

LUCIA CASTELLANO

**LA POLITICA DELL'ESECUZIONE PENALE  
E LA RIFORMA DEL MINISTERO DELLA  
GIUSTIZIA**



**GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE**

---

Isbn 9788828826347

*Estratto al volume:*

**LE MISURE SOSPENSIVO-PROBATORIE  
ITINERARI VERSO UNA RIFORMA**

a cura di

**EMILIO DOLCINI e ANGELA DELLA BELLA**

2020

# LA POLITICA DELL'ESECUZIONE PENALE E LA RIFORMA DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

di LUCIA CASTELLANO

SOMMARIO: 1. Premessa: le recenti riforme e la nuova organizzazione dell'esecuzione penale esterna nell'ordinamento italiano. — *Sezione I.* — 2. Verso il *probation* di stampo europeo: la creazione di un sistema unico, adulti/minori, la multiprofessionalità e lo sviluppo delle risorse territoriali. — *Sezione II.* — 3. Le azioni amministrative. — 3.1. L'implementazione delle misure alternative alla detenzione. — 3.2 Il rafforzamento delle relazioni con gli Istituti Penitenziari. — 3.3. Lo sviluppo dell'istituto della messa alla prova. — 4. Conclusioni. — 5. Dati statistici. — 5.1. Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza non detentive e sanzioni sostitutive. Incarichi in corso al 31.12.2019. — 5.2. Misure alternative alla detenzione. Incarichi pervenuti nell'anno. — 5.3. Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione. Situazione al 31 dicembre 2019.

## **1. Premessa: le recenti riforme e la nuova organizzazione dell'esecuzione penale esterna nell'ordinamento italiano.**

Il contributo che si propone intende inquadrare, alla luce delle più importanti novità legislative e amministrative, l'organizzazione dell'ordinamento italiano, volta al rafforzamento delle misure alternative alla detenzione e di comunità.

Nel corso dell'ultimo decennio, le politiche dell'esecuzione penale sono state caratterizzate, pur con alterne vicende, da seri tentativi di invertire la rotta nella costruzione delle risposte punitive alla violazione del patto sociale. Ci si è allontanati dall'inquadramento della pena detentiva come la prima delle risposte punitive: oggi, la consapevolezza che l'internamento carcerario sia dannoso non solo per l'autore del reato, ma anche per i consociati, si è tradotta in una serie di provvedimenti, legislativi e amministrativi, fondati sul presupposto che la detenzione non abbatta i tassi di recidiva e non produce, conseguentemente, sicurezza sociale.

In estrema sintesi, ad esempio, a valle della condanna dell'Italia da parte della CEDU per trattamenti inumani e degradanti (sentenza dell'8 gennaio 2013), la legge 10/2014 ha previsto una serie di misure dirette a incidere (limitandoli) sui flussi in ingresso in carcere e, di contro, aumentando la portata dei flussi in uscita. La nuova norma ha inoltre stabilizzato il disposto della legge 199/2010 (cd. "detenzione domiciliare speciale")

Successivamente, l'iniziativa degli Stati Generali dell'esecuzione penale, voluta nel 2015 dal Ministro della Giustizia, ha realizzato il più ampio coinvolgimento della società civile (non unicamente degli addetti ai lavori), sul tema della risposta punitiva, *intra* ed *extra moenia*. I 18 tavoli di lavoro hanno rappresentato un "*think tank*" assolutamente inedito, che ha superato, in termini di elaborazione di proposte concrete, la consueta autoreferenzialità del sistema penitenziario, abituato da sempre a ragionare in totale autonomia. Professionisti esperti di ciascun settore hanno approfondito ogni tematica relativa all'esecuzione penale, dalle questioni di genere, agli stranieri, alla salute, alle misure alternative alla detenzione, all'edilizia penitenziaria, solo per citarne alcuni.

Il portato di tale potente laboratorio è stata la legge delega di riforma dell'Ordinamento Penitenziario, che mirava a riconsiderare l'intero sistema al fine di rafforzare il valore che la Costituzione e le normative sovranazionali assegnano alla risposta punitiva, dentro e fuori dal carcere.

