



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna

**RELAZIONE
SULL'AMMINISTRAZIONE DELL'ESECUZIONE
PENALE ESTERNA NELL'ANNO 2014 E LINEE
PROGRAMMATICHE**

Ufficio Studi, Analisi e Programmazione

INDICE

PREMESSA

1. *ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI LOCALI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE*
2. *L'ISTITUTO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA: L'AZIONE DI INDIRIZZO E LE INTESE IN SEDE LOCALE*
3. *LA GIUSTIZIA RIPARATIVA E LA MEDIAZIONE PENALE*
4. *IL TRATTAMENTO DEI TOSSICODIPENDENTI IN ESECUZIONE PENALE ESTERNA*
5. *IL VOLONTARIATO*
6. *RAPPORTI CON LA MAGISTRATURA*
7. *RAPPORTI CON LE REGIONI*
8. *IL PROGETTO MARE APERTO ED IL PROGETTO MASTER: ANALISI DELLE RISULTANZE*
9. *I LAVORI DI PUBBLICA UTILITÀ*
10. *RISORSE FINANZIARIE PER L'ESECUZIONE PENALE ESTERNA*
11. *LINEE PROGRAMMATICHE*

PREMESSA

La relazione annuale sull'amministrazione dell'esecuzione penale esterna si presenta quest'anno in una fase di grande rinnovamento non solo organizzativo, ma anche culturale, in virtù del riconoscimento di autonomia alla gestione dell'esecuzione penale esterna, effettuato con la recente approvazione del D.P.C.M. di riorganizzazione del Ministero della Giustizia.

Il difficile periodo trascorso negli ultimi anni e, tuttora in corso, ha portato l'amministrazione dell'esecuzione penale esterna, a far fronte ad una situazione emergenziale ed a gestire un flusso di procedimenti fortemente incrementato dalle recenti riforme legislative, con una carenza ormai cronica di risorse umane, finanziarie e strumentali.

Pur tra gravi difficoltà e carenze, si è riusciti ad assicurare il buon andamento della gestione dell'esecuzione penale esterna, grazie all'impegno di tutti coloro che operano nel settore, con responsabilità e senso del dovere e si assumono quotidianamente l'onere, nell'ambito della propria sfera di competenza, di rendere possibile il funzionamento del sistema.

Siamo oggi ad una tappa fondamentale che richiede uno sforzo organizzativo forte per far fronte alla costituzione della nuova struttura e contestualmente allo svolgimento corretto, ordinato e qualitativamente accettabile dell'azione amministrativa quotidiana.

In questo quadro, l'analisi dei contenuti offerti dal monitoraggio delle azioni poste in essere nel corso del 2014 dall'intero sistema dell'esecuzione penale esterna, costituisce la base documentale da cui partire per programmare i futuri interventi.

Tale rilevazione è orientata e diretta da finalità che attengono a livelli quali:

- lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e programmazione della Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna;
- il consolidamento delle azioni di coordinamento e impulso degli Uffici di esecuzione penale esterna operanti presso ciascun Provveditorato Regionale;
- il potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza operativa degli Uffici locali, coerentemente con il perseguimento del comune obiettivo di incremento delle misure alternative e delle sanzioni di comunità e di consolidamento della capacità di intervenire prontamente sulle criticità di sistema, adottando adeguate soluzioni.

Tutto ciò nell'ottica di dare attuazione a quanto stabilito nell'Atto di indirizzo del Ministro della Giustizia per il triennio 2013-2015 in termini di semplificazione dei processi, razionalizzazione delle risorse, ottimizzazione e qualificazione degli interventi, valorizzazione e corretto svolgimento delle attività di programmazione, gestione e controllo dell'esecuzione penale.

Preme in questa sede specificare che, nell'effettuare l'analisi in oggetto, è stato

perseguito l'intento di mettere in condivisione *on line*, sul portale della Direzione Generale, le schede compilate da tutti gli uffici territoriali in modo da favorire un efficace processo di apprendimento organizzativo.

In tal modo si intende consentire il confronto non solo su ciò che appare funzionare meglio, ma anche su quali possano essere i livelli di attenzione da individuare come indicatori specifici in grado di misurare i risultati delle iniziative realizzate nel territorio, nella prospettiva di mettere in opera un idoneo *Sistema di monitoraggio e valutazione* che identifichi le *buone prassi*, in termini di efficienza, efficacia ed economicità e aiuti a programmare al meglio la gestione delle risorse.

1. ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE

Con riferimento all'organizzazione degli Uffici di esecuzione penale esterna il Ministro della Giustizia, con la direttiva annuale per il 2013, già segnalava quale priorità strategica fondamentale il rafforzamento del sistema dell'esecuzione penale esterna, in attuazione di quanto già stabilito a livello legislativo con la Legge 26 novembre 2010 n. 199 e con il successivo D.L. 22 dicembre 2011 n. 211 convertito con la Legge 17 febbraio 2012 n. 9 e, poi, ribadito con la Legge 28 aprile 2014 n. 67, recante delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio, nonché disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova..

Tale obiettivo è rimasto di fondamentale interesse nella pianificazione triennale 2013-2015 prevista nell'atto di indirizzo politico – istituzionale e risulta ancora pienamente attuale per l'impatto che in termini di deflazione penitenziaria e processuale può determinare il ricorso alle misure di comunità.

Ciò ha determinato un indubbio incremento dei procedimenti in carico agli Uffici locali di esecuzione penale esterna che, tuttavia, non sono stati destinatari di risorse aggiuntive in termini soprattutto di risorse umane.

La Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna per far fronte ad una situazione organizzativa così fragile, determinata da anni di carenza di interventi strutturali, tale da mettere a repentaglio anche l'applicazione del nuovo istituto giuridico, previsto con l'introduzione dell'art. 168 bis C.P., ha proceduto ad individuare i criteri di priorità degli interventi, il piano delle necessità dell'intero sistema dell'esecuzione penale esterna, rappresentato al Ministro della Giustizia, oltre all'emanazione di un'articolata serie di circolari, tra cui quella per l'applicazione della messa alla prova e per la definizione del programma di trattamento.

Al contempo si è proceduto al rafforzamento dei rapporti con le Regioni per favorire il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale e la riabilitazione dei soggetti in affidamento in prova terapeutico; al riassetto organizzativo attraverso l'integrazione di altre professionalità che rafforzino la concreta azione di controllo e sostegno nella gestione dell'esecuzione della pena nel territorio; alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica in ordine all'efficacia delle misure alternative alla detenzione sull'abbattimento della recidiva; alla ridefinizione dei processi organizzativi per il rilevamento dei dati statistici ed il monitoraggio delle attività degli uffici regionali e locali di esecuzione penale esterna.

La situazione relativa all'organizzazione degli uffici locali, descritta dai Provveditorati, mette in luce elementi di criticità riconducibili per lo più alla carenza di personale, all'esiguità dei fondi disponibili, nonché alle caratteristiche strutturali.

La difficile situazione organizzativa in cui versano gli uffici territoriali ha costretto in

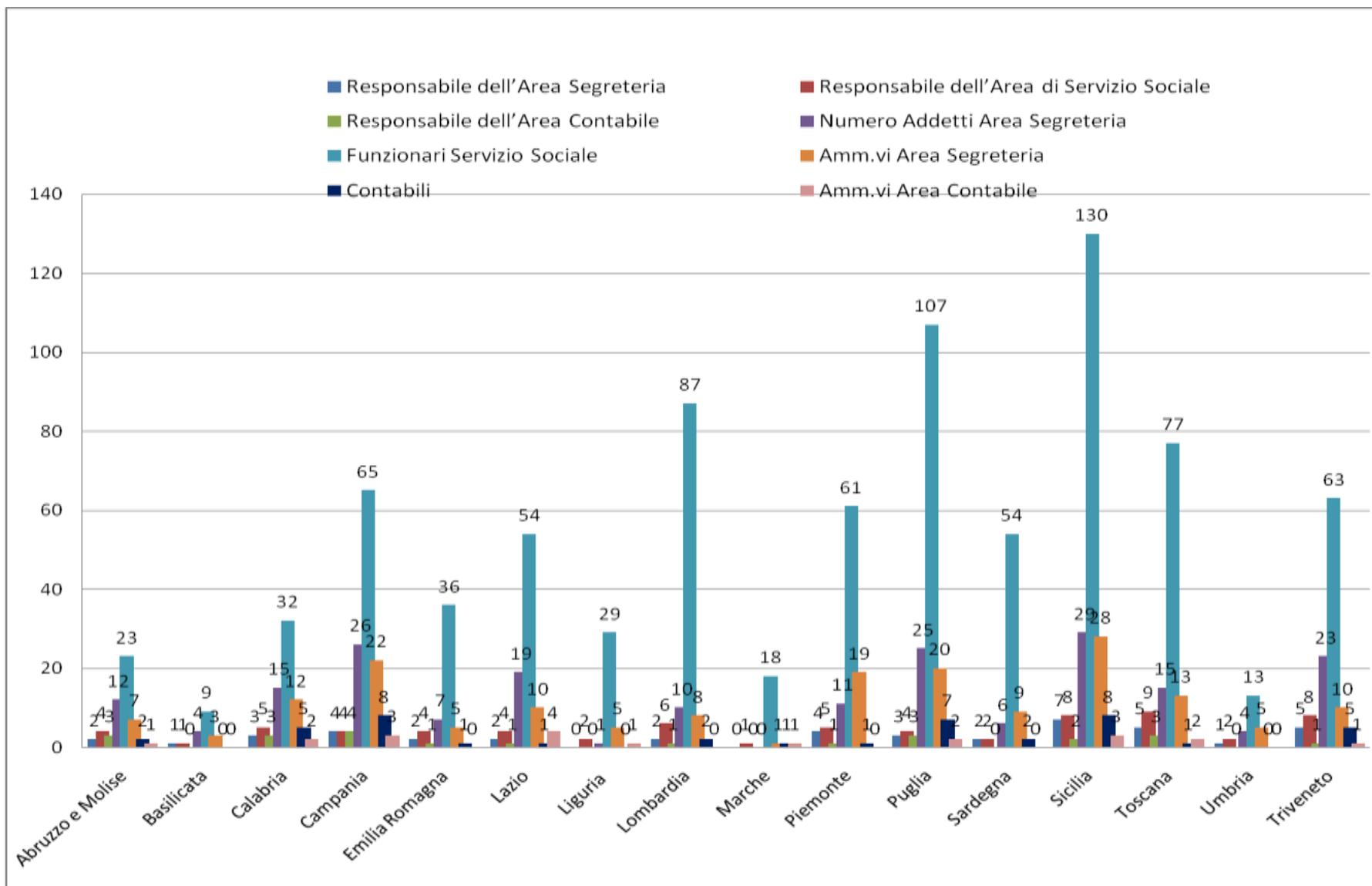
molte realtà a lasciare vacanti le funzioni di direttore e/o di capo area, o a ridurre l'attività di direzione per impegnarli direttamente nell'esecuzione dei procedimenti operativi o, infine, a lasciare scoperta la direzione dell'ufficio regionale, avocata dal Provveditore.

