

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. CCVII  
n. 2

## RELAZIONE

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

(Aggiornata al 31 dicembre 2018)

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

**Presentata dal Ministro della giustizia**

(BONAFEDE)

---

**Trasmessa alla Presidenza l'8 luglio 2019**

---

PAGINA BIANCA

Doc. CCVII, n. 2



# 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)

#### Premessa

Il quinquennio trascorso dall'entrata in vigore della messa alla prova nel settore degli adulti (Legge n. 67 del 2014) consente di attestare in modo chiaro la progressiva affermazione dell'istituto nel panorama delle risposte al fatto reato che il nostro ordinamento è in grado di dispiegare. Il trend di crescita è dettagliatamente descritto, in cifre, nel corpo della presente relazione. Vale la pena di sottolineare, in premessa, il valore della misura in chiave di contenimento dell'inflazione penalistica, che consente ai Tribunali di concentrarsi sugli illeciti più gravi, nonché di risposta costruita con attenzione alle caratteristiche dell'autore di reato e non solo all'equazione fatto reato\pena. Ma soprattutto, giova ribadire l'importanza di un beneficio\sanzione, irrogato a prescindere da una sentenza di condanna, che richiede, per la sua attuazione, il contributo imprescindibile della comunità esterna, rafforzando così la configurazione degli uffici di esecuzione penale esterna come agenzie di *probation* di stampo europeo, in linea con le indicazioni sovranazionali.

È d'obbligo ricordare, conseguentemente, che il Dipartimento lavora per consolidare l'istituto, e con esso le misure e sanzioni di comunità, senza trascurare la fisionomia sanzionatoria delle stesse, ma rafforzando, nel contempo, la dimensione riparativa della giustizia penale. In tale direzione vanno le recenti "Linee di indirizzo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità in materia di Giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato" che indirizzano l'attività delle articolazioni territoriali verso la valorizzazione delle pratiche di giustizia riparativa e di mediazione penale, tracciando percorsi uniformi quanto ai criteri di scelta degli interlocutori e lasciando, al tempo stesso, la possibilità di tradurre le indicazioni dipartimentali in modo armonico rispetto alle risorse che ciascun territorio è in grado di offrire.

Non sono mancati, recentemente, i contributi al rafforzamento dell'istituto, a livello politico, amministrativo e giurisprudenziale. Giova ricordare, in particolare, il progetto del "Portale per i lavori di pubblica utilità", di prossima istituzione presso il Ministero della Giustizia, volto alla creazione, con il contributo dei diversi Dipartimenti, di un "data base" nazionale che raccoglie le convenzioni nazionali e quelle stipulate tra i Tribunali e gli enti pubblici e privati per i lavori di pubblica utilità. Tale portale costituirà un valido ed efficace strumento di orientamento per il cittadino, fornendo ogni utile informazione in merito alle tipologie di convenzioni che offrono lavoro di pubblica utilità e ai requisiti e alle modalità di accesso all'istituto.

Ancora, la recente Sentenza della Corte Costituzionale n. 231/2018, Decisione del 07/11/2018, Pubblicazione in G. U. 12/12/2018 n. 49 (notte impugnate Artt. 5, c. 2°, 24 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica del 14/11/2002, n. 313), ha dichiarato l'illegittimità delle norme sul casellario giudiziale e, in particolare degli articoli 24, c. 1, e 25, c. 1, DPR n. 313/2002, nella parte in cui imponevano di riportare nel certificato generale e in quello del casellario, richiesti dall'interessato, l'ordinanza di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato.

Viene così sancita l'esclusione di qualunque effetto pregiudizievole e stigmatizzante a carico dell'imputato, senza attendere la riabilitazione, rendendo più conveniente l'opzione per questo tipo di misura, che consente la definizione più rapida di ogni possibile pendenza nei rapporti con la giustizia. Ci si aspetta da tale importante novità l'ulteriore implementazione dell'istituto, che il Dipartimento accompagna, come in seguito descritto, lavorando allo snellimento delle procedure e alla costituzione di punti di incontro e di discussione, territorio per territorio, dei diversi attori coinvolti (tribunali, camere penali, terzo settore, enti pubblici e del privato sociale ecc). Le esperienze degli osservatori e degli sportelli Map all'interno dei tribunali si moltiplicano sul territorio nazionale, facilitando, tra l'altro, l'azione degli uffici Epe.

Considerato il trend di ascesa dell'istituto, il Dipartimento si è concentrato, nel corso del 2018, in un lavoro di cesello volto a indirizzare le articolazioni territoriali alla cura della peculiarità dell'istituto e a differenziare l'approccio del professionista del servizio sociale rispetto alle misure alternative alla detenzione, come descritto nel corpo della relazione. Ancora, si è intervenuti capillarmente sulle principali criticità emerse sul territorio - all'esito di una iniziale ed accurata ricognizione effettuata a partire dal 2017 - favorendo nei singoli uffici l'avvio delle attività necessarie al loro superamento. In particolare, la disomogeneità del ricorso all'istituto, registrata in passato nel Sud d'Italia (dovuta tanto alla carenza di offerta di opportunità di lavori di pubblica utilità, quanto alla difficoltà di gestione della misura insieme alle agenzie territoriali) risulta oggi molto minore. Infatti, il tasso di incremento della misura, fra il 2017 e il 2018, che a livello nazionale si assesta sul 32%, ha registrato un forte incremento al Sud, come evidenziato al paragrafo seguente. Si registra, inoltre, un numero di convenzioni quasi doppio rispetto a quelle attive nel decorso anno sia in Campania che in Calabria, mentre in Sicilia è quasi triplo. Quanto all'attenzione alle procedure per

L'ammissione all'istituto, sono stati stipulati ulteriori protocolli d'intesa tra gli uffici di esecuzione penale esterna e i Tribunali ordinari.

Nella relazione viene esaminato, nel dettaglio, quanto realizzato in questo arco temporale per favorire ulteriormente l'implementazione del ricorso all'istituto, accompagnando l'evoluzione culturale descritta; il lavoro di inserimento degli autori del reato nel contesto sociale incontra tuttavia ancora resistenza, che sarà meno difficile superare attraverso uno spiegamento di forze congiunte.

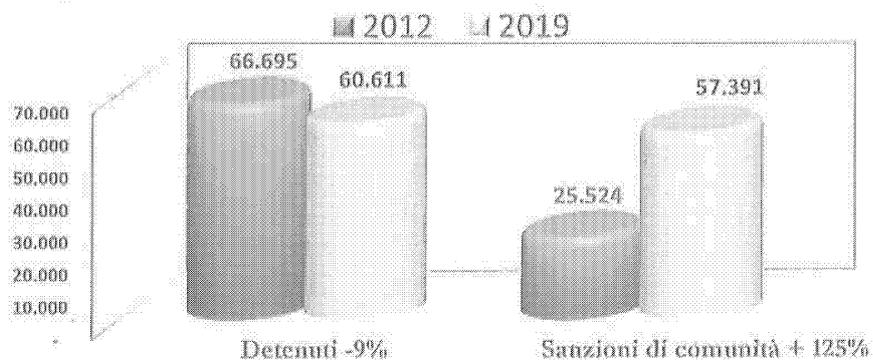
### §1. *L'istituto della messa alla prova. Andamento statistico e analisi dell'evoluzione della misura.*

Come evidenziato in premessa, l'azione di potenziamento delle convenzioni per i lavori di pubblica utilità, congiunta a quella di snellimento delle procedure, ha consentito un incremento significativo e costante del ricorso alla messa alla prova per adulti, avvenuto uniformemente sul territorio nazionale. A tale riguardo, si precisa che l'aumento dei casi di sospensione del procedimento con messa alla prova è passato da 23.492 nel 2017 a 30.966 nel 2018, registrando un incremento pari al +32% (GRAFICO N. 2). Nella scorsa annualità l'incremento è risultato pari al 27%. Nello specifico, inoltre, nell'anno corrente, in soli tre mesi, (gennaio-marzo), si è passati da 15.342 a 16.264 misure eseguite, con un incremento pari al +6%. Per quanto concerne, invece, il tasso di incremento della misura, fra il 2017 e il 2018, è risultato pari al +32% al nord, al +27% al centro e al +43% al sud (GRAFICI 3, 4). Il forte incremento del numero di misure concesse al sud d'Italia, certamente sembra risentire degli interventi posti in essere, tanto in sede centrale quanto dagli Uffici locali, tesi a promuovere la stipula di convenzioni per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità con organizzazioni in grado di assicurare adeguati standard qualitativi nonché con una *mission* di evidente utilità per la collettività.

È importante evidenziare che il significativo aumento del numero di misure concesse nel corso del 2018, non è coinciso con un incremento del numero di revoche delle stesse. Il dato sulle revoche, infatti, risulta in linea con quanto emerso nelle precedenti annualità e si attesta attorno al 3%.

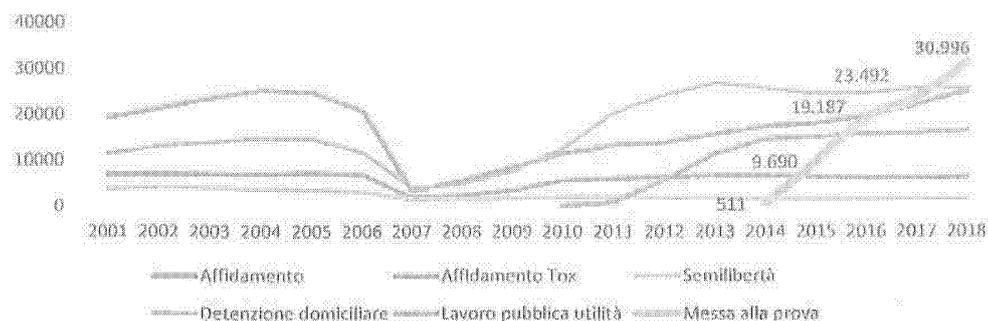
Lo sviluppo quantitativo e qualitativo della misura ha contribuito inoltre a consolidare un nuovo modello di giustizia di comunità di stampo europeo. Come si evince dal grafico si è assistito al consolidamento del numero di misure e sanzioni di comunità, che tiene testa alle cifre dell'intramoenia (GRAFICO 1). L'insieme degli interventi, normativi e organizzativi, ha certamente prodotto, negli ultimi anni, una deflazione delle presenze negli istituti penitenziari.

GRAFICO N. 1. EFFETTO A LIVELLO NAZIONALE DELLE POLITICHE MESSE IN ATTO E DEGLI INTERVENTI PROMOSSI DALL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE. NUMERO DI DETENUTI E DI SANZIONI E MISURE DI COMUNITÀ AL 31 MARZO. PERIODO 2012/2019.



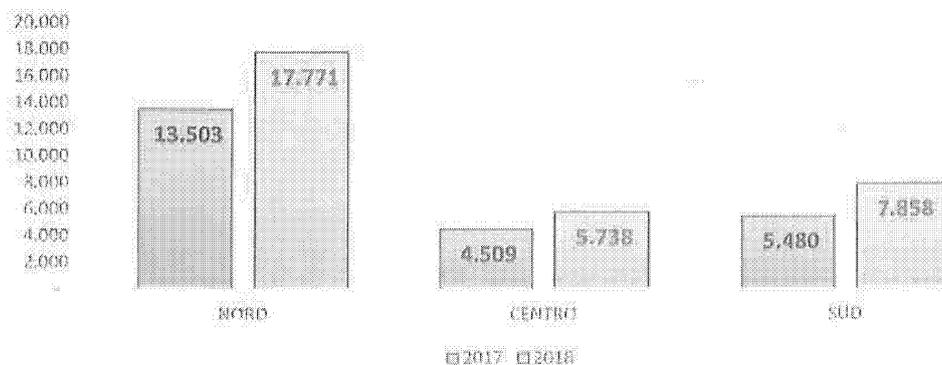
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGGIPE - Ufficio III

GRAFICO N. 2. ANDAMENTO MISURE E SANZIONI DI COMUNITÀ. SOGGETTI GESTITI NRI. PERIODO 2012/2018.



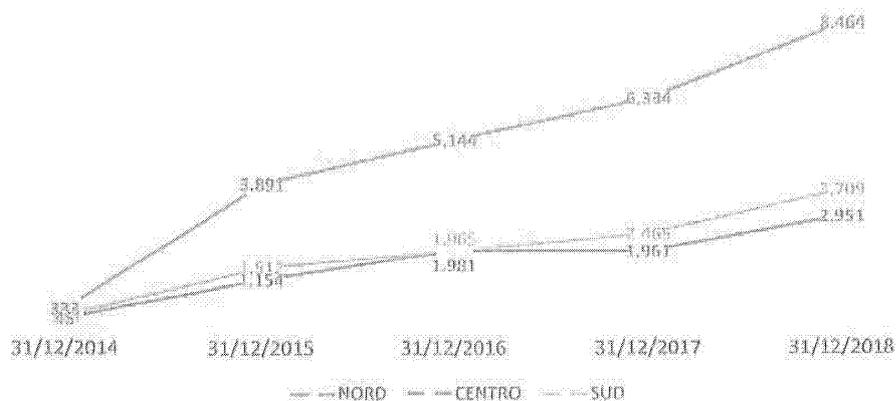
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGGIPE.

GRAFICO N. 3. MESSA ALLA PROVA - INCARICHI GESTITI NELL'ANNO. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE. ANNO 2017 E 2018.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGGIPE.

GRAFICO N. 4. MESSA ALLA PROVA – INCARICHI A FINE MESE. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE ANNO 2014, 2015, 2017 E 2018.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO 5 - ANDAMENTO STATISTICO DELLA MESSA ALLA PROVA. PERIODO MAGGIO 2014 – MARZO 2019.

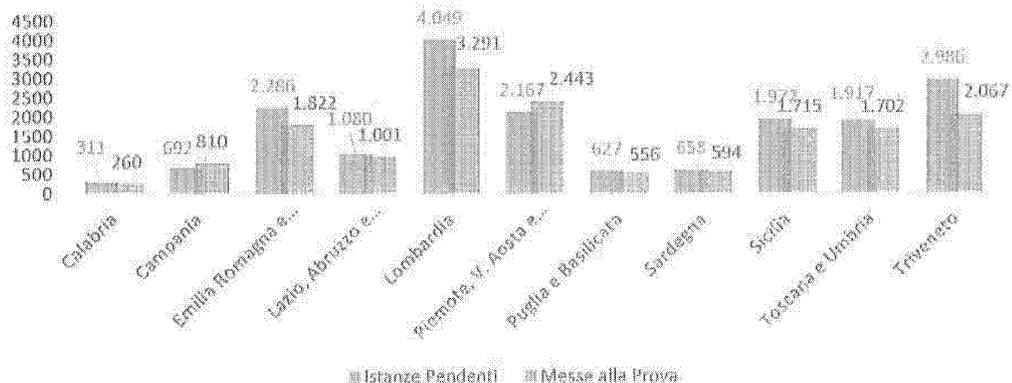


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

A distanza di cinque anni dall'introduzione dell'istituto, la messa alla prova continua a mantenere un andamento incrementale costante e, in particolare, dal 31.03.2018 (12.278) al 31.03.2019 (16.261) l'incremento è risultato pari al +32%. Dall'inizio dell'anno, in soli tre mesi, dal 31.01.2019 (15.342) al 31.03.2019 (16.261), l'incremento è stato del +6%.

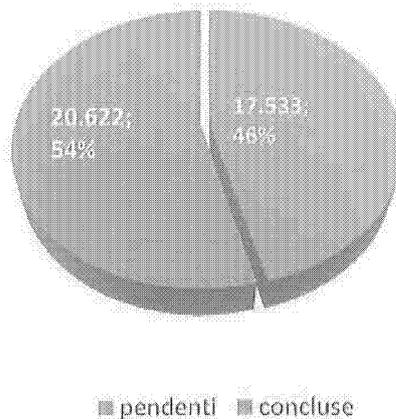
Ebbene, da gennaio 2018 a marzo 2019, delle istanze pervenute agli UEPE, 17.533 sono risultate pendenti e 20.622 concluse. Si vedano di seguito i grafici 6 e 7.

GRAFICO 6. ISTANZE PENDENTI E MESSE ALLA PROVA AL 31.03.2019.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO 7. ISTANZE DI MESSA ALLA PROVA Pervenute agli UePE. PERIODO GENNAIO 2018 — MARZO 2019.

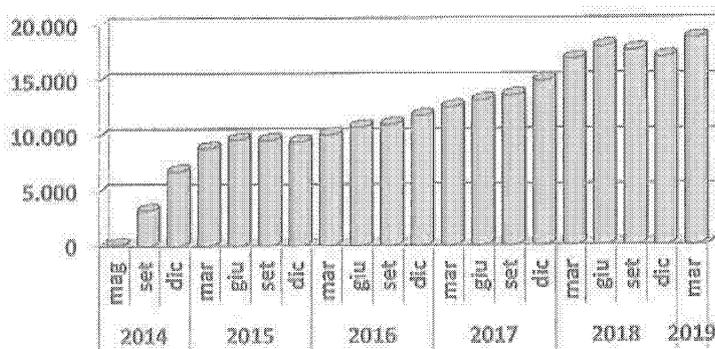


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Nell'anno in esame, rispetto al 2017, si registra un più forte incremento del numero di istanze lavorate (+28%), rispetto a quello concernente le istanze pendenti (+9%).

Il grafico 8 mostra, nel dettaglio, l'andamento delle istanze pendenti alla fine di ogni mese presso gli UePE, dal 31 maggio 2014 al 31 marzo 2019.

GRAFICO N° 8. ISTANZE PER MESSA ALLA PROVA PENDENTI A FINE MESE MAGGIO 2014 - MARZO 2019.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

L'andamento delle richieste mostra, seppur con qualche eccezione, una dinamica crescente, a conferma dell'interesse nei confronti di questo istituto che comporta, in caso di esito positivo, l'estinzione del reato (a tacere della già menzionata valenza di strumento di deflazione del lavoro dei Tribunali).

Quanto alla durata della sospensione del procedimento con messa alla prova, dal grafico 9, si rileva che il 28,5% delle misure si mantiene entro il limite dei 180 giorni, il 25,4% entro i 365 giorni, il 23,5% entro i 240 giorni e, infine, il 17,1% va oltre l'anno (GRAFICO N. 9).

GRAFICO 9. DURATA IN GIORNI MESSA ALLA PROVA — PERIODO GENNAIO 2018 — MARZO 2019.

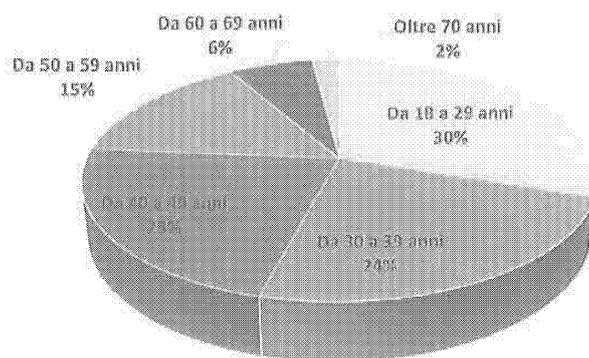


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Altri interessanti elementi di conoscenza si evincono dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati ammessi all'istituto: ci si riferisce, in particolare, all'età (GRAFICO 10), al sesso (GRAFICO 11), al

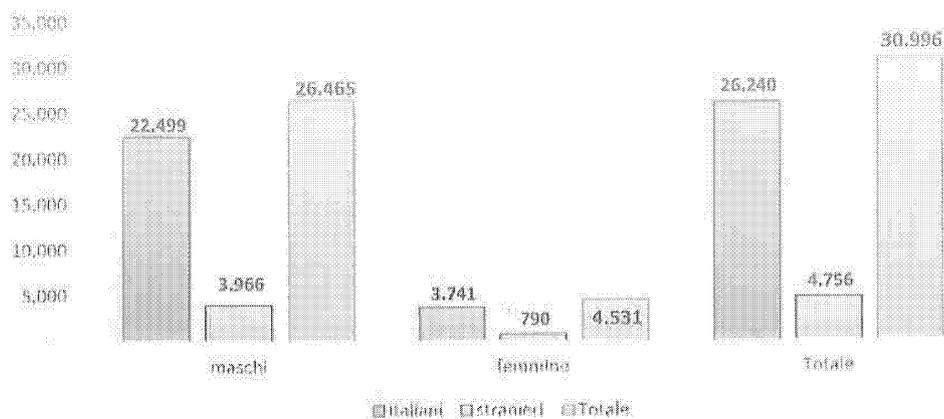
titolo del reato (GRAFICO 12), alla condizione lavorativa (GRAFICO 13) e al tipo di lavoro di pubblica utilità (GRAFICO 14) svolto da tutti i soggetti che hanno eseguito la prova nel periodo considerato.

GRAFICO 10. MISSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER FASCE DI ETÀ. PERIODO ANNO 2018.



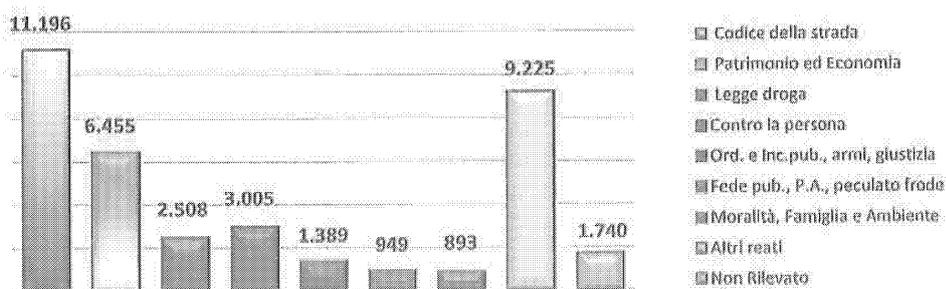
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGE/PE

GRAFICO 11. MISSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER SESSO. PERIODO ANNO 2018.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGE/PE

GRAFICO 12. TITOLI DI REATO



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGE/PE

GRAFICO 13. CONDIZIONI LAVORATIVA – MISURE ESEGUITE. PERIODO GENNAIO 2018 – MARZO 2019

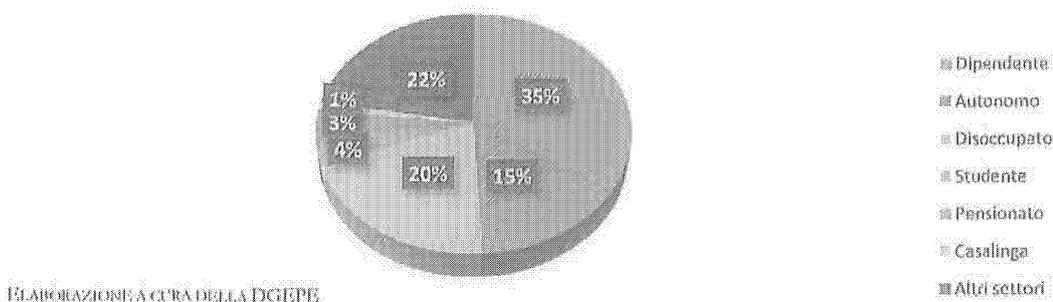
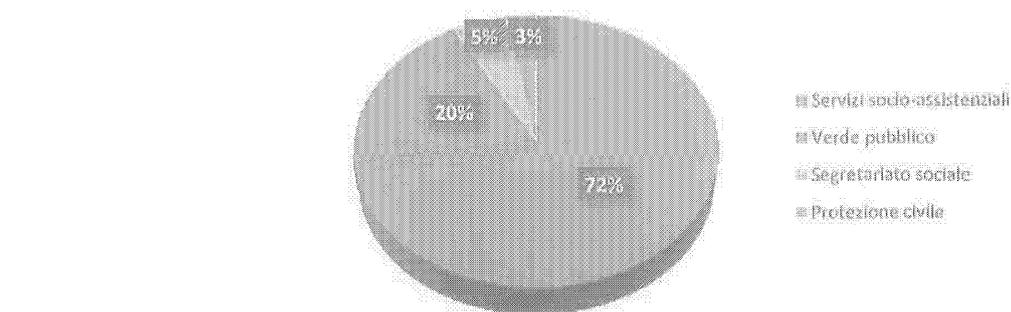


GRAFICO 14. TIPOLOGIE LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ. PERIODO GENNAIO 2018 – MARZO 2019



Un altro obiettivo importante raggiunto nel 2018 è stato, dunque, l'elaborazione statistica delle caratteristiche più ricorrenti dei soggetti in prova. Tale analisi è evidentemente necessaria alla predisposizione di adeguati programmi di trattamento individualizzati.

Si tratta in prevalenza di imputati:

- sottoposti ad un periodo di prova ricompreso nel limite dei 180 giorni (28,5%);
- di giovane età (il 30% degli imputati ha un'età compresa fra i 18 e i 29 anni);
- di sesso maschile (86%);
- di cittadinanza italiana (85%);
- imputati per violazione del codice della strada (circa il 30%);
- lavoratori dipendenti (35%);
- occupati in lavori di pubblica utilità ricompresi nel settore dei servizi socio-assistenziali.

Dall'analisi dei dati, quindi, emerge che l'imputato ammesso all'istituto si presenta generalmente di giovane età (circa il 50%, infatti, è di età compresa fra i 18 e i 39 anni), di cittadinanza italiana, con un'occupazione stabile (il 50% è lavoratore dipendente o autonomo) ed è imputato per un reato di lieve entità, frequentemente legato alla violazione del codice della strada.

Infine, la tipologia del lavoro di pubblica utilità assegnato ai soggetti ammessi alla prova si mantiene stabile rispetto alla scorsa annualità e, più in particolare, per il 72% si svolge in strutture o servizi socio-assistenziali e socio-sanitari alla persona, per il 20% riguarda il settore della manutenzione del verde pubblico e dell'ambiente, il 5% attività di segretariato sociale e solo il 3% il settore della protezione civile.

A conclusione dell'analisi statistica dell'evoluzione dell'istituto della messa alla prova, si è ritenuto fondamentale dedicare un'ampia riflessione ad aspetti significativi quali gli esiti delle richieste di sospensione del procedimento con messa alla prova (TABELLA N. 1), i motivi di rigetto delle richieste di accesso alla messa alla prova (TABELLA N. 2), nonché gli esiti del periodo di prova (TABELLA N. 3).

Sulla base dei dati forniti dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, che riguardano il 64% dei tribunali interpellati (ovvero 141 uffici giudiziari, di cui 140 tribunali ordinari, più la Corte di Cassazione) è stato possibile fornire un quadro significativo dell'importanza delle relazioni fra gli organi della magistratura e gli UEPI nelle varie fasi di gestione dell'istituto. Nel periodo 1° gennaio 2018 – 28 febbraio 2019, presso i tribunali che hanno trasmesso i dati, le richieste pervenute in fase di indagini preliminari sono state 2.720, di cui il 92% accolte e il 2% rigettate. Il 6% delle richieste è in attesa di decisione. Nella fase del giudizio (GUP e Dibattimento) le richieste di sospensione sono state 10.413, di cui l'86% accolte e il 3% rigettate. L'11% delle richieste è in attesa di decisione.

TABELLA N. 1 - ESITI RICHIESTE DI SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA, PERIODO 1° GENNAIO 2018 – 28 FEBBRAIO 2019.

Fase del procedimento	N. Richieste di sospensione del procedimento per messa alla prova	Di cui: accolte	Di cui: rigettate	% accolte	% rigettate	% in attesa di decisione
Indagini preliminari	2.720	2.515	60	92%	2%	6%
Giudizio	10.413	8.986	302	86%	3%	11%
<b>Totale</b>	<b>13.133</b>	<b>11.501</b>	<b>362</b>	<b>88%</b>	<b>3%</b>	<b>10%</b>

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

L'esigenza di diffondere la cultura della giustizia riparativa intesa *lato sensu* e di implementare la misura, ha spinto il Dipartimento a mettere in atto alcune importanti azioni tese al maggiore coinvolgimento delle Procure, in modo da favorire il massimo grado di efficacia deflattiva e l'avvio in tempi più brevi dell'indagato al suo percorso riparativo.

Dalla rilevazione emerge inoltre che il 23% delle richieste è stato rigettato per improcedibilità e il 57% per inammissibilità. Il 20% dei casi residui è stato rigettato per altri motivi, oppure non è stato possibile rilevare la motivazione del rigetto.

TABELLA N. 2 MOTIVI DI RIGETTO DELLE RICHIESTE DI SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. PERIODO 1 GENNAIO 2018 – 28 FEBBRAIO 2019.

Fase del procedimento	Numero richieste di sospensione del procedimento RIGETTATE:		
	% improcedibilità	% inammissibilità	% altro / n.r.
Indagini preliminari	37%	42%	21%
Giudizio	20%	60%	20%
Totale	23%	57%	20%

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 1.879 sentenze di estinzione del reato per esito positivo della prova, mentre le sezioni dibattimentali ne hanno emesse 4.711. Le ordinanze emesse dai giudici a seguito di esito negativo della prova (ex art.464-*septies*, comma 2, c.p.p.) sono state 524 nel periodo in esame, di cui 359 emesse dagli uffici GIP/GUP e 165 dai giudici del dibattimento.

TABELLA N. 3 ESITI DEL PERIODO DI PROVA (ESTINZIONE DEL REATO/RIGETTO). PERIODO 1 GENNAIO 2018 – 28 FEBBRAIO 2019.

Uffici	N. Sentenze emesse ex art. 464 <i>septies</i> co. 1 c.p.p.	N. Ordinanze emesse ex art. 464 <i>septies</i> co. 2 c.p.p.
GIP/GUP	1.879	359
Dibattimento	4.711	165
Totale	6.590	524

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

La Corte di Cassazione, nel periodo considerato, ha ricevuto 22 ricorsi contro le ordinanze di decisione sulla messa alla prova, di cui 21 presentati dall'imputato e/o dal P.M. e 1 presentato dalla persona offesa. Nessuna impugnazione autonoma, ai sensi dell'art. 464-*quater*, comma 7, c.p.p., risulta essere stata presentata dalla persona offesa.

## § 2 Azione di supporto, di potenziamento e di qualificazione dell'istituto della messa alla prova.

Allo scopo di rendere efficace l'azione delle articolazioni territoriali si è provveduto, sin dall'entrata in vigore della legge, a diramare le necessarie disposizioni tecnico – amministrative e

metodologiche<sup>1</sup> tese ad assicurare l'uniforme esecuzione del procedimento operativo, a garantire la semplificazione delle procedure e a fissare i contenuti e i tempi necessari per la produzione di programmi di trattamento individualizzati.

L'introduzione di nuove sanzioni rende sempre più evidente l'esigenza di adeguare e rendere più flessibili i modelli organizzativi alle mutate caratteristiche dei *target* di riferimento, elaborare nuovi protocolli operativi da applicare alle diverse misure e sanzioni, allargare la sfera degli strumenti metodologici sperimentandone l'impiego nel concreto della realtà operativa.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, al fine di supportare ulteriormente l'azione degli Uffici ed accompagnare il potenziamento del sistema di *probation*, ha diramato nell'ultimo anno disposizioni operative tendenti a semplificare ed ottimizzare i processi di lavoro, qualificare l'azione professionale e potenziare i nodi della rete territoriale

### §2.1 *Indicazioni metodologiche, organizzative e procedurali.*

Tra le recenti iniziative, intraprese da questo Dipartimento, tendenti ad uno sviluppo organizzativo e metodologico dell'E.P.E. nella materia, vi sono:

- la specializzazione degli assistenti sociali;
- lo sviluppo del lavoro di gruppo come strumento di trattamento;
- la definizione di un nuovo strumento di indagine.

Per quel che concerne il primo punto, il Dipartimento ha orientato gli uffici verso la specializzazione dei funzionari di servizio sociale, da assegnare esclusivamente o prevalentemente a ciascuna delle tre macro aree in cui si articola il lavoro degli Uepe: implementazione delle misure alternative, rapporti con gli istituti penitenziari, messa alla prova e lavori di pubblica utilità. Tale

<sup>1</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'espletimento 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 C.P. presso gli Uffici locali di esecuzione penale esterna";

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 C.P. presso le strutture territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – competenze e procedure di autorizzazione";

Lettera circolare n. 44112 del 15.09.2017 "La gestione tecnico-organizzativa degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna";

Circolare n. 49655 del 13.10.2017 "Disposizioni tecnico-organizzative sull'impiego dei funzionari appartenenti alla professionalità giuridico-pedagogica presso gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna";

Nota generale agli Uffici interdistrettuali del 14.06.2018 "Ricognizione buone prassi - protocolli d'intesa per la messa alla prova tra Tribunali ordinari e Uffici di esecuzione penale esterna. Linee di lavoro per l'implementazione dell'istituto della Messa alla Prova"

metodo di lavoro consente al gruppo di funzionari che segue ciascun settore un approccio che superi la mera gestione del fascicolo e abbracci “in toto” la singola materia di competenza. Ciò comporta un indubbio vantaggio in termini di ottimizzazione degli interventi, delle competenze professionali e dell'organizzazione del tempo.

La risposta da parte dei servizi territoriali, pur talvolta un po' cauta, può considerarsi generalmente positiva, poste le varie sperimentazioni attivate in tale direzione, in maniera diversificata a seconda delle specifiche realtà e caratteristiche territoriali. Al fine di pervenire a un modello organizzativo omogeneo, seppur flessibile, si provvederà a monitorare costantemente l'evoluzione di tali iniziative e a rilevarne i vantaggi e le eventuali criticità.

Un altro ambito nel quale paiono maturi i tempi per cominciare ad introdurre innovazione è quello delle metodologie e delle prassi operative in uso nell'P.E.P.I. In particolare, ci si riferisce al modello operativo di intervento intra ed interprofessionale, centrato sul lavoro con i gruppi di utenti, già ampiamente sperimentato in molti uffici, che ha conseguito risultati lusinghieri in una logica di risparmio di risorse, qualificazione e innalzamento della qualità degli interventi. D'altronde, l'ampia letteratura esistente in materia suggerisce l'opportunità che soggetti portatori di problematiche omogenee (connesse ad esempio all'impegno lavorativo, alla tipologia del reato, alle responsabilità genitoriali, ecc.) vengano più propriamente trattati in gruppo.

L'unicità dell'operatore e la relazione trattamentale basata esclusivamente sul rapporto operatore/reo, infatti, non paiono più strumenti sufficienti a coprire l'area degli interventi dell'esecuzione penale esterna, ormai cresciuta sensibilmente ed allargatasi ad altre tipologie di destinatari, quali gli imputati e indagati, aventi particolari caratteristiche che richiedono interventi differenziati.

L'istituto *de quo*, inoltre, esige di realizzare programmi di trattamento individualizzati per persone imputate, ponendo parallelamente attenzione al soddisfacimento degli interessi della vittima, nella prospettiva di una più ampia valorizzazione della mediazione penale e della giustizia riparativa.

L'assistente sociale dell'U.E.P.E., che nella fase di indagine e di definizione del programma di trattamento approfondisce la conoscenza delle caratteristiche delle persone coinvolte e dei rispettivi contesti di vita, è tenuto, in questi casi, a calibrare diversamente l'approccio abituale, per le differenze significative di atteggiamento e di relazione di tali persone rispetto alle abituali tipologie dei soggetti in esecuzione penale tradizionalmente trattati.

Si è reso, dunque, necessario da parte di questo Dipartimento intraprendere un lavoro di riflessione metodologica sui nuovi contenuti ed informazioni che l'indagine sociale deve prevedere, alla luce sia dello spostamento del focus della misura dall'aspetto socio-riabilitativo, tipico delle misure alternative, a quello riparativo-risarcitorio, sia dell'approccio di intervento che deve essere calibrato sui differenti soggetti che possono accedervi, le cui caratteristiche sono spesso molto differenti da quelle dei condannati (non presentano, ad esempio, una peculiare appartenenza a

### §2.2 *L'attività di raccordo con la Magistratura.*

Nell'ultimo biennio, il Dipartimento ha rivolto particolare attenzione alle procedure che armonizzano le relazioni con i Tribunali.

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 ordinari, al fine di concordare tempi e modalità di istruzione dei procedimenti da parte degli Uepe.

Questi ultimi hanno, pertanto, lavorato alla predisposizione e sottoscrizione 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. Il risultato positivo del lavoro comune è dato dalla diffusa individuazione di prassi operative che, senza incidere sulla qualità del prodotto finale, risultano essere più funzionali e attente alla specificità delle situazioni organizzative locali.

Nel corso dell'ultimo anno, 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, a seguito di un complesso lavoro di ricognizione delle buone prassi individuate sul territorio, ha fornito agli Uffici interdistrettuali delle "linee di lavoro", cui gli stessi stanno dando attuazione nel proprio distretto, in collaborazione con l'Autorità giudiziaria.

Tra le principali buone prassi individuate e divulgate attraverso le suddette linee di lavoro vi è la stipula di protocolli di intesa tra Uepe e Magistratura che prevedano:

- Il coinvolgimento del maggior numero di interlocutori qualificati, anche del territorio, al fine di garantire 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, mediazione del conflitto, 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.
- La previsione della preliminare deliberazione di ammissibilità operata dal Giudice competente in merito alle istanze presentate e la fissazione della data di udienza (nell'ipotesi di richiesta presentata nel corso delle indagini preliminari, previo vincolante consenso del PM), come punto di partenza per l'Uepe, per avviare le attività propedeutiche alla formulazione del programma di trattamento.

contesti devianti, in quanto imputati per fatti reato di lieve rilevanza penale e delinquenti primari, ovvero si trovano in uno stadio ancora iniziale del processo deviante, rendendo possibile un'efficace azione di prevenzione). Inoltre, considerata la relazione di contestualità tra gli indagati/imputati e i fatti oggetto del procedimento penale e quindi delle problematiche sociali, familiari, per la messa alla prova assume anche maggiore rilevanza l'indicazione del rischio di recidiva, rispetto a quanto avviene per le misure alternative alla detenzione.

Per questo motivo, si sta provvedendo a migliorare le aree informative del formulario di indagine, al fine di accrescere la qualità del procedimento di messa alla prova e qualificare maggiormente non solo l'apporto del funzionario di servizio sociale, ma anche dello psicologo o, laddove presente, dell'educatore, in un'ottica di intervento multidisciplinare.

Tale lavoro, che ha impegnato gli uffici centrali ed è prossimo alla conclusione, tiene anche in debito conto le legittime aspettative della magistratura ordinaria che, in occasione della somministrazione di questionari relativi al gradimento del lavoro prodotto dagli Uepe, ha rappresentato l'esigenza di approfondire alcune aree tematiche, tra le quali, in particolare, il risarcimento, la giustizia riparativa e la prospettazione delle condizioni di rischio e di bisogno dell'imputato.

Considerato che rispetto alle condizioni di rischio non vi è un preciso riferimento scientifico sul tema, questo Dipartimento ha stilato una *check list* contenente un elenco minimo di caratteristiche personali, familiari e sociali dell'imputato evidenziate come fattori di rischio di recidiva penale dall'azione professionale finora realizzata che, in prospettiva, se non conosciute ed adeguatamente trattate, possono ostacolare l'efficace conclusione della misura.

Il nuovo formulario, sarà dunque a breve proposto agli Uepe, per una sperimentazione della durata di un anno, al termine della quale i punti di forza o le criticità rilevate sia dagli uffici, sia dalla magistratura, saranno l'occasione per formulare proposte per l'eventuale miglioramento dello strumento in questione.

È apparso necessario, inoltre, a cagione delle differenze tra le storie, i percorsi di vita, la gravità del fatto e l'atteggiamento dell'autore, fornire alle articolazioni territoriali anche uno schema di formulario semplificato che rappresenterà una scelta intermedia tra il formulario completo e il solo programma di trattamento, per il quale optare, invece, per quei casi in cui non si ravveda la necessità dell'indagine sociale, considerata la situazione generale dell'utente e la lievità dell'illecito.

Evidentemente la scelta tra queste soluzioni dovrà far capo alla magistratura ordinaria, che, disponendo di ulteriori fonti da cui attingere informazioni, determinerà di volta in volta il grado di approfondimento necessario per la valutazione della singola situazione.

- Il coinvolgimento delle Procure, per potenziare la richiesta di messa alla prova sin dalla fase delle indagini preliminari, favorendo in tal modo il massimo grado di efficacia deflattiva e l'avvio in tempi più brevi dell'indagato al suo percorso riparativo.
- Il coinvolgimento della Presidenza del consiglio dell'ordine degli avvocati e della Camera penale perché possano promuovere l'offerta di eventi formativi in favore degli avvocati che consenta loro di garantire ai propri assistiti esatte e più puntuali informazioni sulle azioni e l'impegno che l'istituto richiede e i vantaggi che comporta e di verificare, in via preliminare, se l'indagato/imputato si trovi nelle condizioni oggettive e soggettive per richiedere l'ammissione al beneficio.
- L'istituzione di osservatori permanenti/tavoli tecnici al fine di monitorare costantemente l'andamento dell'istituto, nonché individuare possibili soluzioni condivise per il superamento di eventuali criticità sopraggiunte.
- La diffusione di Sportelli LPU/MAP (acronimi per lavoro di pubblica utilità e messa alla prova) presso i Tribunali ordinari, al fine di facilitare l'accesso all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova. Lo sportello, al cui interno sono previsti operatori del tribunale, dell'ufficio di esecuzione penale esterna, dell'ordine degli avvocati e della camera penale, svolge un servizio di consulenza e orientamento permettendo, quindi, a imputati, indagati, difensori, alle associazioni e agli enti interessati di ricevere ogni informazione utile in merito alle convenzioni inerenti il lavoro di pubblica utilità e ai requisiti e alle modalità di accesso alla messa alla prova; è possibile, inoltre, la presentazione delle istanze tendenti ad ottenere la misura.
- La condivisione (come sopra evidenziato) con la magistratura delle circostanze in cui è necessario che l'Ucpe invii il solo programma di trattamento, o l'accompagni con una indagine più o meno approfondita. Quest'ultima attività, infatti, attesa l'improbabile appartenenza a contesti devianti degli imputati, generalmente al primo reato, peraltro di lieve rilevanza penale, si rende effettivamente necessaria solo quando la complessità del caso concreto lo richieda.

La TABELLA N. 4 si riferisce ai protocolli, agli osservatori e agli sportelli complessivamente presenti sul territorio nazionale, distinti per distretto, al 10 maggio 2019.

TABELLA N. 4 PROTOCOLLI, OSSERVATORI E SPORTELLI DISLOCATI SUL TERRITORIO NAZIONALE AL 10 MAGGIO 2019.

INTERDISTRETTUALI	PROTOCOLLI	OSSERVATORI/TAVOLI TECNICI	SPORTELLI MAP/LPU
PIEMONTE, VALLE D'AOSTA, LIGURIA	7	0	0
LOMBARDIA	9	2	0
EMILIA ROMAGNA E MARCHE	11	2	0
VENETO, FRIULI V. G., TRENTINO ALTO ADIGE/SUDTIROL	5	0	0
TOSCANA E UMBRIA	8	1	0
LAZIO – ABRUZZO – MOLISE	12	4	1 ROMA
CAMPANIA	3	1	0
PUGLIA E BASILICATA	5	1	1 BARI
CALABRIA	7	0	0
SICILIA	7	2	4 PALERMO, ENNA, CALTANISSETTA, GELA
SARDEGNA	3	2	0
TOTALI	77	15	6

ELABORAZIONE A CURA DELLA DCEIPE.

Grazie a una capillare e costante attività di monitoraggio è emerso che la predetta attività di impulso e coordinamento degli uffici ha favorito la stipula o l'aggiornamento di accordi qualitativamente più significativi rispetto ai precedenti; tali nuovi accordi prevedono la costituzione anche di Osservatori permanenti, composti da rappresentanti degli enti firmatari del protocollo, per monitorare l'applicazione corretta degli stessi. Inoltre, grazie alla disponibilità degli Uffici, si assiste all'apertura presso le sedi dei tribunali ordinari di sportelli per la messa alla prova/Lavori di pubblica utilità, sia nelle città metropolitane più grandi, sia nei distretti in cui non insiste un ufficio di esecuzione penale esterna.

Tale istituzione offre una serie di vantaggi. Infatti, oltre a semplificare e velocizzare l'iter di accesso all'istituto della messa alla prova, garantisce una maggiore vicinanza al cittadino e una riduzione del flusso di accessi agli uffici di esecuzione penale esterna per attività di mero orientamento e consulenza.

La prossimità alla comunità di riferimento, attraverso una capillare rete di presidi territoriali, potrebbe anche implementare il numero e la tipologia di enti pubblici e privati convenzionati per i condannati al lavoro di pubblica utilità e per gli imputati ammessi alla prova e, pertanto, contribuire a soddisfare maggiormente le finalità special-preventive e deflattive volute dal legislatore, con positivi

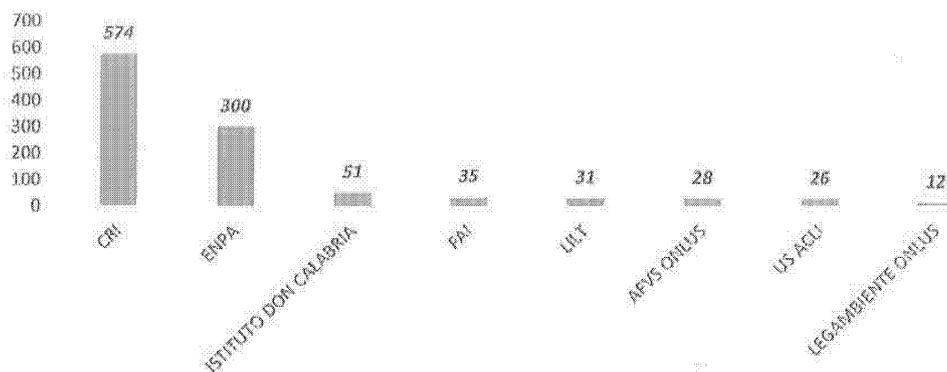
risvolti sia in termini di facilitazione all'accesso all'istituto che di rafforzamento delle connessioni territoriali.

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

Il Dipartimento, al fine di qualificare ulteriormente l'offerta di lavori di pubblica utilità in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ha lavorato tanto a livello centrale - proseguendo con l'azione di promozione della stipula di accordi centrali con enti affidabili e in grado di assicurare adeguati standard organizzativi - quanto a livello locale favorendo l'azione degli Uffici tesa a promuovere la stipula di convenzioni da parte dei Presidenti dei tribunali.

Nel primo caso, ad oggi risultano stipulate convenzioni nazionali con la Croce Rossa Italiana, l'Ente nazionale protezione animali, l'Istituto Don Calabria, il Fondo Ambiente Italiano, la Lega Italiana Lotta ai Tumori, l'Associazione Familiari Vittime della Strada - Basta sangue sulle strade onlus, l'Unione sportiva Acli, Legambiente. Le suddette convenzioni rendono disponibili presso le strutture locali delle associazioni e degli enti coinvolti 1.057 posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità in favore della collettività. Si tratta di cifre più che raddoppiate rispetto allo scorso anno e destinate ad aumentare con il consolidarsi della collaborazione e al virtuoso dispiegarsi delle attività.

GRAFICO N. 15. NUMERO POSTI DISPONIBILI CONVENZIONI NAZIONALI. DATO AL 10.05.2019.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGH/PE

Si riporta, di seguito, come esempio, l'incremento dei posti disponibili per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità previsti dalla Convenzione nazionale, sottoscritta con la Croce Rossa Italiana in data 26 settembre 2018, nel periodo settembre 2018 - aprile 2019.

Tali dati sono il risultato di un'attenta attività di monitoraggio condotta dalla Croce Rossa Italiana d'intesa con la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova che si preoccupa di rilevare oltre all'incremento delle disponibilità per lo svolgimento del lavoro di

pubblica utilità presso i comitati e le sedi locali dell'Ente, anche le ricadure delle attività effettuate dagli imputati. Alla conclusione della prima annualità del monitoraggio, inoltre, sarà possibile conoscere il numero degli imputati che, terminato con successo il periodo di messa alla prova, decideranno di prestare la loro opera, come volontari, all'interno della Croce Rossa Italiana. Alla luce della positiva esperienza in corso con la CRI, la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova si sta adoperando al fine di proporre e di estendere tale attività di monitoraggio agli altri enti che hanno provveduto a convenzionarsi a livello nazionale con il Ministero della Giustizia per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

GRAFICO N. 16. ANDAMENTO NUMERO POSTI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ PRESSO I COMITATI E LE SEDI DI SERVIZIO DELLA CROCE ROSSA ITALIANA. DATO AL 10.05.2019. ELABORAZIONE A CURA DELLA CRU.

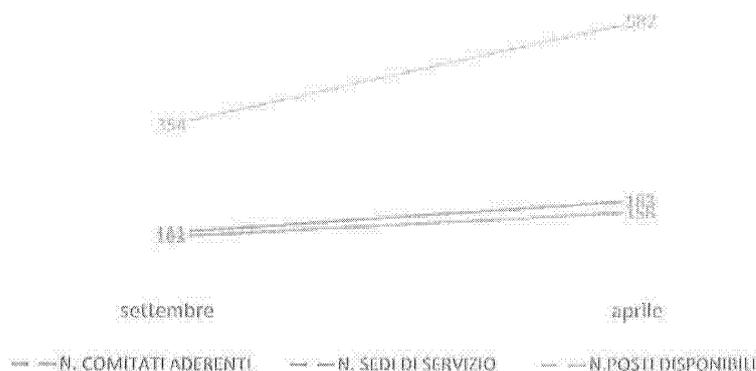
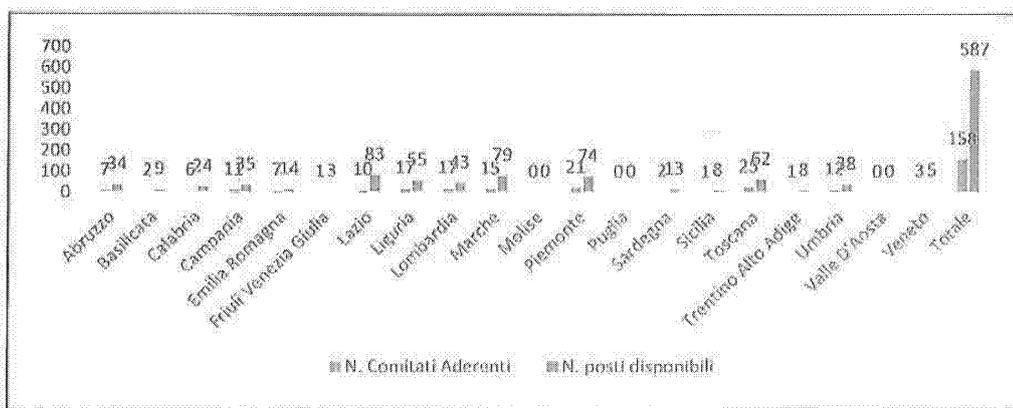


GRAFICO N. 17. COMITATI CROCE ROSSA ITALIANA ADERENTI ALLA CONVENZIONE NAZIONALE SOTTOSCRITTA IN DATA 26 SETTEMBRE 2018. DATO AL 10.05.2019 E RIPARTITO PER REGIONE.

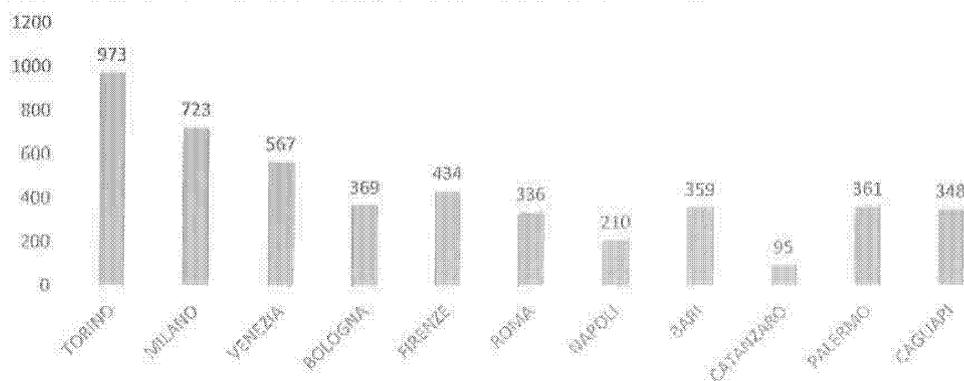


ELABORAZIONE A CURA DELLA CRU.

Per quanto concerne, invece, le convenzioni stipulate dai Presidenti dei tribunali a livello locale ai sensi del DM 88/2015 e, quindi, espressamente previste per l'istituto della messa alla prova, risultano essere ad oggi 4.775 su tutto il territorio nazionale.

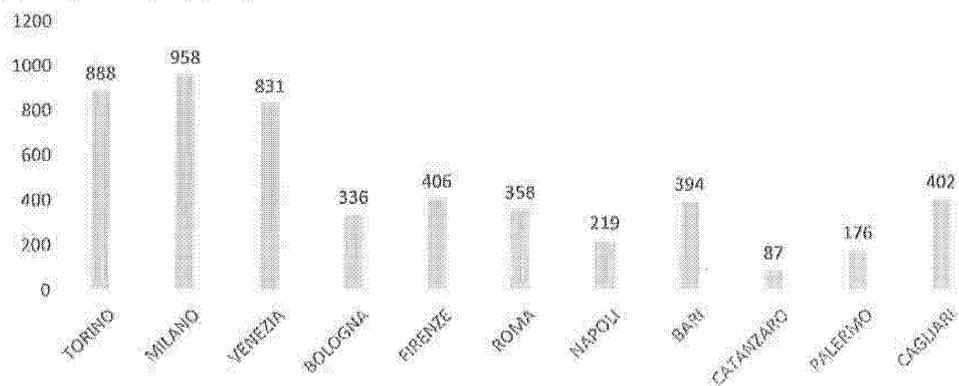
Il grafico che segue mostra, in particolare, il numero e la distribuzione delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità stipulate ai sensi del sopraindicato Decreto Ministeriale, monitorate dalla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N. 18, 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 10.05.2019.



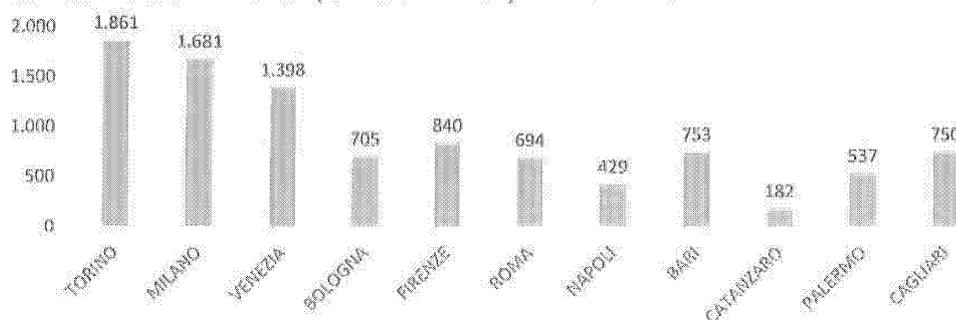
SOURCE: DGEPE-UFFICIO III

GRAFICO N. 19, NUMERO DELLE CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 2001. DATI AL 10.05.2019.



SOURCE: DGEPE-UFFICIO III

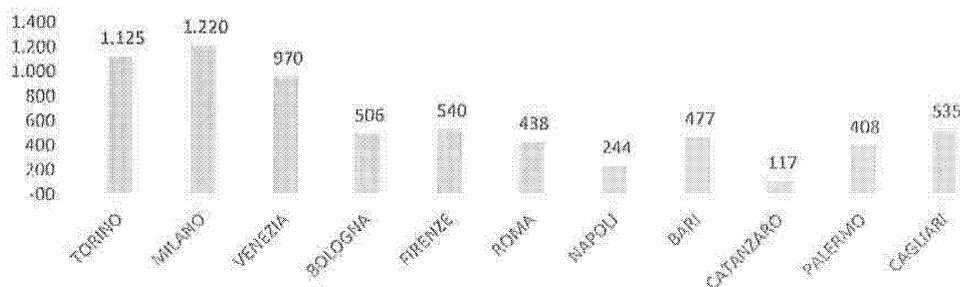
GRAFICO N. 20. NUMERO TOTALE DELLE CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 2001 E DEL DM 88/2015, STIPULATE NEL TERRITORIO NAZIONALE DAI TRIBUNALI ORDINARI CON LE STRUTTURE PREVISTE DALLA LEGGE (COMUNI E ALTRI ENTI) - DATI AL 10.05.2019.



Fonte: DCEPR-UFFICIO III

Nell'anno in esame, rispetto al 2017 si registra un incremento significativo pari al 30% del numero di convenzioni sottoscritte a livello locale. Ha contribuito significativamente alla stipula di ulteriori convenzioni, in particolare, la individuazione presso ciascun ufficio di esecuzione penale esterna di un referente per i lavori di pubblica utilità che, da una parte facilita i contatti tra gli enti e i tribunali ordinari e, dall'altra assicura, in ottemperanza alle previsioni di cui all'art. 2 c. 3 del D.M. 88/2015, la dovuta corrispondenza tra le competenze professionali e le attitudini lavorative dell'imputato e le specifiche esigenze della struttura dove materialmente si svolgerà il LPU. L'individuazione accurata da parte dell'Ufficio delle attività da far svolgere in concreto agli imputati, assicurata dal ruolo ricoperto dal referente per i lavori di pubblica utilità, risponde inoltre all'esigenza di assicurare la funzione riparativa della misura, mediante specifiche attività non retribuite di risarcimento del *minus* che l'illecito ha provocato alla collettività. Altra condizione che, concretamente, risulta avere favorito la stipula di convenzioni è riconducibile al finanziamento, con la legge di bilancio 2018, per gli anni 2018 e 2019 del Fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché la successiva stabilizzazione dello stesso, avvenuta ad opera del decreto legislativo n. 124, del 2 ottobre 2018.

GRAFICO N. 21. NUMERO TOTALE ENTI CONVENZIONATI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ - DATI AL 10.05.2019.

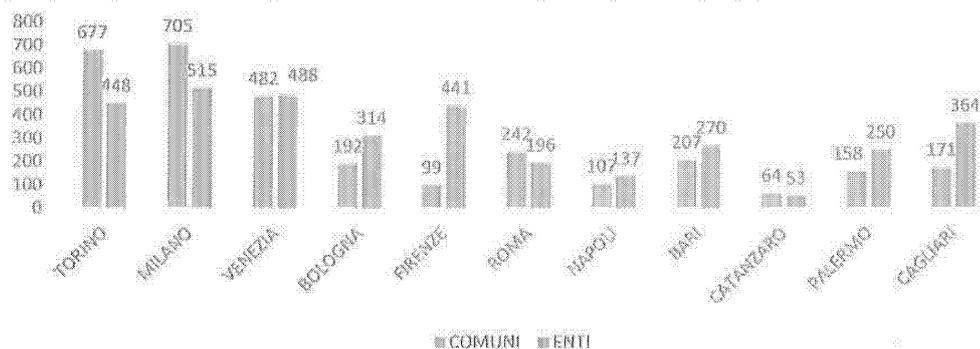


Fonte: DCEPR-UFFICIO III

Con riferimento specifico a quest'ultimo grafico, si rammenta che ciascun ente ha la possibilità di stipulare convenzioni ai sensi sia del DM 2001 che del DM 88/2015. E' per tale ragione, pertanto, che il numero totale degli enti convenzionati risulta di poco inferiore a quello relativo al totale delle convenzioni sottoscritte a livello locale dai Presidenti dei tribunali.

Fra gli enti convenzionati, così come si evince dal GRAFICO N. 22, si rileva una prevalenza di enti pubblici e, in particolare di comuni, nel nord del Paese (Torino, Milano e Venezia), mentre al centro-sud prevalgono gli enti privati (Cagliari, Palermo, Bari, Napoli, Firenze e Bologna). Alla luce di tale ulteriore informazione, è preciso intendimento di questa Amministrazione promuovere la sottoscrizione di ulteriori convenzioni nazionali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nell'ambito dell'istituto della messa alla prova con Amministrazioni pubbliche in grado di offrire servizi di pubblica utilità.

GRAFICO N. 22. NUMERO ENTI CONVENZIONATI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ. DATO RIPARTITO PER ENTI PUBBLICI (COMUNE, PROVINCIA ED ALTRI) E PRIVATI. DATI AL 30.05.2019.



SOURCE: DCRPE-UFFICIO III

### §2.3. Attività di impulso dei rapporti con il volontariato.

Il contributo del volontariato nel settore del *Probation*, in linea con quanto enunciato dagli standard europei e dai principi contenuti nelle Raccomandazioni europee, è oggetto di rinnovata valorizzazione. Il modello di lavoro professionale del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità punta, infatti, sulla collaborazione del volontariato come parte attiva negli ambiti di intervento del settore minorile e dell'esecuzione penale esterna.

Al fine di promuovere il coinvolgimento della comunità nella gestione ed esecuzione delle sanzioni non detentive e riconoscere il ruolo determinante svolto dalla società civile per il raggiungimento e l'efficienza degli obiettivi dei servizi della giustizia, nel corso dell'anno 2018, sono state incentivate e sostenute tutte le iniziative volte alla individuazione e alla valorizzazione delle risorse di volontariato da impiegare a supporto delle attività degli Uffici di esecuzione penale esterna e dei servizi della Giustizia minorile.

Nel giugno 2018, per lo sviluppo degli accordi locali a seguito del Protocollo con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia - siglato nel 2017 - si è dato avvio alla costituzione di Poli di coordinamento interdistrettuali che vedono il coinvolgimento degli uffici di esecuzione penale esterna, dei servizi della giustizia minorile e delle Associazioni di volontariato locali.

L'obiettivo dei Poli del volontariato, oltre alla valorizzazione delle iniziative dei singoli volontari ex artt. 78 e 17 O.P., è di far confluire e mettere a sistema le varie risorse di volontariato del territorio per la rilevazione e la condivisione di progettualità comuni e per lo scambio e la implementazione delle *best practices*.

La funzione del volontariato nel sistema *probation* riguarda principalmente l'azione di sensibilizzazione rivolta alla comunità nei percorsi di inclusione sociale dei soggetti sottoposti ai provvedimenti della Autorità giudiziaria.

Dalla ricognizione territoriale sulle attività degli assistenti volontari ex art. 78 O.P. è emerso che, al 30 aprile 2019, negli UEPi operano 163 volontari. La distribuzione sul territorio nazionale presenta ancora caratteri di disomogeneità e la presenza numericamente maggiore si registra nell'ambito interdistrettuale di "Puglia-Basilicata" (70 volontari), cui seguono "Piemonte-Alle d'Aosta-Liguria" (22 volontari), Sicilia (21 volontari), Lombardia (17 volontari).

In quasi tutte le realtà territoriali sono stati siglati accordi con la conferenza Regionale del volontariato giustizia ed è stato dato l'avvio alla costituzione dei Poli di volontariato con la istituzione di Tavoli di coordinamento interdistrettuale, con il coinvolgimento oltre che dei Centri di Giustizia minorile anche delle associazioni di volontariato e delle associazioni del Terzo settore.

I volontari, singoli o in Associazioni, svolgono all'interno dei servizi di *probation* prevalentemente attività di informazione capillare sull'istituto della messa alla prova, mappatura dei servizi che offrono lavori di pubblica utilità e sensibilizzazione del territorio sui temi della giustizia di comunità. Si segnalano, in particolare, il progetto dello sportello Map nel territorio ligure, il coinvolgimento dei volontari nello sportello Map del Lazio e la convenzione con il Cesvot della Regione Toscana.

Le iniziative progettuali del servizio civile, rappresentano un segmento importante nelle collaborazioni con il terzo settore ed in particolare con il mondo del volontariato. Il 9 ottobre 2018 si è concluso il progetto "INSIEME: per un nuovo modello di giustizia di comunità", un'iniziativa che ha offerto a 48 volontari di servizio civile, un'esperienza di impegno sociale e di promozione della cittadinanza attiva nel settore dell'esecuzione penale esterna.

I giovani volontari, prevalentemente donne laureate (nella maggioranza dei casi in servizio sociale) e con un'età media di 25 anni, dopo una intensa e articolata attività di formazione, curata sia dal personale interno che da esperti esterni, sono stati impiegati presso gli Uffici della Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova e presso gli undici Uffici interdistrettuali. Tale attività di formazione ha consentito ai volontari di supportare gli operatori nello

svolgimento delle attività istituzionali volte al recupero ed al reinserimento sociale dei soggetti sottoposti a misure e sanzioni di comunità.

L'attività di monitoraggio ha evidenziato che nella maggioranza dei casi i volontari, a conclusione dell'esperienza di servizio civile, hanno acquisito un alto grado di conoscenze e competenze nell'ambito dell'organizzazione e delle specifiche nozioni giuridiche, criminologiche, psicologiche ed educative. Si evidenzia che in alcuni territori (Puglia e Toscana) la positiva esperienza dei volontari del progetto di servizio civile "Insieme" ha indotto gli stessi a proseguire la collaborazione richiedendo l'autorizzazione a svolgere attività di volontariato ex art.78 O.P.

Particolare impegno è stato rivolto anche alla formazione del personale che si è reso disponibile a svolgere la funzione di Operatore Locale di Progetto, figura cardine e garante del buon andamento dei progetti di servizio civile.

Diverse le iniziative e le progettualità realizzate nelle dodici sedi di attuazione del progetto, che hanno reso possibili momenti di riflessione e di analisi sull'applicazione dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova negli adulti. Da segnalare, in particolare, la conduzione di due ricerche effettuate l'una presso l'ufficio interdistrettuale per la Calabria e l'altra presso quello per la Toscana e l'Umbria, entrambe realizzate con il coinvolgimento dei locali atenei, sull'applicazione dell'istituto nelle regioni interessate. I risultati della prima ricerca sono stati presentati il 5 ottobre 2018, in occasione del seminario "La Calabria...Messa alla Prova", tenutosi nella città di Catanzaro, mentre gli esiti della seconda sono stati presentati il successivo 17 ottobre, presso la Prefettura di Firenze, con il seminario "Messa alla Prova: mappando si impara!".

Considerata la positiva esperienza e i risultati ottenuti, il Dipartimento ha replicato il progetto, ampliandone la portata. Oltre agli interventi previsti per la sospensione del processo con messa alla prova, la progettualità è stata estesa anche a supporto delle azioni rivolte ai detenuti domiciliari e sono state, inoltre, coinvolte le locali articolazioni dipartimentali che hanno elaborato tre progetti, ritagliati sulle esigenze dello specifico contesto territoriale di competenza. I quattro progetti presentati sono stati finanziati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Gioventù ed il Servizio Civile e il 15 gennaio di quest'anno è stata avviata la seconda esperienza di servizio civile con l'iniziativa progettuale nazionale "Progetto INSIEME: per il potenziamento della rete di giustizia e di comunità". Accanto a questa iniziativa nazionale che ha consentito l'immissione di 44 volontari, sono stati contestualmente avviati anche i tre progetti locali, elaborati rispettivamente dagli Uffici interdistrettuali del Piemonte, Liguria e Valle D'Aosta, con il "Progetto di Comunità" che ha permesso l'impiego di 20 volontari in tutti gli uffici del distretto di competenza, quello della Puglia e Basilicata, con il "Progetto Guidare l'inserimento operativo dei volontari per l'accompagnamento nell'Esecuzione Penale esterna (G.I.O.V.A.N.E.)", che ha coinvolto nelle due regioni 14 volontari e quello del Veneto, Trentino Alto Adige/Süd Tirol e Friuli Venezia Giulia, con il "Progetto Mettersi in prova pensando al futuro" che ha consentito l'impiego di altri 4 volontari in due uffici del distretto.

Nell'anno in corso, grazie ai quattro progetti finanziati, i giovani volontari di servizio civile impiegati nel sistema dell'esecuzione penale esterna sono in totale 82, quasi il doppio rispetto alla precedente esperienza e le articolazioni dipartimentali presso le quali sono stati inseriti sono passate dalle iniziali 12 al numero di 30.

Questi progetti si propongono in particolare di:

- consolidare le collaborazioni esistenti tra gli uffici territoriali, la magistratura e il resto delle agenzie comunitarie;
- supportare le attività degli uffici per 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.

Contestualmente, all'avvio di questi progetti, la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova ha partecipato lo scorso mese di gennaio, al bando del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il servizio civile universale finalizzati alla candidatura di nuove iniziative progettuali per la prossima annualità. Il progetto nazionale "SEGUICI: per un impegno responsabile nella giustizia di comunità" che prevede l'impiego di 42 volontari.

L'auspicio di tale iniziativa progettuale è di implementare e consolidare le commessioni e collaborazioni esistenti tra i servizi territoriali dell'esecuzione penale esterna, la magistratura e l'insieme delle agenzie pubbliche, private e del volontariato presenti nella comunità, per supportare le attività amministrative e di *governance* degli uffici, al fine di qualificare ulteriormente il servizio reso alla collettività. In particolare, l'iniziativa è volta al potenziamento delle opportunità di accesso alla messa alla prova, migliorandone la gestione con interventi di supporto volti a ridurre gli esiti negativi ed intende favorire l'aumento del numero di sportelli per la messa alla prova presso i tribunali ordinari.

La Direzione Generale ha presentato, contestualmente, le proposte progettuali di seguito indicate, elaborate da alcune sedi locali:

- *La Pena Utile*, UIEPE Torino, che prevede l'impiego di 27 volontari;
- *Unire Nodi in Comunità verso l'inclusione U.N.C.J.*, dell'UIEPE di Bari, che prevede l'impiego di 16 volontari;
- *OLTRE LE SBARRE. Osservatorio regionale sull'andamento delle misure alternative e sanzioni di comunità con attuazione di Poli nelle 5 province della Calabria*, dell'UIEPE di Catanzaro, che prevede l'impiego di 14 volontari;
- *A.R.C.O. Armonizzazione Risorse con organizzazione*, dell'UIEPE di Nuoro, che prevede l'impiego di 8 volontari;
- *Comunità accogliente: Solidarietà Sociale e Rispetto*, dell'UIEPE di Reggio Emilia, che prevede l'impiego di 4 volontari;
- *Progetti di Comunità 2020. NUOVI PONTI*, dell'UIEPE di L'Aquila, che prevede l'impiego di 4 volontari.

Qualora approvati e finanziati, gli otto progetti presentati assicureranno la presenza di altri 115 giovani volontari di servizio civile che potranno coadiuvare l'area dell'esecuzione penale esterna.

#### §2.4. Attività riparativa e di mediazione penale.

Il tema della giustizia riparativa e il suo sviluppo hanno costituito una delle finalità prioritarie del documento programmatico di questo Dipartimento per l'anno 2018, che ha esplicitato gli ambiti e i servizi entro cui far crescere la cultura della *Restorative Justice*.

In continuità con il documento di "Pianificazione triennale in materia di giustizia riparativa e mediazione penale" del 2017 sono proseguite, a livello centrale, le azioni di impulso e valorizzazione dei percorsi di giustizia riparativa e mediazione penale nella messa alla prova nonché il lavoro di sensibilizzazione del territorio, anche al fine di favorire l'attivazione da parte degli enti Locali di centri territoriali per la giustizia riparativa e la mediazione penale, pratiche che, in linea con quanto disposto con la Direttiva 2012/29/EU, includano e restituiscano 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.

A tal fine, la Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova ha collaborato con l'Ufficio II della Direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile per la definizione delle "Linee di indirizzo generale per la giustizia riparativa e la mediazione penale" per stabilire, a livello nazionale, standard uniformi di intervento nonché per l'individuazione di criteri di selezione degli enti privati ai quali può essere affidato il servizio. L'obiettivo, come accennato in premessa, è quello di stimolare l'avvio di una base stabile e uniforme per la realizzazione, attraverso accordi locali, di programmi di giustizia riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime.

Attraverso il costante coinvolgimento e confronto con la rete dei referenti interdistrettuali per la giustizia riparativa sono stati, altresì, avviati percorsi di valutazione quantitativa e qualitativa dei programmi inerenti la materia. La rete dei referenti ha inoltre favorito lo scambio di esperienze di giustizia riparativa e di mediazione penale con il settore penale minorile e in molte realtà territoriali sono già in atto esperienze congiunte di lavoro.

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, gli accordi stipulati in favore degli imputati risultano essere ad oggi 1.908 su tutto il territorio nazionale, di cui 352 con Enti pubblici e 1.556 con enti/associazioni/privati. Gli imputati coinvolti in attività di giustizia riparativa in senso lato risultano essere 1.428, gli stessi risultano impiegati prevalentemente 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, infatti, predisposta e gestita con cura tutte le volte che sia possibile, da centri specializzati pubblici o privati, in partenariato con gli UPEPE 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.

Dall'analisi e valutazione dei report pervenuti dalla rete dei referenti interdistrettuali risulta che le strutture e le agenzie private e pubbliche, specializzate nell'offerta e gestione di programmi di giustizia riparativa e di mediazione penale per adulti, sono complessivamente pari al numero di 44; 16 sono altresì le attività in programmazione presso gli Uffici di esecuzione penale esterna (si tratta per lo più di progetti in attesa di affidamento a soggetti esterni o di collaborazioni che attendono di essere formalizzate con accordi e/o protocolli di intesa).

Gli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna si sono attivati, attraverso accordi con Enti (per lo più privati) e attività progettuali *ad hoc* per l'avvio di percorsi di giustizia riparativa in senso stretto.

Gli Enti locali pubblici (Comuni e Regioni) che gestiscono servizi e/o Centri di Giustizia riparativa sono complessivamente 6, in Piemonte presso il Comune di Novara, in Lombardia presso il Comune di Milano, nel Triveneto presso la Regione, nella Regione Marche e nel Comune di Palermo.

La mediazione penale nel settore degli adulti costituisce ancora una novità, pertanto, ai fini del suo sviluppo alcuni uffici si avvalgono della consulenza di agenzie con esperienza maturata nel settore della giustizia minorile.

Le iniziative progettuali avviate in tema di Giustizia riparativa *strictu sensu* nell'ambito dell'Istituto della Messa alla prova sono 19; la maggior parte dei progetti sono stati realizzati nel nord Italia, 4 in Lombardia, 4 in Piemonte, 4 in Toscana, 2 al centro (Lazio-Abruzzo Molise), e i rimanenti nelle isole della Sicilia e della Sardegna.

Le predette attività progettuali sono finanziate o cofinanziate dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità e gestite da soggetti esterni, selezionati con procedura ai sensi del D. Lgs 50/2016 o del D. lgs 117/2017.

L'analisi documentale, vista la recente attivazione dei servizi di giustizia riparativa suindicati, non consente ancora di effettuare una valutazione qualitativa e quantitativa sul numero e l'esito dei percorsi di giustizia riparativa effettuati.

Le linee di indirizzo emanate dal Dipartimento in materia di Giustizia riparativa e la realizzazione di un nuovo e più efficace strumento di rilevazione sulle attività, consentirà di realizzare, per il prossimo anno, una ricognizione territoriale che tenga conto degli aspetti quantitativi, relativi

al numero di imputati e indagati impegnati in percorsi di *Restorative Justice*, e qualitativa sull'efficacia e l'esito dei programmi effettuati.

Al fine di dare piena attuazione nell'ordinamento nazionale alla normativa europea in tema di assistenza alle vittime di reato, in particolare alla Direttiva UE/29/2012 - che prevede l'istituzione, per tutti gli stati membri dell'Unione Europea, di un servizio nazionale di assistenza alle vittime di tutte le tipologie di reato, prima, durante e dopo il procedimento penale - il Ministro della Giustizia ha sottoscritto, in data 14 settembre 2017, un protocollo con l'Associazione Rete Dafne Onlus di Torino, finalizzato alla mappatura dei servizi operativi nelle diverse regioni. L'Associazione Rete Dafne è da tempo attiva nel settore della assistenza alle vittime e la finalità ultima del protocollo riguarda la promozione, su tutto il territorio nazionale, di linee di assistenza uniformi alle vittime, riducendo così la disomogeneità esistente.

Nel novembre 2018 è stato costituito un tavolo di coordinamento per la realizzazione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato. Il tavolo, promosso dal Dipartimento per gli affari di giustizia, ha lo scopo di definire le Linee di azione e programmare le attività necessarie alla realizzazione della rete di assistenza alle vittime.

Il Tavolo di lavoro interistituzionale, composto dal Ministero della giustizia, dal Ministero dell'interno, dalla Conferenza Stato-Regioni, dal Consiglio nazionale forense, dall'Università Roma Tre e dalla rete Dafne Italia, intende creare una rete integrata, con almeno una sede in ogni regione, di assistenza dedicata a tutte le tipologie di vittime di reato, fin dal primo contatto con l'Autorità, per indirizzare le vittime verso la tipologia di servizio più adeguata, in un percorso di sostegno costante, per tutto il tempo in cui viene manifestata l'esigenza di tutela.

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

Nel 2018, le risorse assegnate all'esecuzione penale esterna per la realizzazione di attività a favore di soggetti in misure e sanzioni di comunità sono state incrementate. Il budget previsto sul capitolo 2134 è passato da 3.686.135 euro assegnati nel 2017 a 6.231.583 del 2018, con un aumento del 69%. Le spese del capitolo 2134 sono ripartite in due voci di spesa. La prima riguarda quelle destinate alla sottoscrizione delle convenzioni con gli esperti ex art. 80 della legge 354/1975, che sono state aumentate da 2.500.000 a 3.686.135, +58% rispetto all'anno precedente. Le risorse hanno consentito di convenzionare nell'arco dell'anno in questione 232 esperti di servizio sociale e 72 esperti in psicologia, che sono stati impegnati nell'istruzione dei procedimenti di ammissione alla messa a alla prova e nella redazione dei programmi di trattamento, nonché nella disposizione degli atti istruttori ed esecutivi delle misure alternative.

La seconda voce di spesa prevista sul capitolo 2134 riguarda le attività trattamentali progettate negli interdipartimenti, sulla base degli indirizzi programmatici forniti dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità nel documento annuale di programmazione generale. Le risorse assegnate sul

capitolo 2134 per le attività progettuali di trattamento, rivolte a soggetti ammessi alla prova o in misura alternativa, sono state pari a 1.524.000. Nel 2017 lo stanziamento era stato di 1.186.135. Anche in questo caso vi è stato un incremento di risorse pari al 28%.

Sempre nel 2018, inoltre, sono stati approvati e finanziati, sul capitolo 2134, 5 progetti di mediazione penale, per un totale di 30.780 euro, presentati dagli Uffici di esecuzione penale esterna di Viterbo, Prato, Perugia, Livorno e Trento.

La legge di stabilità 2018, approvata in via definitiva dal Senato in data 23 dicembre 2017, ha previsto una modifica all'art. 13 del decreto legge 17 febbraio 2017, convertito nella legge 13 aprile 2017, e autorizzato l'espletamento di una procedura concorsuale per l'assunzione di 250 funzionari di servizio sociale. Le procedure concorsuali sono state avviate nel 2018 con l'espletamento delle prove pre-selettive e quelle scritte, mentre le prove orali sono attualmente in corso. Si prevede di concludere la procedura entro il 2019, con l'assegnazione dei nuovi assunti presso gli Uffici di esecuzione penale esterna del territorio che presentano maggiori carenze di organico e sostenere l'attività di gestione e implementazione della messa alla prova e delle altre misure e sanzioni di comunità.

#### §4. Conclusioni.

Il 2018 è stato, in conclusione, un anno di lavoro sulla definizione delle peculiarità dell'istituto, al fine di implementarne l'utilizzo puntando alla qualità degli interventi. Come delineato nel corpo della relazione, il perseguimento di questo obiettivo chiama a raccolta una pluralità di attori, che stanno rispondendo alla sfida. Al Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità va dunque il compito di raccordo delle azioni della magistratura ordinaria con quelle dell'avvocatura, degli enti territoriali e del terzo settore. Non soltanto nella direzione dell'implementazione della misura, ma anche, e soprattutto, nel complesso lavoro di facilitatori della comunicazione inter istituzionale. Altro punto importante che ha connotato l'azione del Dipartimento è il percorso di progressiva integrazione con il settore minorile nella coprogettazione, tra Ussm e Uepe, di iniziative valide per adulti e minori, pur nel rispetto delle peculiarità dell'istituto nell'uno e nell'altro settore.

Il percorso è ancora lungo ma i dati sull'implementazione della misura, appena descritti, sono il motore per continuare con rinnovata energia operativa nel corrente anno e in quelli a venire.

Il Capo Dipartimento  
Gemina Tuccillo

PAGINA BIANCA