I decreti legislativi attuativi della legge delega, emanati dal nuovo governo nell'ottobre del 2018, hanno, viceversa, limitato il proprio raggio d'azione alla disciplina della vita "*intramoenia*", valorizzando essenzialmente il diritto alla salute dei detenuti e il lavoro dentro e fuori le mura (è stato introdotto, come elemento del trattamento rieducativo, anche il lavoro di pubblica utilità, reso dai detenuti a titolo gratuito). Nel settore minorile, si è invece data attuazione alla delega con l'emanazione del nuovo Ordinamento Penitenziario Minorile, importante conquista nella definitiva differenziazione dei percorsi penitenziari degli autori di reato minorenni da quelli degli adulti.

Contestualmente, un passo significativo verso il rafforzamento del sistema di *probation* in Italia è dovuto all'introduzione della misura della "messa alla prova" anche per gli adulti, con la legge 67/2014. Viene consentito, agli imputati per un reato che preveda una pena non superiore ai 4 anni, di essere messi alla prova, ancor prima della condanna, e assegnati a lavori di pubblica utilità, da svolgere gratuitamente. Il quinquennio trascorso dall'entrata in vigore dell'istituto della messa alla prova nel settore degli adulti consente di attestare in modo chiaro la sua progressiva affermazione nel panorama delle ri-

sposte al fatto reato che il nostro ordinamento è in grado di dispiegare, come in seguito meglio specificato.

Accanto alle novità legislative, anche a livello amministrativo i cambiamenti sono stati notevoli. Con la riforma del Ministero della Giustizia (Dlgs 84/2015) il Dipartimento per la Giustizia Minorile è diventato anche “di comunità”, ossia ha inglobato il settore dell’esecuzione penale esterna per adulti, prima inserito all’interno del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria. La riforma ha avuto un significato politico preciso: inquadrare le pene alternative non più in funzione ancillare rispetto al carcere. Tali sanzioni sono dotate di propria autonomia, in quanto nascono e si sviluppano sul territorio, lasciando il carcere come ultima delle risposte punitive. Nella stessa direzione funziona, da sempre, la giustizia minorile.

Il D.M. 23 febbraio 2017 ha completato la riorganizzazione, avendo cura di distribuire in modo capillare, su tutto il territorio, le singole articolazioni periferiche dell’esecuzione penale esterna. I 73 uffici di esecuzione penale esterna (11 interdistrettuali, 18 distrettuali e 43 locali) sono dunque impegnati a gestire l’aumento di misure e sanzioni di comunità con strumenti nuovi, come di seguito dettagliato.

A valle della riorganizzazione normativa, la macchina organizzativa rimodula le strutture esistenti, rendendole più adeguate a svolgere i compiti assegnati, armonizza la condizione giuridica ed economica del personale, redistribuisce le risorse disponibili e ne reperisce di nuove, al fine di mettere il sistema in condizione di operare efficacemente.

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità è articolato in due Direzioni Generali, l’una competente in materia di esecuzione penale esterna per gli adulti e l’altra sul settore minorile (oltre a gestire il personale e le risorse di entrambi i settori).

Sul territorio, le articolazioni del Dipartimento sono suddivise in Centri per la Giustizia Minorile e Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale esterna, con competenza su 11 interdistretti territoriali. Gli Uiepe sono uffici dirigenziali e organi del decentramento amministrativo con territorio di competenza per lo più pluriregionale, corrispondente a più Corti d’Appello. Individuano i fabbisogni e predispongono la programmazione delle politiche di esecuzione penale esterna per ciascun interdistretto. Svolgono funzioni di indirizzo, coordinamento, verifica dell’attività degli uffici distrettuali e locali, promuovono iniziative progettuali, sviluppano i rapporti con gli enti territoriali, gli enti pubblici e privati, il terzo settore ed il volontariato.

A differenza dei Centri per la Giustizia Minorile gli Uiepe hanno, oltre al coordinamento territoriale, anche funzioni operative nei confronti dell’u-

tenza; ciascun ufficio interdistrettuale provvede infatti all'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e interviene sull'esecuzione delle sanzioni non detentive e delle misure alternative alla detenzione rivolte agli adulti, svolgendo, in sostanza, anche le funzioni di un ufficio dirigenziale di esecuzione penale esterna.

