

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CCVII**  
n. 2

---

## RELAZIONE

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

**(Anno 2023)**

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

*Presentata dal Ministro della giustizia*

**(NORDIO)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 10 maggio 2024*

**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, COME MODIFICATO  
DALL'ART. 75, COMMA 1, LETT. B) DEL D.LGS. 10 OTTOBRE 2022, N. 150)**



## INDICE

*Premessa: l'evoluzione del sistema di Probation in Italia*

pag. 3

<b>1. Gli interventi per l'attuazione della riforma "Cartabia"</b>	<i>pag. 7</i>
1.1 Le azioni di sistema	<i>pag. 7</i>
1.2 Gli interventi di incremento delle risorse	<i>pag. 10</i>
1.3 Il sistema informativo dell'esecuzione penale esterna (SIEPE)	<i>pag. 11</i>
1.4 Codice Rosso	<i>pag. 13</i>
1.5 Assegno di inclusione	<i>pag. 14</i>
<b>2. La probation giudiziaria</b>	<i>pag. 15</i>
2.1 L'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova. Andamento statistico e analisi dell'evoluzione della misura	<i>pag. 16</i>
2.2 Attività di supporto all'azione degli uffici di esecuzione penale esterna in materia di messa alla prova e di lavoro di pubblica utilità	<i>pag. 23</i>
2.3 Indicazioni procedurali. Protocolli, presidi e osservatori	<i>pag. 23</i>
2.4 Indicazioni organizzative: la specializzazione e la multi-professionalità	<i>pag. 26</i>
2.5 Indicazioni metodologiche. Lavoro con i gruppi e implementazione del modello d'indagine	<i>pag. 27</i>
2.6 Interventi in materia di lavori di pubblica utilità.	<i>pag. 29</i>
2.7 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. 32</i>
2.8 Le pene sostitutive	<i>pag. 34</i>
2.9 Le pene sostitutive e i rapporti con la Magistratura ordinaria	<i>pag. 34</i>
2.10 Il lavoro di pubblica utilità sostitutivo	<i>pag. 35</i>
<b>3. La probation penitenziaria: l'andamento delle misure alternative alla detenzione</b>	<i>pag. 37</i>
3.1 I rapporti con la Magistratura di Sorveglianza e le misure alternative alla detenzione	<i>pag. 41</i>
3.2 I rapporti con gli istituti penitenziari e la collaborazione al trattamento intramurario	<i>pag. 50</i>
3.3 Attività di collaborazione con le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)	<i>pag. 51</i>
<b>4. Attività di impulso dei rapporti con il volontariato</b>	<i>pag. 52</i>
<b>5. I progetti di Servizio Civile Universale</b>	<i>pag. 53</i>
<b>6. Giustizia riparativa e mediazione penale</b>	<i>pag. 55</i>



**Premessa: l'evoluzione del sistema di Probation in Italia**

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150<sup>1</sup>, ha introdotto 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.

Il primo disegno di legge fu presentato nel 1960 dall'allora Ministro di Grazia e Giustizia On. Gallo e recepiva gli esiti di una sperimentazione effettuata a partire dagli anni '50 presso l'Istituto Nazionale di Osservazione di Roma – Rebibbia, in collaborazione con l'Università La Sapienza.

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 preccetto 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 introduce le prime misure alternative (l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà), affidando 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 introduce 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

<sup>1</sup> L'art. 5 del decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 ha recentemente modificato l'art. 58 della legge 24 novembre 1961, n. 689 che era stato oggetto di riforma con il D. lgs. 150/2022.



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 avevessero 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 carcerarie<sup>2</sup>.

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 ri accompagnati 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.

<sup>2</sup> Rif. Corte costituzionale, sentenza n. 569 del 1989.



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, tuttora in atto, acquisendo nuove figure professionali e strutturando il lavoro d'équipe per meglio supportare l'attività della magistratura competente.

Nel frattempo, la sfera di competenza degli uffici continuò ad ampliarsi. Gli uffici di esecuzione penale esterna assunsero titolarità 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)<sup>3</sup> e dai reati del codice della strada, art. 186 comma 9 bis e art. 187 bis del decreto legislativo 285 del 1992<sup>4</sup>. 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 una delle misure di maggiore impatto numerico e operativo sull'intero sistema dell'esecuzione penale esterna.

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 ridurre sensibilmente il fenomeno dei c.d. "liberi sospesi", vale a dire dei procedimenti di ammissione alle misure alternative dalla libertà, con le procedure previste dall'art. 656 del c.p.p.

Recentemente, l'art. 5 del decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 ha modificato l'art. 58 della legge 24 novembre 1981, n. 689 prevedendo che le sanzioni sostitutive della semilibertà, della detenzione domiciliare e del lavoro di pubblica utilità, possano essere applicate solo con il consenso dell'imputato, espresso personalmente o a mezzo di procura speciale.

<sup>3</sup> Norma introdotta DL 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49.

<sup>4</sup> Articoli modificati dalla legge 29 luglio 2010, n. 120.



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, il numero di persone sottoposte a misure e sanzioni di comunità ha oramai ampiamente superato quello 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 l'efficace espletamento dei procedimenti.

A tale necessità si è provveduto con l'emanazione del 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.

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. L'organizzazione territoriale degli Uffici di esecuzione penale esterna è stata ridefinita con i DM 18 e 19 ottobre 2022 e con il DM 20 settembre 2023.

Come è dettagliato nel corpo della relazione, sono operativi numerosi sportelli delocalizzati presso i Comuni e i Tribunali ordinari ed è in corso di sperimentazione l'istituzione di presidi degli uffici EPE presso gli Istituti Penitenziari, per migliorare e semplificare le attività di collaborazione al trattamento penitenziario dei soggetti detenuti.

La presenza capillare delle strutture operative sul territorio e nella rete dei servizi ha consentito di costruire un modello di giustizia di comunità vicino ai cittadini e integrato con le risorse della rete dei servizi pubblici e privati.

Si evidenzia, infine, che ai sensi dell'art. 1, commi 378-383 della legge 30 dicembre 2023, n. 213 è in corso di revisione il regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e la struttura degli Uffici di livello generale e non generale degli uffici centrali del Dipartimento per la giustizia minorile, al fine di incrementare il livello efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e per potenziare e il compiuto svolgimento delle specifiche attribuzioni previste in materia di esecuzione penale esterna e giustizia riparativa.



### *§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 2022<sup>5</sup>, 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, votata ad ampliare le sanzioni di competenza del giudice ordinario, producendo significativi cambiamenti nel sistema delle sanzioni e misure di comunità ed elevando l'efficienza complessiva del sistema sanzionatorio.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha predisposto 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 2024 e nel Documento di programmazione generale per il trienni 2024 -2026, 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

<sup>5</sup> 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.



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 amministrative e migliorino l'integrazione operativa con gli interlocutori istituzionali.

Attualmente, è in corso la sperimentazione dei presidi presso gli istituti penitenziari di Torino, Napoli e Taranto. L'obiettivo operativo per il 2024 è quello di rivedere gli accordi e allargare la rete degli sportelli trasformandoli tutti 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. Si prevede inoltre, terminata la fase di sperimentazione, di mandare a regime l'istituzione dei presidi presso gli istituti penitenziari, almeno quelli di grandi dimensioni.

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 si prevede possano essere assunti entro l'anno in corso, attraverso lo scorrimento di graduatorie di concorsi già espletati.

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 1º 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 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 regie sono chiamate a 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. Secondo quanto risulta sulla base dei dati ufficiali pubblicati sul sito giustizia.it, nella sezione della Cassa delle Ammende, sono state costituite le Cabine di Regia in quasi tutte le regioni e province autonome. Risultano inoltre sottoscritti 10 Piani triennali regionali sottoscritti con le Regioni e la Cassa delle Ammende.

Tali azioni progettuali sono state realizzate in complementarietà con il Programma nazionale “Innovazione sociale dei servizi di reinserimento” 2022 – 2024 della Cassa delle Ammende e in attuazione del Protocollo attuativo del 28 giugno 2022 tra il Ministero della Giustizia e la Conferenza Stato Regioni, Province Autonome e Cassa delle Ammende che ha definito 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 sviluppa su due livelli: il primo livello riguarda la programmazione condivisa con le Regioni e province Autonome, con la definizione di un Piano di Azione Regionale Triennale; il secondo livello di intervento è costituito dalla realizzazione delle progettualità che devono 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.



La Direzione generale per l'esecuzione penale esterna, infine, si è fatta promotrice di una iniziativa progettuale denominata “VIRGILIO: Accompagnamento socio lavorativo, accoglienza abitativa temporanea, sostegno nell'accesso ai servizi e all'inclusione sociale attiva”.

Il progetto costituisce una delle azioni contenute nel più complesso programma del Ministero della Giustizia: “Intervento per una Giustizia più inclusiva. Il lavoro come recupero, rieducazione, inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale” che si avvarrà dei fondi strutturali europei (FSE e FESR) stanziati nel Programma nazionale INCLUSIONE lotta alla povertà 2021-2027, che vede come Autorità di gestione il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Lo scopo del progetto VIRGILIO è quello di costituire una rete di servizi di inclusione sociale, per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e la creazione di nuove sinergie e collaborazioni sui territori. A tale scopo le risorse dovranno essere impegnate per la creazione di luoghi di residenzialità idonei per l'esecuzione di misure alternative o pene sostitutive, la creazione di opportunità di inserimento lavorativo o di formazione lavoro e di accompagnamento nell'accesso e presa in carico da parte dei servizi socioassistenziali; il consolidamento dei processi di presa in carico da parte della comunità territoriale delle persone in esecuzione penale esterna, attraverso un approccio multiprofessionale e multi agency e che miri a rafforzare ed integrare i percorsi di intervento e favorire concrete esperienze di inclusione sociale e lavorativa. Tale obiettivo sarà realizzato attraverso il rafforzamento della presa in carico da parte delle comunità residenziali, per i soggetti privi di opportunità abitative, particolarmente per le persone in uscita dal circuito penitenziario che risultano privi di risorse esterne, da individuare congiuntamente con l'Amministrazione penitenziaria, o per i soggetti condannati a sanzioni sostitutive: le persone saranno orientate e accompagnate nell'accesso ai servizi con percorsi individualizzati, avviati a eventuali percorsi di giustizia riparativa o lavori gratuiti a favore della collettività, attività educative o di sostegno.

#### *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. Terminato il corso di formazione dei consiglieri penitenziari risultati vincitori della procedura di concorso, si è proceduto all'immissione in servizio dei nuovi dirigenti penitenziari presso nel mese di settembre 2023. La dotazione di organico dei dirigenti di esecuzione penale esterna è stata nel frattempo aumentato 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. Si prevede la conclusione nel 2024 della procedura di concorso per esami per l'assunzione di 413 funzionari di servizio sociale.

In conseguenza degli atti normativi sopra citati è stato emanato il DM 12 aprile 2023 recante la "Dotazione organica del personale comparto funzioni centrali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità"

È stata prevista l'assegnazione all'esecuzione penale esterna di 218 funzionari tecnici di amministrazione e 109 operatori di data entry, assunti a tempo determinato con i finanziamenti del PNRR (due anni). Le procedure di assegnazione sono attualmente in corso.

### 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 fornisce 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 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 opera 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.

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. Il 23 giugno 2023 è stato effettuato il III rilascio di SIEPE che ha visto sia l'introduzione di nuove funzionalità. In particolare: sono stati inseriti i nuovi codici identificativi delle nuove sanzioni previste dal D.lgs. 150/22; è stata implementata la registrazione della data di decorrenza della misura ai fini del calcolo dello scadenzario con possibilità di creare il verbale di sottoposizione agli obblighi direttamente su SIEPE per affidamenti dalla libertà e MAP; una migliore gestione dei soggetti grazie alle nuove funzioni “crea Alias”, “storia sinottica”, “unificazione soggetti” ed eliminazione delle richieste di collaborazione. Le migliorie e gli adeguamenti hanno invece riguardato il diario degli interventi, le richieste di intervento ed i report.

A seguito del III rilascio, per agevolare gli uffici nell'apprendimento delle nuove funzionalità introdotte, sono stati realizzati n. 3 incontri di formazione su piattaforma Teams a cui hanno partecipato in totale circa 150 operatori degli uffici. Sono stati inoltre caricati sul portale DGEPE due video di circa 10 minuti, il nuovo manuale utente e una registrazione degli incontri di cui sopra.

Il IV rilascio, previsto entro la fine del mese di novembre 2023, non è stato realizzato a causa di un ritardo nell'acquisto di una licenza da parte di DGSIA. Presumibilmente il IV rilascio avverrà entro l'anno in corso e conterrà ulteriori nuove funzionalità.

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.

#### 1.4 Codice Rosso

La legge 24 novembre 2023, n. 168 recante “Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica” ha affidato agli uffici di esecuzione penale esterna rilevanti compiti in materia di valutazione dell’andamento dei programmi trattamentali nonché di immediata comunicazione di ingiustificate violazioni degli obblighi ad essi collegati. In particolare, l’art. 15 della legge ha previsto modifiche all’articolo 18-bis delle disposizioni di coordinamento e transitorie del Codice penale, di cui al regio decreto 28 maggio 1931, n. 601. Nei casi di cui all’articolo 165, quinto comma, del Codice penale, si prevede che la cancelleria del giudice che ha emesso la sentenza la trasmetta, al passaggio in giudicato, all’ufficio di esecuzione penale esterna, che accerta l’effettiva partecipazione del condannato al percorso di recupero e ne comunica l’esito al pubblico ministero presso il giudice che ha emesso la sentenza. Gli enti o le associazioni presso cui il condannato svolge il percorso di recupero danno immediata comunicazione di qualsiasi violazione ingiustificata degli obblighi connessi allo svolgimento del percorso di recupero all’ufficio di esecuzione penale esterna, che ne dà a sua volta immediata comunicazione al pubblico ministero, ai fini della revoca della sospensione ai sensi dell’articolo 168, primo comma, numero 1), del Codice penale.

Con tale riguardo, la Direzione generale per l’esecuzione penale esterna ha diramato indicazioni operative agli Uffici con la nota m\_dg.DGMC.06/12/2023.0077563.U che ha previsto:

- L’apertura di un codice di incarico sul sistema SIEPE da assegnare al momento della ricezione della sentenza da parte della cancelleria del tribunale;
- Costituzione presso gli uffici di un gruppo di lavoro interprofessionale incaricato della valutazione degli esiti del percorso trattamentale, che mantiene un canale di comunicazione diretto e costante con l’Ente o associazione incaricata di realizzare il percorso di recupero, al fine di acquisire tempestivamente tutte le informazioni necessarie per la valutazione del caso;
- La regolamentazione dei flussi di comunicazione, attraverso l’apertura di una casella di posta certificata dedicata e gestita da un gruppo di operatori incaricati al fine di garantire, all’interno di fasce orarie prestabilite, l’effettività della ricezione delle comunicazioni e la tempestività



dell'inoltro delle stesse all'autorità giudiziaria competente per i provvedimenti urgenti di competenza.

#### *1.5 Assegno di inclusione*

Il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito nella legge 3 luglio 2023, n. 85 e reca «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro». L'art. 1 della legge istituisce a decorrere dal 1° gennaio 2024, l'Assegno di inclusione, quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro. L'Assegno di inclusione è una misura di sostegno condizionata all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. La condizione di svantaggio e l'inserimento nei programmi di cura e assistenza di servizi sociali, sanitari e sociosanitari deve essere certificata dalle pubbliche amministrazioni in una fase antecedente alla domanda di assegno di inclusione, ai sensi dell'art. 2, comma 1 del citato decreto-legge.

