

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. CCVII
n. 1

RELAZIONE

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

(Anno 2022)

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

Presentata dal Ministro della giustizia

(NORDIO)

Trasmessa alla Presidenza il 19 maggio 2023

PAGINA BIANCA



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ

RELAZIONE AL PARLAMENTO SULL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN
MATERIA DI MESSA ALLA PROVA E DI PENE SOSTITUTIVE DELLE PENE DETENTIVE,
NONCHÉ SULLO STATO GENERALE DELL'ESECUZIONE PENALE ESTERNA (ART. 7,
COMMA 2 DELLA LEGGE 28 APRILE 2014, N. 67).

INDICE

<i>Premessa: l'evoluzione del sistema di Probation in Italia</i>	<i>pag. 3</i>
 1. Gli interventi per l'attuazione della riforma "Cartabia"	 <i>pag. 6</i>
1.1 Le azioni di sistema	<i>pag. 7</i>
1.2 Gli interventi di incremento delle risorse	<i>pag. 9</i>
1.3 Il sistema informativo dell'esecuzione penale esterna (SIEPE)	<i>pag. 10</i>
 2. L'istituto della messa alla prova. Andamento statistico e analisi dell'evoluzione della Misura	 <i>pag. 12</i>
2.1 Attività di supporto all'azione degli uffici di esecuzione penale esterna	<i>pag. 18</i>
2.2 Specializzazione, sportelli MAP	<i>pag. 20</i>
2.3 Protocolli, assessment e multi-professionalità.	<i>pag. 21</i>
2.4 Interventi in materia di lavori di pubblica utilità.	<i>pag. 23</i>
2.5 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.	<i>pag. 24</i>
 3. L'andamento delle misure alternative alla detenzione	 <i>pag. 29</i>
3.1 I rapporti con la Magistratura di Sorveglianza e le misure alternative alla detenzione	<i>pag. 32</i>
3.2 I rapporti con gli istituti penitenziari e la collaborazione al trattamento intramurario	<i>pag. 37</i>
3.3 Attività di collaborazione con le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)	<i>pag. 38</i>
 4. Attività di impulso dei rapporti con il volontariato	 <i>pag. 38</i>
4.1 Il contributo dei volontari del Servizio Civile Universale	<i>pag. 39</i>
 5. Mediazione penale e giustizia riparativa	 <i>pag. 40</i>

Premessa: l'evoluzione del sistema di Probation in Italia

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 ha introdotto sostanziali e significative modifiche al sistema delle misure e sanzioni di comunità vigente in Italia. Si tratta solo dell'ultimo intervento su un sistema che ha vissuto negli ultimi decenni radicali cambiamenti.

Le prime misure alternative alla detenzione sono state introdotte in Italia con la legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà personale). La legge fu licenziata dopo un iter legislativo molto complesso e una discussione politica avviata già nel dopoguerra.

La spinta decisiva per l'approvazione della legge si ebbe grazie alla Corte costituzionale con la sentenza n. 204 del 1974, nel giudizio di legittimità costituzionale sull'istituto della liberazione condizionale, di cui all'art. 176 del Codice penale. La Corte sancì la necessità di affidare a un organo giurisdizionale la supervisione sull'esecuzione delle pene, e della contestuale previsione di un procedimento di revisione delle modalità di esecuzione delle pene detentive, al fine di dare attuazione piena ai principi di cui all'articolo 27 della Carta. Sulla base del precetto costituzionale, sorgeva infatti l'esigenza di una verifica circa la necessità di protrarre la pretesa punitiva, in relazione al grado di effettivo raggiungimento del fine rieducativo; tale delicata operazione di verifica doveva trovare nella legge una valida e ragionevole garanzia giurisdizionale, oltre che solidi e sicuri parametri di riferimento. Competeva invece all'organo esecutivo predisporre tutti i mezzi idonei per realizzare, nel maggior grado possibile, la finalità rieducativa.

La legge del 1975 introdusse conseguentemente le prime misure alternative (l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà), affidandone la giurisdizione alla sezione di sorveglianza. Fu previsto, inoltre, l'ingresso in carcere di nuove figure professionali che dovevano provvedere agli interventi rieducativi. Furono infine costituiti i Centri di servizio sociale per adulti, dove era assegnato organicamente personale di servizio sociale che collaborava alle attività di osservazione e trattamento negli istituti penitenziari e alla presa in carico delle persone ammesse alle misure alternative alla detenzione in ambiente libero per gli interventi di controllo e sostegno.

L'ordinamento penitenziario fu riformato organicamente nel 1986 dalla legge Gozzini, che ampliò l'ambito di applicazione delle misure esistenti e introdusse nuove fattispecie: la detenzione domiciliare e un nuovo assetto dell'affidamento terapeutico. Introdusse inoltre alcuni benefici premiali (i permessi premio), ampliò la liberazione anticipata e riformò il regime di lavoro all'esterno di cui all'art. 21 OP. Si prevedevano così gli strumenti per l'attuazione di un trattamento progressivo nei confronti delle persone condannate a pene lunghe, fino a consentire la revoca della pena dell'ergastolo con l'ammissione alla liberazione condizionale.

L'art. 47, inoltre, veniva riformato prevedendo al comma 3 la possibilità di applicare l'affidamento in prova al servizio sociale senza l'obbligo di entrare in istituto e sottoporsi alle procedure di osservazione, quando il condannato dopo un periodo di custodia cautelare in carcere era tornato in

libertà, serbando un comportamento che faceva presumere una prognosi favorevole in merito al rischio di recidiva.

Tale disposizione trovò di fatto scarsa o nulla applicazione, in mancanza di una specifica regolamentazione del procedimento e fu oggetto in seguito di esame da parte della Corte costituzionale. La Consulta dichiarò incostituzionale la norma nella parte in cui si prevedeva l'applicazione solo ai condannati che avevano scontato precedentemente un periodo di custodia cautelare e non indifferentemente a tutti i soggetti liberi, di cui era presumibile supporre una minore pericolosità sociale, esponendoli peraltro al rischio di conformazione alla sub cultura delle comunità carcerarie¹.

Per la definizione del procedimento di accesso alle misure alternative dalla libertà si dovette attendere la legge n.165/1998 che rappresentò la prima grande rivoluzione del sistema delle misure alternative. La legge Simeone-Saraceni riformò l'art. 656 cpp prevedendo la sospensione dell'ordine di esecuzione per 30 giorni dal momento della sua emissione, per consentire al condannato di richiedere una delle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario e dal DPR 309/1990 (T.U. in materia di stupefacenti). Tale provvedimento produsse una considerevole crescita delle misure alternative. Nel 2005, anno precedente al provvedimento di indulto, si registrò un flusso di oltre 49 mila procedimenti relativi alle sole misure alternative alla detenzione, cui si aggiungeva la gestione delle misure di sicurezza non detentive e le sanzioni sostitutive. Risultavano inoltre archiviati circa 44.000 procedimenti d'indagine svolti su richiesta della magistratura di sorveglianza, per misure alternative e misure di sicurezza, e attività di osservazione di soggetti detenuti negli istituti penitenziari.

La crescita del bacino d'utenza e dell'impegno istituzionale del settore furono affrontate sul piano organizzativo con la creazione presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna, nel 2002. Presso i Provveditorati regionali, inoltre, furono create strutture dirigenziali di livello intermedio, che curavano il coordinamento tecnico operativo nell'area dell'interdistretto.

La riforma comportò conseguenze anche sul piano della metodologia di lavoro. Gli utenti dei Centri di servizio sociale non erano più solo dei condannati che scontavano la parte terminale di una pena detentiva e che dovevano essere riaccompagnati in libertà attraverso interventi di servizio sociale. Si trattava, ora, di gestire interamente l'esecuzione di un provvedimento penale inflitto a un soggetto libero, dal momento dell'istruttoria fino alla sua esecuzione ed estinzione.

I Centri assunsero, quindi, a partire dal 2005, la denominazione di Uffici di esecuzione penale esterna, e avviarono un lungo e faticoso percorso di riorganizzazione interna, ancora in atto, acquisendo nuove figure professionali e strutturando il lavoro d'équipe per meglio supportare l'attività della magistratura competente.

¹ Rif. Corte costituzionale, sentenza n. 569 del 1989.

Nel frattempo, l'ambito di attività degli uffici continuò ad allargarsi. Gli uffici di esecuzione penale esterna assunsero competenza nella gestione della sanzione del Lavoro di Pubblica Utilità (LPU), prevista dall'art. 54 del decreto legislativo 274/2000 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace), nei casi previsti dall'art. 73 comma 5 del DPR 309/1990 (Testo unico in materia di stupefacenti)² e dai reati del codice della strada, art. 186 comma 9 bis e art. 187 bis del decreto legislativo 285 del 1992³. La legge 26 novembre 2010 n. 199 (Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a un anno) ampliò inoltre i criteri di concessione della detenzione domiciliare. Il limite di pena fu elevato a 18 mesi l'anno successivo dal decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri). Tale misura, prevista inizialmente solo in via provvisoria fino al 2013, diventò definitiva ai sensi del decreto-legge 146/2013, convertito nella legge n. 10 del 21/02/2013, nell'ambito dei provvedimenti più generali adottati dal nostro paese a seguito della sentenza CEDU nel caso *Torreggiani*, che aveva condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione.

Una fase nuova si è avviata con l'approvazione della legge 28 aprile 2014, n. 67 che ha introdotto l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova nel settore degli adulti. Nei paragrafi seguenti vengono esposti nel dettaglio i dati relativi all'andamento della nuova misura di *probation* che negli anni è diventata la misura di maggiore impatto numerico e operativo sull'intero sistema dell'esecuzione penale esterna.

Il D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 *"Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche"* ha modificato l'intero assetto organizzativo del settore dell'esecuzione penale esterna con il passaggio dall'Amministrazione penitenziaria al nuovo Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità.

Come è stato evidenziato, l'ordinamento dispone ora di un ampio ventaglio di misure non detentive che consentono di modulare la risposta sanzionatoria in relazione alla effettiva gravità del fatto-reato, disegnando un sistema di esecuzione penale in linea con la normativa comunitaria e le raccomandazioni provenienti dall'Unione Europea. Come verrà esposto in seguito, le misure e sanzioni di comunità hanno ormai complessivamente superato il numero delle persone sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà personale negli istituti penitenziari. Si è reso necessario, pertanto, assicurare un sistema di supporto amministrativo autonomo, rafforzato e capace di garantire l'attività di indirizzo tecnico e metodologico per un'efficace espletamento dei procedimenti.

Attualmente, l'Amministrazione dispone di una rete di uffici costituita su base provinciale e composta da 11 uffici interdistrettuali (UIEPE), 18 uffici distrettuali (UDEPE) e 45 uffici locali (ULEPE). Sono previste inoltre 16 sezioni distaccate di cui solo 13 effettivamente operative⁴. Come è dettagliato nel

² Norma introdotta DL 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49.

³ Articoli modificati dalla legge 29 luglio 2010, n. 120.

⁴ L'organizzazione territoriale degli uffici di esecuzione penale esterna è stata recentemente ridefinita dai DM 18 e 19 ottobre 2022.

corpo della relazione, sono operativi numerosi sportelli delocalizzati presso i Comuni e i Tribunali ordinari. La presenza capillare delle strutture operative sul territorio ha consentito di costruire un modello di giustizia di comunità vicino al cittadino e integrato con le risorse della rete dei servizi pubblici e privati.

L'ultimo capitolo della storia si è aperto con la riforma introdotta dal decreto legislativo 150/2022 che ha ridisegnato il sistema delle sanzioni sostitutive e ampliato l'ambito di applicazione della messa alla prova. La riforma eleva a quattro anni il limite di pena per la sostituzione delle pene detentive brevi, con lo scopo di contribuire ulteriormente alla deflazione carceraria e prevedere sanzioni penali che si applicano in maniera più certa e rapida, e con l'obiettivo di eliminare in parte il fenomeno dei c.d. "liberi sospesi".

§1. Gli interventi per l'attuazione della riforma "Cartabia"

Sulla Gazzetta Ufficiale del 17 ottobre 2022 è stato pubblicato il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n.150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante la delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari. L'entrata in vigore del decreto legislativo è stata rinviata al 30 dicembre 2022⁵, ai sensi dell'art. 6 del Decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante "Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali (GU Serie Generale n.255 del 31-10-2022)".

Il decreto legislativo n. 150/2022 ha previsto la modifica della legge 689/1981, con l'introduzione delle sanzioni sostitutive delle pene brevi della semilibertà, della detenzione domiciliare, del lavoro di pubblica utilità e della pena pecuniaria sostitutiva, da applicarsi quando il giudice ritenga, anche attraverso opportune prescrizioni, che contribuiscano alla rieducazione del condannato. Sono state previste inoltre modifiche al codice di procedura penale in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova, con l'estensione dell'ambito di applicabilità della misura oltre ai casi già previsti dall'art. 550, comma 2 cpp, individuando ulteriori specifici reati puniti con pena edittale non superiore nel massimo a sei anni che si prestino a percorsi di risocializzazione o riparativi da parte dell'autore di reato. Sono state inoltre riviste alcune norme del processo penale al fine di consentire anche al pubblico ministero di proporre il programma di messa alla prova. Si tratta di una riforma importante che allargherà l'area delle sanzioni di competenza del giudice ordinario e produrrà significativi cambiamenti nel sistema delle sanzioni e misure di comunità, elevando l'efficienza complessiva del sistema sanzionatorio.