Un significativo apporto all'implementazione organizzativa e metodologica degli U.E.P.E. è stato fornito dai Progetti "MASTER – Progetto per il Mantenimento e l'Accrescimento degli Standard Trattamentali E di Reinserimento" e "MARE APERTO – Migliorare le Attività di REinserimento degli Affidati PER Trasmettere Opportunità"; difatti, l'utilizzo negli U.E.P.E. degli psicologi ha consentito un'analisi più approfondita della persone sottoposte a misure alternative alla detenzione, mentre quello degli esperti di servizio sociale, in aggiunta ed affiancamento al personale dipendente, ha rinforzato le capacità operative di tale professionalità.

Sempre dal punto di vista dell'organizzazione, in relazione al funzionamento degli uffici, vi è da segnalare l'apporto fornito dal personale di polizia penitenziaria, ivi impiegato per lo svolgimento di attività quali: assicurare la vigilanza e la sicurezza degli uffici, la gestione della Banca Dati del Sistema d'indagine (SDI), nonché la guida di automezzi finalizzata all'accompagnamento dei funzionari di servizio sociale nell'espletamento degli accertamenti, controlli e verifiche territoriali e domiciliari, in particolare in luoghi altrimenti non raggiungibili o in tutte quelle circostanze in cui si ravvisano potenziali rischi.

Al fine di dare una rappresentazione dei dati rilevati a livello nazionale, nel Grafico 1 (Personale presente) viene riprodotta l'organizzazione degli uffici, raggruppati per Provveditorato di appartenenza, con l'indicazione della distribuzione del personale ivi operante nei ruoli di responsabile ed addetto alle tre aree rispettivamente della segreteria, di servizio sociale ed amministrativo-contabile.

Grafico 1 : Personale presente negli Uffici locali di esecuzione penale



Con riferimento ai processi formativi e di aggiornamento professionale, sono state molteplici le iniziative organizzate a livello territoriale che hanno riscosso una proficua partecipazione da parte degli operatori interessati. Le tematiche affrontate hanno messo in evidenza iniziative formative per lo più incentrate su: miglioramento organizzativo degli uffici locali e del modello operativo relativo, in particolare, ai rapporti con la magistratura di sorveglianza; scambio buone prassi; benessere organizzativo.

Vi è da sottolineare come in molti casi sia stata favorita la partecipazione del personale ad occasioni formative offerte dagli enti presenti sul territorio, mentre in altri contesti ci si è limitati a quanto programmato e proposto a livello regionale e nazionale, soprattutto a causa della mancanza di adeguate risorse economiche.

In altri casi, laddove non è stato possibile organizzare iniziative specifiche destinate agli uffici locali, le relative direzioni hanno comunque favorito l'aggiornamento del personale, anche facendo riferimento a canali esterni.

In molti contesti territoriali, a causa della notevole contrazione delle risorse economiche, alcuni Uffici hanno messo in atto una serie di occasioni formative a costo zero, organizzando presso la propria sede, incontri con operatori dei servizi e delle associazioni del territorio, al fine di favorire lo scambio di conoscenze tra professionalità della stessa rete, realizzando un momento di confronto comune, al di là dell'agire quotidiano, fornendo altresì un'importante occasione di aggiornamento su metodologie, prassi, sistema organizzativo, limiti e problematiche dei servizi.

2. L'ISTITUTO DELLA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA: L'AZIONE D'INDIRIZZO E LE INTESE IN SEDE LOCALE

Con la legge 28 aprile 2014 n. 67, recante "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio" è stata introdotta una forma di *Probation* che adegua il nostro sistema penale ai modelli vigenti in Europa, e alle Raccomandazioni emanate dal Consiglio d'Europa¹, allargando il campo delle misure di comunità, con l'intento di ridurre il ricorso alla pena carceraria ai soli casi di effettiva necessità.

È generalmente condivisa l'opinione sul ruolo centrale, per l'efficace attuazione della misura, attribuito agli uffici di esecuzione penale esterna ai quali la norma attribuisce il ruolo di *organo tecnico – amministrativo* che fornisce al giudice le informazioni e gli elementi necessari per decidere sull'ammissione dell'imputato alla prova e per verificare, in caso di ammissione, l'efficace applicazione dell'ordinanza.

¹ Rif. Raccomandazioni n. R(2010)1 e n. R(92)16

È apparso evidente, dunque, sin da subito come l'efficace azione degli U.E.P.E. costituisca uno snodo fondamentale per rendere effettiva l'applicazione della riforma. Tuttavia la legge n. 67/2014 non ha previsto nell'immediato una integrazione delle risorse a favore degli Uffici di esecuzione penale esterna che hanno subito un consistente taglio degli organici, anche a seguito dei provvedimenti di revisione della spesa pubblica e per il blocco del *turn over* nel comparto ministeriale della giustizia. Nell'immediatezza dell'entrata in vigore della legge, la Direzione generale, al fine di assicurare l'uniforme esecuzione del nuovo processo operativo, di garantire lo snellimento del procedimento e di fissare i tempi necessari per la predisposizione del programma di trattamento, ha diramato alle articolazioni territoriali le necessarie disposizioni tecnico – amministrative, tra le quali:

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

Attraverso le suddette direttive sono state, in particolare, fornite indicazioni operative e metodologiche:

1. per lo svolgimento dell'indagine sociale;
2. per la redazione del programma di trattamento;
3. per il raccordo con i tribunali ordinari al fine di stabilire un'efficace collaborazione operativa;
4. per il reperimento degli enti presso cui gli imputati devono svolgere il lavoro di pubblica utilità, le attività di riparazione e di mediazione;
5. per lo svolgimento degli interventi di consulenza al giudice nel corso dell'esecuzione dei programmi di trattamento e dell'attività di presa in carico, supporto e verifica delle prescrizioni comportamentali.
6. per definire criteri generali di priorità nell'espletamento dei procedimenti, da portare ai tavoli di confronto con gli organi della magistratura ordinaria e di sorveglianza, allo scopo di ottimizzare le risorse e assicurare l'espletamento dei procedimenti ritenuti più urgenti, in particolare quelli relativi alla messa alla prova.

È stata, inoltre, predisposta una modulistica per la presentazione della domanda e dei documenti da parte degli imputati, resa disponibile anche sul sito www.giustizia.it, dove è stata data ampia informazione in merito alla nuova misura e alle modalità di accesso da parte di tutti gli interessati.

Dalla rilevazione delle schede annuali degli uffici E.P.E. presso i Prap, è emerso che in quasi tutti i distretti regionali sono stati avviati tavoli di lavoro congiunti tra gli organi amministrativi e quelli giurisdizionali, al fine di concordare tempi e modalità di istruzione dei procedimenti in modo da assicurare una corretta e rapida applicazione delle nuove norme, favorendo la definizione di prassi operative più funzionali a ridurre le criticità connesse alla carenza di risorse di ambedue i settori.

Peraltro il meccanismo adottato dalla legge per l'avvio del procedimento complica il processo operativo, laddove prevede la presentazione dell'istanza di elaborazione del programma di trattamento direttamente all'U.E.P.E., senza che vi sia il preventivo vaglio di ammissibilità o improcedibilità da parte del giudice, costringendo ad avviare atti istruttori inutili.

A tal proposito si ritengono condivisibili gli accordi con la magistratura che individuano il momento di inizio degli interventi professionali e di preparazione del programma di trattamento, alla dichiarazione di ammissibilità del giudice competente e alla fissazione della relativa udienza.

Un'altra delle aree in cui l'iniziativa congiunta, U.E.P.E. e Magistratura, ha prodotto risultati soddisfacenti è quella che ha visto l'incremento del numero degli enti convenzionati per il lavoro di pubblica utilità al cui svolgimento, come noto, è subordinata la prova dell'imputato.

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

Si ritiene doveroso sottolineare quanto positiva sia risultata tale azione per superare le criticità della fase di avvio: la messa alla prova ha potuto decollare in tempi relativamente brevi, poiché nel territorio si è poggiata sulla rete di accordi già attiva e collaudata.

Dalla Direzione Generale è stato, inoltre, predisposto il testo del Regolamento previsto dall'art. 8 della legge 67/14 inerente la stipula delle convenzioni per i lavori di pubblica utilità, ex art. 168 bis co. 3 c.p. che subordina la messa alla prova ai lavori di pubblica utilità. Il Regolamento è stato emanato dal Ministro della Giustizia il 9 giugno 2015. Rimangono in vigore ed utilizzabili ex art. 168 bis c.p. le convenzioni precedentemente stipulate per i lavori di pubblica utilità comminati per violazione del codice della strada o del Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti.

Ai fini di una riflessione valutativa sull'andamento del nuovo istituto e sulle prospettive di sviluppo quale strumento utile di differenziazione della sanzione penale

offerto al giudice della cognizione, appare necessario prendere l'avvio dall'analisi dell'andamento statistico e dalle caratteristiche del fenomeno.

