2.1.1 Introduzione di meccanismi di probation .....	5
2.1.2 Pene detentive non carcerarie .....	5
2.1.3 Riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere .....	8
2.1.4 Espiazione della pena nel Paese di origine .....	11
2.1.5 Attenuazione degli effetti della recidiva .....	12
2.1.6 Depenalizzazione dei reati .....	12
2.2 L'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari .....	16
2.3 Rimedi straordinari .....	19
3. Incontro del Ministro della Giustizia con il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Dean Spielmann .....	23

## 1. Introduzione

La presente relazione è diretta ad approfondire le tematiche oggetto del messaggio sulla questione carceraria, inviato alle Camere il 7 ottobre 2013 dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione.

La Conferenza dei Presidenti di Gruppo, ravvisando l'opportunità di dare un seguito parlamentare al messaggio del Capo dello Stato, ha convenuto di chiedere alla Commissione Giustizia di procedere ad un approfondimento delle tematiche oggetto del documento, al fine di predisporre per l'Assemblea una relazione ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, che dovrà essere propedeutica ad un successivo esame da parte dell'Aula dei predetti argomenti, nelle forme e nei modi che potranno essere definiti successivamente dalla stessa Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

Come ha avuto modo di precisare il Presidente della Commissione in data 15 ottobre 2013, in occasione della prima seduta della Commissione dedicata all'esame delle predette tematiche, il messaggio non può costituire, neanche indirettamente, oggetto della relazione della Commissione. Non si tratta quindi di esprimere valutazioni sul messaggio del Capo dello Stato, ma di approfondire le tematiche che sono state affrontate nel messaggio. Si ricorda, a tale proposito il messaggio del Presidente della Repubblica non può essere oggetto di dibattito parlamentare, che potrà invece focalizzarsi sugli argomenti contenuti nel messaggio e, pertanto, sottoposti al Parlamento.

Per quanto attiene al lavoro svolto in Commissione, l'esame è stato avviato il 15 ottobre e si è concluso il 28 novembre 2013. Sono stati sentiti in audizione il Ministro della giustizia, Annamaria Cancelleri, (17 ottobre) ed il Commissario

quanto alle risorse finanziarie necessarie agli adeguamenti organici, deve farsi ricorso alla fonte di copertura economica verificata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e determinata in sede politica. ».

--- Sarebbe del tutto incongruo cercare di potenziare gli istituti relativi all'esecuzione penale esterna senza adeguare il personale occorrente per consentire questa forma di esecuzione della pena. Su questo tema si è soffermato il Ministro con la nota del 22 novembre, ricordando che « Il d.p.c.m. 31 gennaio 2012, emanato in attuazione dell'articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge n. 194/2009, convertito dalla legge n. 25/2010, ha ridotto l'organico dei dirigenti di esecuzione penale esterna a 39 unità. Ciò andrà ad incidere sull'organizzazione attuale con un drastico ridimensionamento delle strutture e degli uffici. Per assicurare una efficace gestione del sistema e potenziare le misure alternative senza aggravare la pressione sulle strutture detentive, si ritiene che si debba confermare l'attuale organizzazione, delineata dal d.lgs. n. 63/2006, che prevede 55 uffici dirigenziali. Il declassamento di gran parte delle strutture territoriali a sedi di livello non dirigenziale porrebbe gravi problemi di gestione delle attività istituzionali, stante la complessità e il livello di responsabilità richiesti.

I dirigenti del ruolo di servizio sociale attualmente in servizio si sono ridotti a 34, per effetto del blocco del turn over. Altre unità di personale saranno collocate a riposo nell'immediato futuro. I tagli agli organici del personale e il blocco delle assunzioni hanno pertanto innescato una dinamica discendente delle risorse di personale di tutte le professionalità. I funzionari che gestiscono operativamente gli adempimenti di esecuzione delle sanzioni alternative, si sono ridotti negli ultimi dieci anni di circa il 33 per cento.

Il fabbisogno complessivo del personale, delle diverse professionalità, che concorre alla gestione degli uffici e delle misure alternative, è il seguente: 55 dirigenti, 1.699 assistenti sociali, 841 unità di personale amministrativo, 142 unità di personale contabile, 318 unità di polizia penitenziaria. Appare necessario, pertanto,

un piano di intervento urgente per integrare le risorse di personale, in particolare quello della professionalità di servizio sociale, in deroga alle misure di blocco delle assunzioni. Sarebbe opportuno, infine, reintrodurre il profilo professionale di direttore di servizio sociale di terza area funzionale, per assicurare la direzione dei 21 uffici di livello non dirigenziale che attualmente sono diretti dai funzionari di servizio sociale privi di una specifica formazione nella direzione di unità organizzative complesse, e quindi bandire i relativi concorsi.

I principali interventi di integrazione delle risorse di personale cui occorre provvedere in maniera ineludibile, al fine di migliorare l'efficacia dell'esecuzione penale esterna, appaiono essere i seguenti: a) conferma della previsione attuale di 55 uffici di livello dirigenziale; b) indizione di concorsi per l'assunzione di 11 dirigenti di esecuzione penale esterna attualmente mancanti rispetto a tale previsione; c) indizione di concorsi per l'assunzione di personale non dirigenziale da assegnare agli uffici dell'esecuzione penale esterna (nella seguente misura: 21 direttori di servizio sociale di terza area funzionale; 650 funzionari di servizio sociale; 185 unità di personale di polizia penitenziaria; 81 unità di personale contabile; 555 unità di personale amministrativo e di supporto). ».

### 2.3 Rimedi straordinari

Dopo i due rimedi di natura ordinaria, nel messaggio si passa ai rimedi straordinari dell'amnistia ed indulto. Si tratta di rimedi che esplicano i loro effetti deflattivi con specifico riferimento a determinati reati commessi entro una particolare data e purchè non ricorrano specifiche esclusioni oggettive e soggettive. Alla straordinarietà del rimedio consegue anche l'immediatezza dell'effetto deflattivo, che naturalmente diminuisce nel tempo, considerato che i predetti benefici si applicano ad un numero determinato di reati. Quanto agli effetti dell'indulto del 2006, ad esempio, si segnala che il 31 luglio 2006