Con decreto del 29 dicembre 2023, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emanato le Linee di indirizzo sugli elementi fondanti la presa in carico, sociale integrata e il progetto personalizzato per la valutazione delle condizioni di svantaggio (ai sensi dell'articolo 3, comma 8, del Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, n.154 del 13 dicembre 2023).

Come indicato nelle Linee di indirizzo, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità è stato incaricato di provvedere alla valutazione, presa in carico e inserimento nel programma di assistenza delle persone ammesse alle misure alternative alla detenzione. Agli Uffici di esecuzione penale esterna spetta il compito della presa in carico per la durata dell'esecuzione penale esterna e l'inserimento nel programma di trattamento alternativo alla detenzione che può prevedere il coinvolgimento dei servizi assistenziali dei Comuni o dei servizi sanitari per le dipendenze o di salute mentale, per l'avvio di un percorso di inclusione sociale.

## §2. *La probation giudiziaria*

### *Premessa*

Il 2023 è stato caratterizzato dalle novità apportate dall'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* che ha previsto, oltre all'introduzione delle pene sostitutive, l'estensione dell'ambito di applicabilità della disciplina dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova per maggiorenni, con l'inclusione tendenziale dei reati con pena edittale sino a anni sei di reclusione e la possibilità di presentazione della richiesta di ammissione alla messa alla prova anche su iniziativa del pubblico ministero sia nella fase processuale (in sede di udienza preliminare o in sede predibattimentale), sia nella fase procedimentale (al momento della conclusione delle indagini preliminari).

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, al fine di affrontare tali importanti cambiamenti introdotti dalla Riforma Cartabia, ha proseguito nella sua azione di indirizzo, mettendo in atto diverse strategie, che comprendono: il rafforzamento dell'approccio collegiale nello sviluppo delle misure e sanzioni di comunità, che vede il significativo apporto di ciascuno degli attori istituzionali, ovvero giudici, avvocati, assistenti sociali, psicologi, mediatori, polizia penitenziaria, enti del territorio e con il coinvolgimento del volontariato, in **un'ottica multiprofessionale**; il **ricorso agli Osservatori Permanenti** presso i tribunali, che stabilizzano il sistematico confronto tra le parti, nonché il superamento delle criticità riscontrate e garantiscono l'adeguata accelerazione del processo di crescita; **l'aggiornamento o la stipula dei protocolli di intesa** tra gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (di seguito UEPE), i tribunali ed altri soggetti istituzionali per la migliore attuazione delle novità per la messa alla prova; **l'implementazione dei presidi presso i tribunali**, spazi dedicati all'interno dell'Ufficio giudiziario, a disposizione degli avvocati e dei soggetti interessati, ove è possibile non solo ricevere informazioni, ma anche avviare la pratica per la sospensione del procedimento e l'avviamento alla misura, consentendo così, oltre allo snellimento delle procedure, anche l'ottimizzazione delle risorse umane, tanto dell'UEPE che del tribunale; **la delocalizzazione degli UEPE**, ossia la sempre maggiore presenza di sportelli di prossimità all'interno dei comuni o dei servizi territoriali, ove ascoltare i cittadini presi in carico e confrontarsi con gli interlocutori istituzionali; **la predisposizione e diffusione di procedure più snelle**, di risposte più immediate e, soprattutto, di **programmi più ricchi** da proporre agli imputati che prestino il proprio consenso alla misura; **l'impulso a realizzare il progetto del “Portale per il lavoro di pubblica utilità”**, presso il Gabinetto del Ministro, che consentirà, una volta ultimato, la consultazione in tempo reale delle opportunità di lavoro di pubblica utilità su tutto il territorio nazionale; **l'incremento e la differenziazione dell'offerta di posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità** (di seguito LPU), soprattutto promuovendo la sottoscrizione di accordi nazionali che, contestualmente,



favoriscono l'accesso a programmi di inclusione sociale, volti a incrementare la qualità degli interventi nei confronti dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Il Capitolo Uno della relazione evidenzia, nei dettagli, l'andamento della misura probatoria più innovativa e recente del sistema penale italiano, entrando nei dettagli delle sopra citate azioni di sistema messe in atto per l'attuazione delle disposizioni in materia di messa alla prova, il Capitolo Due individua le attività di supporto del Dipartimento all'azione degli UEPE in materia di messa alla prova e di lavoro di pubblica utilità, il Terzo Capitolo entra nel dettaglio delle azioni tese ad incrementare e differenziare i posti disponibili per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità e, infine, il Quarto Capitolo inizia ad effettuare una prima analisi complessiva delle statistiche e delle disposizioni per l'attuazione delle pene sostitutive.

*2.1 L'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova. Andamento statistico e analisi dell'evoluzione della misura.*

Il GRAFICO N. 1 evidenzia la conferma di una tendenza iniziata negli ultimi quindici anni, ovvero la progressiva diminuzione del numero dei detenuti e, per contro, il notevole e costante incremento dei soggetti in carico agli UEPE. Più nel dettaglio, il numero dei detenuti è passato da 65.701 nel 2012 a 60.166 nel 2023, mentre i soggetti ammessi a beneficiare di una misura o sanzione di comunità sono passati da 25.523 nel 2012 a 83.703 nel 2023.

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 34.931 nel 2020 a 55.534 nel 2023, registrando un incremento pari al 59% (GRAFICO N. 2). Tale incremento risulta in linea con la crescita costante conosciuta dalla misura fin dalla sua introduzione nel nostro ordinamento. Il forte incremento del ricorso alla messa alla prova, registrato nel corso del 2023, sempre rispetto al 2020, tra l'altro, è risultato uniforme sull'intero territorio nazionale, con un incremento pari al 76% al sud, al 65% al centro e al 48% al nord d'Italia (GRAFICI N. 3-4).

È importante evidenziare che al considerevole incremento del numero di messe alla prova corrisponde, come negli anni passati, un numero certamente contenuto di revoche pari all'1,8 %. Il grafico sottostante registra complessivamente un numero importante di soggetti sottoposti a misure e sanzioni di comunità; dal 2012 ad oggi, infatti, l'incremento è stato pari al +228%. 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 UEPE, che hanno messo in campo collaborazioni tese a semplificare le procedure, ottimizzare i risultati e a incrementare e differenziare le occasioni di svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova. L'insieme delle variabili menzionate è andato così a sviluppare e consolidare ulteriormente un modello di *probation* italiano, al passo con quanto avviene da tempo nei paesi europei di consolidata tradizione in materia.

GRAFICO N. 1 - NUMERO DETENUTI E DI SOGGETTI AMMESSI A BENEFICIARE DI SANZIONI E MISURE DI COMUNITÀ AL 31 DICEMBRE. PERIODO 2012/2023.

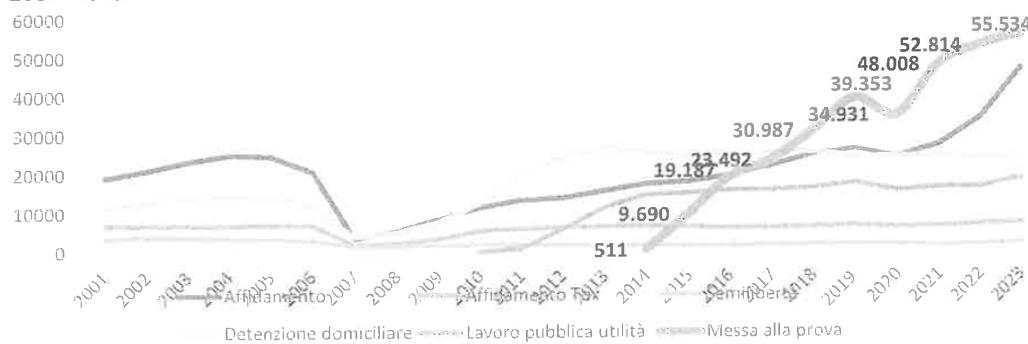


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

FONTE: DGMC - UFFICIO I DEL CAPO DIPARTIMENTO - SEZIONE STATISTICA  
DAP - UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO - SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO I - SEZIONE VIII - STATISTICA

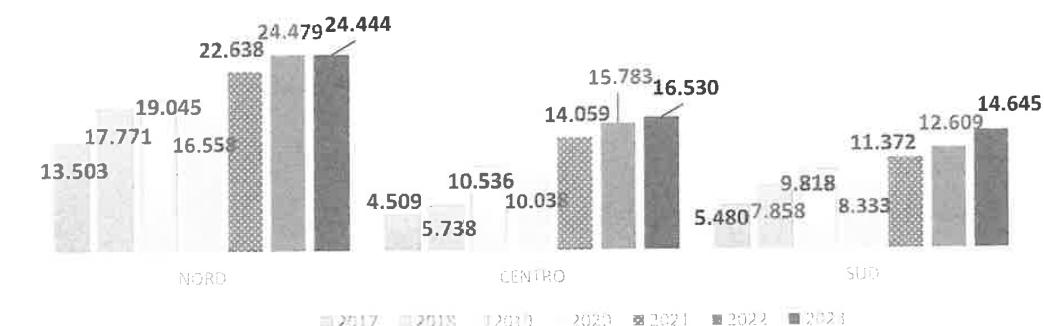
pag. 17 di 56

GRAFICO N. 2 - ANDAMENTO MISURE E SANZIONI DI COMUNITÀ. SOGGETTI GESTITI NELL'ANNO. ANNI 2001- 2023.



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

GRAFICO N. 3 - MESSA ALLA PROVA – INCARICHI GESTITI NELL'ANNO. DATO RIPARTITO PER AREE GEOGRAFICHE, ANNI 2017 - 2023.



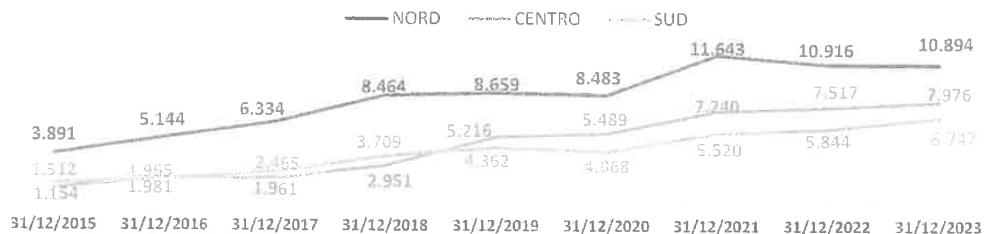
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE

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



GRAFICO N. 4 - MESSA ALLA PROVA - INCARICHI A FINE MESE. DATO RIPARTITO PER ARRE

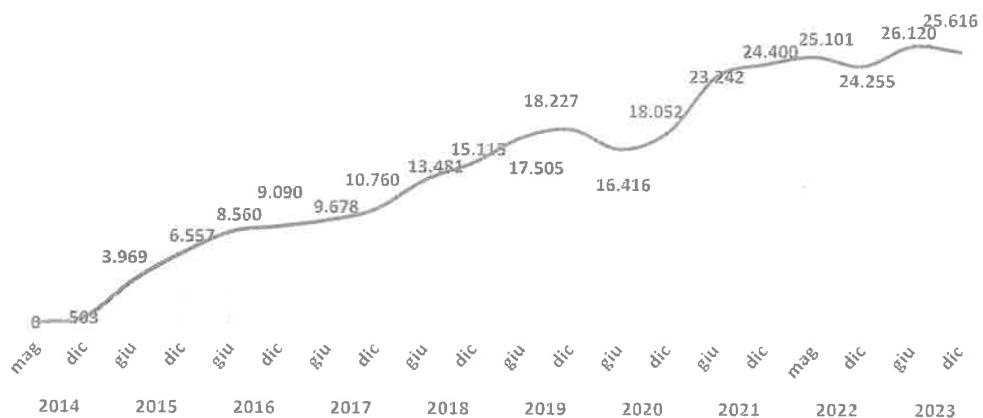
GEOGRAFICHE ANNO 2014-2023.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

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

GRAFICO N. 5 - ANDAMENTO STATISTICO DELLA MESSA ALLA PROVA. PERIODO MAGGIO 2014 – DICEMBRE 2023.



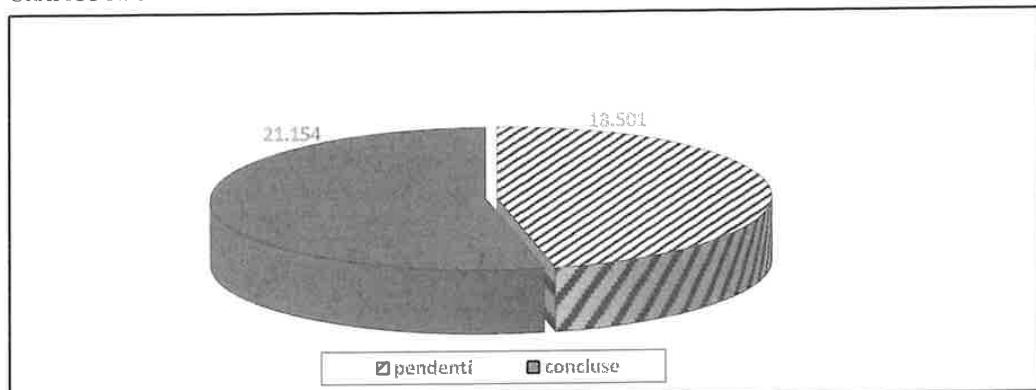
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

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

Dall'introduzione dell'istituto, il numero di misure in corso a fine anno 2023 continua a mantenere un andamento incrementale e, in particolare, dal 31.12.2022 (24.255) al 31.12.2023 (25.616) l'aumento è risultato pari al +6%.

Da marzo 2022 a marzo 2023, delle istanze pervenute agli UEPE, risultano conclusive 21.154 e 18.501 pendenti. Si vedano di seguito i grafici n. 6 e n. 7.