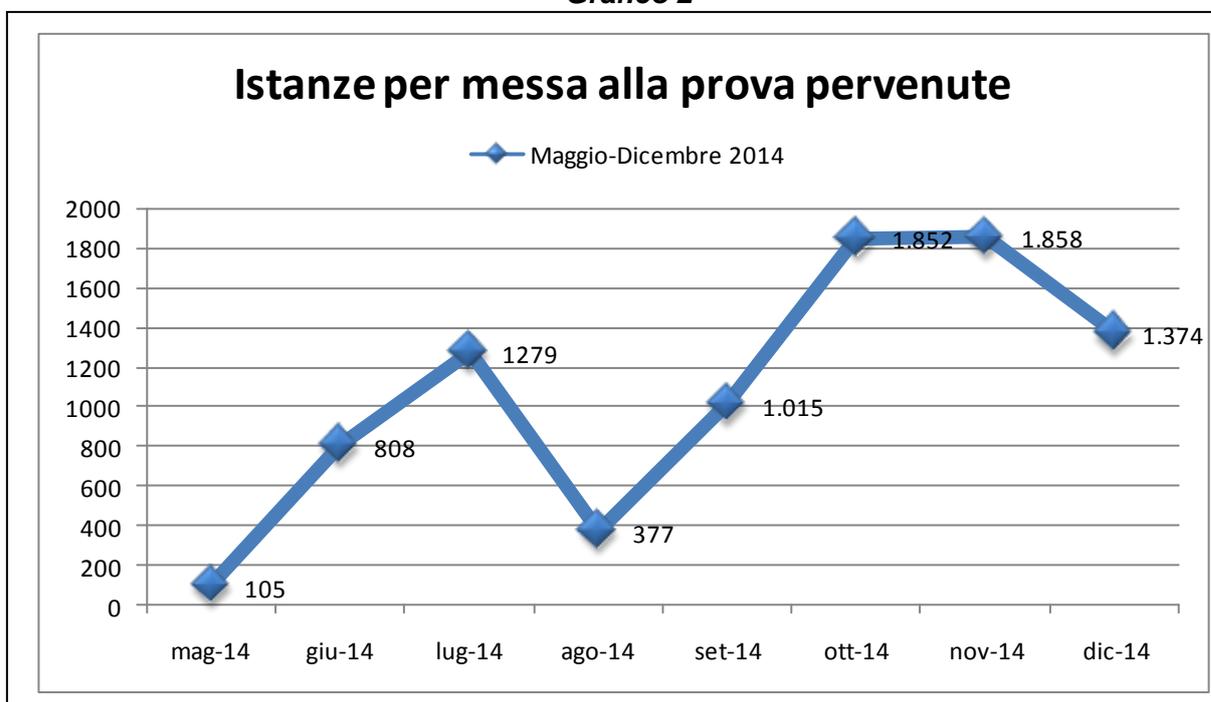
I primi dati significativi che occorre evidenziare sono quelli relativi alle istanze di programma di trattamento presentate e dunque al numero dei procedimenti avviati e conclusi dagli uffici locali e le misure concesse.

Alla data del 31 dicembre 2014 gli Uffici di esecuzione penale esterna hanno ricevuto 8.668 istanze di sospensione del procedimento con messa alla prova, mentre le misure concesse erano in totale 510.

Alla data sopra indicata, i procedimenti di indagine pendenti erano 6.784, mentre quelli archiviati erano 612, di cui 505 per conclusione e trasmissione della relazione al giudice competente, 107 per impossibilità (rinuncia, improcedibilità, decesso, prescrizione del reato e altri motivi).

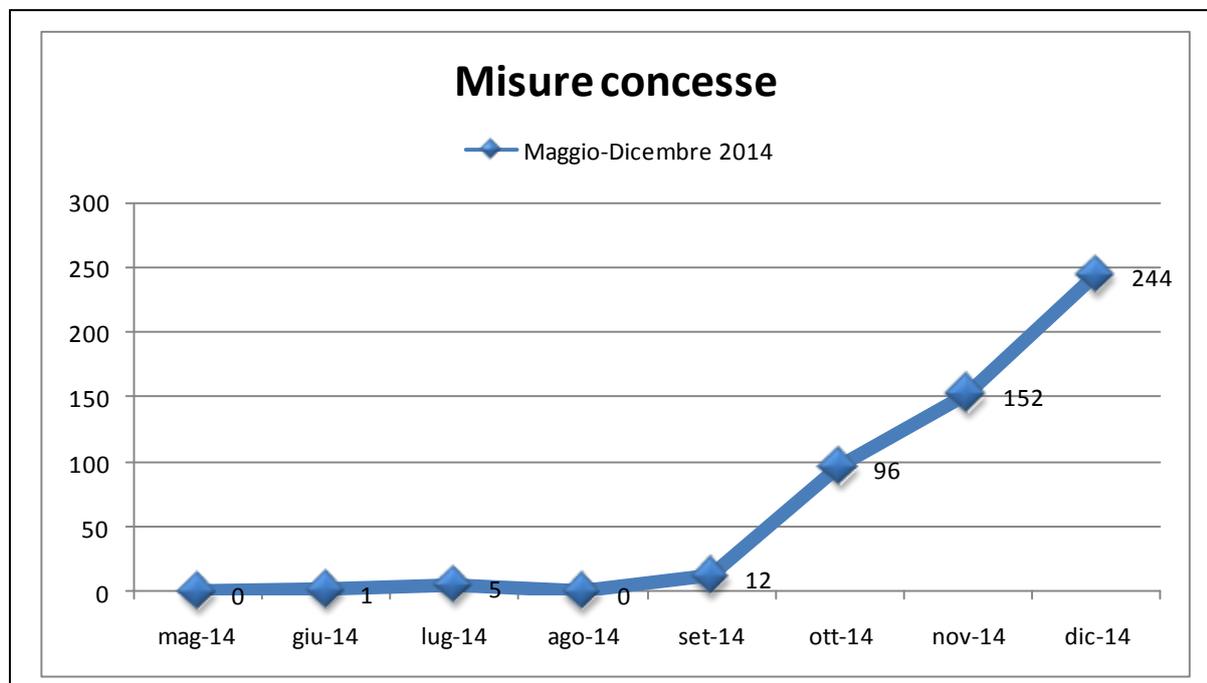
Il **grafico 2** mostra l'andamento delle istanze di messa alla prova pervenute alla fine di ogni mese presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, a partire dall'approvazione della legge fino al 31 dicembre 2014. L'andamento delle richieste mostra una dinamica crescente, a conferma del grande interesse con cui gli attori del processo guardano al nuovo istituto, per il fatto che da un lato ha un effetto deflattivo che alleggerisce il carico dei tribunali, dall'altro comporta l'estinzione del reato, qualora giunga a buon fine.

Grafico 2



Il **grafico 3** mostra l'andamento dei provvedimenti di ammissione, dal momento dell'approvazione della legge ad oggi.

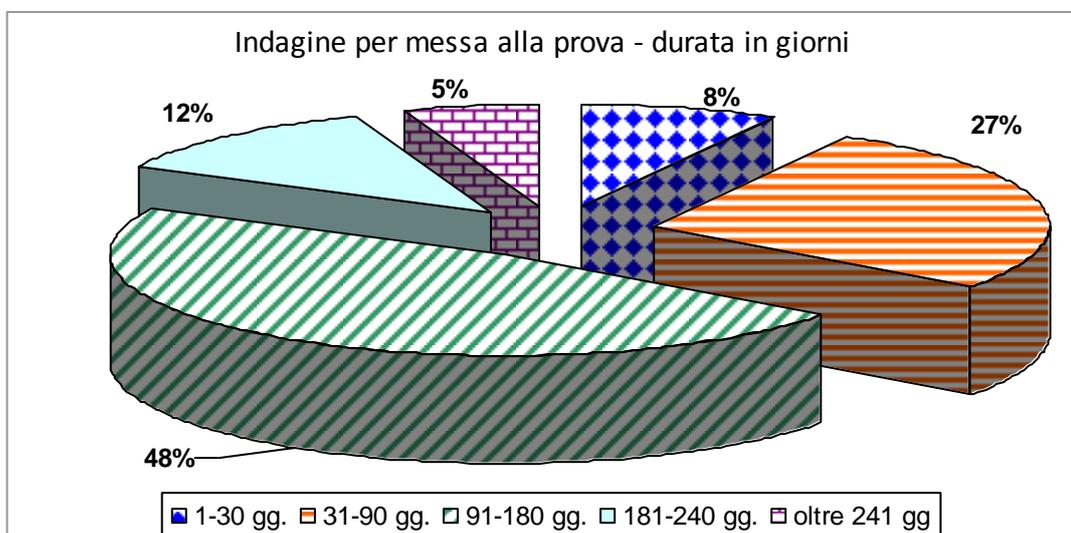
Grafico 3



Anche i tempi necessari per completare le istruttorie di indagine per la redazione del programma di messa alla prova, sono spesso il frutto di accordi territoriali tra gli U.E.P.E. e i Tribunali: oscillano tra i due e i sei mesi, in relazione alle differenti situazioni organizzative e alla disponibilità di risorse di entrambi gli attori.

A tale riguardo dai dati forniti dal sistema informativo dell'EPE, risulta che il 35% delle indagini è conclusa entro il termine di tre mesi, l'83% di sei, il 12% di 8 mesi e l'ulteriore 5% nel periodo di 10 mesi (**grafico 4**).

Grafico 4



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

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

Emerge, qui, il primo punto di criticità che può condizionare l'efficace decollo dell'istituto: la durata del procedimento è direttamente proporzionale alle capacità operative degli U.E.P.E. e, di conseguenza, quanto più elevato sarà il numero dei procedimenti per funzionario, tanto più lunghi saranno i tempi di trasmissione degli atti al giudice, con tendenziale crescita dell'arretrato.

Poiché le attuali difficoltà operative degli U.E.P.E. possono diventare una strettoia dentro la quale rischia di bloccarsi l'intero progetto della messa alla prova, la questione della forte carenza di personale e risorse di tali uffici è uno dei nodi da affrontare per rendere concretamente applicabile il nuovo istituto.

Tuttavia, nonostante le difficoltà organizzative e la complessità degli atti istruttori richiesti dalla legge, l'applicazione della messa alla prova ha comunque raggiunto risultati di rilievo.

Come si può vedere, l'istituto ha preso effettivo avvio dal mese di ottobre 2014, poiché fino al mese di settembre le misure concesse erano soltanto 12.

