

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CCXXVIII**

n. **2**

## R E L A Z I O N E

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

(Aggiornata al 31 maggio 2016)

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

*Presentata dal Ministro della giustizia*

**(ORLANDO)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 12 settembre 2016*

---

PAGINA BIANCA



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità*

*Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna e per la Messa alla Prova*

## **RELAZIONE AL PARLAMENTO SULL'ANDAMENTO DELLA MESSA ALLA PROVA (ART. 7 COMMA 2 LEGGE 28 APRILE 2014 N. 67)**

### **§ 1 *L'istituto della messa alla prova: andamento statistico e analisi dell'evoluzione del fenomeno*<sup>1</sup>.**

L'attuazione di un moderno sistema di misure e sanzioni di comunità, in linea con gli standard stabiliti dalle regole europee in materia di *probation* R(2010)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, è finalmente passata dalla fase del dibattito sulle politiche della pena a quella dell'effettiva realizzazione.

Dal maggio 2014, in particolare, con l'introduzione dell'istituto della sospensione del processo penale con messa alla prova nel settore degli adulti, gli uffici di esecuzione penale esterna hanno dovuto affrontare una sfida certamente molto importante, una rivoluzione culturale prima ancora che giuridica, che ha richiesto anche un diverso approccio metodologico. Gli Uffici di esecuzione penale esterna hanno risposto prontamente alle nuove esigenze, nonostante le ben note carenze di risorse umane, strumentali e finanziarie.

Al fine di supportare l'azione degli Uffici sono stati messi in campo **interventi straordinari** immediati, quali l'aumento delle risorse finanziarie per convenzionare gli **esperti di servizio sociale** ed il **potenziamento delle strutture**, attraverso l'utilizzo delle risorse aggiuntive del Fondo Unico Giustizia, per un importo complessivo pari 2,5 milioni di euro.

Sono state, altresì, apportate soluzioni di carattere organizzativo sia attraverso protocolli con gli Enti locali, per quanto riguarda l'utilizzo congiunto delle risorse di servizio sociale in essi presenti, sia attraverso protocolli operativi con l'Autorità giudiziaria per stabilire le priorità di intervento.

La situazione critica in cui tuttora versano gli uffici necessita oggi di soluzioni strutturali non più procrastinabili ed investimenti per garantire standard qualitativi di intervento.

---

<sup>1</sup> I dati della relazione sono forniti dalla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna – Osservatorio misure alternative alla detenzione.

La riforma del sistema penale e penitenziario che vuole puntare sull'incremento delle misure e pene alternative al carcere deve investire sui servizi territoriali della giustizia a ciò preposti.

A tale scopo è stato previsto per il prossimo esercizio finanziario uno stanziamento di almeno 10 milioni di euro da investire nell'esecuzione penale esterna in modo da supportare l'operatività degli Uffici territoriali.

A questo si dovrà aggiungere un necessario intervento per aumentare il numero dei funzionari di servizio sociale, attraverso l'indizione in tempi brevi di un concorso pubblico per almeno 300 unità di personale appartenente alla professionalità di servizio sociale.

Altro intervento strutturale è costituito dalla previsione degli Uffici di esecuzione penale esterna di un contingente di personale di polizia penitenziaria, adeguatamente formato, che svolgerà compiti di supporto, quali: gestione banca dati delle forze di polizia, servizio di sorveglianza e sicurezza, servizio automobilistico, accertamento idoneità del domicilio ex lege 199/10 per detenuti domiciliari, ed ulteriori funzioni che saranno stabilite con decreto ministeriale, in fase di emanazione.

Il **rafforzamento del sistema dell'esecuzione penale esterna** è del resto indispensabile non solo per far fronte all'aumento dei procedimenti relativi alla messa alla prova, ma anche e soprattutto per **costruire un sistema adeguato e credibile di sanzioni di comunità** che possa effettivamente surrogare il ricorso alla pena detentiva, come è emerso più volte dai lavori degli Stati generali dell'esecuzione penale e come è richiesto dalle Raccomandazioni europee.

Gli investimenti devono servire per gestire e favorire il cambiamento metodologico, organizzativo e procedurale, indispensabile per il successo delle riforme in atto.

Sotto il profilo metodologico è fondamentale l'identificazione di protocolli di intervento nella definizione di programmi di trattamento differenziati per le diverse tipologie di persone sottoposte alle misure e sanzioni di comunità. Ciò consentirà la definizione di un sistema di valutazione degli interventi, con la determinazione di indicatori di risultato, con riferimento al reinserimento sociale del soggetto e indicatori di impatto con riferimento all'indice di recidiva.

Si ritiene del pari indispensabile la definizione ed il perfezionamento di strumenti scientificamente validati che consentirebbero agli uffici di esecuzione penale esterna, così come avviene ormai da tempo presso i servizi di *probation* di diversi Paesi europei, di assicurare in modo più efficace ed uniforme sul territorio nazionale, la valutazione e gestione dei livelli di bisogno e di rischio di recidiva e di aggressività delle persone che chiedono la sospensione del processo con messa alla prova o altre misure e sanzioni di comunità. Ad oggi, non si dispone ancora di uno *standard* unitario per la valutazione del bisogno e del rischio da parte degli Uffici di esecuzione penale esterna che possa rappresentare per la Magistratura un criterio di riferimento omogeneo nella concessione di misure e sanzioni di comunità. Sarà, pertanto, necessario definire e sperimentare strumenti scientificamente approvati di valutazione, che necessitano di investimenti dedicati. Tali strumenti potrebbero, altresì, favorire l'aumento della percezione della sicurezza nella collettività ed al contempo quella rivoluzione culturale che vede la pena detentiva effettivamente come *extrema ratio*.