⁵ I dati relativi alle sanzioni sostitutive previste dalla legge 689/1981, come modificata dal Decreto legislativo 150/2022, saranno censiti nelle statistiche ministeriali a partire dal 2023.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sta predisponendo gli interventi di miglioramento organizzativo e di indirizzo tecnico professionale al fine di dare attuazione al mandato normativo e degli indirizzi ministeriali. Per la realizzazione degli obiettivi sopra indicati sono state emanate le lettere circolari n. 3/2022, prot. m_dg.DGMC.26/10/2022.0061377.U, e n. 1/2023 prot. m_dg.DGMC.20/01/2023.0003794.U, firmate congiuntamente dai due direttori generali del Dipartimento, recanti le indicazioni operative agli uffici, e in cui vengono delineate le strategie di intervento per l'attuazione della riforma del sistema delle misure e sanzioni di comunità.

1.1 Le azioni di sistema

Come previsto dall'atto di indirizzo per il 2023 e nel Documento di programmazione generale per il triennio 2023 -2025, l'Amministrazione sta operando per incrementare e sostenere procedure di lavoro che pongano gli uffici di esecuzione penale esterna a più stretto contatto con l'autorità giudiziaria e i diversi committenti istituzionali, predisponendo l'apertura presso i Tribunali ordinari e gli Istituti penitenziari dei presidi di prossimità che rendano più efficiente l'attività amministrativa e migliorino l'integrazione operativa con gli interlocutori istituzionali.

Attualmente sono già operativi presso i Tribunali ordinari 30 sportelli delocalizzati e risultano sottoscritti 118 protocolli operativi con la magistratura di sorveglianza. L'obiettivo operativo per il 2023, in vista dell'entrata in vigore della riforma, è quello di rivedere gli accordi e allargare la rete degli sportelli trasformandoli in *presidi di prossimità*, strutture operative costituite presso i Tribunali, sulla base di protocolli da stipulare ai sensi dell'art. 15 della legge 241/1990, che consentiranno di velocizzare l'iter procedurale, di ottimizzare il rapporto con gli utenti, con i servizi e con le istituzioni che, per competenza, interagiscono nella esecuzione delle misure e sanzioni, oltre che con gli enti del Terzo settore che partecipano alla individuazione di progetti d'intervento trattamentale.

Sotto il profilo metodologico, si sta operando per implementare il ricorso alla specializzazione, al lavoro di gruppo e alla costituzione di équipe multidisciplinari che integrino nella gestione dei processi di servizio il personale di Polizia penitenziaria e i funzionari della professionalità pedagogica, che saranno assunti al termine della procedura di concorso bandita a dicembre 2022 dal Dipartimento della Funzione pubblica, e che saranno espletati con le procedure RIPAM entro il 2023.

Tutto ciò allo scopo di favorire la predisposizione di programmi di trattamento sempre più individualizzati, rispondenti ai bisogni dei condannati o imputati in messa alla prova, per ridurre la recidiva e contribuire al miglioramento della sicurezza sociale.

Per lo sviluppo del lavoro multiprofessionale è strategica la collaborazione del personale del Corpo di polizia penitenziaria nelle attività di indagine, controllo e trattamento, in attuazione del DM 1° dicembre 2017 istitutivo dei Nuclei presso gli UEPE.

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 che ha aggiunto, ai principali compiti istituzionali del Corpo già elencati all'art. 2 del citato decreto le seguenti attività:

- accertamento dell'idoneità del domicilio ex legge 26/11/2010 n. 199;
- supporto agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative nell'ambito dell'attività di indagine per la fruizione di misure alternative o di comunità;
- 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 alla 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;
- verifica del rispetto delle ulteriori prescrizioni previste nel programma di trattamento degli ammessi alle misure alternative.

L'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nell'anno appena concluso, ha diramato le Linee Guida sulle modalità di coordinamento delle attività di verifica e controllo dei nuclei di polizia penitenziaria, istituiti presso gli uffici di esecuzione penale esterna con le altre Forze di Polizia. Il documento ha lo scopo di definire un piano di intervento improntato a un efficace coordinamento di tutti gli organismi impiegati nelle attività di controllo sul territorio provinciale, con la graduale crescita dell'operatività dei Nuclei di Polizia penitenziaria.

Uno strumento metodologico innovativo e funzionale alla realizzazione degli obiettivi dell'esecuzione penale esterna è la coprogettazione, ampiamente utilizzata dal sistema dei servizi degli Enti Locali, nell'ambito delle attività di programmazione ed attuazione delle politiche d'inclusione sociale dei cittadini in condizione di svantaggio sociale ed economico.

Gli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna sono chiamati a farsi parte attiva nelle Cabine di regia previste dall'Accordo siglato il 28 aprile 2022 dalla Conferenza Unificata, recante le "Linee di Indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria". Le cabine di regia dovranno definire il Piano di Azione Regionale triennale con i competenti uffici regionali, locali, delle amministrazioni centrali, le associazioni del terzo settore e le realtà produttive al fine di garantire servizi rispondenti alle esigenze differenziate delle persone dei contesti territoriali di riferimento.

A questa iniziativa si ricollega la programmazione 2022 - 2024 della Cassa delle Ammende che ha emanato il Programma nazionale "Innovazione sociale dei servizi di reinserimento" 2022 - 2024, in continuità con quanto previsto nell'Accordo con la Conferenza delle Regioni e Province Autonome del 26 luglio 2018. Con il Protocollo attuativo del 28 giugno 2022 il Ministero della Giustizia ha definito con la Conferenza Stato Regioni, Province Autonome e Cassa delle Ammende una strategia di collaborazione interistituzionale per rafforzare i servizi di inclusione attiva, la formazione professionale certificata, i servizi di accoglienza abitativa per favorire l'accesso alle misure di comunità.

La pianificazione dei programmi si svilupperà su due livelli: il primo livello riguarderà la programmazione condivisa con le Regione e province Autonome, con la definizione di un Piano di Azione Regionale Triennale; il secondo livello di intervento sarà costituito dalla realizzazione delle progettualità che dovranno essere proposte dagli istituti penitenziari e gli Uffici di esecuzione penale esterna. Gli interventi finanziabili sono relativi agli interventi di reinserimento sociale in linea con il Documento di programmazione generale del Dipartimento e con i Piani di Azione Regionali Triennali, l'implementazione delle opportunità lavorative, e iniziative culturali e sportive da realizzare nei territori.

1.2 Gli interventi di incremento delle risorse

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. La graduatoria finale è stata pubblicata all'inizio del 2022. Attualmente è in fase di svolgimento il corso di formazione dei consiglieri penitenziari risultati vincitori della procedura di concorso che avrà termine nel mese di settembre 2023. La dotazione di organico dei dirigenti di esecuzione penale esterna è stata nel frattempo aumentata di ulteriori undici unità, autorizzando lo scorrimento della graduatoria del concorso sopra citato. L'aumento della dotazione dei dirigenti è stato previsto dal Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 recante "Misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). L'art. 17 del citato decreto ha previsto misure urgenti di potenziamento dell'esecuzione penale esterna e rideterminazione della pianta organica dell'Amministrazione per la giustizia minorile e di comunità, adottate in vista dell'entrata in vigore della riforma del sistema delle sanzioni sostitutive e della messa alla prova. Oltre al personale dirigenziale è stato previsto l'aumento della dotazione del personale non dirigenziale del comparto funzioni centrali, per complessive 1.092 unità, di cui 859 appartenenti all'area III, 197 unità di area seconda.

In data 12/09/2022 è stato adottato il decreto ministeriale concernente l'individuazione dei profili professionali relativi al già menzionato incremento.

Il contingente è stato ripartito tra i profili professionali come segue:

- Funzionari della professionalità di servizio sociale	421
- Funzionari della professionalità pedagogica	320
- Funzionari amministrativi	83
- Funzionari contabili	52
- Funzionari tecnici	12
- Funzionari informatici	7

- Assistenti amministrativi	82
- Contabili	68
- Assistenti informatici	29
- Assistenti tecnici	18

In conformità alle disposizioni sopra richiamate, è stata richiesta al Dipartimento della Funzione Pubblica e RIPAM l'indizione di un concorso unico per un totale di n. 773 posti per funzionari della professionalità pedagogica e di servizio sociale. Il concorso è stato bandito il 13 gennaio 2023 e sarà concluso nell'anno in corso.

In conseguenza dell'aumento della dotazione di organico, sono state avviate le procedure per la revisione del DM 19 novembre 2020 di ripartizione della dotazione di organico degli uffici centrali e territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Lo schema di decreto ministeriale, già sottoposto alle organizzazioni sindacali per la prescritta informativa e inviato al Gabinetto del Ministro per la firma, reca interventi di rafforzamento del personale di tutti gli uffici di esecuzione penale esterna.

Infine, sono stati di recente assegnati, a seguito della procedura nazionale di mobilità, 74 unità appartenenti al ruolo di Agenti e Assistenti, per garantire i servizi istituzionali esclusivi di Polizia Penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna. Il Dipartimento ha avviato un'ulteriore richiesta revisione della pianta organica del corpo di Polizia Penitenziaria allo scopo di rafforzare ulteriormente i Nuclei e garantirne la piena operatività.

1.3 Il sistema informativo dell'esecuzione penale esterna (SIEPE)

Nel 2022 è stato avviato ad operatività il sistema informativo SIEPE. Il nuovo Sistema nasce a supporto delle attività espletate dagli Uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (DGMC) e ha sostituito l'applicativo Pegaso precedentemente in uso da parte degli Uffici sul territorio.

Si tratta di un sistema unico e centralizzato che fornirà una serie di nuove funzionalità per la gestione dell'archivio dei soggetti in carico agli uffici, di supporto nel lavoro di espletamento dei processi di servizio e alla produzione di statistiche.

Il nuovo sistema SIEPE si va ad inserire, in un'ottica di interoperabilità, nel complesso contesto di rifacimento dei sistemi informativi coordinato da DGSIA per lo sviluppo del Sistema Informativo Unitario Telematico e la manutenzione degli attuali sistemi dell'area Penale del Ministero della Giustizia.

All'interno del DGMC è stato istituito un "Gruppo centrale di riferimento SIEPE" con l'obiettivo di seguire la fase di sviluppo, assicurando il raccordo con DGSIA e con i fornitori, e garantire il corretto utilizzo del sistema in esercizio. Il gruppo è coadiuvato da un "Gruppo di supporto e approfondimento SIEPE", composto da professionalità diverse, che concorre a garantire che il

sistema corrisponda alle esigenze operative degli uffici sul territorio (ordine di servizio n.73 del 16/12/2021).

Tra le attività svolte dal gruppo centrale di riferimento rientrano anche le attività finalizzate a garantire la continuità del lavoro degli uffici nel passaggio al nuovo sistema (mappatura delle funzionalità di Pegaso da integrare nel primo rilascio, migrazione dei dati presenti in Pegaso).

La messa in esercizio del nuovo sistema SIEPE è un obiettivo pluriennale e prevede più fasi di realizzazione. Al termine di ogni fase è previsto il rilascio di una versione dell'applicazione.

Nel primo semestre 2022 è stato effettuato il primo rilascio dell'applicazione. La prima fase ha previsto la realizzazione di un archivio informatico centralizzato dei soggetti in esecuzione penale esterna, con la possibilità di gestire le richieste di intervento relative a questi soggetti, i dati dei procedimenti e dei provvedimenti collegati a queste ultime e le informazioni sui reati. Sono previste anche funzioni di supporto come, ad esempio, la gestione dei carichi di lavoro e la produzione di report gestionali.

Nel secondo semestre del 2022 è stato effettuato un secondo rilascio, comprensivo di altri pacchetti relativi alla gestione documentale del fascicolo personale. Si è provveduto, inoltre, a predisporre nel sistema SIEPE la rilevazione dei nuovi procedimenti di servizio previsti dal decreto legislativo 150/2022, con la predisposizione dei nuovi codici di incarico delle sanzioni sostitutive delle pene brevi e delle richieste dei programmi di trattamento.

Un tema di assoluto rilievo è relativo allo sviluppo dell'interoperabilità del sistema SIEPE con i sistemi informativi della magistratura ordinaria e di sorveglianza, nonché del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria; lo scambio di informazioni tra i diversi sistemi, secondo flussi di lavoro appositamente realizzati, permetterà un notevole snellimento dei tempi di lavorazione dei singoli procedimenti, con il contestuale incremento dei livelli di sicurezza e l'alleggerimento delle operazioni materiali di gestione dei flussi documentali da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti.

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

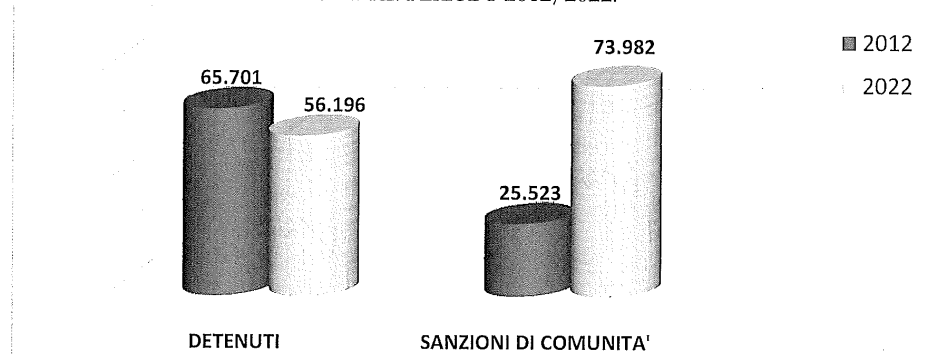
Il grafico n. 1 conferma il notevole e costante incremento dei soggetti in carico agli uffici di esecuzione penale esterna, nonché la progressiva diminuzione del numero dei detenuti.

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 48.008 nel 2021 a 52.814 nel 2022, registrando un incremento pari al 10% (GRAFICO N. 2). Tale incremento, uniforme sull'intero territorio nazionale, con un incremento pari al 12% al centro, all'8% al nord e all'11% al sud d'Italia (GRAFICI N. 3-4), risulta in linea con la crescita costante conosciuta dalla misura fin dalla sua introduzione nel nostro ordinamento.