I dati finora presentati confermano la previsione circa le potenzialità di sviluppo della misura. È pur vero, infatti, che la crescita tenderà nel tempo a stabilizzarsi su grandezze inferiori, tuttavia, si può senza dubbio affermare che la messa alla prova sta trovando sempre più ampia richiesta e applicazione.

Quanto alla durata della sospensione con messa alla prova, si rileva che il 90% delle misure si mantiene entro il limite di un anno, in linea con l'ipotesi che di tale sanzione attenuata avrebbero usufruito prevalentemente soggetti con livelli di rischio di recidiva molto basso e imputati per fatti di scarso allarme sociale.

Altri interessanti elementi di conoscenza possono venire dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati messi alla prova: titolo del reato (**grafico 5**), condizione lavorativa (**grafico 6**) e tipo di lavoro di pubblica utilità (**grafico 7**) svolto da tutti i soggetti che hanno eseguito la prova nel periodo considerato.

Grafico 5

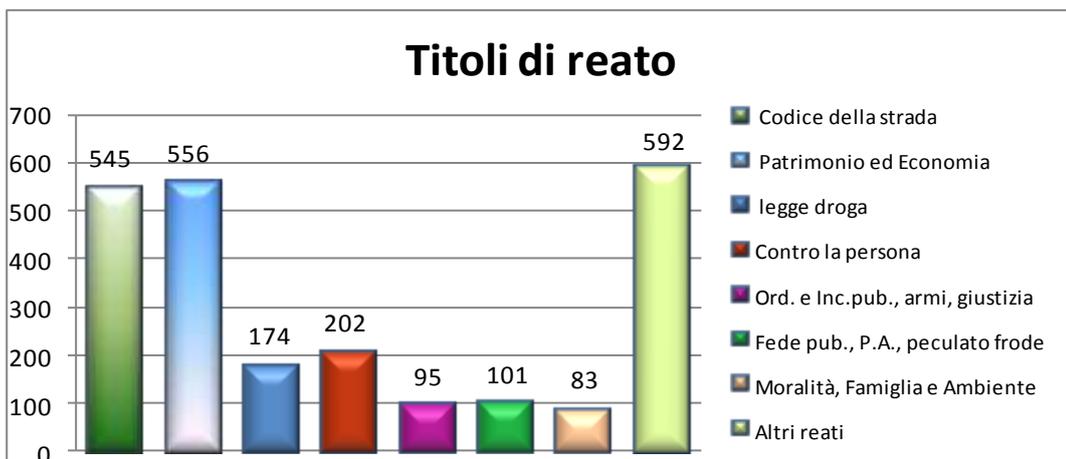


Grafico 6

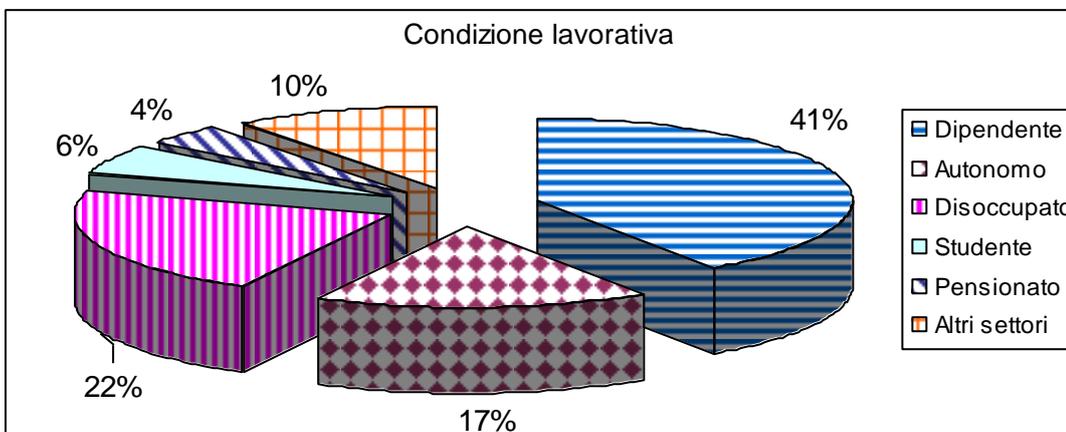
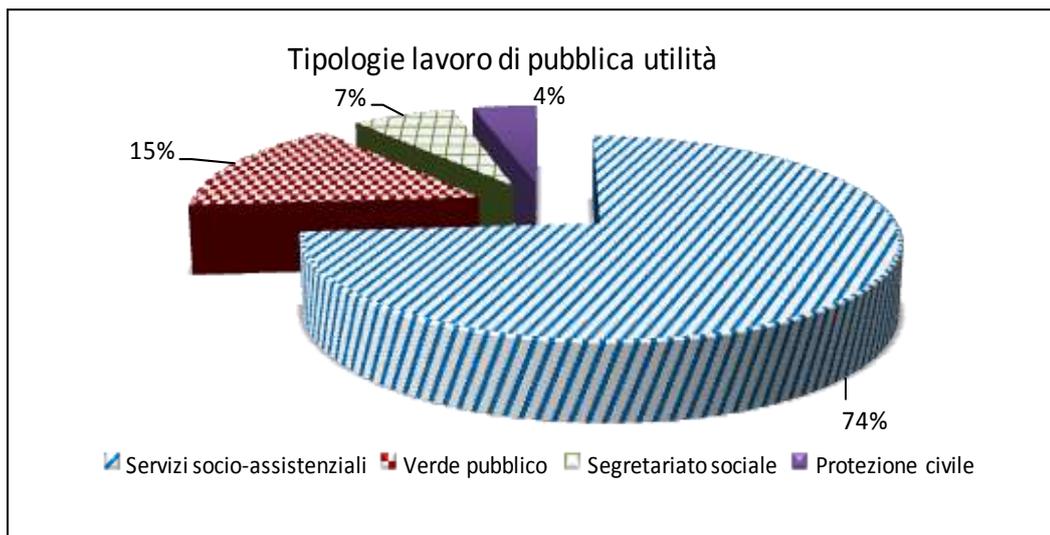


Grafico 7



Come si può constatare dal primo dei tre grafici, la tipologia di reato più frequente riguarda le violazioni al codice della strada (38%), cui seguono quelle contro il patrimonio (32%), contro la persona (16%) e della legge in materia di stupefacenti (14%).

Quanto alla condizione lavorativa, non sembrano esservi particolari categorie sociali maggiormente coinvolte, salvo quella dei disoccupati; sul totale delle situazioni accertate, il 40 % dei casi riguarda lavoratori dipendenti, il 18% erano lavoratori autonomi, il 22% disoccupati, mentre nel 4% si trattava di pensionati, 6% studenti. L'11% è impiegato in altri settori.

Infine la tipologia del lavoro di pubblica utilità assegnato ai soggetti ammessi alla prova, per circa i tre quarti (74%), si svolge in strutture o servizi socio assistenziali alla persona, per il 15% riguarda il settore della manutenzione del verde pubblico e dell'ambiente, il 7% attività di segretariato sociale e solo il 4% il campo della protezione civile.

3. LA GIUSTIZIA RIPARATIVA E LA MEDIAZIONE PENALE

Con P.C.D. n. 1148 del 17.9.2014 sono state ricondotte le attività proprie dell'Osservatorio per la giustizia riparativa e la mediazione penale, istituito nel 2009, nell'alveo di questa Direzione generale, favorendo in tal modo un'azione di indirizzo e coordinamento territoriale più efficace, soprattutto nell'attuale fase di incremento per effetto dell'entrata in vigore del nuovo istituto giuridico ex art. 168 bis c.p.

Le funzioni rimesse all'Osservatorio sono così sinteticamente riassumibili:

-Coordinamento e monitoraggio di "tutte le esperienze e attività concernenti la giustizia riparativa e la mediazione penale realizzate dai Provveditorati regionali, dagli istituti penitenziari, dagli Uffici EPE".

-Attività di indirizzo, coordinamento e consulenza: in questa prima fase sono state date alcune indicazioni connesse alle recenti riforme e predisposti due schemi di convenzioni (uno per gli Istituti Penitenziari ed uno per gli U.E.P.E.) da adottare con gli enti, le associazioni di volontariato, per promuovere le attività di tipo riparativo.

E' stata riattivata la rete dei referenti regionali, chiedendo ai Provveditori la conferma dei funzionari a suo tempo individuati, ovvero di procedere al conferimento di nuovi incarichi. I referenti potranno agire quali snodi organizzativi intermedi fra l'Osservatorio e le strutture penitenziarie dei diversi territori per tutte le iniziative che a vario titolo saranno assunte in sede locale. Inoltre sono state date indicazioni per l'individuazione dei funzionari, chiarendo l'opportunità di individuarli attingendo dalle professionalità di servizio sociale o giuridico – pedagogica in servizio presso i Provveditorati.

Di particolare importanza è il raccordo con l'ufficio Studi, legislazione e ricerche, soprattutto in relazione agli impegni previsti dalla Direttiva 2012/29/UE adottata dal

Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea, che introduce regole minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime, da recepire entro il 16 novembre 2015.

La fase di avvio è stata orientata a :

- A. analizzare le Raccomandazioni europee emanate in subjecta materia;
- B. delineare i compiti dei "referenti regionali"
- C. proporre l'istituzione di un Albo degli organismi da accreditare per lo svolgimento di interventi in materia di mediazione penale;
- D. definire i requisiti indispensabili per l'accreditamento degli organismi;
- E. definire il profilo di competenze del ruolo di mediatore e della formazione in tal senso richiesta;
- F. definire le modalità di attivazione (ruolo degli operatori penitenziari e in particolare degli U.E.P.E.).

La Direzione Generale intende favorire la più ampia diffusione della giustizia riparativa e della mediazione penale, attraverso azioni di sensibilizzazione territoriale, in attesa della prossima riforma legislativa che prevede la massima espansione di attività di giustizia riparativa, quali momenti qualificanti del percorso di reinserimento sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative (vds.art.26 lett. d) DDL n. 2798 presentato dal Ministro Orlando il 23 dicembre 2014 alla Camera dei Deputati).