Gli uffici coordinati dagli Uiepe sono:

— *gli uffici distrettuali di esecuzione penale esterna - UDEPE* (18): articolazioni di livello dirigenziale che provvedono all'attuazione delle direttive e degli indirizzi operativi emanati dal Capo del Dipartimento, dalle Direzioni generali e dagli Uffici Interdistrettuali, nonché all'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

— *gli Uffici locali di esecuzione penale esterna - ULEPE* (43) con relative Sezioni distaccate (18 previste dal DM, di cui n. 11 aperte): articolazioni di livello non dirigenziale. La riforma ha aumentato il numero degli uffici locali da 21 a 43, al fine di garantire la capillarità dell'azione dell'esecuzione penale esterna sul territorio.

La riforma attribuisce, ai 43 uffici locali, la massima autonomia operativa, nella consapevolezza che la costruzione di sanzioni di comunità debba essere realizzata insieme agli enti territoriali e locali, così diversificati, quanto all'offerta, su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo della riorganizzazione è, sulla falsariga di quanto avviene nel settore minorile, la costruzione di programmi alternativi alla detenzione che, senza sottovalutare la natura sanzionatoria degli interventi, siano improntati alla riparazione della lesione creata all'interno della collettività e nei confronti della persona offesa dal reato e abbiano carattere di concretezza e possibile tenuta futura.

Il 9 dicembre 2019 sono stati assunti 323 nuovi funzionari di servizio sociale, che rappresentano un notevole rafforzamento delle energie operative del sistema. Dal 2001 non erano più stati banditi concorsi ed era fortemente sentita l'esigenza di un aumento di organico, oltre che di un ricambio generazionale. Con la legge di bilancio del 2019 è stata autorizzata l'assunzione di ulteriori 100 unità di personale (tra assistenti sociali ed educatori) oltre al concorso per 18 unità di dirigenti degli uffici d'esecuzione penale esterna.

Si conferma oggi, dunque, la particolare attenzione prestata dalla politica al rafforzamento del sistema.

Considerato il quadro normativo e gli impulsi politici descritti, attualmente l'ambizione e la sfida sono quelle di costruire un sistema di pene "di comunità" che non perdano il contenuto sanzionatorio, e non corrano il rischio di essere confuse con la depenalizzazione, ma che non prevedano più,

come cifra punitiva di elezione, l'isolamento dal contesto sociale e l'afflittività della detenzione.

## SEZIONE I

### **2. Verso il *probation* di stampo europeo: la creazione di un sistema unico, adulti/minori, la multiprofessionalità e lo sviluppo delle risorse territoriali.**

L'ordinamento italiano dispone oggi di un ventaglio di misure e sanzioni sostitutive della detenzione che consentono di modulare la risposta sanzionatoria in relazione alla effettiva gravità del fatto, disegnando un sistema dell'esecuzione penale sul territorio in linea con la normativa comunitaria e con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Attraverso una risposta più immediata ed efficace, si tende al contenimento del rischio di recidiva e al rafforzamento della sicurezza sociale, non sempre garantiti da un acritico ricorso alla misura intramuraria.

Per dare realmente contezza del profondo mutamento che negli ultimi anni ha interessato il settore dell'esecuzione penale, si pensi che il numero di misure e sanzioni di comunità in corso di esecuzione è attualmente equivalente a quello delle misure detentive (60.341 al 31 dicembre 2019).

Siamo, dunque, di fronte alla crescita delle misure alternative alla detenzione e, di pari passo, al progressivo sovraffollamento carcerario. È un tema di estrema complessità che richiede una riflessione, tanto sul piano politico che su quello amministrativo, volta a riformare il sistema relegando concretamente la detenzione a “ultima ratio”. Occorre, infatti, evitare che il tasso di crescita di entrambi i sistemi, piuttosto che deflazionare il carcere, utilizzi il *probation* unicamente come ulteriore strumento di controllo penale sul territorio.

Il rafforzamento reale della risposta penale “di comunità” passa dunque dalla capacità di applicare la normativa vigente in modo da costruire sanzioni alternative non esclusivamente concorrenti rispetto a quelle detentive. Per raggiungere questo obiettivo, come di seguito declinato, è necessario un lavoro congiunto e interistituzionale, che non può essere affidato al solo settore dell'esecuzione penale esterna, ma deve coinvolgere la magistratura, l'amministrazione penitenziaria e le agenzie territoriali, pubbliche e private.