Sotto il profilo organizzativo non si può prescindere dall'assunzione di almeno 300 unità di funzionari di servizio sociale, in considerazione della mancata assicurazione del *turn over* da almeno 10 anni e dall'aumento vertiginoso dei procedimenti dal 2006 ad oggi. E' necessario, altresì, investire nel settore tecnologico a supporto dei processi organizzativi ed in particolare nell'acquisizione di un sistema informativo centralizzato che consenta maggiore efficienza nella gestione e informatizzazione delle procedure, oltre all'analisi statistica dei dati di supporto alle scelte gestionali.

Sotto il profilo procedurale si segnala la necessità di adottare un quadro legislativo unitario che superi le divisioni esistenti tra le diverse istituzioni coinvolte (Giustizia, Sanità, Lavoro, Formazione professionale) e favorire l'integrazione con le Regioni e gli enti locali onde poter di disporre di un sistema adeguato di risposta all'attuazione delle misure penali in comunità. Ed in particolare è necessaria una maggiore integrazione con i servizi sociali territoriali in un'ottica di presa in carico multi professionale e multifattoriale, attraverso la programmazione sociale integrata degli interventi per la persona.

Si segnalano, inoltre, i **numerosi dubbi di legittimità costituzionale del probation** processuale sollevati dai Tribunali di merito, con le ordinanze di remissione, sui quali la **Corte Costituzionale** allo stato non si è ancora pronunciata. Il punto cruciale su cui si dovrebbe pronunciare la Corte, nel caso in cui qualificasse in termini sanzionatori l'istituto, sembra essere la soluzione del quesito se il consenso di un imputato possa realmente legittimare l'applicazione di una pena *ante iudicatum*; dovendo, in sostanza i giudici stabilire la natura disponibile o meno della regola di trattamento derivante dalla presunzione di innocenza.

Ai fini di una riflessione valutativa sugli effetti dell'istituto sul sistema di esecuzione penale, e sulle prospettive di sviluppo appare necessario prendere l'avvio dall'analisi dell'andamento statistico e dalle caratteristiche del fenomeno.

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

Va ricordato, al riguardo, che la legge prevede che l'imputato, nel presentare istanza di ammissione alla prova, presenti al giudice il programma di trattamento (o l'attestazione della sua richiesta) rilasciato all'Ufficio di esecuzione penale (d'ora in poi U.E.P.E.) territorialmente competente, che svolge l'indagine socio-familiare.

Ebbene, alla data del 31 marzo 2016 gli Uffici di esecuzione penale esterna avevano in carico 25.453 istanze di sospensione del procedimento con messa alla prova

Alla data sopra indicata, i procedimenti pendenti erano 10.112, mentre quelli archiviati erano 15.341, di cui 12.479 per conclusione e trasmissione della relazione al giudice competente, e 2.862 per impossibilità (rinuncia, improcedibilità, decesso, prescrizione del reato e altri motivi). *Si vedano di seguito i grafici 1 e 2.*

Grafico 1

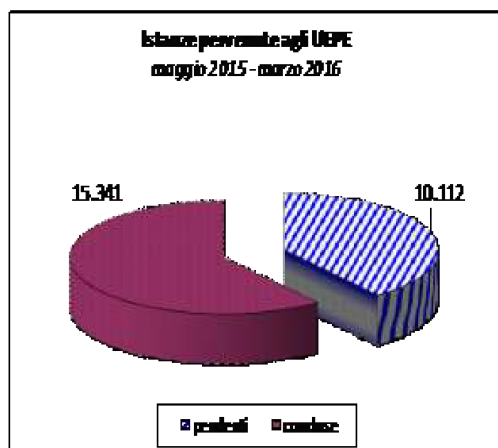
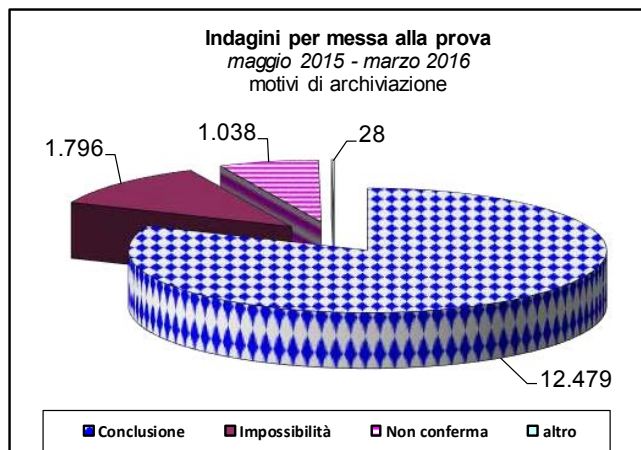
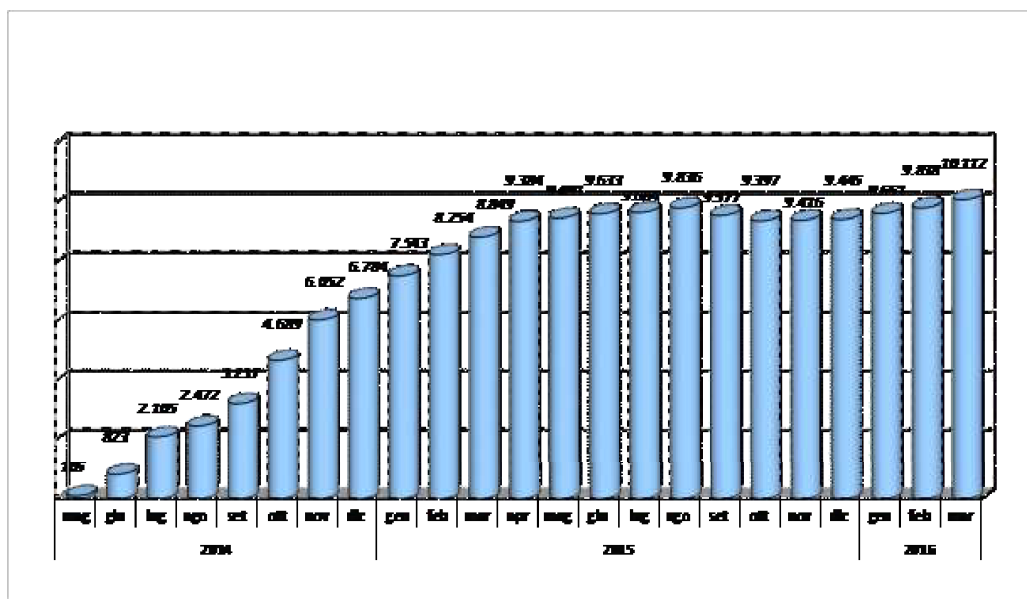