4. IL TRATTAMENTO DEI TOSSICODIPENDENTI IN ESECUZIONE PENALE ESTERNA

Per il buon funzionamento delle misure predisposte per i tossicodipendenti in esecuzione penale e per l'incremento delle opportunità di riabilitazione e reinserimento sociale, il rafforzamento della collaborazione interistituzionale tra Regioni, Servizi Sanitari, Magistratura di Sorveglianza ed Uffici locali è sempre stato un obiettivo prioritario di questa Direzione generale.

Nel 2014 il sistema dell'esecuzione penale esterna è stato direttamente coinvolto nell'iniziativa del Ministro della Giustizia, finalizzata a pervenire alla stipula di protocolli d'intesa con Regioni, ANCI ed i Tribunali di Sorveglianza per realizzare in modo più efficiente ed efficace quanto previsto nel dettato costituzionale in materia di esecuzione penale, con particolare riferimento al trattamento delle persone tossicodipendenti.

Per effetto della stipula dei protocolli, le Regioni firmatarie (Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria) si sono impegnate ad adottare misure per potenziare le capacità ricettive delle comunità terapeutiche, idonee ad ospitare persone tossicodipendenti agli arresti domiciliari o in misura alternativa alla detenzione.

Di contro, in attuazione del principio di territorializzazione della pena, il Ministero della Giustizia si è impegnato a non trasferire, salvo casi eccezionali, i detenuti individuati per l'inserimento comunitario ed a promuovere, anche con il contributo della Cassa Ammende, progetti condivisi con le Regioni e con gli Enti territoriali finalizzati al raggiungimento dei predetti obiettivi.

Dalla disamina dei dati relativi al monitoraggio effettuato dall'Osservatorio per le misure alternative, è emerso che il flusso dei tossicodipendenti in esecuzione penale esterna nel 2014 risulta avere un andamento costante rispetto alle annualità precedenti. L'efficacia delle azioni promosse con i protocolli d'intesa si potrà rilevare, soprattutto a partire dal 2015, in quanto sono allo stato in atto una serie di azioni a livello locale volte proprio all'attuazione di quanto in essi previsto per renderli operativi.

Si segnala, in particolare, l'emanazione in alcune realtà territoriali di Linee guida regionali interistituzionali per la *gestione integrata dei programmi alternativi alla pena detentiva per le persone tossicodipendenti*, condivise dalla Regione, dai Servizi ASL per le dipendenze, dai Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, dal Tribunale di Sorveglianza. A titolo esemplificativo la Regione Umbria ha approvato con Delibera della Giunta Regionale dell'1.12.2014 il documento per l'attuazione delle linee guida per la gestione integrata dei programmi alternativi alla detenzione per le persone tossicodipendenti, volte ad incrementare l'accesso alle misure alternative alla detenzione e contemporaneamente potenziarne l'efficacia. Gli obiettivi specifici delle istituzioni coinvolte sono diretti a:

- potenziare i rapporti di collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali interessati, in una prospettiva trattamentale integrata e progettuale, promuovendo un approccio di sistema che faciliti la realizzazione di *equipe* territoriali in grado di operare come agenti di rete ed integrando le risorse delle istituzioni con quelle della comunità territoriale;
- migliorare il sistema territoriale di offerta, introducendo innovazioni rispetto alla polarizzazione tra trattamento territoriale e trattamento residenziale, che caratterizza usualmente i programmi in misura alternativa, con l'obiettivo di una effettiva individualizzazione dei percorsi terapeutici, che debbono coniugare equità, appropriatezza, efficacia e sostenibilità;
- rendere più omogenei criteri e procedure di applicazione delle misure alternative in ambito regionale, con il supporto di strumenti procedurali comuni.

Tali accordi, favorendo il consolidamento della rete territoriale, contribuiranno certamente nei prossimi anni a migliorare il sistema per il trattamento integrato e la riabilitazione dei tossicodipendenti in esecuzione penale esterna.

Si riportano in allegato le evidenze statistiche derivanti dal rilevamento semestrale delle misure alternative alla detenzione e delle sanzioni sostitutive per i tossicodipendenti, in comparazione con le misure alternative e sanzioni sostitutive destinate a tutti i soggetti in esecuzione penale esterna, ove si può evincere il forte flusso in aumento a partire dal 2006, anno di emanazione dell'indulto.

Di particolare rilievo sono i dati inerenti *l'efficacia delle misure alternative* alla detenzione per i soggetti tossicodipendenti, dai quali risulta che la percentuale di revoche dell'affidamento terapeutico per esito negativo è complessivamente pari al 9%. La percentuale di esito positivo della misura è, quindi, pari al 91% per salire al 95% nel caso di tossicodipendenti che accedono alla misura alternativa direttamente dallo stato di libertà, rispetto a coloro che vi accedono dallo stato di detenzione.

Nonostante tale grado di efficacia, il flusso dei tossicodipendenti in misura alternativa alla detenzione ed in sanzione sostitutiva della pena detentiva non risulta in crescita. Ciò è dovuto principalmente alle difficoltà applicative delle misure di comunità ai soggetti tossicodipendenti, probabilmente anche per il limitato ricorso al trattamento residenziale in comunità terapeutica.

A fronte di tale propensione, i soggetti tossicodipendenti sono stati seguiti dai servizi territoriali, potendo in tal modo fruire, sia pure in modo limitato, anche delle misure alternative alla detenzione non previste specificamente per i tossicodipendenti.

E' stata, pertanto, effettuata dalla Direzione Generale una indagine statistica volta a rilevare il trattamento dei tossicodipendenti in affidamento in prova al servizio sociale ed in detenzione domiciliare, rispetto ai tossicodipendenti in affidamento in prova terapeutico. Al 31 dicembre 2014 i tossicodipendenti in *affidamento in prova al servizio sociale* risultano per il 92% in carico ai servizi pubblici per le dipendenze e solo il 7% risulta in comunità terapeutica. I tossicodipendenti in *affidamento*

terapeutico sono in trattamento per il 56% presso i servizi territoriali e per il 43% presso le strutture residenziali accreditate.

Infine i tossicodipendenti in *detenzione domiciliare* sono trattati per il 74,2 % dai servizi ASL e per un quarto a carico delle Comunità.

Le regioni che si discostano da questi parametri sono:

- per l'affidamento in prova al servizio sociale l'Emilia Romagna che vede coinvolti il SerT e le Comunità in pari misura;
- per l'affidamento terapeutico, in Calabria, Lazio e Umbria i trattamenti sono in prevalenza a carico delle Comunità; mentre in Liguria, Sardegna e Triveneto sono in prevalenza a carico del SerT;
- per la detenzione domiciliare, la Calabria e la Puglia registrano una equidistribuzione nella presa in carico da parte del SerT e delle Comunità; mentre in Campania e in Emilia Romagna la presa in carico è in prevalenza delle Comunità.

5. IL VOLONTARIATO

Sulla materia relativa all'impiego del volontariato, questa Direzione generale, già a partire dal 2011, con la circolare 21 marzo 2011 n. 0115073, ha diramato le linee di indirizzo per potenziarne la presenza nell'esecuzione penale esterna² ed incentivarne su tutto il territorio nazionale la partecipazione diretta nella gestione delle misure alternative; in tale senso vanno lette le iniziative concertate nello stesso anno con la Conferenza nazionale del volontariato nella giustizia.

Tale orientamento si fonda sulla consapevolezza da un lato, del forte radicamento nei territori e della capacità del volontariato di produrre servizi alla comunità, dall'altro della valenza umana e professionale del suo intervento, quale risorsa strategica per l'efficace attuazione dei fini istituzionali di trattamento nell'esecuzione penale esterna.

A livello nazionale, in tale quadro si collocano i numerosi accordi stipulati dagli U.E.P.E. con le associazioni di volontariato e del privato sociale per lo svolgimento di attività riparative, di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale dei soggetti in esecuzione penale esterna.

Sono stati costituiti, a livello regionale, gruppi di lavoro integrati, in armonia con le linee guida approvate dalla Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali e il volontariato, con l'obiettivo di predisporre dei Piani regionali per il volontariato nell'esecuzione penale esterna, al fine di definire le risorse e progettare iniziative comuni da realizzare nelle realtà locali.

Tuttavia, al 31.12.2014, erano stati realizzati i piani regionali del volontariato nei soli distretti dell'Abruzzo, Campania, Sardegna, Toscana e Puglia.

Dalla rilevazione delle iniziative in corso nelle singole realtà territoriali, relative all'inserimento di volontari negli U.E.P.E., singoli o associati e autorizzati ai sensi dell'art. 78 dell'ordinamento penitenziario, è emerso che il loro numero continua ad essere limitato³, e che la loro distribuzione presenta carattere di disomogeneità nelle diverse aree del territorio nazionale.

Il 13 novembre 2014 è stato sottoscritto un nuovo protocollo operativo tra il Dipartimento e la Conferenza nazionale del volontariato nella giustizia, con il quale è stato dato adeguato risalto anche al ruolo del volontariato nell'E.P.E. individuando, accanto alla ridefinizione dell'attività nei confronti delle persone detenute, le aree di intervento del volontariato nell'esecuzione penale esterna.

Tra gli interventi prioritari e le iniziative da promuovere ed attuare congiuntamente, all'art. 3 comma 7 sono previsti i programmi di collaborazione alle attività riabilitative,

² Che ancora oggi appare di scarsa incisività se rapportato a quello presente negli istituti penitenziari.

³ Al 31.12.2014, 119 unità

di riparazione e di utilità sociale, previste dalla legge n. 67/2014 sulla messa alla prova.

Questa direzione generale ha rinnovato l'invito a approfondire ogni impegno per potenziare la presenza di volontari che possano essere di supporto all'attività degli operatori degli U.E.P.E. anche nella gestione del nuovo istituto.

Di recente è stata emanata la nota n. 0151622 del 29 aprile 2015, nella quale si ribadisce l'obiettivo di incrementare in maniera significativa il numero di volontari ex articolo 78 impiegati negli U.E.P.E., soprattutto in quei distretti che denotano una scarsa presenza delle associazioni di volontariato nel settore dell'esecuzione penale esterna.