L'imprescindibile, continua e concreta pianificazione congiunta delle strategie (con riguardo tanto ai contenuti delle misure che alle procedure per

avviarle) costituisce il perno del nostro lavoro alla Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna. L'ambizioso obiettivo di coniugare la qualità del prodotto con l'esiguità del personale (ancorché in via di parziale soluzione) può essere raggiunto solo attraverso lo scambio con i committenti istituzionali, tanto nella pianificazione di percorsi che amplino la platea dei cittadini sottoposti a misure di comunità, quanto nella concreta attività quotidiana che richiede una semplificazione nella comunicazione, anche nel settore degli adulti (in quello minorile la facilità delle comunicazioni con la magistratura ci è di grande insegnamento).

Il *trend* di crescita delle misure e sanzioni di comunità (in cui sono ricomprese tanto le misure alternative che la sospensione del processo con messa alla prova e i lavori di pubblica utilità come sanzione sostitutiva) è tale da costringerci a superare qualunque rigidità di tipo meramente adempitivo nelle relazioni con la magistratura, tanto di sorveglianza che di cognizione. E ci obbliga, altresì, a superare l'autoreferenzialità del nostro sistema, che spesso confonde l'esclusiva responsabilità verso l'autorità giudiziaria (espresamente disciplinata dall'art. 72 dell'ordinamento penitenziario) con la competenza — esclusiva e onnicomprensiva — a gestire i percorsi di reinserimento sociale. Un approccio impossibile, che produce esclusivamente *burn out* nei funzionari di servizio sociale. Non possiamo non condividere il peso dei percorsi riabilitativi con la comunità esterna, nelle sue organizzazioni di servizi pubblici territoriali e locali, nei diversi settori di competenza. E non possiamo non chiamare a raccolta le energie del volontariato che il nostro Paese, fortunatamente, produce. Mettere a sistema tutta questa complessità non è impresa facile, ancorché molto affascinante e stimolante.

Ancora: occorre dare dignità al sistema, fare in modo che le misure di esecuzione della pena sul territorio siano appannaggio non solo di chi è già pronto (per condizione sociale, familiare ed economica) per accedervi. E, soprattutto, bisogna far sì che il sistema di *probation* non sia confuso con l'immediata riacquisizione della libertà e non sia interpretato come un premio per chi si comporta meglio degli altri. Il *probation* di stampo europeo, verso cui procediamo, vede gli uffici di esecuzione penale esterna come i motori delle energie e delle risorse (alloggiative, lavorative, di giustizia riparativa, lavori di pubblica utilità ecc.) che ciascun territorio è in grado di mettere in campo, al fine di dare contenuti alle misure di comunità. È necessario che tali uffici diventino, progressivamente, registi delle relazioni istituzionali e sociali necessarie alla creazione di una reale offerta di opportunità.

Il ricorso all'esecuzione penale esterna e alle sanzioni cd. "di comunità" consente, inoltre, all'ordinamento di non lasciare mai senza conse-

guenze la commissione di un reato, anche se non particolarmente grave e se il responsabile è incensurato. Ricorrere solo al carcere significa sospendere condizionalmente la pena quando l'infrazione non sia tale da meritare la detenzione. Al contrario, disporre di sanzioni sostitutive alla detenzione, che rispondano a tutte le infrazioni, modulando l'entità della pena alla gravità del fatto commesso produce una giustizia più equa. Soprattutto, viene superata la percezione che da parte della società esterna, di una macchina giudiziaria complessa, lenta e dispendiosa e di una risposta penale non effettiva.

Per ottenere questo risultato si è ritenuto opportuno procedere per macro-obiettivi, che dirigono le competenze dei funzionari di servizio sociale, declinando il “*case working*” attraverso un approccio organizzativo ribaltato, che parta dalla gestione delle risorse per arrivare a proporle al singolo utente. Vediamo come.

## SEZIONE II

### 3. Le azioni amministrative.

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità sta realizzando un'operazione di traino istituzionale delle articolazioni territoriali, nella direzione della specializzazione sulle tre macro-aree in cui si sostanzia il lavoro del *probation*, ossia:

- l'implementazione delle misure alternative alla detenzione;
- il rafforzamento delle relazioni con gli istituti penitenziari;
- lo sviluppo dell'istituto della messa alla prova.

