

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. CCXXVIII

n. 3

RELAZIONE

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

(Aggiornata al 31 maggio 2017)

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

Presentata dal Ministro della giustizia

(ORLANDO)

Comunicata alla Presidenza il 6 luglio 2017



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ
DIREZIONE GENERALE PER L'ESECUZIONE PENALE ESTERNA E DI MESSA ALLA PROVA

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

1. §1. *L'istituto della messa alla prova. Andamento statistico e analisi dell'evoluzione del fenomeno*

Premessa

A circa tre anni dall'introduzione nel nostro ordinamento della "messa alla prova per adulti" può dirsi ben definito il percorso di costruzione di modelli di esecuzione penale che restituiscono alla pena il valore che la Costituzione e le Raccomandazioni europee le assegnano, relegando la detenzione ad ultima delle risposte punitive. Nel corrente anno si è quindi provveduto a consolidare e implementare la misura che, pur mantenendo la fisionomia della sanzione, deve essere funzionale all'accompagnamento del soggetto nella società rafforzando, nel contempo, la dimensione riparativa della giustizia penale. Su questi obiettivi si è concentrato il lavoro del Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità, dopo i primi due anni in cui si è curata la fase di "start up" della misura.

L'implementazione della messa alla prova e il suo rafforzamento chiamano a raccolta le istituzioni, pubbliche e private, del territorio, superando la tendenza all'autoreferenzialità della risposta punitiva, nel sistema penale. Il percorso di "presa in carico" congiunta con le istituzioni locali e il terzo settore è complesso e diversificato, come lo è il territorio del nostro Paese. Si può affermare di aver avviato un

processo, che ci porta a constatare, quotidianamente, quanto sia imprescindibile rimediare all'esiguità del personale operante negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, nonché curare la multidisciplinarietà della composizione di ciascun ufficio. Le risposte delle diverse articolazioni territoriali alla sfida rappresentata dal nuovo istituto sono, come è visibile dai grafici, del tutto diverse, con numeri molto differenti da un distretto all'altro. E' compito di questa Amministrazione favorire la massima possibile omogeneità nell'implementazione della MAP su tutto il territorio nazionale. E' con questa finalità che si sta provvedendo all'incremento del numero degli enti convenzionati per il lavoro di pubblica utilità al cui svolgimento è tenuto il condannato, nonché subordinata la prova dell'imputato. Grazie all'azione di impulso del Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità la rete degli enti convenzionati tende ad ampliarsi significativamente in modo da soddisfare la crescente domanda collegata alla messa alla prova.

Si sta procedendo alla stipula di protocolli d'intesa, a livello centrale, in primo luogo con ANCI e poi con gli Enti, pubblici e privati, più rilevanti (Ministeri, Legambiente, WWF, CEI) che, a cascata, dovranno essere riprodotti dai singoli uffici interdistrettuali, che provvederanno a ritagliare gli accordi sui bisogni dell'utenza e sulle risorse offerte dai diversi territori.

La misura della " messa alla prova" è quella, tra le sanzioni di comunità, che maggiormente consente di organizzare un ventaglio di sanzioni commisurate all'entità della violazioni commesse. Tutto ciò presuppone una nuova cultura della pena basata sul rispetto della dignità e dei diritti degli autori di reato e della loro capacità di scelta. In linea anche con le indicazioni provenienti dal lavoro dei tavoli durante gli Stati generali deve essere progressivamente abbandonata la cultura "trattamentale" che premia i più meritevoli concedendo loro di scontare la pena fuori dal carcere. Gli UEPE hanno come obiettivo la costruzione del contenuto delle misure di comunità, prendendo in carico gli autori di reato sul territorio e offrendo loro reali alternative. La riduzione del rischio di recidiva è lo scopo dell'azione amministrativa, cui tutti contribuiscono, ciascuno in linea con la propria "mission" istituzionale. Ci si lascia definitivamente alle spalle la dicotomia tra "sicurezza e trattamento" (anche il programmato impiego della polizia penitenziaria, all'interno degli Uepe, viene delineato in questa prospettiva).

Occorre, quindi, che qualsiasi azione deflattiva del ricorso al carcere (prima fra tutte, la messa alla prova), contenga una strategia per realizzare tale obiettivo senza dare l'impressione di spostare il reo dalla pena (carcere) all'area dell'impunità (sanzioni di comunità), a danno della sicurezza dei cittadini. E' 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.