6. *RAPPORTI CON LA MAGISTRATURA*

Il forte incremento delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione, verificatosi a partire dal biennio trascorso, ha richiesto un elevato sforzo sul piano operativo per assolvere ai compiti istituzionali.

Allo scopo di ottimizzare le risorse e assicurare l'espletamento dei procedimenti ritenuti più urgenti questa direzione generale, attraverso l'emanazione della circolare n. 0351817 del 16 ottobre 2014, ha inteso individuare i criteri generali di priorità nell'espletamento dei procedimenti, si da offrire una griglia di riferimento agli uffici, che si trovano nell'impossibilità di espletarli tutti, nel rispetto di standard qualitativi di sufficienza.

Criteri da portare da un lato a tavoli di confronto con gli organi della magistratura ordinaria e di sorveglianza per quel che riguarda le indagini, le sanzioni non detentive e le misure alternative, e dall'altro lato alla discussione con gli istituti del circondario di competenza per le osservazioni dei detenuti.

Proprio a tal fine è stata condotta un'attività di sensibilizzazione per pervenire a livello locale alla stipula di accordi operativi con i tribunali ordinari e di sorveglianza, allo scopo di definire sinergie operative per semplificare le procedure e finalizzarle all'efficace applicazione in particolare delle misure alternative, dei lavori di pubblica utilità e della messa alla prova.

Con particolare riferimento ai rapporti istituzionali tra la magistratura di sorveglianza e gli uffici locali, in virtù della consolidata esperienza di lavoro comune raggiunta negli anni, si registra in generale, un buon clima di collaborazione connotato da rapporti costanti e costruttivi, caratterizzati da iniziative volte a migliorare il raccordo operativo tra gli stessi e il potenziamento delle misure alternative.

Nell'anno appena trascorso ha rappresentato un nuovo tema di confronto la legge 21 febbraio 2014 n. 10, che ha attribuito ai direttori degli U.E.P.E. la competenza ad autorizzare, in casi di urgenza, deroghe temporanee alle prescrizioni degli affidati in prova al servizio sociale. Questa direzione generale, con lettera circolare n. 0120333

del 31 marzo 2014⁴ ha fornito direttive, modelli e istruzioni operative alle articolazioni locali.

In particolare, per armonizzare le prassi su tutto il territorio nazionale, è stato individuato in sette giorni⁵, il limite temporale di riferimento, oltre il quale non ricorrono più i requisiti della temporaneità e dell'urgenza, indicati dalla legge come condizione necessaria affinché il direttore possa accogliere la richiesta. Tale termine non risulta avere il carattere della perentorietà ed è stato oggetto di rideterminazione in alcuni distretti.

Il frutto del lavoro congiunto effettuato in talune realtà tra U.E.P.E. e uffici di sorveglianza, ha senza dubbio prodotto uno snellimento del procedimento relativo alla gestione dell'affidamento in prova e alleggerito gli uffici di sorveglianza di alcuni compiti, prima di esclusiva loro pertinenza.

Altro delicato e complesso tema affrontato, è stato quello relativo all'imminente e definitivo superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari previsto dalla legge 30 maggio 2014 n. 81, e il coordinamento delle attività che ne conseguono, soprattutto in quei distretti ove insistono tali strutture.

Gli U.E.P.E. e gli uffici di sorveglianza si sono in particolare interrogati sulle prospettive progettuali territoriali, sulle modalità di raccordo con le **Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, (REMS)** unitamente alle prassi e ai tempi di riscontro delle indagini per l'accesso alle misure di sicurezza.

Permangono ancora, in alcuni contesti territoriali, criticità riconducibili alla quotidianità operativa, relative per lo più ai tempi di lavorazione delle indagini sociali (tempi istruttori troppo brevi sia per le indagini di soggetti in detenzione e agli arresti domiciliari sia per i casi in libertà).

Questa direzione generale ha promosso, già a seguito dell'introduzione della sanzione del lavoro di pubblica utilità, di un'azione di coordinamento tra i tribunali e enti locali, attraverso l'emanazione di indirizzi operativi agli uffici locali volti a dare maggiore impulso all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità⁶.

Nello specifico, è stato richiesto di adoperarsi per individuare maggiori opportunità di impiego lavorativo presso gli enti pubblici e privati indicati dall'art. 1 del Decreto Ministeriale del 26 marzo 2001⁷ e pervenire alla sottoscrizione delle convenzioni con i Tribunali Ordinari, previste dall'art. 2.

Dalla lettura delle schede risulta ormai avviata e consolidata la collaborazione intrapresa da qualche anno con la magistratura giudicante per quel che concerne questa sanzione e, parallelamente al cospicuo e crescente numero di convenzioni

⁴ Con la quale sono state fornite direttive, modelli e istruzioni operative alle articolazioni locali.

⁵ Termine chela circolare non ritiene essere rigido, tanto da poter essere rimodulato, attraverso tavoli di confronto avviati a livello regionale con i Tribunali di Sorveglianza.

⁶ Cfr. Lettera circolare n. 0146397 dell'11.04.2011.

⁷ Norme per la determinazione delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità applicato in base all'art. 54, comma 6 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274

sottoscritte, si registra un notevole incremento della stessa in sostituzione della pena detentiva rispetto agli anni precedenti.

7. RAPPORTI CON LE REGIONI

La Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna com'è noto sta portando avanti dal 2011, su delega del Capo del Dipartimento pro tempore, in attuazione dell'Accordo interregionale stipulato il 27 aprile 2011 con le Regioni, l'azione di sistema per *rafforzare la governance locale finalizzata a migliorare l'efficacia inclusiva degli interventi di reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale, attraverso la programmazione partecipata con le Regioni e lo scambio di buone prassi a livello nazionale ed europeo.*

Una delle finalità più rilevanti per l'implementazione dell'azione di sistema è stata quella di istituzionalizzare i tavoli regionali di concertazione tra Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e Regione, finalizzati alla programmazione partecipata di interventi di reinserimento socio-lavorativo, al coinvolgimento del Terzo Settore, dell'imprenditoria, del Volontariato, ed all'ottimizzazione delle risorse finanziarie esistenti.

Il rafforzamento del partenariato socio-istituzionale e l'integrazione delle risorse finanziarie a livello nazionale, regionale e comunitario, ma soprattutto l'integrazione delle politiche di inclusione sociale, rappresentano elementi essenziali per il miglioramento dell'efficacia degli interventi, come peraltro è richiesto nel Quadro strategico nazionale per le politiche regionali di sviluppo 2007-2013 e come è previsto nella programmazione comunitaria 2014-2020.

Nel mese di febbraio 2015 l'Ufficio I della Direzione Generale ha effettuato il monitoraggio delle risorse e degli interventi per il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale, realizzati con il fondo sociale europeo gestito dalle Regioni nella programmazione 2007-2013, in attuazione dell'accordo interregionale.

Gli interventi realizzati hanno avuto un valore complessivo di: € 91.013.694,06 per un totale di destinatari pari a 20.649, di cui detenuti n. 19.109 ed in esecuzione penale esterna n. 1540.

Rispetto al precedente rilevamento del 30 novembre 2010 vi è stato un incremento in termini di risorse stanziare sui territori aderenti all'Accordo interregionale pari al 69% per un importo di € 53.825.303,72, Allo stato è in atto uno studio in collaborazione con la Regione Lombardia volto ad analizzare i dati del suddetto monitoraggio, in modo da verificare la tipologia e la qualità degli interventi posti in essere e le differenze dei costi sostenuti a livello regionale.

Per migliorare l'efficacia degli interventi posti in essere è necessario potenziare l'azione programmatoria interistituzionale. Di qui l'importanza dei tavoli regionali di programmazione partecipata che sono costituiti da rappresentanti delle diverse

componenti istituzionali che a vario titolo intervengono nella programmazione degli interventi di inclusione attiva dei soggetti in esecuzione penale. Difatti non è sufficiente un semplice gruppo di lavoro che si incontra occasionalmente nel momento in cui vengono stanziati risorse, ma è necessario strutturare un'organizzazione che stabilmente si riunisca per programmare nei tempi concordati e stabilisca le regole per la buona gestione degli interventi programmati.

Le Parole chiave devono essere: organizzazione e programmazione, monitoraggio e valutazione, che sarà necessario attivare per accedere ai Fondi Strutturali e di Investimento Europei della prossima tornata 2014-2020.

8. IL PROGETTO MARE APERTO ED IL PROGETTO MASTER: ANALISI DELLE RISULTANZE

Il progetto *Mare Aperto* è definitivamente giunto a conclusione il 3 novembre 2014, dopo cinque anni di attività negli U.E.P.E..

Esso ha rappresentato una importante novità in ambito metodologico, poiché ha introdotto significativi cambiamenti nell'organizzazione e nella realizzazione degli interventi dei sopraccitati Uffici, permettendo di implementare la metodologia del lavoro in equipe multidisciplinare, fino ad allora poco utilizzata nel settore. Dal monitoraggio effettuato e dalle relazioni semestrali pervenute dai provveditorati, così come dai frequenti contatti con i referenti locali del progetto, anche nell'ultimo anno di attività è emersa una forte condivisione delle metodologie adottate con il progetto.

L'analisi dei risultati relativi alle specifiche attività realizzate nell'ultimo anno conferma, inoltre, il positivo andamento del progetto ed il pieno raggiungimento degli obiettivi attesi soprattutto per i seguenti ambiti di operatività.

Il contributo degli psicologi ha permesso di mantenere adeguati livelli di qualità nelle attività di osservazione e indagine attraverso la realizzazione di un'istruttoria completa ed attendibile ed il conseguente miglioramento dei contenuti dei programmi trattamentali individualizzati. La possibilità di approfondire le caratteristiche personali dei condannati, attraverso l'uso dei strumenti tecnici dello psicologo quali il colloquio clinico (7850), i colloqui con i familiari (741) e i test psicodiagnostici (273), ha consentito di delineare i profili personalologici ed effettuare valutazioni prognostiche individuando gli elementi di rischio o di successo in caso di ammissione ad una misura alternativa per oltre 5.500 soggetti. In tal modo si è potuto continuare ad offrire alla Magistratura di Sorveglianza, chiamata alla scelta della misura più adeguata ed alla formulazione delle prescrizioni comportamentali, una maggiore varietà di elementi della personalità dei condannati, con particolare riferimento alle condizioni che hanno determinato la commissione del reato, alla revisione critica dell'evento criminoso, alla progettualità ed all'impegno per la realizzazione di percorsi

di vita adeguati e rispettosi delle norme sociali .