È importante evidenziare che, al considerevole incremento del numero di persone in messa alla prova corrisponde, come negli anni passati, un numero piuttosto contenuto delle revoche pari al 2,2%.

Il grafico sottostante evidenzia un numero importante di soggetti sottoposti a misure e sanzioni di comunità; dal 2012 ad oggi, infatti, l'incremento è stato pari al +192%. Il trend di incremento del numero delle misure e sanzioni di comunità attesta, in particolare, le buone e ormai consolidate interlocuzioni tra l'autorità giudiziaria e gli uffici di esecuzione penale esterna, che hanno messo in campo collaborazioni tese a semplificare le procedure, anche tenendo conto della necessità di modulare gli interventi secondo la minore o maggiore complessità che la situazione presenta, ottimizzandone i risultati; inoltre, a incrementare e differenziare le occasioni di svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova, i programmi di giustizia riparativa e attività sociali a valenza riparativa e di volontariato. L'insieme delle variabili menzionate è andato così a sviluppare e consolidare ulteriormente un modello di *probation* italiano in linea con i più avanzati standard europei.

GRAFICO N. 1 - NUMERO DI DETENUTI E DI SOGGETTI AMMESSI A BENEFICIARE DI SANZIONI E MISURE DI COMUNITÀ AL 31 DICEMBRE. PERIODO 2012/2022.

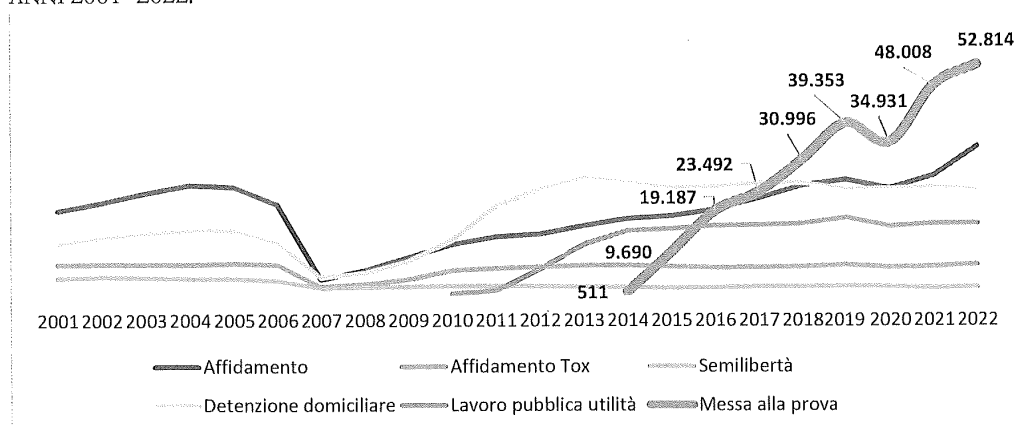


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

Fonte: DGMC - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

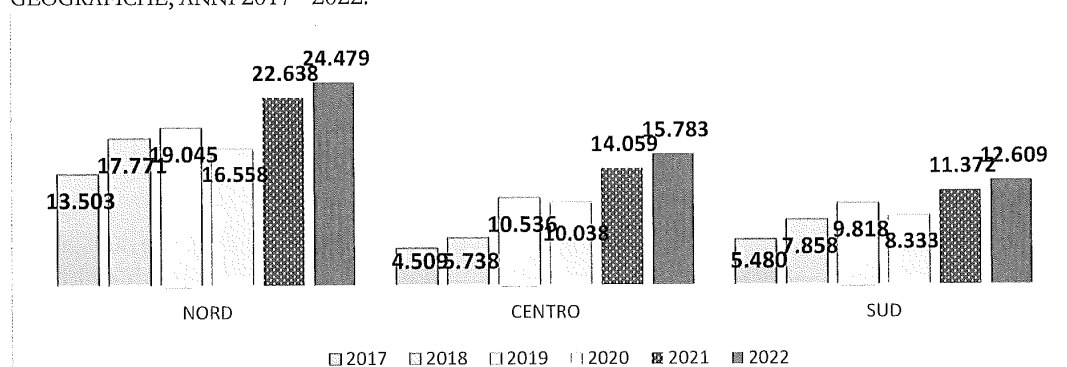
DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Ufficio I - Sezione VIII - Statistica

GRAFICO N. 2 - ANDAMENTO MISURE E SANZIONI DI COMUNITÀ, SOGGETTI GESTITI NELL'ANNO. ANNI 2001- 2022.



Fonte: DGM - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

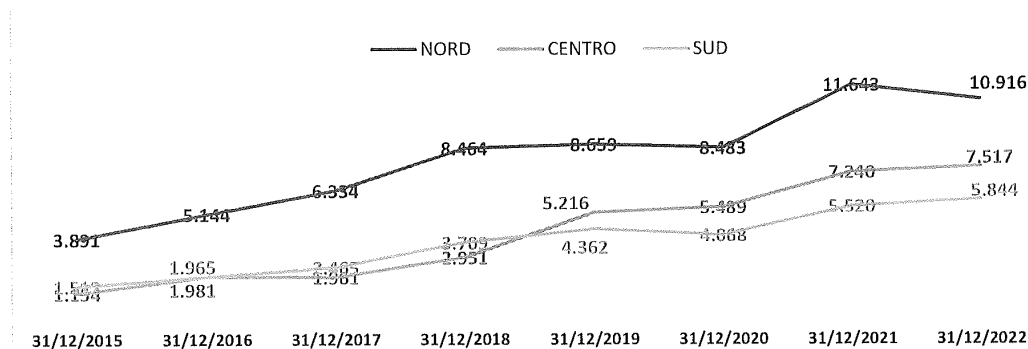
GRAFICO N. 3 - MESSA ALLA PROVA – INCARICHI GESTITI NELL'ANNO. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE, ANNI 2017 - 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Fonte: DGM - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

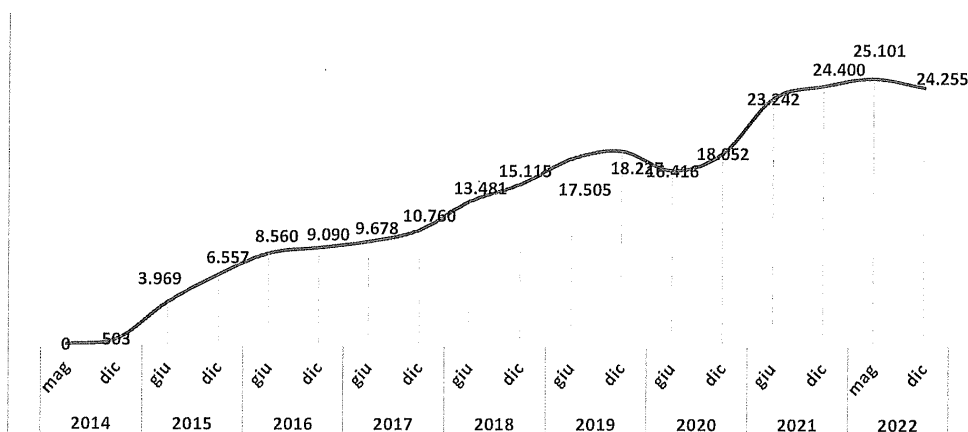
GRAFICO N. 4 - MESSA ALLA PROVA – INCARICHI A FINE MESE, DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE ANNO 2014-2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Fonte: DGM - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

GRAFICO N. 5 - ANDAMENTO STATISTICO DELLA MESSA ALLA PROVA. PERIODO MAGGIO 2014 – DICEMBRE 2022.



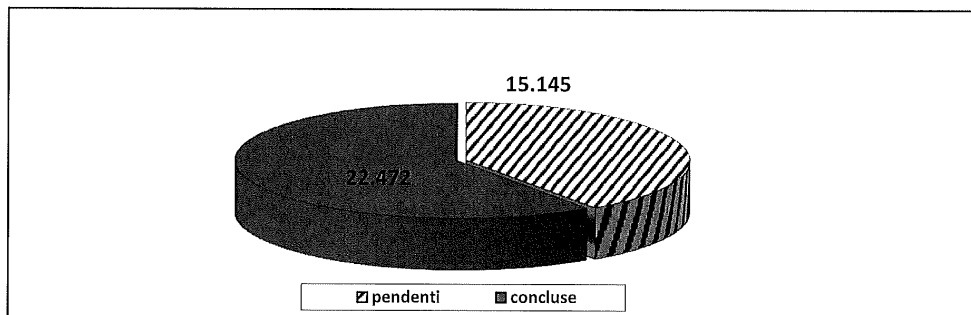
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Fonte: DGMC - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

Dalla sua introduzione nel nostro ordinamento ad oggi, l'Istituto della messa alla prova per adulti continua a mantenere un andamento crescente. Il numero di misure in corso a fine mese, infatti, continua a mantenere un andamento incrementale e, in particolare, dal 31.12.2021 (24.400) al 31.12.2022 (24.597) l'aumento è risultato pari al +1%.

Da gennaio a dicembre 2022, delle istanze pervenute agli UEPE, risultano concluse 22.472 e 15.145 pendenti. Si vedano di seguito i grafici n. 6 e n. 7.

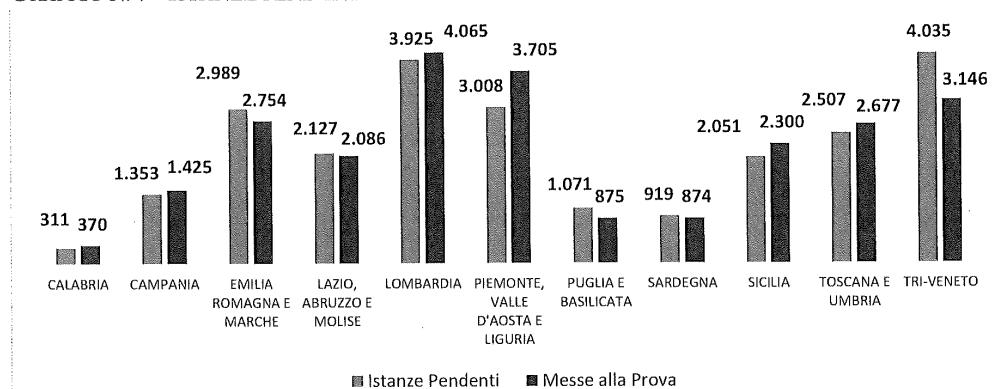
GRAFICO N. 6 - ISTANZE DI MESSA ALLA PROVA PERVENUTE AGLI UEPE. PERIODO ANNO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Fonte: DGMC - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

GRAFICO N. 7 - ISTANZE PENDENTI E MESSE ALLA PROVA AL 31.12.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

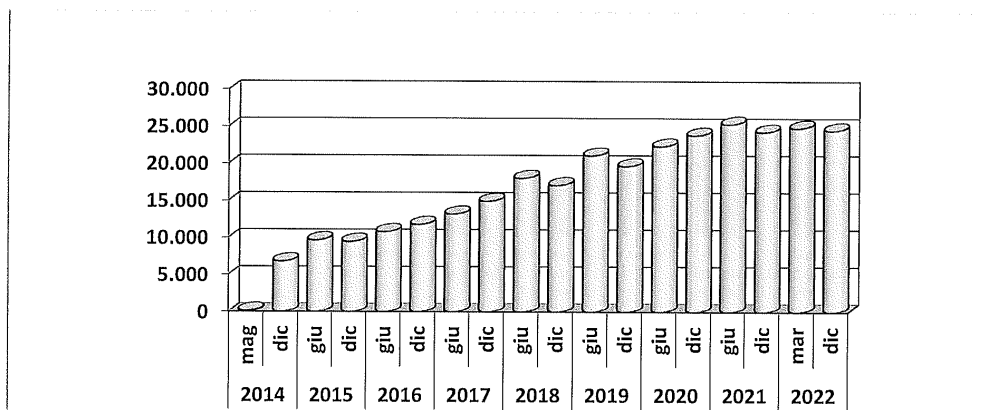
Fonte: DGMC - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

Nell'anno in esame, rispetto al 2021, si registra una sostanziale stabilizzazione dell'attenuazione del divario esistente fra il numero delle istanze lavorate e di quelle in fase di istruttoria. Tale risultato deriva certamente da una pluralità di fattori quali, in particolare, l'immissione in servizio di nuovo personale della professionalità di servizio sociale e di esperti pedagogisti ex art. 80, gli accordi tecnico-operativi stipulati fra gli uffici di esecuzione penale esterna e gli uffici giudiziari per la gestione della messa alla prova, nonché l'incremento e la differenziazione della disponibilità di posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova presso enti e associazioni senza scopo di lucro e dal forte impatto sociale.

La fase istruttoria, pertanto, a seguito degli interventi di impulso e coordinamento voluti da questo Dipartimento, quali il ricorso a nuovi modelli d'indagine che tengono maggiormente conto dell'effettiva complessità delle situazioni, presenta mediamente una durata stabile rispetto agli anni passati.

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 2022.

GRAFICO N. 8 - ISTANZE PER MESSA ALLA PROVA PENDENTI A FINE MESE MAGGIO 2014 - DICEMBRE 2022.



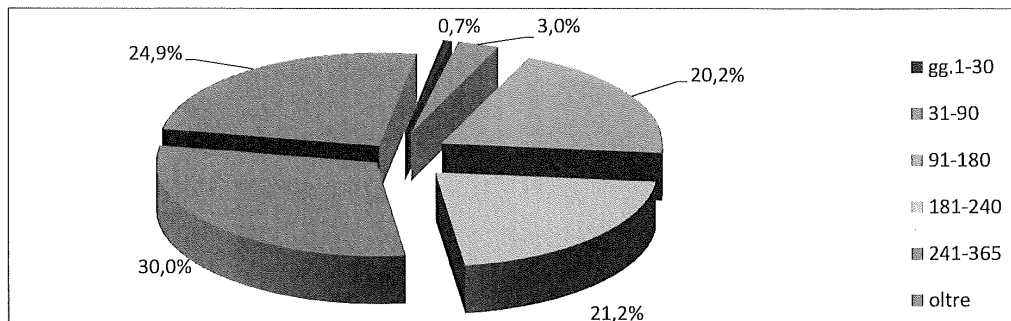
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Fonte: DGM - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

L'andamento delle richieste mostra diffusamente sull'intero territorio nazionale una marcata dinamica crescente, a conferma del permanere dell'interesse nei confronti di questo istituto che, già dal prossimo anno, probabilmente conoscerà un ulteriore incremento a seguito delle modifiche apportate in materia dalla c.d. Riforma Cartabia che ne amplia le possibilità di accesso anche ad ulteriori specifiche tipologie di reati con pena edittale fino a 6 anni.