Dall'altro lato, bisogna lavorare per rendere effettiva la dimensione riabilitativa, costruendo opportunità che effettivamente allontanino gli autori di reato dalle scelte criminose. La credibilità del sistema e il conseguente orientamento dell'opinione pubblica rispetto all'efficacia di tali misure passano da questa strada, su cui è orientato anche il Documento di Programmazione Generale per l'anno 2017 del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Il percorso di riorganizzazione si presenta come estremamente complesso, poiché coinvolge un sistema che opera in una situazione di grande sofferenza, determinata dal progressivo impoverimento delle risorse disponibili accompagnatosi al parallelo e forte incremento del volume di affari trattato.

Appare di grande importanza strategica, per la costruzione del nuovo sistema, il passaggio del settore dell'esecuzione penale esterna al Dipartimento della Giustizia Minorile. Pur nella consapevolezza della diversa "ratio" della messa alla prova per i minori, il mutuare un approccio che guardi alla storia dell'autore di reato più che alla sola equazione fatto reato\pena è funzionale al cambiamento culturale in corso, finalizzato alla creazione di un sistema di "probation" di stampo europeo.

§2. *L'Andamento statistico e l'analisi dell'evoluzione del fenomeno.*

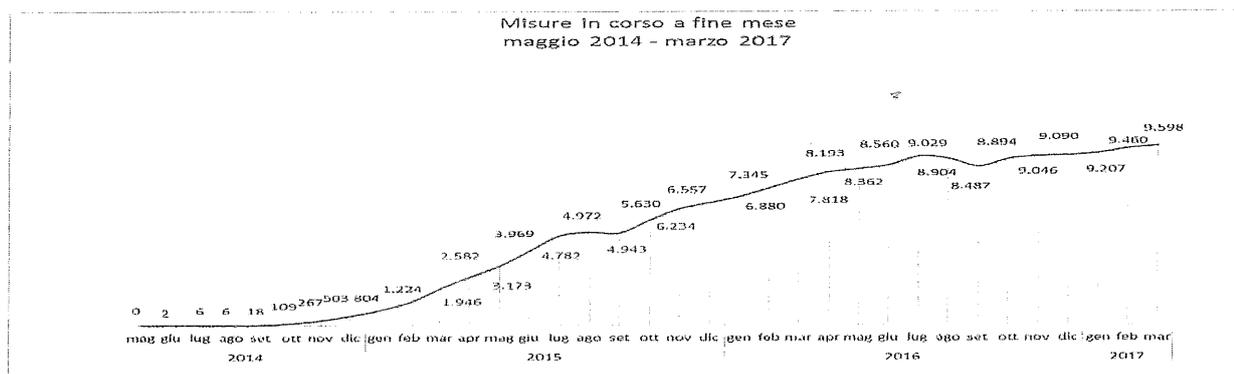
Negli ultimi anni si registra un incremento significativo e costante del ricorso alla messa alla prova per adulti: l'incremento dei casi di sospensione del procedimento è particolarmente importante, passando da 511 nel 2014 a 9.185 nel 2015 e 12.619 nel 2016. L'incremento del numero di misure dal 2015 al 2016 è risultato pari al 37%. Nel 2016 solo il 3,70 % delle sospensioni hanno avuto un esito negativo significando che si sono concluse con una mancata estinzione del reato e una ripresa del processo. Lo sviluppo quantitativo e qualitativo della misura va ricollegato anche ad una serie di disposizioni emanate a livello centrale che hanno sostenuto e orientato l'operatività locale e che hanno fornito supporto agli uffici, che soffrono da troppo tempo una crescente carenza in organico, soprattutto di funzionari di servizio sociale.

L'andamento più che positivo del nuovo istituto, nonché gli effetti significativi che lo stesso ha determinato sull'ampliamento dell'area penale esterna ha inoltre contribuito al contenimento del problema del sovraffollamento carcerario, così come appare evidente dai grafici che seguono.

Grafico n. 1 Numero detenuti e di sanzioni e misure di comunità al 31 marzo (2012/2017).

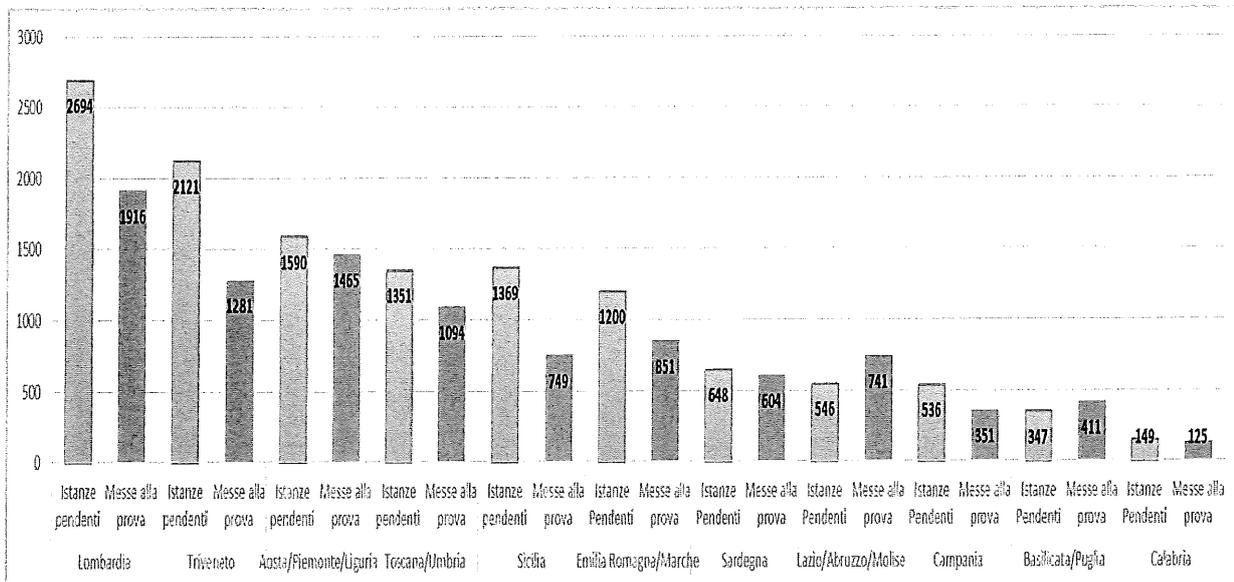


Grafico n. 2. Andamento statistico della messa alla prova.



A distanza di tre anni dall'introduzione dell'istituto, la messa alla prova continua a mantenere, soprattutto nelle regioni del centro nord (**Grafico n. 2**) un andamento incrementale costante e, in particolare dal 31.03.2016 (7.818) al 31.03.2017 (9.598) è risultato pari al 23% (**Grafico n. 2**). Dal 31.01.2017 al 31.03.2017 l'incremento è stato del 4%.

Grafico n. 3. Istanze pendenti e messe alla prova al 31.03.2017.



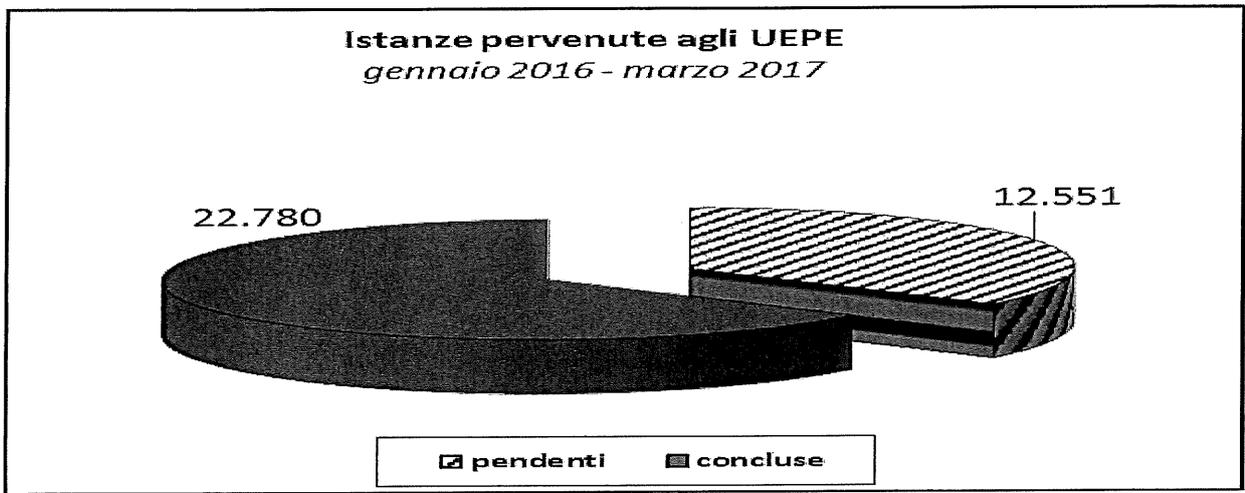
Ai fini di una più ampia e dettagliata riflessione valutativa sugli effetti dell'istituto sul sistema di esecuzione penale e sulle prospettive di sviluppo appare necessario prendere l'avvio dall'analisi dell'andamento statistico e dalle caratteristiche del fenomeno.