Su richiesta di molte direzioni ed in linea con le direttive della DGEPE, che ha saputo cogliere le esigenze rappresentate, è stata ampliata la sperimentazione, ormai da qualche anno avviata, dell'intervento psicologico nella fase trattamentale.

I risultati raggiunti hanno confermato l'importanza del contributo dello psicologo anche nell'esecuzione delle misure alternative, soprattutto in relazione alla possibilità di offrire ai condannati un aiuto mirato all'elaborazione critica del reato commesso nonché di sostegno e supporto in un percorso rieducativo orientato all'acquisizione della consapevolezza e all'assunzione di responsabilità rispetto al danno arrecato alla comunità civile.

L'intervento dell'esperto psicologo in ambito trattamentale si è rivelato fondamentale soprattutto nei confronti di quei soggetti che non trovano ascolto nelle risposte da parte dei servizi territoriali poiché estranei al *target* tradizionale cui tali servizi (Sert , DSM) si rivolgono .

Sotto il profilo metodologico, il progetto *Mare Aperto* ha contribuito a consolidare e mettere a sistema un modello di intervento fondato sui lavoro di equipe e di gruppo.

Il lavoro d 'equipe, divenuto ormai modalità operativa stabile e condivisa, concretizzatosi, nell'ultimo anno di attività, in 2400 incontri ed in 7487 scambi tra le diverse figure professionali presenti negli U.E.P.E., ha permesso di approfondire e arricchire i progetti individualizzati di trattamento, con l'elaborazione di proposte maggiormente mirate e corrispondenti rispetto alle esigenze delle persone seguite e alle finalità dell'esecuzione delle pene alternative.

In analogia con quanto avviene negli II.PP. le riunioni di equipe, oltre a favorire la costruzione di un linguaggio comune e la realizzazione di un'osservazione più attenta ed approfondita anche per le persone in esecuzione penale esterna, hanno valorizzato il coinvolgimento del direttore dell'U.E.P.E. nella gestione dei singoli procedimenti, facilitando l'elaborazione del vissuto di solitudine che spesso accompagna gli operatori nella gestione del singolo caso .

Il lavoro di gruppo, che in molti U.E.P.E. ha continuato ad essere realizzato anche nel corso dell'anno 2014, ha permesso di consolidare tecniche e metodologie innovative sulle quali si dovrebbe continuare ad investire al fine di offrire alle persone trattate la possibilità di agire, in un contesto istituzionale, un'attività di riflessione, approfondimento ed elaborazione del concetto di legalità nei suoi risvolti cognitivi ed emotivi, oltre che nei suoi contenuti in termini d'impegno risarcitorio e di assunzione di responsabilità .

Il progetto "Master" (**M**antenimento e **A**ccrescimento degli **S**tandard **T**rattamentali **E** di **R**einserimento), finanziato dalla Cassa delle Ammende l'1 marzo 2013, con un importo pari a 1.032.765,20 e per il periodo 1° luglio 2013, 30 giugno 2014, ha consentito di garantire il mantenimento degli standard trattamentali minimi nei confronti degli ammessi alle misure alternative alla detenzione da parte degli uffici

locali che, da tempo, incontrano difficoltà operative per la carenza di funzionari di servizio sociale.

Il progetto infatti ha consentito di intervenire sullo squilibrio nella distribuzione territoriale dei funzionari di servizio sociale, incrementandone il numero negli uffici locali che, per percentuale di scopertura degli organici, specificità territoriale e carico di lavoro, erano bisognosi di rinforzo.

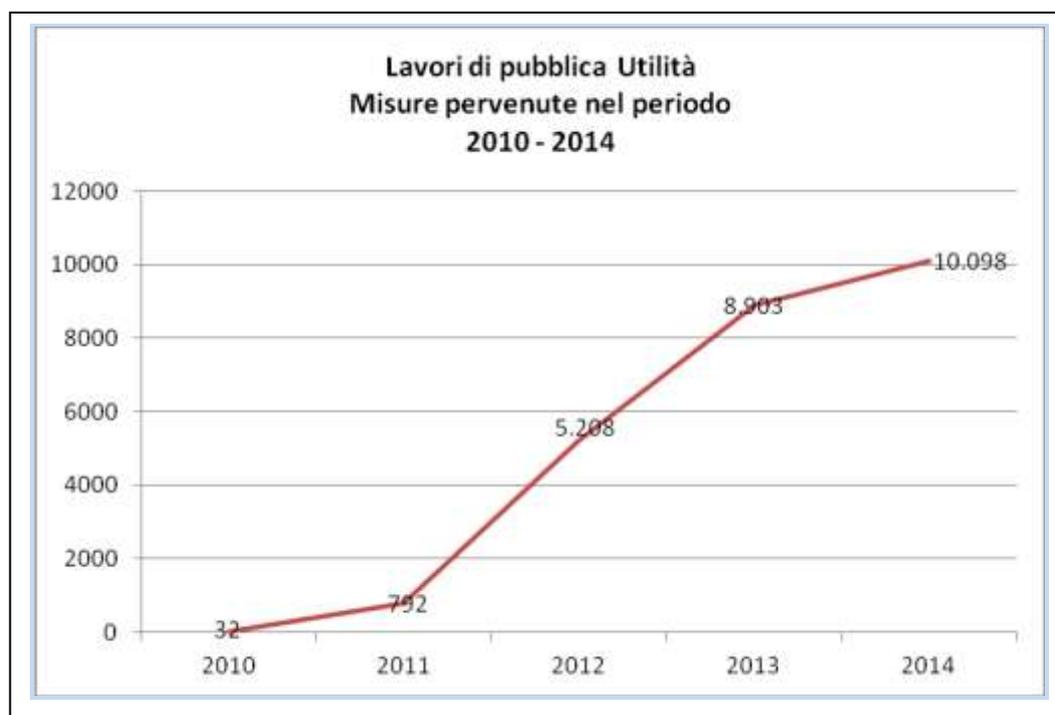
Attraverso il progetto si è rilevato, quindi, un significativo incremento del numero di programmi di trattamento individualizzati finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo, di giustizia riparativa e delle indagini sociali, nonché di presa in carico dei lavori di pubblica utilità.

In particolare è stato possibile per gli U.E.P.E., nell'annualità di riferimento, convenzionare, con rapporto di tipo libero – professionale, 75 esperti di servizio sociale che hanno gestito, in 46.080 ore di consulenza effettuate, 10.469 procedimenti, attenuando alcune delle principali criticità del sistema.

9. I LAVORI DI PUBBLICA UTILITÀ

L'andamento della sanzione del lavoro di pubblica utilità mostra negli ultimi anni una considerevole tendenza incremento. La tabella seguente mostra l'andamento delle misure pervenute nell'ultimo quinquennio.

Al 31 dicembre 2014 i procedimenti pervenuti erano 10.098, mentre quelli eseguiti ed in corso alla stessa data sono stati rispettivamente 14.566 e 5.606.



L'incidenza della misura, sull'operatività degli uffici, assume rilievo a partire dal 2012, anno in cui è entrata in vigore la legge 29 luglio 2012 n. 120, che prevede la possibilità di comminare il lavoro di pubblica utilità nei casi di violazione degli articoli 186, comma 9 bis e 187 comma 8 bis del Decreto Legislativo n. 285/1992 (Codice della strada). Questa fattispecie interviene a determinare in maniera preponderante la dinamica del fenomeno.

Basti considerare che nel 2014, sul totale di 10.098 procedimenti pervenuti, 9.781 (96,8%) erano relativi a sanzioni comminate per violazione del codice della strada e solo 317 (3,2%) per violazione dell'art. 73, comma 5 bis del dell'art. 73 del DPR 309/1990 (Testo unico in materia di stupefacenti).

Un altro fattore di impulso è da ricondurre all'azione amministrativa svolta per favorire la sottoscrizione delle convenzioni previste dall'art. 2, comma 1 del decreto ministeriale 26 marzo 2001, tra gli enti e i tribunali. Sul tema sono state diramate più circolari⁸, per indirizzare l'attività degli U.E.P.E. nel territorio e incentivare la

⁸ Rif. Lettere circolari n. GDAP-0016669-2010 del 14/1/2010; GDAP-0146397-2011 del 11/4/2011; GDAP-0164128-2011 del 21/4/2011.

sottoscrizione delle convenzioni. Una recente ricognizione ha consentito di rilevare che al 13 aprile 2015 erano in corso 3.400 convenzioni, di cui 2.084 sottoscritte da enti pubblici e 1.316 da enti del privato sociale. Le convenzioni hanno reso disponibili 12.545 posti per lo svolgimento di attività non retribuite a favore della collettività.

Il lavoro di pubblica utilità ha costituito una novità importante, perché è stata la prima vera sanzione di comunità ordinata da un giudice di cognizione ed eseguita dagli uffici locali. Le due fattispecie previste dal codice della strada predispongono una forma di estinzione del reato, decisa in una apposita udienza, dopo la verifica dello svolgimento dell'attività lavorativa presso l'ente convenzionato, con una procedura tipica delle forme di *Probation*.

L'esperienza condotta su tale sanzione ha costituito il punto di partenza di una operatività integrata tra uffici locali, organi della magistratura, enti territoriali e volontariato, impegnati nell'esecuzione di una sanzione non detentiva.

Ha, inoltre, consentito la costruzione di una rete articolata e vitale nel territorio sulla quale ha potuto poggiare l'azione di implementazione della messa alla prova che ha, tra i contenuti qualificanti, lo svolgimento di attività riparativa a favore della collettività.

Per favorire l'ulteriore incremento della sanzione, la Direzione generale si è attivata per superare le problematiche prospettate da alcuni provveditorati concernenti il pagamento degli oneri assicurativi relativi agli infortuni sul lavoro e malattie professionali, in quanto la tariffa applicata comporta un impegno economicamente significativo, tale da scoraggiare la disponibilità degli enti ad incrementare il numero dei posti disponibili.