Anche per quanto concerne la durata della sospensione del procedimento con messa alla prova (GRAFICO N. 9) si rileva, rispetto al 2021, una stabilizzazione, ovvero il 25% va oltre i 365 giorni (nel 2020 risultava il 36%), il 30% si mantiene entro il limite dei 365 giorni (nel 2021 risultava pari al 24%), il 21% entro i 240 giorni (nel 2021 risultava pari al 21%), il 20% entro i 180 giorni (nel 2020 risultava pari al 24%), il 3% entro i 90 giorni (nel 2021 risultava pari al 4%) e, infine, l'1% entro i 30 giorni (nel 2021 risultava pari all'1%). Siamo perciò in presenza di una misura che vede assestare la propria durata media e, al contempo, assumere contenuti trattamentali sempre più ricchi e diversificati, 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 ANNO 2022.

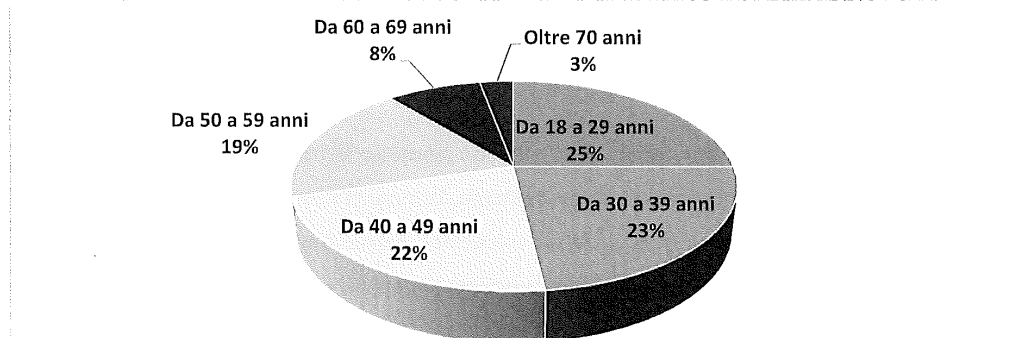


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Fonte: DGMC - UFFICIO I DEL CAPO DIPARTIMENTO - SEZIONE STATISTICA

Altri interessanti elementi di conoscenza possono derivare dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati ammessi all'istituto: ci si riferisce, in particolare all'approfondimento circa l'età (GRAFICO N. 10), il sesso (GRAFICO N. 11), le tipologie di lavoro di pubblica utilità (GRAFICO N. 12), svolto da tutti i soggetti che hanno eseguito la prova nel periodo considerato.

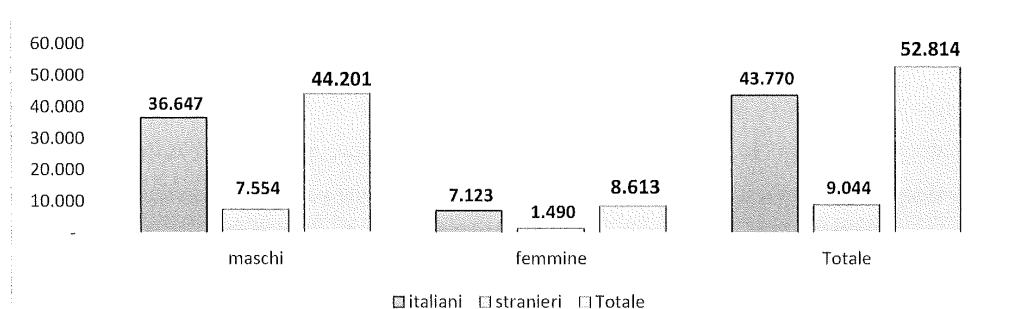
GRAFICO N. 10 - MESSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER FASCIA DI ETÀ. ANNO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

FONTE: DGMC - UFFICIO I DEL CAPO DIPARTIMENTO - SEZIONE STATISTICA

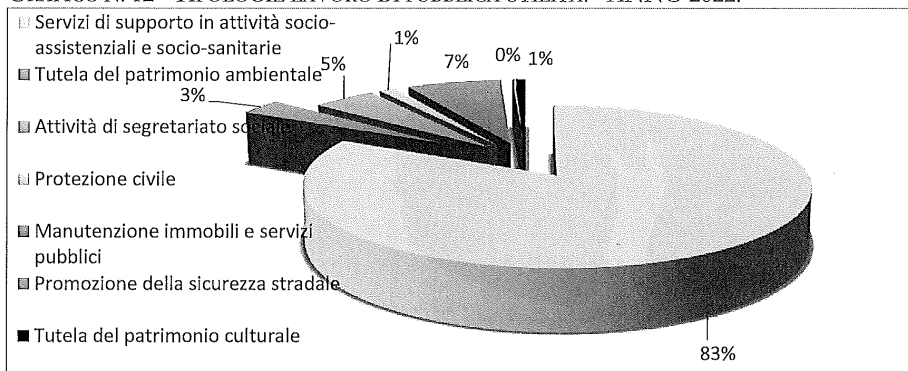
GRAFICO N. 11 - MESSA ALLA PROVA – SOGGETTI RIPARTITI PER SESSO. ANNO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

FONTE: DGMC - UFFICIO I DEL CAPO DIPARTIMENTO - SEZIONE STATISTICA

GRAFICO N. 12 - TIPOLOGIE LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ. - ANNO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

FONTE: DGMC - UFFICIO 1 DEL CAPO DIPARTIMENTO - SEZIONE STATISTICA

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 25% degli imputati ha un'età compresa fra i 18 e i 29 anni e il 23% fra i 30 e i 39);
- di sesso maschile (84%);
- di cittadinanza italiana (83%);

Dall'analisi dei dati emerge nuovamente 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.

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 l'83% si svolge in strutture o servizi socioassistenziali e sociosanitari alla persona.

2.1 Attività di supporto all'azione degli uffici di esecuzione penale esterna.

Prosegue con maggiore intensità rispetto al passato l'attività di direzione, monitoraggio, coordinamento verifica, stimolo e supporto delle strutture periferiche, in merito all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, posta in essere dalla sede centrale, anche a causa dell'approvazione del Decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, attuativo della l. 27 settembre 2021, n. 134, recante *delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*.

Il provvedimento è entrato in vigore solo a partire dal 30/12/2022⁶, pertanto da pochi mesi, ma sufficienti a prevedere l'intenso impatto che l'introduzione delle pene sostitutive e l'estensione dell'ambito di applicabilità⁷ della disciplina sulla messa alla prova produrrà sugli uffici di esecuzione penale esterna. Si ritiene, infatti, che il flusso di lavoro degli Uepe sia destinato progressivamente ad aumentare in modo esponenziale. Per questo motivo il decreto 30 aprile 2022 n. 36, convertito con modificazione dalla legge 29 giugno 2022 n. 79 recante *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)* ha previsto il potenziamento dell'esecuzione penale esterna e la rideterminazione della pianta organica del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. La dotazione in organico, infatti, è stata aumentata di 1092 unità di personale amministrativo non dirigenziale del comparto funzioni centrali. A tal proposito, però, occorrerà attendere i tempi necessari all'espletamento delle procedure concorsuali prima di poter garantire una copertura di personale sufficiente a sostenere, secondo criteri di multi-professionalità e di qualità, l'attività degli uffici territoriali.

Nelle more del prossimo potenziamento del personale, il Dipartimento ha emanato delle linee guida con circolare n. 3 del 26.10.2022, con l'obiettivo di sostenere e rendere l'operatività degli uffici quanto più snella, funzionale ed omogenea possibile, in uno scenario caratterizzato da così rilevanti novità, estendendo, consolidando e potenziando le buone prassi che in questi anni sono maturate in diverse realtà operative.

Snodi di partenza indispensabili per favorire tale percorso innovativo, sono stati individuati in via preliminare:

1. nella specializzazione dei funzionari;
2. nell'apertura/potenziamento di presidi di prossimità presso i Tribunali ordinari;
3. nella valutazione del grado di complessità dei procedimenti istruttori per l'accesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova e alle pene sostitutive;
4. nel rafforzamento del lavoro multi ed interprofessionale;
5. nello snellimento delle procedure operative tramite sottoscrizione di protocolli, monitorati costantemente grazie alla presenza di osservatori permanenti;
6. nel potenziamento e miglioramento del sistema informativo dell'esecuzione penale esterna;
7. nell'implementazione e diversificazione delle opportunità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità;
8. nella rimodulazione e sistematizzazione dei processi di lavoro degli Uffici di esecuzione penale esterna;
9. nella valorizzazione e nel potenziamento del ruolo del volontariato.

⁶ Secondo quanto disposto dal D.L. 31 ottobre 2022, n. 162.

⁷ Estensione in una duplice direzione: attraverso l'inclusione di alcuni reati con pena edittale sino ai sei anni di reclusione che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, e la previsione della proposta di ammissione all'istituto sia in fase processuale che procedimentale a cura del pubblico ministero.

2.2 Specializzazione, sportelli MAP.

L'incremento quantitativo – unitamente all'inserimento di fatti di reato di più spiccata pericolosità sociale, nel novero di quelli suscettibili di percorsi di messa alla prova – delle misure e sanzioni di comunità, richiede un rapido e consistente potenziamento delle direttrici di marcia già intraprese dall'area penale esterna, a decorrere dal 2014.

Ci si riferisce, in primo luogo, al tema delle specializzazioni degli operatori, rispetto alle due macroaree di intervento dell'esecuzione penale esterna, costituite dalla *probation* penitenziaria (ivi inclusa l'osservazione e l'indagine sociale relativa alle persone detenute) e da quella giudiziaria, ma anche - e conseguentemente - alla necessità di potenziare (o istituire, laddove ciò non fosse ancora accaduto) gli sportelli di *probation* presso le autorità giudiziarie di cognizione.

Si tratta, infatti, di due strumenti assolutamente imprescindibili per affrontare adeguatamente l'accresciuto volume di affari, salvaguardando – ed anzi, incrementando significativamente – il tasso qualitativo degli interventi.

Attesi i rilevanti nuovi compiti previsti dal decreto in merito alle pene sostitutive, di competenza nella fase istruttoria del giudice della cognizione, e all'ampliamento del ventaglio dei reati per i quali potrà essere concessa la sospensione del procedimento con messa alla prova, appare parimenti cruciale la costituzione di sportelli MAP/LPU, che dovranno estendere la propria competenza anche alla fase istruttoria relativa alle pene sostitutive della semilibertà, della detenzione domiciliare e del lavoro di pubblica utilità, ed alla gestione in fase esecutiva di quest'ultimo.

Il rafforzamento dell'operatività degli sportelli (ove già istituiti⁸) e l'accelerazione nelle attività di apertura dei medesimi (in tutti gli altri casi) costituiscono, infatti, il presupposto necessario per qualsiasi realistica prospettiva di successo della riforma. Si tratta in buona sostanza, di istituire una pur embrionale agenzia di *probation* giudiziaria territoriale, una sorta di presidio, che supporti l'autorità giudiziaria nel delicato compito di individuazione tempestiva di risposte e percorsi adeguati alle traiettorie individuali delle persone che fanno ingresso nel circuito penale, realizzando il duplice obiettivo di una concreta deflazione dei processi penali e, al contempo, di un significativo e tangibile incremento del reinserimento e della sicurezza sociale.

L'attività degli sportelli o meglio presidi di *probation*, dovrà essere dunque orientata sia all'efficace e fluida interlocuzione con le cancellerie delle autorità giudiziarie e con i difensori degli indagati/imputati/condannati, sia al contatto diretto e alla ricezione delle istanze e della documentazione. Altro tema decisivo per l'operatività di tali presidi è costituito dal complesso tema della promozione e del potenziamento delle reti con enti e realtà territoriali che si pongono quali preziosi strumenti di reinserimento.

⁸ Al 31.12.2022, erano attivi 30 sportelli MAP/LPU sull'intero territorio nazionale, numero che prevedibilmente lieverà nel corso del 2023, attraverso l'attivazione di ulteriori e nuovi 68 sportelli. Monitoraggio condotto dall'Ufficio I della DGEPE.

In sostanza, si tratterebbe di vere e proprie ramificazioni degli uffici, composte da tutte le figure professionali, che ben potranno svolgere ogni processo di lavoro inerente sia la messa alla prova, che le pene sostitutive. L'apertura sarà garantita tutti i giorni della settimana, con attività antimeridiana dedicata prevalentemente al presidio e allo sviluppo dei flussi documentali, alla eventuale sottoscrizione dei verbali, al contatto con le autorità giudiziarie; viceversa, le attività pomeridiane saranno prevalentemente orientate al ricevimento dell'utenza, alla elaborazione delle indagini, alla stesura dei programmi di trattamento e alla cura dei rapporti con il territorio e gli enti che offrono i LPU.

