

## RELAZIONE

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

(Aggiornata al 31 maggio 2018)

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

**Presentata dal Ministro della giustizia**

(BONAFEDE)

---

**Comunicata alla Presidenza il 4 settembre 2018**

---

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)

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

#### Premessa

L'istituto della messa alla prova è ormai vigente nel settore degli adulti da quattro anni. La legge 67/2014 che l'ha istituito si inserisce in una strategia complessiva del legislatore, non solo nel segno della riduzione del ricorso al carcere ad “ultima ratio”, ma anche dell'attenzione alle condizioni per l'attuazione della risposta punitiva, nonché della qualità della stessa (si pensi al d.lgs. n.28 del 2015 che ha introdotto l'istituto della non punibilità del fatto per particolare tenuità del danno, prevedendo valutazioni sulla non meritevolezza della sanzione in caso di ridotta offensività della condotta e, di conseguenza, minore pericolosità dell'azione). Com'è noto, tanto la normativa sovranazionale quanto la condanna dell'Italia, da parte della Cedu, per “trattamenti disumani e degradanti” verso i detenuti, hanno imposto un cambio di passo alla politica criminale italiana: la risposta alla violazione del patto sociale viene costruita con attenzione alle caratteristiche del caso specifico, alla storia personale e relazionale del soggetto autore di reato, alla sua capacità di intraprendere percorsi esistenziali diversi, che lo allontanino dall'illegalità, prevenendo il rischio di recidiva. Non sfugge come questo rinnovato modo di concepire le politiche criminali richieda agli operatori della giustizia non solo occhi nuovi, ma anche diverse capacità di relazioni interistituzionali nell'attuazione della volontà del legislatore.

Il lasso di tempo trascorso dalla riforma consente di considerare acquisita (come dimostrano i grafici) l'implementazione del ricorso alla messa alla prova negli ultimi anni, nonché la validità della stessa come risposta credibile ed efficace alla violazione del patto sociale. Si vuole dunque, in questa sede, illustrare quali siano stati i percorsi di azione amministrativa volti all'implementazione della messa alla prova, nonché ad avvicinare in misura crescente il nostro Paese agli standard del *probation* d.

stampo europeo. L'obiettivo, legislativo e amministrativo, appare, oggi, quello di consolidare e implementare le misure di comunità che, senza mai perdere la fisionomia della sanzione, siano funzionali all'accompagnamento del soggetto nel contesto sociale rafforzando, nel contempo, la dimensione riparativa della giustizia penale. Su queste finalità si concentra oggi il lavoro del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, dopo i primi tre anni in cui si è curata la fase di *start up* della misura.

A valle di una approfondita ricognizione effettuata a livello nazionale nel corso del 2017, sono state messe a fuoco le principali criticità, sulle quali si è intervenuti: sono legate, in primo luogo, alla disomogeneità dell'utilizzo della misura, causata dalla non uniforme offerta di opportunità per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità su tutto il territorio nazionale. Di contro, molte problematiche derivano, invece, dalla disomogeneità procedurale e dalle differenti tempistiche occorrenti per l'ammissione all'istituto.

Quanto al primo ordine di problemi, il DM 88/2015 prevede uno schema di convenzione da stipularsi tra i Tribunali Ordinari e gli enti e le associazioni che svolgono attività utili per la collettività, imprescindibili per l'ammissione alla misura. Al fine di favorirne l'incremento, si sta procedendo alla stipula di convenzioni nazionali immediatamente attuabili sul territorio, nonché protocolli d'intesa che, a cascata, possano facilitare singole convenzioni locali. La convenzione stipulata dal Ministro, o dal Capo del Dipartimento, a livello centrale, infatti, contiene l'indicazione delle sedi territoriali dell'ente, che mette a disposizione un numero di posti per lo svolgimento dei lavori di pubblica utilità. Le articolazioni territoriali dell'EPE sono tenute a facilitare la stipula di convenzioni tra i tribunali e gli enti, provvedendo a ritagliare gli accordi sulle esigenze dell'utenza nei diversi territori. In tal modo, non solo la misura viene implementata in modo omogeneo, ma la sperimentazione permea di sé il contesto sociale e gli autori di reato vengono ammessi a lavorare in luoghi strategici per la società civile (pensiamo non solo ai Comuni, ma alle grandi strutture del terzo settore, ai luoghi della cultura e della tutela dell'ambiente).

Su questo tema il compito dell'amministrazione è agevolato dal fatto che il DM 88/2015 disciplina le convenzioni da stipulare con gli enti pubblici e privati ai fini della messa alla prova, per cui, nell'attività di diffusione sul territorio, ci si muove all'interno di procedure predefinite.

Nel corso del 2017, oltre a dare attuazione al protocollo d'intesa stipulato nell'anno precedente con Libera, il Guardasigilli ha sottoscritto il protocollo d'intesa con l'Unione italiana ciechi e ipovedenti, volto a favorire la stipula di convenzioni tra le sedi territoriali dell'Unione e i tribunali, per ammettere gli imputati a svolgere lavori di pubblica utilità di assistenza ai ciechi e agli ipovedenti.

Sono state stipulate convenzioni nazionali: con Legambiente - ONLUS, Ente nazionale protezione animali (ENPA), Fondo ambiente italiano (FAI), Unione sportiva Acli (USACLI), Lega italiana lotta ai tumori (LILT) e altre sono in lavorazione con importanti enti pubblici e privati. Al momento, inoltre, sono in fase avanzata le interlocuzioni con alcuni Ministeri per la promozione della tutela del patrimonio storico, artistico ed ambientale del nostro Paese.

Le suddette convenzioni rendono disponibili, ad oggi, presso le strutture locali delle associazioni e degli enti coinvolti 403 posti<sup>1</sup> per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità in favore della collettività per l'adempimento dell'art. 168 *bis* c.p. Si tratta di numeri destinati ad aumentare, come da accordi con le singole strutture, proporzionalmente al consolidarsi della collaborazione e al virtuoso dispiegarsi delle attività.

Più complesso è il tema della disomogeneità procedurale e delle differenti tempistiche per l'ammissione alla misura rilevate sul territorio nazionale. Compito del Dipartimento è, in questo caso, quello di rendere più agevoli e snelle le procedure e di facilitare quel processo "a più voci" che connota la nuova impostazione delle misure e sanzioni di comunità, prima fra tutte la messa alla prova per adulti.

Il processo di interlocuzione interistituzionale nella gestione di una misura che obbliga a cercare soluzioni condivise tra più settori operativi ha portato, a cura degli uffici territoriali, alla stipula di protocolli che disciplinino la procedura, appianino le difficoltà operative e velocizzino l'ammissione alla misura. La peculiarità dei protocolli sta nel fatto che sono tutti adottati a livello decentrato, nascono nei diversi territori e rappresentano la concretizzazione di un nuovo modo di rispondere alla commissione di reati. Il Dipartimento, nel favorire l'adozione di atti condivisi nelle differenti articolazioni territoriali, è impegnato, nel contempo, a facilitare lo scambio di buone prassi, diffondendo, per l'eventuale replica altrove, gli accordi che meglio concretizzano il cambiamento culturale in atto. Il compito è delicato, poiché al rispetto dell'autonomia dei contraenti, da parte dell'Amministrazione, si aggiunge quello della vincolatività delle regole contenute negli accordi.

Nel corso della relazione sarà esaminato, nel dettaglio, quanto realizzato nel 2017 per favorire l'obiettivo eplicitato in premessa.

La duplicità degli interventi descritti, volti al consolidamento della misura nella complessità dei suoi contenuti, muove dalla consapevolezza che l'istituto della "messa alla prova" è quello che consente, più di altre misure e sanzioni di comunità, di organizzare un ventaglio di azioni commisurate all'entità della violazione commessa. Tutto ciò presuppone una nuova cultura della pena, basata sul rispetto della dignità e dei diritti degli autori di reato e della loro capacità di scelta, ma che contenga un'idonea strategia volta alla realizzazione dell'obiettivo garantendo, contestualmente, un aumento della sicurezza dei cittadini. La credibilità del sistema e il conseguente positivo orientamento dell'opinione pubblica rispetto all'efficacia di tale misura, infatti, passa attraverso l'effettiva costruzione di opportunità che allontanino gli autori di reato dalle scelte criminose.

Si passa dunque all'esame dell'andamento della misura.

---

<sup>1</sup> Di cui 12 con Legambiente; 26 con US ACLI; 31 con LILT; 34 con FAI; 300 con ENPA.

## §2. *L'Andamento statistico e l'analisi dell'evoluzione del fenomeno.*

L'introduzione dell'istituto della messa alla prova rientra in un più ampio processo riformatore voluto dal legislatore al fine di incrementare il ricorso a misure e sanzioni di comunità dotate di contenuti effettivamente innovativi e, soprattutto, in grado di contrastare la recidiva, di modernizzare e di avvicinare il sistema penale e penitenziario italiano ai più elevati standard europei e internazionali.

Le finalità perseguite dal legislatore con l'introduzione nel nostro ordinamento della sospensione del procedimento con messa alla prova per adulti riguardano, in particolare, l'offerta di un percorso di reinserimento alternativo ai soggetti sottoposti ad un processo per reati di minore allarme sociale, accompagnata dalla funzione deflattiva dei procedimenti penali.