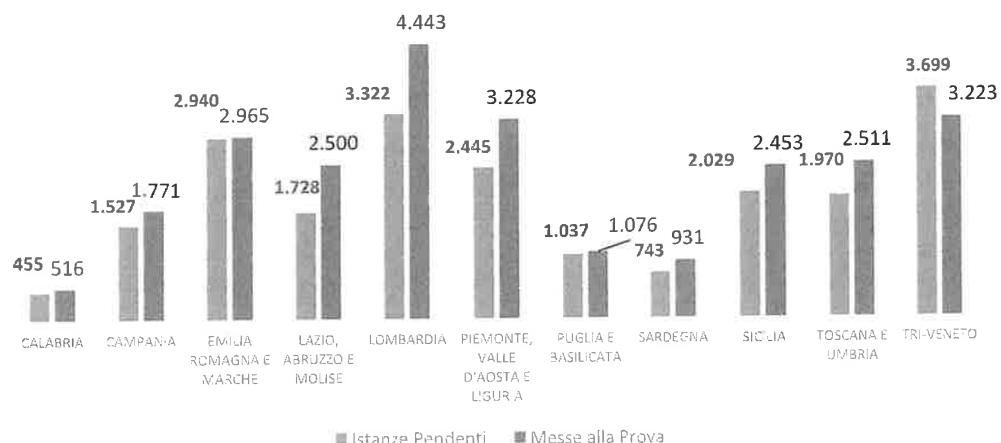
GRAFICO N. 6 - ISTANZE DI MESSA ALLA PROVA PERVENUTE AGLI UEPE. PERIODO ANNO 2023.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

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

GRAFICO N. 7 - ISTANZE PENDENTI E MESSE ALLA PROVA AL 31.12.2023.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

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

Nell'anno in esame, rispetto all'anno precedente, si conferma il contenimento del divario esistente fra il numero delle istanze lavorate e di quelle in fase di istruttoria. Tale decremento risente, in modo particolare, dell'immissione negli anni passati di nuovo personale della professionalità di servizio sociale, degli accordi tecnico-operativi stipulati fra gli UEPE e gli uffici giudiziari per la gestione della messa alla prova, nonché dell'incremento e dalla 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. A tale riguardo, si ricorda che è in fase di sperimentazione il *Portale Nazionale per il lavoro di pubblica utilità*, un importante strumento di orientamento e di servizio di prossimità al cittadino, già individuato, quale obiettivo strategico, nell'Atto d'indirizzo per l'anno 2023 del Ministro della Giustizia e i cui lavori hanno avuto inizio con maggiore decisione, su impulso di questo Dipartimento, nel corso del 2022. Il Portale si rende ormai necessario al fine di supportare quanti, soprattutto fra gli operatori del sistema giustizia, si trovino

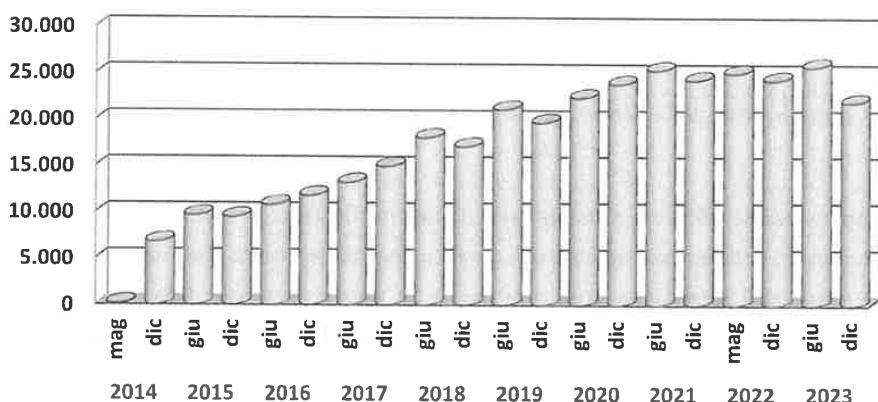


coinvolti nella gestione dell'istituto del lavoro di pubblica utilità, peraltro in forte e decisa crescita su tutto il territorio nazionale, nonché assicurare la necessaria visibilità ai posti resi disponibili a livello nazionale per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità e le varie tipologie di attività non retribuita, attraverso un efficace sistema di geolocalizzazione. La finalità principale del Portale Nazionale per il lavoro di pubblica utilità è, quindi, quella di agevolare e velocizzare l'individuazione e il reperimento dell'attività lavorativa di pubblica utilità da parte degli operatori del sistema giustizia e del cittadino, tenendo conto delle caratteristiche della persona, sia essa imputata o condannata, nonché del comportamento deviante o del fatto reato. L'individuazione dell'attività lavorativa secondo tali criteri, infatti, aiuta sensibilmente gli operatori coinvolti nello sforzo congiunto di prevenire la recidiva e favorire il recupero e reinserimento sociale della persona in esecuzione di un provvedimento del giudice. Il Portale Nazionale per il lavoro di pubblica utilità consentirà, inoltre, di supportare e velocizzare le varie attività dei tribunali ordinari finalizzate alla stipula e, successivamente, alla gestione delle convenzioni locali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

La fase istruttoria o d'indagine, pertanto, a seguito degli interventi di impulso e coordinamento voluti da questo Dipartimento quali il potenziamento e la progressiva qualificazione di presidi di prossimità presso gli uffici giudiziari, nonché la qualificazione e differenziazione dell'offerta di occasioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità in settori dal forte impatto sociale, presenta mediamente una durata inferiore 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 dicembre 2023.

GRAFICO N. 8 - ISTANZE PER MESSA ALLA PROVA PENDENTI A FINE MESE MAGGIO 2014 - DICEMBRE 2023.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPF  
FONTE: DGMC - UFFICIO I DEL CAPO DIPARTIMENTO - SEZIONE STATISTICA

L'andamento delle richieste, infatti, conferma diffusamente sull'intero territorio nazionale una marcata dinamica crescente, a dimostrazione del permanere dell'interesse nei confronti di questo istituto che, se ben gestito, accanto alla valenza deflattiva per i tribunali, è chiamato a soddisfare istanze

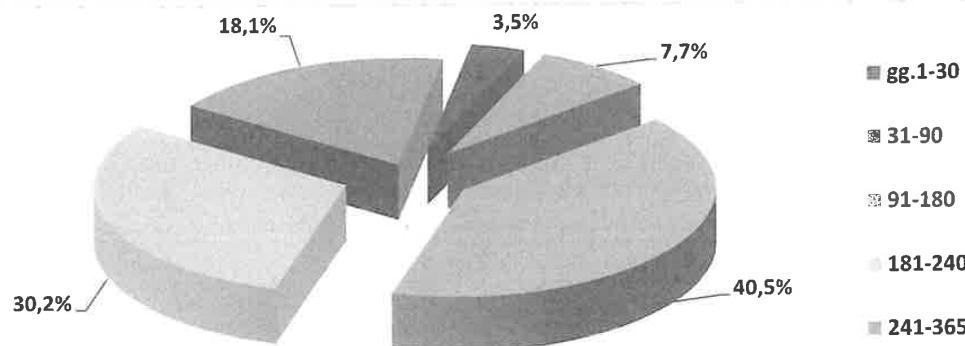


special preventive e di risocializzazione, mediante l'incentivazione di comportamenti riparativi indirizzati alla persona offesa dal reato e, più in generale, alla collettività.

Quanto alla durata della sospensione del procedimento con messa alla prova (GRAFICO N. 9) si rileva che il 40% si mantiene entro i 180 giorni, il 30% entro i 240 giorni e il 18% entro i 365 giorni.

Siamo perciò in presenza di una misura che, al pari di quanto rilevato lo scorso anno, vede assestarsi la propria durata media, comunque non superiore ad un anno, e, al contempo, assumere contenuti trattamentali sempre più ricchi e diversificati, puntando al coinvolgimento dell'imputato in attività concrete di pubblica utilità e di tipo risarcitorio, riparatorio e di volontariato che meglio verranno trattate in seguito.

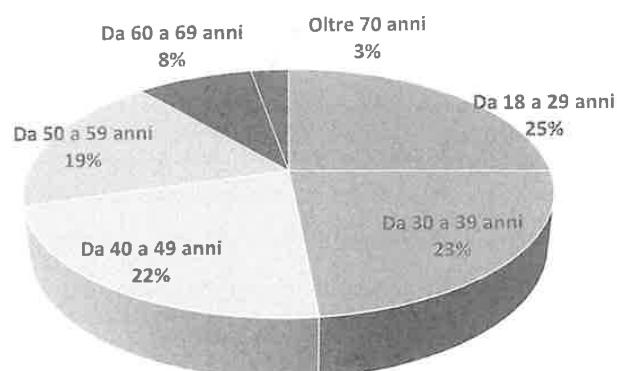
GRAFICO N. 9 - DURATA IN GIORNI MESSA ALLA PROVA — INCARICHI PERVENUTI ANNO 2023.



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) e la tipologia di lavoro di pubblica utilità (GRAFICO N. 12).

GRAFICO N. 10 - MESSA ALLA PROVA — SOGGETTI RIPARTITI PER FASCIA DI ETÀ. ANNO 2023.



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 2023.



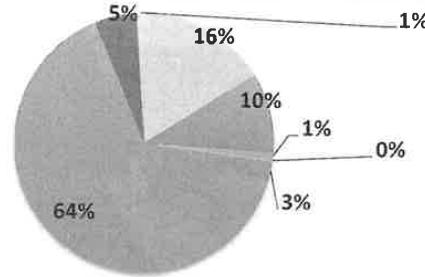
ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

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

GRAFICO N. 12 - TIPOLOGIE LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ - INCARICHI PERVENUTI ANNO 2023.

— ATTIVITÀ NON DEFINITA

- MANUTENZIONE IMMOBILI E SERVIZI PUBBLICI
- PRESTAZIONI INERENTI A COMPETENZE PROFESSIONALI DEL SOGGETTO
- PROMOZIONE DELLA SICUREZZA STRADALE
- PROTEZIONE CIVILE
- SERVIZI DI SUPPORTO IN ATTIVITÀ SOCIO-ASSISTENZIALI E SOCIO-SANITARIE
- TUTELA DEL PATRIMONIO AMBIENTALE
- TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

FONTE: DGMC - UFFICIO I 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 (85%);
- di cittadinanza italiana (82%);
- imputati coinvolti in attività lavorativa non retribuita di tipo socioassistenziale e sociosanitaria (64%).

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 UEPE, può effettivamente svolgere una funzione di prevenzione della devianza, prevalentemente nei confronti di persone italiane di giovane età, con un'occupazione stabile e imputate per un reato di lieve entità, frequentemente legato alla violazione del codice della strada.

*2.2 Attività di supporto all’azione degli uffici di esecuzione penale esterna in materia di messa alla prova e di lavoro di pubblica utilità.*

Il Dipartimento ha costantemente e fruttuosamente messo in atto le necessarie azioni di verifica, coordinamento e supporto delle strutture periferiche in merito alla messa alla prova (MAP) anche grazie al consolidamento del canale comunicativo, semplificato ed immediato, “dell’Osservatorio MAP”, ove gli uffici possono agilmente richiedere informazioni, porre quesiti e ricevere i relativi riscontri; inoltre, nella pagina intranet dell’“Osservatorio MAP” gli operatori del Sistema dell’esecuzione penale esterna possono visionare protocolli siglati dagli altri Uffici, reperire agilmente le note dipartimentali, leggere le sentenze della Corte Costituzionali e le varie relazioni al Parlamento che, di anno in anno, forniscono una lettura del fenomeno.

In particolare, il Dipartimento, in questa fase di modifiche dell’istituto, ha proseguito nell’azione di supporto agli uffici, allo scopo di semplificare ed ottimizzare i processi di lavoro, di qualificare l’azione professionale e potenziare i nodi della rete territoriale. Le innovazioni procedurali, organizzative e metodologiche sperimentate in concreto dalle realtà operative territoriali, attraverso un sistema di ricognizione, sono state sempre condivise soprattutto con la magistratura ordinaria, attraverso un dialogo costante e fecondo, che ha prodotto, nella maggior parte dei casi, accordi operativi.

*2.3 Indicazioni procedurali. Protocolli, presidi e osservatori.*

Al fine di potenziare le possibilità di accesso alla messa alla prova e renderne effettiva l’applicabilità, in continuità con quanto realizzato negli anni scorsi, il Dipartimento seguirà l’importante attività di impulso e coordinamento degli uffici territoriali per la stipula e/o l’aggiornamento di **protocolli operativi** con i tribunali ordinari. Gli accordi sono volti ad assicurare una rapida, omogenea e corretta applicazione della messa alla prova, attraverso lo snellimento delle procedure inerenti alla fase istruttoria, il miglioramento delle comunicazioni nella fase esecutiva, l’ottimizzazione dei tempi e delle risorse a disposizione e l’attribuzione di maggiori e più qualificati contenuti ai programmi individualizzati di trattamento.

A dicembre 2023, su 85 uffici territoriali<sup>6</sup>, risultano essere stati siglati **139** protocolli in tema di messa alla prova<sup>7</sup> di intesa con la Magistratura ordinaria<sup>8</sup>, rispetto ai 112 sottoscritti fino nell’anno 2022.

Inoltre, al fine di dare attuazione alle pene sostitutive introdotte dalla Riforma Cartabia, grazie alle interlocuzioni e ai rapporti costruiti negli anni tra area penale esterna e magistratura ordinaria per

<sup>6</sup> 85 uffici effettivamente aperti: undici Uffici interdistrettuali, diciotto distrettuali, quarantacinque locali e undici sedi distaccate (su diciassette sedi distaccate previste dal decreto 19 ottobre 2022).

<sup>7</sup> Di cui sedici trattano anche di indicazioni in tema di pene sostitutive.

<sup>8</sup> Tra protocolli sottoscritti ex novo e quelli aggiornati con le modifiche della Riforma Cartabia sulla messa alla prova.



le disposizioni relative alla messa alla prova, nel 2023 sono stati siglati altri ventidue nuovi accordi inerenti solo alle pene sostitutive.

Nel tempo, la sottoscrizione dei protocolli ha visto il consolidamento della platea di interlocutori qualificati del territorio, ciascuno dei quali arricchisce di contenuti gli accordi attraverso la messa a disposizione delle proprie competenze e risorse. È forte, infatti, il convincimento che, al fine di raggiungere gli obiettivi perseguiti, sia necessario un coinvolgimento più ampio della comunità, a supporto della primaria attività della magistratura e degli UEPE. Il maggior numero di attori in campo garantisce, infatti, mediante la condivisione di una molteplicità di differenti contributi, programmi di trattamento maggiormente individualizzati, tendenti ad una concreta prospettiva di riparazione, mediazione del conflitto, prevenzione della recidiva e di sollecito intervento nelle situazioni di disagio psichico e di dipendenza da sostanze.

Nella quasi totalità dei ventisette accordi volti all'attuazione dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova sottoscritti nel 2023, sono stati coinvolti tra gli attori istituzionali, anche gli uffici della Procura, il Consiglio dell'ordine degli avvocati e la Camera penale e in alcuni casi, certamente virtuosi, sono state coinvolte anche le Corti di Appello, le Procure Generali e ulteriori *stakeholder* (istituzionali e non).

Il coinvolgimento, negli anni, delle Procure ha facilitato gli aggiornamenti degli accordi redatti nel 2023 in vista dei cambiamenti legislativi apportati della Riforma Cartabia; il coinvolgimento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e della Camera Penale, invece, è volto a favorire un maggior livello di consapevolezza negli imputati circa l'impegno che la misura richiede, agevolando il successivo lavoro degli UEPE, nella formulazione di un idoneo programma di trattamento con il consenso dell'interessato.

La previsione, nella quasi totalità dei 139 accordi per l'attuazione della messa alla prova, della delibazione di ammissibilità all'istituto facilita e snellisce il lavoro degli UEPE e le comunicazioni con i tribunali, evitando di rallentare la non evasione delle richieste per eccesso di istanze non ammissibili. Tale previsione è orientata altresì al contenimento della fase istruttoria in un arco temporale spesso ricompreso tra i tre e i sei mesi.

Altrettanto intensa è l'attività di promozione relativa alla diffusione di *presidi per la messa alla prova/lavori di pubblica utilità* presso i tribunali ordinari, sia nelle città metropolitane più grandi, sia nei territori in cui non insiste un UEPE. Tale attività, largamente promossa in una logica di prossimità al cittadino e inizialmente volta a facilitare l'accesso all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova e, di conseguenza, al potenziamento del ricorso alla misura, successivamente ha favorito anche il maggior ricorso a tutti i provvedimenti della magistratura della cognizione.



Sull'intero territorio nazionale, al 31 dicembre 2023, risultano attivati **quarantanove** presidi di prossimità<sup>9</sup> e sono presenti in quasi tutte le regioni.