2.3 Protocolli, assessment e multi-professionalità.

Si intende, per il futuro, proseguire nella direzione già tracciata, della sottoscrizione di accordi/protocolli, che hanno comportato negli scorsi anni indubbi vantaggi nell'assicurare una rapida, omogenea e corretta applicazione della messa alla prova, individuando le buone prassi operative con la magistratura ordinaria e quella di sorveglianza anche per quel che concerne la presa in carico e la gestione delle neo-pene sostitutive. Un protocollo in tal senso è stato stipulato a Milano in data 13/02/2023 dall'UIEPE, dalla Corte di Appello, dal Tribunale ordinario e quello di Sorveglianza, dall'Ordine degli avvocati e dalla Camera penale; il 28/03/2023 è stato sottoscritto un protocollo per l'istituzione di uno "Sportello messa alla prova (MAP)" tra l'UIEPE, il Tribunale ordinario, la Procura della Repubblica e l'Ordine degli avvocati di Palermo; il 05/06/2023 è stato siglato l'accordo per l'apertura di uno sportello MAP presso il Tribunale ordinario di Napoli; il 03/04/2023 è stato sottoscritto un accordo a Cagliari, cui ha fatto seguito un protocollo aggiuntivo per l'applicazione delle pene sostitutive brevi siglato in data 18/04/2023. Sono, altresì, in corso di definizione altri protocolli da parte degli uffici territoriali. Tali accordi, in sostanza, definiscono nel dettaglio i vari passaggi procedurali di tutti gli attori coinvolti, attraverso l'individuazione dei rispettivi compiti che tendono in un'ottica complessiva ad ottimizzare le risorse e a raggiungere gli obiettivi prefissati nell'accordo, favorendo la corretta e rapida applicazione delle nuove pene sostitutive.

Anche per tali nuovi accordi, il miglior modo per monitorare la concreta applicazione delle procedure previste è rappresentato dalla costituzione presso i Tribunali Ordinari di Osservatori Permanenti. Gli osservatori permanenti hanno l'obiettivo di garantire il regolare e costante monitoraggio quantitativo e qualitativo degli accordi, consentendo la loro integrazione e/o modificazione *in itinere* e la valorizzazione delle più recenti buone prassi, emerse grazie all'esperienza concreta maturata nel tempo; si tratta, in buona sostanza, di stabilizzare 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 e delle pene sostitutive.

Nella prospettiva indicata, appare prioritario aggiornare, ribadire ed esplicitare anche in tema di pene sostitutive, i principi ispiratori delle linee guida emanate con nota prot. n. 44714.U del 30.08.2019, relative alla corretta valutazione dei procedimenti istruttori per l'accesso alla sospensione del

procedimento con messa alla prova, che consentirà anche per il futuro e per un bacino di procedimenti più ampio di espletare gli incarichi con un differente grado di impiego delle risorse, in relazione ai reati contestati e alle singole situazioni personali. A tale scopo si renderà necessario accompagnare l'enunciazione delle linee di indirizzo con concreti e verificabili strumenti di lavoro, che consentano agli Uffici territoriali di monitorare adeguatamente l'andamento delle misure.

Per migliorare la qualità degli interventi ed i contenuti dei programmi, già da alcuni anni è stata implementata dal Dipartimento una metodologia di intervento incentrata non solo sulla specializzazione dei funzionari di servizio sociale, ma altresì anche sull'approccio multidisciplinare e l'intervento di gruppo e di comunità.

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

L'imminente introduzione di un significativo numero di educatori permetterà una crescita qualitativa della *probation* giudiziaria (messa alla prova, pene sostitutive, lavori di pubblica utilità), con un significativo abbattimento atteso del numero dei procedimenti attualmente in carico ai funzionari di servizio sociale. L'area di competenza individuata, infatti, rappresenta un territorio di confine comune alle due professionalità in esame.

In attesa dell'espletamento delle previste procedure concorsuali di funzionari appartenenti allo stesso profilo professionale, si sta procedendo a formare gli elenchi di esperti in pedagogia, e stipulare un congruo numero di convenzioni, ma anche potenziare la multidisciplinarietà attraverso la sperimentazione della collaborazione con le altre figure professionali previste dall'art. 80 O.P., in particolare:

- esperti in mediazione culturale ed interpreti, per progettazioni ed iniziative di integrazione culturale e di supporto nell'espletamento delle indagini e delle attività trattamentali riguardanti gli stranieri o appartenenti particolari comunità sociali;
- esperti in psicologia, psichiatria e criminologia clinica per l'osservazione e il trattamento di persone in condizione di particolare fragilità psichica.

Per lo sviluppo del lavoro multiprofessionale, strategica appare anche la collaborazione da parte del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria nelle attività di indagine, controllo e trattamento, in attuazione della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario (D.Lgs. 123/18) e del DM 1° dicembre 2017 istitutivo dei Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli UEPE.

Al fine di dare esecuzione ai compiti istituzionali della Polizia penitenziaria ed in particolare all'attività di verifica del rispetto delle prescrizioni impartite dalla Magistratura di Sorveglianza e Ordinaria – in caso di applicazione del lavoro di pubblica utilità sostitutivo - appaiono fondamentali le interlocuzioni e i protocolli per il coordinamento operativo sul territorio con le Autorità di Pubblica Sicurezza, come delineato nelle linee guida sulle modalità di coordinamento delle attività di verifica e controllo con le altre Forze di polizia a firma del Capo della Polizia (Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza. (prot. 0037145 del 25/08/2022).

2.4. 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 e diversificato 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.

Per quanto concerne in particolare l'incremento delle convenzioni nazionali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, ad oggi sono state stipulate a livello centrale importanti convenzioni con la Croce Rossa Italiana-CRI (847 posti), l'Ente Nazionale Protezione Animali-ENPA (328 posti), l'Istituto Don Calabria (58 posti), il Fondo Ambiente Italiano-FAI (44 posti), la Lega Italiana Lotta ai Tumori-LILT (31 posti), l'Associazione Familiari Vittime della Strada - Basta sangue sulle strade onlus -AFVS (127 posti), l'Unione Sportiva Acli – USACLI (39 posti), Legambiente (35 posti), l'Associazione Volontari Italiani Sangue – AVIS (55 posti), l'Associazione Soccorso Ordine San Giovanni d'Italia – SOGIT (40 posti), l'Associazione Nazionale Forense – ANF (10 posti), il Ministero della Cultura-MIC (150 posti) e l'Associazione Avvocato di Strada (15 posti). Le suddette convenzioni nazionali, pertanto, rendono disponibili presso le strutture locali e territoriali delle associazioni e degli enti coinvolti 1.779 posti per lo svolgimento del lpu in favore della collettività per l'adempimento dell'art. 168 *bis* c.p. registrando, rispetto al 2021, una percentuale di incremento pari al 6%.

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 nazionale di esecuzione penale esterna.

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

il 06.04.2021), con l'Associazione Attività Sportive Confederate (07/03/2022), con l'Associazione Italiana Cultura e Sport – AICS (23/06/2021), con la Federazione Italiana Parchi e Riserve Naturali (14/06/2021), con l'Associazione Volontarie Telefono Rosa (stipulato il 19.07.2022), con l'Associazione Avviso Pubblico (stipulato il 29.09.2022), con il Forum del Terzo Settore (stipulato il 28.09.2022), con l'Associazione Bethel Italia (stipulato il 24.01.2023), con l'Istituto per la Famiglia (stipulato il 10.02.2023). A questo si deve aggiungere un precedente accordo stipulato dal Ministero della Giustizia con la CRUI- Conferenza dei Rettori delle Università italiane che ad oggi ha consentito ad alcuni importanti atenei di convenzionarsi con i tribunali per l'accoglimento di imputati in messa alla prova per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

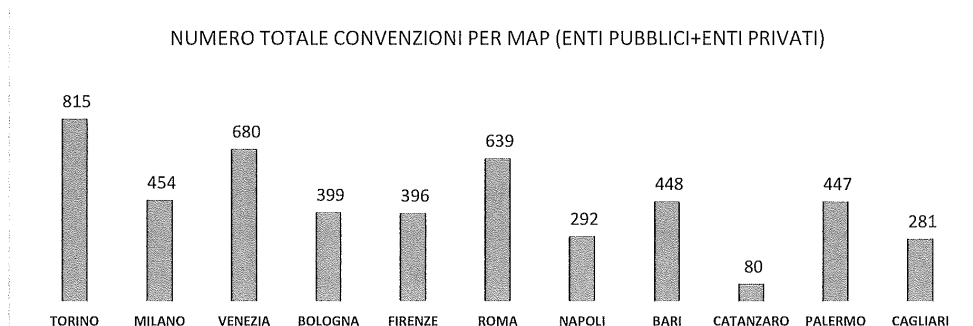
A questi si aggiunge un primo protocollo stipulato il 14.10.2016 con l'Associazione “Libera contro le mafie”, dal quale sono scaturite, sul territorio, diversificate forme di collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna per la promozione del lavoro di pubblica utilità, nonché di programmi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

2.5 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.

Complessivamente, al 31.12.2022 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 4.931 (al 31.03.2022 risultavano 4.810) distribuite su tutto il territorio nazionale (Grafico 13); le convenzioni stipulate ai sensi del DM 26.03.2001 invece sono 4.786 (al 31.03.2022 risultavano 4.729) (Grafico 18).

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 88/2015 e del DM 26.03.2001, monitorate costantemente dal Dipartimento.

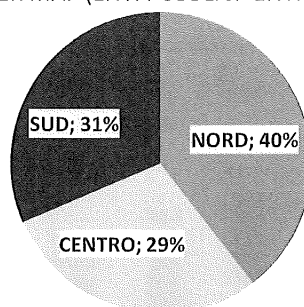
GRAFICO N. 13 - NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA RILEVAZIONE AL 31.12.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

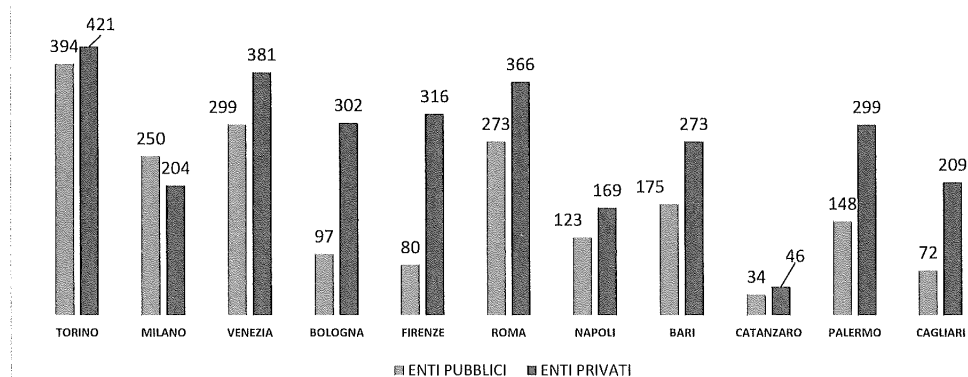
GRAFICO N. 14 — NUMERO DI CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL'AMBITO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER AREA GEOGRAFICA DEL PAESE. RILEVAZIONE AL 31.12.2022.

CONVENZIONI PER MAP (ENTI PUBBLICI+ENTI PRIVATI)



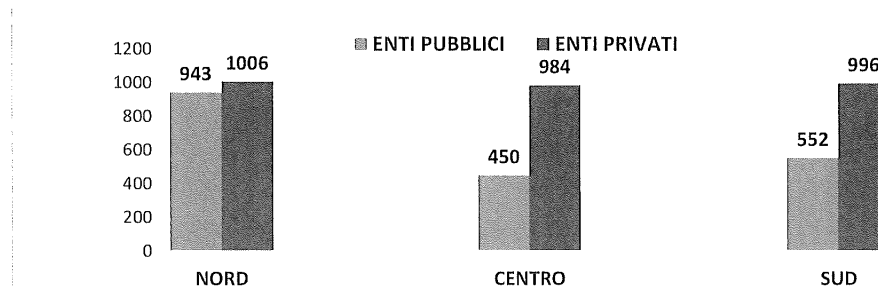
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 15 — 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 31.12.2022.



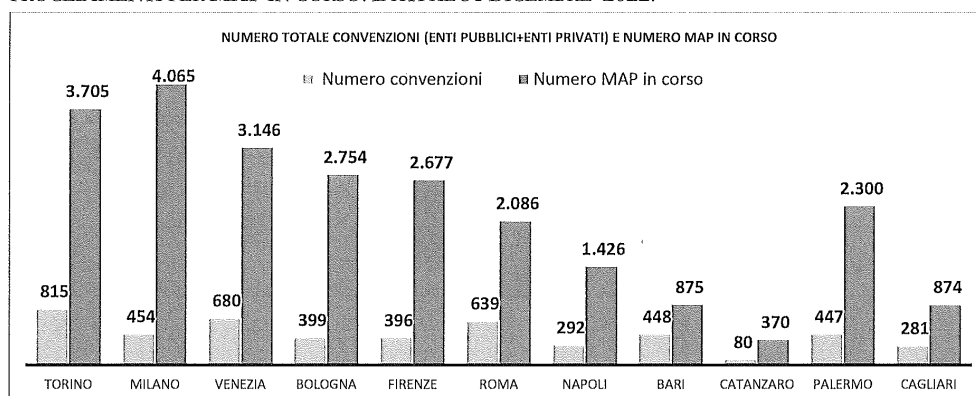
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 16 — 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 31.12.2022.



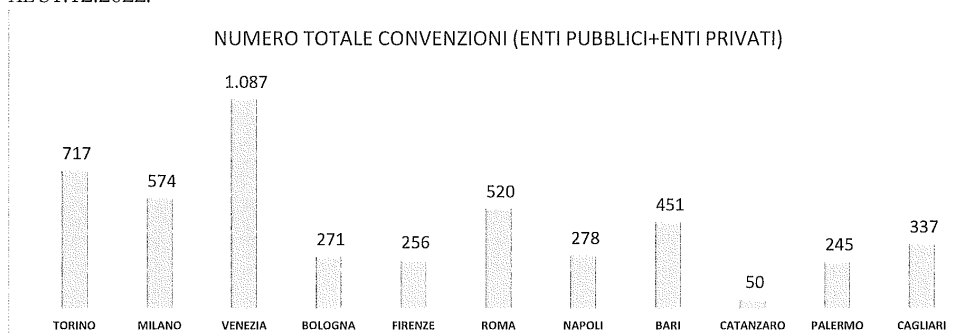
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 17 - NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI FINI DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA E NUMERO DI PROCEDIMENTI PER MAP IN CORSO, DATI AL 31 DICEMBRE 2022.