Questo significa, come si accennava in premessa, chiedere agli uffici, soprattutto a quelli interdistrettuali, di costituire il volano per convogliare le risorse territoriali dei servizi verso un sistema integrato di interventi in modo da sviluppare i progetti di reinserimento socio-lavorativo dell'utenza, prendere in carico il perseguimento dei tre obiettivi e monitorarne l'andamento su tutto il territorio di competenza. Parallelamente, il Dipartimento interloquisce, a livello centrale, con gli enti, le associazioni, il terzo settore, le organizzazioni di categoria per implementare, attraverso lo strumento dei protocolli d'intesa e delle convenzioni, la rete di offerta dei servizi, che viene poi concretizzata e ritagliata sulle diverse esigenze locali ad opera degli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna.



Precipitato di tale nuova impostazione è, inoltre, l'attività di indirizzo verso lo snellimento delle procedure, l'organizzazione del lavoro per ambiti territoriali di competenza e per specializzazione dei funzionari, la multidisciplinarietà degli interventi (ne costituisce esempio la circolare n. 44112 del 15 settembre 2017 in tema di semplificazione delle procedure).

All'interno degli Uepe si lavora, inoltre, al superamento della monoprofessionalità, in favore dell'apertura ad altre figure professionali che possano contribuire all'implementazione del lavoro sul territorio. Sono stati recentemente immessi negli Uepe 10 funzionari dell'area pedagogica, psicologi convenzionati con l'amministrazione, nonché 48 volontari del servizio civile. Ancora, l'accordo di collaborazione con la Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia, sottoscritto il 9 giugno 2017, è finalizzato a favorire la stipula di convenzioni per lo svolgimento, da parte di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, di attività non retribuite a beneficio della collettività e a promuovere programmi di accoglienza residenziale per persone che altrimenti non avrebbero la possibilità di accedere a misure e sanzioni di comunità.

Si passa ora ad esaminare il lavoro nei tre settori operativi che caratterizzano l'azione della Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna.

### **3.1. L'implementazione delle misure alternative alla detenzione.**

A livello centrale, si lavora per indirizzare gli uffici territoriali verso la progettazione congiunta con gli enti locali, il carcere e le istituzioni pubbliche e private per il reperimento di opportunità e la formulazione di programmi. Questo metodo di lavoro è già una realtà in alcune regioni mentre in altre è pressoché sconosciuto: il fine è dunque quello di rendere omogenea, per quanto possibile, la fruizione delle opportunità trattamentali su tutto il territorio nazionale.

La Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, dal luglio 2016, ha avviato una rilevazione e un'analisi dei rapporti di collaborazione tra gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna e la Magistratura di Sorveglianza con particolare attenzione ai protocolli d'intesa e/o agli accordi operativi stipulati.

È stato elaborato e inviato a tutti gli Uepe un protocollo-standard per facilitare la stesura degli accordi tra Uepe e Tribunali di Sorveglianza.

Tra il 2018 e il 2019 è stata svolta una complessa ricerca sulle indagini socio familiari il cui esito sarà utile per implementare la qualità dell'indagine sociale dalla libertà consentendo una restituzione più completa ed esaustiva all'utente e al magistrato.

Sono in corso di elaborazione le linee guida sull'indagine sociale, la relazione sociale e il programma di trattamento. Appare fondamentale arrivare a un'intesa, attraverso lo strumento dell'accordo, sulla concreta declinazione di tali attività, al fine di dotare la magistratura degli elementi migliori per poter decidere. Allo stesso modo, le singole intese individuano i fattori imprescindibili per la formulazione di programmi di trattamento individualizzati e realmente funzionali al reinserimento sociale.

### **3.2. Il rafforzamento delle relazioni con gli Istituti Penitenziari.**

Il cambio di passo dell'esecuzione penale esterna deve essere necessariamente avviato in parallelo rispetto al cambiamento che sta interessando il carcere. Non appare sufficiente, pur se di fondamentale importanza, una funzione deflattiva, volta a diminuire il numero dei detenuti. Il rispetto dei diritti dei detenuti e della loro progressiva capacità di autodeterminarsi nasce all'interno di un carcere che superi l'automatismo del sistema premio/punizione e riconosca ai ristretti tutta la libertà possibile, compatibile con il muro di cinta che preclude la piena disponibilità di tale diritto. La persona che esce dal carcere deve avere maturato già all'interno capacità di autodeterminarsi e senso della legalità, per poter affrontare l'esterno con responsabilità. Questa è la sfida che anche il carcere minorile oggi raccoglie e ci sono tutti gli strumenti legislativi, amministrativi e culturali per attivare questo processo.