Pur fornita di una componente affittiva che ne salvaguarda la funzione punitiva, la "sospensione del procedimento con messa alla prova" è chiamata soprattutto a soddisfare istanze specialpreventive e risocializzanti, attraverso l'incentivazione dei comportamenti riparativi indirizzati alla persona offesa dal reato e alla comunità. L'istituto si propone quindi di interrompere, per l'imputato, il processo deviante, ovvero il passaggio da una condizione di devianza ad una di delinquenza vera e propria.

Tutto questo, pertanto, si auspica possa in futuro incidere positivamente sull'attenuazione del tasso di criminalità e quindi del ricorso alla detenzione, aumentando, di conseguenza, le condizioni di sicurezza per la collettività.

Negli ultimi anni si registra un incremento significativo e costante del ricorso alla messa alla prova per adulti: l'aumento dei casi di sospensione del procedimento è particolarmente importante, passando da 511 nel 2014 a 9.690 nel 2015, 19.187 nel 2016 e 23.492 nel 2017 (Grafico n. 2). L'incremento del numero di misure eseguite dal 2015 al 2017 è risultato pari al 142%.

Nello specifico, inoltre, nell'anno corrente, in soli quattro mesi, (gennaio-aprile), si è passati da 11.102 a 12.649 misure eseguite, con un incremento pari al 14%.

Nel 2017, 322 provvedimenti di sospensione con messa alla prova sono stati revocati, (1,4% del totale (23.492), con la conseguenza della ripresa del processo. Tale dato risulta decisamente inferiore alla rilevazione effettuata per il 2016, pari al 3,70%.

Lo sviluppo quantitativo e qualitativo della misura va ricollegato alle disposizioni emanate a livello centrale descritte in premessa, che hanno sostenuto e orientato l'operatività locale, fornendo supporto agli uffici, notoriamente provati da una crescente carenza di organico, soprattutto di funzionari della professionalità di servizio sociale.

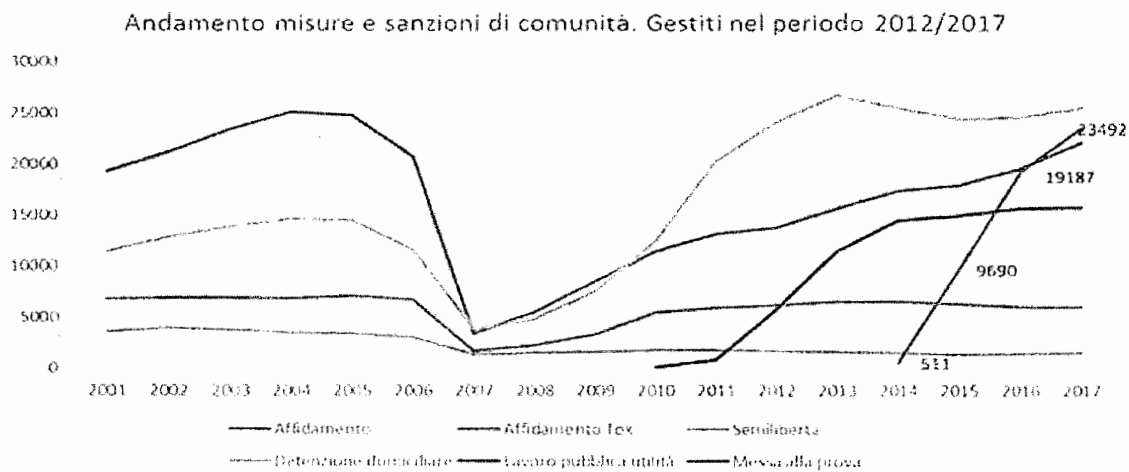


Grafico n. 1 Numero detenuti e di sanzioni e misure di comunità al 28 febbraio (2012/2018).



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE – UFFICIO III

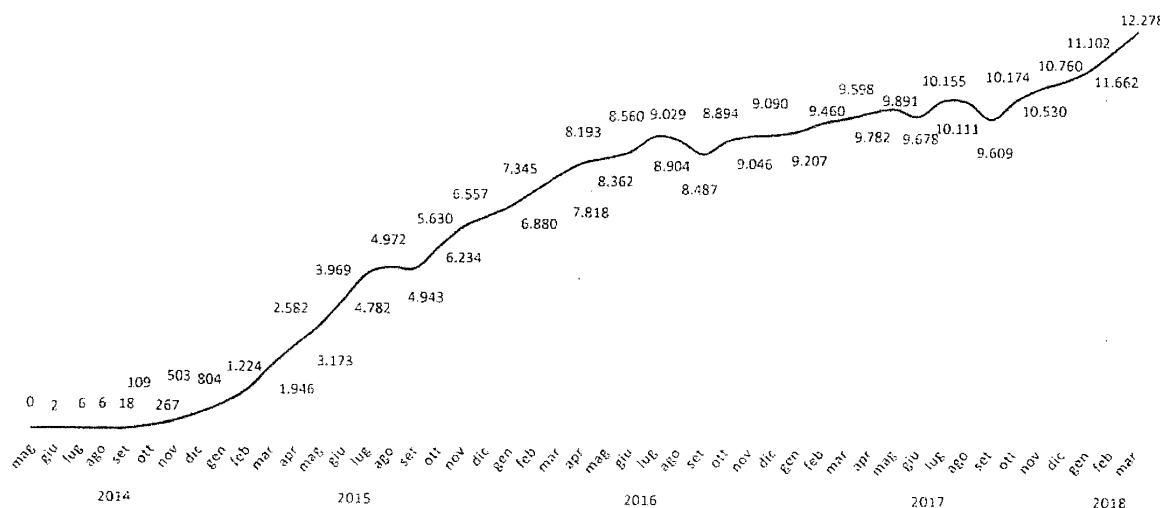
Grafico n. 2. Andamento misure e sanzioni di comunità. Gestiti nel periodo 2012/2017.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE – UFFICIO III

Grafico n. 3. Andamento statistico della messa alla prova.

Misure in corso a fine mese  
maggio 2014 - marzo 2018



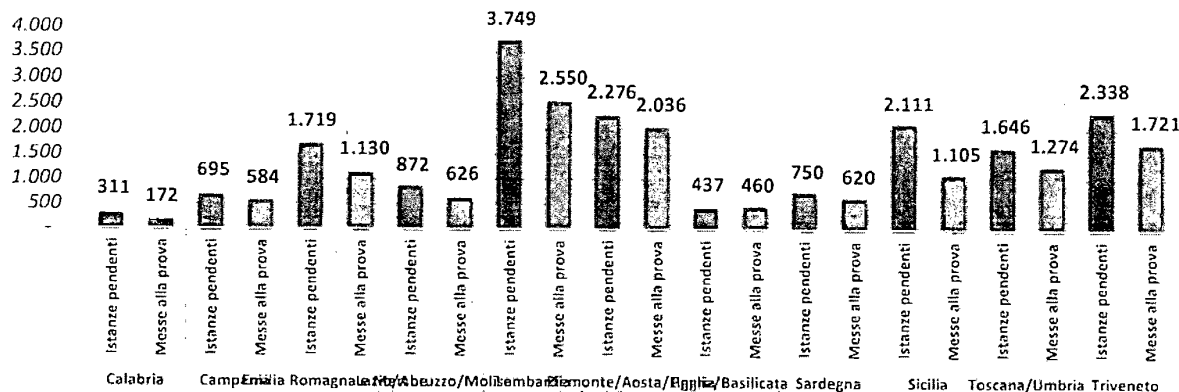
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

A distanza di quattro anni dall'introduzione dell'istituto, la messa alla prova continua a mantenere (Grafico n. 3) un andamento incrementale costante e, in particolare, dal 31.03.2017 (9.598) al 31.03.2018 (12.278) l'incremento è risultato pari al 27%, ancora più elevato rispetto all'anno appena decorso nel quale si attestava al 23%. Dall'inizio dell'anno, in soli tre mesi, dal 31.01.2018 al 31.03.2018, l'incremento è stato del 10,5% a fronte del 4% di incremento registrato nello stesso periodo del 2017.

Ebbene, da gennaio 2017 a marzo 2018, delle istanze pervenute agli UEPE, 16.073 sono risultate pendenti e 16.020 concluse. Si vedano di seguito i grafici 4 e 5.