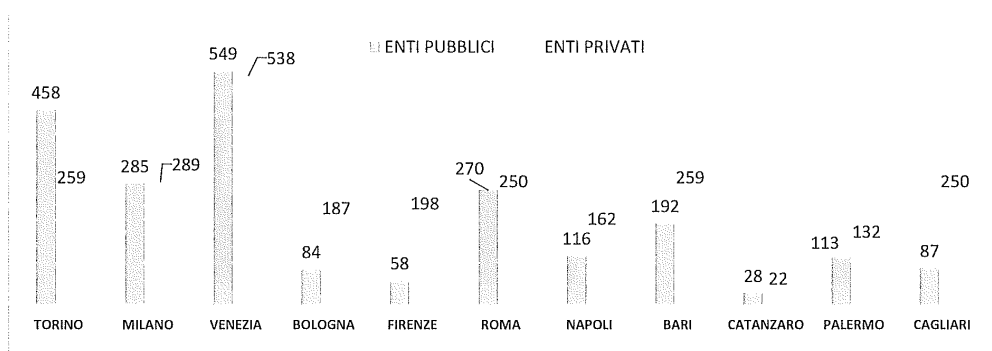
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 18 – NUMERO TOTALE DI CONVENZIONI AI SENSI DEL D.M. 26.03.2001. RILEVAZIONE AL 31.12.2022.



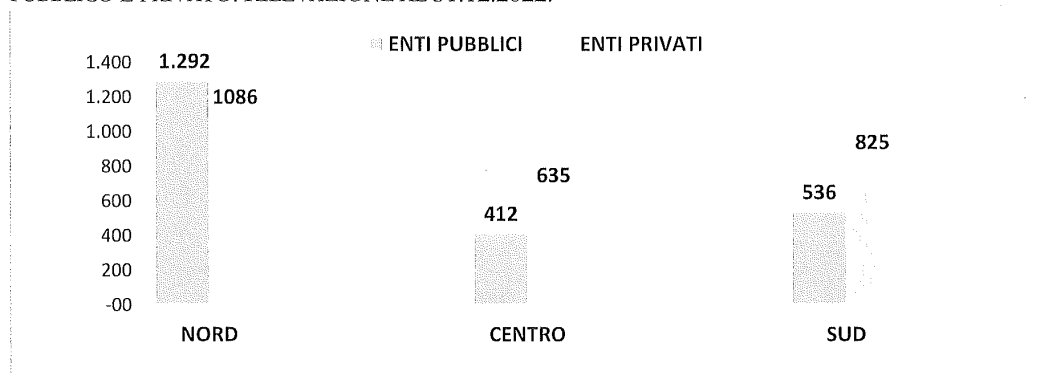
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 19 – 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 31.12.2022.



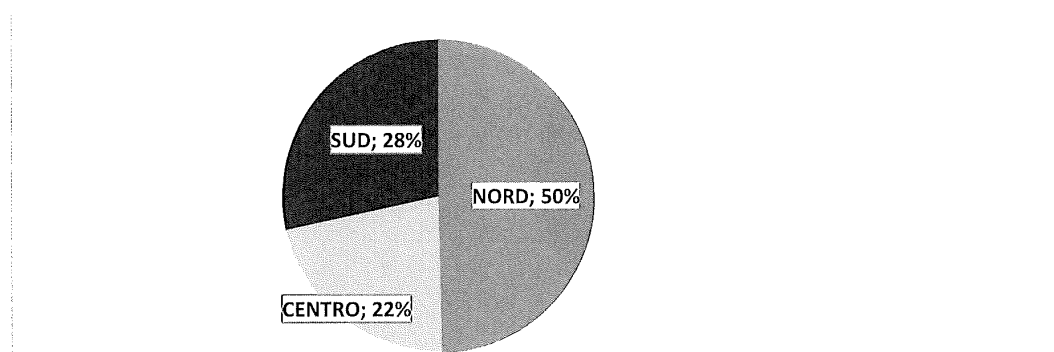
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 20 – 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 31.12.2022.



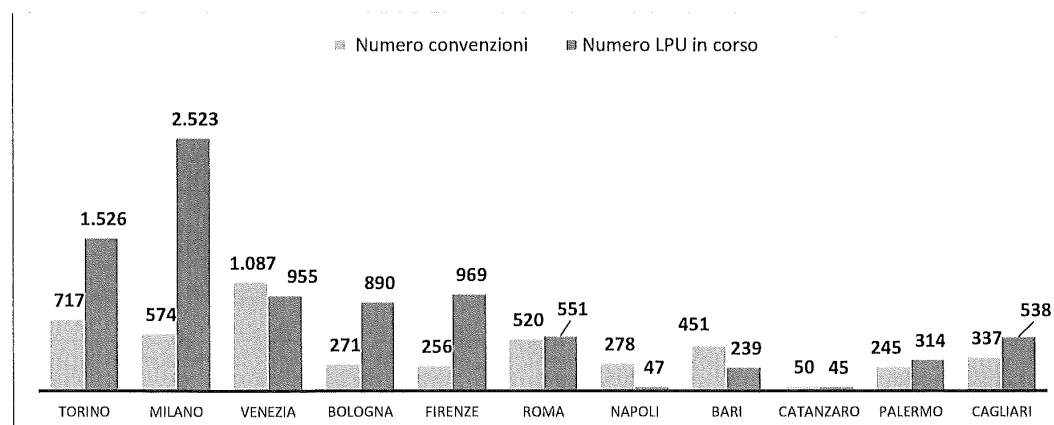
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 21 – 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 31.12.2022.



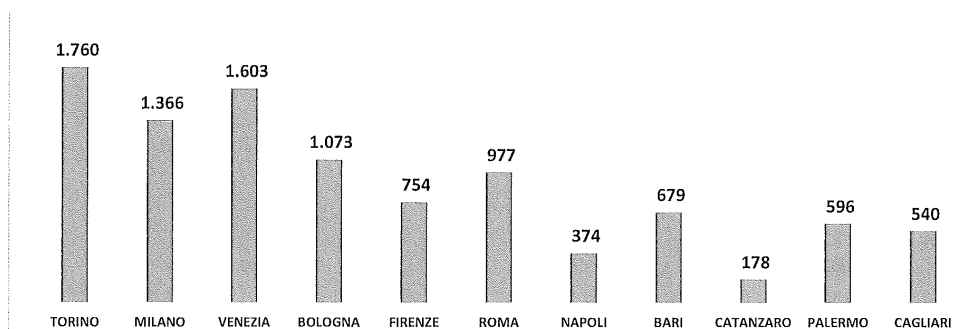
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 22. - NUMERO CONVENZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL D.M. 26.03. 2001 E NUMERO DI LPU. DATI AL 31 DICEMBRE 2022.



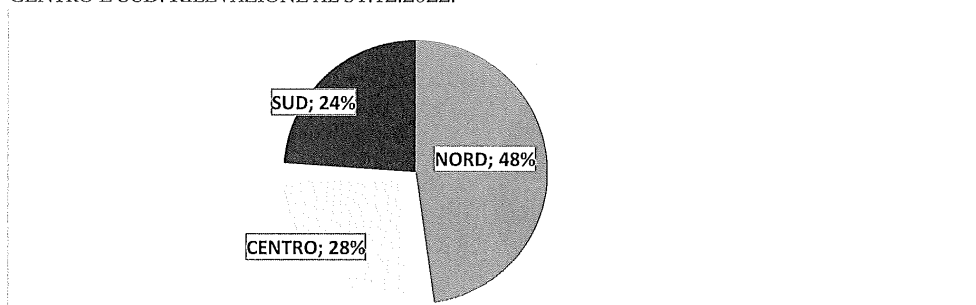
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 23 - 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 31.12.2022.



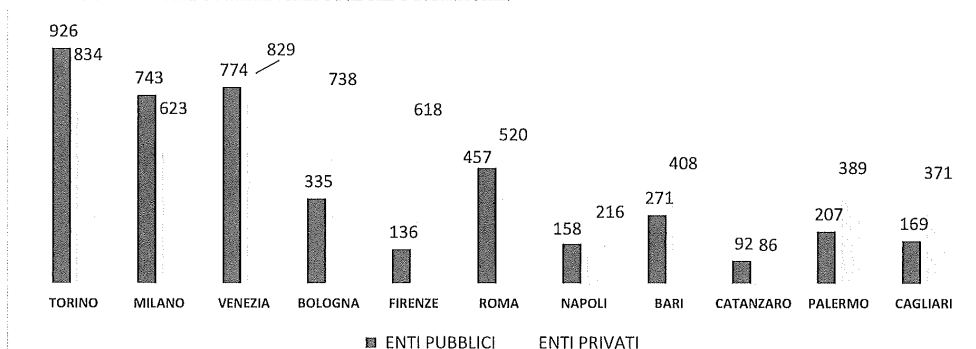
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 24 – 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 31.12.2022.



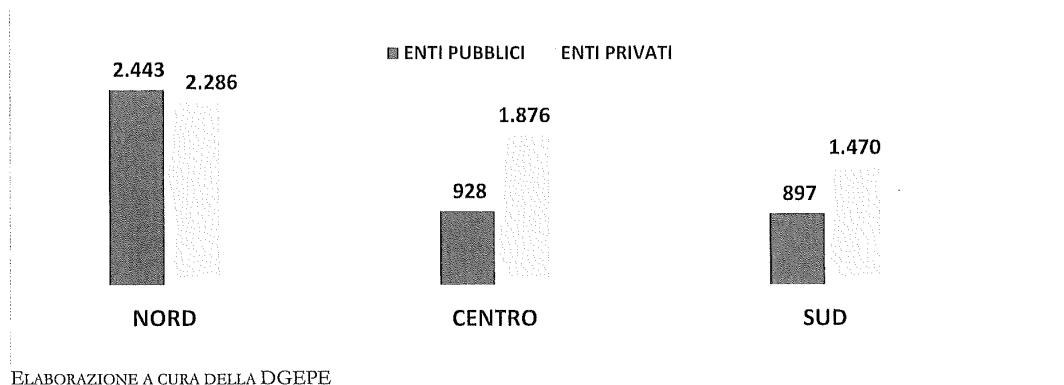
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 25 – 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 31.12.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

GRAFICO N. 26 – 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 31.12.2022.



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.

§ 3. L'andamento delle misure alternative alla detenzione

TABELLA 1 - SOGGETTI IN CARICO ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2022, SECONDO LA TIPOLOGIA DI INCARICO (*)

Tipologia di incarico	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure	65.518	8.464	73.982
Indagini e consulenze	40.568	5.388	45.956
Totale soggetti in carico	106.086	13.852	119.938

(*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati una sola volta.

I soggetti seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta, tenendo conto dell'ordine di priorità con cui gli incarichi sono presentati nella tabella.

La tabella 1 riporta il totale complessivo dei soggetti in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna alla data del 31 dicembre 2022 per l'esecuzione di misure e per le attività di consulenza e indagini svolte a supporto della magistratura di sorveglianza e ordinaria, nei procedimenti istruttori di ammissione alle misure e sanzioni di comunità, e in quelli relativi all'applicazione, modifica o revoca delle misure di sicurezza; sono ricomprese in questa voce anche le attività di collaborazione al trattamento penitenziario richieste dagli istituti penitenziari. Il numero totale dei soggetti in carico per le attività di indagine e consulenze, alla data sopra indicata, è risultato pari a 45.956. Il totale dei soggetti in carico agli Uffici è quindi pari a 119.938.

TABELLA 2—SOGGETTI IN CARICO SECONDO LA TIPOLOGIA DI MISURA. SITUAZIONE ALLA FINE DEGLI ANNI DAL 2014 AL 2022

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione			Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU – Violazione legge stupefacenti	LPU – Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	12.011	9.453	745	6	168	3.373	268	5.338	503	31.865
31/12/2015	12.096	9.491	698	7	192	3.675	365	5.589	6.557	38.670
31/12/2016	12.811	9.857	756	5	157	3.794	386	6.061	9.090	42.917
31/12/2017	14.535	10.487	850	6	168	3.769	447	6.673	10.760	47.695
31/12/2018	16.612	10.552	867	9	143	4.018	478	7.110	15.144	54.933
31/12/2019	18.191	10.338	1.028	2	109	4.154	617	7.706	18.227	60.372
31/12/2020	16.713	11.562	748	3	92	4.260	701	8.073	18.052	60.204
31/12/2021	19.327	11.171	812	5	115	4.565	597	8.185	24.400	69.177
31/12/2022	23.647	11.181	974	1	108	4.540	694	8.582	24.255	73.982

La tabella 2 evidenzia il numero dei soggetti in carico per misure e sanzioni di comunità secondo la situazione alla fine dell'anno nel periodo dal 2014 al 2022. Al 31 dicembre 2022 i soggetti in carico per misure erano 73.982.204.

Nel 2022, si registra un incremento delle misure in corso rispetto al biennio precedente. Nel 2020, in particolare, in coincidenza con l'emergenza pandemica e il temporaneo rallentamento dell'attività giudiziaria, si era registrato un decremento di tutte le misure, ad eccezione della detenzione domiciliare. A partire dal 2021 tutte le misure registrano un incremento, grazie alla normale ripresa delle attività. Nelle successive tabelle 3 e 4 viene dettagliato il numero delle misure in corso al 31 dicembre 2022, nonché il numero dei soggetti in carico per attività di consulenza e indagine, secondo la diversa tipologia.