In secondo luogo, la pena scontata sul territorio deve connotarsi come tale, non si può correre il rischio che sia confusa con la concessione di un beneficio o di un premio per la buona condotta.

L'aumento del numero delle sanzioni alternative e delle misure di comunità impone, più che in ogni altro momento storico, all'amministrazione di riempire ciascuna misura di contenuti riparatori e di sostegno.

Da un lato è prioritario evitare che nell'opinione pubblica si rafforzi la convinzione "meno carcere uguale meno sicurezza per i cittadini": se nell'immaginario collettivo passa un'equivalenza di tale tipo, si crea un cortocircuito culturale che spingerà a chiedere sempre più carcere, condannando al fallimento qualsiasi politica di ampliamento delle sanzioni di comunità. Occorre, quindi, che qualsiasi azione deflattiva del ricorso al carcere contenga una strategia per realizzare tale obiettivo evitando che sia percepita come una collocazione del reo della pena (carcere) all'area dell'impunità (sanzioni di comunità) a danno della sicurezza dei cittadini.

Dall'altro lato, bisogna lavorare per rendere effettiva la dimensione riabilitativa, costruendo opportunità (soluzioni alloggiative, lavoro, formazione,

sostegno) che effettivamente allontanino il reo dalle scelte criminose. La credibilità del sistema e il conseguente orientamento dell'opinione pubblica rispetto all'efficacia di tali misure passano da questa strada.

Per dare corpo a questa strategia di intervento è necessario rafforzare la collaborazione tra istituti penitenziari e uffici di esecuzione penale esterna.

Nel settembre del 2016 i Capi dei Dipartimenti dell'Amministrazione Penitenziaria e della Giustizia Minorile e di Comunità hanno firmato una circolare che disciplina il rapporto tra i due settori. Come per i rapporti con la Magistratura, anche in questa materia, lo strumento dell'accordo è stato scelto per l'elaborazione, in primo luogo, delle linee di indirizzo a livello regionale, tra Provveditori regionali dell'Amministrazione Penitenziaria e dirigenti degli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, rispetto all'impiego dei funzionari di servizio sociale all'interno degli istituti. Ciascun territorio, com'è noto, ha un numero variabile di detenuti condannati e, tra questi, di persone che hanno i requisiti oggettivi e soggettivi per accedere alle misure alternative alla detenzione. Ancora, è stato stabilito che ciascun ufficio nomini uno o più referenti (a seconda della complessità degli istituti penitenziari che insistono su quel territorio) con funzioni di raccordo tra i due settori. Il funzionario di servizio sociale deputato è il referente per tutte le questioni di comune interesse tra l'UEPE e l'Istituto penitenziario, specie per la verifica dei requisiti oggettivi e soggettivi utili all'accesso alle misure alternative di cui dispongano i condannati cd. "dimittendi".

La cura della crescita delle opportunità lavorative per i soggetti in esecuzione penale, *intra o extra moenia*, significa anche attenzione alla qualità dell'offerta e al corretto incrocio con le esigenze del mercato e con i bisogni di manodopera che i diversi territori del nostro Paese esprimono. In particolare, in questo periodo di crisi economica, bisogna saper creare offerte realmente spendibili. Efficace concretizzazione del sistema di coprogettazione è rappresentata dai progetti della Cassa delle Ammende, che ha di recente siglato un accordo con la Conferenza delle Regioni e Province autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale. Tale iniziativa è sostenuta da uno stanziamento di 10 milioni di euro per progetti di reinserimento socio lavorativo e di 500.00 euro per servizi di sostegno alle vittime di reato e attività di giustizia riparativa. La Cassa delle Ammende chiama, dunque, i singoli interdistretti (capofila l'ente territoriale) a elaborare progetti congiunti tra amministrazione penitenziaria ed esecuzione penale esterna per adulti e minori, sviluppando e valorizzando le risorse che ciascun territorio è in grado di offrire.

### 3.3. Lo sviluppo dell'istituto della messa alla prova.

La tendenza all'incremento del numero di imputati sottoposti all'istituto della messa alla prova, dall'entrata in vigore della legge 67/2014 ad oggi, favorisce su tutto il territorio nazionale lo sviluppo e il consolidamento del nuovo modello di giustizia di comunità finora descritto.