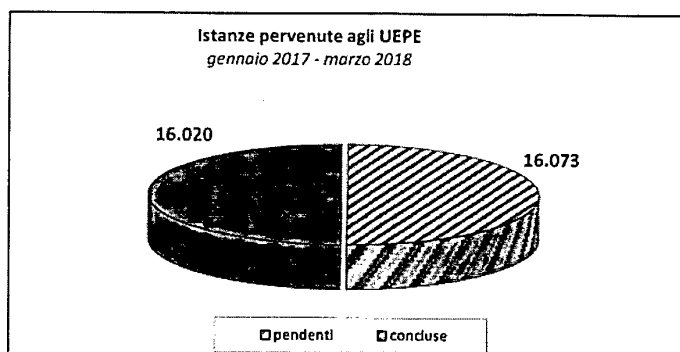


Grafico n. 4. Istanze pendenti e messe alla prova al 31.03.2018.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

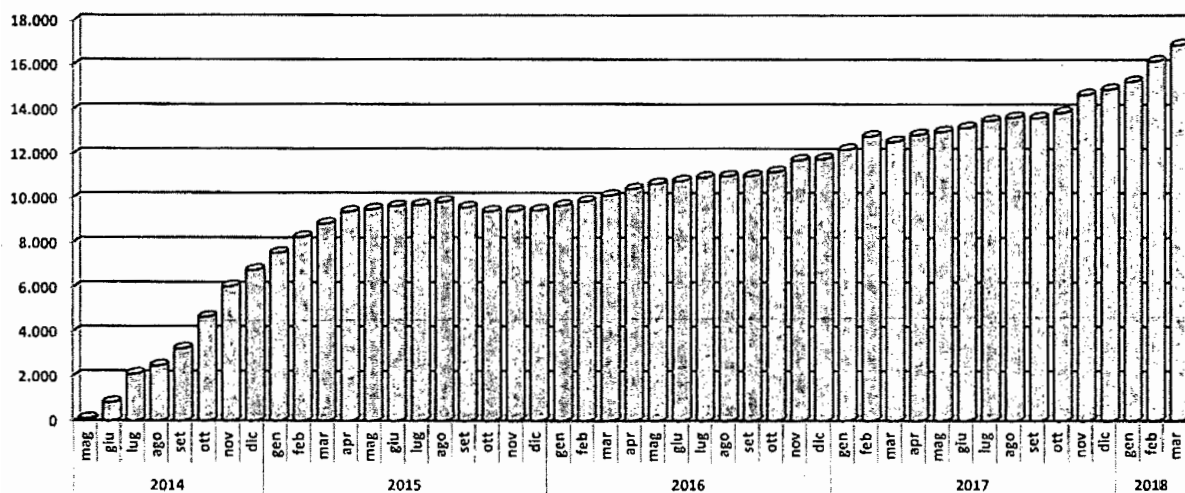
Grafico n. 5. Istanze pervenute agli UEPE.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEP

Il grafico 6 mostra, nel dettaglio, l'andamento delle istanze pendenti alla fine di ogni mese presso gli UEPE, dal 31 maggio 2014 al 31 marzo 2018.

Grafico n. 6. Istanze per messa alla prova pendenti a fine mese – maggio 2014 – marzo 2018.

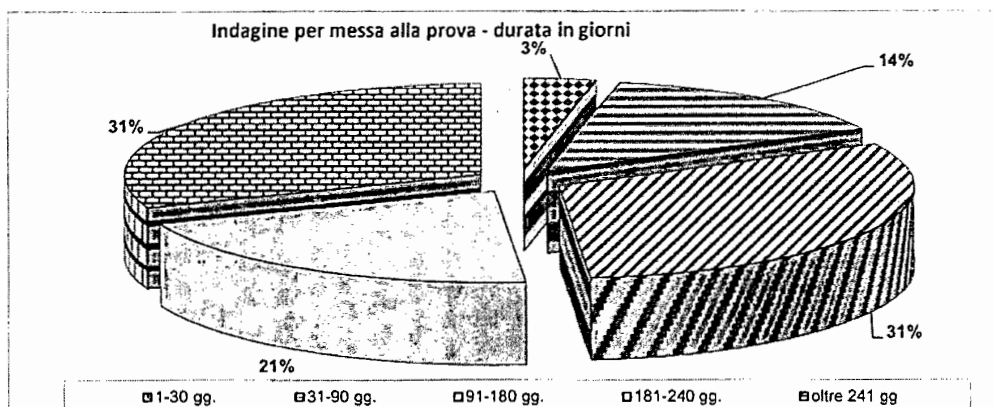


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

L'andamento delle richieste mostra una dinamica crescente, a conferma del grande interesse con cui tutti gli attori del procedimento (giudici, avvocati, imputati) guardano all'istituto che, da un lato ha un effetto deflattivo del carico dei tribunali, che in tal modo potranno destinare maggiori energie ai processi per reati che destano particolare allarme sociale, dall'altro, giunto a buon fine, comporta l'estinzione del reato.

Riguardo ai tempi impiegati dagli UEPE per completare le istruttorie di indagine per la redazione del programma di messa alla prova, dalla rilevazione risulta che il 3% dei procedimenti si conclude entro 30 giorni, il 14 % entro 90 giorni, il 31% entro 180 giorni, il 21% entro 240 giorni ed il 31% oltre 241 giorni. (Grafico n. 7).

Grafico n. 7. Indagine per messa alla prova – durata in giorni.

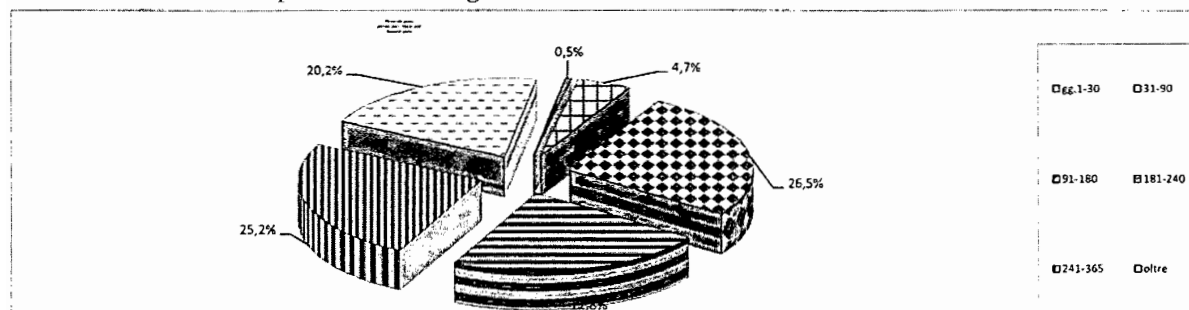


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

Una delle principali criticità che può condizionare l'efficacia dell'istituto è la durata del procedimento, che è inversamente proporzionale alle capacità operative degli UEPE: quanto più elevato è il numero dei procedimenti per funzionario, tanto più lunghi sono i tempi necessari a produrre gli atti da trasmettere alla magistratura. Risulta evidente come con il crescere delle richieste i tempi di conclusione dei procedimenti si siano allungati in maniera consistente, determinando la crescita dell'arretrato. Al fine di attenuare parzialmente il fenomeno, come detto in premessa e come sarà meglio specificato in seguito, sono state promosse intese tra i tribunali e gli UEPE, già raggiunte ormai in quasi tutte le realtà ed in via di ulteriore diffusione.

Quanto alla durata della sospensione del procedimento con messa alla prova, dal grafico 8, si rileva che il 31,7% delle misure si mantiene entro il limite dei 180 giorni, il 22,8% entro i 240 giorni, il 25,2% entro i 365 giorni e, infine il 20,2% va oltre l'anno.

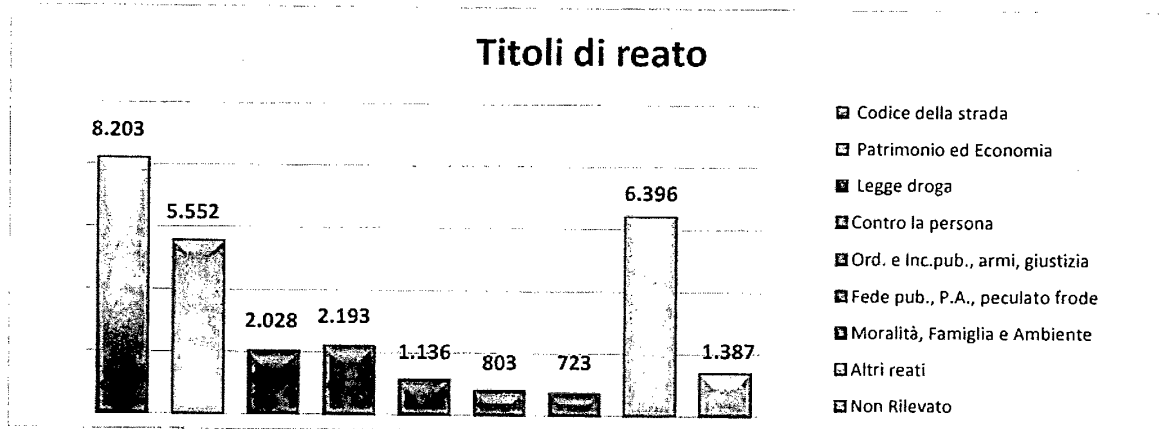
Grafico n. 8. Messa alla prova. Durata in giorni.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

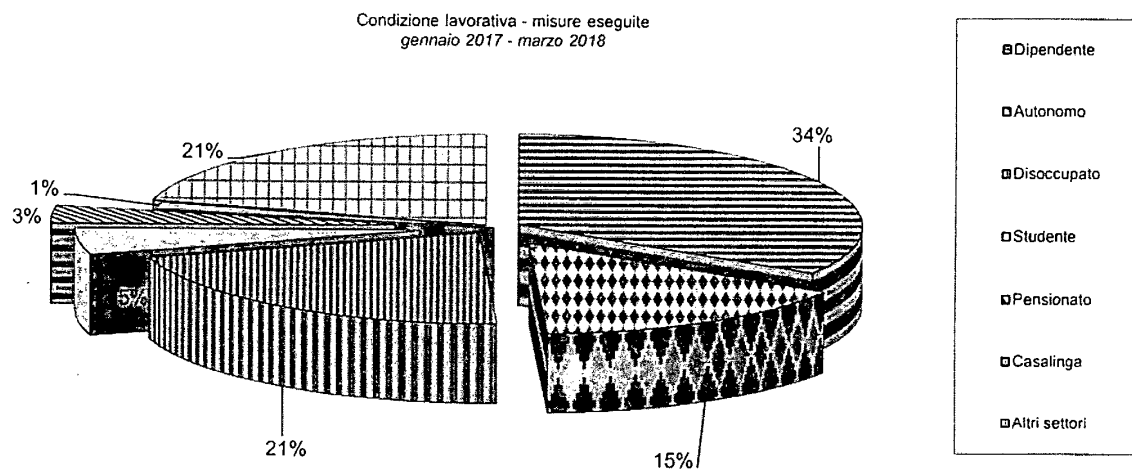
Altri interessanti elementi di conoscenza possono derivare dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati ammessi all'istituto: titolo del reato (grafico 9), condizione lavorativa (grafico 10) e tipo di lavoro di pubblica utilità (grafico 11) svolto da tutti i soggetti che hanno eseguito la prova nel periodo considerato.

Grafico n. 9. Titoli di reato.



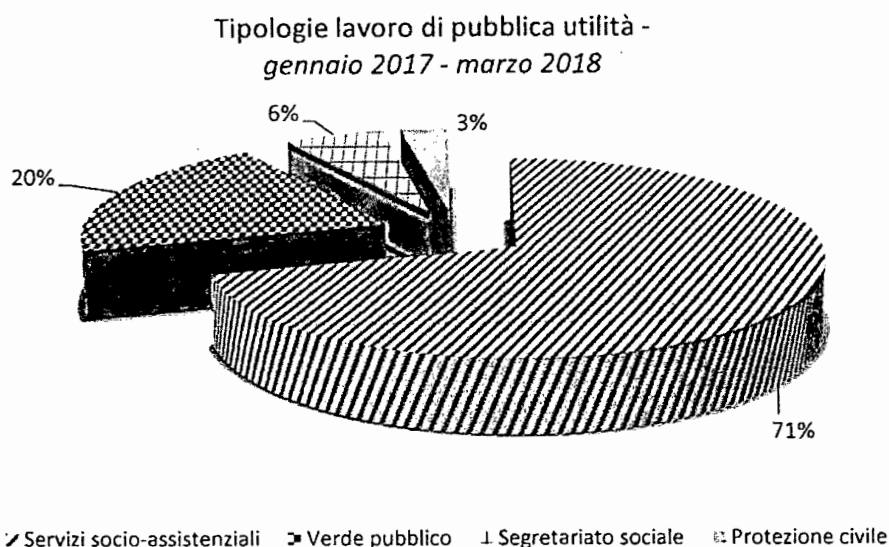
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

Grafico n. 10. Condizione lavorativa.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

Grafico n. 11. Tipologie lavoro di pubblica utilità.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

Come si può constatare dal primo dei tre grafici, la tipologia di reato più frequente riguarda la violazione del Codice della strada (8.203).

Quanto alla condizione lavorativa, sono maggiormente rappresentate le categorie del lavoro dipendente (34%) e dei disoccupati (21%). Il 15% è lavoratore autonomo e il 21% è impiegato in altri settori.

Infine, la tipologia del lavoro di pubblica utilità assegnato ai soggetti ammessi alla prova che, per il 71% si svolge in strutture o servizi socio-assistenziali alla persona, per il 20% riguarda il settore della manutenzione del verde pubblico e dell'ambiente, il 6% attività di segretariato sociale e solo il 3% il settore della protezione civile.

I dati forniti dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, ancorchè limitati al 54% dei tribunali interpellati, consentono, come si avrà modo di approfondire successivamente, di fornire un quadro significativo dell'importanza delle relazioni fra gli organi della magistratura e gli UEPE nelle varie fasi di gestione dell'istituto. In particolare, emerge che il proficuo accordo tra le parti, teso ad una preliminare valutazione di ammissibilità all'istituto, permette di evitare la stesura di programmi di trattamento e lo svolgimento di indagini per richieste successivamente giudicate inammissibili. A tale riguardo, dai dati emerge che, nel complesso, il 17% delle richieste è stato rigettato per improcedibilità e il 71% per inammissibilità. Il 12% dei casi residui è stato rigettato per altri motivi.



Tabella n. 1 - Esiti richieste di sospensione del procedimento con messa alla prova

1 GENNAIO 2017 - 28 febbraio 2018						
Fase del procedimento	Richieste di sospensione del procedimento per messa alla prova	di cui: accolte	di cui: rigettate	% accolte	% rigettate	% in attesa di decisione
Indagini preliminari	974	798	35	82%	4%	14%
Giudizio	7.299	6.142	157	84%	2%	14%
<b>Totale</b>	<b>8.273</b>	<b>6.940</b>	<b>192</b>	<b>84%</b>	<b>2%</b>	<b>14%</b>

DATI FORNITI DALLA DIREZIONE GENERALE DI STATISTICA E ANALISI ORGANIZZATIVA DEL DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA.

In particolare, nei tribunali che hanno trasmesso i dati (circa 54%), le richieste pervenute in fase di indagini preliminari sono state 974, di cui l'82% accolte e il 4% rigettate. Il 14% delle richieste è in attesa di decisione.

Nella fase del giudizio (GUP e Dibattimento) sono state 7.299 le richieste di sospensione di cui l'84% accolte e il 2% rigettate. Il 14% delle richieste è in attesa di decisione.

Tabella n. 2 Motivi di rigetto delle richieste di sospensione del procedimento con messa alla prova.

1 GENNAIO 2017 - 28 febbraio 2018			
Fase del procedimento	Richieste di sospensione del procedimento RIGETTATE		
	Motivi del rigetto		
	% Improcedibilità	% Inammissibilità	% altro
Indagini preliminari	29%	66%	5%
Dibattimento	14%	72%	14%
<b>Totale</b>	<b>17%</b>	<b>71%</b>	<b>12%</b>

DATI FORNITI DALLA DIREZIONE GENERALE DI STATISTICA E ANALISI ORGANIZZATIVA DEL DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA.

I dati che seguono evidenziano che gli uffici GIP/GUP che hanno risposto alla rilevazione hanno emesso 1.198 sentenze di estinzione del reato per esito positivo della prova, mentre le sezioni dibattimentali ne hanno emesse 3.096. Le ordinanze emesse dai giudici a seguito di esito negativo



della prova (ex art.464-*septies*, comma 2, c.p.p.) sono state 548 nel periodo in esame, di cui 182 emesse dagli uffici GIP/GUP e 366 dai giudici del dibattimento.

Tabella n. 3 Esiti del periodo di prova (estinzione del reato/rigetto).

<b>1 GENNAIO 2017 - 28 febbraio 2018</b>		
<b>Uffici</b>	<b>Sentenze emesse ex art.464 septies co.1 c.p.p.</b>	<b>ordinanze emesse ex art.464 septies co.2 c.p.p.</b>
<b>Gip/Gup</b>	<b>1.198</b>	<b>182</b>
<b>Dibattimento</b>	<b>3.096</b>	<b>366</b>
<b>Totale</b>	<b>4.294</b>	<b>548</b>

DAI FORNITI DALLA DIREZIONE GENERALE DI STATISTICA E ANALISI ORGANIZZATIVA DEL DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA.

La Corte di Cassazione, nel periodo considerato, ha ricevuto 11 ricorsi, presentati dall'imputato e dal P.M., contro le ordinanze di decisione sulla messa alla prova. Nessuna impugnazione autonoma, ai sensi dell'art. 464 -*quater*, comma 7, c.p.p., risulta essere stata presentata dalla persona offesa.

### § 3 *Azione di supporto della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova all'azione degli uffici di esecuzione penale esterna. Indicazioni metodologiche, organizzative e procedurali.*

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, come detto in premessa, ha curato prioritariamente l'azione di indirizzo e coordinamento delle strutture operative dell'esecuzione penale esterna e, al fine di supportare l'azione degli Uffici ed accompagnare il consolidamento del sistema di *probation*, ha diramato disposizioni operative, nonché stanziato risorse finanziarie per convenzionare gli esperti di servizio sociale e per potenziare le strutture e territoriali.

Allo scopo di rendere efficace l'azione delle articolazioni territoriali si era già provveduto, sin dall'entrata in vigore della legge, a diramare le necessarie disposizioni tecnico – amministrative e metodologiche<sup>2</sup> tese ad assicurare l'uniforme esecuzione del nuovo procedimento operativo, a

<sup>2</sup> Lettera Circolare n. 0174874 del 16/5/2014 “*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*”;

Lettere Circolari n. 0207937 dell'11/6/2014 e 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*”;

Nota generale n. 151622 del 29.04.2015 “*Assistenti volontari ex art 78 O.P. presso gli Uffici locali di esecuzione penale esterna*”;

garantire la semplificazione delle procedure e a fissare i contenuti e i tempi necessari per la produzione di programmi di trattamento individualizzati.