Si riporta, qui di seguito l'elenco dei Tribunali interessati, suddivisi per regione:

- **Piemonte**: Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Ivrea, Novara, Torino, Verbania, Vercelli;
- **Liguria**: Chiavari, Genova, Imperia, La Spezia, Savona;
- **Valle d'Aosta**: Aosta;
- **Lombardia**: Lecco, Milano, Pavia;
- **Friuli-Venezia Giulia**: Gorizia, Pordenone, Trieste, Udine;
- **Veneto**: Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia;
- **Emilia-Romagna**: Forlì;
- **Toscana**: Massa, Pistoia, Prato;
- **Lazio**: Cassino, Latina, Roma;
- **Campania**: Benevento, Napoli, Nola, Valle della Lucania;
- **Puglia**: Taranto;
- **Calabria**: Catanzaro;
- **Sicilia**: Caltanissetta, Catania, Enna, Gela, Marsala, Palermo, Siracusa;
- **Sardegna**: Oristano, Nuoro.

Altri ancora sono di imminente attivazione grazie ai fondi messi a disposizione da questo Dipartimento per le progettualità del triennio 2024-2026 o previsti all'interno di recenti protocolli di intesa.

Tali presidi, attraverso funzionari di ruolo degli UEPE, eventualmente affiancati da esperti ex art. 80 O.P. e da volontari, svolgono prevalentemente attività di orientamento, informazione e consulenza, ricevono le richieste di programma di trattamento ed effettuano colloqui tecnico-professionali con gli imputati, i loro procuratori speciali e gli enti che intendono stipulare convenzioni per i lavori di pubblica utilità con i tribunali ordinari.

La loro istituzione presso i Tribunali ha offerto una serie di indubbi vantaggi:

- il potenziamento del ricorso alla misura che permette una semplificazione ed un'accelerazione dell'iter di accesso al beneficio;
- la vicinanza maggiore al cittadino richiedente la messa alla prova, ai rispettivi legali e un maggior dialogo con la comunità e con gli enti che intendono convenzionarsi per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova;
- la presa in carico facilitata attraverso la possibilità di sottoscrivere il verbale di sottosposizione presso il presidio;
- le interlocuzioni più immediate tra le due istituzioni;
- la più rapida soluzione delle problematiche eventualmente riscontrate;

<sup>9</sup> Nel 2022 erano ventitré, diciassette del 2021 e nove del 2019.



- la riduzione del flusso di accessi quotidiani agli UEPE.

Tra le iniziative di maggiore interesse, a cui si sta dando la più ampia diffusione sull'intero territorio nazionale, si rileva essere la costituzione di *osservatori permanenti* presso i tribunali ordinari. Ad oggi, si contano **ventuno osservatori permanenti**, che garantiscono il regolare e costante monitoraggio quantitativo e qualitativo dei protocolli d'intesa, e pertanto consentono di integrare e/o modificare *in itinere* gli accordi, valorizzando le più recenti buone prassi, emerse grazie all'esperienza concreta maturata nel tempo.

In linea con l'obiettivo di snellire le procedure, sono le soluzioni individuate in alcuni protocolli in cui il giudice che adotta l'ordinanza provvede direttamente in udienza alla sottosposizione agli obblighi inerenti alla messa alla prova.

La gran parte dei 27 protocolli d'intesa siglati nel 2023 prevede specifiche tempistiche, prevalentemente inerenti all'invio della documentazione, che facilita tanto il lavoro delle Cancellerie e dei Giudici quanto quella degli UEPE e dei legali, in un'ottica di fattiva collaborazione al raggiungimento di un fine comune.

Altre novità introdotte nei protocolli stilati nel 2023 sono rivolte a migliorare la sicurezza dell'esecuzione delle messe alla prova attraverso un impegno dell'UEPE ad avvisare l'ente o associazione ove l'imputato deve svolgere il lavoro di pubblica utilità dell'avvenuta sottoscrizione, oppure in alcuni protocolli sono state regolamentate le comunicazioni tra UEPE e giudici in caso di trasgressioni.

Anche la previsione di paramenti temporali per la messa alla prova e per i lavori di pubblica utilità è un'iniziativa riprodotta in molti protocolli per rendere omogenea l'applicazione della norma.

Grazie alla collaborazione tra gli UEPE e i tribunali, in molti territori, è previsto un impegno comune ad intraprendere iniziative volte all'aggiornamento e all'ampliamento degli enti convenzionati per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità e, positiva novità, è la previsione di una formazione congiunta.

Di particolare rilievo sono gli accordi di sistema che alcuni UEPE<sup>10</sup> hanno scelto di siglare con le Corti d'Appello per coinvolgere tutti i tribunali afferenti allo stesso distretto in un'ottica di lavoro equo e omogeneo nello stesso territorio.

#### *2.4 Indicazioni organizzative. La specializzazione e la multi-professionalità.*

In particolare, per quel che concerne la messa alla prova, il Dipartimento prosegue nell'orientare gli UEPE verso la specializzazione degli operatori, con l'obiettivo di strutturare un nuovo tipo di organizzazione all'interno della quale implementare una diversa e rinnovata metodologia di presa in

<sup>10</sup> Vedasi protocolli siglati nel Distretto di competenza della Corte d'Appello di Brescia, Corte d'Appello di Caltanissetta, Corte d'Appello di Milano e Corte d'Appello di Salerno.



carico dell'imputato, che presenta caratteristiche e bisogni decisamente diversi dai condannati. L'attività, infatti, è volta a favorire consapevolezza e senso di responsabilità, secondo il paradigma della giustizia riparativa. Incanalare quindi l'esecuzione penale esterna attraverso due sistemi distinti, *probation penitenziaria e una probation giudiziaria*, ha dato la possibilità di connotare ciascuno di essi con distinte modalità di azione, e ha dato la possibilità agli uffici di governare meglio le sfide della profonda trasformazione che negli ultimi anni ha coinvolto il sistema dell'esecuzione penale esterna, secondo i più moderni e avanzati standard europei.

Di fondamentale rilievo risulta anche essere il potenziamento organizzativo in senso multiprofessionale che conferisce maggiore qualità ai processi di lavoro all'interno degli UEP.

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

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

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

#### *2.5 Indicazioni metodologiche. Lavoro con i gruppi e implementazione del modello d'indagine.*

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

Il lavoro con i gruppi contribuisce, infatti, in un'ottica di economicità e razionalizzazione delle risorse, ad assicurare compiti istituzionali con maggiori e migliori risultati rispetto al trattamento individuale e garantiscono una presa in carico che coinvolge la comunità in un'ottica di responsabilizzazione della società civile.

Esempi virtuosi sono i percorsi di orientamento alla legalità e di educazione e sicurezza stradale, che accrescono la consapevolezza e la responsabilizzazione dei partecipanti rispetto ai comportamenti contestati e agiti in violazione del Codice della Strada. In tali progetti sono coinvolte sia associazioni



specializzate, sia la Prefettura, la Questura, la Polizia Municipale, i Serd, le Comunità che trattano le problematiche legate all'uso di alcool e di droghe.

Altro esempio significativo, sono i percorsi di sensibilizzazione volti a favorire il rispetto di genere.

Sono stati organizzati anche gruppi di *counseling*, sostegno psico-sociale, sostegno alla genitorialità, di responsabilizzazione e maturazione della consapevolezza, con particolare riferimento alla riflessione critica delle condotte antigiuridiche perpetrate e delle relative conseguenze sulle vittime.

I buoni risultati conseguiti negli anni in termini di miglioramento della qualità degli interventi rivolti a gruppi omogenei di soggetti sottoposti a provvedimenti penali, hanno stimolato il Dipartimento ad integrare gli accordi nazionali, volti a favorire la stipula di convenzioni locali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova, con la previsione della possibile stipula con gli UEPE di accordi locali tesi ad assicurare all'imputato e, più in generale al soggetto sottoposto a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'accesso a programmi di educazione civica e alla legalità e ad attività per la promozione dei valori della solidarietà, della mutualità, dell'inclusione e della promozione sociale di gruppi svantaggiati, della sicurezza sociale e di sviluppo del senso di cittadinanza, di giustizia e il rispetto delle leggi.

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

Altra iniziativa dipartimentale volta al miglioramento qualitativo della fase istruttoria e alla sua contestuale semplificazione è costituita dall'implementazione dell'ormai consolidato protocollo d'indagine per la messa alla prova, focalizzato, come richiesto dalla norma, sull'aspetto riparativo-risarcitorio più che su quello sociabilitativo, tipico delle misure alternative alla detenzione, anche in considerazione delle diverse caratteristiche degli imputati, per l'attuazione del quale sono state fornite negli anni passati specifiche indicazioni attraverso apposite linee di indirizzo. Tale strumento risponde all'esigenza della magistratura di approfondire, in fase di indagine per la messa alla prova, l'analisi di alcune aree tematiche, tra le quali le azioni risarcitorie, le attività di giustizia riparativa (diverse da quelle di volontariato) e la prospettazione delle condizioni di rischio di recidiva e di bisogno dell'imputato e consente di semplificare il procedimento con una ottimizzazione dei tempi necessari, rendendo più efficace il servizio fornito al cliente istituzionale. Le concrete ricadute delle linee di indirizzo riguardano il decremento del divario esistente fra il numero delle indagini concluse dagli UEPE nell'anno di riferimento, e di quelle ancora in fase di lavorazione, e, ciò nonostante, l'andamento delle richieste di indagine mostri diffusamente sull'intero territorio nazionale una marcata dinamica crescente. La fase



istruttoria, pertanto, a seguito degli interventi di impulso e coordinamento voluti da questo Dipartimento, tra i quali anche l'applicazione di modelli d'indagine che tengono maggiormente conto dell'effettiva complessità delle situazioni, presenta mediamente una durata inferiore rispetto agli anni passati e riduce il rischio di frequenti richieste di proroghe rispetto alle udienze fissate, e di conseguenza nella maggiore speditezza dell'azione amministrativa e giudiziaria.

L'indicazione di introdurre indagini differenziate in base alla complessità, viste anche le modifiche della Riforma Cartabia, è divenuta talmente utile sia per il tribunale sia per l'UEPE da essere stata sistematizzata all'interno di alcuni protocolli operativi firmati da UEPE, tribunali e tutti gli altri attori (istituzionali e non).

#### *2.6 Interventi in materia di lavori di pubblica utilità.*

Il Dipartimento, nel corso dell'ultimo anno, ha provveduto a fornire ulteriori indicazioni e disposizioni operative agli UEPE, al fine di proporre ai tribunali, per la stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, esclusivamente enti o associazioni con adeguati standard organizzativi e in grado di assicurare l'attuazione di percorsi dal significativo contenuto trattamentale e il più possibile rispondenti ai principi di legalità.

Gli UEPE, in particolare, prima di proporre ai tribunali la candidatura di un ente o associazione, sono tenuti, in un'ottica di leale collaborazione istituzionale, a verificarne i requisiti minimi strutturali, organizzativi e gestionali indispensabili atti a garantire all'imputato o al condannato il rispetto dei diritti riconosciuti ai lavoratori. Le attività di verifica, in particolare, devono avvenire attraverso il coinvolgimento del referente del lavoro di pubblica utilità presente presso ciascun UEPE e le altre professionalità dell'ufficio, compreso il Nucleo di Polizia Penitenziaria.

Entrando più nel dettaglio della procedura che gli UEPE devono seguire nel caso di un nuovo ente o associazione che intendano segnalare al tribunale per la stipula di una convenzione per lo svolgimento del lavoro di pubblica, dovranno procedere, innanzitutto, con una conoscenza approfondita della struttura organizzativa e gestionale dello stesso, che dovrà avvenire, anche in questo caso, ad opera del referente per il lavoro di pubblica utilità coinvolgendo le altre risorse dell'Ufficio e, in particolare, il Nucleo di Polizia Penitenziaria; quest'ultimo, infatti, assicura il proprio apporto professionale attraverso l'interrogazione di banche dati e ogni altro strumento conoscitivo di competenza, anche per la prevenzione e il contrasto di potenziali o sospetti fenomeni corruttivi.

L'ente che presenta la propria candidatura direttamente all'UEPE, pertanto, deve possedere almeno alcuni imprescindibili requisiti che, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse e dei tempi, devono essere accuratamente accertati e approfonditi.

Ci si riferisce, in modo particolare:

- all'assenza di rilievi penali a carico del legale rappresentante dell'ente o associazione;
- all'assenza di segnalazioni pregresse in merito ad anomalie di tipo organizzativo o gestionale anche rilevate direttamente dall'UEPE;
- alla presenza di un atto istitutivo che ne certifichi l'utilità sociale e la natura *no-profit*;
- alla conformità dell'ente alle previsioni di cui al decreto legislativo del 9 aprile 2008, n. 81.



In occasione dell'eventuale sopralluogo, inoltre, l'UEPE è tenuto a ribadire al rappresentante legale dell'ente gli adempimenti richiesti al fine di pervenire alla stipula della convenzione con il tribunale, che deve, pertanto, rendersi disponibile a garantire la conformità delle proprie sedi e strutture alle norme in materia di sicurezza e di igiene degli ambienti di lavoro, nonché ad assicurare la predisposizione delle misure necessarie a tutelare, anche attraverso dispositivi di protezione individuale, l'integrità dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria; garantire l'assolvimento degli obblighi assicurativi contro gli infortuni e le malattie professionali, nonché riguardo alla responsabilità civile verso terzi, dei soggetti avviati al lavoro di pubblica utilità; provvedere, in caso di eventuale sinistro, ad effettuare tempestivamente le comunicazioni agli uffici competenti; provvedere a comunicare all'UEPE il nominativo dei referenti incaricati di coordinare la prestazione lavorativa dei condannati o imputati e di impartire loro le relative istruzioni; garantire che i referenti provvedano a segnalare immediatamente, anche per le vie brevi, all'UEPE l'eventuale rifiuto del condannato o imputato a svolgere la prestazione di pubblica utilità e ogni altra grave inosservanza degli obblighi assunti dallo stesso; garantire che i referenti provvedano a segnalare con tempestività le assenze e gli eventuali impedimenti alla prestazione lavorativa, per tutto o parte dell'orario giornaliero stabilito, da parte del condannato o imputato, trasmettendo all'UEPE la documentazione sanitaria o giustificativa, evidenziando che, in caso di malattia o infortunio, la certificazione medica dovrà essere redatta dal medico curante o da una struttura sanitaria pubblica o privata convenzionata; consentire l'accesso presso le proprie sedi agli operatori dell'UEPE incaricati di svolgere l'attività di controllo che sarà effettuata, di norma, durante l'orario di lavoro, nonché la visione e l'eventuale estrazione in copia degli atti comprovanti le presenze del condannato o imputato, che l'ente si impegna a predisporre, preferibilmente attraverso uno strumento di rilevazione elettronico; comunicare ogni eventuale variazione dei nominativi dei referenti all'UEPE.

Gli Uffici Interdistrettuali, inoltre, devono assicurare la puntuale attuazione delle disposizioni dipartimentali e l'adozione di procedure lineari e uniformi nelle articolazioni di competenza, avvalendosi a tal fine del referente interdistrettuale per il lavoro di pubblica utilità, che è tenuto a coordinare e indirizzare i referenti locali degli uffici e delle sezioni distaccate dell'Interdistretto.

