

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CCVII

n. 3

R E L A Z I O N E

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

(Aggiornata al 31 dicembre 2019)

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

Presentato dal Ministro della giustizia

(BONAFEDE)

Trasmesso alla Presidenza il 13 luglio 2020

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)

Premessa.

L'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova nel settore degli adulti, introdotto dalla legge delega n. 67 del 28 aprile 2014¹, può ormai considerarsi tassello imprescindibile delle politiche punitive, in cui il ricorso alla sanzione penale viene preceduto da risposte diversificate (assoluzione per particolare tenuità del fatto, depenalizzazione, introduzione di sanzioni pecuniarie civili) che la norma menzionata introduce, al fine di bilanciare efficacemente il rapporto tra gravità del fatto e risposta sanzionatoria. A sei anni dall'introduzione di tali misure, nell'attestare la crescita costante della Map, come dettagliatamente descritto nel corpo della relazione, questo Dipartimento prosegue nell'impegno volto al rafforzamento dell'istituto, potenziandone la valenza riparativa e di prevenzione della recidiva. Le azioni, come successivamente descritto, sono volte tanto a stimolare gli uffici territoriali ad affinare i propri strumenti operativi, quanto a coinvolgere la comunità esterna, nelle sue articolazioni pubbliche e private, nonché la magistratura di cognizione. All'interno degli osservatori e dei tavoli di lavoro, il dibattito sullo sviluppo delle "community sanctions" abbraccia prospettive "de iure condendo" di rimodulazione delle offerte, in modo da potenziare l'applicazione di ciascuna di esse.

Nel contempo, l'attività degli uffici di esecuzione penale esterna viene indirizzata verso lo snellimento delle procedure, con l'obiettivo di coniugare, in questo come in altri settori, l'esiguità del personale con la qualità dei contenuti dell'azione: le "Linee di indirizzo per la sperimentazione

¹ Legge n. 67 del 28 aprile 2014, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 2 maggio 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".

dei protocolli tecnici di indagine per l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova" emanate da questo Dipartimento, hanno disciplinato tanto la fase istruttoria che la gestione della misura, definendo nuovi strumenti di indagine che riducano i tempi senza inficiare la qualità del prodotto finale.

Nella stessa direzione si colloca il rafforzamento dell'approccio multifunzionale nell'applicazione concreta della misura, che si traduce nell'interlocuzione, tra la magistratura e gli uffici, tanto sulle procedure, che sui contenuti da dare alle indagini socio familiari, per renderle reale supporto alle decisioni del giudice. Lo strumento dell'accordo, in ambo le direzioni, si rivela il più efficace alla crescita, per numero e qualità degli interventi, della misura. Allo stesso modo, gli accordi con gli enti e le agenzie che offrono lavori di pubblica utilità, stipulati a livello centrale dal sig. Ministro e, a cascata, vincolanti per le sedi territoriali degli enti e i Tribunali, contribuiscono a sviluppare in modo omogeneo, su tutto il territorio nazionale, l'istituto della messa alla prova.

In buona sostanza, le azioni del Dipartimento volte alla diffusione della misura partono dalla consapevolezza che la Map (e, più in generale, la misura del lavoro di pubblica utilità, anche come sanzione sostitutiva della pena) rappresenta la forma più concreta di "probation" che coinvolge la comunità esterna nella presa in carico e nei processi di reinserimento dell'autore di reato, avvicinando il nostro Paese agli standard europei in materia. Più in generale, il cambiamento di prospettiva coinvolge il ruolo degli uffici epe, progressivamente traghettati da "case manager" - nei processi di accompagnamento dell'utente alla definitiva libertà- a registi e coordinatori delle risorse pubbliche e private che ciascun territorio esprime, nonché competenti interlocutori istituzionali della committenza (magistratura e istituti di pena).

In tale prospettiva sono state consolidate metodologie di intervento volte a privilegiare l'approccio di comunità, in modo da rafforzare la funzione riparatoria della misura, indirizzando l'utenza verso attività direttamente connesse al fatto reato. Nel corso dell'anno, a rafforzamento del principio di sussidiarietà degli interventi e di accessibilità della misura, si è provveduto all'implementazione di ulteriori sportelli per la messa alla prova, coinvolgendo anche l'avvocatura in tali sperimentazioni.

In linea con il descritto approccio metodologico si segnala, da ultimo, l'accordo siglato dalla Cassa delle Ammende con la Conferenza delle Regioni e Province autonome per la programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale o sottoposte a misure di comunità, finalizzati, tra l'altro, alla realizzazione di servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reati, per la giustizia riparativa e la mediazione penale.

Non sono mancati, recentemente, anche gli impegni, a livello politico, per il potenziamento dell'istituto. In particolare, si segnala l'intenzione di favorire la ripresa dei lavori per il progetto del "Portale per i lavori di pubblica utilità", avviato nei primi mesi dell'anno appena decorso. Tale servizio, con il contributo dei diversi Dipartimenti del Ministero della Giustizia, è teso alla

realizzazione di un *database* per la raccolta di tutte le convenzioni per i lavori di pubblica utilità attive sul territorio nazionale e potrà costituire un efficace strumento di orientamento ed informazione sui requisiti e sulle modalità di accesso all'istituto. Superata la fase emergenziale in corso, questo Dipartimento avrà modo di contribuire fattivamente alla concretizzazione del progetto, mettendo a disposizione i dati del proprio archivio, nonché prospettando l'inserimento sul portale della nuova modalità di presentazione *on line* dell'istanza di ammissione all'istituto, di imminente sperimentazione presso il tribunale di Roma, funzionale all'accelerazione dell'iter procedurale per l'accesso alla misura.

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

Il grafico n 1 evidenzia l'efficacia della misura anche sulla prevenzione del ricorso al carcere e sul contenimento dei tassi di recidiva; la messa alla prova promuove il senso di responsabilità verso la società, intercettando l'autore di reato prima che si pervenga alla condanna definitiva. (GRAFICO N. 1).

Con riferimento agli interventi tesi ad incrementare quantitativamente la misura, si precisa che l'aumento dei casi di sospensione del procedimento con messa alla prova è passato da 30.996 nel 2018 a 39.353 nel 2019, registrando un incremento pari al +27% (GRAFICO N. 2). Peraltro, il tasso di incremento della misura, fra il 2018 e il 2019, conferma ampiamente il trend positivo al centro del Paese (+84%), al sud (+25%) e al nord (+7%) Italia (GRAFICI N. 3-4). La crescita del numero di misure concesse al centro e anche al sud d'Italia, risulta particolarmente incoraggiante in quanto strettamente collegato e conseguente agli interventi attuati sia da parte del Dipartimento che degli uepe impegnati in un'importante azione di promozione capillare dell'istituto sul territorio.

È importante evidenziare che al significativo aumento del numero di messe alla prova corrisponde il decremento del numero delle revoche: nelle scorse annualità si attestava intorno al 3%, mentre, per le misure pervenute nell'anno in esame, scende allo 0.5 %.

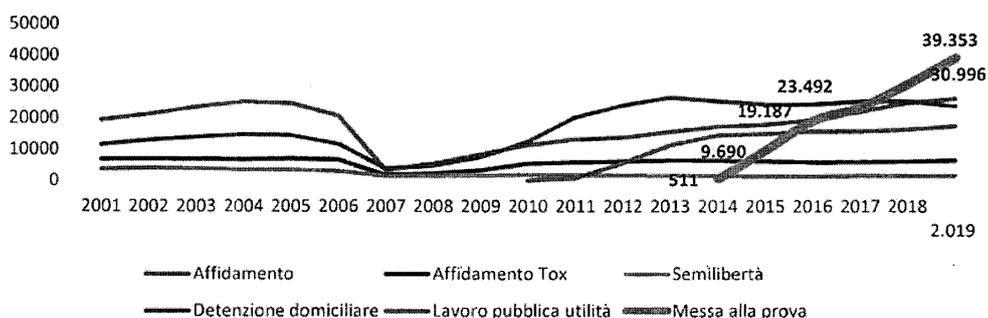
Il grafico sottostante registra un costante aumento dei soggetti, imputati e condannati, presi in carico dagli uepe a livello nazionale (rispetto al 2012 l'incremento è pari al +156%), alla quale, tuttavia, corrisponde una contenuta riduzione del numero di detenuti (rispetto al 2012 è pari al -9%).

GRAFICO N. 1 - EFFETTO A LIVELLO NAZIONALE DELLE POLITICHE MESSE IN ATTO E DEGLI INTERVENTI PROMOSSI DALL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE. NUMERO DETENUTI, DI SANZIONI E MISURE DI COMUNITÀ AL 31 GENNAIO. PERIODO 2012/2020.



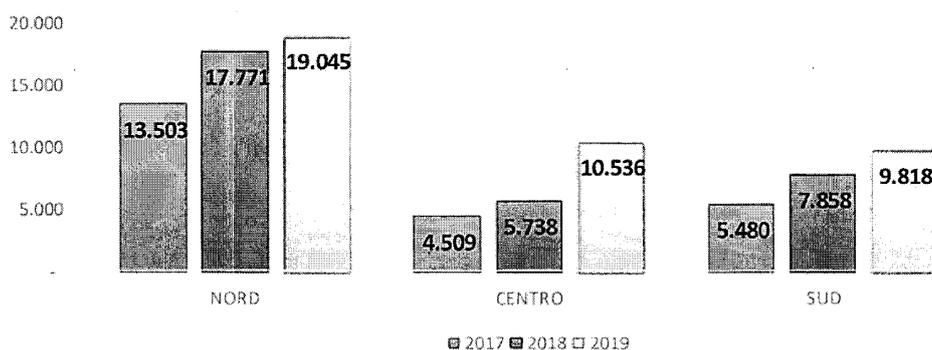
Elaborazione a cura della Dgepe.

GRAFICO N. 2 - ANDAMENTO MISURE E SANZIONI DI COMUNITÀ. SOGGETTI GESTITI NEL PERIODO 2001/2019).



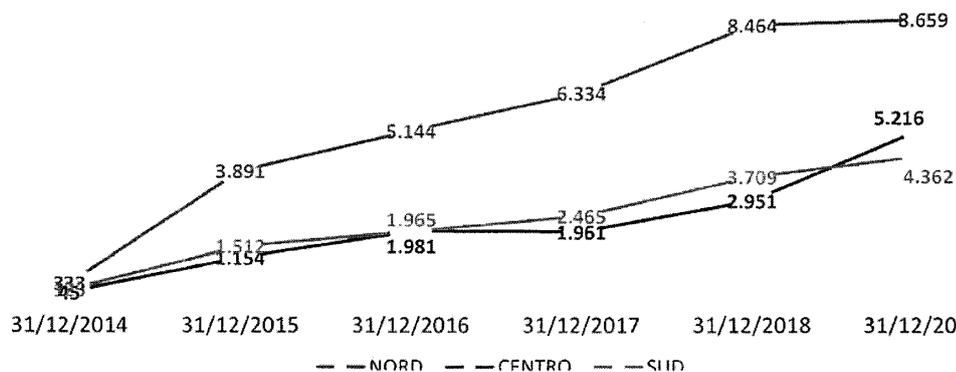
Elaborazione a cura della Dgepe.

GRAFICO N. 3 - MESSA ALLA PROVA – INCARICHI GESTITI NELL'ANNO. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE ANNO 2017, 2018 E 2019.



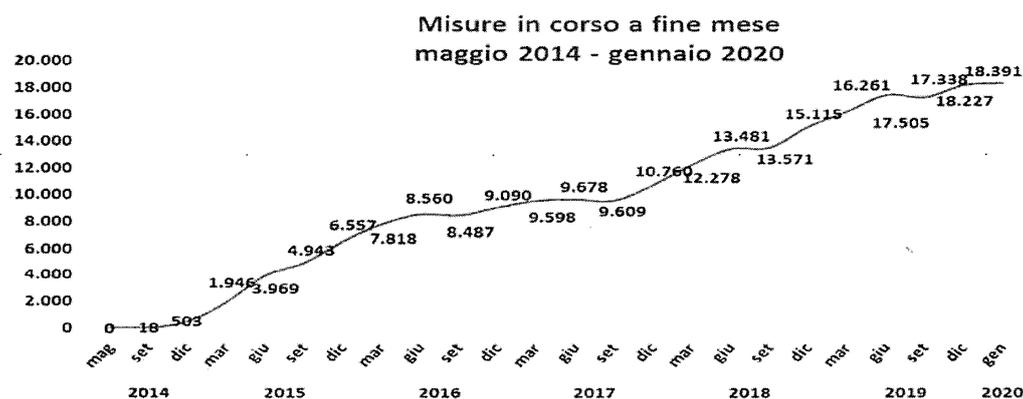
Elaborazione a cura della Dgepe.

GRAFICO N. 4 - MESSA ALLA PROVA — INCARICHI A FINE MESE. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE ANNO 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.



Elaborazione a cura della Dgepe.

GRAFICO N. 5 - ANDAMENTO STATISTICO DELLA MESSA ALLA PROVA. PERIODO MAGGIO 2014 – MARZO 2020.

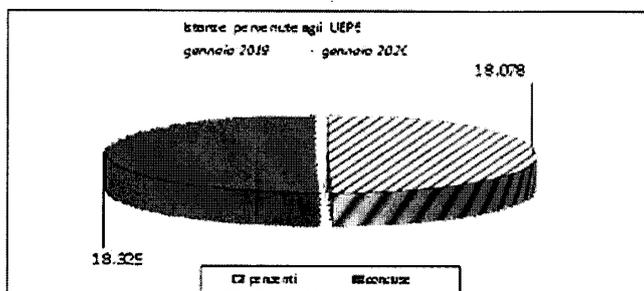


Elaborazione a cura della Dgepe

A distanza di sei anni dall'introduzione dell'istituto, la messa alla prova continua a mantenere un andamento incrementale marcato e costante e, in particolare, dal 31.01.2019 (16.261) al 31.01.2020 (18.391) l'aumento è risultato pari al +13%. Dal 15.11.2019 al 15.02.2020, in soli tre mesi, è stato del + 3%.

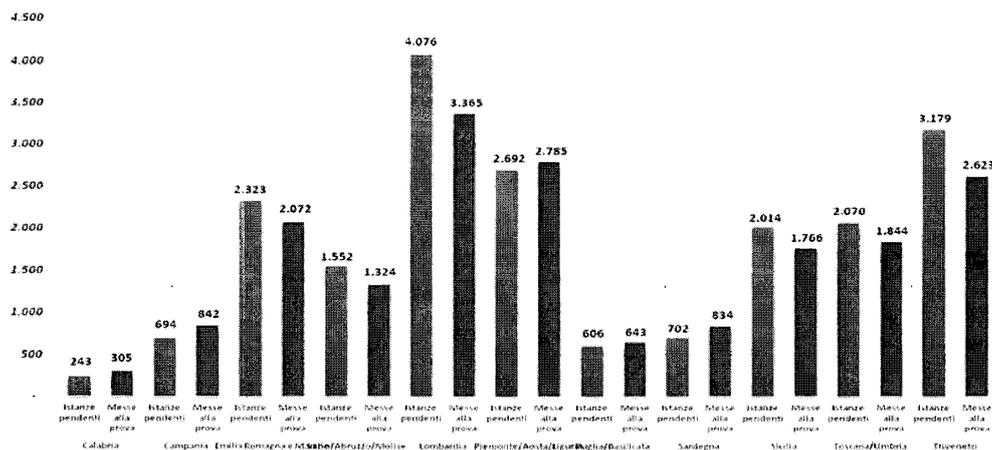
Da gennaio 2019 a gennaio 2020, delle istanze pervenute agli UEPE, 18.078 sono risultate pendenti e 18.325 concluse. Si vedano di seguito i grafici n. 6 e n. 7.

GRAFICO N. 6 - ISTANZE DI MESSA ALLA PROVA PERVENUTE AGLI UEPE. PERIODO GENNAIO 2019 – GENNAIO 2020.



Elaborazione a cura della Dgepe.

GRAFICO N. 7- ISTANZE PENDENTI E MESSE ALLA PROVA AL 31.01.2020.



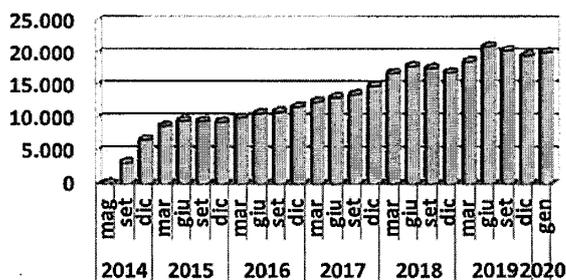
Elaborazione a cura della Dgepe.

Nell'anno in esame si registra mediamente un marcato ridimensionamento del divario fra il numero di istanze lavorate e di quelle pendenti (durante il 2018 il divario si è mediamente assestato al 15%, mentre nel 2019 è risultato inferiore all'1%). Un più ampio divario, seppur più contenuto rispetto agli anni passati, permane solamente nelle realtà territoriali dove si registra una maggiore carenza di personale (vedi i casi della Lombardia e del Triveneto). Problematica che, tuttavia, dovrebbe essere ridimensionata a valle dell'immissione in servizio dei neo assunti funzionari della professionalità di servizio sociale (9 dicembre 2019) che ormai hanno terminato la formazione e sono operativi, pur nella contingenza dell'emergenza sanitaria in corso. La fase d'indagine, tuttavia, ancora oggi continua a presentare mediamente una durata eccessiva e non sempre corrispondente alla reale complessità delle situazioni personali, familiari o ambientali esaminate. Le "Linee di indirizzo" di cui si è detto in premessa sono volte al superamento della criticità.

Per ridurre la tempistica necessaria alla fase istruttoria e favorire la funzione deflattiva degli uffici giudiziari voluta dal legislatore, come si illustrerà meglio in seguito, sono state impartite direttive tese alla sperimentazione di nuovi modelli d'indagine che tengano maggiormente conto dell'effettiva complessità delle situazioni e consentano di coniugare l'esiguità delle risorse umane con la qualità del prodotto finale e di modulare gli interventi necessari alla qualificazione della fase propedeutica alla concessione della misura. Le indicazioni dipartimentali sullo snellimento delle procedure hanno portato a un calo delle istanze pendenti (-5%) dal mese di gennaio 2020.

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

GRAFICO N. 8 - ISTANZE PER MESSA ALLA PROVA PENDENTI A FINE MESE MAGGIO 2014 - MARZO 2020.



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

Quanto alla durata della sospensione del procedimento con messa alla prova, dal grafico n° 10, si rileva che il 19% va oltre i 365 giorni, il 27% si mantiene entro il limite dei 365 giorni, il 24% entro i 240 giorni, il 26% entro i 180 giorni, il 4% entro i 90 giorni e, infine, meno dell'1% entro i 30 giorni.

Rispetto al 2018 si registra, pertanto, un evidente incremento medio della durata delle misure e, in particolare, di quelle superiori o di poco inferiori ai 365 giorni (GRAFICO N. 9). Siamo perciò in presenza di una misura che vede aumentare la propria durata media e, al contempo, assumere contenuti trattamentali sempre più sofisticati e in linea con le più avanzate tradizioni europee in materia di *probation*, puntando al coinvolgimento dell'imputato in attività concrete di tipo risarcitorio, riparatorio e di volontariato che meglio verranno trattate in seguito.

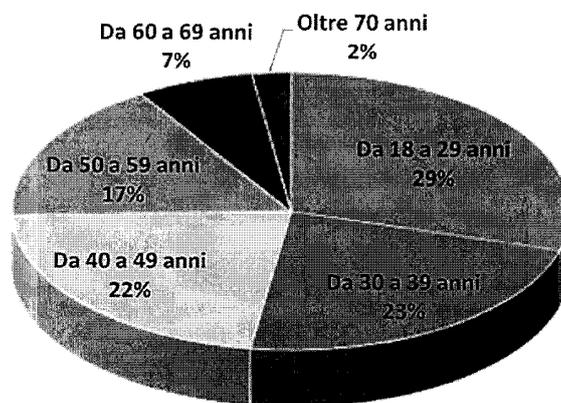
GRAFICO N. 9- DURATA IN GIORNI MESSA ALLA PROVA – PERIODO GENNAIO 2018 – GENNAIO 2020.



Elaborazione a cura della Dgepe.

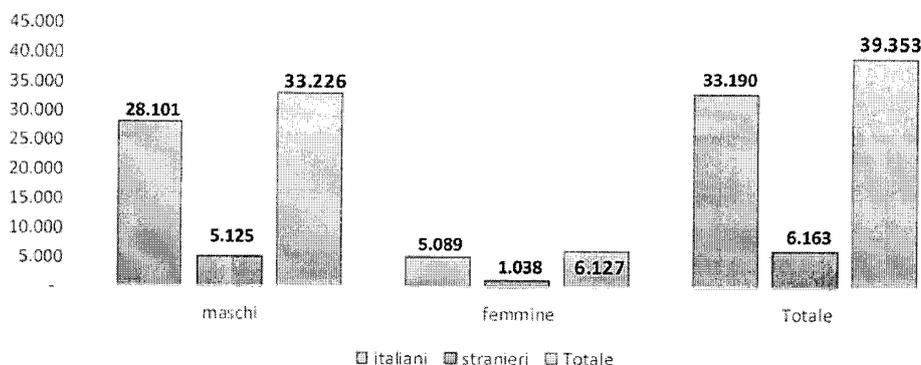
Altri interessanti elementi di conoscenza possono derivare dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati ammessi all'istituto: ci si riferisce, in particolare all'approfondimento all'età (GRAFICO N. 10), al sesso (GRAFICO N. 11), al titolo del reato (GRAFICO N. 12), alla condizione lavorativa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

GRAFICO N. 10. MESSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER FASCIA DI ETÀ. PERIODO ANNO 2019.



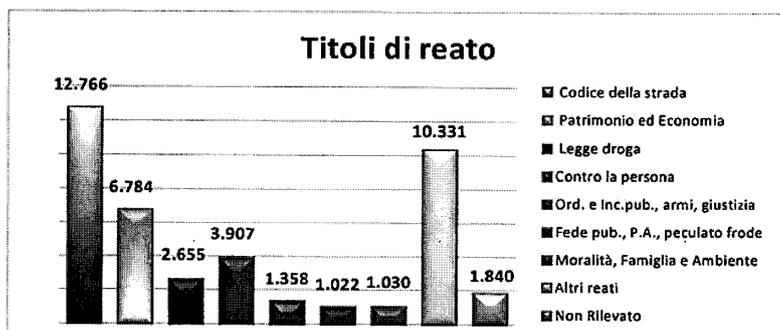
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 11 - MESSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER SESSO. PERIODO ANNO 2019.



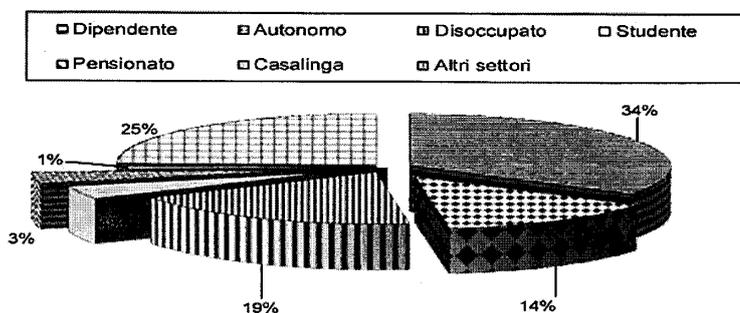
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 12 - TITOLI DI REATO 2019.



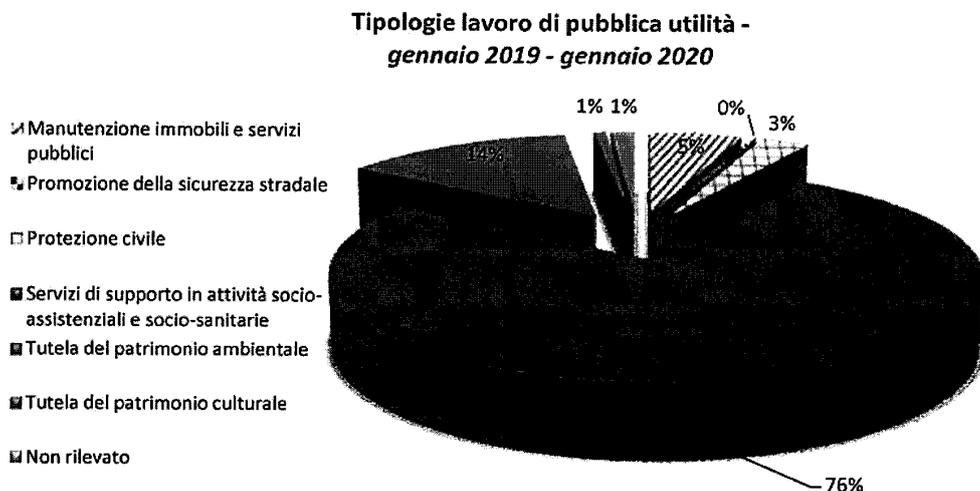
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 13 - CONDIZIONE LAVORATIVA – MISURE ESEGUITE. PERIODO GENNAIO 2019 – GENNAIO 2020.



Elaborazione a cura della Dgepe.

GRAFICO N. 14 - TIPOLOGIE LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ. PERIODO GENNAIO 2018 – MARZO 2020.



Elaborazione a cura della Dgepe

Dall'analisi dei dati emergono con maggiore chiarezza le caratteristiche dell'imputato ammesso all'istituto della messa alla prova. Si tratta, infatti in prevalenza di soggetti:

- sottoposti ad un lungo periodo di prova ricompreso nel limite dei giorni 241-365 gg (26,5%);
- di giovane età (il 29% degli imputati ha un'età compresa fra i 18 e i 29 anni (lo scorso anno risultava pari al 23%);
- di sesso maschile (84%);
- di cittadinanza italiana (84%);
- imputati per violazione del codice della strada (circa il 30%);
- lavoratori dipendenti (34%);
- occupati in lavori di pubblica utilità ricompresi nel settore dei servizi socio-assistenziali (76%), sempre più spesso presso enti pubblici (per un approfondimento si richiamano i grafici inseriti al paragrafo 2.7).

Dall'analisi dei dati, quindi, emerge che l'imputato ammesso all'istituto, nella maggior parte dei casi, non è ancora avviato al processo deviante; pertanto, l'ammissione alla messa alla prova e la conseguente presa in carico da parte degli uffici di esecuzione penale esterna, può effettivamente svolgere una funzione di prevenzione della devianza, prevalentemente nei confronti di persone italiane di giovane età (circa il 29% ha un'età compresa fra i 18 e i 29 anni), con un'occupazione

stabile e imputate per un reato di lieve entità, frequentemente legato alla violazione del codice della strada.