Sulla questione l'INAIL si è più volte pronunciato in materia, estendendo al lavoro di pubblica utilità la medesima tariffa prevista per il lavoro svolto dai detenuti, assimilando i condannati alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità alle attività lavorative svolte dai detenuti per conto di un datore di lavoro privato ed assicurate a norma dell'art. 4 n. 9 del T.U. approvato con D.P.R. n. 1124/65.

Al fine di verificare la praticabilità di una soluzione volta alla riduzione della tariffa applicabile al lavoro di pubblica utilità, in modo da favorirne la massima applicazione, si è tenuto un incontro con i referenti dell'INAIL.

Dopo un'analisi articolata della normativa di settore ed alla luce del nuovo regolamento del Ministro della giustizia per il lavoro di pubblica utilità nella messa alla prova, sono state prospettare le seguenti ipotesi di intervento, portate al vaglio dell'Ufficio di Gabinetto del Ministero della Giustizia:

1. applicazione della tariffa agevolata già prevista per il reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati anche alle persone sottoposte al lavoro di pubblica utilità, in luogo di quella attualmente in vigore. Tale soluzione sarebbe quella più facilmente applicabile nel breve periodo, pur richiedendo una valutazione dei costi ed una verifica della copertura finanziaria, da parte dell'Istituto competente *ratione materiae*, che con propria Circolare di natura interpretativa potrebbe estendere la

tariffa agevolata anche ai soggetti sottoposti a tale sanzione, in quanto rientranti nella categoria dei soggetti svantaggiati ai sensi dell'art. 4 della legge 381/91.

2. Applicazione di un *premio speciale unitario ad hoc* per i lavori di pubblica utilità; tale soluzione prevede l'estensione ai soggetti sottoposti ai lavori di pubblica utilità, del fondo speciale stanziato ex art.12 del D.L. 60/14, convertito con modificazioni con legge 114/14, per i soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito, nei limiti delle risorse disponibili sull'apposito Fondo^[1] per l'anno 2015.
3. Istituzione di apposito fondo presso il ministero della giustizia per la copertura finanziaria del premio assicurativo speciale per i lavori di pubblica utilità. Tale soluzione sarebbe quella auspicabile nel lungo periodo, in quanto si tratterebbe di un intervento di carattere strutturale e non contingente, che ben si giustificerebbe con l'attuale indirizzo politico - istituzionale volto all'ampliamento della fattispecie dei lavori di pubblica utilità o in senso più ampio della funzione riparativa della pena.

^[1] L'onere della copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni, di norma a carico dell'organizzazione stessa ex articolo 4 della legge n. 266 del 1991, è sostenuto dallo Stato tramite un apposito Fondo destinato a finanziare l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), nei limiti di una spesa di 10 milioni di euro per il biennio 2014-2015, per l'importo di 5 milioni per ogni anno.

10. RISORSE FINANZIARIE PER L'ESECUZIONE PENALE ESTERNA

CAPITOLO 1761 p.q. 8 *“Assistenza ed attività di servizio sociale. Assistenza agli affidati al servizio sociale per adulti. Spese per attività di accertamento e trattamento della personalità dei detenuti, degli internati e degli affidati al servizio sociale per adulti nonché per indagini sul loro ambiente familiare e sociale. Onorari a professionisti esperti per l'attività di osservazione e trattamento dei detenuti.”*

Questa Direzione generale provvede alla ripartizione di tutti i fondi, alla stessa assegnati sul capitolo in argomento, ai sedici provveditorati, sulla base del numero dei soggetti in misura alternativa alla detenzione presenti sul territorio di rispettiva competenza, allo scopo di garantire un criterio oggettivo di assegnazione dei fondi che tenga conto dell'effettivo fabbisogno locale.

Gli uffici locali utilizzano i fondi ricevuti principalmente per attività progettuali di reinserimento degli affidati in prova al servizio sociale, avvalendosi della collaborazione degli enti territoriali (Comune, Provincia, Regione).

I fondi assegnati sul presente capitolo, per la quota parte gestita da questa Direzione Generale, sono altresì utilizzati per la retribuzione degli onorari destinati agli esperti previsti dall'art. 80 dell'ordinamento penitenziario, per lo svolgimento delle attività di osservazione e trattamento, nonché per sostenere i percorsi di reinserimento dei soggetti in esecuzione penale esterna.

CAPITOLO 1768 *“Interventi in favore dei detenuti tossicodipendenti e di quelli affetti da infezione da HIV ivi compresi quelli relativi all'adeguamento e sistemazione delle strutture penitenziarie. Trattamento socio sanitario, recupero e reinserimento dei tossicodipendenti. convenzioni con strutture esterne, corsi di addestramento e riqualificazione del personale dell'amministrazione penitenziaria.”*

Anche per il capitolo in argomento i fondi sono assegnati adottando gli stessi criteri sopra evidenziati; nel caso in specie in relazione al numero di tossicodipendenti in affidamento in prova terapeutico.

Di seguito viene indicata la ripartizione del budget annuale 2014 per capitolo assegnati ai Provveditorati Regionali secondo i criteri sopra indicati.

Capitolo/articolo	cap. 1768	cap. 1761 art. 8
Descrizione Capitolo o articolo	interventi in favore di detenuti tossicodip.	assistenza e attività di servizio sociale
Competenza	€ 260.000	€ 300.000
P.R.A.P.	<i>budget 2014</i>	<i>budget 2014</i>
TORINO	€ 21.066	€ 27.491
MILANO	€ 52.857	€ 41.471
GENOVA	€ 12.181	€ 12.850
PADOVA	€ 20.001	€ 22.847
BOLOGNA	€ 21.389	€ 17.272
FIRENZE	€ 26.434	€ 19.291
PERUGIA	€ 6.257	€ 9.044
ANCONA	€ 6.304	€ 9.835
ROMA	€ 10.145	€ 21.437
PESCARA	€ 5.748	€ 11.603
NAPOLI	€ 14.170	€ 28.003
BARI	€ 19.122	€ 20.469
POTENZA	€ 3.481	€ 7.266
CATANZARO	€ 10.468	€ 11.929
PALERMO	€ 14.865	€ 25.150
CAGLIARI	€ 15.512	€ 14.042
TOTALE	€ 260.000	€ 300.000

Emerge *ictu oculi* l'assoluta inconsistenza ed inadeguatezza delle risorse assegnate in relazione al fabbisogno necessario per la gestione dell'esecuzione penale esterna. Per far fronte a tale carenza è stato chiesto ai provveditorati e agli uffici locali di attivarsi a livello territoriale per ottenere la compartecipazione delle regioni e degli enti locali nel sostegno e/o condivisione dei costi di reinserimento socio-lavorativo, attraverso l'attuazione di protocolli, accordi, convenzioni, secondo quanto previsto dalla Legge 26 luglio 1975 n. 354 e dalla legge 8 novembre 2000, n. 328. In tale azione di *fund raising* si inquadra anche il ricorso al F.S.E. ed alla Cassa Ammende per il finanziamento delle progettualità di formazione professionale ed inserimento lavorativo per i soggetti in esecuzione penale esterna.

11.LINEE PROGRAMMATICHE

Dalla disamina dei contenuti rilevati nelle relazioni annuali per il 2014 offerte dai provveditorati regionali, è possibile enucleare alcune linee di indirizzo volte a favorire una pianificazione programmatica dell'esecuzione penale esterna, orientata al miglioramento dell'efficacia e della qualità dei servizi erogati.

A tale scopo si individuano i seguenti obiettivi sui quali far convergere gli sforzi di tutto il sistema:

- a) sviluppare l'attività di elaborazione di nuove metodologie operative e modalità organizzative degli U.E.P.E. nella esecuzione dei processi di servizio;
- b) potenziare gli interventi nell'area delle sanzioni di comunità applicate dal giudice di cognizione;
- c) migliorare la gestione delle misure alternative riorganizzando il processo di lavoro attraverso la differenziazione degli interventi sulla base del livello di rischio e di fabbisogno del reo (applicazione e sviluppo della circolare sui criteri di priorità);
- d) potenziare la capacità di lavorare a livello interistituzionale;
- e) incrementare il ricorso alla giustizia riparativa ed al lavoro di pubblica utilità;
- f) collocare l'azione dell'EPE nell'ottica di una programmazione territoriale coordinata con la programmazione sociale regionale ed i piani di zona.

Tali obiettivi richiedono un significativo impiego di energie professionali, nella consapevolezza della necessità di perseguire il miglioramento dell'offerta di servizi di qualità e il consolidamento di azioni strategiche e funzionali a gestire, costruttivamente, gli aspetti di criticità connotanti il contesto operativo contemporaneo dell'esecuzione penale.

Nella direzione sin qui descritta intende muoversi questo ufficio che, in attuazione del piano della performance 2015, ha specificato diffusamente i termini del proprio impegno in chiave di attività istituzionali e pianificazione progettuale.

Coerentemente con la già citata direttiva del Ministro della Giustizia per il 2015, che ha ulteriormente segnalato quale priorità strategica il potenziamento del sistema dell'esecuzione penale esterna, la Direzione generale ha esplicitato la propria, prioritaria, attenzione a tutte le sanzioni di comunità quale pilastro deflattivo nel panorama degli interventi finalizzati a migliorare le condizioni di detenzione e assicurare maggiori standard qualitativi di intervento.

Si ritiene, tuttavia, che le iniziative sinora prospettate per far fronte alla fase emergenziale, pur meritevoli nella situazione contingente, mettono in evidenza la necessità ormai improcrastinabile di provvedere all'emanazione di un **piano di riorganizzazione e di adeguamento del personale e delle risorse strumentali e finanziarie, correlati all'effettivo fabbisogno, per consentire l'effettivo potenziamento del sistema dell'esecuzione penale esterna.**

La relazione è stata redatta a cura di: Sonia Specchia, Roberta Maestri, Milena Cassano, Antonio Deriu, Michele Ciarpi, Nunzia Calascibetta, Anna La Fauci, Laura Zuppante, Barbara Di Censi.

La redazione è stata coordinata dalla dr.ssa Sonia Specchia, Direttore dell'Ufficio Studi, Analisi e Programmazione della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna.