

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CCVII
n. 4

RELAZIONE

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

(Anno 2020)

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

Presentata dal Ministro della giustizia

(CARTABIA)

Trasmessa alla Presidenza l'11 giugno 2021

PAGINA BIANCA



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ

RELAZIONE AL PARLAMENTO

SULL'ANDAMENTO DELLA MESSA ALLA PROVA

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

INDICE

PREMESSA	3
1. L'ISTITUTO DELLA MESSA ALLA PROVA. ANDAMENTO STATISTICO E ANALISI DELL'EVOLUZIONE DELLA MISURA	4
2. AZIONE DI SUPPORTO ALL'AZIONE DEGLI UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA. INDICAZIONI METODOLOGICHE, ORGANIZZATIVE E PROCEDURALI	12
2.1. La specializzazione dei funzionari nella Map e nel LPU.....	13
2.2. La multidisciplinarietà degli interventi e il modello operativo centrato sul lavoro con i gruppi.....	13
2.3. Modalità e strumenti di lavoro nel corso dell'emergenza Covid 19.....	15
3. L'ATTIVITÀ DI RACCORDO CON LA MAGISTRATURA. LINEE DI LAVORO	15
3.1. La stipula di protocolli d'intesa e di accordi di rete e di sistema.....	16
3.2. La previsione della preliminare delibazione di ammissibilità. Il coinvolgimento della Presidenza del consiglio dell'ordine degli avvocati e della Camera penale.....	17
3.3. L'istituzione di osservatori permanenti/tavoli tecnici, di Sportelli Map/Lpu e l'individuazione di un referenti presso le cancellerie dei tribunali e presso gli uepe.....	18
3.4. La semplificazione della fase di avvio del procedimento: la presentazione dell'istanza di elaborazione del programma di trattamento	19
3.5. Lo snellimento dell'attività istruttoria concordata con la magistratura.....	20
3.6. La sottoscrizione del verbale delle prescrizioni, preferibilmente in sede di udienza.....	21
4. INTERVENTI IN MATERIA DI LAVORI DI PUBBLICA UTILITÀ	21
4.1. Attività di promozione, a livello locale, della stipula di accordi con enti e associazioni per lo svolgimento del lpu nell'ambito della messa alla prova.....	23
5. ATTIVITÀ DI IMPULSO DEI RAPPORTI CON IL VOLONTARIATO	31
6. ATTIVITÀ RIPARATIVA E DI MEDIAZIONE PENALE	35
7. GLI INTERVENTI DI IMPLEMENTAZIONE DELLE RISORSE	37
CONCLUSIONI	41

Premessa

Nel corso del 2020 il complesso mondo dell'esecuzione penale, interna ed esterna, è stato messo a dura prova dalla pandemia; il settore del *probation* ha dovuto sperimentare inedite modalità organizzative, al fine di consentire il mantenimento di efficaci relazioni con l'utenza e i committenti istituzionali senza mettere in pericolo la sicurezza degli operatori. Si è assistito, per ovvie ragioni, a un rallentamento del notevole *trend* di aumento delle misure di comunità degli anni precedenti (in particolare della sospensione del procedimento con messa alla prova) ma, come descritto nel corso della trattazione, può affermarsi che il sistema, pur con qualche difficoltà, abbia garantito lo sviluppo delle misure di comunità, nonché la tenuta della presa in carico dell'utenza e delle relazioni con gli *stakeholders*. Si è sperimentata l'efficacia di alcuni strumenti, di cui ci si è dotati per evitare contatti ravvicinati, che agevolano comunicazioni più immediate e dirette anche in tempi non emergenziali; ad esempio, gli incontri in videoconferenza, la telefonia mobile di servizio, di cui si è potenziata la dotazione, hanno consentito agli operatori di portare avanti efficacemente il lavoro. L'intenzione è dunque quella di ampliare l'utilizzo di tali dotazioni, e dei relativi supporti informatici, anche per il periodo post pandemico.

Nel contempo, si è avuto modo di avviare riflessioni sulle migliori strategie per la crescita del *probation*. Ci si è occupati, costretti dall'emergenza, prevalentemente di aumentare i flussi in uscita dagli istituti penitenziari, attraverso l'implementazione delle opportunità di fruizione delle misure alternative, soprattutto per i detenuti sprovvisti di strutture di supporto esterne. Ma anche la riflessione sulle misure di comunità, la cui genesi si sviluppa direttamente all'interno del consorzio sociale, ha prodotto risultati, in termini di organizzazione delle priorità d'intervento, come descritto di seguito.

È stato, nel 2020, rafforzato l'approccio collegiale nello sviluppo delle misure di comunità, che vede il significativo apporto di ciascuno degli attori istituzionali, giudici, avvocati, assistenti sociali, con il coinvolgimento del volontariato. Gli strumenti più efficaci per garantire l'adeguata accelerazione del processo di crescita si ravvisano negli Osservatori Permanenti presso i tribunali, che stabilizzano il sistematico confronto tra le parti nonché il superamento delle criticità riscontrate e l'aggiornamento dei precedenti protocolli di intesa per la migliore attuazione della messa alla prova. In seno agli Osservatori si potenzia lo sviluppo degli Sportelli Map, spazi dedicati all'interno del tribunale, a disposizione degli avvocati e dell'utenza, ove è possibile non solo ricevere informazioni, ma anche avviare la pratica per la sospensione del processo e l'avviamento alla misura, consentendo così, oltre

allo snellimento delle procedure, anche l'ottimizzazione delle risorse umane, tanto dell'ufficio di esecuzione penale esterna che del tribunale.

Alla stregua, è apparsa funzionale (non solo in termini di gestione degli spazi degli uffici in tempo di crisi pandemica) anche la delocalizzazione degli uffici, ossia la creazione di spazi di prossimità all'interno dei tribunali, dei comuni o dei servizi territoriali, ove ascoltare l'utenza e confrontarsi con gli interlocutori istituzionali. Soprattutto in territori complessi dove i collegamenti non sono facili (ad esempio la Sicilia) gli sportelli di prossimità realizzati si sono rivelati preziosi strumenti organizzativi.

Al fine di rafforzare, con l'adeguato supporto informatico e tecnologico, la circolarità delle informazioni e la prossimità dei servizi, si lavora alla ripresa del progetto del "Portale per i lavori di pubblica utilità" in fase di costituzione presso il Gabinetto del Ministro, che consentirà, una volta ultimato, la consultazione in tempo reale delle opportunità di lavoro di pubblica utilità su tutto il territorio nazionale. Sarà ad uso dei cittadini, degli avvocati, degli uffici di *probation* e dei tribunali.

La relazione evidenzia le linee di politica gestionale del Dipartimento finalizzate alla costruzione di un sistema di *probation* di stampo europeo, la cui realizzazione passa per il potenziamento della misura che più di ogni altra ne incarna l'essenza: la messa alla prova e, più in generale, il lavoro di pubblica utilità.

Giova, in premessa, sottolineare quanto l'azione dipartimentale sia stata incentrata sulla creazione di reti di collegamento tra le componenti, istituzionali o meno, di quella risposta collegiale e territoriale che è il fondamento stesso di ogni misura sospensiva probatoria, come declinato compiutamente nel corpo della relazione.

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

Il grafico n. 1 evidenzia la progressiva diminuzione del numero dei detenuti e, per contro, il notevole incremento dei soggetti in carico agli uffici di esecuzione penale esterna. (GRAFICO N. 1).

Con riferimento all'andamento quantitativo della misura della sospensione del procedimento con messa alla prova per adulti, si precisa che il numero dei casi è passato da 39.353 nel 2019 a 34.931 nel 2020, registrando un decremento pari all'11% (GRAFICO N. 2).

Tale flessione, oltre a risultare in evidente controtendenza con la crescita costante conosciuta dalla misura fin dalla sua introduzione nel nostro ordinamento, costituisce presumibilmente la conseguenza dell'impatto che la pandemia, legata all'infezione da covid-19, ha determinato sull'attività degli uffici giudiziari e, di conseguenza, sul sistema di esecuzione penale esterna a livello nazionale. Il calo del ricorso alla messa alla prova, tra l'altro, è risultato uniforme sull'intero territorio nazionale, con una diminuzione pari al 5% al centro, al 15% al sud e al 13% al nord d'Italia (GRAFICI N. 3-4).

È importante evidenziare che al decremento del numero di messe alla prova corrisponde comunque una stabilizzazione del numero delle revoche pari all' 1,6%.

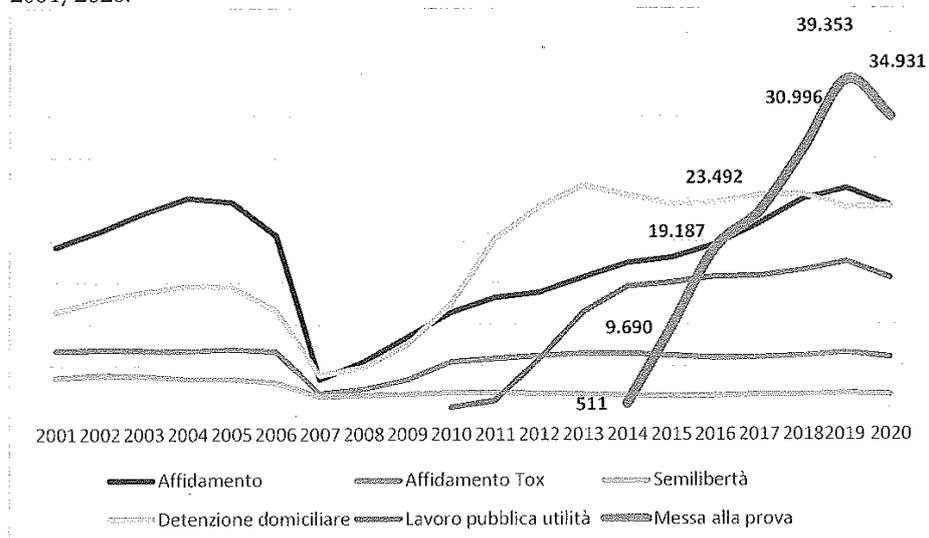
Il grafico sottostante registra comunque un numero considerevole di soggetti sottoposti a misure e sanzioni di comunità; dal 2012 ad oggi l'incremento costante è stato pari al +150%. Il trend di incremento del numero delle misure e sanzioni di comunità attesta in particolare le buone interlocuzioni tra l'autorità giudiziaria e gli uffici di esecuzione penale esterna che ha messo in campo collaborazioni tese a semplificare le procedure e ad ottimizzare i risultati. L'insieme delle variabili menzionate è andato così a sviluppare e consolidare ulteriormente anche nel nostro Paese un sistema di *probation* in linea con i paesi europei di consolidata tradizione in materia.

GRAFICO N. 1 - NUMERO DETENUTI E DI SOGGETTI AMMESSI A BENEFICIARE DI SANZIONI E MISURE DI COMUNITÀ AL 31 MARZO. PERIODO 2012/2021.



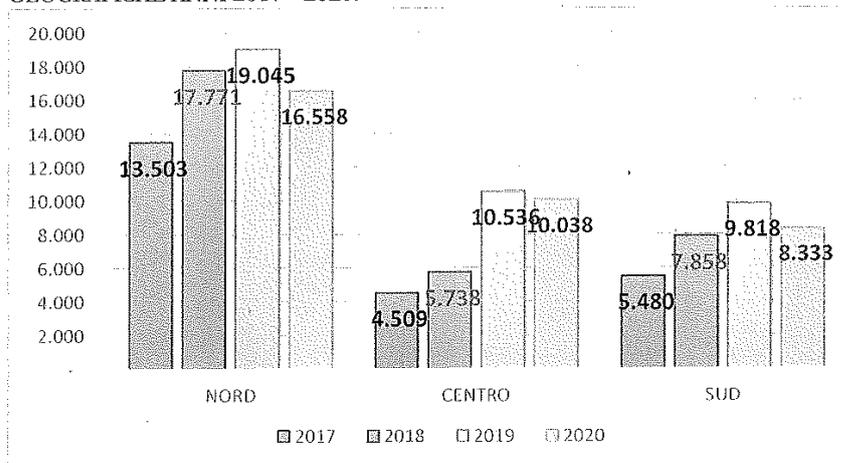
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPEI

GRAFICO N. 2 - ANDAMENTO MISURE E SANZIONI DI COMUNITÀ. SOGGETTI GESTITI NEL PERIODO 2001/2020.