Grafico 2



Il grafico 3 mostra, invece, l'andamento delle istanze pendenti alla fine di ogni mese presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, a partire dall'approvazione della legge fino al 31 marzo 2016.

Grafico 3.

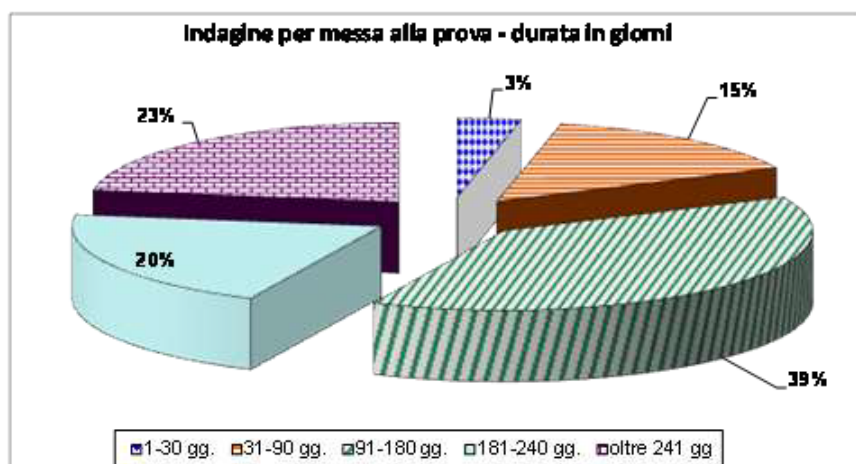


Alla stessa data, erano pendenti presso gli uffici di esecuzione penale esterna 10.112 procedimenti relativi a richieste di programma di trattamento per messa alla prova.

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

Riguardo ai tempi impiegati dagli U.E.P.E. per completare le istruttorie di indagine per la redazione del programma di messa alla prova, dalla rilevazione risulta che il 18% si conclude entro il termine di tre mesi, il 57% in sei mesi, il 20% in 8 mesi e l'ulteriore 23% nel periodo di 10 mesi (Vds.grafico 4).

**Grafico 4.**



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

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

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

rilevazione il 35% dei procedimenti si concludeva nei primi 90 giorni. Il grafico 4 evidenzia come con il crescere delle richieste i tempi di conclusione dei procedimenti si sono allungati in maniera consistente.

E risulta evidente la tendenza alla crescita dell'arretrato che allo stato è pari a circa 10.112 procedimenti.

Le note difficoltà operative degli U.E.P.E., dovute alla gravosa carenza di risorse umane, possono diventare una strettoia dentro la quale rischia di bloccarsi l'attuazione dell'istituto della messa alla prova. Si deve evidenziare, così come è già stato fatto nella relazione dello scorso anno, che il meccanismo adottato dalla legge, per l'avvio del procedimento, concorre ad appesantire tale situazione, poiché ha previsto la presentazione dell'istanza direttamente all'UEPE, senza che vi sia il preventivo vaglio di ammissibilità o improcedibilità da parte del giudice; ciò costringe l'U.E.P.E. a predisporre l'indagine anche in tali casi, con evidente ed inutile aggravio di lavoro.

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

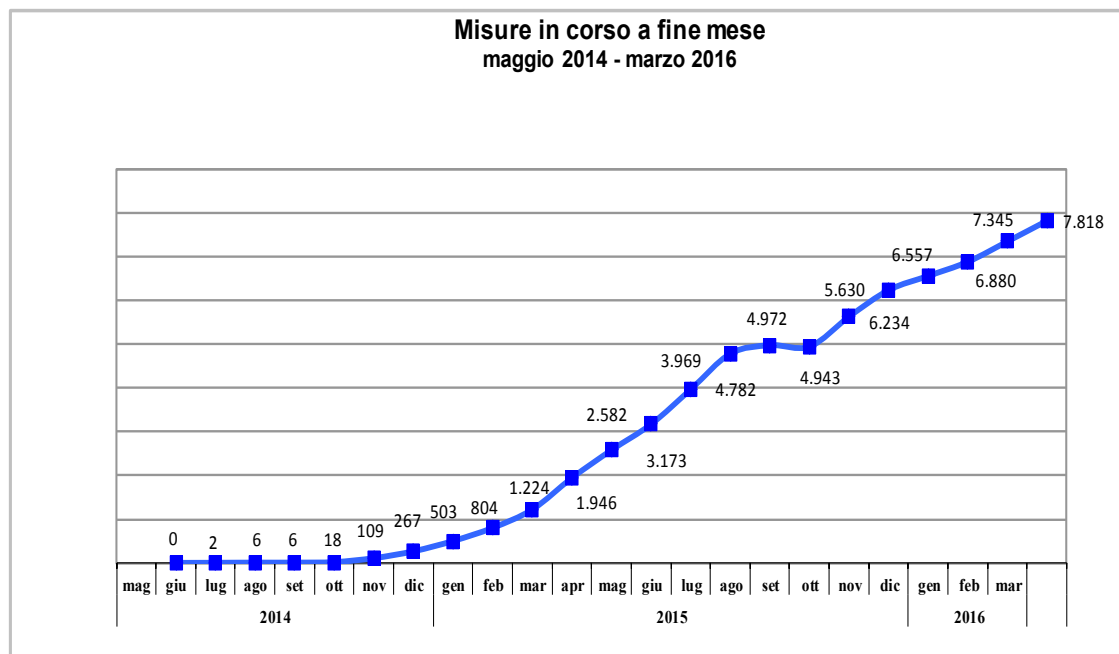
Si ritiene, tuttavia, che un importante elemento di semplificazione dell'iter procedurale potrebbe venire da una modifica legislativa che preveda la presentazione dell'istanza da parte dell'imputato direttamente al giudice, il quale, dopo averne valutato preventivamente l'ammissibilità, richiederà all'U.E.P.E.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

In ogni caso, nonostante le difficoltà organizzative e la complessità degli atti istruttori richiesti dalla legge, l'applicazione della messa alla prova ha comunque raggiunto risultati di rilievo; infatti nel corso dei primi due anni sono pervenute agli U.E.P.E. 12.579 ordinanze di messa alla prova, delle quali 7.818 risultano in corso al 31 marzo 2016;

Il grafico 5 mostra l'andamento della messa alla prova da maggio 2014 a marzo 2016 e contiene le misure in corso alla fine del mese di riferimento.



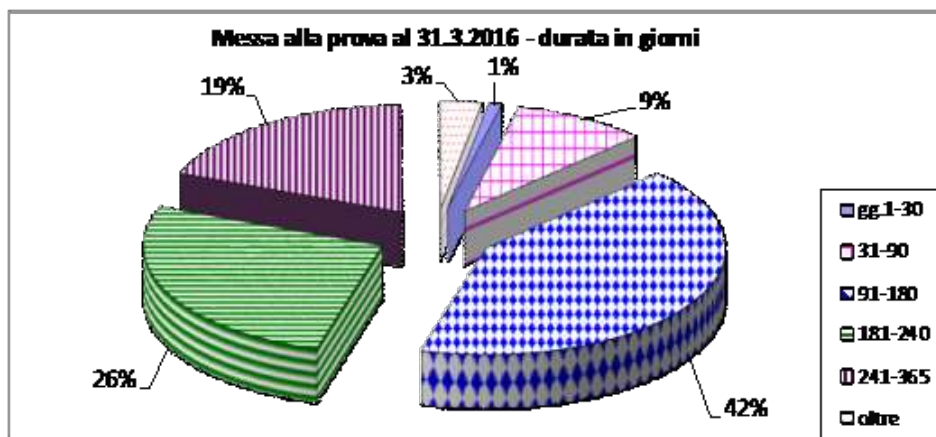
Grafico 5



Come si può vedere, in ambedue i grafici la tendenza all'incremento è costante ed evidenzia segnali di forte accelerazione, in particolare nel primo grafico relativo alle misure pervenute. I dati finora presentati consentono di affermare che la messa alla prova sta trovando sempre più ampia richiesta e applicazione.

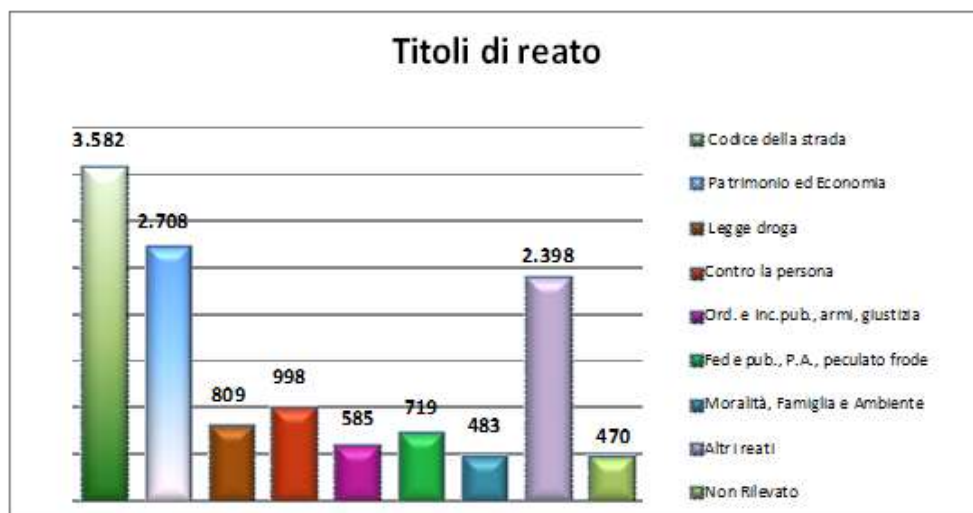
Quanto alla durata della sospensione con messa alla prova, dal grafico 6, articolato sulle stesse classi di durata delle indagini, si rileva che il 97% delle misure si mantiene entro il limite di un anno, in linea con l'ipotesi che di tale misura avrebbero usufruito prevalentemente soggetti con livelli di rischio di recidiva molto basso e imputati per fatti di scarso allarme sociale.

Grafico 6.

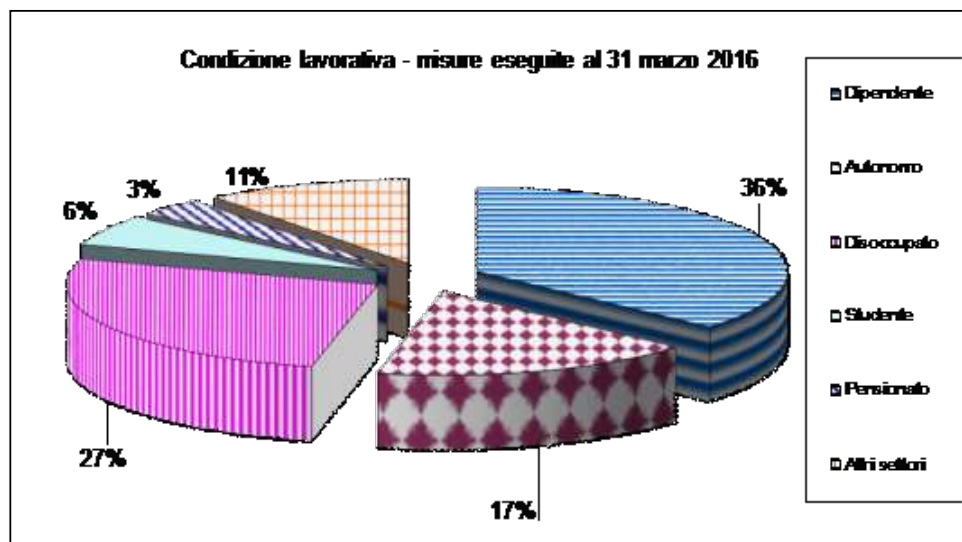


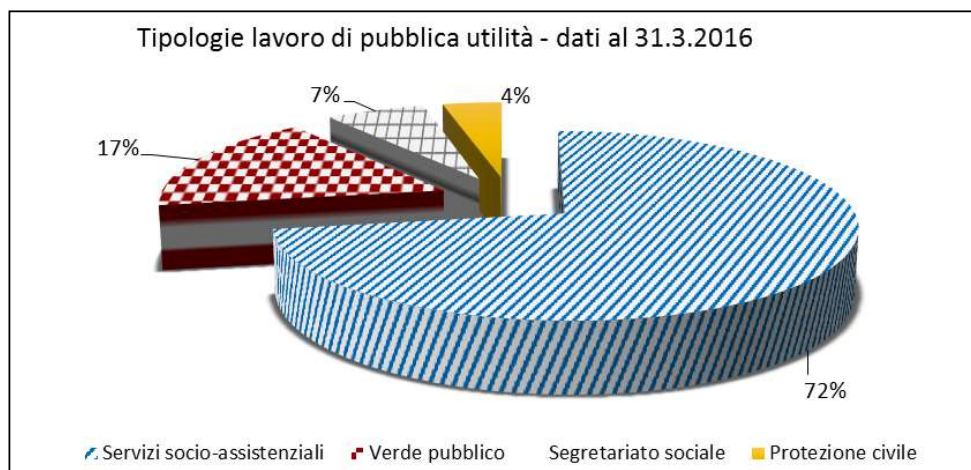
Altri interessanti elementi di conoscenza possono venire dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati messi alla prova: titolo del reato (grafico 7), condizione lavorativa (grafico 8) e tipo di lavoro di pubblica utilità (grafico 9) svolto da tutti i soggetti che hanno eseguito la prova nel periodo considerato.

**Grafico 7**



**Grafico 8**



**Grafico 9**

Come si può constatare dal primo dei tre grafici, la tipologia di reato più frequente riguarda le violazioni al codice della strada (28%), cui seguono quelle contro il patrimonio (21%), contro la persona (7,8%) e della legge in materia di stupefacenti (6,3%).

Quanto alla condizione lavorativa, non sembrano esservi particolari categorie sociali maggiormente coinvolte, salvo quella dei disoccupati; sul totale delle situazioni accertate, il 36 % dei casi riguarda lavoratori dipendenti, il 17% erano lavoratori autonomi, il 27% disoccupati, mentre nel 3% si trattava di pensionati, 6% studenti. L'11% è impiegato in altri settori. Infine la tipologia del lavoro di pubblica utilità assegnato ai soggetti ammessi alla prova che, per circa i tre quarti (72%), si svolge in strutture o servizi socio-assistenziali alla persona, per il 17% riguarda il settore della manutenzione del verde pubblico e dell'ambiente, il 7% attività di segretariato sociale e solo il 4% il settore della protezione civile.

L'analisi svolta finora, deve essere integrata dalle considerazioni suggerite dalla Direzione generale statistica del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, che ha interpellato le Procure della Repubblica, i Tribunali (sez. GIP, GUP e Dibattimento) e la Corte di Cassazione, per un totale di 561 unità di rilevazione. Del totale delle unità di rilevazione, si è avuto un tasso di rispondenza del 63% per le Procure della Repubblica, e del 50% dei Tribunali, nell'insieme delle diverse sezioni. Il campione, seppure parzialmente rappresentativo, ha dato comunque indicazioni significative.

Nel periodo 1 gennaio 2015 – 28 febbraio 2016, sono pervenute agli uffici rispondenti 1.747 richieste di sospensione del procedimento nella fase delle indagini preliminari, di cui 75% accolte e il 2% rigettate per parere negativo del pubblico ministero. Nella fase dibattimentale sono pervenute

5.700 richieste di sospensione, di cui l'80% sono state accolte e 4% rigettate. Al 28 febbraio 2016 risultavano ancora pendenti il 23% delle richieste avanzate nella fase delle indagini preliminari e il 16% di quelle proposte all'apertura del dibattimento.

La Corte di Cassazione ha ricevuto, alla stessa data, 47 ricorsi contro ordinanze di decisione sulla messa alla prova, presentati dagli imputati o dai pubblici ministeri.

Quanto agli spunti di interesse proposti e ai suggerimenti delle strutture giudiziarie, si segnala da un lato l'attenzione e l'interesse professionale rivolti al nuovo istituto, dall'altro le difficoltà incontrate nell'applicazione della norma per diversi motivi, dei quali viene segnalato di maggiore rilevanza in termini di impatto, la carenza di personale degli Uffici di esecuzione penale esterna, che per tale ragione impiegano anche più di sei mesi per fornire al giudice il programma di trattamento necessario per rendere applicabile la misura. Il sovraccarico di incombenze sugli Uffici, oltre a dilatare i tempi di trattazione, rischia di spingere verso un'involuzione burocratica dell'istituto, sotto il profilo dell'effettività del programma di trattamento. Sono, comunque, valutate positivamente le attività di raccordo per la definizione delle intese operative avviate tra le strutture giudiziarie e gli uffici di esecuzione penale esterna.

Gli effetti deflattivi dell'istituto, sui carichi dibattimentali, sono comunque considerati modesti, considerato che molti procedimenti da citazione diretta o da opposizione a decreto penale di condanna, pervengono al dibattimento già prossimi alla prescrizione: non vi è quindi un reale interesse dell'imputato di adire al nuovo istituto. Viene perciò suggerito di modificare le condizioni di applicabilità dell'istituto, facendo riferimento alla pena concretamente irrogabile, piuttosto che alla pena edittale. Ciò amplierebbe in campo di applicazione dell'istituto processuale, evitando anche di impegnare energie e risorse sovradimensionate per reati di scarso rilievo. In ogni caso, i provvedimenti di ammissione alla prova, determinano un aggravamento degli oneri per le cancellerie, tenendo conto degli adempimenti successivi all'ordinanza, di quelli conseguenti all'esito della prova, e ai ricorsi contro i provvedimenti di rigetto.

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

Dopo la fase successiva all'approvazione della legge, in cui sono state approntate e diramate le disposizioni operative, l'applicazione della misura ha preso avvio in maniera graduale ma crescente.

Considerata l'importanza del nuovo istituto, in quanto prima vera misura di probation introdotta nel sistema sanzionatorio, Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e successivamente quello della Giustizia minorile e di comunità<sup>2</sup>, hanno curato con priorità l'azione di indirizzo e coordinamento delle strutture operative dell'esecuzione penale esterna, cui la legge ha attribuito il ruolo di *organo tecnico – amministrativo* incaricato di fornire al giudice le informazioni e gli elementi necessari per

---

<sup>2</sup> Con il DPCM 15 giugno 2015 n. 84 è stato emanato il Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia che, anche a seguito dell'istituzione della messa alla prova, ha spostato l'esecuzione penale esterna dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria a quello della Giustizia minorile e di comunità.

decidere sull'ammissione dell'imputato alla prova e per verificare, in caso di ammissione, l'efficace applicazione dell'ordinanza.

Più nello specifico l'U.E.P.E. deve:

Nella fase istruttoria

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

Nella fase esecutiva

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

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

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

- Lettera Circolare n. 0174874 del 16/5/2004 *“Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. Prime disposizioni di attuazione”*;
- Lettera Circolare n. 0207937 dell'11/6/2014 *“Sospensione del processo con messa alla prova. Modulistica degli Uffici di esecuzione penale esterna”*;
- Lettera circolare n. 0255995 del 17/7/2014 *“Sospensione del processo con messa alla prova. Modulistica degli Uffici di esecuzione penale esterna”*;
- Lettera circolare n. 0351817 del 16/10/2014 *“Criteri di priorità nell'espletamento dei procedimenti”*
- Circolare n. 0078423 del 5/3/2015 *“Programma di trattamento per richiedenti misure alternative – art. 72, c. 2 lett. C dell'ordinamento penitenziario – e sospensione del procedimento con messa alla prova – art. 464 bis c.p.p. – Avvio della sperimentazione”*.
- Nota n. 0326641 del 1/10/2015 *“Convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella messa alla prova”*, inviata a tutti gli Uffici e Provveditorati Regionali del DAP.

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

- per lo svolgimento dell'indagine sociale;

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

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

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

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

Sono stati avviati diversi tavoli di lavoro congiunti tra gli organi amministrativi e quelli della magistratura, che hanno avuto come risultato la predisposizione di accordi operativi e/o linee guida congiunte.

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

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

---

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

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

Una delle aree più delicate è proprio quella relativa ai lavori di pubblica utilità. al cui svolgimento, come noto, è subordinata la prova dell'imputato.

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

A tale scopo, in attuazione dell'art. 8 della legge, è stato emanato il DM 8 giugno 2015, n. 88, che regola la disciplina delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. Ciò ha consentito di avviare nel territorio una nuova fase di intese e accordi più specificamente centrati sulla gestione della messa alla prova, che si vanno ad aggiungere a quelle già sottoscritte per l'applicazione dell'art. 54 del Decreto Legislativo n. 274/2000.

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

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



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

Le convenzioni attivate con enti pubblici e del privato sociale, delle quali questa Direzione generale è a conoscenza, sono alla fine del 2015 n. 3501, per un totale di 13188 posti disponibili.

Regioni	Numero convenzioni enti locali	Numero convenzioni privato sociale	Totale convenzioni	Numero posti disponibili
Abruzzo	92	24	116	500
Basilicata	35	12	47	137
Calabria	24	3	27	142
Campania	58	14	72	430
Emilia-Romagna	106	148	254	1525
Friuli Venezia Giulia	23	18	41	114
Lazio	66	53	119	829
Liguria	34	24	58	202
Lombardia	457	250	707	2197
Marche	73	59	132	519
Molise	13	3	16	71
Piemonte	422	148	570	1498
Puglia	87	111	198	1040
Sardegna	76	125	201	842
Sicilia	94	64	158	533
Toscana	22	155	177	938
Trentino Alto Adige	156	98	254	641
Umbria	38	16	54	262
Valle D'Aosta	46	7	53	114
Veneto	202	45	247	654
<b>Totale</b>	<b>2124</b>	<b>1377</b>	<b>3501</b>	<b>13.188</b>

Va, tuttavia, segnalato che è stata registrata negli ultimi tempi una crescente difficoltà a sottoscrivere nuove convenzioni, nella specie con le cooperative e le associazioni di volontariato, che ritengono eccessivamente penalizzante l'obbligo di sottoscrivere l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali e la responsabilità civile verso i terzi, presso l'INAIL. Le associazioni richiedono di potere adempiere agli obblighi assicurativi per mezzo delle modalità previste dall'art. 4 della legge 266/1999 (legge quadro sul volontariato), che consentono di rivolgersi anche al mercato privato in quanto più vantaggiose in termini economici.

Sulla questione è stata avviata dall'amministrazione della giustizia, un'interlocuzione con l'INAIL, allo scopo di individuare una soluzione che superi tale criticità. È stato chiesto all'INAIL di autorizzare il



ricorso ai meccanismi assicurativi semplificati previsti dalla normativa sul volontariato, in ragione di una diversa interpretazione dall'art. 4 del DPR 1124/1965, comma 1, 9); in alternativa si è proposto di valutare l'applicazione di una tariffa speciale per le categorie svantaggiate ai sensi dell'art. 4 della legge n. 381/1991, compatibilmente con le possibilità finanziarie. Quest'ultima soluzione, tuttavia, sarebbe possibile solo prevedendo uno specifico stanziamento, che andrebbe a compensare i minori introiti dell'INAIL. Un emendamento in tal senso era stato presentato in sede di approvazione dell'ultima legge di stabilità, ma non ha trovato il consenso parlamentare. Sarà reiterata la medesima richiesta per il prossimo esercizio finanziario, in quanto uno stanziamento ad hoc, favorirebbe l'opportunità di accesso alla misura.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15 dicembre 2015, n. 212

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

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

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

Per tale ragione, si ritiene che la mediazione, ove se ne prospetti l'avvio, debba essere gestita, da centri specializzati pubblici o privati, in partenariato con gli U.E.P.E., al fine di evitare l'impegno diretto ed esclusivo degli uffici locali in iniziative di mediazione penale, sostituendola, in caso contrario (indisponibilità della vittima, inopportunità, assenza di una vittima specifica, ecc.), con interventi riparatori predisposti d'intesa con le risorse locali.