La scelta del Dipartimento di favorire l'individuazione e la nomina di referenti interdistrettuali per il lavoro di pubblica utilità, è tesa inoltre a garantire la corretta attuazione degli accordi nazionali per lo svolgimento del LPU (protocolli e convenzioni) e una maggiore compiutezza ed efficacia dell'attività di monitoraggio periodico, così da pervenire ad elaborazioni statistiche sempre più attendibili ed esaurienti.

Nell'anno in corso, inoltre, il Dipartimento ha proseguito nell'azione di promozione della stipula, sia a livello centrale che locale, di convenzioni 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 sospensione del procedimento con 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, come risulta dal GRAFICO N. 15, sono state stipulate a livello centrale importanti convenzioni con la Croce Rossa Italiana-CRI (1.449 posti disponibili), l’Ente Nazionale Protezione Animali - ENPA (328 posti disponibili), l’Istituto Don Calabria (58 posti disponibili), il Fondo Ambiente Italiano-FAI (53 posti disponibili), la Lega Italiana Lotta ai Tumori-LILT (31 posti disponibili), l’Associazione Familiari Vittime della Strada - Basta sangue sulle strade onlus -AFVS (179 posti disponibili), l’Unione sportiva Acli – USACLI (47 posti disponibili), Legambiente (34 posti disponibili), l’Associazione Volontari Italiani Sangue – AVIS (65 posti disponibili), l’Associazione Soccorso Ordine San Giovanni d’Italia – SOGIT (38 posti disponibili), l’Associazione Nazionale Forense – ANF (10 posti disponibili), il Ministero della Cultura-MIC (189 posti disponibili), l’Associazione Avvocato di Strada (15 posti disponibili). Le suddette Convenzioni Nazionali, pertanto, rendono disponibili presso le strutture locali e territoriali delle associazioni e degli enti coinvolti ben 2.496 posti per lo svolgimento del LPU in favore della collettività per l’adempimento dell’art. 168 *bis* c.p.

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

GRAFICO N.15-NUMERO POSTI RESI DISPONIBILI DALLE CONVENZIONI NAZIONALI PER LO SVOGLIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ NELL’AMBITO DELLA MESSA ALLA PROVA PER ADULTI. DATO AL 31.03.2023.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.  
FONTE: DGMC - UFFICIO III DELLA DGEPE

Contestualmente alla stipula delle convenzioni nazionali, prosegue l’azione di promozione 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 **diciotto protocolli nazionali**, rispettivamente con l’Unione Italiana Cechi e Ipovedenti-UICI, la Caritas Italiana, la Diaconia Valdese - CSD, la Federazione Italiana Parchi e Riserve Naturali-FEDERPARCHI,



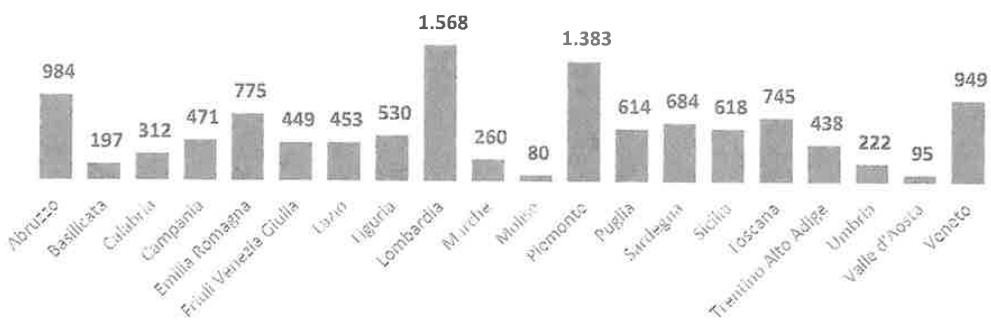
l'Associazione Italiana Cultura Sport-AICS, l'Associazione Attività Sportive Confederate, l'Associazione Volontarie Telefono Rosa, l'Associazione Avviso Pubblico, il Forum del Terzo Settore, l'Associazione BETHEL ITALIA, l'Istituto Famiglia-ODV, i Templari Cattolici d'Italia, il Consiglio Nazionale Forense, la CRUI - Conferenza Rettori Università Italiane, l'Associazione Gruppi Volontariato Vincenziano, l'Ente Pro Loco Italiane-EPLI, l'Istituto Buon Samaritano, l'Ente Nazionale Sordi-ENS. 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 UEPE per la promozione del lavoro di pubblica utilità, nonché di programmi di giustizia riparativa, specialmente nell'ambito della messa alla prova.

*2.7 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 31.03.2024, le convenzioni stipulate dai presidenti dei tribunali a livello locale per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità sono risultate 11.827 (ai sensi del DM 88/2015 e del DM 26.03.2001) distribuite uniformemente su tutto il territorio nazionale (GRAFICO 16).

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

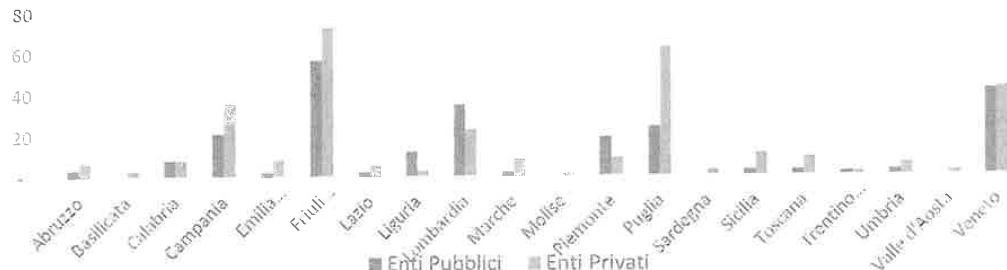
GRAFICO 16. NUMERO DI CONVENZIONI STIPULATE DAI PRESIDENTI DEI TRIBUNALI A LIVELLO LOCALE PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 88/2015 E DEL DM 26.03.2001. DATO RIPARTITO PER REGIONE AL 31.03.2024.



FONTE: DGMC-PORTALE NAZIONALE PER IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ

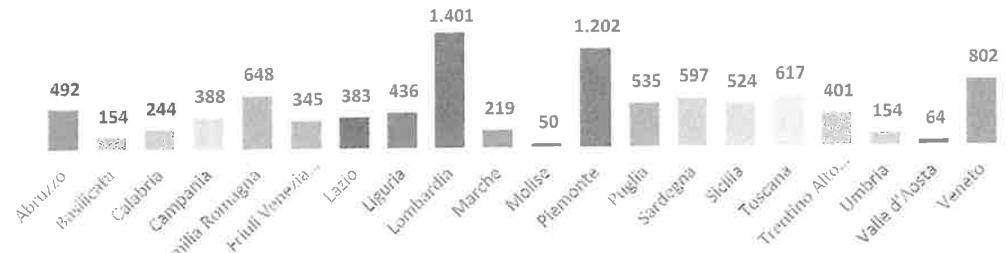
GRAFICO 17. NUMERO DI ENTI E ASSOCIAZIONI NO PROFIT CHE HANNO STIPULATO CONVENZIONI CON I PRESIDENTI DEI TRIBUNALI A LIVELLO LOCALE PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA

UTILITÀ AI SENSI DEL DM 88/2015 E DEL DM 26.03.2001. DATO RIPARTITO PER ENTI PUBBLICO E PRIVATO E PER REGIONE AL 31.03.2024.



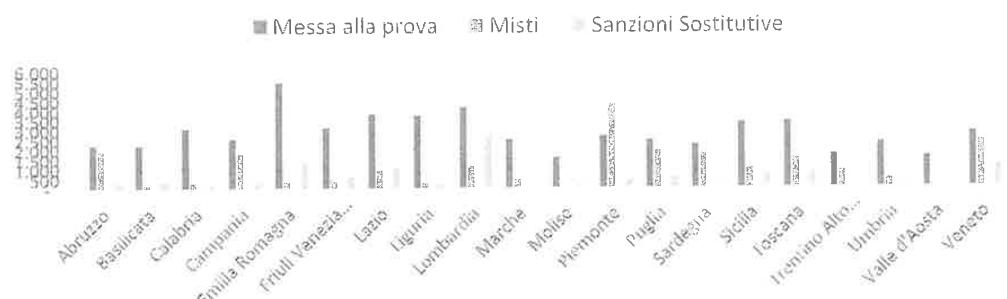
FONTE: DGMC-PORTALE NAZIONALE PER IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ

GRAFICO 18. NUMERO DI ENTI E ASSOCIAZIONI NO PROFIT CHE HANNO STIPULATO CONVENZIONI CON I PRESIDENTI DEI TRIBUNALI A LIVELLO LOCALE PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ AI SENSI DEL DM 88/2015 E DEL DM 26.03.2001. DATO RIPARTITO PER REGIONE AL 31.03.2024.<sup>11</sup>



FONTE: DGMC-PORTALE NAZIONALE PER IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ

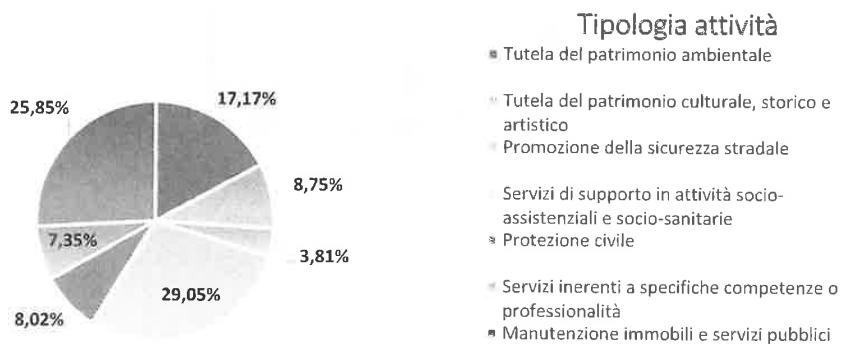
GRAFICO 19. NUMERO POSTI PER LO SVOLGIMENTO DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ PREVISTO DALLE CONVENZIONI STIPULATE CON I PRESIDENTI DEI TRIBUNALI A LIVELLO LOCALE AI SENSI DEL DM 88/2015 E DEL DM 26.03.2001. DATO RIPARTITO PER REGIONE E PER TIPOLOGIA DI MISURA E SANZIONE DI COMUNITÀ AL 31.03.2024.



FONTE: DGMC-PORTALE NAZIONALE PER IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ

<sup>11</sup> Si segnala che ciascun ente o associazione può sottoscrivere con il tribunale più convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

GRAFICO 20. TIPOLOGIA ATTIVITÀ LAVORATIVE DI PUBBLICA UTILITÀ RESE DISPONIBILI DALLE CONVENZIONI STIPULATE CON I PRESIDENTI DEI TRIBUNALI A LIVELLO LOCALE AI SENSI DEL DM 88/2015 E DEL DM 26.03.2001 AL 31.03.2024.



FONTE: DGMC-PORTALE NAZIONALE PER IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ

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 e con una prevalenza di attività lavorative concernenti gli ambiti dei servizi socioassistenziali e sociosanitari (29%), la manutenzione di immobili e servizi pubblici (26%) e la tutela del patrimonio ambientale (17%).

#### 2.8 Le pene sostitutive.

Il decreto legislativo n. 150/2022 ha previsto la modifica della legge 689/1981, con l'introduzione delle pene 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. La riforma in corso avrà un impatto rilevante sull'operatività del sistema dell'esecuzione penale esterna: si prevede, oltre all'aumento dei numeri, la necessità di riorganizzare i processi di servizio, essendo le pene sostitutive alla detenzione di competenza del giudice della cognizione, irrogate con sentenza di condanna. Il Dipartimento ha emanato sulla materia la lettera circolare n. 3/2022, recante le prime indicazioni operative agli uffici, volte a consentire l'immediata entrata in vigore della Riforma.

#### 2.9 Le pene sostitutive e i rapporti con la Magistratura ordinaria.

Per dare attuazione alle pene sostitutive introdotte dalla Riforma Cartabia, grazie alle interlocuzioni e ai rapporti costruiti negli anni tra area penale esterna e la magistratura ordinaria per le disposizioni della messa alla prova, nel 2023 sono stati siglati, in totale, **trentotto** protocolli operativi<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Di cui sedici inerenti anche alle disposizioni per la MAP e gli altri ventidue solo inerenti alle disposizioni per le pene sostitutive.

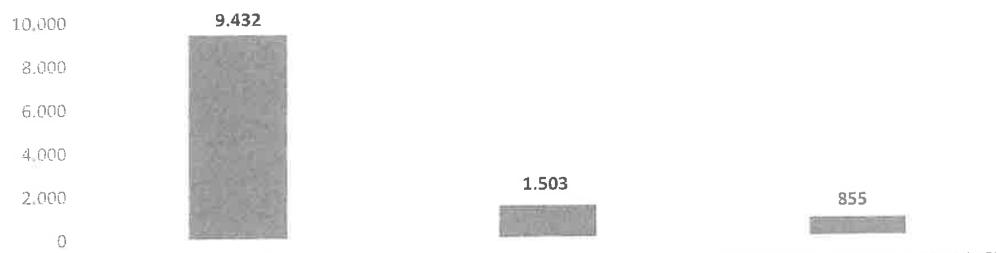


Si specifica che, nell'anno 2023, primo anno di introduzione delle pene sostitutive, gli UEPE hanno avuto in carico **2.151 soggetti per attività istruttoria di redazione di programma di trattamento per pene sostitutive** richieste da parte della magistratura ordinaria.

*2.10 Il lavoro di pubblica utilità sostitutivo.*

Il lavoro di pubblica utilità previsto quale pena sostitutiva in caso di condanna a pena detentiva non superiore a tre anni, in particolare, sta dando sicuramente buona prova di sé, con un totale di 2.244 condannati che al 31.03.2024 risultavano in carico agli UEPE, registrando un incremento del 50% rispetto al dato riferito al 31.12.2023 (1.503), come evidenziato nel GRAFICO N. 21.

GRAFICO 21. ADULTI IN AREA PENALE ESTERNA IN LPU, VIOLAZIONE CODICE DELLA STRADA, LPU SOSTITUTIVO, LPU VIOLAZIONE LEGGE STUPEFACENTI. SOGGETTI IN CARICO AGLI UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA AL 31.12. 2023.



PONTE: DGMC -PORTALE NAZIONALE PER IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ

Al fine di affrontare il forte incremento di richieste di accesso al lavoro di pubblica utilità sostitutivo, si segnala la necessità di promuovere con urgenza un intervento normativo al fine di estendere il Fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la legge 28 dicembre 2015, n. 208, all'art.1, comma 312 e finalizzato a reintegrare l'onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, a favore dei soggetti condannati al LPU sostitutivo di pena detentiva breve di cui all'art. 56-bis della legge 24 novembre 1981, 689. La richiesta scaturisce a seguito di numerose segnalazioni pervenute a questo Dipartimento, relativamente al rifiuto apposto da alcune organizzazioni di volontariato e no profit, anche di grosse dimensioni, rispetto alla possibilità di procedere con la stipula con i tribunali ordinari di convenzioni ai sensi dell'art. 54, comma 6, del D.lgs. n. 274/2000, secondo il modello allegato al DM del 26 marzo 2001, in modo particolare per l'accoglimento di condannati allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità sostitutivo di pena detentiva breve. È evidente, come tale limite, possa effettivamente costituire un grosso ostacolo all'applicazione della pena sostitutiva, introdotta nel nostro ordinamento con la riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale (cd. Riforma Cartabia: d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150). Infatti, se per un verso, i decreti ministeriali che disciplinano i modelli di convenzionamento per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, ovvero il DM 88/2015 e il DM 26 marzo 2001, prevedono che gli oneri per la copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali dei



soggetti ammessi al lavoro di pubblica utilità siano a carico delle amministrazioni, delle organizzazioni o degli enti presso cui viene svolta l'attività gratuita a favore della collettività e che nessun onere grava a carico degli organi del Ministero della giustizia; per altro verso, soltanto il modello di convenzione allegato al D.M. 88/2015, riguardante però esclusivamente il lavoro di pubblica utilità ai fini dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova per adulti, all'art. 4, ultimo comma, stabilisce che *“se previsti, l'ente potrà beneficiare di eventuali finanziamenti pubblici per far fronte ai predetti costi”*. Il Fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, finalizzato a reintegrare l'INAIL dell'onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, pertanto, è stato costituito, in via sperimentale, con la legge 28 dicembre 2015, n. 208, all'art. 1, comma 312, per gli anni 2016 e 2017, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 4 della legge 11 agosto 1991, n. 266, individuando fra i possibili beneficiari *i soggetti ammessi ad usufruire di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito previste dalla normativa vigente, coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di comuni o enti locali, nonché in favore dei detenuti e degli internati impegnati in attività volontarie e gratuite ai sensi dell'articolo 21, comma 4-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354*. Successivamente, la legge di bilancio 2017, al comma 86, dell'art. 1, modifica il comma 312, dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 estendendo l'operatività del Fondo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali anche per *i soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 186, comma 9-bis, e dell'articolo 187, comma 8-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dell'articolo 73, comma 5-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e dell'articolo 168-bis del codice penale*. Successivamente, il Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124, oltre a rendere stabile il Fondo a decorrere dal 2020, estende la copertura assicurativa anche ai *detenuti e agli internati impegnati in lavori di pubblica utilità*. In conclusione, al fine di estendere l'accesso al Fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali anche ai soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità di cui all'art. 56-bis della legge 24 novembre 1981, 689, si segnala l'opportunità di procedere con la modifica dell'articolo 1, comma 312, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 con l'aggiunta del LPU sostitutivo all'elenco delle fattispecie di lavoro di pubblica utilità per le quali si può accedere al Fondo.

Risultati ugualmente positivi emergono dall'applicazione delle altre e più tradizionali fattispecie di lavoro di pubblica utilità, ovvero quale contravvenzione legata alla guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti (Grafico n. 21). A queste tipologie, ovviamente, si affianca il lavoro di pubblica utilità previsto nell'ambito della messa alla prova (di cui è elemento contenutistico obbligatorio).



**§3. La probation penitenziaria: l'andamento delle misure alternative alla detenzione**

TABELLA 1 - SOGGETTI IN CARICO ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2023, SECONDO LA TIPOLOGIA DI INCARICO (\*)

Tipologia di incarico	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure	74.979	9.631	84.610
Indagini e consulenze	42.432	5.258	47.690
<b>Totale soggetti in carico</b>	<b>117.411</b>	<b>14.889</b>	<b>132.300</b>

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

I soggetti in carico a più UPEPE 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 dei soggetti in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna alla data del 31 dicembre 2023 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 47.690 con un incremento di 1.734 di numero di indagini e consulenze e 84.610 incarichi per la tipologia delle misure. Il totale dei soggetti in carico agli Uffici nell'anno 2023 è pari a 132.300. La tabella inoltre presenta il numero di incarichi suddivisi per tipologia e per genere: per la tipologia delle misure sono stati rendicontati ben 74.979 maschi a fronte di 9.631 femmine mentre per le attività di indagine e consulenza 42.432 maschi e 5.258 femmine. Anche per l'anno in esame si conferma il trend degli anni precedenti con un numero elevato di soggetti maschi in carico ai nostri servizi.

TABELLA 2 – SOGGETTI IN CARICO SECONDO LA TIPOLOGIA DI MISURA. SITUAZIONE ALLA FINE DEGLI ANNI DAL 2014 AL 2023

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	Violazione codice della strada	
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
31/12/2023	28.252	11.782	1.142	0	34	4.854	865	9.533	26.084	82.546(*)

(\*) Al totale della tabella 2 per i soggetti in carico per tipologia di misura occorre aggiungere i dati presentati nella seguente Tabella 2.1 contenente i dati delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi e per l'area sanzioni di comunità la sospensione condizionale della pena.

La tabella 2 evidenzia il numero dei soggetti in carico per misure e sanzioni di comunità secondo la situazione alla fine dell'anno, rilevando la serie storica a partire dal 2014. Al 31 dicembre 2023 i soggetti in carico per le misure in esame erano 82.546. Tuttavia, il dato non deve considerarsi esauritivo in quanto non include le nuove pene sostitutive e la sospensione condizionale della pena; queste ultime sono riportate nella successiva tabella 2.1, per un totale di 2.064 nuove presse in carico.

TABELLA 2.1 – SOGGETTI IN CARICO PER LE SANZIONI SOSTITUTIVE DELLE PENE DETENTIVE BREVI E PER LE SANZIONI DI COMUNITÀ AL 31/12/2023

<b>Sanzioni di comunità</b>			
Sospensione condizionale della pena	216	25	241
<b>Totale</b>	<b>216</b>	<b>25</b>	<b>241</b>
<b>Pene sostitutive</b>			
Detenzione domiciliare sostitutiva	289	21	310
Semilibertà sostitutiva	2	1	3
Lavoro di pubblica utilità sostitutivo	1.367	143	1.510
<b>Totale</b>	<b>1.658</b>	<b>165</b>	<b>1.823</b>

La tabella 2.1, come già anticipato, riporta i dati per la sanzione di comunità della sospensione condizionale della pena prevista dall'art. 165, comma 5, c.p. il quale dispone nei confronti degli autori di reati espressione della violenza di genere, l'applicazione della sospensione condizionale subordinata alla partecipazione a percorsi di recupero presso specifici enti o associazioni. Inoltre, occorre aggiungere le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, ridisegnate dalla c.d. *riforma Cartabia* (27 settembre 2021 n. 134, entrata in vigore il 19 ottobre 2021, con il D.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150).

In conclusione, i soggetti in carico agli uffici di esecuzione penale esterna al 31 dicembre 2023 sono **84.610** con una crescita di 9.486 unità rispetto al precedente anno 2022.

Nelle successive tabelle 3 e 4 viene dettagliato il numero delle misure in corso al 31 dicembre 2023, nonché il numero dei soggetti in carico per attività di consulenza e indagine, secondo la diversa tipologia.

TABELLA 3 - SOGGETTI IN CARICO PER MISURE ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2023, SECONDO LA TIPOLOGIA DI MISURA. (\*)

Tipologia di misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Misure alternative alla detenzione (*)</b>			
Affidamento in prova al servizio sociale	25.672	2.580	28.252
Detenzione domiciliare	10.486	1.296	11.782

Semilibertà	1.116	26	1.142
<i>Totale</i>	<b>37.274</b>	<b>3.902</b>	<b>41.176</b>
<b>Sanzioni sostitutive</b>			
Semidetenzione	0	0	0
Libertà controllata	31	3	34
<i>Totale</i>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>34</b>
<b>Pene sostitutive</b>			
Detenzione domiciliare sostitutiva	289	21	310
Semilibertà sostitutiva	2	1	3
Lavoro di pubblica utilità sostitutivo	1.367	143	1.510
<i>Totale</i>	<b>1.658</b>	<b>165</b>	<b>1.823</b>
<b>Misure di sicurezza</b>			
Libertà vigilata	4.517	337	4.854
<b>Sanzioni di comunità</b>			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	772	93	865
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	8.426	1.107	9.533
Sospensione condizionale della pena	216	25	241
<i>Totale</i>	<b>9.414</b>	<b>1.225</b>	<b>10.639</b>
<b>Misure di comunità</b>			
Messa alla prova	22.085	3.999	26.084
<b>Totale soggetti in carico per misure</b>	<b>74.979</b>	<b>9.631</b>	<b>84.610</b>

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

- ✓ n. 28.252 per *affidamento in prova*, pari al 68,6% delle misure alternative alla detenzione (41.176), di cui 19.365 dalla libertà, 7.263 dalla detenzione e 1.624 dalla detenzione domiciliare o arresti domiciliari;
- ✓ n. 11.782 per *detenzioni domiciliari*, pari al 28,6% delle misure alternative alla detenzione, di cui 4.524 dalla libertà, 5.086 condannati dalla detenzione, 2.154 condannati dagli arresti domiciliari di cui 18 con la misura L.199 e 2.154 ex art.656 c.p.p.;
- ✓ n. 1.142 per *semilibertà*, pari al 2,8% delle misure alternative alla detenzione, in particolare 79 dalla libertà e 1.063 dalla detenzione.

TABELLA 4 - SOGGETTI IN CARICO PER INDAGINI E CONSULENZE ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2023, SECONDO LA TIPOLOGIA DI INDAGINE O CONSULENZA. (\*)

Tipologia di indagine e consulenza	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Attività di consulenza</b>			
Per detenuti e per internati REMS/casa lavoro/colonia agricola	13.642	665	14.307
<b>Attività di indagine</b>			
Indagini per misure alternative	7.150	722	7.872
Indagini per misure di sicurezza	657	66	723
Indagini per messa alla prova	18.722	3.576	22.298
Indagini per altri motivi	1.378	141	1.519
<i>Totale</i>	<b>27.907</b>	<b>4.505</b>	<b>32.412</b>
<b>Attività istruttoria</b>			
Programma di trattamento MAP	69	9	78
Programma di trattamento pene sostitutive	648	62	710
Programma di trattamento sospensione condizionale della pena	22	4	26
<i>Totale</i>	<b>739</b>	<b>75</b>	<b>814</b>
<b>Attività di trattamento</b>			
Assistenza post-penitenziaria	78	6	84



Assistenza familiare	66	7	73
<b>Totale</b>	<b>144</b>	<b>13</b>	<b>157</b>
<b>Totale soggetti in carico per indagini e consulenze</b>	<b>42.432</b>	<b>5.258</b>	<b>47.690</b>

La tabella 4 evidenzia come l'attività di indagine maggiormente realizzata negli uffici di esecuzione penale esterna riguarda quella l'eventuale sospensione del procedimento con messa alla prova (22.298 indagini), seguita da quella per l'accesso alle misure alternative con 7.872 indagini. Tuttavia, il sistema del *probation giudiziario* è destinato a crescere anche in considerazione delle modifiche apportate al codice di procedura penale con l'estensione dell'ambito di applicabilità della messa alla prova (oltre ai casi già previsti dall'art. 550, comma 2 cpp), ad 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

Grafico 3 - Soggetti in carico per misure alla data del 31 dicembre 2023, secondo la tipologia di misura



pag. 40 di 56

Ministero della Giustizia - Allegato\_m\_dg.DGMC.30-04-2024.0001162.ID\_RelazioneParlamento2024\_rev30aprile(a).pdf

Grafico 4 - Soggetti in carico per indagini e consulenze alla data del 31 dicembre 2023, secondo la tipologia di indagine o consulenza.

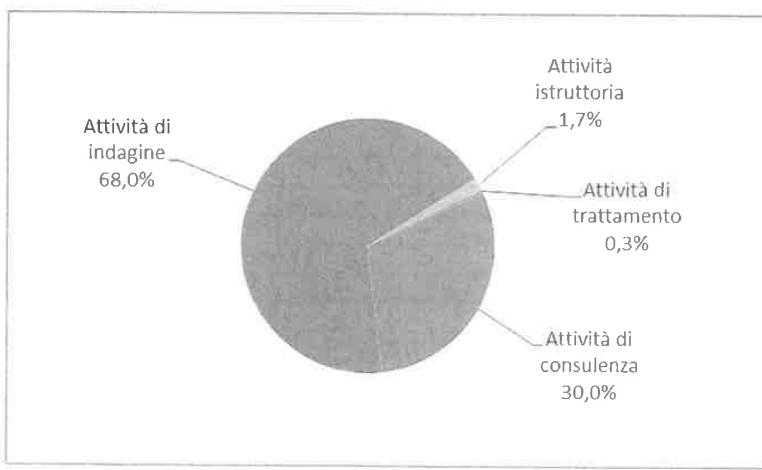
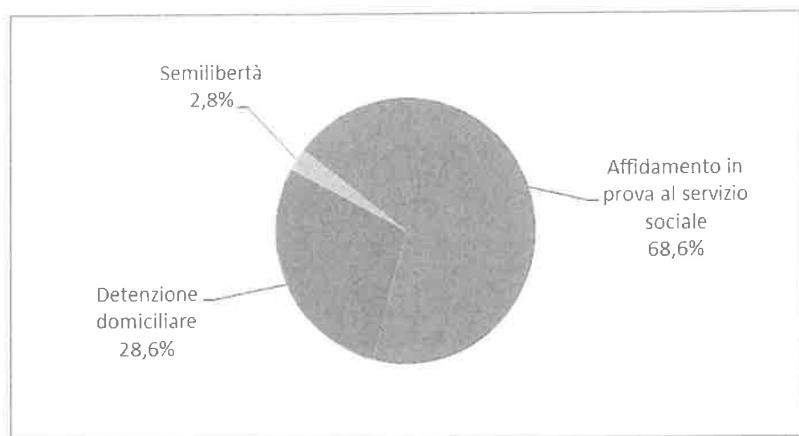


Grafico 5 - Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione alla data del 31 dicembre 2023, secondo la tipologia di misura.



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

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha sviluppato nel corso degli anni azioni di impulso per gli UEPE, al fine di curare adeguatamente e consolidare i rapporti di collaborazione interistituzionale con la magistratura di sorveglianza. Per tale obiettivo, è risultato idoneo l'utilizzo dello strumento dell'accordo operativo.

Gli accordi sottoscritti 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 richieste dalla magistratura 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 dati socio-familiari ritenuti necessari ai fini della decisione;
- 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 2023 sono stati sottoscritti 24 Protocolli con i Tribunali di sorveglianza.

Per quanto attiene alle misure alternative alla detenzione si osserva, sul piano generale, che la misura alternativa dell'affidamento in prova rimane quella numericamente più rappresentata, confermando la tendenza di crescita rilevata ormai da diversi anni. La detenzione domiciliare, invece si attesta sostanzialmente ai livelli numerici dell'anno precedente, mentre si registra in proporzione un aumento significativo della semilibertà. Ai fini del miglioramento della qualità dei programmi trattamentali per le misure alternative, il Dipartimento continua a sviluppare un'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. In particolare, numerosi UEPE hanno proposto e realizzato, ormai da alcuni anni, interventi trattamentali di gruppo per le persone in carico; si sottolinea in merito le attività di lavoro svolte con gruppi di detenuti domiciliari, utilizzando anche e soprattutto nel periodo dell'emergenza epidemiologica, lo strumento dei gruppi on-line, che ha prodotto positivi risultati in termini di partecipazione delle persone.

Relativamente ai soggetti in carico per le attività di consulenza al 31 dicembre 2023 risultano n. 14.307 (per detenuti e ospiti REMS e Casa di Lavoro) e 32.412 procedimenti di indagine per l'ammissione a misure alternative dalla libertà, messa alla prova, misure di sicurezza e altri motivi. Complessivamente sono state prese in carico per indagini, consulenze e attività di trattamento (assistenza familiare, assistenza post-penitenziaria) 47.690 persone.