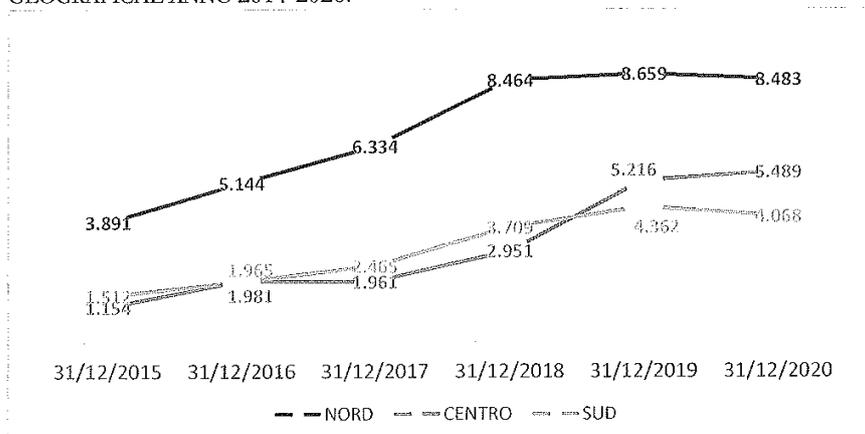
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 3 - MESSA ALLA PROVA – INCARICHI GESTITI NELL'ANNO. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE ANNI 2017 - 2020.



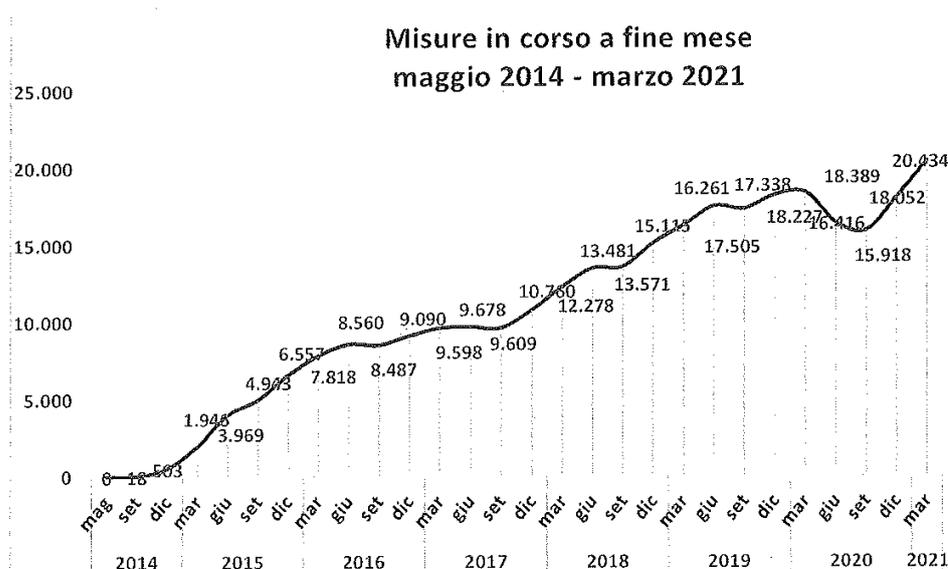
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 4 - MESSA ALLA PROVA — INCARICHI A FINE MESE. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE ANNO 2014-2020.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 5 - ANDAMENTO STATISTICO DELLA MESSA ALLA PROVA. PERIODO MAGGIO 2014 – MARZO 2021.

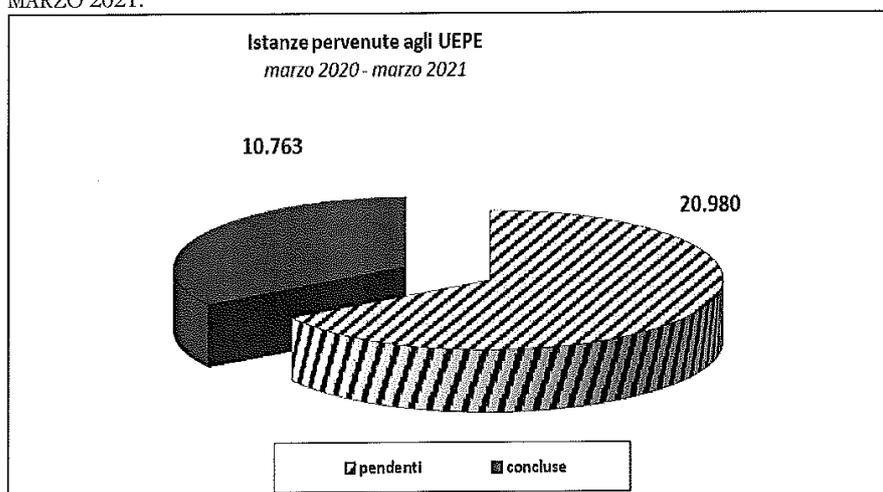


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

A distanza di sette anni dall'introduzione dell'istituto, nonostante la problematica della pandemia da covid-19, il numero di misure in corso a fine mese continua a mantenere un andamento incrementale e, in particolare, dal 31.12.2020 (18.052) al 31.03.2021 (20.434) l'aumento è risultato pari al +13%.

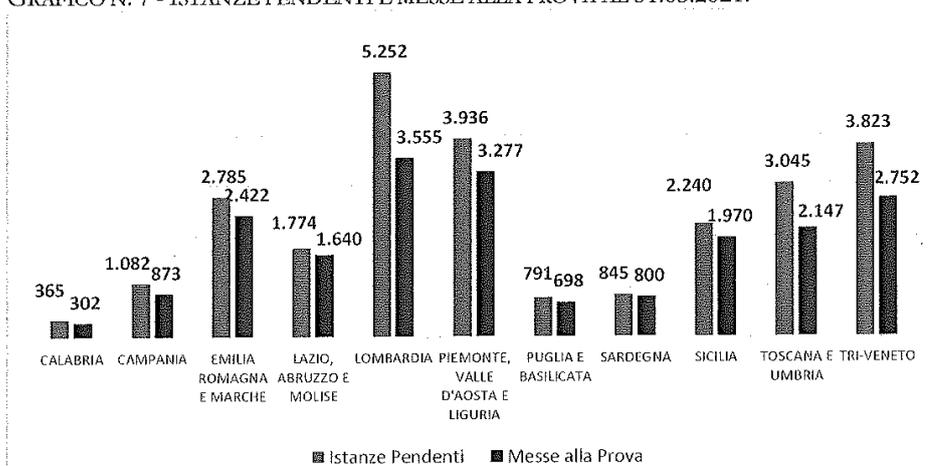
Da marzo 2020 a marzo 2021, delle istanze pervenute agli UEPE, 10.763 risultano concluse e 20.980 pendenti. Si vedano di seguito i grafici n. 6 e n. 7.

GRAFICO N. 6 - ISTANZE DI MESSA ALLA PROVA PERVENUTE AGLI UEPE. PERIODO MARZO 2020 – MARZO 2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 7 - ISTANZE PENDENTI E MESSE ALLA PROVA AL 31.03.2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

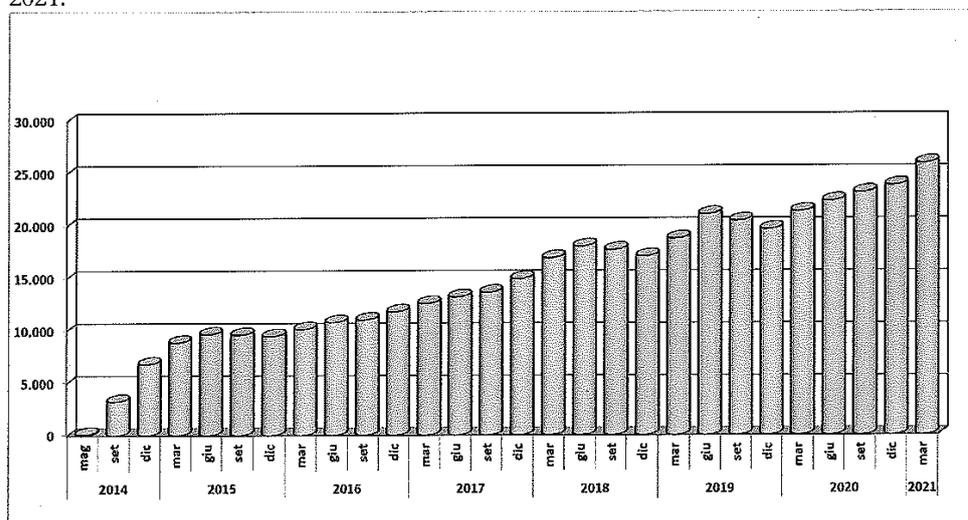
Nell'anno in esame, si registra mediamente un incremento del divario fra il numero di istanze lavorate e di quelle in fase di istruttoria. Tale criticità, mai riscontrata in passato con tale ampiezza, potrebbe essere determinata dall'impatto che la pandemia da covid-19 ha avuto sulle attività degli uffici giudiziari e, ovviamente, anche degli uffici di esecuzione penale esterna. La Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova monitorerà il fenomeno per comprenderne le cause, auspicando un rientro ai valori precedenti al periodo pandemico.

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.

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, prosegue l'azione del Dipartimento tesa a favorire presso gli uffici locali la 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 prodeutica alla concessione della misura.

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 2021

GRAFICO N. 8 - ISTANZE PER MESSA ALLA PROVA PENDENTI A FINE MESE MAGGIO 2014 - MARZO 2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

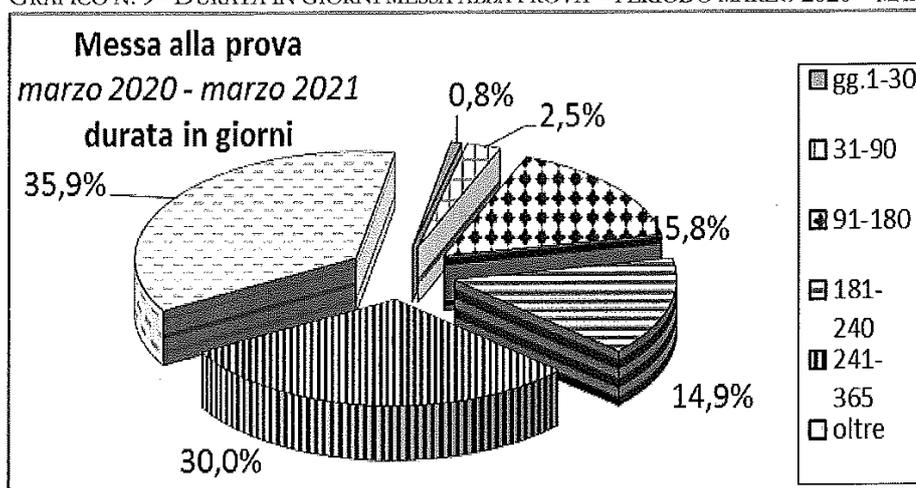
L'andamento delle richieste, infatti, mostra diffusamente sull'intero territorio nazionale una dinamica crescente, a conferma del permanere dell'interesse nei confronti di questo istituto che, se ben gestito, accanto alla valenza deflattiva per i tribunali, è chiamato a soddisfare istanze special preventive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

Quanto alla durata della sospensione del procedimento con messa alla prova, dal grafico n° 9, si rileva che il 36% (6.580) va oltre i 365 giorni, il 30% (5.499) si mantiene entro il limite dei 365 giorni, il 15% (2.736) entro i 240 giorni, il 16% (2.896) entro i 180 giorni, il 3% (458) entro i 90 giorni e, infine, meno dell'1% (145) entro i 30 giorni.

Rispetto al 2019 si registra 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 ricchi, puntando al coinvolgimento dell'imputato in attività concrete di tipo risarcitorio, riparatorio e di volontariato che meglio verranno trattate in seguito.