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

#### **4. Le criticità evidenziate nei primi due anni di applicazione della misura.**

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

In primo luogo è necessario ridurre i tempi di risposta degli Uffici impegnati nella redazione dei programmi di trattamento, allo scopo di non accrescere i già lunghi tempi processuali con attività di istruzione dei procedimenti eccessivamente dilazionati, e per non vanificare l'accesso alla misura degli imputati sottoposti a misura cautelare, come è stato segnalato da alcune strutture giudiziarie. Se non si interverrà ad integrare le risorse in modo strutturale si potrebbe giungere ad una situazione di blocco, che vanificherebbe gli effetti della riforma.

L'amministrazione ha subito nell'ultimo decennio consistenti tagli agli organici del personale; nel contempo non è stata autorizzata la reintegrazione delle risorse collocate a riposo ma, al contrario, nel rideterminare le piante organiche a seguito della revisione della spesa, si è proceduto con tagli lineari, incidendo sulle professionalità presenti negli U.E.P.E. senza tenere conto delle necessità presenti in tale settore. La dotazione del personale è stata ridotta nell'ultimo decennio del 25,6%.

Nel contempo gli adempimenti amministrativi sono diventati sempre più numerosi: alle tradizionali attività di gestione delle misure alternative e di collaborazione con gli istituti penitenziari, si

sono aggiunti gli adempimenti richiesti per l'esecuzione dei lavori di pubblica utilità, secondo quanto previsto della normativa del Codice della Strada e in materia di stupefacenti, e in ultimo la messa alla prova.

Secondo una rilevazione effettuata dalla Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna, ogni funzionario gestisce mediamente 77,8 incarichi (dato riferito al 31/03/2016).

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

Una ulteriore criticità riguarda la dotazione del personale dirigenziale di esecuzione penale esterna, che ha subito successive riduzioni di organico. Il Decreto legislativo n. 63/2006, aveva previsto complessivamente 55 posti di funzione nell'esecuzione penale esterna, ripartiti tra amministrazione centrale, provveditorati regionali e uffici locali. Il DPCM del 31 gennaio 2012 ha rideterminato il numero dei dirigenti in 39 unità. Il DPCM 84/2015, ha ulteriormente ridotto la dotazione a 34 unità, come previsto nella tabella F allegata al DPCM. Attualmente è in corso una riorganizzazione complessiva dell'amministrazione. Tuttavia, la mancata indizione di nuovi concorsi, e i futuri e già previsti collocamenti a riposo, determineranno la scopertura di alcune sedi dirigenziali, cui si dovrà porre riparo attribuendo incarichi di missione, con gravi difficoltà nella normale conduzione delle strutture periferiche.

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

La legge n. 67/2014 non ha previsto nell'immediato una integrazione delle risorse a favore degli Uffici di esecuzione penale esterna. La riforma quindi ha preso avvio in una fase di estrema difficoltà operativa. Tale criticità è stata temporaneamente affrontata con un'azione di razionalizzazione che si è sviluppata su un doppio versante, uno amministrativo e l'altro di riorganizzazione delle strutture.

Nell'immediato, sono stati previsti stanziamenti straordinari di risorse, per mezzo del Fondo unico Giustizia, sia nell'anno 2015, sia nell'anno in corso, per la stipula di convenzioni con esperti ex art. 80 della legge 354/1975 in psicologia e servizio sociale, e per provvedere alla dotazione delle risorse materiali degli Uffici.

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

Di tale necessità si è tenuto conto nel DPCM 15 giugno 2015, n. 84, emanato ai sensi dell'art. 2 del decreto legge 6 luglio 2013 n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

Con il provvedimento è stato istituito il nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, con l'unificazione in un'unica amministrazione dei settori minorili e dell'esecuzione penale

esterna, che operano nella gestione delle pene e delle sanzioni applicate nella comunità all'esterno degli istituti di pena.

## 6. Conclusioni

Il percorso riformatore in atto volto all'ampliamento dell'area penale esterna deve essere accompagnato dal rafforzamento della capacità istituzionale degli uffici preposti all'attuazione delle riforme e dovrà interessare specificatamente le seguenti aree tematiche:

1. contenere e gestire i livelli di rischio nei soggetti sottoposti a misure o sanzioni di comunità;
2. potenziare le professionalità necessarie negli uffici di esecuzione penale esterna (U.E.P.E.), in modo da rendere più agevole la gestione delle nuove tipologie di soggetti che entrano nel circuito delle misure o sanzioni di comunità;
3. migliorare il livello qualitativo del servizio reso dagli uffici di esecuzione penale esterna;
4. rafforzare i percorsi riabilitativi, finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo del reo;
5. monitorare, analizzare e valutare il lavoro e la metodologia di intervento degli uffici di esecuzione penale esterna.

Sarà, inoltre, presentata una modifica normativa dell'art. 464 bis c.p.p. che consentirà a livello procedurale la pronuncia sull'ammissibilità dell'istanza di sospensione con messa alla prova, prima della richiesta del programma di trattamento all'Ufficio di esecuzione penale esterna competente, ciò al fine di semplificare l'iter procedurale ed evitare richieste irricevibili per carenza dei requisiti di legge.

Ora che è in via di definitivo superamento l'emergenza carceraria è necessario potenziare il sistema di *probation* italiano, completando il percorso riformatore in atto con un'organizzazione adeguatamente dimensionata, fondata sulla multiprofessionalità, integrata con i servizi del territorio, ed è su questo che sta puntando il nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