In riferimento invece alla misura di sicurezza della libertà vigilata, si osserva un incremento dei soggetti in carico passati da 4.540 al 31/12/2022 a 4.854 nello stesso mese del 2023 (vedi tab. 2).

TABELLA 5 - SOGGETTI IN CARICO PER MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2023, SECONDO LO STATO DEL SOGGETTO.

Tipologia di misura alternativa e stato del soggetto	Sesso		Totale	
	maschi	femmine		
<i>Affidamento in prova al servizio sociale</i>				
<i>Condannati dalla libertà</i>				
Misura ordinaria	1.759	15.101	16.860	
Misura provvisoria	142	1.433	1.575	
Misura per tossico/alcoldipendenti	70	808	878	
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	5	35	40	
Misura per affetti da AIDS	0	7	7	
Misura per militari	1	4	5	
<b>Totale</b>	<b>1.977</b>	<b>17.388</b>	<b>19.365</b>	
<i>Condannati dalla detenzione</i>				
Misura ordinaria	249	3.446	3.695	
Misura provvisoria	99	821	920	
Misura per tossico/alcoldipendenti	61	1.773	1.834	
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	51	734	785	
Misura per affetti da AIDS	1	28	29	
<b>Totale</b>	<b>461</b>	<b>6.802</b>	<b>7.263</b>	
<i>Condannati da detenzione domiciliare o da arresti domiciliari</i>				
Misura ordinaria	106	998	1.104	
Misura provvisoria	10	82	92	
Misura per tossico/alcoldipendenti	18	358	376	
Misura per affetti da AIDS	8	44	52	
<b>Totale</b>	<b>142</b>	<b>1.482</b>	<b>1.624</b>	
<b>Totale soggetti in affidamento in prova al servizio sociale</b>	<b>2.580</b>	<b>25.672</b>	<b>28.252</b>	
<i>Detenzione domiciliare</i>				
<i>Condannati dalla libertà</i>				
Misura ordinaria	462	3.449	3.911	
Misura provvisoria	61	234	295	
Misura per affetti da AIDS	16	99	115	
Misura per madri/padri	9	4	13	
Misura L.199	28	162	190	
<b>Totale</b>	<b>576</b>	<b>3.948</b>	<b>4.524</b>	
<i>Condannati dalla detenzione</i>				
Misura ordinaria	295	2.563	2.858	
Misura provvisoria	156	984	1.140	
Misura per affetti da AIDS	7	83	90	

Misura per madri/padri	43	16	59
Misura L.199	80	859	939
<b>Totale</b>	<b>581</b>	<b>4.505</b>	<b>5.086</b>
<i>Condannati da arresti domiciliari</i>			
Misura L.199	5	13	18
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>18</b>
<i>Ex art.656 c.p.p.</i>			
Misura provvisoria	134	2.020	2.154
<b>Totale</b>	<b>134</b>	<b>2.020</b>	<b>2.154</b>
<b>Totale soggetti in detenzione domiciliare</b>	<b>1.296</b>	<b>10.486</b>	<b>11.782</b>
<i>Semilibertà</i>			
<i>Condannati dalla libertà</i>			
Misura ordinaria	74	2	76
Misura provvisoria	3	0	3
<b>Totale</b>	<b>77</b>	<b>2</b>	<b>79</b>
<i>Condannati dalla detenzione</i>			
Misura ordinaria	984	20	1.004
Misura provvisoria	55	4	59
<b>Totale</b>	<b>1.039</b>	<b>24</b>	<b>1.063</b>
<b>Totale soggetti in carico per semilibertà</b>	<b>1.116</b>	<b>26</b>	<b>1.142</b>
<b>Totale soggetti in carico per misure alternative alla detenzione</b>	<b>4.992</b>	<b>36.184</b>	<b>41.176</b>

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, riconducibile alla ripresa della regolare attività oltre che al costante impegno di impulso e valorizzazione delle competenze esistenti da parte della Direzione Generale. In tal senso, la Direzione si impegna a stimolare e sostenere una sempre maggiore attenzione ai 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 e favorendo il superamento di programmi standard a favore dell'individualizzazione delle prescrizioni contenute nei singoli programmi. Ulteriore dimensione da potenziare, per il successo delle misure alternative, inoltre, è la ricostruzione e/o il rafforzamento dei legami familiari e delle reti informali nonché la possibilità di un inserimento lavorativo e di impegno in attività gratuite di solidarietà e di utilità sociale.

Su questo versante, appare di fondamentale importanza proseguire con un rigoroso lavoro con il territorio mediante la costruzione di accordi e la sottoscrizione di protocolli per l'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale esterna oltre a fortificare 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.



Tabella 6 - Soggetti in carico alla data 31 dicembre 2023, per regione, Ufficio e sesso. (\*)

Regione	Ufficio	Sesso		Totale
		maschi	femmine	
Abruzzo	L'AQUILA	955	71	1.026
	PESCARA	1.846	263	2.109
	TERAMO	904	108	1.012
Basilicata	MATERA	294	36	330
	POTENZA	545	33	578
Calabria	CATANZARO	1.009	66	1.075
	COSENZA	1.251	86	1.337
	CROTONE	816	54	870
	REGGIO CALABRIA	1.288	141	1.429
	VIBO VALENTIA	456	9	465
Campania	AVELLINO	507	52	559
	BENEVENTO	318	52	370
	CASERTA	2.391	204	2.595
	NAPOLI	5.254	667	5.921
	SALERNO	1.953	222	2.175
Emilia-Romagna	BOLOGNA	3.740	612	4.352
	FORLI'-CESENA	818	97	915
	MODENA	704	84	788
	REGGIO EMILIA	2.100	262	2.362
	RIMINI	730	90	820
Friuli-Venezia Giulia	GORIZIA	315	49	364
	TRIESTE	766	159	925
	UDINE	1.649	275	1.924
Lazio	FROSINONE	833	58	891
	LATINA	668	91	759
	ROMA	4.832	707	5.539
	VITERBO	872	65	937
Liguria	GENOVA	1.843	308	2.151
	IMPERIA	602	74	676
	LA SPEZIA	608	80	688
	MASSA	507	62	569
	SAVONA	632	109	741
Lombardia	BERGAMO	2.335	315	2.650
	BRESCIA	3.361	381	3.742
	COMO	2.040	261	2.301
	CREMONA	592	85	677
	MANTOVA	670	116	786
	MILANO	6.552	820	7.372
	PAVIA	1.488	191	1.679
Marche	VARESE	1.546	223	1.769
	ANCONA	2.654	310	2.964
Molise	MACERATA	1.267	179	1.446
Piemonte	CAMPOBASSO	587	46	633
	ALESSANDRIA	936	120	1.056
	CUNEO	1.075	140	1.215
	NOVARA	786	114	900
	TORINO	4.151	560	4.711
	VERBANIA	391	65	456
	VERCELLI	725	122	847



segue Tabella 6a - Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2023, per regione, Ufficio e sesso.

(\*)

Regione	Ufficio	Sesso		Totale
		maschi	femmine	
Puglia	BARI	2.646	246	2.892
	BRINDISI	1.227	112	1.339
	FOGGIA	1.053	85	1.138
	LECCE	2.465	245	2.710
	TARANTO	1.627	168	1.795
Sardegna	CAGLIARI	1.936	208	2.144
	NUORO	772	37	809
	ORISTANO	491	43	534
	SASSARI	1.456	175	1.631
Sicilia	AGRIGENTO	1.148	142	1.290
	CALTANISSETTA	1.349	98	1.447
	CATANIA	2.398	220	2.618
	MESSINA	2.156	282	2.438
	PALERMO	4.907	671	5.578
	RAGUSA	709	67	776
	SIRACUSA	959	82	1.041
	TRAPANI	1.960	225	2.185
	AREZZO	603	109	712
Toscana	FIRENZE	1.767	278	2.045
	GROSSETO	333	48	381
	LIVORNO	797	110	907
	LUCCA	786	136	922
	PISA	1.142	178	1.320
	PISTOIA	585	110	695
	PRATO	495	62	557
	SIENA	330	39	369
	BOLZANO	596	67	663
Trentino-Alto Adige	TRENTO	922	131	1.053
	PERUGIA	1.507	220	1.727
Umbria	TERNI	576	60	636
	AOSTA	278	21	299
Veneto	PADOVA	2.027	271	2.298
	TREVISO	1.224	190	1.414
	VENEZIA	1.658	275	1.933
	VERONA	1.482	234	1.716
	VICENZA	1.035	129	1.164

(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti. I dati delle diverse sedi UEPE non possono essere sommati, in quanto i soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati in corrispondenza di ciascun Ufficio.

Elaborazione dell'8 gennaio 2024 su dati del sistema SIEPE del 31 dicembre 2023.

Tabella 6b - Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2023, per regione, Ufficio e tipologia di incarico. (\*)

Regione	Ufficio	Tipologia incarico		Totale
		Misure	Indagini o consulenze	
Abruzzo	L'AQUILA	526	500	1.026
	PESCARA	1.318	791	2.109
	TERAMO	641	371	1.012
Basilicata	MATERA	191	139	330



	POTENZA	390	188	578
Calabria	CATANZARO	475	600	1.075
	COSENZA	854	483	1.337
	CROTONE	487	383	870
	REGGIO CALABRIA	704	725	1.429
	VIBO VALENTIA	182	283	465
	AVELLINO	296	263	559
Campania	BENEVENTO	190	180	370
	CASERTA	1.075	1.520	2.595
	NAPOLI	4.104	1.817	5.921
	SALERNO	1.415	760	2.175
	BOLOGNA	2.637	1.715	4.352
Emilia-Romagna	FORLI'-CESENA	650	265	915
	MODENA	395	393	788
	REGGIO EMILIA	1.452	910	2.362
	RIMINI	582	238	820
	GORIZIA	192	172	364
Friuli-Venezia Giulia	TRIESTE	497	428	925
	UDINE	1.154	770	1.924
	FROSINONE	432	459	891
Lazio	LATINA	493	266	759
	ROMA	3.429	2.110	5.539
	VITERBO	452	485	937
	GENOVA	1.547	604	2.151
Liguria	IMPERIA	371	305	676
	LA SPEZIA	498	190	688
	MASSA	327	242	569
	SAVONA	494	247	741
	BERGAMO	1.824	826	2.650
Lombardia	BRESCIA	2.862	880	3.742
	COMO	1.759	542	2.301
	CREMONA	502	175	677
	MANTOVA	498	288	786
	MILANO	6.344	1.028	7.372
	PAVIA	994	685	1.679
	VARESE	1.252	517	1.769
Marche	ANCONA	1.652	1.312	2.964
Molise	MACERATA	852	594	1.446
	CAMPOBASSO	419	214	633
Piemonte	ALESSANDRIA	707	349	1.056
	CUNEO	769	446	1.215
	NOVARA	644	256	900
	TORINO	3.346	1.365	4.711
	VERBANIA	320	136	456
	VERCELLI	640	207	847

segue

segue Tabella 6b - Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2023, per regione, Ufficio e tipologia di incarico. (\*)

Regione	Ufficio	Tipologia incarico		Totale
		Misure	Indagini o consulenze	
Puglia	BARI	1.569	1.323	2.892
	BRINDISI	923	416	1.339
	FOGGIA	729	409	1.138

	LEcce	1.657	1.053	2.710
	TARANTO	1.064	731	1.795
Sardegna	CAGLIARI	1.355	789	2.144
	NUORO	516	293	809
	ORISTANO	324	210	534
	SASSARI	1.156	475	1.631
	AGRIGENTO	787	503	1.290
Sicilia	CALTANISSETTA	736	711	1.447
	CATANIA	1.510	1.108	2.618
	MESSINA	1.214	1.224	2.438
	PALERMO	3.238	2.340	5.578
	RAGUSA	394	382	776
	SIRACUSA	446	595	1.041
	TRAPANI	977	1.208	2.185
	AREZZO	495	217	712
Toscana	FIRENZE	1.261	784	2.045
	GROSSETO	232	149	381
	LIVORNO	579	328	907
	LUCCA	648	274	922
	PISA	749	571	1.320
	PISTOIA	466	229	695
	PRATO	272	285	557
Trentino Alto Adige	SIENA	214	155	369
	BOLZANO	385	278	663
Umbria	TRENTO	575	478	1.053
	PERUGIA	1.023	704	1.727
Valle d'Aosta	TERNI	313	323	636
	AOSTA	148	151	299
Veneto	PADOVA	1.514	784	2.298
	TREVISIO	859	555	1.414
	VENEZIA	1.167	766	1.933
	VERONA	843	873	1.716
	VICENZA	651	513	1.164

(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti. I dati delle diverse sedi UEPE non possono essere sommati, in quanto i soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati in corrispondenza di ciascun Ufficio.

Tabella 7 - Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2023, secondo la nazionalità e il sesso.

Nazionalità	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Italiani	94.636	12.033	106.669
Stranieri	22.775	2.856	25.631
<b>Totale</b>	<b>117.411</b>	<b>14.889</b>	<b>132.300</b>

La tabella 7 presenta i soggetti in carico secondo la nazionalità ed il sesso; la popolazione italiana rappresenta i 4/5 con una prevalenza, anche per il restante 1/5 degli stranieri, del sesso maschile.

Tabella 8 - Soggetti di nazionalità straniera in carico alla data del 31 dicembre 2023, secondo l'area geografica di provenienza e il sesso.

Continente	Area geografica	Sesso		Totale
		maschi	femmine	
Europa	Altri Paesi dell'Unione Europea	3.913	887	4.800
	Altri Paesi europei	5.544	656	6.200
	<b>Totale</b>	<b>9.457</b>	<b>1.543</b>	<b>11.000</b>



<b>Africa</b>	Africa Settentrionale	5.925	232	6.157
	Africa Occidentale	2.553	236	2.789
	Africa Orientale	131	17	148
	Africa Centro-meridionale	113	6	119
	<b>Totale</b>	<b>8.722</b>	<b>491</b>	<b>9.213</b>
<b>America</b>	America Settentrionale	61	16	77
	America Centro-meridionale	2.419	578	2.997
	<b>Totale</b>	<b>2.480</b>	<b>594</b>	<b>3.074</b>
<b>Asia</b>	Asia Occidentale	172	32	204
	Asia Centro-meridionale	1.368	49	1.417
	Asia Orientale	556	144	700
	<b>Totale</b>	<b>2.096</b>	<b>225</b>	<b>2.321</b>
<b>Oceania</b>	<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>23</b>
<b>Totale</b>		<b>22.775</b>	<b>2.856</b>	<b>25.631</b>

Nel dettaglio, i soggetti in carico ai servizi della giustizia appartengono al continente Europa con 11.000 individui, seguito dall'Africa con 9.213 soggetti.

Grafico 6 - Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2023, secondo la nazionalità

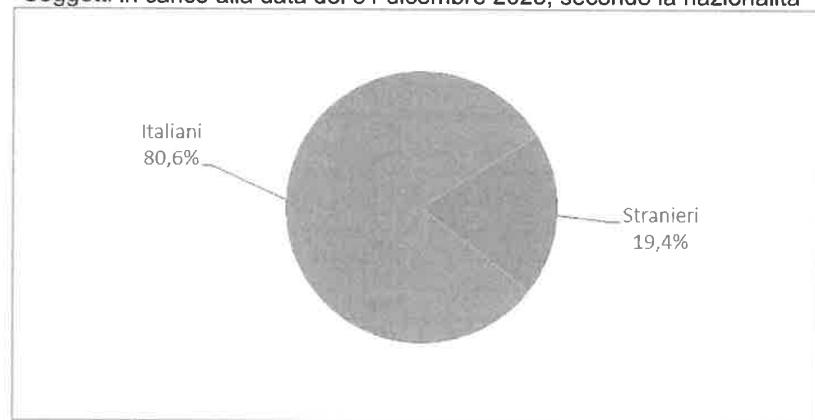
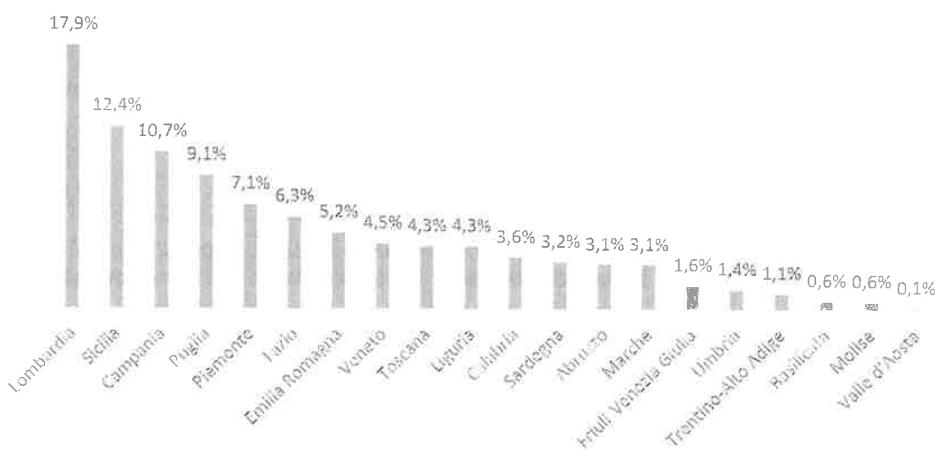
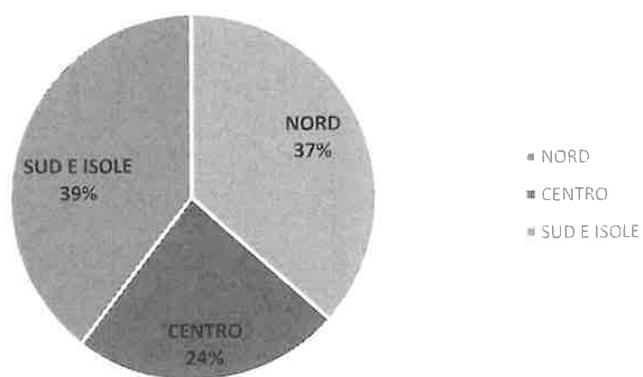


GRAFICO N.1 MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/12/2022. (NON TROVATO NEI DATI 2023)



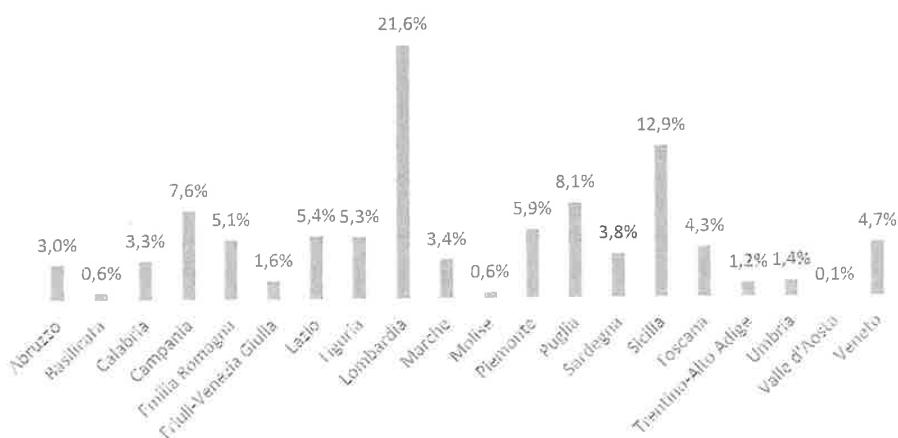
Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N.2. MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE. DISTRIBUZIONE PER AREE GEOGRAFICHE. (NON TROVATO NEI DATI 2023)



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

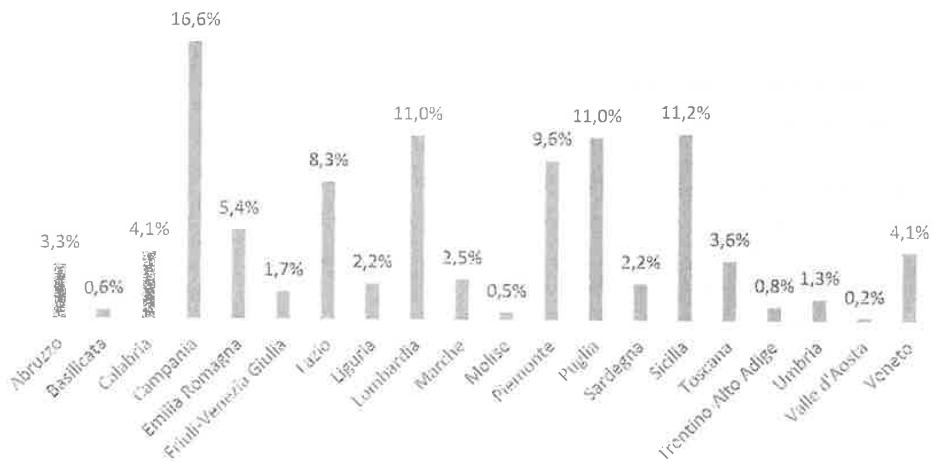
GRAFICO N.3 AFFIDAMENTI IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/12/2022. (NON TROVATO DATI 2023)



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.

Nel settembre 2016 è stata emanata la prima circolare interdipartimentale (Dap-Dgmc) per disciplinare le attività di collaborazione al trattamento penitenziario tra gli uffici di esecuzione penale esterna e gli istituti di pena, con l'obiettivo di implementare i percorsi di inclusione sociale dei condannati in misura alternativa, e parimenti preparare adeguatamente le scarcerazioni a fine pena dei dimittendi. Successivamente nel 2018 è stato costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale con annesso osservatorio che prevalentemente si riunisce al Dap, con il precipuo obiettivo di analizzare le cause che impediscono a numerosi detenuti di accedere alle misure alternative, nonostante abbiano i requisiti oggettivi e soggettivi. In questi ultimi anni, su impulso del citato gruppo di lavoro, è stato adottato tra i due sistemi dell'esecuzione della pena, un modello operativo integrato che ha previsto l'attivazione di tavoli regionali (Prap-Uiepe), e di converso locali (Uepe-Istituto penitenziario) dove gli operatori della giustizia lavorano al miglioramento della collaborazione al trattamento penitenziario; sono state condivise anche modalità operative per lo snellimento delle procedure. La efficace sinergia operativa introdotta, che ha determinato il miglioramento della qualità della collaborazione al trattamento penitenziario, vede nelle figure professionali dei funzionari giuridico-pedagogico afferenti alle aree educative degli istituti e i funzionari di servizio sociale specializzati degli UEPE, il fulcro centrale del modello operativo attuato. Allo stesso tempo, i Prap e gli UIEPE hanno altresì adottato come strumento della collaborazione, quello dell'Accordo, ovvero Linee guida operative per gli istituti e gli Uepe del territorio di loro competenza, già previsti nella richiamata Circolare del 2016, cui sono seguiti i protocolli locali sottoscritti tra gli UEPE e gli istituti di competenza. Ad oggi sono stati sottoscritti 127 accordi locali.

Al fine di rafforzare ulteriormente le attività di collaborazione al trattamento penitenziario, nel corso del 2023 si è avviata una sperimentazione di alcuni presidi UEPE, quali unità organizzative all'interno degli Istituti penitenziari di competenza, con l'obiettivo di implementarli nel prossimo biennio, almeno in quelli di grandi dimensioni.

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

La Legge 30 maggio 2014, n.81, nel disporre la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, come sappiamo ha istituito le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive (REMS), considerate quali strutture terapeutiche, la cui gestione è di competenza diretta dei Dipartimenti di Salute Mentale della ASL; in seguito all'entrata in vigore della norma è stato necessario da parte dell'Amministrazione penitenziaria prima e successivamente del DGMC, emanare delle direttive per disciplinare la collaborazione con i nuovi referenti istituzionali. In sostanza, la citata legge non ha modificato i compiti istituzionali degli uffici di esecuzione penale esterna, attribuiti dall'art. 72 dell'ordinamento penitenziario, in materia di misure di sicurezza detentive e no.

L'Accordo sottoscritto in Conferenza Unificata Stato-Regioni, n. 17/CU del 26.02.2015, revisionato con il nuovo Accordo di collaborazione interistituzionale sulla gestione dei pazienti con misura di sicurezza del 30.11.2022, Atti n. 188/CU, ha previsto l'attivazione di tavoli regionali e l'implementazione delle reti territoriali integrate; attualmente sono stati sottoscritti 18 Accordi tra le Regioni, le ASL, i tribunali e gli Uffici Interdistrettuali di esecuzione penale esterna.

La collaborazione con le REMS si sostanzia inoltre nella partecipazione dei funzionari UEPE all'attuazione dei Programmi territoriali riabilitativi individualizzati predisposti per gli ospiti delle strutture terapeutiche.

La Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova continua a partecipare al Tavolo permanente sulla Sanità penitenziaria, ed in particolare al sottogruppo REMS, che in questi ultimi anni ha lavorato al nuovo Accordo di cui sopra.



**§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 UEPÉ 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 avviate 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 hanno operato nell'anno 2023 presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, suddivisi per interdistretto.

VOLONTARI EX ART. 78 O.P.	
ANNO 2023	
INTERDISTRETTO	NUMERO
BARI	40
BOLOGNA	3
CAGLIARI	1
CATANZARO	10
FIRENZE	14
MILANO	21
NAPOLI	7
PALERMO	1
ROMA	8
TORINO	46
VENEZIA	6
<b>TOTALE</b>	<b>157</b>

### §5. I progetti di 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.

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 2023 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.

Nel 2023 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, ha partecipato 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", ancora in corso di realizzazione, che ha fra gli obiettivi la realizzazione di un servizio di "facilitazione digitale", finalizzato a migliorare i contatti e gli interventi di supporto alle persone in esecuzione di misure o sanzioni di comunità e di educazione alla cittadinanza attiva.

Sempre nel 2023, la Direzione Generale ha partecipato a un secondo bando di servizio civile nell'ambito del Programma "Comunità di giustizia". In tale ambito è stato approvato il progetto "Attori di comunità: percorsi di partecipazione attiva" che si sta realizzando presso gli Uffici centrali della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e gli 11 Uffici interdistrettuali.

Coerentemente e in continuità con le azioni avviate negli anni precedenti, il progetto ha focalizzato l'attenzione sul Lavoro di pubblica utilità (LPU) al fine di rendere facilitare l'incontro tra le persone indagate/imputate e condannate con le risorse presenti e attive sul territorio e l'indicazione di linee guida per la presa in carico dei LPU. Altro elemento centrale del progetto è il potenziamento degli sportelli in un'ottica di prossimità e delocalizzazione degli uffici EPE sul territorio.

In linea con il programma di intervento "Comunità di Giustizia", che intende promuovere un modello di giustizia che coinvolge la comunità ed il territorio in modo da essere di contrasto all'illegalità, alla violenza e alle dipendenze, attraverso attività di prevenzione e di educazione, il progetto si propone i seguenti obiettivi:



- a) l'implementazione di una maggiore sinergia tra l'UIEPE e le agenzie pubbliche e private presenti sul territorio per diffondere/aumentare gli accordi e gli ambiti per lo svolgimento dei LPU;
- b) rendere operativo l'Osservatorio nazionale permanente per i LPU facilitando il matching tra la persona che richiede la sanzione di comunità e l'ente/associazione che partecipa alla realizzazione del programma di trattamento individualizzato e far confluire i dati dell'osservatorio nel portale nazionale dei LPU;
- c) Potenziamento degli strumenti e delle modalità organizzative e definizione delle linee guida per LPU individuate dalla DGEPE per la presa in carico delle persone e la diffusione degli sportelli di prossimità e presso i Tribunali.

Destinatari indiretti del progetto sono i familiari delle persone che afferiscono agli UIEPE, i legali rappresentanti, gli attori istituzionali che rappresentano e costituiscono la comunità territoriale in cui operano gli UEPE. Tra questi particolare attenzione è stata dedicata agli operatori degli Enti locali e degli organismi del Terzo settore che intervengono nella realizzazione del programma di trattamento e agli attori della rete territoriale che condividono e compartecipano alla realizzazione del modello di giustizia di comunità.

### *§6. Giustizia riparativa e mediazione penale*

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 provvederà alla programmazione delle risorse, a formulare le proposte dei livelli essenziali delle prestazioni e a monitorare i servizi erogati. A tale scopo è stata prevista 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. È prevista, inoltre, l'istituzione delle Conferenze locali sulla giustizia riparativa presso tutte le sedi Corte d'Appello, che avranno il compito di individuare i Centri per la giustizia riparativa da istituire presso gli Enti locali, con le modalità previste dall'art. 63 del decreto legislativo 150/2022.

Per la realizzazione dei servizi sopra indicati, la legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), ha dettato specifiche disposizioni che attribuiscono al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità la competenza per la gestione della materia e lo svolgimento delle attività di coordinamento e supporto alla Conferenza Nazionale per la realizzazione delle finalità previste dalla legge. A tale scopo, come previsto dall'art. 1, comma 379, è stata autorizzata la costituzione presso il Dipartimento di una nuova struttura di livello dirigenziale generale e due uffici dirigenziali non generali, che assumeranno tali competenze. Per le medesime finalità è stata previsto un aumento della dotazione di organico di 54 unità del personale del comparto funzioni centrali (comma 380). È stata infine prevista l'emanazione di un nuovo regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia da adottarsi tramite Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministero per la Pubblica Amministrazione e il MEF, e previa delibera del Consiglio dei ministri.

Come accennato, la Conferenza locale per la giustizia riparativa, previa ricognizione delle esperienze di giustizia riparativa in atto, sentiti gli esperti di cui all'articolo 61, comma 2, il Presidente della Corte d'appello, il Procuratore generale presso la Corte d'appello e il Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati del Comune sede dell'ufficio di Corte d'appello, anche in rappresentanza degli Ordini distrettuali, individua, mediante protocollo d'intesa, in relazione alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, uno o più enti locali cui affidare l'istituzione e la gestione dei Centri per la giustizia riparativa in base ai seguenti criteri:

- a) il fabbisogno di servizi sul territorio;
- b) la necessità che l'insieme dei Centri assicuri per tutto il distretto, su base territoriale o funzionale, l'offerta dell'intera gamma dei programmi di giustizia riparativa;
- c) la necessità che i Centri assicurino, nello svolgimento dei servizi, i livelli essenziali delle prestazioni, il rispetto dei principi e delle garanzie stabiliti dal decreto legislativo.

Nelle more dell'adozione del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità è stato incaricato, per mezzo degli Uffici Interdistrettuali e



distrettuali di esecuzione penale esterna, di predisporre gli atti propedeutici alla convocazione delle Conferenza locali e alla individuazione dei referenti territoriali presso gli Enti indicati all'art. 63, comma 2 del D. Legislativo 150/2022.



**PAGINA BIANCA**



\*192070090560\*