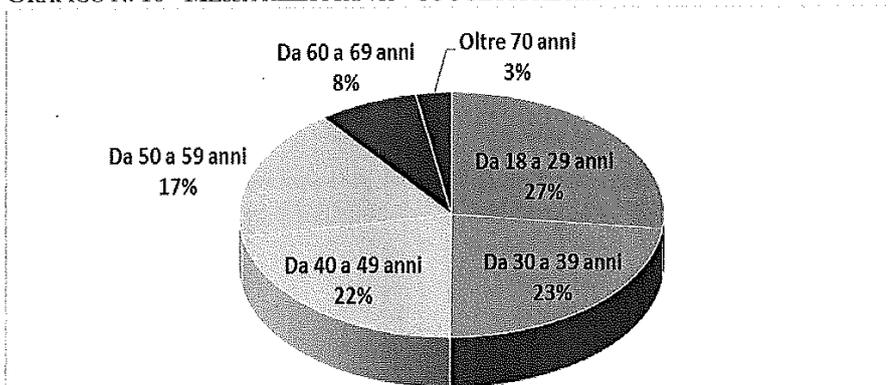
GRAFICO N. 9 - DURATA IN GIORNI MESSA ALLA PROVA – PERIODO MARZO 2020 – MARZO 2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

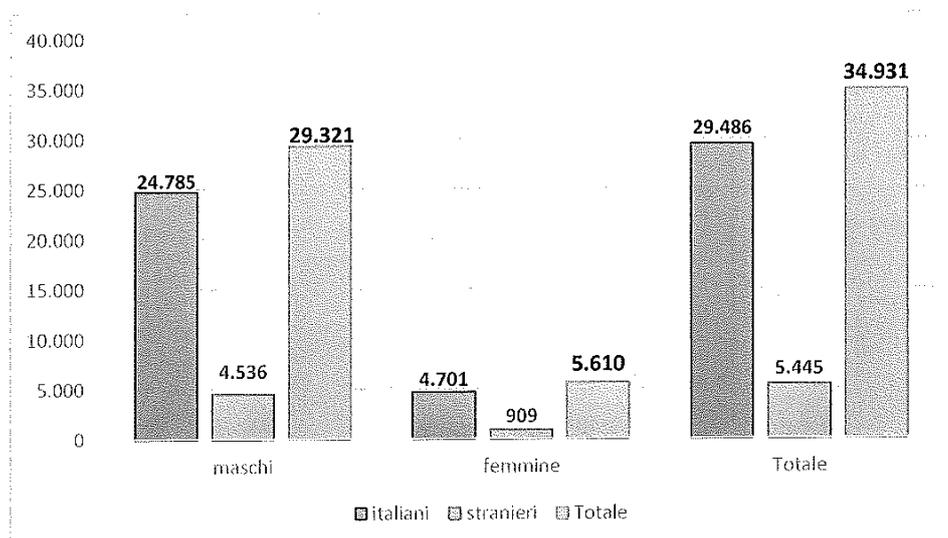
Altri interessanti elementi di conoscenza possono derivare dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati ammessi all'istituto: ci si riferisce, in particolare all'approfondimento all'età (GRAFICO N. 10), al sesso (GRAFICO N. 11), al titolo del reato (GRAFICO N. 12), alla condizione lavorativa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

GRAFICO N. 10 - MESSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER FASCIA DI ETÀ. ANNO 2020.



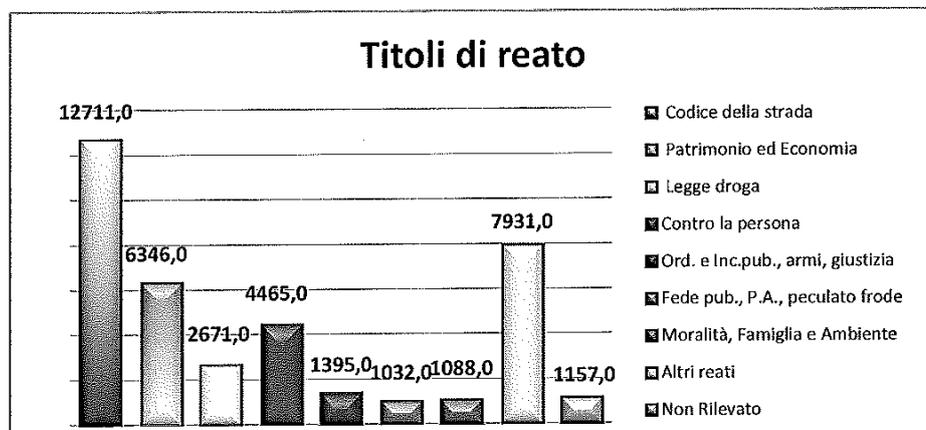
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 11 - MESSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER SESSO. ANNO 2020.



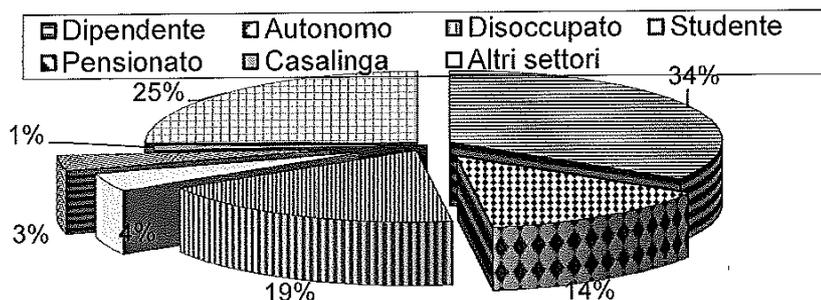
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 12 - TITOLI DI REATO MARZO 2020 – MARZO 2021.



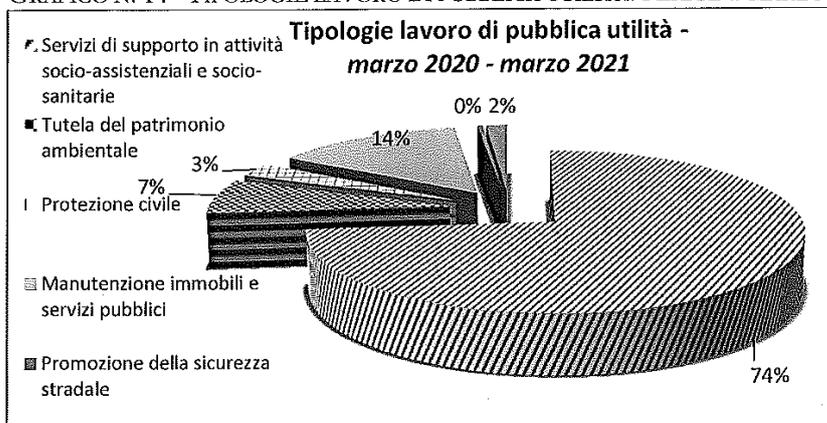
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 13 - CONDIZIONE LAVORATIVA – MISURE ESEGUITE. PERIODO GENNAIO 2020 – GENNAIO 2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 14 - TIPOLOGIE LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ. PERIODO MARZO 2020 – MARZO 2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

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

- di giovane età (il 27% degli imputati ha un'età compresa fra i 18 e i 29 anni);
- di sesso maschile (84%) ;
- di cittadinanza italiana (85%);
- imputati per violazione del codice della strada (33%);
- lavoratori dipendenti (23%).

Dall'analisi dei dati 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, 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 74% si svolge in strutture o servizi socio-assistenziali e socio-sanitari alla persona.

§ 2. Azione di supporto all'azione degli uffici di esecuzione penale esterna. Indicazioni metodologiche, organizzative e procedurali.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, sin dalla entrata in vigore della legge 28 aprile 2014 n. 67, al fine di supportare l'azione degli uffici ed accompagnare il potenziamento del

sistema di *probation*, ha lavorato per semplificare ed ottimizzare i processi di lavoro, qualificare l'azione professionale e potenziare i nodi della rete territoriale. Le innovazioni organizzative, procedurali e metodologiche sperimentate in concreto dalle realtà operative territoriali, attraverso un sistema di monitoraggi, sono state sempre condivise con la magistratura ordinaria, attraverso un dialogo costante e produttivo, sia a livello locale che centrale, che ha prodotto, nella maggior parte dei casi, accordi operativi.

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

La prospettiva che orienta le azioni di supporto e coordinamento è quella di rendere la gestione della Map un sistema a sé rispetto alle misure alternative alla detenzione. È saldo convincimento, infatti, che scindere i due ambiti, connotando ciascuno di essi con distinte modalità di azione, sia quanto mai necessario per affrontare e vincere la sfida della profonda trasformazione che negli ultimi anni ha coinvolto l'area penale esterna. Pertanto, il Dipartimento indirizza, ormai da qualche anno, verso la specializzazione dei funzionari della professionalità di servizio sociale sia per tipologia di sanzioni e misure (messa alla prova, misure alternative e detenzione), che per aree problematiche (dipendenze patologiche, *sex offenders*, appartenenti alle varie organizzazioni criminali, stranieri, persone che agiscono violenza nelle relazioni intime e in ambito domestico, *stalkers*, autori di reati finanziari, autori di reati nei confronti della P.A., politici, collaboratori di giustizia, ecc.). In particolare, l'attività dei professionisti specializzati in Map ha richiesto l'elaborazione e l'acquisizione di metodologie e strumenti specifici per la presa in carico di tale tipo di utenza, per la quale si rende necessario promuovere consapevolezza e senso di responsabilità, secondo il paradigma della giustizia riparativa. La specializzazione, che presuppone la messa in campo di scelte metodologiche ma anche organizzative di tipo innovativo e diversificato tra i diversi ambiti, comporta un indubbio vantaggio in termini di ottimizzazione della qualità degli interventi, della riduzione dei tempi e della valorizzazione delle competenze professionali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2.3. *Modalità e strumenti di lavoro nel corso dell'emergenza Covid 19.*

Gran parte dell’anno 2020, come è noto, è stato connotato dall’emergenza epidemiologica Covid19 che ha imposto una serie di cautele (distanziamento sociale, *smart working*, *lockdown*, ecc.) la cui attuazione, come chiarito in premessa, è stata difficilmente conciliabile con le attività di prossimità alla comunità ed gli utenti svolte dagli uepe. Nonostante il fisiologico rallentamento dell’attività dei tribunali, il lavoro degli uffici non si è mai interrotto, pur avendo subito delle necessarie limitazioni.

Questo Dipartimento, infatti, sin da subito ha organizzato il lavoro d’ufficio in modalità “agile”, attraverso l’individuazione delle attività e dei processi lavorativi almeno in parte delocalizzabili. Le presenze in ufficio sono state contingentate, i colloqui con l’utenza limitati alle sole urgenze, mentre gli interventi di prossimità (visite domiciliari, verifiche di lavoro, interventi con la rete, ecc.) per il tempo del *lockdown* totalmente sospesi. Al fine di evitare la paralisi del sistema, si è pertanto cominciato a favorire presso tutti gli uffici, la sperimentazione di nuove e diverse modalità di comunicazione a distanza, che permettessero di mantenere attivo, il contatto con l’utenza, con l’ufficio e con gli altri soggetti della rete (compreso il carcere). A tal proposito sono stati forniti tutti gli strumenti (tablet, smart card per accedere alla intranet, telefonini di servizio, piattaforme on line per le video-conferenze e la formazione da remoto). Tutto ciò ha reso possibile altresì, l’introduzione di nuove modalità con cui è possibile esercitare la relazione professionale individuale e di gruppo con l’utenza in carico, che grazie ai risvolti positivi raggiunti andranno ad integrare e supportare le preesistenti tipologie di intervento, anche una volta terminata l’emergenza sanitaria ancora in corso.

§ 3. *L’attività di raccordo con la Magistratura. Linee di lavoro.*

Il Dipartimento ha messo in campo modalità operative da proporre alla magistratura attraverso l’utilizzo degli strumenti che seguono:

1. la stipula di protocolli di intesa;

2. la previsione della preliminare deliberazione di ammissibilità;
3. l'istituzione di osservatori permanenti/tavoli tecnici, di Sportelli LPU/MAP, l'individuazione di referenti presso le cancellerie dei tribunali e presso gli uepe;
4. la semplificazione della fase di avvio del procedimento: presentazione dell'istanza di programma di trattamento;
5. lo snellimento dell'attività istruttoria concordata con la magistratura;
6. la sottoscrizione del verbale delle prescrizioni, preferibilmente in sede di udienza.

§3.1. La stipula di protocolli d'intesa e di accordi di rete e di sistema.

A partire dall'introduzione nel nostro ordinamento della messa alla prova, questo Dipartimento, ha sollecitato le strutture territoriali ad avviare, nei diversi distretti, un'attività di raccordo con i tribunali ordinari per la stipula di protocolli d'intesa volti ad assicurare una rapida, omogenea e corretta applicazione dell'istituto *de quo*, attraverso la realizzazione di procedure semplificate per l'accesso e per la gestione dell'esecuzione della misura e per l'attribuzione di maggiori e più qualificati contenuti ai programmi di trattamento.

Sin dalla prima fase, il coinvolgimento delle Procure è stato ritenuto un passaggio fondamentale per potenziare la richiesta di messa alla prova a partire dalla fase delle indagini preliminari, favorendo in tal modo il massimo grado di efficacia deflattiva e l'avvio in tempi più brevi dell'indagato al suo percorso riparativo.

Nel tempo si è poi pervenuti al convincimento che, al fine di raggiungere gli obiettivi individuati, fosse necessario un coinvolgimento più ampio della comunità, al fine di supportare l'attività della magistratura e degli uepe. Pertanto, vi è stata una naturale evoluzione dei protocolli in accordi di rete, i quali contribuiscono a dare senso e contenuto all'istituto, attraverso il più ampio coinvolgimento possibile di interlocutori qualificati, istituzionali e non. Questi garantiscono, infatti, mediante la condivisione di una molteplicità di differenti risorse, programmi di trattamento maggiormente individualizzati, tendenti ad una concreta prospettiva di riparazione, mediazione del conflitto, prevenzione della recidiva e di sollecito intervento nelle situazioni di disagio psichico e di dipendenza da sostanze. 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 interessate all'istituto della messa alla prova.