L'istituto, come noto, chiede di realizzare un percorso di trattamento di una persona indagata o imputata, ponendo parallelamente attenzione al soddisfacimento degli interessi della vittima, nella prospettiva di una più ampia valorizzazione della mediazione penale e della giustizia riparativa.

Compito di ciascun ufficio EPE è quello di applicare “in toto” il disposto dell'art. 168 *bis* c.p., strutturando programmi individualizzati che contemplino sia i lavori di pubblica utilità, non retribuiti ed obbligatori, che le attività di volontariato, non obbligatorie ma ugualmente funzionali alla buona riuscita della misura di comunità e all'abbattimento della recidiva. E, laddove possibile, anche esperienze di mediazione penale, pur non essendo questo servizio ancora messo a sistema nel nostro Paese.

Sono state, dunque, emanate direttive volte a rimarcare il corretto distinguo tra LPU - prestazioni lavorative soggette all'obbligo di copertura assicurativa INAIL (art. 168 *bis* c.3° c.p.) - attività di volontariato (art. 168 *bis* c.2° c.p.), che rappresentano un importante contributo ai programmi di Messa alla Prova, per cui non è obbligatoria l'assicurazione INAIL. Ciascun ufficio EPE, sul territorio, è tenuto a indirizzare i soggetti da ammettere alla MAP verso gli enti pubblici, o le associazioni più strutturate, mentre si avvarrà delle associazioni più piccole per le attività di volontariato: è necessaria, da parte degli uffici EPE, una capillare azione di comunicazione sul territorio, poiché spesso le stesse associazioni non sono pienamente a conoscenza della diversità tra il lavoro di pubblica utilità, inteso come sanzione o come condizione necessaria per la messa alla prova, e l'attività riparativa, volontaria o di utilità sociale.

Nell'intento di diffondere le modalità con cui stabilire valide interlocuzioni con la magistratura della cognizione per assicurare una rapida, omogenea e corretta applicazione dell'istituto ed evitare l'impiego di risorse in attività non necessarie, il Dipartimento ha recentemente fornito agli Uffici interdistrettuali delle “linee di lavoro”, cui gli stessi dovranno dare attuazione nel proprio distretto.

Al fine poi, di assicurare un servizio di consulenza stabile, è stata creata una forma di interlocuzione più snella tra il Dipartimento e gli uffici, attraverso l'attivazione del Servizio on line “Posservatorio MAP Risponde”, al quale gli Uffici possono rivolgere ogni sorta di quesito, cui viene data risposta in tempi rapidi e senza formalità. Le risposte sono poi inserite in un elenco di FAQ, liberamente consultabili all'interno di una sezione dedicata alla messa alla prova e alla relativa documentazione di approfondimento.

Sia nella fase di indagine e di definizione del programma di trattamento, che in quella di esecuzione della prova, il funzionario di servizio sociale dell'UEPE approfondisce la conoscenza

---

Nota generale n. 326641 del 01/10/2015 “Decreto ministeriale n. 88/2015. Convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella messa alla prova”.

Circolare n. 3 del 19.01.2017 <<Modifiche e integrazioni alla circolare n. 3661/6111 del 05.03.2015 “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”>>.

Circolare n. 8 del 13.04.2017 “Assistenti volontari ex art. 78 O.P. presso le strutture territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – competenze e procedure di autorizzazione”.

delle caratteristiche delle persone coinvolte e dei rispettivi contesti di vita e, trattandosi di soggetti indagati/imputati, assume maggiore rilievo la valutazione del rischio di recidiva. Per facilitare la complessità dei compiti a cui sono chiamati gli uffici, il Dipartimento prosegue nella costruzione di strumenti scientificamente validati che consentano agli operatori, così come avviene ormai da tempo presso i servizi di *probation* di diversi Paesi europei, di assicurare, in modo più efficace ed uniforme sul territorio nazionale, la valutazione e gestione dei livelli di bisogno e di rischio di recidiva delle persone che chiedono la sospensione del procedimento con messa alla prova o altre misure e sanzioni di comunità. Uno *standard* unitario per la valutazione del bisogno e del rischio da parte degli UEPE potrebbe rappresentare per la magistratura un criterio di riferimento omogeneo nella concessione della misura nonchè favorire l'aumento della percezione della sicurezza nella collettività e, al contempo, la piena attuazione della rivoluzione culturale in atto, che vede la pena detentiva effettivamente come *extrema ratio*. A tale scopo continuano le attività del gruppo di lavoro, creato lo scorso anno per costituire un Osservatorio permanente sullo studio del fenomeno della recidiva finalizzato alla definizione e alla validazione di uno strumento operativo funzionale da utilizzare:

- in fase di indagine nei confronti di coloro che richiedono di fruire di una misura alternativa o della messa alla prova, al fine di fornire al giudice elementi più approfonditi per la valutazione di concessione e l'articolazione delle prescrizioni;
- in fase di gestione della sanzione, per disporre di una più articolata cornice trattamentale di riferimento, utile per orientare gli interventi, definire la frequenza dei contatti di prossimità, declinare le aree di attenzione rispetto alla condotta e alla situazione del soggetto.

### § 3.1 *Segue - L'attività di raccordo con la Magistratura e gli Enti territoriali.*

Come si è detto in premessa, particolare attenzione è stata rivolta alle procedure che armonizzano le relazioni non solo con i Tribunali, ma anche con tutti gli attori istituzionali. Si è specificato che, a partire dall'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto *de quo*, sono state fornite indicazioni alle strutture territoriali volte ad avviare nei vari distretti 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 UEPE.

Gli uffici territoriali hanno già lavorato alla creazione di protocolli d'intesa volti ad assicurare una rapida, omogenea e corretta applicazione della messa alla prova, attraverso la realizzazione di procedure per l'accesso e la gestione dell'istituto e l'attribuzione di maggiori e più qualificati contenuti ai programmi di trattamento.

La maggior parte dei predetti accordi sono stati sottoscritti dai Presidenti del Tribunale, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, della Camera Penale e dal Direttore dell'Ufficio di esecuzione penale esterna. In alcuni casi, oltre a tali organi, è stato coinvolto il Procuratore della Repubblica, per potenziare la richiesta di messa alla prova sin dalla fase delle indagini preliminari. L'istituto, se applicato anticipatamente alla fase dibattimentale, ha il pregio di dispiegare al massimo grado la sua

efficacia deflattiva e di avviare in tempi brevi l'indagato al suo percorso riparativo. Laddove possibile, sono stati chiamati a collaborare, quali interlocutori qualificati, altri partner per migliorare la fruizione dell'istituto della messa alla prova. Un esempio virtuoso è rappresentato dal protocollo sottoscritto a Como, promosso dal tribunale, a cui hanno aderito la Procura della Repubblica, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati, la Camera Penale, il Centro servizi per il volontariato, la Rete di coordinamento provinciale per la promozione di azioni di integrazione contro la violenza sulle donne, il Dipartimento di salute mentale e il Dipartimento delle dipendenze dell'ASL, il Centro studi sulla giustizia ripartiva dell'Università degli studi dell'Insubria e "Migrantes" Diocesi di Como. L'impegno congiunto di più *stakeholder* garantisce attraverso la messa in rete di una molteplicità di differenti risorse, programmi di trattamento maggiormente individualizzati e calibrati, tendenti ad una concreta prospettiva di riparazione, di mediazione del conflitto, di prevenzione della recidiva e, infine, di risocializzazione. Il lavoro collettivo e multidisciplinare, inoltre, redistribuisce le responsabilità, assicura la circolarità delle informazioni e consente la costruzione di legami solidi con la rete.

Accanto alla stipula di protocolli d'intesa, l'attenzione del Dipartimento è concentrata a favorire la costituzione di osservatori permanenti<sup>3</sup> al fine di monitorare costantemente l'andamento dell'istituto, nonché individuare possibili soluzioni condivise per il superamento di eventuali criticità sopraggiunte. Infatti, l'Osservatorio, quale laboratorio nel quale le varie professionalità mettono a disposizione le rispettive visioni ed esperienze in un'ottica di condivisione, impegno e dialogo costruttivo, può diventare fonte di ispirazione di progetti innovativi, come è accaduto, ad esempio, presso il tribunale di Roma, dove, il 4 ottobre 2017, è stato inaugurato, lo "Sportello M.A.P.<sup>4</sup>"

Si tratta di un servizio aperto 5 gg. a settimana dalle ore 10.00 alle ore 13.00, ove gli indagati/imputati, i difensori, le associazioni e gli enti interessati possono ricevere ogni informazione utile, in merito alla messa alla prova e al lavoro di pubblica utilità. Presso lo stesso sportello è possibile anche predisporre le domande di ammissione alla MAP e inviarle, con posta certificata, all'UEPE di competenza. Lo sportello, grazie alla sua allocazione strategica e all'attività erogata di informazione, orientamento, consulenza ed assistenza, persegue l'obiettivo di agevolare l'accesso all'istituto, incentivandone il ricorso.

Tra le buone prassi individuate, le esperienze dell'Osservatorio permanente e dello Sportello MAP sono risultate essere quelle più efficaci per il conseguimento degli obiettivi di potenziamento dell'istituto a parità di risorse umane ed economiche impiegate, pertanto il Dipartimento favorirà l'istituzione di uno sportello MAP all'interno delle città metropolitane più grandi o nei territori dove non è previsto un ufficio di esecuzione penale esterna.

<sup>3</sup> Composto dai sottoscrittori del Protocollo e già previsto in alcune realtà.

<sup>4</sup> Al momento unico esempio sul territorio nazionale.



Inoltre, agli uffici è stata data indicazione di individuare funzionari di servizio sociale da assegnare in via esclusiva ai procedimenti di messa alla prova per gli indubbi vantaggi che questo comporta in termini di ottimizzazione dei tempi, delle procedure, delle competenze. Le linee di indirizzo del Dipartimento alle diramazioni territoriali vanno, infatti, verso la specializzazione dei funzionari per “macro aree” come previsto nella circolare n. 44112/2.4 del 15 settembre 2017, recante “la gestione tecnico-organizzativa degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna”.

Come detto in premessa, molto si è lavorato per aumentare il numero di convenzioni per l'ammissione al lavoro di pubblica utilità. Oltre agli input forniti dal Dipartimento, preziosa e proattiva è risultata l'azione degli uffici locali, grazie alla quale si è potuto disporre sul territorio nazionale, sin dall'entrata in vigore della legge, di una rete di accordi che ha consentito l'immediata applicazione della MAP da parte della magistratura.

Al 17 maggio 2018, su tutto il territorio nazionale si registrano n. 7.523 convenzioni attive per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità (ai sensi del D.M. 2001 e del D.M. 88/2015). Il grafico che segue mostra, in particolare, il numero e la distribuzione delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità monitorate dalla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

**Grafico n. 12** - Numero delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova ai sensi del DM 88/2015, stipulate nel territorio nazionale dai Tribunali ordinari con le strutture previste dalla legge (comuni e altri enti). Dati al 17.05.2018.

### NUMERO TOTALE CONVENZIONI PER MAP (COMUNI+ ALTRI ENTI)

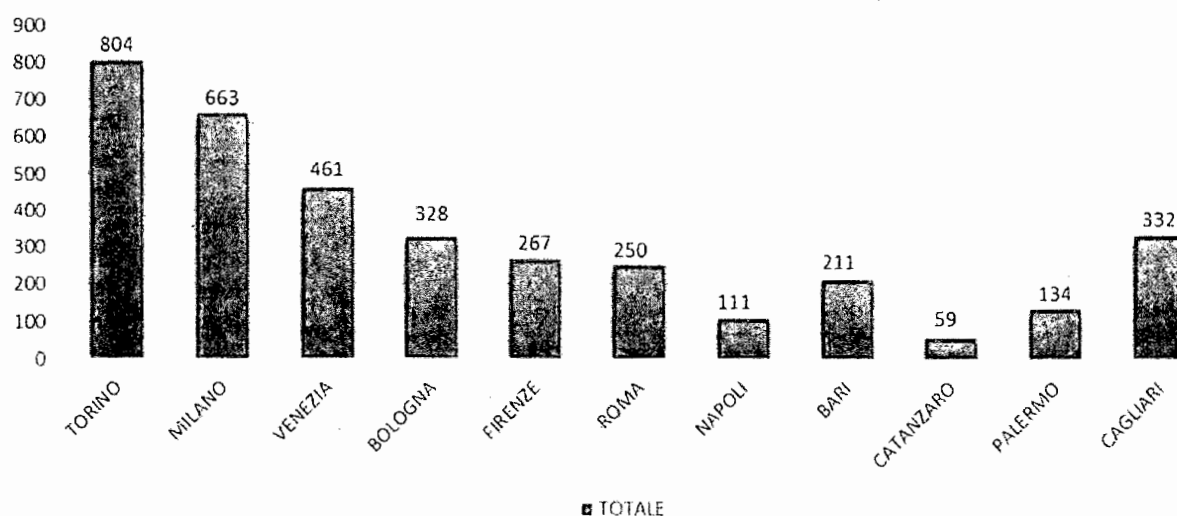
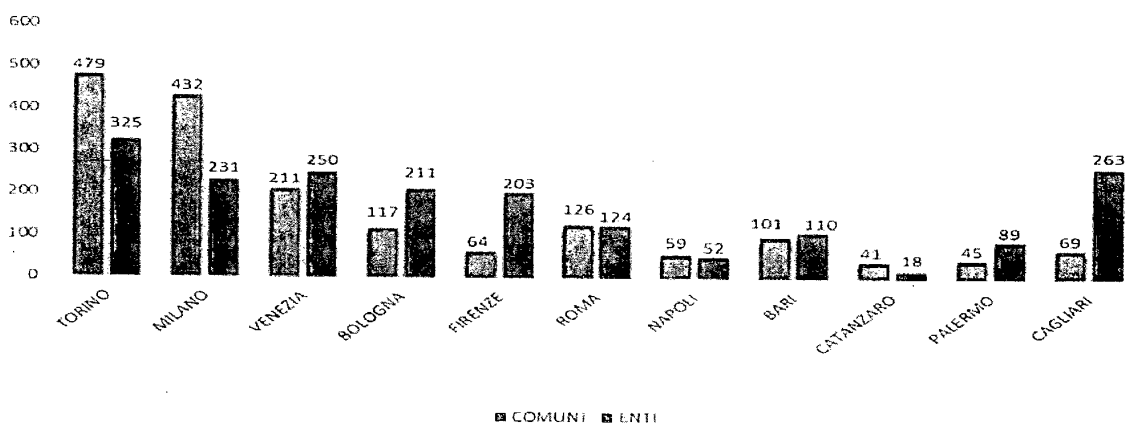


Grafico n. 13 - Numero delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova ai sensi del DM 88/2015, stipulate nel territorio nazionale dai Tribunali ordinari con le strutture previste dalla legge (comuni e altri enti). Dato ripartito per Comuni ed altri enti. Dati al 17.05.2018.

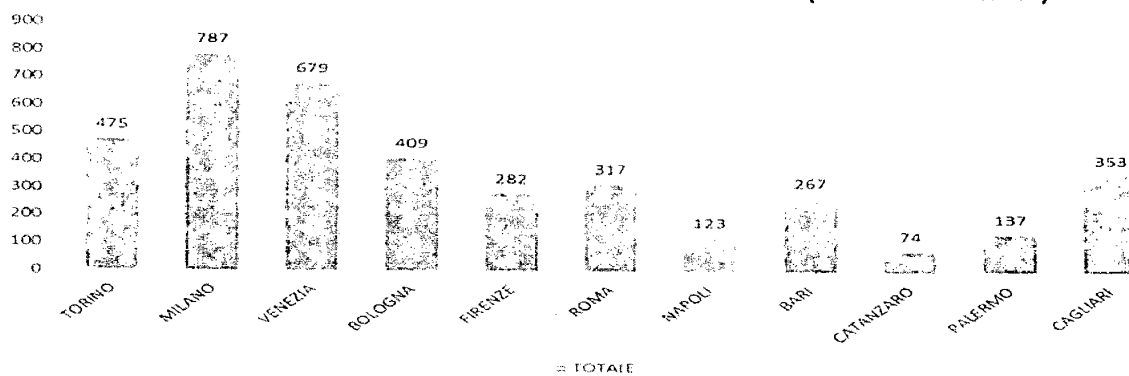
#### NUMERO CONVENZIONI PER MAP PER COMUNI ED ALTRI ENTI



FONTE: DGEPE-UFFICIO III

Grafico n. 14. Numero delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità previsto per altre sanzioni di comunità diverse dalla messa alla prova. Dati al 17.05.2018

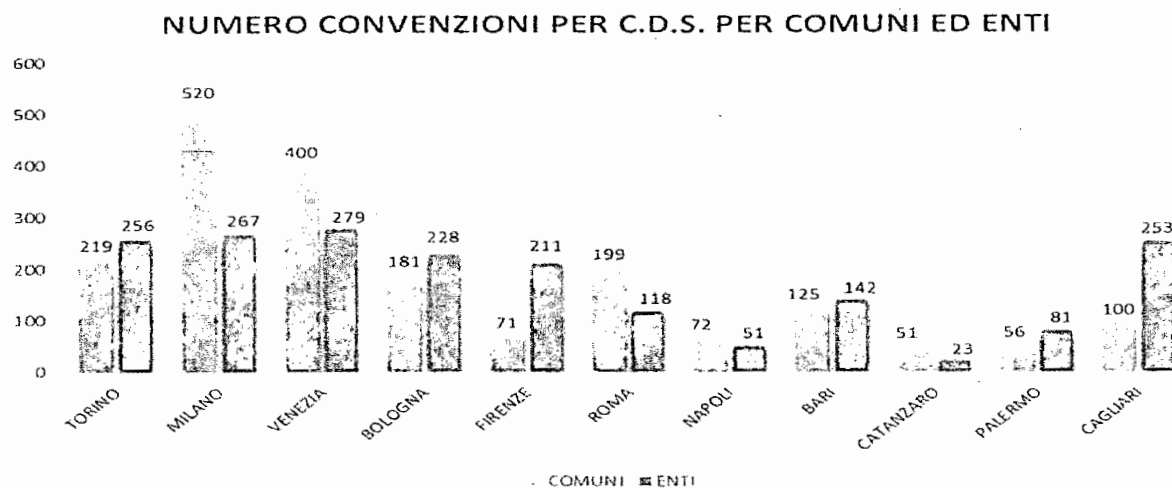
#### NUMERO TOTALE CONVENZIONI PER C.D.S. (COMUNI+ENTII)



FONTE: DGEPE-UFFICIO III

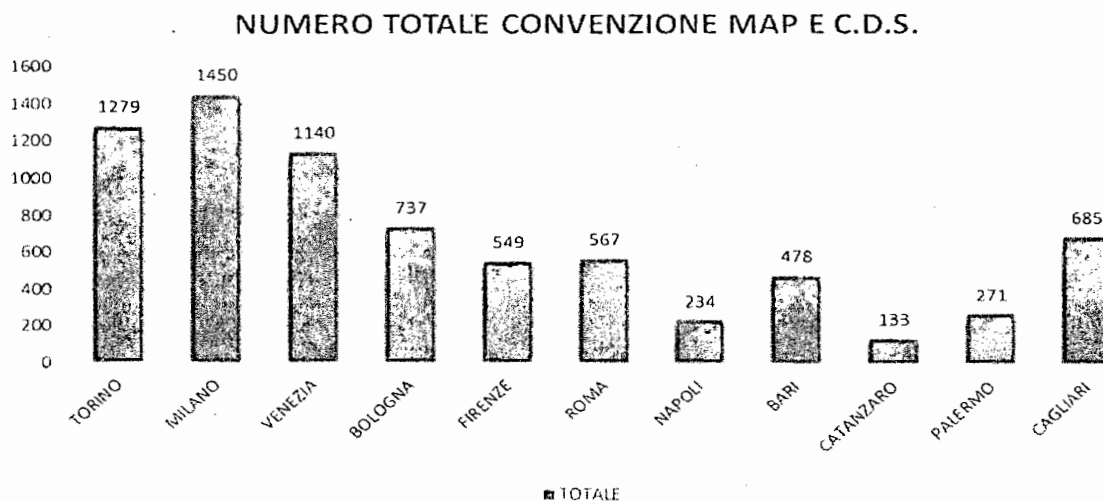


Grafico n. 15. Numero delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità previsto per altre sanzioni di comunità diverse dalla messa alla prova. Dato ripartito per Comuni ed altri enti. Dati al 17.05.2018.



FONTI: DGEPE-UFFICIO III

Grafico n. 16. Numero totale delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai sensi del DM 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 17.05.2018.



FONTI: DGEPE-UFFICIO III

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

Va ricordato che la natura giuridica di prestazione lavorativa, ancorchè non retribuita, del lavoro di pubblica utilità, a cui è subordinata la concessione dell'istituto, impone al datore di lavoro l'attivazione della copertura assicurativa con l'INAIL. Gli enti (pubblici e privati) che accolgono persone per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità (LPU), già dall'anno 2017 e grazie ad un lavoro congiunto tra il Dipartimento, l'Inail, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quello della Giustizia, possono essere esonerati dalla spesa per la copertura assicurativa INAIL, grazie al fondo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La legge di bilancio 2018, ha confermato l'operatività del predetto fondo anche per gli anni 2018 e 2019 e sarebbe auspicabile, attesa la costante crescita della richiesta e l'interesse degli enti ad attingere allo stesso per l'attivazione della necessaria copertura assicurativa INAIL, poter garantire la sistematica previsione del fondo anche per gli anni successivi.

Il Dipartimento, inoltre, al fine di favorire la migliore attuazione a livello locale delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità stipulate a livello centrale ai sensi del DM 88/2015, ha provveduto a definire per gli enti delle *"Linee guida sull'inserimento degli indagati/imputati al lavoro negli enti e associazioni di pubblica utilità"*.

Tale documento ha aiutato notevolmente la stipula di convenzioni nazionali con enti ed associazioni che svolgono attività di pubblico interesse.

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

Il contributo del volontariato nel settore del probation, in linea con quanto enunciato dagli standard europei ed ai principi contenuti nelle Raccomandazioni europee (2010) è oggetto di rinnovata valorizzazione. Al fine di mettere a sistema capillari collaborazioni territoriali, in data 09.06.2017 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con la Conferenza nazionale del volontariato giustizia, volto a favorire una maggiore presenza di volontari presso gli UEPE, in grado di supportare gli stessi, soprattutto per quanto concerne la giustizia riparativa e l'istituto della messa alla prova. A un anno di distanza dalla sottoscrizione si terrà, presso questo Dipartimento, un incontro operativo tra i direttori degli uffici interdistrettuali e i referenti delle conferenze regionali volontariato giustizia finalizzato allo scambio di buone prassi utili all'implementazione della collaborazione del volontariato all'interno degli UEPE.

Dalla ricognizione effettuata è emerso che, al 30 aprile 2018, negli UEPE operano 128 volontari ex art. 78 l 354\75. La distribuzione sul territorio nazionale presenta ancora caratteri di disomogeneità e la presenza numericamente maggiore (circa la metà) si registra in Liguria,

Lombardia, Piemonte e Toscana. Si registra, altresì, una consistente presenza di volontari (35) anche in Puglia e in Basilicata.

Con il progetto "**INSIEME: per un nuovo modello di giustizia di comunità**", che costituisce la prima esperienza di impiego di volontari del servizio civile a livello nazionale, volto alla promozione del Servizio Civile come strumento di diffusione della solidarietà e della cittadinanza attiva, dall'11 ottobre 2017, è stato avviato l'impiego di 48 giovani, prevalentemente laureati, che sono stati equamente distribuiti tra gli 11 Uffici interdirezionali di esecuzione penale esterna e negli uffici centrali del Dipartimento. Questa sperimentazione, che si propone di favorire l'implementazione del nuovo modello di giustizia di comunità e l'adeguamento ai canoni internazionali in materia di *probation* di tutto il Sistema dell'esecuzione penale esterna, è finalizzata al potenziamento e al consolidamento delle collaborazioni esistenti tra le articolazioni territoriali, la magistratura e le agenzie pubbliche, private e del volontariato presenti nella comunità, nonché a supportare le attività amministrative e di *governance* degli uffici consentendo, contestualmente, ai giovani volontari del servizio civile di confrontarsi con gli operatori delle diverse professionalità presenti negli UEPE, acquisendo specifiche abilità e competenze rispetto agli ambiti penitenziario, socio-assistenziale e di lavoro sociale.

Considerata la positiva esperienza dell'anno in corso, il Dipartimento, per il prossimo anno, ha replicato il progetto, ampliandone l'estensione. È stato presentato, nell'autunno del 2017, il progetto nazionale "**INSIEME: per il potenziamento della rete di giustizia di comunità**", con cui si è partecipato al bando del Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La progettualità, oltre agli interventi sulla "messa alla prova", sarà estesa anche al sostegno ai detenuti domiciliari, al fine di qualificare ulteriormente l'azione di recupero e il reinserimento sociale dei soggetti sottoposti a misure e sanzioni di comunità, nonché favorire il contenimento del rischio di recidiva.

Inoltre, si è provveduto a coinvolgere anche le sedi periferiche fornendo loro l'opportunità di presentare un proprio progetto, ritagliato sulle esigenze dello specifico territorio di riferimento. Sono stati presentati progetti dai distretti del Piemonte, Liguria e Puglia.

Qualora approvati, i quattro progetti assicureranno, a decorrere dal prossimo autunno, la presenza di 86 volontari di servizio civile, che saranno impiegati presso il Dipartimento, gli 11 uffici interdirezionali di esecuzione penale esterna, nonché in modo capillare, presso gli uffici locali del Triveneto, della Puglia e del Piemonte.

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

L'istituto della messa alla prova è la sanzione di comunità che più di ogni altra introduce il concetto di "giustizia riparativa" con un'attenzione particolare alla relazione con la vittima del reato.

La giustizia riparativa rappresenta un paradigma che coinvolge la vittima, il reo e la comunità nella ricerca di soluzioni agli effetti del conflitto generato dal fatto delittuoso, allo scopo di promuovere la riparazione del danno, la riconciliazione tra le parti e il rafforzamento del senso di sicurezza collettivo.

Il fenomeno criminoso viene letto, in questa ottica, non solo come trasgressione di una norma e lesione di un bene giuridico, ma come evento che provoca la rottura di aspettative e legami sociali simbolicamente condivisi che richiede l'adoperarsi per la ricomposizione del conflitto.

Particolare cura va dunque prestata agli interventi di supporto finalizzati alla rielaborazione del reato da parte dell'imputato, alla promozione della consapevolezza delle proprie responsabilità e al conseguente riconoscimento della vittima, superando la funzione meramente retributiva della pena.

La tematica, e il suo sviluppo, costituiscono una delle finalità prioritarie indicate nel documento programmatico di questo Dipartimento per le annualità 2017 e 2018, in attuazione di quanto previsto nell'Atto di indirizzo del Ministro e nella direttiva del Capo del Dipartimento n. 2340 del 17.01.2017, che ha esplicitato gli ambiti e i servizi entro cui far crescere la cultura della giustizia riparativa.

L'obiettivo è pertanto, quello di promuovere, all'interno di un piano triennale, efficaci programmi di trattamento individualizzato, contenenti sia percorsi di volontariato/risarcitori che di mediazione penale, attraverso la ricognizione, l'analisi, il monitoraggio e la diffusione delle migliori pratiche esperite nel settore degli adulti e in quello minorile. A tal fine, l'indicazione fornita agli UEPE è stata quella di delineare un nuovo modello operativo che includa e restituisca centralità alla vittima del reato, valorizzando le occasioni per agevolare la partecipazione attiva del reo in un percorso di riflessione critica che tenga conto delle vittime e delle prospettive riparative.

La Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, d'intesa con l'Ufficio II della Direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile ha realizzato azioni di impulso, coordinamento e monitoraggio, intraprese a livello locale in materia di giustizia riparativa e di mediazione penale.

Di conseguenza, gli UEPE si sono adoperati per raggiungere accordi 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 riparative e di mediazione penale.

Molteplici e in costante aumento sono le convenzioni stipulate dagli UEPE per la messa alla prova con enti pubblici o privati, che prevedono attività volontarie e gratuite in favore della collettività, mentre sono meno numerose quelle per la mediazione penale. Intesa in senso stretto, come intervento che mette in relazione, con l'intervento di un mediatore, vittima e autore di reato.

In particolare, le convenzioni stipulate in favore di indagati/imputati risultano essere ad oggi 1.397 su tutto il territorio nazionale, di cui 351 con Enti pubblici e 1.046 con enti/associazioni/privati. Tali soggetti risultano prevalentemente essere impiegati in attività per finalità sociali e socio-sanitarie, seguono poi attività di manutenzione del patrimonio pubblico, di tutela del patrimonio ambientale, culturale e con finalità di protezione civile.



La mediazione, ove se ne prospetti l'opportunità, deve essere predisposta e gestita con cura tutte le volte che sia possibile<sup>5</sup>, da centri specializzati pubblici o privati, in partenariato con gli UEPE e va sostituita, laddove non sia praticabile (indisponibilità della vittima, inopportunità, assenza di una vittima specifica, ecc.), con interventi riparatori predisposti d'intesa con le risorse offerte dalla comunità locale.

Scarse sul territorio, anche se numericamente superiori rispetto all'anno precedente, risultano ancora essere le strutture e le agenzie private e pubbliche specializzate nell'offerta e gestione di programmi di giustizia riparativa e di mediazione penale per adulti, tanto che alcuni uffici si avvalgono della consulenza di agenzie per la mediazione penale con esperienza maturata nel settore della giustizia minorile. E' prevista, inoltre, la realizzazione di *Poli regionali per la giustizia riparativa*, in via sperimentale, nei territori di competenza dei CGM/UIEPE di Torino e Catanzaro, ove sono già in atto esperienze congiunte di lavoro ed è stata avviata la rete interistituzionale di riferimento.

In questo ambito, non è ancora presente una solida rete di strutture di servizio operanti, anche per un deficit di regolamentazione del settore, soprattutto per quanto riguarda l'istituzione di un registro degli organismi di mediazione in ambito penale, la definizione dei requisiti per l'iscrizione e lo svolgimento delle attività.

La mediazione penale nel settore degli adulti costituisce infatti, ancora una novità, pertanto, ai fini del suo sviluppo, si rendono necessari oltre a un chiaro indirizzo politico, adeguati investimenti economici e professionali.

#### §4. *Gli interventi di implementazione delle risorse*

Come detto in precedenza, l'ampliamento dei compiti a seguito dell'introduzione dell'istituto della messa alla prova ha comportato un rilevante incremento dell'impegno richiesto agli UEPE, sia per il numero dei procedimenti trattati, sia per lo sforzo di innovazione metodologica richiesto.

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

Infatti, uno dei punti ad alta priorità nell'agenda del Dipartimento lo scorso anno è stato proprio il tema delle risorse, prevalentemente quelle umane, di cui è necessario dotare il sistema per assicurare il mantenimento di standard di qualità sufficiente del servizio prestato ai principali clienti istituzionali, e a rinforzare le capacità operative degli UEPE per tutti gli adempimenti previsti dalle disposizioni vigenti.

Il Dipartimento ha destinato larga parte dei fondi inseriti nel bilancio triennale 2017-2019 del Ministero, rispettivamente 4, 7 e 11 milioni, assegnati alla Direzione generale per l'esecuzione penale

<sup>5</sup> 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.

esterna e di messa alla prova per sostenere le attività degli UEPE, alla stipula di convenzioni con esperti di servizio sociale e di psicologia, offrendo in tal modo un supporto significativo alle potenzialità operative nel territorio, in particolare a quegli uffici che presentano maggiori carenze di organico tra il personale di servizio sociale ed un maggior flusso di lavoro. Nel territorio nazionale, nell'anno 2017, sono state stipulate 235 convenzioni con esperti ex articolo 80 o.p. e, precisamente, 180 per esperti in servizio sociale e 55 per esperti in psicologia e criminologia, con un impegno di spesa complessivo pari a 2.681.800 euro.

Inoltre, al fine di assicurare almeno i livelli minimi di azione richiesti, ha ritenuto prioritario dotare il settore dell'esecuzione penale esterna di risorse umane in numero adeguato al nuovo ruolo assunto per effetto delle riforme del sistema penale e penitenziario e, grazie agli stanziamenti ottenuti in virtù di quanto previsto dall'art. 13 del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, coordinato con legge di conversione 13 aprile 2017, n. 46, ai sensi del quale è stato autorizzato ad avviare nel biennio 2017-2018 procedure concorsuali per l'assunzione di un numero massimo di sessanta unità di personale, ha dato immediato corso alle procedure volte all'assunzione di funzionari della professionalità di servizio sociale, attraverso lo scorrimento delle graduatorie degli idonei dell'ultimo concorso espletato dall'Istituto nazionale infortuni sul lavoro, nonché di altre due graduatorie di concorsi pubblici dell'IPAB IRAS Roma Capitale e del Comune di Tarquinia, grazie al quale, ad oggi, negli uffici in maggiore sofferenza, sono stati assunti 38 funzionari di servizio sociale.

Oltre ai predetti interventi che, seppur importanti, non possono ovviare del tutto alle carenze di organico registrate nel recente passato, il 9 febbraio 2018, in ottemperanza a quanto previsto dalla legge di stabilità, è stato pubblicato, in Gazzetta Ufficiale, il bando di concorso per 250 funzionari di servizio sociale. Sono state già avviate le procedure concorsuali e si conte, entro il 2018, di terminarle.

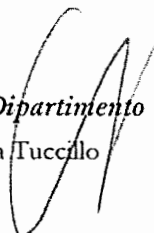
Permane critica, invece, la dotazione del personale dirigenziale di esecuzione penale esterna, che ha subito successive riduzioni di organico. Il Decreto legislativo n. 63/2006, aveva previsto complessivamente 55 posti di funzione nell'esecuzione penale esterna, ripartiti tra amministrazione centrale, provveditorati regionali e uffici locali. Il DPCM del 31 gennaio 2012 ha rideterminato il numero dei dirigenti in 39 unità. Il DPCM 84/2015 ha ulteriormente ridotto la dotazione a 34 unità. Inoltre, la mancata indizione di nuove procedure concorsuali e gli ormai ulteriori ed imminenti collocamenti a riposo determineranno la scoperta di altre sedi dirigenziali, a cui si pone riparo attribuendo incarichi di missione, con aggravii di spesa pubblica, oltre alle gravi difficoltà nella normale conduzione delle strutture periferiche con i doppi incarichi.



## §6. *Conclusioni.*

In sintesi, il 2017 ha visto l'impegno costante del Dipartimento alla crescita non solo numerica, ma anche e soprattutto qualitativa della misura della messa alla prova. Il lavoro impostato, di attenzione al lavoro degli uffici e, nel contempo, alle relazioni con gli altri attori istituzionali e non, sarà sviluppato negli anni a venire, ma si può affermare di avere, nel tempo presente, dettato le linee di indirizzo nel solco delle quali la misura "de qua" potrà consolidarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Non solo: l'attenzione alla complessità del dettato dell'art 168 *bis* c.p., che contiene in sé attività restitutorie, riparative in senso lato e di mediazione penale "strictu senso", richiede l'impostazione di programmi di trattamento che non si limitino alle sole attività previste come imprescindibili per l'ammissione alla messa alla prova; viene in tal modo rispettata la volontà del legislatore e il senso dell'intera riforma, volta alla prevenzione della recidiva e al reale rafforzamento della sicurezza sociale. L'istituto della messa alla prova si avvia a superare l'attuale funzione residuale, ancillare rispetto ai riti processuali ordinari e limitata a un ristretto numero di reati, per assumere il sembiante di una misura realmente alternativa al processo e sempre più aderente ai canoni della "restorative justice" di stampo europeo.

*Il Capo Dipartimento*  
Gemma Tuccillo





\*182070028280\*