Dall'analisi dei dati sulle misure e sanzioni di comunità, alla data del 31 dicembre 2022 risultano 35.802 soggetti in carico per l'esecuzione di misure alternative alla detenzione (affidamento, semilibertà e detenzione domiciliare), pari al 48,39% del totale dei 73.792 soggetti in carico per misure.

TABELLA 3 - SOGGETTI IN CARICO PER MISURE ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2022, SECONDO LA TIPOLOGIA DI MISURA. (*)

Tipologia di misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure alternative alla detenzione (**) 			
Affidamento in prova al servizio sociale	21.551	2.096	23.647
Detenzione domiciliare	9.994	1.187	11.181
Semilibertà	942	32	974
Totale	32.487	3.315	35.802
Sanzioni sostitutive			
Semidetenzione	1	0	1
Libertà controllata	93	15	108
Totale	94	15	109
Misure di sicurezza			
Libertà vigilata	4.249	291	4.540
Sanzioni di comunità			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	622	72	694
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	7.597	985	8.582
Totale	8.219	1.057	9.276
Misure di comunità			
Messa alla prova	20.469	3.786	24.255
Totale soggetti in carico per misure	65.518	8.464	73.982

L'utenza in carico per misure alternative è così rappresentata:

- ✓ n. 23.647 per affidamento in prova, pari al 66,05% delle misure alternative alla detenzione (35.802), di cui 15.636 dalla libertà, 6.693 dalla detenzione e 1.318 dalla detenzione domiciliare o arresti domiciliari.
- ✓ n. 11.181 per detenzioni domiciliari, pari al 31,23% delle misure alternative alla detenzione.
- ✓ n. 974 per semilibertà, pari al 2,72% delle misure alternative alla detenzione.

TABELLA 4 - SOGGETTI IN CARICO PER INDAGINI E CONSULENZE ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2022, SECONDO LA TIPOLOGIA DI INDAGINE O CONSULENZA. (*)

Tipologia di indagine e consulenza	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Attività di consulenza			
Per detenuti e per ospiti REMS/casa lavoro	11.905	565	12.470
Attività di indagine			
Indagini per misure alternative	6.395	638	7.033
Indagini per misure di sicurezza	599	45	644
Indagini per messa alla prova	20.203	4.040	24.243
Indagini per altri motivi	1.302	79	1.381
Totale	28.499	4.802	33.301
Attività di trattamento			
Assistenza familiare	85	11	96
Assistenza post-penitenziaria	79	10	89
Totale	164	21	185
Totale soggetti in carico per indagini e consulenze	40.568	5.388	45.956

3.1 I rapporti con la Magistratura di Sorveglianza e le misure alternative alla detenzione

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, sulla scia di quanto programmato e realizzato a partire dal 2016, ha continuato a realizzare le necessarie azioni di impulso al fine di migliorare la qualità della collaborazione degli UEPE con la magistratura di sorveglianza. Anche in tale ambito è risultato funzionale lo strumento dell'accordo per rafforzare i rapporti interistituzionali ritagliati sulle specificità di ciascun territorio.

Tali accordi disciplinano, in particolare, i seguenti aspetti:

- le modalità di collaborazione tra gli Uffici e gli impegni reciproci;
- i tempi di realizzazione delle indagini sociali e familiari per i condannati in libertà (cd "liberi sospesi");
- il limite di pena sotto il quale non viene richiesto, di massima, l'intervento dell'U.E.P.E.;
- i casi in cui non viene richiesta l'indagine socio familiare all'U.E.P.E.;
- i contenuti necessari delle indagini socio familiari;
- gli aspetti relativi alla comunicazione tra U.E.P.E. e magistratura, prevedendo anche incontri periodici per il miglioramento della qualità del lavoro e la condivisione di buone prassi. Al 31 dicembre 2022 sono stati sottoscritti 23 Protocolli con i Tribunali di sorveglianza.

Si osserva, in generale, che la misura dell'affidamento in prova rimane quella numericamente più rappresentata. La detenzione domiciliare, registra un lievissimo incremento rispetto allo scorso anno, mentre si era osservato un forte aumento nel 2020 a seguito dei provvedimenti emanati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica negli istituti penitenziari, potenziando di fatto la legge 199/2010 sull'esecuzione della pena presso il domicilio. In particolare, per la detenzione domiciliare, sia nel corso della misura che a conclusione della stessa, il Dipartimento continua nell'azione di supporto alle articolazioni territoriali per l'individuazione di elementi di risocializzazione, anche al fine

della riduzione del rischio di recidiva, rafforzando allo stesso tempo la sicurezza della collettività. Anche la valorizzazione del volontariato, adeguatamente formato, da impiegare a supporto delle attività degli uffici, caratterizza da sempre l'intervento sociale in un'ottica di rete e di comunità, che favorisce l'effettiva inclusione delle persone condannate. Nel corso degli ultimi anni, infatti, ad esempio sono stati sperimentati diversi progetti di socializzazione in particolare a favore dei detenuti domiciliari, supportate da un incremento degli interventi domiciliari e da un maggiore coinvolgimento delle associazioni di volontariato presenti sul territorio, attraverso il mentoring domiciliare, il supporto alle attività quotidiane e all'esercizio dei diritti di cittadinanza, il sostegno alla genitorialità e l'inserimento appunto dei detenuti domiciliari in gruppi di discussione.

I soggetti in carico per le attività di consulenza al 31 dicembre 2022 risultano n. 12.470 (per detenuti e ospiti REMS e Casa di Lavoro) e 33.301 procedimenti di indagine per l'ammissione a misure alternative dalla libertà e alla messa alla prova. Complessivamente sono state prese in carico per indagini, consulenze e attività di trattamento (assistenza familiare, assistenza post-penitenziaria) 45.956 persone.

Per quanto attiene alla misura di sicurezza della libertà vigilata, si osserva un lieve decremento: i soggetti in carico sono passati da 4.565 al 31/12/2021 a 4.540 nello stesso mese del 2022 (vedi tab. 2).

TABELLA 5 - SOGGETTI IN CARICO PER MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2022, SECONDO LO STATO DEL SOGGETTO.

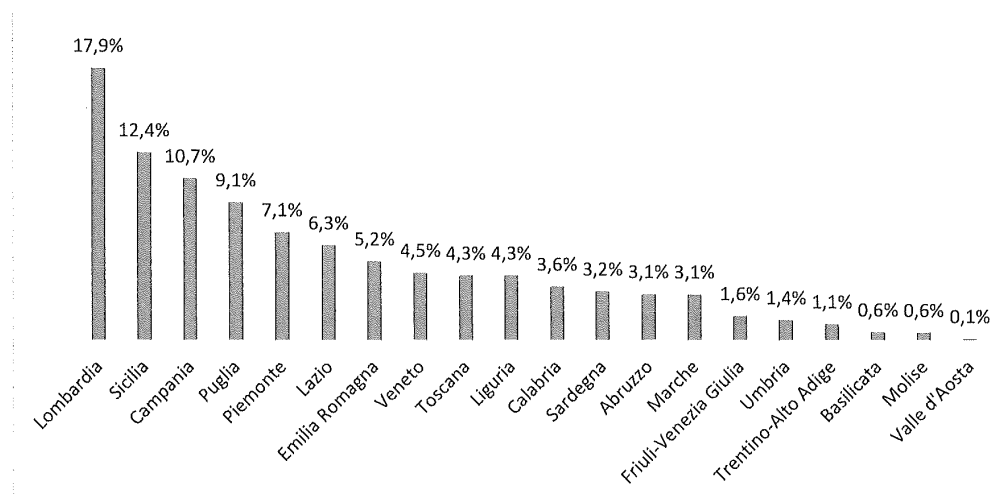
Tipologia di misura alternativa e stato del soggetto	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Affidamento in prova al servizio sociale			
Condannati dalla libertà			
Misura ordinaria	12.133	1.365	13.498
Misura provvisoria	1.116	111	1.227
Misura per tossico/alcoldipendenti	798	69	867
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	30	5	35
Misura per affetti da AIDS	6	0	6
Misura per militari	2	1	3
Totale	14.085	1.551	15.636
Condannati dalla detenzione			
Misura ordinaria	2.973	229	3.202
Misura provvisoria	835	100	935
Misura per tossico/alcoldipendenti	1.686	58	1.744
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	771	30	801
Misura per affetti da AIDS	11	0	11
Totale	6.276	417	6.693
Condannati da detenzione domiciliare o da arresti domiciliari			
Misura ordinaria	806	107	913
Misura provvisoria	49	2	51
Misura per tossico/alcoldipendenti	295	12	307
Misura per affetti da AIDS	40	7	47
Totale	1190	128	1.318
Totale soggetti in affidamento in prova al servizio sociale	21.551	2.096	23.647
Detenzione domiciliare			
Condannati dalla libertà			
Misura ordinaria	3.205	426	3.631
Misura provvisoria	255	49	304
Misura per affetti da AIDS	32	3	35
Misura per madri/padri	5	8	13
Totale	3.497	486	3.983
Condannati dalla detenzione			
Misura ordinaria	3.267	335	3.602
Misura provvisoria	937	154	1.091
Misura per affetti da AIDS	64	9	73
Misura per madri/padri	20	35	55
Totale	4.288	533	4.821
Ex art.656 c.p.p.			
Misura provvisoria	2.209	168	2.377
Totale	2.209	168	2.377
Totale soggetti in detenzione domiciliare	9.994	1.187	11.181
Semilibertà			
Condannati dalla libertà			
Misura ordinaria	53	2	55
Misura provvisoria	0	0	0
Totale	53	2	55
Condannati dalla detenzione			
Misura ordinaria	865	29	894
Misura provvisoria	24	1	25
Totale	889	30	919
Totale soggetti in carico per semilibertà	942	32	974
Totale soggetti in carico per misure alternative alla detenzione	32.487	3.315	35.802

Complessivamente, si evidenzia un aumento degli incarichi rispetto all'anno precedente, sia per le misure di comunità in corso, sia per le attività di indagine e consulenza, dovuto sia alla ripresa delle normali attività, sia all'attività di impulso della competente Direzione Generale. In tal senso, si continuerà a sviluppare i programmi di trattamento per i detenuti domiciliari; contestualmente si lavorerà per migliorare la qualità delle indagini socio-familiari per i liberi sospesi in attesa dell'esecuzione penale in misura alternativa, sviluppando anche contenuti più significativi rispetto alla finalità rieducativa della pena, favorendo il superamento di programmi standard a favore dell'individualizzazione delle prescrizioni contenute nei singoli programmi. Si continua a lavorare, per il successo delle misure alternative, inoltre, sul rafforzamento dei legami familiari e delle reti informali nonché sulla possibilità di un inserimento lavorativo e di impegno in attività gratuite di solidarietà e di utilità sociale.

Su questo versante, appare di fondamentale importanza continuare ad implementare il lavoro con il territorio, attraverso la sottoscrizione di accordi e protocolli per l'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale esterna oltre a rafforzare l'attività di collaborazione al trattamento penitenziario, al fine di implementare il numero dei detenuti che accedono alle misure alternative.

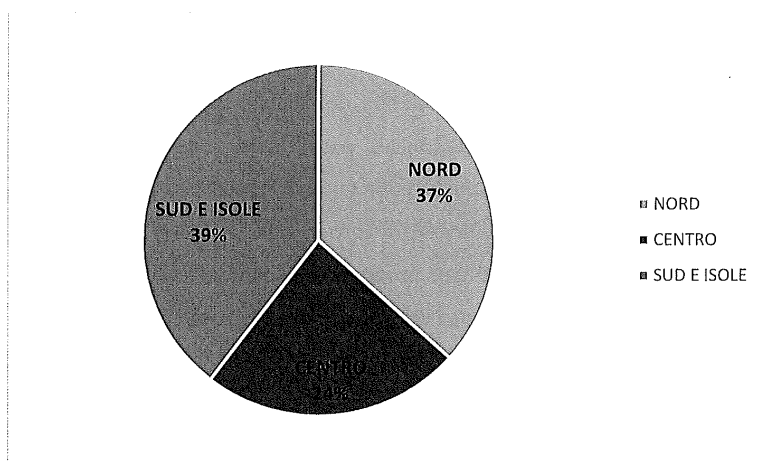
Nelle tabelle e figure successive è mostrata la distribuzione delle misure alternative per Regione e nelle diverse aree geografiche del Paese.

GRAFICO N.1 MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/12/2022.



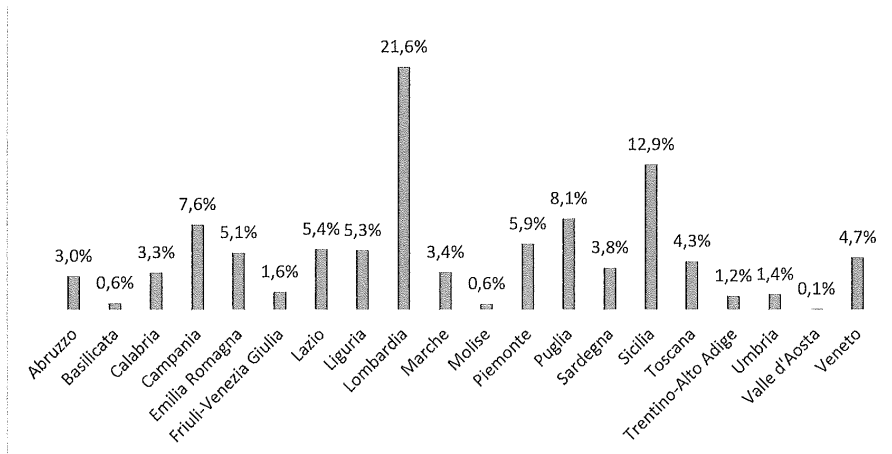
Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N.2. MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE. DISTRIBUZIONE PER AREE GEOGRAFICHE.



Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

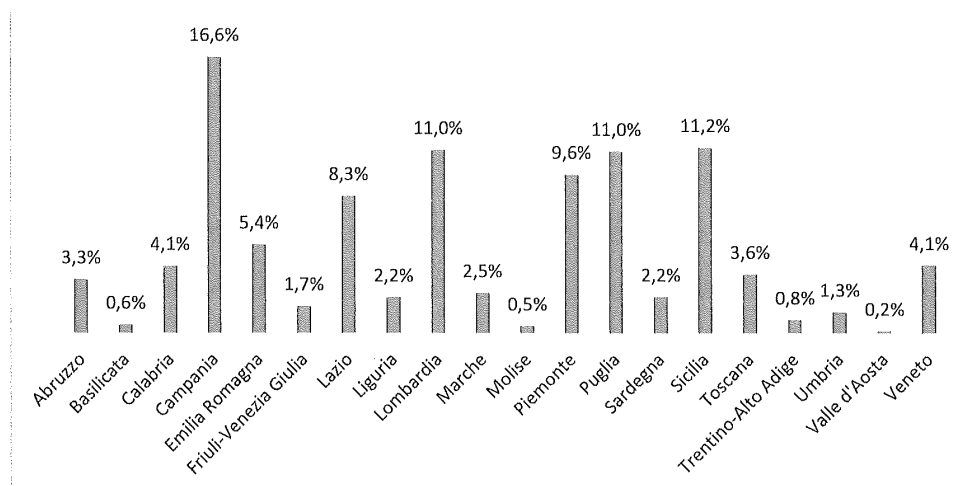
GRAFICO N.3 AFFIDAMENTI IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/12/2022.



Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

Come si evince dai grafici per la distribuzione delle misure alternative per regioni e aree geografiche, la regione con un più alto numero di misure alternative in termini percentuali è la Lombardia, con il 17,9%. Nella stessa Regione sono eseguiti il 21,6% degli affidamenti in prova; in Sicilia e in Puglia sono eseguiti, rispettivamente il 12,9% e l'8,1% degli affidamenti. Relativamente alla detenzione domiciliare, la maggiore frequenza si riscontra in Campania con 16,6%, seguono la Sicilia, Lombardia e Puglia con circa l'11%.

GRAFICO N.4. DETENZIONE DOMICILIARE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/12/2022.



Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

3.2 I rapporti con gli istituti penitenziari e la collaborazione al trattamento intramurario.

Le direttive interdipartimentali diramate a partire dal 2016, che hanno dettato le linee programmatiche sulla collaborazione tra i due settori dell'esecuzione penale degli adulti, privilegiando i percorsi di dimissione dal carcere per i condannati che si trovano nelle condizioni di accedere ai benefici previsti dall'Ordinamento Penitenziario, sono state recepite dagli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna e dai Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria che, nei territori di propria competenza, hanno elaborato linee guida interregionali per la migliore collaborazione tra istituti penali e uffici di esecuzione penale esterna. Conseguentemente, gli Uffici Locali hanno sottoscritto ad oggi 120 accordi con gli Istituti Penitenziari. L'attività di collaborazione al trattamento penitenziario è praticamente ripresa a pieno regime dopo il forzato e brusco rallentamento dovuto all'emergenza epidemiologica da Covid-19 che, almeno nella fase del lockdown del 2020, ha determinato l'impedimento degli ingressi dei funzionari di servizio sociale in Istituto per lo svolgimento dei colloqui con i detenuti. In tal senso, si osserva che in quella delicata fase, si è provveduto, per quanto è stato possibile, mediante l'utilizzo dello strumento dei video colloqui con i detenuti e la partecipazione da remoto alle riunioni del gruppo di osservazione e trattamento.

Si rappresenta inoltre che a partire dal 2016 si è strutturato un efficace sistema di interlocuzioni tra il DGMC ed il DAP, al fine di migliorare la qualità complessiva delle attività di collaborazione al trattamento penitenziario, che a livello locale ha il suo fulcro nella valorizzazione della figura dei referenti funzionari di servizio sociale che operano all'interno degli istituti, e degli operatori penitenziari dell'area pedagogica.

L'attività di collaborazione al trattamento penitenziario nel corso degli ultimi anni si è ulteriormente rafforzata mediante la messa in opera delle progettualità rivolte ai detenuti privi di risorse esterne. Si

menzionano a tal proposito l'attività conclusa a fine 2020 con l'inserimento di 229 condannati senza fissa dimora nelle strutture di accoglienza individuate in detenzione domiciliare con l'attuazione del Progetto "Inclusione sociale di detenuti senza fissa dimora in misura alternativa" da parte del DGMC ed il Programma di intervento per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid 19 negli istituti penitenziari, di Cassa delle Ammende con la coprogettazione delle Regioni.

3.3 Attività di collaborazione con le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)

L'istituzione delle REMS (Legge 30 maggio 2014, n. 81), nella sostanza, non ha modificato i compiti degli uffici territoriali rispetto alla gestione delle persone sottoposte alla misura di sicurezza in REMS.; essendo la gestione delle strutture terapeutiche in capo ai Dipartimenti di Salute Mentale delle A.S.L., sono cambiati unicamente gli interlocutori diretti e, nel corso degli ultimi anni, sono state emanate specifiche direttive finalizzate alla collaborazione con le REMS. Nel 2016, in particolare, è stata avviata l'istituzione di reti territoriali integrate tra servizi locali, REMS, e gli UEPE., anche al fine di determinare un coinvolgimento diretto nei programmi terapeutici-riabilitativi individuali (PTRI). Dalla ricognizione delle attività che gli UEPE. hanno realizzato emerge una diffusa difficoltà operativa, certamente legata anche al numero insufficiente di REMS, rispetto alle concrete esigenze; ulteriore criticità è legata alle difficoltà dei servizi di salute mentale territoriali nell'elaborazione di progetti di inclusione sociale funzionali alle dimissioni degli ospiti. È costante l'attività di monitoraggio delle persone in carico agli UEPE. ed inserite nelle REMS e il supporto agli uffici locali per la definizione dei progetti terapeutici individuali finalizzati al reinserimento sociale delle persone sottoposte alla misura di sicurezza detentiva e per la partecipazione ai tavoli di lavoro interistituzionali e alla rete dei servizi territoriali. La Direzione generale partecipa al Tavolo permanente sulla Sanità penitenziaria ed in particolare al sottogruppo REMS, che ha predisposto la bozza del nuovo accordo per la gestione dei pazienti psichiatrici autori di reato. L'accordo è stato licenziato dalla Conferenza unificata Stato Regioni e Province autonome nel mese di novembre 2022.

§4 Attività di impulso dei rapporti con il volontariato.

Il Dipartimento prosegue nell'attività di promozione del volontariato nell'ambito dell'esecuzione penale esterna. Gli obiettivi prefissati nel 2022 per la valorizzazione del volontariato hanno riguardato l'incremento dei singoli assistenti volontari ex art 78 O.P. negli UEPE nonché la promozione di iniziative progettuali, di accordi e protocolli con le associazioni di volontariato e del terzo settore.

Nel luglio 2021 è stato rinnovato l'accordo con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia (CNVG) con l'obiettivo di rafforzare la collaborazione tra il settore dell'esecuzione penale esterna ed il mondo del volontariato, valorizzando e qualificando ulteriormente la presenza dei volontari nelle articolazioni territoriali del Dipartimento.

Le azioni messe in campo dal Dipartimento hanno riguardato il coordinamento ed il monitoraggio delle attività dei volontari, singoli e associati, nell'ambito dell'esecuzione delle misure e delle sanzioni di comunità, nonché la sensibilizzazione della comunità esterna sui temi della giustizia e della esecuzione delle pene all'esterno del carcere.

Nella tabella seguente è riportato il numero degli assistenti volontari, autorizzati ai sensi dell'art. 78 della legge 354/1975 (ordinamento penitenziario) che risultano alla data odierna operanti presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, suddivisi per interdistretto.

VOLONTARI EX ART. 78 O.P.	
DATI AL 27 APRILE 2023	
INTERDISTRETTO	NUMERO
BARI	21
BOLOGNA	1
CAGLIARI	1
CATANZARO	12
FIRENZE	15
MILANO	21
NAPOLI	14
PALERMO	13
ROMA	4
TORINO	43
VENEZIA	5
TOTALE	150

4.1 Il contributo dei volontari del Servizio Civile Universale

La presenza dei volontari del servizio civile universale presso la DGEPE e negli Uffici Interdistrettuali, rappresenta oltre che un'importante occasione di formazione e di crescita personale e professionale per i giovani volontari una significativa esperienza di cittadinanza attiva e anche di collaborazione con il terzo settore ed in particolare con il mondo del volontariato. Nel corso del 2022 si è concluso il progetto nazionale di Servizio civile universale "Percorsi: per la promozione di reti nella giustizia di comunità" che ha impegnato nel territorio nazionale 42 volontari. Nello stesso anno sono stati avviati in servizio n. 36 volontari di servizio civile universale impegnati nelle attività promosse nel progetto *"Itinerari per l'inclusione nella giustizia di comunità"*. Il progetto nazionale, tutt'ora in corso, rientra nel programma "Giustizia di comunità tra innovazione e resilienza" insieme ai progetti locali: *"Solidarietà, Accompagnamento, Legalità Empatie per Persone in Esecuzione Penale Esterna"* dell'UIEPE di Bari; *"GenerAzione: esecuzione penale interconnessa con la comunità"* dell'UIEPE di Catanzaro; *"Perseverance: missione nel pianeta UIEPE"* dell'UIEPE di Torino.

Le suddette iniziative progettuali stanno implementando e consolidando il sistema delle reti territoriali, attraverso azioni, differenziate nelle singole realtà territoriali, finalizzate principalmente alla:

- riorganizzazione del servizio di accoglienza delle persone che accedono agli Uffici;
- definizione di nuovi contenuti trattamentali nell'ambito delle misure e sanzioni di comunità (MAP e LPU) anche attraverso l'avvio di una ricerca a livello nazionale finalizzata ad evidenziare i contenuti caratterizzanti l'inclusione sociale.

I volontari di servizio civile, per poter svolgere i compiti loro assegnati, sono stati destinatari di una intensa e articolata attività formativa, realizzata anche da remoto, sia da personale interno all'amministrazione che da esperti esterni.

Come i precedenti progetti di servizio civile anche i progetti realizzati nell'anno 2022 hanno offerto all'esecuzione penale esterna un notevole contributo soprattutto in termini di incremento di opportunità e risorse necessarie per dare contenuto e significato ai percorsi trattamentali definiti a favore delle persone sottoposte alle misure e sanzioni di comunità.

Nell'anno in corso la Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, grazie all'esperienza acquisita dallo staff di progettazione del Servizio civile universale, parteciperà per la prima volta al bando dei programmi di servizio civile digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche giovanili ed il servizio civile universale, in coprogettazione con la Federazione Italiana delle Comunità terapeutiche, con il programma nazionale "Comunità digitali"; fa parte del programma il progetto nazionale "Probation 2.0", che ha fra gli obiettivi la realizzazione di un servizio/ sportello di "facilitazione digitale", finalizzato a migliorare i contatti e gli interventi di supporto alle persone in esecuzione di misure e/o sanzioni di comunità e di educazione alla cittadinanza attiva. Come negli anni precedenti la DGEPE parteciperà contemporaneamente al bando di servizio civile universale con il programma "Prossimità: connessioni nella giustizia", partecipano al programma il Progetto nazionale "Comunità accoglienti e divergenti" ed i progetti locali.

5§ Giustizia riparativa e mediazione penale

Nel corso del 2022, è stato completato il monitoraggio in materia di giustizia riparativa e mediazione penale, attività che ha coinvolto gli uffici di Esecuzione penale esterna e i Servizi della Giustizia minorile, per la verifica degli interventi e delle prestazioni erogate. Negli Interdistretti sono stati costituiti i Tavoli per la giustizia riparativa e la mediazione penale ai quali hanno partecipato i referenti degli uffici minorili e degli adulti; in alcune regioni sono stati coinvolti anche i provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, con l'obiettivo di affrontare eventuali criticità e proposte migliorative per l'ottimizzazione delle risorse, gli approfondimenti connessi all'evoluzione della

materia, con particolare attenzione anche al tema dell'assistenza alle vittime e alla promozione degli strumenti di *Restorative Justice*.

Nell'ambito della programmazione biennale 2021-2022, il Dipartimento ha avviato un'indagine sulle organizzazioni che effettuano attività di giustizia riparativa. L'attività di ricerca è stata realizzata con il supporto metodologico del Dipartimento di Scienze della formazione dell'Università Roma Tre.

Nell'anno 2022 gli Uffici di esecuzione penale esterna hanno sottoscritto diversi protocolli e accordi per favorire la realizzazione di programmi di giustizia riparativa nell'ambito dei programmi di esecuzione delle misure e delle sanzioni di comunità.

La Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna, con le proprie articolazioni periferiche, collabora, con il competente Ufficio della Direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile alle iniziative proposte dal Tavolo Interistituzionale di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato, costituito presso il Ministero della Giustizia, in coerenza ai precetti della Direttiva 2012/29/UE, e per la realizzazione del Portale istituzionale dedicato alle vittime di reato, strumento diretto a garantire un'informazione corretta, trasparente e semplificata sui diritti, favorendo l'accessibilità ai servizi e strutture, presenti sul territorio.

La materia relativa alla giustizia riparativa e mediazione penale è stata completamente rivista dal Decreto legislativo 150/2022 che ha dettato una nuova disciplina per il coordinamento dei servizi e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il coordinamento sarà curato dal Ministero della Giustizia che eserciterà le funzioni di programmazione delle risorse, le proposte dei livelli essenziali delle prestazioni e il monitoraggio dei servizi erogati. È prevista inoltre l'istituzione della Conferenza nazionale per la giustizia riparativa, presieduta dal Ministro o un suo delegato, che relazionerà annualmente al Parlamento sullo stato della giustizia riparativa in Italia.



192070104650