Rilevanti sono inoltre gli **accordi di sistema** conclusi con la presidenza della Corte di Appello e la Procura Generale distrettuale, che mediante la stipula di un unico accordo di carattere generale, consentono la regolamentazione di procedure omogenee da condividere con tutti i tribunali del distretto.

Un esempio è rintracciabile nell'attività di promozione svolta dall'Ufficio 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.

In attuazione dell'accordo del 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.

§3.2. La previsione della preliminare delibazione di ammissibilità. Il coinvolgimento della Presidenza del consiglio dell'ordine degli avvocati e della Camera penale.

Il Dipartimento è intervenuto promuovendo, a livello territoriale, intese tra i tribunali penali e gli uffici di esecuzione penale esterna, affinché la delibazione di ammissibilità operata dal giudice competente in merito alle istanze presentate, fosse individuata come punto di partenza per l'avvio da parte dell'uepe, delle attività propedeutiche alla formulazione del programma di trattamento; in costanza di delibazione viene fissata la data di udienza per l'ammissione alla messa alla prova prevedendo tempi congrui necessari all'espletamento degli interventi necessari.

Tale prassi, ormai abbastanza diffusa evita agli uffici di intraprendere attività che possano risultare superflue, nel caso una domanda presentata risulti successivamente inammissibile e, dall'altra, consente loro di elaborare programmi di trattamento in tempi congrui e concordati, a vantaggio della qualità del lavoro prodotto.

Tuttavia, permangono alcune problematiche, soprattutto laddove le intese non sono state raggiunte, per cui, come si è più volte rappresentato, un importante elemento di semplificazione dell'iter procedurale potrebbe prodursi a seguito di modifica legislativa che preveda la presentazione dell'istanza da parte dell'imputato direttamente al giudice, il quale, dopo averne valutato preventivamente l'ammissibilità, richieda all'uepe la formulazione del programma.

Il coinvolgimento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e della Camera penale è stato parimenti promosso al fine di promuovere l'offerta di eventi formativi in favore degli avvocati, allo scopo di garantire ai propri assistiti esatte e più puntuali informazioni sui vantaggi e l'impegno che l'istituto richiede. Fondamentale appare, inoltre, l'accertamento, in via preliminare, che l'indagato/imputato si trovi nelle condizioni oggettive e soggettive per richiedere l'ammissione al beneficio. L'obiettivo principale della formazione degli avvocati consiste nella diminuzione dell'invio di istanze inammissibili, e dunque nell'ulteriore riduzione dei tempi ed attività inutili. Nel contempo,

si aumenta il livello di 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 consapevole consenso, nella messa alla prova, è la premessa necessaria sulla quale si regge la successiva adesione dell'interessato agli impegni ed agli obblighi impostigli e dunque il regolare andamento della misura.

§3.3. L'istituzione di osservatori permanenti/tavoli tecnici, di Sportelli Map/Lpu e l'individuazione di un referente presso le cancellerie dei tribunali e presso gli uepe.

Gli osservatori permanenti o tavoli tecnici, composti da rappresentanti degli enti firmatari del protocollo, costituiscono strumenti atti a garantire il monitoraggio concreto dei relativi protocolli stipulati e sono deputati a rintracciare ulteriori elementi funzionali, tanto nelle procedure esperite, quanto per ottimizzare l'impiego delle risorse. Gli osservatori consentono di superare le criticità operative rilevate, attraverso l'attivazione di differenti procedure e il coinvolgimento di nuove risorse.

A ulteriore supporto di tali attività, un ruolo decisivo è rappresentato dal referente Map/Lpu, individuato tanto presso le cancellerie dei tribunali che presso gli uepe, al fine di favorire un'efficace comunicazione tra gli uffici, facilitando i rapporti e al fine di risolvere rapidamente le problematiche e le questioni che si presentano.

Si è consapevoli, infatti, dell'importanza dell'attività quotidiana posta in essere dagli operatori chiamati a svolgere ruoli strategici nei processi di lavoro, che abbiano dimestichezza con le innovative procedure messe in campo.

La diffusione di Sportelli Map/Lpu presso i tribunali ordinari, sia nelle città metropolitane più grandi, sia nei distretti in cui non insiste un uepe, è stata largamente promossa in una logica di prossimità al cittadino, al fine di facilitare l'accesso all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova e, di conseguenza, il potenziamento del ricorso alla misura. I tribunali ove già oggi sono attivi gli sportelli sono: **Reggio Calabria, Catanzaro, Roma, Cassino, La Spezia, Genova, Chiavari, Savona, Palermo, Termini Imerese, Enna, Caltanissetta, Gela, Trieste e Gorizia, Vercelli e Biella**. In altri sono stati istituiti, ma ancora non sono stati attivati, come nel caso di **Tivoli**. Altri ancora, infine sono di imminente attivazione grazie ai fondi messi a disposizione da questo Dipartimento per le progettualità del triennio 2021-2023 o previsti all'interno di nuovi protocolli di intesa, come nel caso di **Catania**.

Lo sportello, che vede la partecipazione congiunta di operatori dell'uepe, del tribunale, nonché dell'avvocatura, ha svolto sino ad oggi prevalentemente un servizio di consulenza e di orientamento. In alcune realtà, quali **Roma, Caltanissetta, Enna e Gela**, gli sportelli hanno altresì consentito la presentazione delle istanze di ammissione alla misura. È da evidenziare, infine, che negli ultimi tre

uffici menzionati si realizzano, all'interno dello sportello, tanto i colloqui propedeutici per la fase istruttoria che quelli della fase esecutiva della misura, con evidenti e positive ricadute soprattutto nei territori più distanti dalla sede dell'uepe di Caltanissetta.

Nella medesima direzione, per favorire la giustizia di prossimità, il Dipartimento ha, ormai da anni, promosso iniziative volte alla delocalizzazione degli uffici attraverso sportelli dislocati presso sedi messe a disposizione da enti locali e/o da associazioni, privilegia i territori dove è maggiore la presenza degli utenti, nonché quelli particolarmente distanti dall'ufficio e/o scarsamente collegati dalla rete pubblica di servizi.

Gli sportelli, che sono generalmente gestiti da funzionari di servizio sociale, con l'apporto di volontari adeguatamente formati e di altri professionisti del settore giustizia, offrono attività informative, di consulenza, di orientamento e di segretariato sociale, di ricerca ed attivazione di progettualità relative alla giustizia riparativa e/o volontariato, di promozione dei rapporti con il terzo settore ed implementazione del numero delle convenzioni locali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

§3.4. La semplificazione della fase di avvio del procedimento: la presentazione dell'istanza di elaborazione del programma di trattamento.

Il Dipartimento ha proposto, in via sperimentale, l'avvio sul sito del Tribunale di Roma, di una piattaforma *on line* che consenta di reperire ogni informazione utile per accedere alla messa alla prova ed ai lavori di pubblica utilità e permetta, al contempo, la presentazione delle richieste del programma di trattamento per la Map, attraverso la compilazione di un *form* predisposto ad hoc. L'imminente avvio della sperimentazione di questa piattaforma permetterà di effettuare in modalità digitale, semplice, corretta e completa, la presentazione delle istanze di elaborazione del programma di trattamento per la Map ricorrendo all'autocertificazione. L'imputato si impegna a consegnare la relativa documentazione in occasione del primo colloquio con il funzionario di servizio sociale, dopo la delibazione di ammissibilità. Il sistema, al termine della compilazione della domanda, rilascerà una ricevuta che potrà essere validamente presentata innanzi agli uffici giudiziari in sostituzione dell'attestazione di presentazione della richiesta.

L'obiettivo della sperimentazione è quello di ottenere un canale esclusivo per la presentazione dell'istanza di ammissione alla messa alla prova in ogni parte del territorio nazionale, attraverso il sito web del Ministero della Giustizia (www.giustizia.it). In tale modo tutto il processo sarà decisamente semplificato e reso più efficace, l'attività degli uffici sarà ridotta significativamente e i funzionari potranno essere impiegati in processi lavorativi più incisivi e professionalizzanti, con notevole risparmio di tempi e di energie.

§3.5. *Lo snellimento dell'attività istruttoria concordata con la magistratura.*

L'istituto della messa alla prova esige la realizzazione di programmi individualizzati per persone imputate, ponendo parallelamente attenzione al soddisfacimento degli interessi della vittima, nella prospettiva di una più ampia valorizzazione della mediazione penale e della giustizia riparativa.

L'assistente sociale e gli altri professionisti dell'uepe, 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'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 di indirizzo emanate il 30.08.2019 con nota n.44717, tengono conto delle caratteristiche dell'imputato che richiede la misura, evidenziato nella prima parte della trattazione della presente relazione.

Per tale ragione, si è ritenuto necessario che, per la predisposizione dell'indagine, si concordasse con i tribunali l'invio di una relazione, prodotto di un'attività istruttoria semplificata, oppure la sola presentazione del programma di trattamento, riservando una istruttoria più articolata alle situazioni che, per complessità, richiedessero un supporto informativo più approfondito.

Le linee di indirizzo, inoltre, hanno 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. L'obiettivo è il potenziamento del 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.

§3.6. *La sottoscrizione del verbale delle prescrizioni, preferibilmente in sede di udienza.*

L'articolo 464 *quater* c.p.p. non indica davanti a quale autorità debba essere sottoscritto il verbale di messa alla prova. A tal proposito si ritiene auspicabile che vi provveda, in udienza, il magistrato che dispone la misura, in primo luogo perché si ha certezza dell'inizio della messa alla prova ed inoltre perché l'imputato può fornire direttamente in quella sede, il suo consenso immediato in occasione di eventuali modifiche al programma di trattamento. Del resto, è prassi comune e consolidata nei paesi europei e occidentali che la sottoposizione ai vincoli delle misure di *probation* avvenga direttamente alla presenza dell'autorità giudiziaria. Si sta lavorando, pertanto, nella direzione di intese con i tribunali, affinché il giudice che adotta l'ordinanza provveda in sede di udienza direttamente alla sottoposizione agli obblighi inerenti la messa alla prova, allo scopo di invertire la prassi fino ad oggi comunemente adottata (sottoposizione presso gli Uepe), in analogia a quanto è previsto dalla normativa per l'affidamento in prova al servizio sociale¹, al fine di ridurre tempi ed attività a parità di risultati. Rimane compito precipuo dell'uepe, invece, seguire la gestione della misura, verificare il rispetto degli impegni assunti dall'imputato e relazionare al magistrato.

Si richiama a tal proposito il protocollo che l'Ulepe di Trento ha recentemente sottoscritto con il Tribunale di Rovereto, che introduce tra le altre anche questa buona prassi, in un'ottica di razionalizzazione dei tempi di esecuzione della misura e di alleggerimento dei compiti burocratico-amministrativi dell'ufficio.

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

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

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

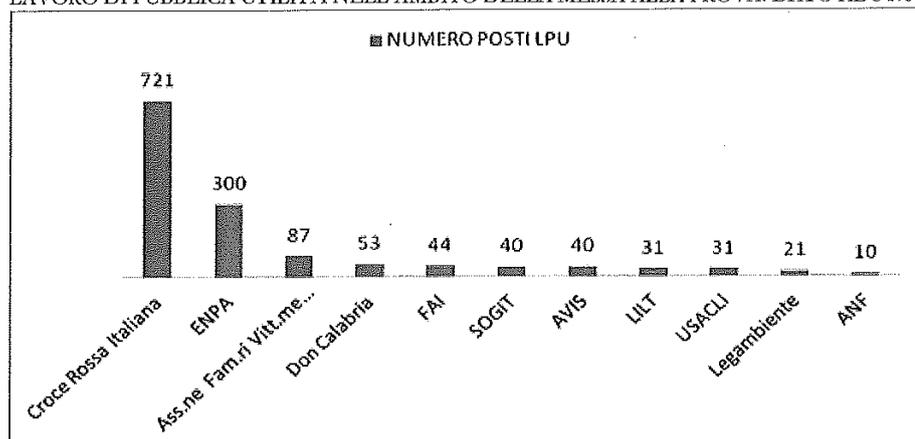
Per quanto concerne in particolare l'incremento delle convenzioni nazionali per lo svolgimento del lpu ad oggi, come risulta dal Grafico 15, sono state stipulate a livello centrale importanti convenzioni con la Croce Rossa Italiana-CRI, l'Ente nazionale protezione animali -

¹ Art. 91 c.6 Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario: il verbale è sottoscritto davanti al direttore dell'istituto nel quale il condannato trovasi detenuto o davanti al direttore del centro di servizio sociale indicato nel comma 2 se il condannato non trovasi ristretto in istituto.

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, Legambiente, Associazione Volontari Italiani Sangue – AVIS, l'Associazione Soccorso Ordine San Giovanni d'Italia, l'Associazione Nazionale Forense – ANF. Le suddette convenzioni nazionali rendono disponibili presso le strutture locali e territoriali delle associazioni e degli enti coinvolti ben 1.338 (Grafico n. 15) posti per lo svolgimento del lpu in favore della collettività per l'adempimento dell'art. 168 *bis* c.p.

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

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



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Si segnala, in particolare, l'incremento di posti disponibili per lo svolgimento del lpu da parte della Croce Rossa Italiana, di Legambiente e del Fondo Ambiente Italiano (FAI). Si rappresenta, inoltre, che tali dati sono il risultato di approfondita attività di monitoraggio effettuata in collaborazione con gli enti convenzionati a livello centrale, tesa a rilevare l'incremento delle disponibilità di posti per lo svolgimento del lpu, l'effettivo utilizzo degli stessi da parte degli imputati, oltre a informazioni relative alle buone prassi e ad eventuali criticità.

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

Grazie a un recente aggiornamento del programma informatico per il protocollo in uso presso gli uepe², 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 hanno beneficiato delle singole convenzioni stipulate a livello centrale.

Tale sistema consente inoltre di affermare che, dal giugno 2019 ad oggi, sono 1.439 gli imputati adulti sottoposti alla misura della messa alla prova che hanno potuto svolgere il lavoro di pubblica utilità presso le strutture locali degli enti firmatari di convenzioni con il Ministro della Giustizia a livello centrale.

Contestualmente alla stipula delle convenzioni, prosegue l'azione di promozione di protocolli nazionali tesi a pervenire localmente alla stipula di convenzioni per lo svolgimento del lpu da parte dei tribunali. Ad oggi, sono stati stipulati tre protocolli nazionali, rispettivamente con l'Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti (sottoscritto il 26/07/2017), con la Caritas italiana (sottoscritto il 14/11/2019) e, più di recente con la Diaconia Valdese (sottoscritto il 31.03.2021).

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

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

Gli uffici locali, al fine di implementare le possibilità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità 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 e 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. A tale riguardo, alcuni validi esempi sono da individuare nelle convenzioni stipulate 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;
- Benevento fra il Tribunale, la Croce Rossa Italiana e l'Uepe;

² Circolare n. 3 del 25 giugno 2019 "Aggiornamento programma Pegaso".

- Cassino fra il Presidente del Tribunale e l'Ordine degli avvocati con la collaborazione del locale ufficio di esecuzione penale esterna;

- Napoli fra il Tribunale e una locale associazione di volontariato.

Tali importanti convenzioni locali consentono agli imputati di effettuare il lavoro di pubblica utilità direttamente presso le strutture e i servizi dei palazzi di giustizia, in modo da supportare gli uffici giudiziari, in particolare favorendo la digitalizzazione dei procedimenti penali e lo svolgimento delle altre attività proprie delle cancellerie, nonché l'accoglienza al cittadino.

Considerevole è risultato inoltre il lavoro degli uffici di esecuzione penale esterna teso al maggiore coinvolgimento di altre articolazioni territoriali di amministrazioni statali. A tale riguardo, particolarmente apprezzato è risultato lo sforzo compiuto dagli Uffici di esecuzione penale esterna di **Lecce** con la stipula di una prima convenzione per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova fra il Tribunale Ordinario di Lecce e la **Soprintendenza archeologica Belle Arti e Paesaggio** per le province di Brindisi, Lecce e Taranto; dall'Ufficio di Perugia con la stipula della convenzione fra il **tribunale ordinario di Perugia** e il Ministero per i Beni e le attività Culturali e per il Turismo-Direzione Generale Archivi-**Archivio di Stato**; dall'Ufficio di Napoli con la sottoscrizione, avvenuta lo scorso 25 marzo, di una importante convenzione locale tra il Tribunale di Torre Annunziata e il Parco archeologico di Pompei che consente a venti imputati in messa alla prova di svolgere il lavoro di pubblica utilità per la salvaguardia e valorizzazione di tali importanti beni culturali.

Si segnalano, inoltre, le convenzioni stipulate **tra i tribunali e le Università statali**³ per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova. Le attività svolte dagli imputati nei predetti Atenei riguardano molteplici e diversificati ambiti: servizi amministrativi e di portierato, cura del verde, supporto al personale, pulizia aree esterne delle università, custodia delle biblioteche e delle aree di studio, servizi di piccola manutenzione, giardinaggio, assistenza informatica. Si segnala che la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane – CRUI, contattata da questo Dipartimento, si è resa disponibile a promuovere presso i Rettorati la stipula di tali convenzioni locali con i tribunali ordinari per lo svolgimento del lpu.

Ancora, si ricorda la sottoscrizione, il 14 febbraio 2020, di un importante protocollo d'intesa tra **ANCI Sicilia** e l'**Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna di Palermo** teso a facilitare 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. Accordi analoghi sono in fase di definizione anche presso altre realtà, ad esempio, l'Ufficio interdistrettuale di Cagliari.

Sono in itinere diverse interlocuzioni, presso alcuni uepe, con le **Diocesi** per la stipula di convenzioni locali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità presso servizi territoriali di

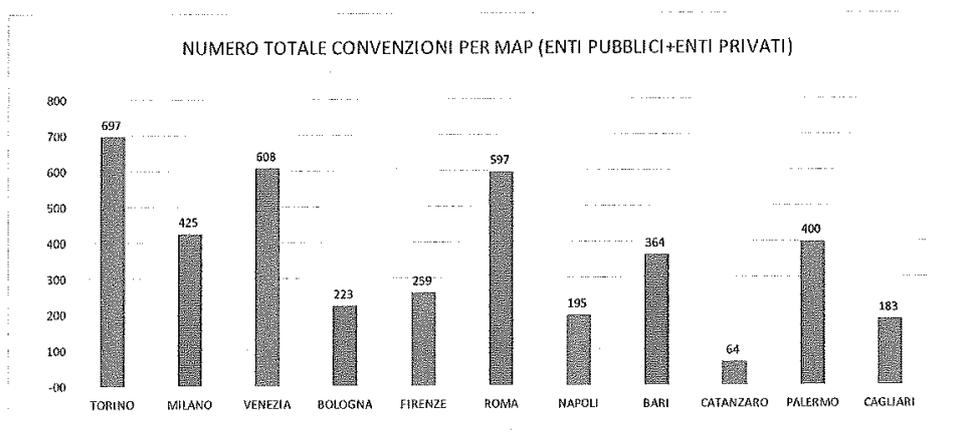
³ Bari, Genova, Teramo, della Toscana e il Consorzio Universitario Mediterraneo Orientale.

sostegno alle forme di povertà estrema. Tali accordi sono importanti per il numero e la qualità dei posti resi disponibili.

Complessivamente, al 31.03.2021 le convenzioni stipulate dai presidenti dei tribunali a livello locale per lo svolgimento del lpu ai fini della messa alla prova per adulti monitorate da questo Dipartimento sono 4.015 distribuite su tutto il territorio nazionale (Grafico 16).

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.

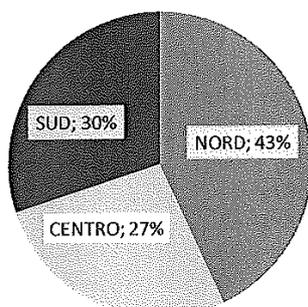
GRAFICO N. 16 - NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 17 — NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA DEL PAESE. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.

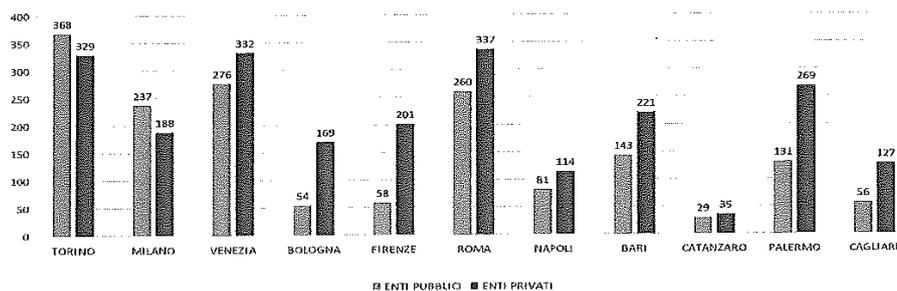
NUMERO TOTALE CONVENZIONI PER MAP (ENTI PUBBLICI+ENTI PRIVATI)



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 18 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL’AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.

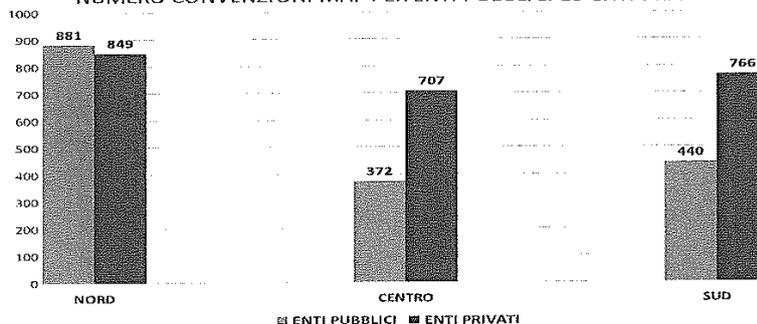
NUMERO CONVENZIONI MAP PER ENTI PUBBLICI ED ENTI PRIVATI



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

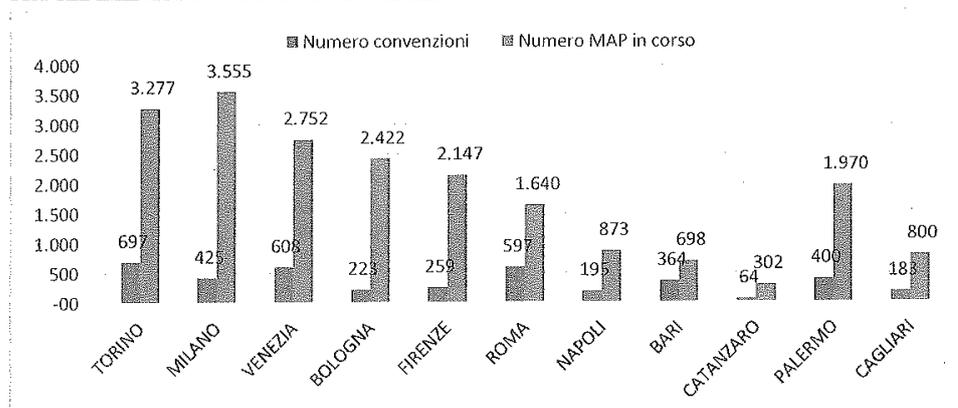
GRAFICO N. 19 – NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL’AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.

NUMERO CONVENZIONI MAP PER ENTI PUBBLICI ED ENTI PRIVATI



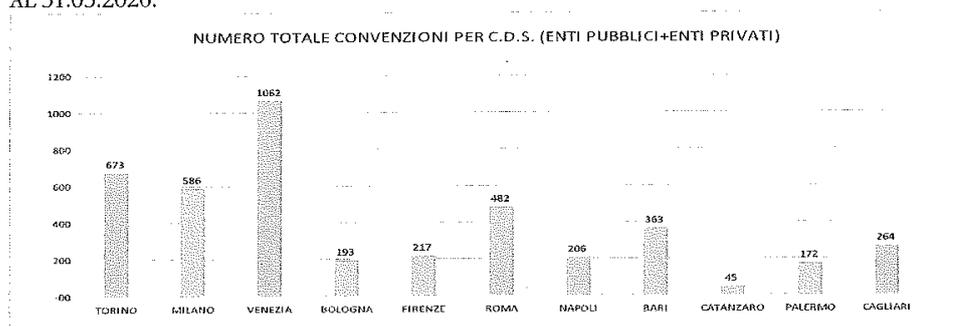
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 20 - NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI FINI DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA E NUMERO DI PROCEDIMENTI PER MAP IN CORSO. DATI AL 31 MARZO 2021.



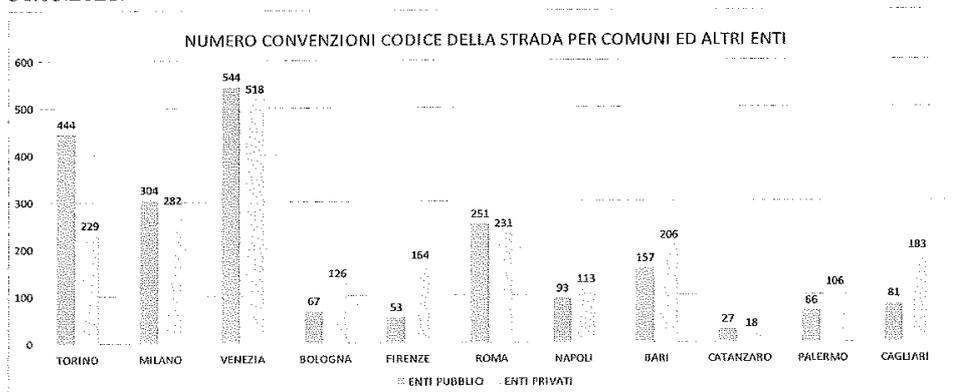
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 21 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI AI SENSI DEL D.M. 26.03.2001. RILEVAZIONE AL 31.03.2020.



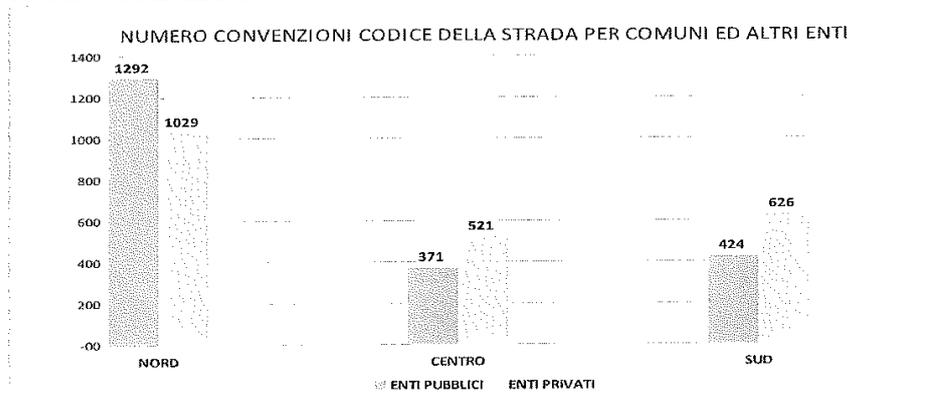
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 22 – NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001. DATO RIPARTITO PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.



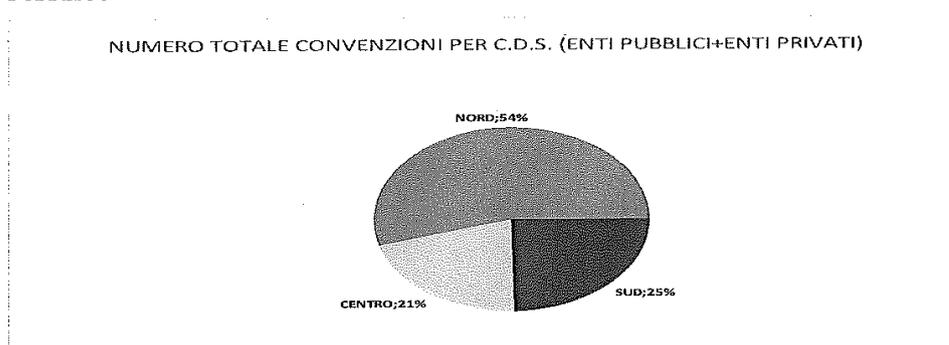
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 23 – NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA DEL PAESE E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.



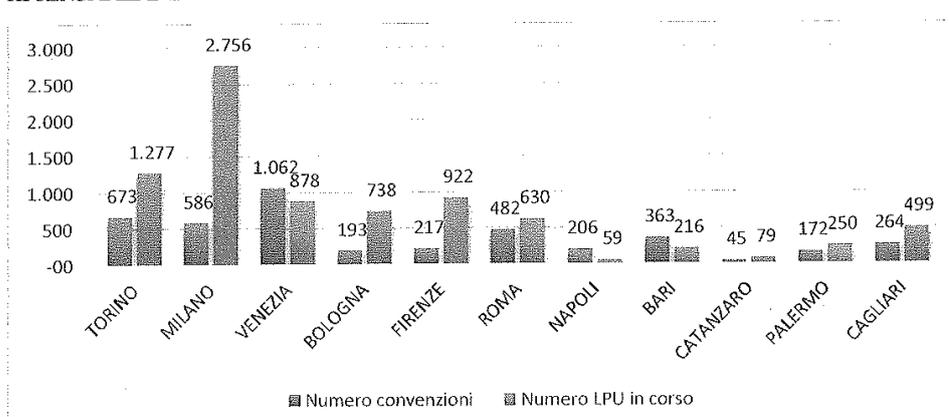
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 24 – NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA DEL PAESE E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.



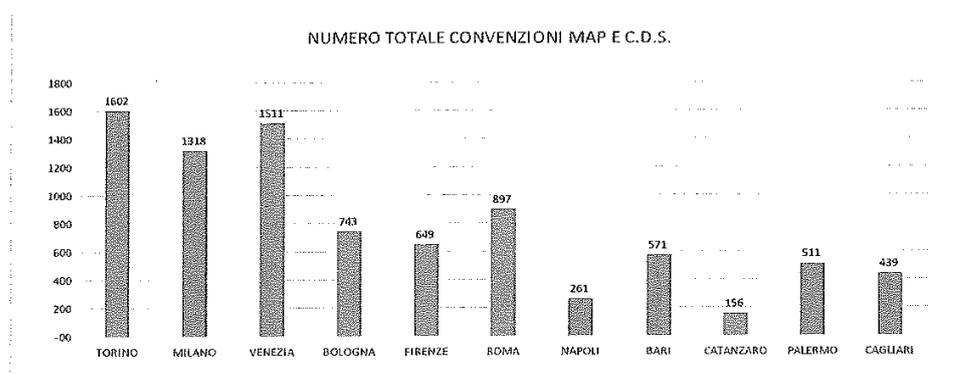
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 25. - NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001 E NUMERO DI LPU. DATI AL 31 MARZO 2021.



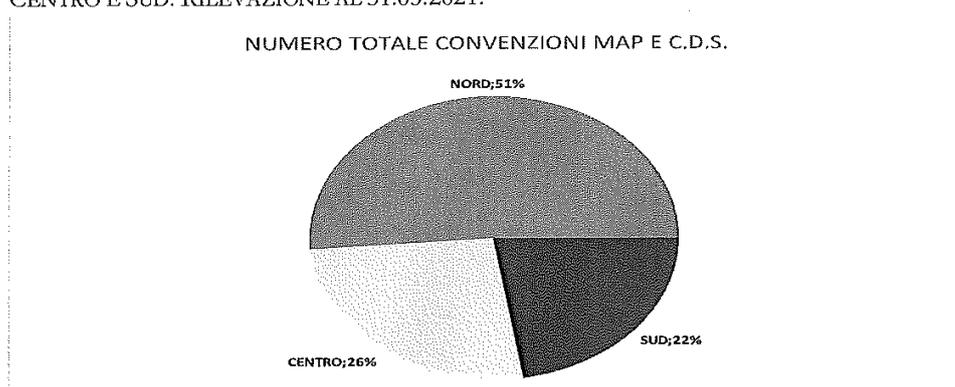
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 26 - NUMERO TOTALE DELLE CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015, STIPULATE NEL TERRITORIO NAZIONALE DAI TRIBUNALI ORDINARI CON LE STRUTTURE PREVISTE DALLA LEGGE (COMUNI E ALTRI ENTI). DATI AL 31.12.2021.



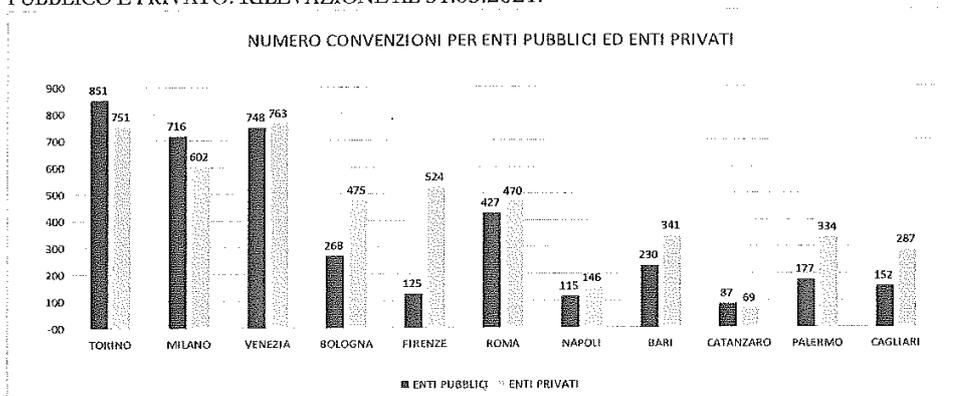
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 27 - NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015. DATO RIPARTITO PER NORD, CENTRO E SUD. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.



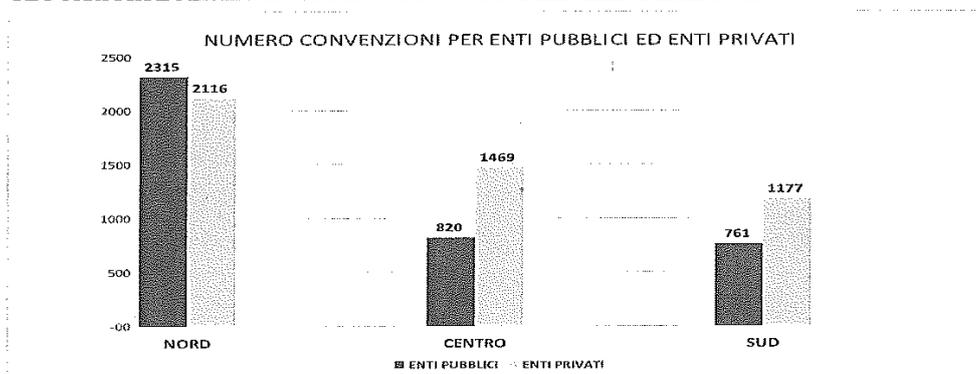
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 28 - NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015. DATO RIPARTITO PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 29 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 26.03.2001 E DEL DM 88/2015. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA E PER ENTE PUBBLICO E PRIVATO. RILEVAZIONE AL 31.03.2021.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPPF.

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

Hanno contribuito significativamente a tali risultati, oltre alcune innovazioni, anche normative⁴, e le azioni attivate localmente, su preciso impulso e con il coordinamento di questo Dipartimento, di seguito riportate:

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 lavoro di pubblica utilità. La individuazione accurata da parte degli Uffici di esecuzione penale esterna delle attività da far svolgere in concreto agli imputati, assicurata dal referente locale lpu, risponde inoltre all'esigenza di assicurare la funzione riparativa della misura, mediante specifiche attività non retribuite di risarcimento del *minus* che l'illecito ha provocato alla collettività.

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.

⁴ Il decreto legislativo n. 124, del 2 ottobre 2018 ha reso stabile, a decorrere dal 2020, l'operatività del Fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per i soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità.

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

Il Dipartimento si è adoperato, sin dalla sua costituzione, per la promozione della cultura del volontariato nei servizi, puntando su un modello di lavoro professionale che includesse la collaborazione del volontariato come parte attiva nell'ambito dell'esecuzione penale esterna e delle misure e sanzioni di comunità. Gli obiettivi prefissati per la valorizzazione del volontariato, nel corso del 2020, hanno riguardato, pertanto, azioni mirate a facilitare e a incrementare l'inserimento degli assistenti volontari ex art 78 OP presso gli uepe nonché la promozione di iniziative progettuali, accordi e protocolli con le associazioni di volontariato e del Terzo settore.

Per il superamento della criticità rilevata dagli uffici relativamente alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese sostenute dai volontari, per gli spostamenti finalizzati ad effettuare interventi di prossimità nei programmi trattamentali, il Dipartimento ha previsto, applicando, in via analogica, la disciplina del Terzo Settore anche ai volontari ex art. 78 O.P e prevedendo, in particolare il rimborso delle spese effettivamente sostenute dal volontario per l'attività svolta nell'interesse dell'ufficio, nei limiti previsti dalla legge (art. 17 commi 3 e 4 d.lgs 17/2017) e il pagamento degli oneri per la copertura assicurativa (art. 18 comma 3 d.lgs 17/2017).

Le azioni messe in campo dal Dipartimento hanno, inoltre, riguardato un costante coordinamento e monitoraggio delle attività del volontari, singoli o associati, nonché azioni di impulso e stimolo mirate al coinvolgimento delle associazioni di volontariato nella condivisione e progettazione di interventi in ambito di misure penali esterne e di comunità, oltre che di sensibilizzazione della comunità esterna ai temi della giustizia e della esecuzione delle pene all'esterno del carcere. Al fine di favorire una migliore azione di coordinamento e monitoraggio delle risorse territoriali è stata disposta, negli uffici, la nomina di referenti interdistrettuali per il volontariato con i compiti di curare l'andamento delle attività svolte dai singoli volontari e il relativo monitoraggio nonché di effettuare una ricognizione degli accordi e dei progetti realizzati con gli Enti di volontariato.

Sebbene il numero dei singoli volontari, autorizzati a prestare servizio presso gli Uffici di esecuzione penale esterna secondo art.78 O.P. risulti esiguo, soprattutto se paragonato ai volontari che operano negli istituti penitenziari, numerosi e in crescita risultano gli accordi che gli uffici stipulano con associazioni di volontariato territoriali.

Gli ambiti di intervento del volontariato, in forma singolo o associata, nel sistema di *Probation* italiano riguardano principalmente:

- attività di sensibilizzazione della comunità locale, delle organizzazioni di volontariato degli enti del terzo settore sui temi della giustizia riparativa, del lavoro di rete, della progettazione partecipata e della co-progettazione, della educazione alla legalità;
- attività di promozione di politiche orientate a realizzare un'articolata azione di prevenzione e recupero della devianza e una nuova visione dell'esecuzione penale esterna, calibrata sulle misure di comunità sempre più responsabilizzanti e che richiedono l'indispensabile contributo della comunità locale;
- sportelli accoglienza MAP;
- attività di ricognizione-mappatura e monitoraggio delle risorse socio-sanitarie pubbliche e private presenti sul territorio;

A titolo esemplificativo, si elencano alcune progettualità degli uffici di esecuzione penale esterna, realizzate con le associazioni di volontariato e mirate al conseguimento degli obiettivi di sensibilizzazione e di politiche inclusive della comunità locale e dell'associazionismo: il progetto dell'UIEPE di Palermo "Comunità e sanzioni penali: un volontariato deuteragonista" al quale ha partecipato anche il Centro Giustizia Minorile; il progetto ha dato notevole impulso alla rete regionale uepe - terzo settore e ha elaborato delle linee guida per la collaborazione tra gli uffici di esecuzione penale esterna e gli enti del terzo settore in Sicilia, unitamente al MOOC (Massive Open Online Course⁹, trattasi di un corso fruibile on line dagli operatori della giustizia e del terzo settore sui temi della co-progettazione e dello sviluppo, riutilizzabile nel tempo e rivolto a tutti gli *stakeholder* del territorio). In quasi tutto il territorio della regione siciliana sono stati inoltre firmati accordi con il Centro Servizi Volontariato (CSV) con l'obiettivo di sensibilizzare la comunità e le organizzazioni di volontariato sui temi del lavoro di rete, la progettazione partecipata e la giustizia riparativa.

Si evidenzia, inoltre, come buona prassi, quanto realizzato dall'uipe Toscana e Umbria, con l'istituzione degli Spin presso gli uepe, e la convenzione con il Centro Servizi Volontariato Toscana (CESVOT) per la messa alla prova attraverso il coinvolgimento delle numerose associazioni aderenti al CESVOT (4500). Il protocollo d'intesa con il CESVOT ha delineato delle linee guida operative e la condivisione on line di un *ebook* curato dall'uipe di Firenze; sono state inoltre intraprese interessanti iniziative per fornire un'informazione capillare alle associazioni che collaborano con gli uffici dell'interdistretto; la forte collaborazione con le realtà del volontariato ha anche consentito l'apertura di sportelli degli uepe sul territorio (nell'ottica della delocalizzazione in linea con le indicazioni dipartimentali) presso locali messi a disposizione dalle associazioni.

I volontari ex art.78 OP nelle articolazioni territoriali del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità risultano altamente professionalizzati poiché provengono, per lo più, dal servizio civile

universale o sono ex tirocinanti dei corsi di laurea in servizio sociale e in psicologia, rappresentando l'esempio di una significativa e positiva esperienza. Dal monitoraggio effettuato presso gli uepe è emerso che gli stessi hanno svolto un approfondito lavoro di rete favorendo la stipula di un alto numero di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità sia da parte di enti pubblici che di associazioni del terzo settore.

Nel corso dell'anno 2020 si è provveduto, infine, ad avviare un confronto operativo con la Conferenza nazionale Volontariato Giustizia, finalizzato ad evidenziare le necessità, i temi e gli obiettivi di maggiore interesse, per il rinnovo dell'accordo nazionale, scaduto nel giugno 2020.

A tale riguardo, la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova ha provveduto a fornire alle associazioni aderenti alla predetta Conferenza la mappatura degli sportelli di prossimità sul territorio e degli sportelli MAP/LPU, dove il volontariato può fornire un importante contributo per informare, in modo capillare, sul territorio, su normative e procedure inerenti le misure e le sanzioni di comunità. Inoltre, ha fornito la propria disponibilità e il necessario supporto - anche attraverso il coinvolgimento dei referenti interdistrettuali per il volontariato - per la realizzazione di una mappatura, a cura della CNVG, e di una banca dati delle agenzie di volontariato, a livello territoriale, impegnate nel settore dell'inclusione ed il reinserimento sociale di persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, previste nell'accordo.

Il patrimonio di azioni e risorse attivate negli uffici dell'esecuzione penale esterna con il contributo del volontariato confluirà nel rinnovo dell'accordo di collaborazione con la CNVG, che verrà sottoscritto a breve, attraverso un evento pubblico, che ha lo scopo di rilanciare il coinvolgimento della comunità e dell'associazionismo nelle misure e sanzioni di comunità.

Si evidenzia che in alcuni territori (Lazio e Toscana) la positiva esperienza dei volontari del progetto di servizio civile "Seguici: per un impegno responsabile nella giustizia di comunità" ha indotto gli stessi a proseguire la collaborazione con gli uepe richiedendo l'autorizzazione a svolgere attività di volontariato ex art.78 O.P.

Le iniziative progettuali del servizio civile rappresentano un segmento importante nelle collaborazioni con il terzo settore ed in particolare con il mondo del volontariato. Lo scorso 15 aprile si sono concluse le attività di servizio civile promosse a livello nazionale con il progetto "Seguici: per un impegno responsabile nella giustizia di comunità". Tali iniziative progettuali, avviate il 20 febbraio 2020, hanno consentito l'impiego di 42 volontari e il coinvolgimento di 11 uffici interdistrettuali, 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:

- migliorare le attività connesse con le indagini socio - familiari per l'accesso alla messa alla prova;
- consolidare la rete delle collaborazioni con il volontariato ed il terzo settore;
- curare il processo di reinserimento della persona superando le difficoltà che hanno determinato la commissione del reato.

I volontari di servizio civile hanno partecipato ad una intensa e articolata attività di formazione, svolta per lo più da remoto a causa dell'emergenza sanitaria, curata sia dal personale interno all'amministrazione che da esperti esterni e, successivamente, sono stati disponibili a svolgere le attività rimodulate rispetto al progetto iniziale, supportando il personale degli uffici della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova e degli uffici interdistrettuali.

Analogamente ai progetti di servizio civile conclusi positivamente nelle precedenti annualità, anche le progettualità sviluppate nell'anno 2020 hanno mostrato la validità del contributo dei volontari di servizio civile in tutte le attività rimodulate 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 alle misure e sanzioni di comunità.

Si evidenzia che, per la prima volta, a seguito di accordi di gemellaggio, previsti dal Dipartimento per le politiche giovanili e del servizio civile universale, con i Tribunali di Venezia, Milano, Firenze e Bari, i giovani volontari, hanno collaborato con gli uffici di cancelleria per favorire il disbrigo delle pratiche finalizzate alla concessione di misure alternative alla detenzione.

L'incremento e consolidamento delle collaborazioni con enti del terzo settore e del volontariato attraverso la creazione digitalizzata di una mappatura delle risorse che favoriscono l'applicazione delle sanzioni e misure di comunità rientra tra le aree di intervento del progetto nazionale avviato il 30 aprile c.a. "PERCORSI: per la promozione di reti nella giustizia di comunità", con il quale questo Dipartimento ha partecipato 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.

La progettualità nel settore del servizio civile universale quest'anno prevede sia la realizzazione del progetto nazionale di cui sopra che la realizzazione di progetti locali, in particolare "2021- la pena utile nel Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e Massa Carrara", "Unire Nodi In Comunità verso l'inclusione (U.N.I.C.I.)" che si svolgerà presso gli Uffici di esecuzione penale esterna di Nuoro, Oristano e Sassari e del progetto "Insieme per la comunità" che sarà realizzato negli uffici delle regioni Puglia e Basilicata

L'auspicio delle iniziative progettuali 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. In quest’ottica anche nell’anno in corso la Direzione generale per l’esecuzione penale esterna e di messa alla prova intende partecipare al bando dei programmi di servizio civile universale attraverso il programma nazionale “Giustizia di comunità tra innovazione e resilienza”; fanno parte del programma il progetto nazionale “Itinerari per l’inclusione nella giustizia di comunità e tre progetti locali presentati dagli uiepe delle regioni Calabria, Puglia e Piemonte Liguria e Valle d’Aosta. I progetti intendono rafforzare l’area dell’accoglienza negli uffici di esecuzione penale esterna ed individuare nuove ipotesi di inclusione sociale nell’ambito delle misure e sanzioni di comunità.

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

L’introduzione e lo sviluppo del paradigma della giustizia riparativa nel sistema della esecuzione penale esterna ha rappresentato una forte innovazione sociale che ha visto impegnati gli Uffici in un significativo processo di cambiamento e in una sfida culturale e metodologica. Le sperimentazioni avviate dagli uepe in materia hanno consentito di spostare il *focus* operativo da una logica reo-centrica all’attenzione verso la vittima, restituendo pari dignità a entrambe le parti e promuovendo la diffusione e l’uso degli strumenti di *Restorative Justice*.

Il procedimento di sospensione del processo con messa alla prova è uno degli spazi di maggiore sperimentazione di pratiche di giustizia riparativa, quali opportunità per ricucire la frattura provocata dall’illecito, nello spirito di rinsaldare il patto di legalità con la cittadinanza, limitare la recidiva e, più in generale, ridurre la conflittualità tra le parti, aumentando la consapevolezza sulle conseguenze dannose subite dalla parte offesa. Accanto ai tradizionali strumenti del lavoro di pubblica utilità e delle attività di rilievo sociale, di natura prescrittiva, si è sviluppato, a partire dalla previsione della mediazione penale nell’istituto giuridico della messa alla prova, un approccio sempre più qualificato al concetto di giustizia riparativa

Con le Linee di indirizzo dipartimentali in tema di giustizia riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime, si è, inoltre, dato l’avvio a una base stabile e uniforme di programmi per la giustizia riparativa e la mediazione penale anche attraverso la definizione degli *standard* qualitativi e dei criteri di selezione per la scelta degli Enti di mediazione penale.

Sebbene nell’anno 2020 sia stata registrata una sospensione, a causa dell’emergenza sanitaria derivante dalla pandemia Covid-19, delle attività di giustizia riparativa, l’adesione da parte degli Uiepe alle innovazioni proposte sul tema della “*Restorative Justice*” ha determinato l’attivazione di un ricco patrimonio di risorse territoriali, costruito anche attraverso progetti e iniziative congiunte, tra il settore minorile e quello dell’esecuzione penale esterna per gli adulti, in ambito di programmazione, definizione di protocolli e accordi, e di progettualità che consentono, oggi, a livello nazionale, l’analisi e la diffusione delle migliori prassi in materia di mediazione penale, giustizia riparativa e tutela delle vittime.

Si citano, a titolo esemplificativo, le progettualità finanziate dalla Cassa delle Ammende nell'anno 2020, attraverso la coprogettazione che ha visto il coinvolgimento degli enti locali e del settore minorile. Le iniziative progettuali hanno riguardato prevalentemente:

- la sensibilizzazione, il confronto e l'informazione sui temi della giustizia riparativa nell'ambito delle sanzioni di comunità, partendo dal coinvolgimento della collettività, al fine di ricostruire i legami nella/ della comunità e per aumentare la fiducia interpersonale, anche attraverso convegni e incontri pubblici aperti alla cittadinanza;
- la promozione di attività di volontariato con valenza riparatoria, ossia azioni che possano, anche simbolicamente, restituire qualcosa di positivo alla persona offesa o alla collettività;
- il sostegno ai processi di responsabilizzazione di imputati/indagati in Messa alla prova, attraverso incontri sia individuali che di gruppo. Si citano, ad esempio, i gruppi di parola, occasione di riflessione e confronto, tra imputati in messa alla prova, circa le conseguenze dannose scaturite dall'illecito;
- percorsi di mediazione penale tra la persona offesa e l'imputato, realizzati da Centri per la giustizia riparativa - pubblici o privati - con i quali gli uffici hanno realizzato progettualità e protocolli;
- lo sviluppo di servizi pubblici alle vittime di reato.

L'innovazione metodologica ha riguardato la costruzione di nuove procedure di lavoro e documentazione tecnica sul tema, con particolare riguardo alla definizione e alla acquisizione di un lessico adeguato alla giustizia riparativa, alla formalizzazione di un modello standard per la stipula degli accordi in tema di attività di volontariato a valenza riparativa e alle procedure di invio ai percorsi di giustizia riparativa.

In linea con i dispositivi europei il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha creato un quadro di riferimento di indirizzo e di coordinamento per orientare gli uepe, incoraggiando, altresì, lo sviluppo di approcci riparativi innovativi.

L'impegno istituzionale, nel corso dell'anno 2020, è stato orientato su tre livelli:

- la costruzione e messa a regime di una capillare rete istituzionale di referenti interdistrettuali per la giustizia riparativa;
- la riorganizzazione sistematica della materia con l'implementazione e lo sviluppo delle Linee di indirizzo in materia e la condivisione di un "approccio di comunità", attraverso la definizione dell'attività di volontariato a valenza riparativa;
- il costante sostegno, alle realtà territoriali, in questo delicato passaggio di paradigma.

Alla luce degli orientamenti dipartimentali suindicati, nell'anno 2020, è proseguita l'azione di diffusione e implementazione delle linee di indirizzo del Dipartimento, con la finalità di tracciare una linea operativa comune ed omogenea e attivare processi e pratiche di lavoro sempre più efficaci; è stata avviata un'azione di monitoraggio delle attività di giustizia riparativa che ha visto il coinvolgimento di tutte le articolazioni territoriali; è stato fornito adeguato supporto ai territori nelle azioni locali e sostegno alla integrazione delle iniziative progettuali realizzate con la Cassa delle Ammende; sono stati realizzati percorsi di ascolto nazionale in materia attraverso la realizzazione di audit con i referenti interdistrettuali per la giustizia riparativa- mirati alla raccolta dettagliata delle attività in corso di attuazione- con la realizzazione di un *webinar* finale - esteso a livello nazionale- per la condivisione di progettualità ed orientamenti operativi.

Il Dipartimento partecipa, inoltre, al Tavolo interistituzionale di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato, organismo che si propone di contribuire a migliorare il sistema di assistenza alle vittime disciplinato dal d.lgs 212/15, assicurando un'attuazione uniforme e adeguata su tutto il territorio nazionale e promuovendo la conoscenza dei diritti delle vittime.

È in corso di realizzazione un portale informativo, accessibile a un'ampia platea di interlocutori, istituzionali e non, per fornire un concreto supporto e sostegno alle vittime attraverso una informazione corretta, trasparente, coordinata ed accessibile sui diritti e le risorse disponibili.

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

Nel 2020 sono stati assegnati all'esecuzione penale esterna 6.800.000 euro sul capitolo 2134 per la realizzazione di attività a favore di soggetti in misure e sanzioni di comunità. Sono stati, inoltre, previsti 230.000 euro sul capitolo 2135 per interventi a favore di soggetti tossicodipendenti seguiti dagli uffici di esecuzione penale esterna. Complessivamente, sui due capitoli, sono stati, pertanto, stanziati 7.030.000 euro, programmati annualmente per il periodo 2020 – 2022.

Nel 2019 erano stati stanziati complessivamente sui citati capitoli 7.830.000 euro. Si è registrata quindi una riduzione nell'assegnazione delle risorse finanziarie, -10,22%.

Le spese del capitolo 2134 per il 2020 sono ripartite in due voci di spesa.

La prima riguarda quelle destinate alla sottoscrizione delle convenzioni con gli esperti ex art. 80 della legge 354/1975, che sono state passate da 4.710.000, previste per il 2019, a 3.897.600 nel 2020 (-17%). Tali risorse hanno consentito di convenzionare nell'arco dell'ultimo anno 263 esperti ex art. 80 così suddivisi: 157 esperti di servizio sociale e 106 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. Nel 2019, invece, erano stati convenzionati complessivamente 362 esperti ex art. 80 OP, così ripartiti: 294 esperti in servizio sociale e 68 esperti psicologi. Nel 2020 le convenzioni sono state, quindi, ridotte a causa del minore finanziamento avuto sul capitolo 2134. Tale scelta è stata conseguente alle nuove assunzioni autorizzate nell'ultimo biennio presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità che hanno ridotto la necessità di ricorrere ai consulenti esterni in servizio sociale. In ragione di ciò, nelle assegnazioni del 2020 si è deciso di incrementare la parte destinata alle convenzioni con gli esperti in psicologia, per rafforzare la multi-professionalità nelle attività di indagine e di esecuzione delle misure e sanzioni di comunità.

La seconda voce di spesa prevista sul capitolo 2134 riguarda le attività trattamentali progettate negli interdistretti, sulla base degli indirizzi programmatici forniti dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità nel documento annuale di programmazione generale. Le risorse assegnate sul capitolo 2134 per le attività progettuali di trattamento, rivolte a soggetti ammessi alla prova o in misura alternativa, sono state lievemente ridotte, da 2.300.000 a 2.256.800 (- 1,88%)

Nel 2020 è stato, invece, confermato lo stanziamento di 230.000 euro sul capitolo 2135, di pari importo a quanto determinato nel 2019, per interventi a favore di soggetti tossicodipendenti in esecuzione di misure e sanzioni di comunità. Tali risorse sono state programmate annualmente per il periodo 2020-2022.

Con la programmazione del 2020 sono stati finanziati complessivamente 254 progetti, di cui 43 hanno avuto come destinatari persone imputate sottoposte alla misura della messa alla prova; 40 sono stati i progetti che hanno riguardato interventi di giustizia riparativa e mediazione penale. I progetti finanziati nel 2020 sono stati realizzati attraverso una progettazione congiunta con enti pubblici e privati del territorio e con gli altri servizi della giustizia minorile, con l'obiettivo di incrementare le risorse da destinare all'ampliamento delle misure e sanzioni di comunità ed alla realizzazione di progetti di reinserimento sociale e lavorativo delle persone in esecuzione penale esterna o in messa alla prova.

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

Gli uffici di esecuzione penale esterna territoriali hanno iniziato nei rispettivi interdistretti l'attività di segnalazione dei soggetti da avviare ai colloqui di orientamento, per la redazione del bilancio delle competenze, e successivo inserimento nelle aziende per lo svolgimento di 200 tirocini

di formazione lavoro per soggetti in esecuzione di misure alternative, in messa alla prova, o in uscita dal circuito penitenziario.

Sulla scia di questa metodologia di intervento, si segnala infine l'accordo siglato dalla Cassa delle Ammende con la Conferenza delle Regioni e Province autonome per la programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale o sottoposte a misure di comunità. A seguito di tale accordo, la Cassa delle Ammende ha emanato un avviso a presentare proposte di intervento in co-finanziamento con le Regioni con uno stanziamento di € 10.000.000 per i progetti di reinserimento socio lavorativo, e di € 500.000 per i servizi di sostegno alle vittime di reato e le attività di giustizia riparativa e mediazione penale. I progetti sono stati elaborati e presentati nel 2019 dai singoli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, congiuntamente ai Centri per la giustizia minorile ed ai Provveditorati dell'amministrazione penitenziaria, 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 sono in corso di realizzazione e hanno una durata prevista di 18 mesi, prorogabili fino a 24, e vedranno quindi impegnati gli Uffici di esecuzione penale esterna per tutto il biennio 2020 e 2021.

Il Dipartimento è impegnato a potenziare la multidisciplinarietà introducendo negli uepe altre figure professionali, quali funzionari o esperti in pedagogia e in mediazione culturale. Inoltre, si è data attuazione al decreto ministeriale 1 dicembre 2017, recante: "Misure per l'organizzazione del personale del Corpo di polizia penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna, nonché per l'individuazione dei compiti e per la selezione del medesimo personale".

Con decreto del Capo del Dipartimento della Giustizia Minorile e di comunità dell'8 aprile 2020 è stato emanato il disciplinare di impiego del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria in forza ai Nuclei insistenti presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, in attuazione del D.M. 1 dicembre 2017 che ha aggiunto, ai principali compiti istituzionali del Corpo, quelli elencati all'art. 2 del suddetto decreto ministeriale e comprendenti:

- l'accertamento dell'idoneità del domicilio ex legge 26.11.2010 n. 199;
- il supporto agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative nell'ambito dell'attività di indagine per la fruizione di misure alternative o di comunità;

- il controllo, sulla base di intese tra l'Ufficio di esecuzione penale esterna e l'autorità di pubblica sicurezza, dell'osservanza delle prescrizioni imposte alle persone ammesse alle misure alternative, competenza rafforzata, per le prescrizioni inerenti la dimora, la libertà di locomozione, i divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi, dalla previsione introdotta ex articolo 8 del D.LGS. 2 ottobre 2018, n. 123.
- la verifica del rispetto delle ulteriori prescrizioni previste nel programma di trattamento degli ammessi alle misure di comunità.

Sono stati assegnati, a seguito della procedura nazionale di mobilità, i funzionari del Corpo con qualifica dirigenziale presso gli uffici interdirettoriali di esecuzione penale esterna, al fine di conferire piena operatività ai nuclei di Polizia Penitenziaria. È stato istituito con ordine di servizio n. 21 del 06/05/2020 del Capo del Dipartimento un gruppo di lavoro che supporti i dirigenti nella fase di avvio dei nuclei sulla corretta applicazione delle modalità di impiego del personale del Corpo e predisponga modelli organizzativi di lavoro quanto più omogenei su tutto il territorio nazionale. È stato, inoltre, predisposto un protocollo operativo per la partecipazione della Polizia Penitenziaria nell'attività di osservazione dei condannati a pena detentiva sospesa, ai sensi dell'art. 656 c.p.p., fornendo indicazioni di carattere generale sull'intervento e la collaborazione di tutti gli operatori coinvolti. Infine, è stata espletata la procedura di mobilità nazionale per l'assegnazione del personale appartenente al ruolo degli agenti e assistenti da assegnare presso le sedi dirigenziali, per garantire i servizi istituzionali di polizia penitenziaria negli uffici di esecuzione penale esterna.

La legge di stabilità 2018, approvata in via definitiva dal Senato in data 23 dicembre 2017, ha previsto una modifica all'art. 13 del decreto legge 17 febbraio 2017, convertito nella legge 13 aprile 2017 e autorizzato l'espletamento di una procedura concorsuale per l'assunzione di 250 funzionari di servizio sociale, successivamente aumentati a 323. Le procedure concorsuali sono state concluse nel 2019, con l'immissione in servizio nel mese di dicembre di 250 nuove unità di personale presso gli uepe del territorio che presentavano maggiori carenze di organico, per sostenere l'attività di gestione e implementazione della messa alla prova e delle altre misure e sanzioni di comunità. La parte rimanente è stata invece assegnata presso i servizi minorili del Dipartimento. Nel 2020 è stato autorizzato lo scorrimento della graduatoria e sono state immesse in servizio 11 unità nel periodo giugno-settembre, 49 a dicembre 2020 e ulteriori 11 a febbraio 2021. Inoltre, è imminente l'immissione in servizio di ulteriori 18 unità.

Con Decreto del 28 agosto 2020 è stato pubblicato il bando di concorso per l'assunzione di 18 dirigenti di livello dirigenziale non generale, appartenenti alla carriera dirigenziale penitenziaria, ruolo di dirigente di esecuzione penale esterna, ai fini della copertura dei posti vacanti nel relativo organico dipartimentale. Le modalità di espletamento delle prove concorsuali sono state rideterminate con PGD 8 aprile 2021, emanato a seguito del DPCM 2 marzo 2021 che ha autorizzato il Dipartimento

della Giustizia minorile e di comunità ad attuare procedure d'urgenza e consentire la conclusione delle prove di esame nel 2021.

Con Decreto 19 novembre 2020 è stata approvata la nuova ripartizione della dotazione organica del personale del comparto ministeri, appartenente alle aree funzionali e ai profili professionali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, e si è provveduto a una migliore e più razionale distribuzione delle risorse sulla base delle effettive necessità degli uffici, dei carichi di lavoro, della configurazione geografica dei territori e delle problematiche specifiche di sicurezza.

Conclusioni.

Pur nella complessità dell'attuale periodo storico, l'Amministrazione ha proseguito nel percorso di sviluppo delle misure sospensivo probatorie, nella convinzione dell'imprescindibile apporto di tali istituti alla prevenzione della recidiva e alla costruzione della sicurezza sociale. La descrizione dei lavori fornita dalla presente relazione evidenzia un quadro in cui ogni apporto (normativo, organizzativo, culturale) viene valorizzato allo scopo: dal rafforzamento della giustizia riparativa, allo spazio offerto al volontariato (in particolar modo quello del Servizio Civile Universale) alla gestione delle risorse economiche, così da comporre uno scenario complesso, che concretizza quella "giustizia di comunità" che punta al superamento dell'autoreferenzialità dell'amministrazione della giustizia nella la presa in carico degli autori di reato, a favore di una pluralità di interventi. Il percorso è ancora lungo e tortuoso, ma può affermarsi che, considerato il breve lasso di tempo dall'introduzione della messa alla prova nel nostro ordinamento, si è sulla strada giusta per realizzare le finalità chiaramente indicate dalla normativa nazionale e sovranazionale in materia.

PAGINA BIANCA