Il processo di interlocuzione interistituzionale nella gestione di una misura che obbliga a cercare soluzioni condivise tra più settori operativi ha portato, anche in questo specifico settore d'intervento, alla stipula di "linee guida" o "protocolli operativi", stipulati tra gli Uepe e i tribunali ordinari, che disciplinano le procedure, appianano le difficoltà operative e velocizzano l'ammissione alla misura. Se ne contano 80 oggi su tutto il territorio nazionale.

Lo strumento dell'intesa, giova ribadirlo, è funzionale non solo all'individuazione della migliore procedura per avviare la misura, ma anche come strumento per l'utilizzo delle risorse, pubbliche e private, che ciascun territorio esprime, funzionali a favorire il reinserimento sociale dell'utenza e, dunque, ad abbattere i tassi di recidiva e a rafforzare la sicurezza sociale.

Alcuni accordi operativi sono stipulati da una pluralità di attori, come quello di Como, siglato nel 2016. Si chiama "accordo di rete per l'applicazione della messa alla prova" vede tra i firmatari il tribunale, l'UEPE, l'avvocatura, la procura della repubblica, le associazioni di volontariato, il Sert e varie agenzie del terzo settore. È il provvedimento più complesso tra quelli pervenuti alla Direzione Generale, perché ha il duplice obiettivo di facilitare le procedure e riempire la misura di contenuti tali da costituire una seria sanzione di comunità. Alla costruzione della progettabilità collaborano più attori, coordinati dall'UEPE, che assume quella funzione di regia degli interventi di cui si diceva in premessa, in linea con gli standard europei.

Degna di nota è anche l'inaugurazione dello "Sportello MAP" di Roma, creato in seno all'Osservatorio sulla MAP, nato nel 2015 dall'accordo tra il Provveditorato Regionale dell'amministrazione penitenziaria e il Tribunale di Roma. In questo caso, l'accordo si è tradotto nella creazione di uno spazio di incontro tra funzionari di servizio sociale, giudici e avvocati, che fornisce informazioni e avvia le pratiche per inoltrare la domanda per la messa alla prova. Lo strumento messo in campo con lo sportello consente di abbreviare i tempi, indirizzare più rapidamente l'utenza al corretto espletamento della procedura, snellire la burocrazia. La prassi è stata felicemente esportata anche in altre città (ad esempio Genova e Caltanissetta) e si conta di proseguire in questa direzione, poiché convinti che gli Sportelli rappresentino la concre-

tizzazione di un nuovo sistema, più veloce, efficace e soddisfacente, di impostazione delle relazioni interistituzionali.

Il Dipartimento ha favorito la stipula di convenzioni nazionali tra il Ministero della Giustizia e i più importanti enti a vocazione sociale (ad esempio la Croce Rossa Italiana, l'Ente nazionale protezione animali, l'Istituto Don Calabria, il Fondo Ambiente Italiano, la Lega Italiana Lotta ai Tumori, l'Associazione Familiari Vittime della Strada — Basta sangue sulle strade onlus, l'Unione sportiva Acli, Legambiente). Tali accordi, immediatamente vincolanti per i Tribunali dei singoli territori, rendono disponibili presso le strutture locali delle associazioni e degli enti coinvolti, ad oggi, 1.057 posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità in favore della collettività, in ossequio al disposto dell'art. 168-*bis* c.p. Si tratta di numeri più che raddoppiati in un anno e destinati ad aumentare con il consolidarsi della collaborazione e il virtuoso dispiegarsi delle attività.

A livello locale, le articolazioni territoriali proseguono nella direzione tracciata dal Dipartimento, stipulando intese con le imprese, profit e non, le associazioni, il terzo settore, il volontariato.

Al fine di consolidare l'andamento positivo della misura, nonché qualificare la dimensione retributiva e riparativa della stessa, in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, nel corso dell'ultimo anno il Dipartimento ha posto in essere azioni amministrative significative.

Sono state emanate note dipartimentali in materia di lavoro di pubblica utilità, volte a rimuovere le difficoltà interpretative e organizzative che ne ostacolano la realizzazione, fornendo utili chiarimenti sulla natura giuridica di prestazione lavorativa, ancorché non retribuita, differenziandola dalle attività di volontariato e da quelle attribuite alla giustizia riparativa.

È stata promossa la stipula di protocolli operativi con i tribunali ordinari, volti a disciplinare gli aspetti procedurali, coinvolgendo le agenzie del privato sociale sul territorio. Ad oggi si contano 60 protocolli d'intesa su tutto il territorio nazionale.

#### 4. Conclusioni.

Ho cercato di tracciare, senza la pretesa dell'eshaustività, i percorsi organizzativi che il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità mette in campo per il rafforzamento e l'espansione del sistema di *probation*.

L'impostazione, come descritto, chiama a raccolta gli attori istituzionali a cui si chiede, nel rispetto di ruoli, competenze e professionalità, la condivi-

sione di linee operative, tanto nell'impostazione delle procedure che nella costruzione di contenuti più efficaci delle misure di comunità. È una fatica delicata e complessa, che viene accompagnata da incontri, confronti, momenti formativi.

La riflessione, politica e amministrativa, sulla possibilità di cambiare rotta alla risposta al crimine si sta dunque concretizzando in un'azione precisa, sostenuta sul piano politico e su quello organizzativo. Il nostro Paese sta modificando i propri standard per adeguarli a quelli europei, soprattutto al fine di aumentare il livello di sicurezza sociale. Ed è evidente la difficoltà di trasformare un mondo che è incentrato, ancora, sull'esigenza di vendicare le lesioni al patto sociale infliggendo sofferenza agli autori di reato. Ma sappiamo quale portata devastante possa avere una giustizia che assomiglia a ciò che vuole combattere.

Si lavora, in buona sostanza, perché la nuova impostazione dell'esecuzione penale sappia guardare lontano, molto lontano, ben oltre le mura di un carcere, ben oltre la mera concezione retributiva della sanzione, interna o esterna che sia.

## 5. Dati statistici.

### 5.1. Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza non detentive e sanzioni sostitutive. Incarichi in corso al 31.12.2019.

	Numero
AFFIDAMENTO IN PROVA	18.204
SEMILIBERTA'	1.032
DETEZIONE DOMICILIARE	10.330
MESSA ALLA PROVA	18.200
LAVORO DI PUBBLICA UTILITA'	8.312
LIBERTA' VIGILATA	4.153
LIBERTA' CONTROLLATA	108
SEMIDETENZIONE	2
TOTALE GENERALE	60.341

5.2. Misure alternative alla detenzione. Incarichi pervenuti nell’anno.

	Stato del soggetto	2017	2018	2019	Andamento %
Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	9.462	11.086	11.635	23%
	Condannati dallo stato di detenzione	5.938	6.437	6.705	13%
Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà	7.299	7.322	6.526	-11%
	Condannati dallo stato di detenzione	8.339	8.380	8.117	-3%
Semilibertà	Condannati dallo stato di libertà	82	98	105	28%
	Condannati dallo stato di detenzione	736	682	766	4%
TOTALE		31.856	34.005	33.854	6%

Misure provenienti dalla libertà	16.843	18.506	18.266	8%
Misure provenienti dalla detenzione	15.013	15.499	15.588	4%

**5.3. Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione. Situazione al 31 dicembre 2019.**

Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
ABRUZZO	8	1.646	2.064	91	373	17	4
BASILICATA	3	411	471	14	55	2	0
CALABRIA	12	2.734	2.898	57	604	24	0
CAMPANIA	15	6.164	7.412	358	978	235	8
EMILIA ROMAGNA	10	2.793	3.834	155	1.930	75	16
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	479	656	25	225	22	3
LAZIO	14	5.247	6.566	470	2.486	59	10
LIGURIA	6	1.104	1.511	73	837	36	12
LOMBARDIA	18	6.199	8.547	472	3.630	102	17
MARCHE	6	857	898	19	278	20	5
MOLISE	3	270	462	0	161	6	0
PIEMONTE	13	3.971	4.531	166	1.852	75	20
PUGLIA	11	2.517	3.814	191	491	72	2
SARDEGNA	10	2.710	2.288	39	696	32	0
SICILIA	23	6.497	6.445	205	1.141	113	3
TOSCANA	16	3.136	3.556	105	1.739	125	30
TRENTINO ALTO ADIGE	2	506	445	27	277	8	4
UMBRIA	4	1.324	1.471	70	533	8	2
VALLE D'AOSTA	1	181	228	0	148	0	0
VENETO	9	1.942	2.672	126	1.454	32	13
Totale	189	50.688	60.769	2.663	19.888	1.063	149