Infine, la tipologia del lavoro di pubblica utilità assegnato ai soggetti ammessi alla prova si mantiene stabile rispetto alla scorsa annualità e, più in particolare, per il 76% si svolge in strutture o servizi socio-assistenziali alla persona, per il 14% riguarda il settore della manutenzione del verde pubblico e dell'ambiente, il 5% manutenzione immobili e servizi pubblici e solo il 3% il settore della protezione civile.

§ 2. *Le azioni di supporto, potenziamento e qualificazione dell'istituto della messa alla prova.*

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, al fine di supportare l'azione degli uffici ed accompagnare il potenziamento del sistema di *probation*, ha diramato nell'ultimo anno alcune note di carattere generale² contenenti indicazioni attuative, operative e procedurali tendenti a semplificare ed ottimizzare i processi di lavoro, a qualificare l'azione professionale e a potenziare i nodi della rete territoriale.

Si è cercato di adeguare i modelli organizzativi alle mutate caratteristiche dei *target* di riferimento, di elaborare nuovi protocolli operativi da applicare alle diverse misure, di allargare la sfera degli strumenti metodologici sperimentandone l'impiego nel concreto della realtà operativa. Le innovazioni introdotte sono state sempre condivise con la magistratura ordinaria con cui, lo si è detto, è necessario potenziare il dialogo in tutte le fasi di concreta applicazione della misura.

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

Lo sviluppo e la crescita della misura, esaminate nel precedente paragrafo, sono il portato di scelte e strategie messe in campo dalla sede dipartimentale rispetto ai seguenti ambiti:

- specializzazione degli assistenti sociali nell'ambito della Map e dei LPU;
- creazione di sportelli di prossimità;
- intervento multidisciplinare e lavoro di *équipe*, attraverso un qualificato apporto del funzionario di servizio sociale, dello psicologo e, laddove presente, dell'educatore e al modello operativo di intervento centrato sul lavoro con i gruppi;

² Nota n. 0014391.U del 06.03.2020 "Lavoro di pubblica utilità: ruolo e compiti degli uffici e del referente per i lavori di pubblica utilità presso gli Uepe;
Nota n. 0058475 del 19.11.2019 "Report annuale sintetico. Ricognizione buone prassi MAP/LPU;
Nota n.0044717 del 30.08.2019 "Linee di indirizzo per la sperimentazione di Protocolli tecnici d'indagine per l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova";

- definizione di un nuovo strumento di indagine;
- rapporti di collaborazione e condivisione con la Magistratura, attraverso l'individuazione di buone prassi confluenti in accordi formali sempre più articolati;
- intensificazione dei nodi della rete territoriale dei servizi, istituzionali e non, per la realizzazione di un sistema integrato di intervento e la creazione di nuove sinergie e collaborazioni sul territorio. Si pensi, in particolare, al volontariato, alla giustizia riparativa e alla mediazione penale.

L'implementazione, nelle articolazioni territoriali, di tali obiettivi organizzativi, metodologici e procedurali, sono oggetto di ricognizioni periodiche, sin dal 2017, tese a rilevare, con cadenza annuale, l'andamento, per quantità e qualità, della misura e del lavoro di pubblica utilità, che ne costituisce contenuto essenziale.

All'esito del monitoraggio in corso quest'anno sarà resa una restituzione a tutti gli uffici rispetto alle positività rintracciate in ciascun territorio, anche relativamente alle perduranti criticità, con indicazioni volte al loro superamento. Saranno, inoltre, fornite ulteriori linee di indirizzo inerenti le recenti ed ulteriori buone prassi individuate nelle azioni della periferia, allo scopo di renderle fruibili da parte di tutti.

§ 2.2. *La specializzazione dei funzionari nella Map e nel LPU.*

Il Dipartimento ha orientato gli uffici verso la specializzazione, ossia l'attribuzione di incarichi di tipo omogeneo a gruppi di dipendenti e a coloro che li supportano. E' indubbio il vantaggio in termini di ottimizzazione degli interventi, dei tempi e delle competenze professionali. Per quel che concerne la messa alla prova, l'obiettivo è strutturare un nuovo tipo di organizzazione, al cui interno implementare una diversa metodologia di presa in carico dell'imputato, che presenta caratteristiche e bisogni profondamente diversi dal condannato ammesso alla misura alternativa. L'attività dei funzionari di servizio sociale e degli altri professionisti coinvolti (educatori, psicologi, ecc.) specializzati in MAP richiede perciò l'elaborazione e l'acquisizione di metodologie e strumenti specifici per la presa in carico di tale tipo di utenza. Si tratta infatti di promuovere, piuttosto che un progetto rieducativo, consapevolezza e senso di responsabilità, secondo il paradigma della giustizia riparativa.

La prospettiva finale, che orienta le azioni di supporto e coordinamento di questo Dipartimento, è quella di diversificare la gestione della MAP rispetto a quella delle misure alternative alla detenzione. La differenziazione tra i due settori accompagna la profonda trasformazione che negli ultimi anni ha coinvolto l'area penale esterna. In linea con tale diversa modulazione degli interventi, anche la struttura organizzativa della Direzione Generale

dell'esecuzione penale esterna, all'interno del DGMC, prevede, a differenza del precedente assetto interno al DAP, due distinti uffici: l'Ufficio II, che ha competenza nell'attuazione dei provvedimenti della magistratura di sorveglianza e l'Ufficio III, che ha competenza nell'attuazione dei provvedimenti della magistratura ordinaria.

Ad oggi, costituiscono esempi virtuosi di specializzazione negli uffici:

- l'individuazione di funzionari (assistenti sociali, psicologi, educatori, ecc.) e di personale di supporto (personale amministrativo volontari di servizio civile e volontari ex art. 78 O.P.) che si occupano prevalentemente di procedimenti per la MAP e per i LPU;
- l'apertura di presidi/sportelli all'interno o all'esterno dell'ufficio che si dedicano esclusivamente alla Map e LPU, attraverso attività di orientamento e di informazione, di ricerca ed attivazione di attività di giustizia riparativa e/o volontariato, di promozione dei rapporti con il terzo settore, di ampliamento delle convenzioni per LPU;
- la condivisione con la magistratura ordinaria dei protocolli tecnici elaborati per l'espletamento dell'indagine sociale, rimodulata secondo un approccio differente rispetto a quella prevista per i condannati, che tiene conto delle specificità dell'utenza coinvolta e del focus riparatorio della misura;
- il trattamento di gruppo di persone in MAP/LPU.

Un valido esempio di specializzazione, piuttosto articolata ed ampiamente sperimentata, è rintracciabile presso l'Uiepe di Palermo, ove ai due responsabili dei settori operativi territoriali, in cui sono stati suddivisi i territori di competenza dell'ufficio, sono attribuite, rispettivamente, la competenza per i rapporti con la magistratura ordinaria (MAP e LPU) e quella per i rapporti con la magistratura di sorveglianza (MM.AA. Detenuti, ecc.). La distribuzione ed il numero dei funzionari assegnati ai due settori operativi è realizzata, in proporzione ai dati rilevati dei procedimenti afferenti alle due magistrature ed è soggetta a continuo monitoraggio e aggiustamento, volti ad evitare sperequazioni nell'attribuzione dei carichi di lavoro. Al fine di potenziare le connessioni con la rete territoriale e agevolare l'accesso alla misura, è stato individuato il referente per i LPU e sono stati attivati due sportelli MAP/LPU presso il Tribunale di Termini Imerese e l'Ufficio del giudice di pace di Palermo.

§ 2.3. Territorializzazione e delocalizzazione dei servizi: gli sportelli di prossimità.

La crescita, qualitativa e quantitativa, della messa alla prova passa anche attraverso il consolidamento dei rapporti di prossimità con l'utenza e la comunità, oltre che attraverso il reperimento e la valorizzazione delle opportunità che ciascun territorio è capace di offrire. Pertanto, gli uffici territoriali di esecuzione penale esterna stanno promuovendo e favorendo

l'interlocuzione con gli enti, pubblici e privati, presenti nel proprio territorio di competenza, per la diffusione di sportelli territoriali

La localizzazione esterna dello sportello, presso sedi messe a disposizione da enti locali, enti del terzo settore o del volontariato, ha lo scopo di avvicinarsi all'utenza, coinvolgendo maggiormente la comunità territoriale, in un'ottica di giustizia di comunità. La scelta della delocalizzazione privilegia i territori dove è maggiore la presenza degli utenti, nonché quelli distanti dall'ufficio e scarsamente collegati dalla rete pubblica di servizi.

Gli sportelli dislocati sul territorio sono gestiti da funzionari di servizio sociale, con il coinvolgimento di volontari adeguatamente formati e di altri professionisti del settore giustizia: hanno funzioni di informativa, di consulenza, orientamento e segretariato sociale, prevalentemente su tematiche specifiche quali la Map e i Lpu, meno frequentemente sulle misure alternative alla detenzione.

Di diversa natura è la più recente diffusione di Sportelli LPU/MAP presso i Tribunali ordinari, al fine di facilitare l'accesso all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova. Lo sportello, che vede la partecipazione congiunta di operatori epe e del tribunale, nonché dell'avvocatura, svolge un servizio di consulenza e di orientamento, permettendo, quindi, agli imputati, agli indagati, ai difensori, alle associazioni e agli enti interessati di ricevere ogni informazione utile in merito ai requisiti e alle modalità di accesso alla messa alla prova, alle modalità di convenzionamento per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità e, in alcuni casi, consente anche la presentazione delle istanze tendenti ad ottenere la misura.

I tribunali ove già oggi sono presenti gli sportelli sono: Roma, Cassino, La Spezia, Enna, Caltanissetta, Gela, Termini Imerese, Palermo, Genova e Chiavari.

Altri sono in progetto di essere aperti grazie ai fondi messi a disposizione da questo Dipartimento con la programmazione 2020-2022 ed al contributo di volontari. L'istituzione di tali servizi nei tribunali ha offerto ad oggi una serie di indubbi vantaggi:

- il potenziamento del ricorso alla misura, grazie alla loro dislocazione strategica presso le sedi dei tribunali, che permette una maggiore prossimità ai potenziali fruitori, in particolare dei legali rappresentanti e di conseguenza una semplificazione ed un'accelerazione dell'iter di accesso al beneficio;
- il contatto diretto tra le due istituzioni (Uepe e A.G.) che garantisce attraverso rapporti personali ed informali con le cancellerie, da un lato una comunicazione immediata e dall'altro, anche una più rapida soluzione delle problematiche eventualmente riscontrate;
- la riduzione del notevole flusso di accessi quotidiani agli uffici di esecuzione penale esterna.

§ 2.4. La multidisciplinarietà degli interventi e il modello operativo centrato sul lavoro con i gruppi.

Lo sviluppo della multidisciplinarietà sostiene e valorizza l'apporto di figure professionali diverse dal funzionario di servizio sociale, con particolare riferimento allo psicologo, al mediatore culturale, all'educatore, al personale di polizia penitenziaria, nonché al volontariato. L'unicità dell'operatore, la relazione basata esclusivamente sul rapporto operatore/reo, infatti, non paiono più strumenti sufficienti a coprire da soli 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'intervento multiprofessionale è efficace tanto nella fase di indagine che in quella dell'esecuzione delle misure e sanzioni di comunità; favorisce, infatti, la completezza delle informazioni utili ai fini della valutazione dell'Autorità giudiziaria competente e, durante l'esecuzione, aiuta a sostenere gli impegni prescrittivi, educativi e riparativi contenuti nei programmi di trattamento, anche attraverso l'organizzazione di gruppi di lavoro con l'utenza.

Per gli anni a venire, si auspica il potenziamento di questo modello, attraverso l'assunzione di funzionari della professionalità giuridico-pedagogica (con l'ultima legge di bilancio è stato autorizzato un concorso "ad hoc") nonché attraverso il convenzionamento, ex art 80 op, di figure professionali diverse da quelle di servizio sociale, grazie all'implementazione dei funzionari di ruolo con l'ultimo concorso.

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

Un altro ambito attenzionato per introdurre innovazione metodologica è quello del lavoro con i gruppi di utenti in messa alla prova: soggetti portatori di problematiche omogenee (connesse ad esempio all'impegno lavorativo, alla tipologia del reato ed alla misura, alle responsabilità genitoriali, ecc.) vengono, in molti uffici, sentiti in incontri di gruppo.

La sperimentazione ha conseguito buoni risultati in termini di risparmio di risorse e innalzamento della qualità degli interventi.

Con specifico riferimento alla Map, assumono rilievo i percorsi di orientamento alla legalità e di guida sicura, attraverso i gruppi di lavoro con l'utenza, che accrescono la consapevolezza e la responsabilizzazione dei partecipanti. Statisticamente, infatti, tra gli ammessi alla Map c'è una

prevalenza di imputazioni per violazione del codice della strada, aggravato dall'uso abituale di sostanze stupefacenti da parte degli imputati più giovani.

In tali progetti sono state coinvolte associazioni specializzate, quali "Vittime della strada", nonché la Prefettura, la Questura, la Polizia Municipale, i Serd, le Comunità che trattano le problematiche della dipendenza, ecc.

In misura residuale sono stati organizzati, sempre per utenti già fruitori della misura, anche gruppi di *counseling*, sostegno psico-sociale, sostegno alla genitorialità, di responsabilizzazione e maturazione della consapevolezza con particolare riferimento alla riflessione critica delle condotte anti giuridiche agite e delle relative conseguenze sulle vittime.

Altri tipi di gruppo vengono invece realizzati in favore di persone che hanno interesse ad accedere alla misura, e dunque in una fase istruttoria del procedimento. L'Uiepe di Torino, ad esempio ha organizzato una serie di incontri con gruppi di imputati intenzionati ad optare per la Map, condotti da funzionari di servizio sociale e volontari adeguatamente formati al compito, al fine di informarli sull'iter e sul significato dell'istituto. Attesa la positività dei risultati, l'ufficio intende riproporre l'esperienza con il coinvolgimento anche dello psicologo, ma decentrandola presso gli sportelli di prossimità che sono stati avviati nel territorio di competenza.

§ 2.5. *Definizione di un nuovo strumento di indagine.*

L'istituto *de quo* esige la realizzazione di programmi individualizzati per persone indagate o 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 e gli altri professionisti dell'U.E.P.E., che nella fase di indagine e di definizione del programma di trattamento per i condannati approfondiscono la conoscenza delle caratteristiche delle persone coinvolte e dei rispettivi contesti di vita, devono, nei confronti degli imputati, ricalibrare la modalità d'intervento professionale, adattandole alla diversa tipologia, storia e caratteristiche dell'utente imputato.

Questo Dipartimento ha inteso approfondire la tematica, strettamente connessa alla specializzazione di cui si è parlato in precedenza evidenziando, attraverso specifiche direttive, lo 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 socio-criminogene sono spesso molto differenti da quelle dei condannati (non presentano, ad esempio, una peculiare appartenenza a contesti devianti, in quanto indagati o 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).

Le linee guida emanate hanno, peraltro, recepito l'esigenza della magistratura di approfondire in fase di indagine per la MAP, l'analisi di alcune aree tematiche, tra le quali le azioni risarcitorie, le attività di giustizia riparativa (diverse da quelle di volontariato) e la prospettazione delle condizioni di rischio di recidiva e di bisogno dell'imputato. Le stesse, che coniugano standard sufficienti di qualità con le risorse a disposizione, prevedono in accordo con i Tribunali, l'elaborazione diversificata dell'indagine sociale, a seconda del tipo di caso trattato:

1. la sola presentazione del programma di trattamento, senza l'indagine, purché corredato dalle informazioni indispensabili a motivarne i contenuti, nei casi maggiormente semplici, non connotati da problematiche di alcuna natura e in considerazione della lievità dell'illecito contestato.
2. l'invio di una relazione all'esito di un'attività istruttoria semplificata, nei casi in cui la persona interessata non presenti problematiche complesse di tipo familiare, psicologico, psichiatrico e di abuso di sostanze;
3. l'invio di una relazione, frutto di una attività di indagine maggiormente articolata, richiesta dalla presenza di situazioni che, per complessità, richiedano un supporto informativo specialistico più approfondito.

Numerosi uffici, d'intesa con la magistratura, hanno già adottato tali modalità, raggiungendo accordi operativi che semplificano il procedimento con una ottimizzazione dei tempi necessari e rendono più efficace il servizio fornito al cliente istituzionale. Le concrete ricadute delle linee guida sono peraltro già rilevabili nel grafico n. 7, contenuto nel precedente paragrafo, che evidenzia dal giugno 2019 al gennaio 2020, un graduale calo delle istanze pendenti (-5%), direttamente ricollegabile alla riduzione dei tempi necessari per concludere i procedimenti e non alla riduzione delle richieste, che come si evince dal grafico n. 8 presentano invece una dinamica crescente.

Il Dipartimento monitorerà la sperimentazione dell'iniziativa, esaminandone le criticità e i punti di forza rilevati dagli uffici e dalla magistratura, nonché le proposte e suggerimenti per il loro miglioramento.

La sperimentazione della durata di un anno di tale iniziativa prevede un'accurata attività di monitoraggio sia da parte degli uepe, che forniranno l'indicazione di quanto attuato, delle criticità e dei punti di forza rilevati e delle proposte e suggerimenti per il loro superamento, che da parte della magistratura, per la quale si provvederà alla raccolta di osservazioni e considerazioni sui contenuti conoscitivi e sull'accuratezza delle indagini sociali pervenute nell'arco del tempo della sperimentazione. L'obiettivo che questo Dipartimento intende raggiungere è quello di potenziare il confronto e lo scambio reciproco, allo scopo di allineare le esigenze che la magistratura esprime e le informazioni/valutazioni che gli uffici conseguono e restituiscono, superando in tal modo logiche di tipo autoreferenziali che facilmente tendono ad innescarsi.

§ 2.6. *L'attività di raccordo con la Magistratura.*

A partire dall'introduzione nel nostro ordinamento della messa alla prova, questo Dipartimento, da sempre impegnato a investire in rapporti costruttivi di collaborazione con l'autorità giudiziaria, ha sollecitato le strutture territoriali ad avviare nei vari distretti un'attività di raccordo con gli organi direttivi dei tribunali ordinari per la stipula 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, la gestione dell'istituto e l'attribuzione di maggiori e più qualificati contenuti ai programmi di trattamento.

Sono state, di conseguenza, implementate prassi operative più funzionali e attente alla specificità delle situazioni organizzative locali.

Ad oggi, tra le principali buone prassi individuate vi sono:

➤ **Gli accordi di rete**, che garantiscono, attraverso la condivisione 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 di sollecito intervento nelle situazioni di disagio psichico e di dipendenza da sostanze. Tali accordi vengono realizzati attraverso il più ampio coinvolgimento di interlocutori qualificati, istituzionali e non.

Un esempio tra tutti è l'accordo di rete per la messa alla prova siglato il 20 settembre 2019 a Genova tra Tribunale, Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello, Procura della Repubblica presso il Tribunale, Ufficio distrettuale di esecuzione penale esterna, Assessorato alla sanità, politiche socio-sanitarie e Terzo settore, sicurezza, immigrazione ed emigrazione della Regione Liguria, Camera Penale, ANCI Liguria, Direzione Regionale INAIL, Centro Ligure per il Volontariato (CELIVO), Forum del Terzo Settore. L'accordo è frutto di una collaborazione da tempo avviata tra l'Ufficio Relazioni con il Pubblico del Tribunale di Genova, l'UDEPE e le diverse realtà territoriali, istituzionali e non, interessate all'istituto della messa alla prova.

➤ **Gli accordi di sistema**, che, attraverso l'interlocuzione diretta con la presidenza della Corte di Appello e la Procura Generale distrettuale, mediante la stipula di un unico accordo di carattere generale, consentono l'individuazione di una cornice uniforme di riferimento, di regolamentazione delle procedure da condividere con tutti i tribunali del circondario.

Un buon esempio è rintracciabile nell'attività svolta dall'Ufficio locale di esecuzione penale esterna di Caltanissetta che, in data 23 ottobre 2018, è pervenuto alla stipula di un accordo con la Corte d'Appello e gli altri interlocutori interessati, con la previsione anche dell'apertura di uno sportello MAP presso ciascun tribunale e la presenza di un Osservatorio MAP locale.

Successivamente, nel 2019 l'Uepe ha siglato appositi e distinti protocolli di intesa con i tre tribunali distrettuali di Caltanissetta, Gela ed Enna, nei quali sono dettagliati i compiti precipui di ciascuno, nell'ambito della cornice di riferimento offerta dall'accordo di sistema.

➤ **La previsione della preliminare delibazione di ammissibilità** operata dal giudice competente in merito alle istanze presentate, individuata come punto di partenza per l'uepe, per avviare le attività propedeutiche alla formulazione del programma di trattamento e in occasione della quale viene fissata la data di udienza per l'ammissione alla messa alla prova.

Tale prassi, ormai diffusa e consolidata, da una parte, evita agli uepe di intraprendere attività che possono risultare superflue, nel caso la domanda presentata risultasse successivamente inammissibile e, dall'altra, consente loro di elaborare programmi di trattamento in tempi congrui e concordati, a vantaggio della qualità/affidabilità del lavoro prodotto.

➤ **Il coinvolgimento delle Procure**, per potenziare la richiesta di messa alla prova sin dalla fase delle indagini preliminari, così favorendo il massimo grado di efficacia deflattiva ed il celere avvio del 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 al fine di garantire ai propri assistiti esatte e più puntuali informazioni sui vantaggi e l'impegno che l'istituto richiede ed altresì, l'acquisizione di conoscenze atte a verificare in via preliminare, se l'indagato/imputato si trovi nelle condizioni oggettive e soggettive per richiedere l'ammissione al beneficio. L'obiettivo principale che ci si propone di raggiungere con la formazione degli avvocati consiste, dunque, nella diminuzione dell'invio di istanze inammissibili, e dunque nell'ulteriore riduzione dei tempi ed attività inutili, in questo caso a carico della magistratura; ma consente anche di garantire il raggiungimento di una maggiore consapevolezza, negli imputati, dell'impegno che dovranno assumere qualora accedano alla misura, agevolando il successivo lavoro degli uepe nella formulazione di un idoneo programma di trattamento con il consenso dell'interessato. Tale consenso, nella messa alla prova, è l'architrave sul quale si regge il funzionamento della misura.

➤ **L'istituzione di osservatori permanenti/tavoli tecnici**, composti da rappresentanti degli enti firmatari del protocollo, quali strumenti impiegati ai fini del monitoraggio concreto dei relativi protocolli e deputati a rintracciare ulteriori elementi funzionali, tanto nelle procedure esperite, quanto per ottimizzare l'impiego delle risorse. Tali osservatori si mostrano efficaci per il superamento delle criticità operative rilevate, attraverso l'attivazione di differenti procedure e il coinvolgimento di nuove risorse.

➤ **L'individuazione di un referente MAP/LPU presso le cancellerie dei tribunali, e di un analogo referente presso gli uepe**, allo scopo di agevolare la fluidità delle relazioni, risolvere rapidamente le problematiche e le questioni che in corso d'opera si presentano, potenziando una rapida ed efficace comunicazione tra gli uffici.

Tale prassi nasce dalla consapevolezza che la positiva applicazione di un protocollo di tipo operativo passi necessariamente attraverso l'attività quotidiana posta in essere dagli operatori chiamati a svolgere ruoli strategici nei vari processi di lavoro e che abbiano interiorizzato e preso dimestichezza con le nuove procedure raccomandate. E' del tutto evidente come la specializzazione dei funzionari, di cui si è trattato, sia funzionale alla realizzazione di tali obiettivi.

➤ **La diffusione di Sportelli LPU/MAP** presso i tribunali ordinari, sia nelle città metropolitane più grandi, sia nei distretti in cui non insiste un uepe, al fine di facilitare l'accesso all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova e, di conseguenza, il potenziamento del ricorso alla misura. I tribunali ove già oggi sono presenti gli sportelli sono: Roma, Cassino, La Spezia, Enna, Caltanissetta, Gela, Termini Imerese, Palermo, Genova e Chiavari e Bari.

Altri sono in progetto di essere attivati grazie ai fondi messi a disposizione da questo Dipartimento con la programmazione 2020-2022 ed alle molteplici interlocuzioni che gli uepe hanno già avviato con la magistratura per il recupero degli spazi.

➤ **Sperimentazione con il tribunale ordinario di Roma di un form per la presentazione delle istanze di programma di trattamento per la Map.**

La creazione di una piattaforma da inserire nel sito del tribunale, consente di effettuare in modalità digitale, corretta e completa la presentazione delle istanze di programma di trattamento per la Map, lasciando altresì la possibilità di autocertificare i documenti che attualmente si chiede di presentare all'atto della domanda, con l'impegno di consegnare la documentazione relativa in occasione del primo colloquio con il funzionario di servizio sociale, che si terrà solo dopo la delibazione di ammissibilità.

Si intende ottenere un canale unico attraverso il quale sia possibile avanzare istanza, rendendo residuale l'apporto degli operatori e consentendo, al contempo, di dirottare il loro contributo in processi lavorativi più incisivi e professionalizzanti.

La tabella che segue si riferisce ai protocolli, agli osservatori e agli sportelli complessivamente presenti sul territorio nazionale, distinti per distretto, al 10 maggio 2020.

TABELLA N. 1 PROTOCOLLI, OSSERVATORI E SPORTELLI SUL TERRITORIO NAZIONALE AL 10 MAGGIO 2019.

INTERDISTRETTUALI	PROTOCOLLI	OSSERVATORI/TAVOLI TECNICI	SPORTELLI MAP/LPU
PIEMONTE, VALLE D'AOSTA, LIGURIA	8	2	3
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	11	1	0
LAZIO, ABRUZZO E MOLISE	13	4	2
CAMPANIA	5	2	0

PUGLIA E BASILICATA	5	1	1
CALABRIA	7	0	0
SICILIA	10	4	5
SARDEGNA	4	2	0
TOTALI	88	20	11

TABELLA N. 2 COMPARAZIONE NUMERO PROTOCOLLI, OSSERVATORI E SPORTELLI PRESENTI SUL TERRITORIO NAZIONALE TRA IL 10.05.2019 E IL 10.05. 2020.

	10 maggio 2019	10 maggio 2020	Differenza
Protocolli	77	88	+11
Osservatori	15	20	+5
Sportelli MAP/LPU	6	11	+5

Come si evince dalla tabella n. 2, si registra un incremento del numero di protocolli, osservatori e sportelli rispetto a quelli rilevati l'anno precedente.

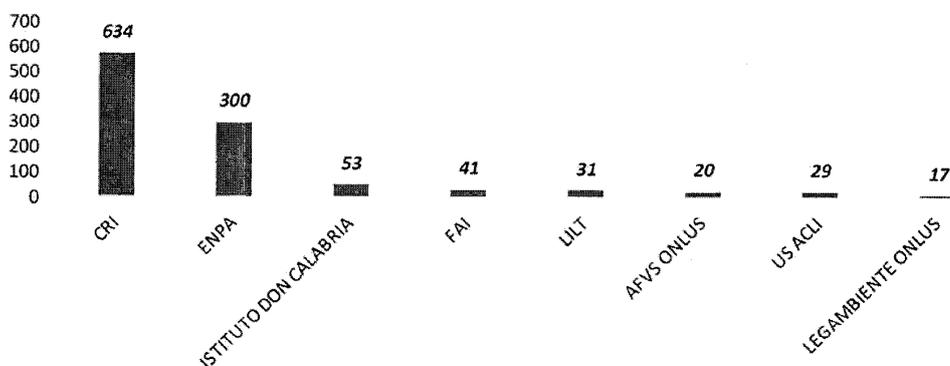
§ 2.7. *Interventi in materia di lavori di pubblica utilità.*

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

Su diverso piano, si è lavorato alla diversificazione e qualificazione delle attività di pubblica utilità effettivamente svolte dagli imputati ammessi all'istituto, attraverso il coinvolgimento sempre maggiore di enti dalla consolidata "mission" sociale e con adeguati standard organizzativi. L'operazione è stata agevolata dalla nomina, in ciascun ufficio, di un funzionario referente per i lavori di pubblica utilità.

Per quanto concerne in particolare l'incremento delle convenzioni per lo svolgimento del lpu ad oggi, come risulta dal Grafico 15, sono state stipulate a livello centrale importanti convenzioni con la Croce Rossa Italiana (CRI), l'Ente nazionale protezione animali (ENPA), l'Istituto Don Calabria, il Fondo Ambiente Italiano (FAI), la Lega Italiana Lotta ai Tumori (LILT), l'Associazione Familiari Vittime della Strada - Basta sangue sulle strade onlus (AFVS), l'Unione sportiva Acli (USACLI) e Legambiente. Le suddette convenzioni nazionali rendono disponibili presso le strutture locali e territoriali delle associazioni e degli enti coinvolti ben 1.125 posti per lo svolgimento del lpu in favore della collettività per l'adempimento dell'art. 168 *bis* c.p., registrando rispetto allo scorso anno un incremento pari al 7%. Si tratta di un incremento significativo, che è stato possibile raggiungere soprattutto grazie alla collaborazione e al progressivo dispiegarsi delle attività fra le articolazioni nazionali e locali delle associazioni e del sistema di esecuzione penale esterna.

GRAFICO N. 15-NUMERO POSTI DISPONIBILI CONVENZIONI NAZIONALI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA MESSA ALLA PROVA. DATO AL 31.03.2020.



Elaborazione a cura della Dgepe.

Si segnala, in particolare, l'incremento di posti disponibili per lo svolgimento del lpu registrato rispetto allo scorso anno da parte delle convenzioni stipulate a livello centrale con Legambiente (+42%), con il Fondo Ambiente Italiano (FAI) (+17%), con l'US ACLI (+12%) e con la Croce Rossa Italiana (+11%). Si rappresenta, inoltre che tali dati sono il risultato di un'attenta e mirata attività di monitoraggio che il Dipartimento effettua in stretta collaborazione con gli enti convenzionati a livello centrale tesa a rilevare l'incremento delle disponibilità di posti per lo svolgimento del lpu, quelli effettivamente utilizzati dagli imputati, oltre a importanti informazioni relative alle buone prassi e ad eventuali criticità, alle ricadute operative per l'ente, trattamentali e risocializzanti per l'imputato.

La Convenzione nazionale stipulata con la Croce Rossa Italiana, in particolare, oltre a rendere disponibile a livello nazionale un numero certamente consistente di posti per lo svolgimento del lpu, garantisce un elevato numero di sedi su tutto il territorio nazionale che, anche in occasione dell'attuale infezione da covid-19 ha assicurato in molti casi la regolare prosecuzione e lo svolgimento delle attività.

Dal 29 settembre 2018, data di sottoscrizione della Convenzione nazionale con la CRI, al mese di dicembre 2019, risultano 177 i Comitati di Croce Rossa Italiana che hanno aderito all'iniziativa, così assicurando la propria disponibilità ad accogliere gli imputati in messa alla prova che intendono svolgere il lavoro di pubblica utilità.

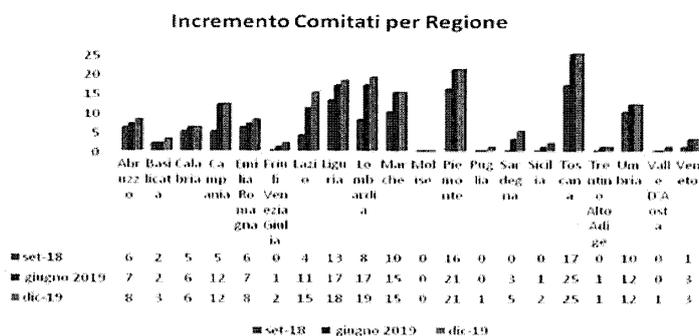
Le adesioni da parte dei Comitati della CRI, monitorate periodicamente, hanno subito un costante incremento nel corso dell'intero periodo, interessando quasi tutte le regione italiane.

Tale elemento, certamente positivo, permette di ritenere che importanti iniziative, spesso effettuate localmente in forma congiunta fra la CRI e le sue articolazioni nazionali e locali, con gli uffici di esecuzione penale esterna, come nel caso dell'offerta di un percorso di formazione realizzato dal

Comitato Nazionale e rivolto ai Comitati afferenti la Regione Val d'Aosta, la Regione Lombardia, la Regione Sardegna nonché le Regioni Campania, Puglia, Calabria, Molise e Basilicata, abbiano contribuito a rendere sempre più fervente il senso di cittadinanza, di giustizia e della cultura della legalità all'interno di tutti i Comitati che nel corso del tempo hanno deciso di aderire alla Convenzione.

L'incremento sopra citato è visibile nel grafico che segue.

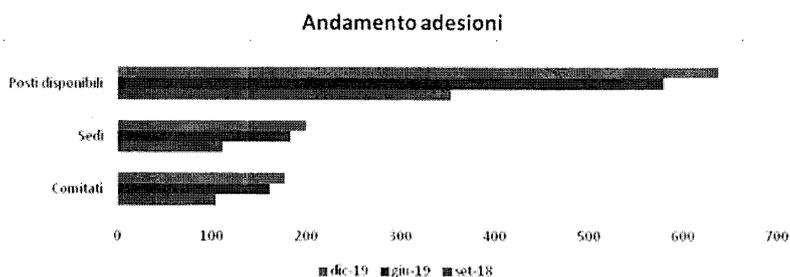
GRAFICO N° 16. INCREMENTO COMITATI CRI PER REGIONE.



Fonte: Croce Rossa Italiana.

Al mese di dicembre 2019 incluso, i Comitati CRI (e sedi operative) aderenti risultavano 177 (103 a settembre 2018), le sedi di servizio CRI 200 (111 a settembre 2018) e i posti disponibili n.637 (354 a settembre 2018).

GRAFICO N. 17. ANDAMENTO ADESIONI ALLA CONVENZIONE NAZIONALE CRI. PERIODO SETTE.2018-DIC. 2019.



Fonte: Croce Rossa Italiana.

Nel periodo compreso fra settembre 2018 e dicembre 2019, grazie alla convenzione nazionale stipulata con la Croce Rossa Italiana sono state accolti all'interno dei Comitati CRI ben 536 imputati per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

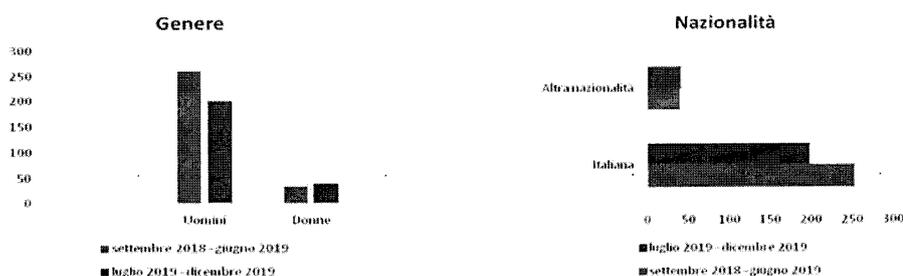
GRAFICO N. 18. IMPUTATI IN MESSA ALLA PROVA ACCOLTI PRESSO LA CRI PER LO SVOLGIMENTO DEL LPU. PERIODO SETT. 2018-DIC.2019.



Fonte: Croce Rossa Italiana.

Per quanto riguarda il **genere** degli imputati impiegati presso le sedi CRI per lo svolgimento del LPU si rileva come si tratti nel 86% dei casi di uomini, per l'82% di nazionalità italiana: dati peraltro simili tra un semestre e l'altro.

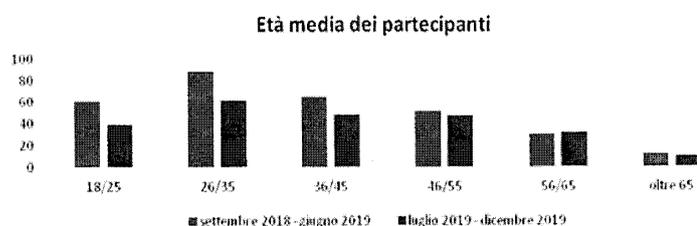
GRAFICO N.19. GENERE E NAZIONALITÀ DEGLI IMPUTATI ACCOLTI PRESSO LA CRI PER LO SVOLGIMENTO DEL LPU. PERIODO SETT. 2018-DIC. 2019.



Fonte: Croce Rossa Italiana.

Per quanto riguarda la **fascia di età** nella quale si collocano le persone impiegate, si nota una costante presenza omogenea all'interno di ciascuna fascia compresa tra i 18 e i 45 anni (18-25; 26-35; 36-45) e una partecipazione minima da parte di persone con più di 55 anni.

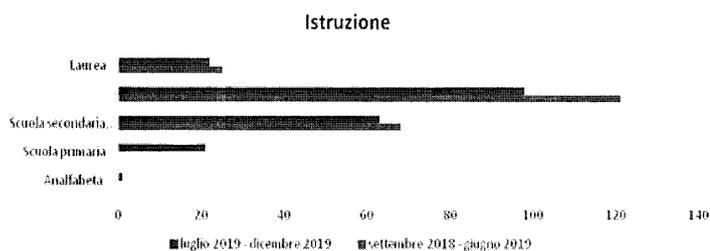
GRAFICO N. 20. ETÀ MEDIA DEGLI IMPUTATI IMPEGNATI NELLO SVOLGIMENTO DEL LPU PRESSO LE SEDI LOCALI DELLA CRI. PERIODO SETT. 2018-DIC.2019.



Fonte: Croce Rossa Italiana

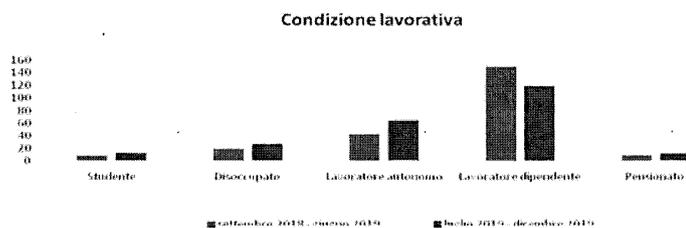
Anche per quanto riguarda l'istruzione e la condizione lavorativa si conferma che la maggior parte dei partecipanti ha conseguito un titolo di scuola media superiore e ha un impiego stabile come dipendente.

GRAFICO N. 21. LIVELLO DI ISTRUZIONE IMPUTATI INSERITI PRESSO LE STRUTTURE LOCALI DELLA CRI PER LO SVOLGIMENTO DEL LPU. PERIODO SETT. 2018- DIC. 2019.



Fonte: Croce Rossa Italiana.

GRAFICO N. 22. CONDIZIONE LAVORATIVA IMPUTATI INSERITI PRESSO LE STRUTTURE LOCALI DELLA CRI PER LO SVOLGIMENTO DEL LPU. PERIODO SETT. 2018- DIC. 2019.



Fonte: Croce Rossa Italiana.

Infine, analizzando complessivamente i dati relativi alle finalità dei lavori di pubblica utilità, il 52% dei partecipanti ha svolto attività lavorative con finalità sociali e sociosanitarie. Il 28% è stato invece impiegato in lavori per la manutenzione e fruizione di immobili e servizi pubblici. Solo lo 0,01% dei partecipanti ha invece svolto attività lavorativa con finalità di protezione civile.

GRAFICO N. 23. FINALITÀ DEL LPU SVOLTO DAGLI IMPUTATI PRESSO LE SEDI DELLA CRI. PERIODO SETT. 2018-DIC.2019.

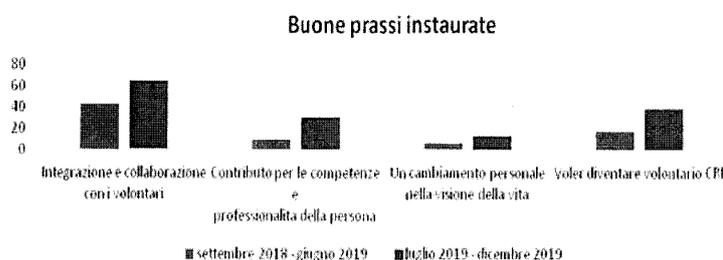


Fonte: Croce Rossa Italiana.

Dal monitoraggio effettuato dalla Croce Rossa Italiana emergono inoltre importanti elementi di riflessione con riferimento alle principali buone prassi, i punti di forza e di criticità del lavoro di pubblica utilità svolto dagli imputati in messa alla prova.

Emerge, in particolare, l'ottima interazione degli imputati con l'utenza e con i volontari. Si segnala, inoltre, l'intento che molti imputati hanno manifestato di diventare volontari della Croce Rossa Italiana al termine del periodo di messa alla prova.

GRAFICO N. 24. BUONE PRASSI NEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ SVOLTO DAGLI IMPUTATI PRESSO LE SEDI DELLA CROCE ROSSA ITALIANA.



Fonte: Croce Rossa Italiana.

Attraverso un recente aggiornamento apportato al programma informatico per il protocollo in uso presso gli uepe³, inoltre, è possibile avere conferma in tempo reale del dato di flusso e di stock relativo al numero effettivo di imputati in messa alla prova che effettivamente hanno beneficiato delle singole convenzioni stipulate a livello centrale.

Tale sistema, seppur in fase di sperimentazione, ci consente inoltre di affermare che, nel corso degli ultimi 6 mesi del 2019, circa 527 imputati sottoposti alla misura della messa alla prova hanno potuto svolgere il lavoro di pubblica utilità presso le strutture locali degli enti che hanno stipulato a livello centrale una convenzione con il Ministero della Giustizia. L'auspicio è pertanto di superare la fase di sperimentazione e di perfezionare tale sistema informatico di rilevazione dell'andamento delle convenzioni stipulate a livello nazionale per lo svolgimento del lpu nell'ambito della messa alla prova.

Sempre a livello centrale, oltre alle convenzioni, prosegue l'azione di promozione e stipula di protocolli nazionali tesi a pervenire localmente alla stipula di convenzioni per lo svolgimento del lpu da parte dei tribunali. Ad oggi sono stati stipulati due importanti protocolli nazionali, rispettivamente con l'Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti (sottoscritto il 26/07/2017), che ha favorito la stipula a livello locale di 13 convenzioni per lo svolgimento del lpu sia nell'ambito della sospensione del procedimento con messa alla prova per adulti, sia nell'ambito dell'infrazione al

³ Circolare n. 3 del 25 giugno 2019 "Aggiornamento programma Pegaso".

codice della strada e, più di recente, con la Caritas italiana (sottoscritto il 14/11/2019) con circa 65 convenzioni stipulate dai tribunali a livello locale.

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

§2.7.1. Promozione da parte degli uepe della stipula di accordi per lo svolgimento del lpu nell'ambito della messa alla prova, con enti e associazioni di grandi dimensioni presenti sul territorio di competenza, che presentano elevati e consolidati standard organizzativi e metodologici.

Alcuni uffici locali, al fine di implementare le possibilità di svolgimento del lpu nell'ambito della messa alla prova, si sono fatti promotori di accordi che vedono coinvolti gli amministratori locali e gli enti rappresentativi del terzo settore, caratterizzati da elevati standard organizzativi e metodologici ed in grado di offrire servizi ad elevato impatto sociale.

Ci si riferisce, solo per fare alcuni esempi significativi, agli accordi per lo svolgimento del lavoro gratuito da eseguire in luoghi simbolici quali gli **uffici giudiziari**; infatti, un reale sviluppo e rinforzo del senso di legalità negli imputati in messa alla prova passa anche attraverso lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità negli ambiti in cui viene amministrata la giustizia. Un valido esempio è offerto dalla convenzione stipulata recentemente a Firenze tra il Tribunale ordinario, la Procura della Repubblica, l'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna per la Toscana e l'Umbria, l'Ordine degli avvocati, la Camera penale, la Città metropolitana, il Comune di Firenze e la Fondazione Solidarietà Caritas Onlus. Tale convenzione, attraverso l'attività di digitalizzazione dei procedimenti penali, contribuirà a velocizzare e favorire la realizzazione del processo penale telematico e, quindi, a rendere un servizio utile non solo al sistema giustizia, ma all'intera collettività. Un'esperienza analoga, finalizzata alla sistemazione dell'archivio presso il tribunale, è stata realizzata a Benevento. In questo caso, per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità sia ai fini della messa alla prova che della sanzione sostitutiva del LPU ai sensi dell'art. 73, commi 5-bis e 5-ter del D.P.R. 309/90 e degli artt. 186, comma 9-bis e 187 comma 8 bis del d. lgs 30 aprile 1992 e successive modifiche, sono stati coinvolti il Tribunale Ordinario, l'Ufficio di esecuzione penale esterna, la Croce Rossa Italiana. Tale buona prassi, che ha raccolto il plauso e la soddisfazione della magistratura coinvolta, è stata segnalata agli uepe e agli uffici giudiziari con l'auspicio di favorire quanto più possibile la diffusione e l'adozione di analoghe iniziative su tutto il territorio nazionale.

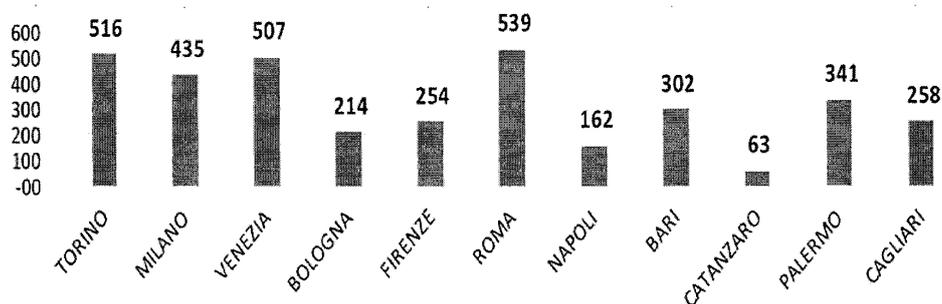
Si segnala anche quanto intrapreso da altri uffici per la stipula di convenzioni locali con le **Diocesi** per lo svolgimento del lpu presso servizi territoriali di sostegno alle forme di povertà estrema. Tali accordi risultano spesso molto importanti per il numero e la qualità dei posti resi disponibili.

Meritevole di essere segnalato è anche il maggiore coinvolgimento della pubblica amministrazione, nei suoi vari livelli ed articolazioni e, in particolare dei comuni, soprattutto al centro-sud, dove si riscontra la preponderanza di accordi con enti privati. Tale attività ha consentito la sottoscrizione, avvenuta lo scorso 14 febbraio, di un protocollo d'intesa tra ANCI Sicilia e l'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna di Palermo che faciliterà lo svolgimento del lpu attraverso la stipula delle convenzioni previste dal DM 26 marzo 2001 e dal DM 8 giugno 2015, n. 88 in diversi comuni dell'isola. L'iniziativa siciliana è il punto di partenza di un percorso più ampio che si spera possa dispiegarsi rapidamente e interessare tutto il territorio nazionale, con iniziative sempre più articolate e diversificate che tengano conto delle esigenze e delle necessità presenti nei territori.

Complessivamente, le convenzioni stipulate dai presidenti dei tribunali a livello locale sono 3.591 distribuite su tutto il territorio nazionale.

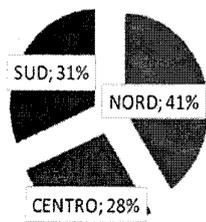
I grafici che seguono mostrano il numero, la distribuzione sul territorio nazionale e ulteriori informazioni riguardanti appunto le convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità stipulate localmente ai sensi del DM 26.03.2001 e del DM 88/2015, monitorate costantemente dal Dipartimento.

GRAFICO N. 25. NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



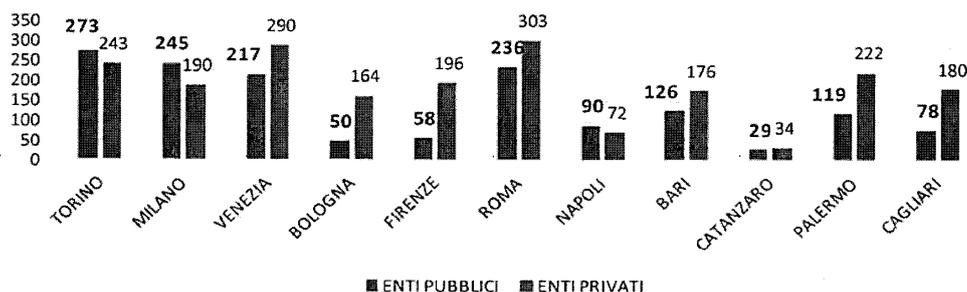
Elaborazione a cura della Dgepe.

GRAFICO N. 26 – NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL’AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA DEL PAESE. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



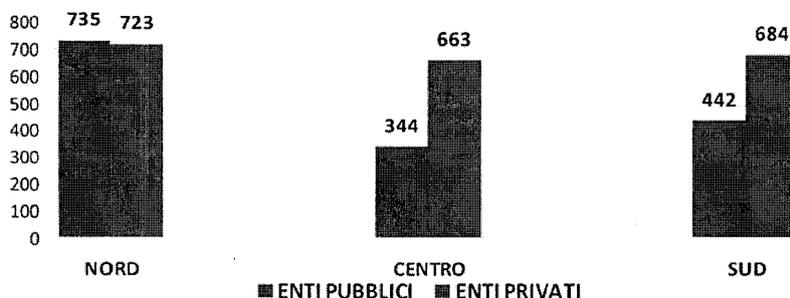
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 27 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL’AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



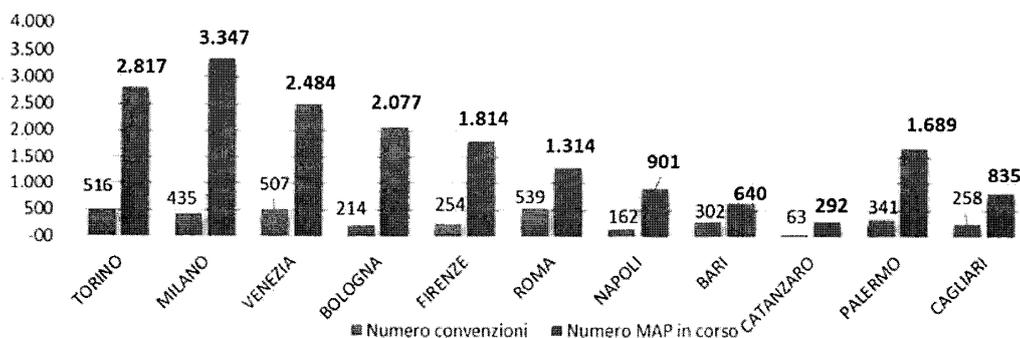
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 28 – NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL’AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



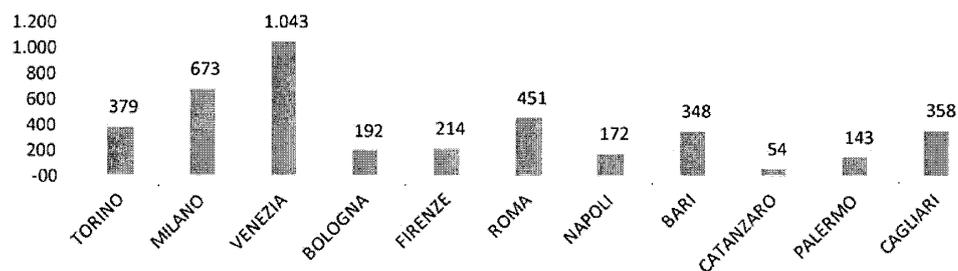
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 29 - NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI FINI DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA E NUMERO DI PROCEDIMENTI PER MAP IN CORSO. DATI AL 31 DICEMBRE 2019.



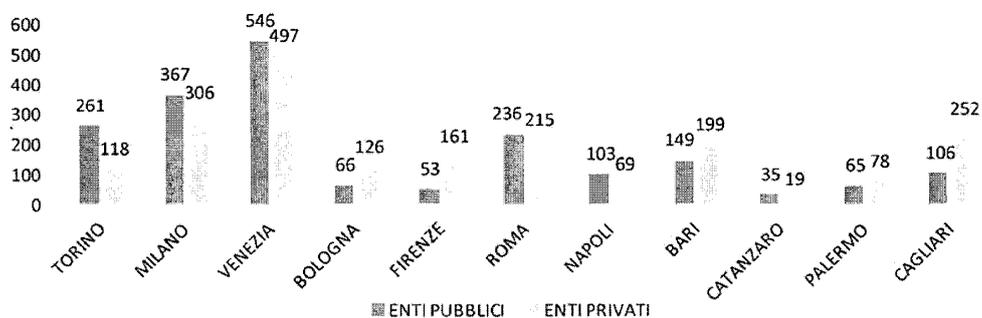
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 30 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



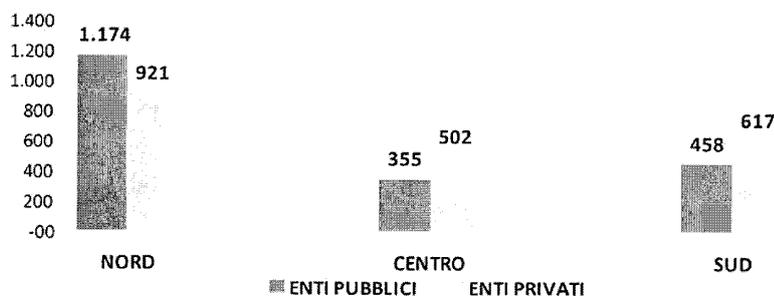
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 31 – NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001. DATO RIPARTITO PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



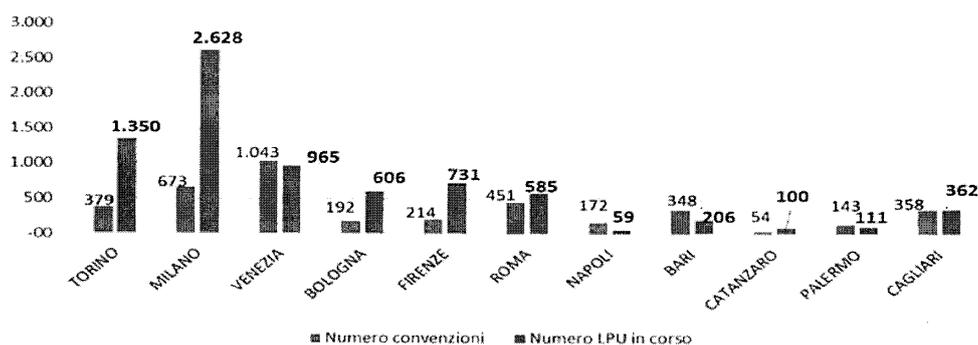
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 32 – NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA DEL PAESE E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



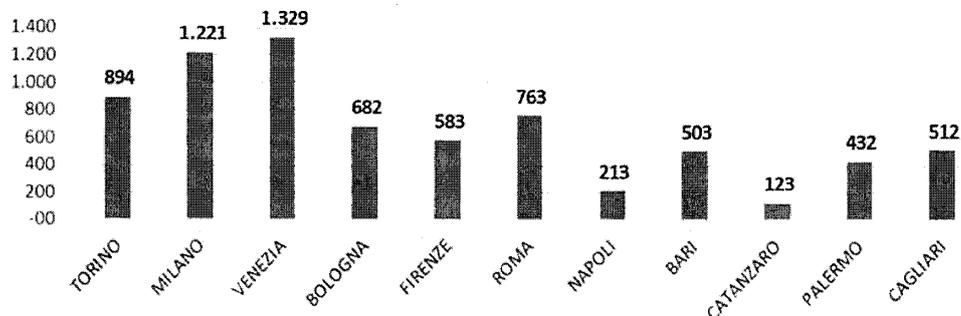
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 33 - NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001 E NUMERO DI LPU. DATI AL 31 DICEMBRE 2019.



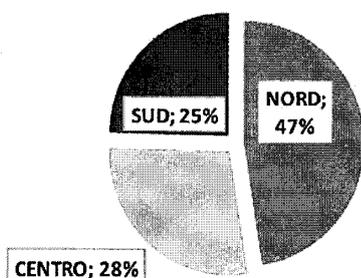
Elaborazione a cura della Dgepe.

GRAFICO N. 34. NUMERO TOTALE DELLE CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015, STIPULATE NEL TERRITORIO NAZIONALE DAI TRIBUNALI ORDINARI CON LE STRUTTURE PREVISTE DALLA LEGGE (COMUNI E ALTRI ENTI). DATI AL 31.12.2020.



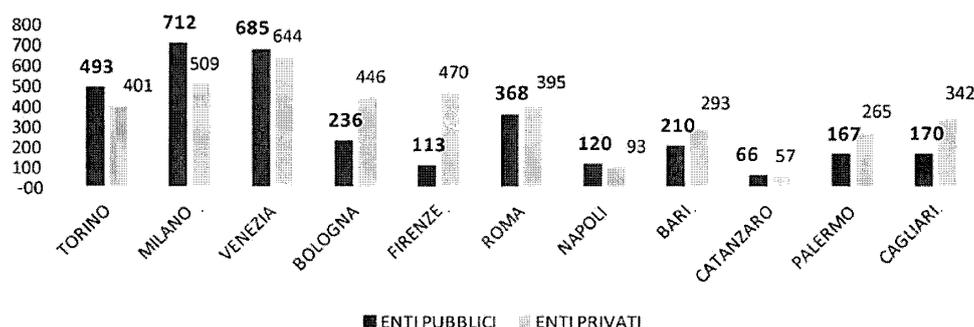
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 35 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015. DATO RIPARTITO PER NORD, CENTRO E SUD. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



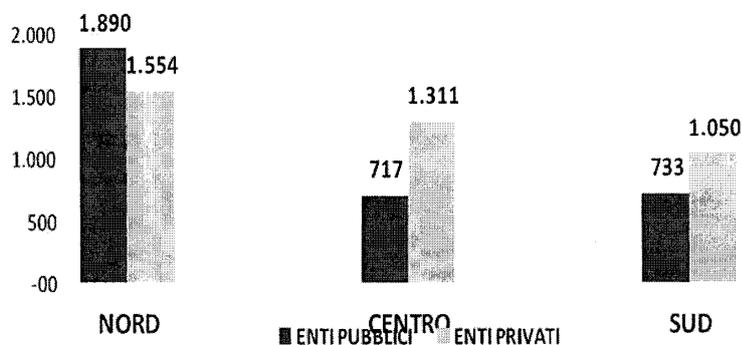
Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 36 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015. DATO RIPARTITO PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



Elaborazione a cura della Dgepe

GRAFICO N. 37 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



Elaborazione a cura della Dgepe

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

Hanno contribuito significativamente a tali importanti risultati, inoltre alcune innovazioni, anche normative, e le azioni attivate localmente, su preciso impulso e con il coordinamento di questo Dipartimento:

1. la individuazione presso ciascun ufficio di esecuzione penale esterna di un referente per i lavori di pubblica utilità (Referente locale lpu) che, come già evidenziato, da una parte facilita i contatti tra gli enti e i tribunali ordinari e, dall'altra, favorisce, così come previsto al comma 1 dell'art. 1 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. La individuazione accurata da parte degli Uffici di esecuzione penale esterna delle attività da far svolgere in concreto agli imputati, assicurata dal ruolo ricoperto dal referente per i lpu, risponde inoltre all'esigenza di assicurare la funzione riparativa della misura, mediante specifiche attività non retribuite di risarcimento del *vulnus* che l'illecito ha provocato alla collettività.

2. La stabilizzazione del Fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con lo stanziamento di ulteriori 3.000.000 di euro annui a decorrere dal 2020, avvenuto ad opera del Decreto legislativo n. 124, del 2 ottobre 2018. Tale provvedimento e la recente circolare n.2 dell'INAIL del 10 gennaio 2020 hanno rassicurato molto gli enti pubblici e privati che intendono convenzionarsi per lo svolgimento del lpu o che hanno già stipulato accordi a livello centrale con il Ministero o a livello locale con i tribunali.

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

Il modello di lavoro professionale del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità punta sulla collaborazione del volontariato come parte attiva nell'ambito dell'esecuzione penale esterna. 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.

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 degli obiettivi e favorire una maggiore efficienza dei servizi della giustizia, nel corso dell'anno 2019, 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 uepe. Già dal giugno 2018, si è dato avvio alla costituzione di Poli di coordinamento interdistrettuali per lo

sviluppo degli accordi locali, scaturiti dal Protocollo con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- siglato nel 2017.

I Poli del volontariato - che vedono il coinvolgimento degli uepe, dei servizi della giustizia minorile e delle Associazioni di volontariato locali - hanno la finalità di valorizzare le iniziative dei singoli volontari nonché 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. I volontari, singoli o in Associazioni, svolgono all'interno dei servizi 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

Dalla ricognizione territoriale sulle attività degli assistenti volontari ex art. 78 O.P. è emerso che nel 2019 hanno operato negli uepe circa 160 volontari. La distribuzione sul territorio nazionale presenta ancora caratteri di disomogeneità e la presenza numericamente maggiore si registra nell'ambito interdistrettuale di "Puglia-Basilicata", cui seguono "Piemonte-Valle d'Aosta-Liguria", Sicilia, Lombardia.

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.

Si segnalano, in particolare, il progetto dello sportello Map nel territorio ligure che prevede interventi a favore di giovani adulti, il coinvolgimento dei volontari nello sportello informativo sulle procedure di accesso alle misure e sanzioni di comunità e l'aggiornamento degli Enti del terzo settore dell'Uepe di Roma, l'istituzione degli Spin presso gli Uepe, e la convenzione con il Cevot della Regione Toscana per la messa alla prova attraverso il coinvolgimento delle numerose associazioni aderenti al Cevot nonché il progetto approvato nella Regione Sicilia "un volontariato deuteragonista" finalizzato ad aprire spazi dialogici e a costruire una *governance* regionale sulle misure di comunità e volontariato.

Al fine di incentivare ulteriormente il numero di assistenti volontari ex art.78 presso gli uepe il Dipartimento, analogamente a quanto previsto per la *Restorative Justice*, intende provvedere alla nomina di referenti interdistrettuali per il volontariato - che possano dare impulso al volontariato, in forma associata o singola,- nonché di provvedere a una rilevazione congiunta con il sistema minorile della giustizia e provvedere al rinnovo dell'accordo nazionale con la conferenza nazionale

volontariato giustizia, in scadenza nel prossimo giugno 2020, secondo le esigenze che verranno rilevate dagli Uffici.

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.

Le iniziative progettuali del servizio civile rappresentano, infatti, un segmento importante nelle collaborazioni con il terzo settore ed in particolare con il mondo del volontariato. Lo scorso 14 gennaio si sono concluse le attività di servizio civile promosse sia a livello nazionale con il progetto “INSIEME: per il potenziamento della rete di giustizia di comunità”, che locale con i progetti “G.I.O.V.A.N.E.” dell’UIEPE della Puglia e Basilicata, “Di Comunità” UIEPE del Piemonte, Liguria e Valle D’Aosta, “Mettersi in prova pensando al futuro” dell’UIEPE del Veneto, Trentino Alto Adige/Sud Tirolo e Friuli Venezia Giulia. Tali iniziative progettuali, avviate il 15 gennaio 2019, hanno consentito l’impiego di 86 volontari e il coinvolgimento di 30 uffici territoriali, offrendo ai giovani un’esperienza di impegno sociale e di promozione della cittadinanza attiva nel settore dell’esecuzione penale esterna.

Le attività previste dai progetti sono state finalizzate principalmente a:

- 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.

I volontari di servizio civile hanno innanzitutto partecipato ad una intensa e articolata attività di formazione, curata sia dal personale interno che da esperti esterni e, successivamente, hanno supportato il personale degli uffici della Direzione generale per l’esecuzione penale esterna e di messa alla prova e degli uffici territoriali svolgendo le attività previste dai progetti.

Analogamente ai progetti di servizio civile conclusi positivamente nelle precedenti annualità, anche le progettualità sviluppate nell’anno 2019 hanno mostrato la validità del contributo dei volontari di servizio civile in tutte le attività previste con particolare riferimento alla ricerca e all’incremento di opportunità e risorse del territorio necessarie per dare contenuto e significato ai percorsi individualizzati di trattamento in favore delle persone sottoposte alla messa alla prova.

Diverse sono state le iniziative e le progettualità realizzate nelle 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 per gli adulti grazie al supporto dei volontari di servizio civile. In particolare, alcune significative esperienze sono state realizzate dalle articolazioni territoriali dipartimentali di Firenze e Roma.

A Firenze, in continuità con il lavoro di riflessione avviato l'anno precedente e grazie al contributo del gruppo di volontarie del servizio civile, il 25 novembre 2019, presso l'Auditorium della Regione Toscana, si è tenuta la conferenza "Guida responsabile? Mettiamoci alla prova", nell'ambito della quale è stata illustrata una efficace azione congiunta di intervento insieme alla Polizia locale e all'Associazione Gabriele Borgogni per i soggetti in carico all'ufficio del capoluogo toscano per le violazioni al codice della strada.

Un importante contributo all'implementazione del numero degli enti disponibili ad accogliere soggetti impegnati nei lavori di pubblica utilità è stato offerto dalle volontarie impiegate presso l'ufficio interdistrettuale di Roma che, oltre ad avere effettuato un "Monitoraggio dei flussi", grazie al quale è stata possibile un'accurata rilevazione sia quantitativa che qualitativa degli incarichi pervenuti all'ufficio romano da gennaio a dicembre 2019, hanno realizzato il progetto di ricerca "Map-piamo insieme". Tale progetto, finalizzato a rafforzare e implementare i lavori di pubblica utilità ai fini della messa alla prova, ha consentito la realizzazione della mappatura digitale delle risorse presenti su tutto il territorio di competenza dell'ufficio della Capitale e costituirà un valido ausilio per gli operatori interessati che potranno effettuare l'immediata localizzazione e consultazione degli enti convenzionati. Le due iniziative rappresentano un'esperienza di eccellenza per aver saputo coniugare con efficacia le esigenze dell'esecuzione penale esterna con le finalità del progetto di servizio civile, che si intende rilanciate su scala nazionale attraverso la prossima progettualità di servizio civile. In particolare, l'incremento e consolidamento delle collaborazioni attraverso la creazione digitalizzata della mappa delle risorse che favoriscono l'applicazione delle sanzioni e misure di comunità rientrerà tra le aree di intervento del progetto nazionale "PERCORSI: per la promozione di reti nella giustizia di comunità", ancora in fase di elaborazione, con il quale questo Dipartimento intende partecipare all'Avviso per la presentazione dei programmi di intervento del servizio civile universale della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale.

Il 20 febbraio di quest'anno, invece, è stato avviato il progetto nazionale "SEGUICI: per un impegno responsabile nella giustizia di comunità" che consente l'impiego di 42 volontari, inseriti presso la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova e presso gli 11 uffici interdistrettuali. Il progetto intende realizzare il potenziamento delle opportunità di accesso alla messa alla prova, migliorandone la gestione con interventi di supporto volti a ridurre gli esiti negativi e la recidiva, nonché a potenziare gli sportelli per la messa alla prova presso i tribunali.

L'auspicio di tale iniziativa progettuale è di implementare e consolidare le connessioni 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.

§ 2.9. Attività riparativa e di mediazione penale.

In linea con gli obiettivi indicati nel Documento di programmazione generale e in continuità con le attività svolte negli anni precedenti - che hanno visto il Dipartimento impegnato nell'impulso e nella promozione presso gli uepe di programmi di trattamento contenenti percorsi di giustizia riparativa e mediazione penale, nonché nella costituzione della rete dei referenti interdistrettuali per la giustizia riparativa e la mediazione penale - l'anno 2019 è stato caratterizzato dalla definizione degli standard qualitativi e dei criteri di selezione per la scelta degli enti di mediazione penale, attraverso l'emanazione di Linee di indirizzo dipartimentali, nonché dall'avvio di una base stabile e uniforme di programmi per la giustizia riparativa e la mediazione penale attraverso la ricognizione e il monitoraggio degli accordi e dei programmi in uso presso gli uffici, finalizzata a una preliminare registrazione degli esiti, per misurarne le relative ricadute operative.

Le *“Linee di indirizzo del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità in materia di Giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato”* di cui al PCD del 17.05.2019, elaborate dall'Ufficio II della Direzione generale per il personale, le risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile in collaborazione con l'Ufficio I della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, in conformità alle indicazioni provenienti dalle recenti Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia, sono volte ad orientare le articolazioni dipartimentali e rappresentano il primo passaggio per accompagnare i processi di trasformazione e di sviluppo della giustizia riparativa. In assenza di un quadro normativo definito in materia è stato necessario, infatti, assumere un approccio flessibile e dinamico che tenesse conto delle esperienze in corso e che sostenesse, altresì, lo sviluppo di nuovi programmi riparativi.

Sono state individuate nuove modalità per la rilevazione ed il monitoraggio dei programmi e degli accordi in materia attraverso la predisposizione di una scheda di rilevazione congiunta adulti-minori che, in aggiunta al dato quantitativo, consentisse di valutare gli esiti dei programmi di giustizia riparativa, con un *focus* sulla mediazione penale che, per le sue peculiarità, necessitava di uno spazio specifico. I referenti regionali-interdistrettuali per la giustizia riparativa, avvalendosi del supporto dei referenti di servizio, hanno provveduto alla compilazione delle schede reperibili sul sito intranet del Dipartimento alla sezione *“Monitoraggi”*.

Il monitoraggio ha evidenziato il patrimonio di risorse attivate dagli uepe - a testimonianza del cambiamento culturale in atto - consentendo, altresì, l'analisi e la diffusione delle migliori prassi in materia di mediazione penale, giustizia riparativa e tutela delle vittime. Sebbene in alcuni territori permanga una disomogenea e scarsa diffusione di servizi che offrono interventi di giustizia riparativa (è il caso di regioni quali la Puglia, la Campania, l'Abruzzo e il Molise), gli Uffici interdistrettuali si sono adoperati per la realizzazione di iniziative mirate alla promozione e

diffusione, presso le rispettive comunità, della cultura del nuovo paradigma della giustizia riparativa e alla promozione di altri strumenti di *restorative justice*.

Si è intervenuti con note esplicative per chiarire l'esatta nozione di attività di volontariato a valenza riparativa, intesa come attività, su base volontaria, che si caratterizza come azione consapevole e di "significato" rispetto alla frattura dell'equilibrio sociale determinato dall'evento reato, ossia attività che risulti specificatamente attinente al fatto delittuoso e al danno arrecato alla vittima e/o alla collettività. Si tratta, dunque, di una attività che si declina nella dimensione relazionale, sociale e comunitaria all'interno delle quali si colloca il fatto delittuoso e va classificata, a pieno titolo, nell'ambito dei percorsi di giustizia riparativa; essa va, pertanto, tenuta ben distinta dalle attività di volontariato "*lato sensu*" intese e dai percorsi di inclusione sociale che, non avendo alcuna attinenza col fatto-reato e alcun collegamento con la vittima, non possono farsi rientrare nella più generale nozione di giustizia riparativa.⁴

Nonostante nelle indicazioni dipartimentali emerge un indubbio "*favor*" per una gestione dei programmi di giustizia riparativa affidata ad enti pubblici, attraverso convenzioni e protocolli con le articolazioni territoriali del Dipartimento, per esigenze di economicità e per garantire una maggiore qualificazione del personale, ancora limitate risultano essere le esperienze sul territorio nazionale. Si segnalano, in particolare:

1. "Centro Regionale per la mediazione dei conflitti" della Regione Marche;
2. "Centro Giustizia Riparativa" del Comune di Palermo (Protocollo con UIEPE Palermo);
3. "Centro Giustizia Riparativa" del Comune di Novara (Protocollo con UEPE Novara);
4. "Centro per la mediazione – Centro di Giustizia riparativa" della Regione Trentino Alto Adige;
5. "Centro per la giustizia riparativa e la mediazione penale presso il Comune di Milano" e "Servizio per la mediazione penale e sociale presso Comune di Milano" - E' in fase di definizione un accordo unico tra l'Uiepe e l'amministrazione comunale di Milano, che gestisce entrambi i servizi della mediazione penale.

Numerose, invece, risultano le associazioni con le quali gli uepe collaborano, attraverso accordi, convenzioni o iniziative progettuali, per la realizzazione di programmi di giustizia riparativa.

Dal monitoraggio realizzato dal Dipartimento, per il periodo gennaio-ottobre 2019, risultano attivate dagli uepe - ad eccezione dell'interdistretto della Lombardia che non ha ancora provveduto alla compilazione della scheda di rilevazione - 426 nuove collaborazioni con enti, associazioni e agenzie di giustizia riparativa; gli accordi vedono il coinvolgimento di enti pubblici e privati, con una netta prevalenza del settore privato (364). Gli uffici interdistrettuali i cui territori fanno registrare il maggior numero di accordi sono quelli di Puglia, Toscana e Umbria.

⁴ (cfr. nota dipartimentale Prot. N° 42889.U del 27/12/2019).

Complessivamente, nell'arco temporale suindicato, sono state coinvolti in programmi di giustizia riparativa 1278 soggetti in messa alla prova; di questi, 250 hanno svolto attività di mediazione diretta con la vittima, mentre il restante è stato coinvolto in attività riparative, a favore della vittima o della collettività, coerenti con il reato ovvero in altri programmi di giustizia riparativa.

L'incontro annuale con la rete dei referenti interdistrettuali per la giustizia riparativa - che hanno l'importante e cruciale compito di raccordo con il territorio di competenza e con il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità per la costruzione di azioni integrate a livello regionale per i percorsi di giustizia riparativa e di supporto alle vittime, oltre che della ricognizione e il monitoraggio delle iniziative e delle esperienze in materia di *Restorative Justice* - ha consentito di condividere lo stato di avanzamento dei lavori condotti a livello territoriale, di analizzare i bisogni emersi e fornire indicazioni per la programmazione delle attività.

Gli Uffici hanno aderito al un nuovo modello operativo che include e restituisce centralità alla vittima del reato valorizzando, inoltre, le occasioni per agevolare la partecipazione attiva dell'imputato/indagato in un percorso di riflessione critica dell'evento reato.

Il 2019 ha visto anche la possibilità di realizzare progetti di giustizia riparativa, finanziati dalla Cassa delle Ammende, attraverso la sperimentazione di forme di coprogettazione che, oltre al coinvolgimento dei Centri per la Giustizia Minorile e dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP), vedono la partecipazione diretta delle Regioni. Si segnalano, in particolare, i progetti presentati dagli Uiepe di Bologna, Firenze, Venezia e Milano.

Le iniziative progettuali in tema di giustizia riparativa nell'ambito dell'Istituto della messa alla prova sono state numerose, sull'intero territorio nazionale, con una prevalenza delle regioni del Nord-Italia, ma con una discreta risalita di alcune regioni del Centro Sud. Dalla analisi complessiva emerge che gli ambiti di intervento privilegiati sono stati quelli dell'attività di sensibilizzazione della comunità territoriale ai temi della giustizia riparativa, attraverso seminari e incontri laboratorio, gruppi di riflessione sul reato, cui seguono progetti riguardanti la sperimentazione di percorsi di giustizia riparativa e mediazione penale, e tutela delle vittime. Molte iniziative progettuali hanno riguardato imputati e indagati per violazione del codice della strada, attraverso forme di mediazione penale con vittima aspecifica, e gruppi con il coinvolgimento delle associazioni "Vittime della strada".

Le iniziative progettuali suesposte hanno usufruito, in genere, di forme di finanziamento di tipo misto, sia da parte del Dipartimento che di altre Amministrazioni Pubbliche e di Enti del privato sociale; si segnalano, inoltre, diverse forme di collaborazione tra gli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna e i Centri per la giustizia minorile; in particolare nell'anno 2019 si evidenziano le iniziative congiunte in tema di giustizia riparativa tra adulti e minori, negli ambiti territoriali della Calabria, Puglia, Sardegna, Emilia Romagna, Toscana, Triveneto, Sicilia.

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

Nel 2019, 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 6.231.583 euro assegnati nel 2018, a 7.600.000 per l'anno 2019, con un aumento del 22%.

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 3.954.388 a 4.710.000, +19% rispetto all'anno precedente. Le risorse hanno consentito di convenzionare nell'arco dell'anno in questione 362 esperti ex art. 80 così suddivisi: 294 esperti di servizio sociale e 68 esperti psicologi, 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. Gli esperti hanno avuto in carico 52.000 procedimenti e realizzato colloqui individuali, familiari e di gruppo, visite domiciliari, verifiche di prossimità, collegamenti con i servizi territoriali.

È intenzione del Dipartimento potenziare ulteriormente la multidisciplinarietà introducendo negli uepe altre figure professionali, quali gli esperti in pedagogia e in mediazione culturale. Inoltre, in attuazione del DM 1 dicembre 2017, recante: "Misure per l'organizzazione del personale del Corpo di polizia penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna, nonché per l'individuazione dei compiti e per la selezione del medesimo personale", si sta procedendo alla costituzione dei nuclei di polizia penitenziaria presso gli uepe che svolgeranno interventi di supporto agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative nell'ambito dell'attività di indagine per la fruizione di misure alternative o di comunità e di controllo sul rispetto delle prescrizioni e dei programmi di trattamento. Il disciplinare del Corpo di polizia penitenziaria in forza presso gli uepe è stato emanato con P.C.D. del 8 aprile 2020.

La seconda voce di spesa prevista sul capitolo 2134 riguarda le attività trattamentali progettate negli interdistretti, sulla base degli indirizzi programmatici forniti dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità nel documento annuale di programmazione generale. Le risorse assegnate sul capitolo 2134 per le attività progettuali di trattamento, rivolte a soggetti ammessi alla prova o in misura alternativa, sono aumentate da 1.524.000 nel 2018 a 2.300.000 per il 2019, con un incremento del 51%. Nel 2019 sono stati approvati 170 progetti rivolti alle diverse tipologie di utenza e finalizzati alla realizzazione di percorsi riparativi, rieducativi e di reinserimento socio-lavorativo. I progetti sono realizzati attraverso una progettazione congiunta con enti pubblici e privati del territorio e con gli altri servizi della giustizia minorile, in vista del reperimento di ulteriori risorse da destinare all'ampliamento delle misure e sanzioni di comunità ed alla realizzazione di

progetti di reinserimento sociale e lavorativo delle persone in esecuzione penale esterna o in messa alla prova.

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

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

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

I progetti saranno sviluppati nei successivi 18 mesi, con possibilità di proroga fino a 24 mesi e vedranno impegnati gli Uffici di esecuzione penale esterna per tutto il 2020 e 2021.

La legge di stabilità 2018, approvata in via definitiva dal Senato in data 23 dicembre 2017, ha previsto una modifica all'art. 13 del decreto legge 17 febbraio 2017, convertito nella legge 13 aprile 2017 e autorizzato l'espletamento di una procedura concorsuale per l'assunzione di 250 funzionari di servizio sociale, successivamente aumentati a 323. Le procedure concorsuali sono state concluse nel 2019, con l'immissione in servizio nel mese di dicembre di 250 nuove unità di personale (249 neo assunti + 1 riammissione in servizio) presso gli uepe 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. La parte rimanente è stata invece assegnata presso i servizi minorili del Dipartimento.

Conclusioni.

Si è inteso, con la presente relazione, offrire un quadro esaustivo dell'evoluzione dell'istituto in parola, non solo in termini di ampliamento numerico della misura, evidenziandone la funzione significativa per le trasformazioni del sistema di "probation" nel nostro Paese. Il lavoro di pubblica utilità e, più in generale, la messa alla prova, sempre più conosciuti non solamente fra gli esperti del diritto e gli operatori del settore dell'esecuzione penale, costituiscono un cambio di passo nella politica della risposta punitiva. Si consolida una visione che tiene conto, nell'applicazione del beneficio\sanzione in parola, dell'autore di reato e alla sua storia, comprendendo in tale prospettiva, naturalmente, la relazione con la vittima. Si è descritto un quadro organizzativo sempre più orientato alla multidisciplinarietà degli interventi, alla relazione dialogante con la committenza e alla dimensione territoriale dell'esecuzione penale esterna, cornice imprescindibile per lo sviluppo armonico delle misure di comunità.

Il recente, considerevole aumento di funzionari di servizio sociale, la progressiva costituzione dei nuclei di polizia penitenziaria all'interno degli uffici, l'inserimento di nuove figure professionali prospettano scenari futuri improntati al rafforzamento di un reale sistema di *probation* che prevenga la recidiva e costruisca sicurezza sociale, obiettivi primari della nostra Carta Costituzionale.

Il Capo Dipartimento
Gemma Tuccillo