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

Va ricordato, al riguardo, che la legge prevede che l'imputato, nel presentare istanza di ammissione alla prova, presenti al giudice il programma di trattamento (o l'attestazione della sua richiesta) rilasciato all'ufficio di esecuzione penale esterna (di seguito UEPE) territorialmente competente, che svolge l'indagine socio-familiare.

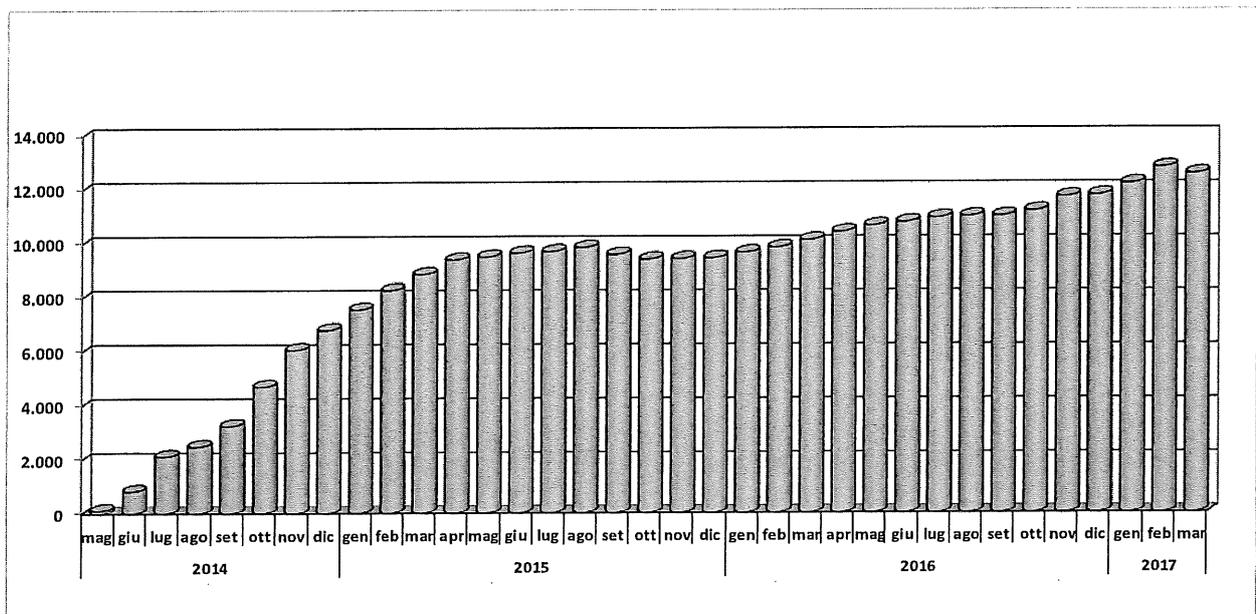
Ebbene, alla data del 31 marzo 2017 gli UEPE avevano in carico 12.926 istanze di sospensione del procedimento con messa alla prova. *Si vedano di seguito i grafici 4 e 5.*

Grafico 4. Istanze pervenute agli UEPE.



Il grafico 5 mostra, invece, l'andamento delle istanze pendenti alla fine di ogni mese presso gli U.E.P.E., a partire dall'entrata in vigore della legge fino al 31 marzo 2017.

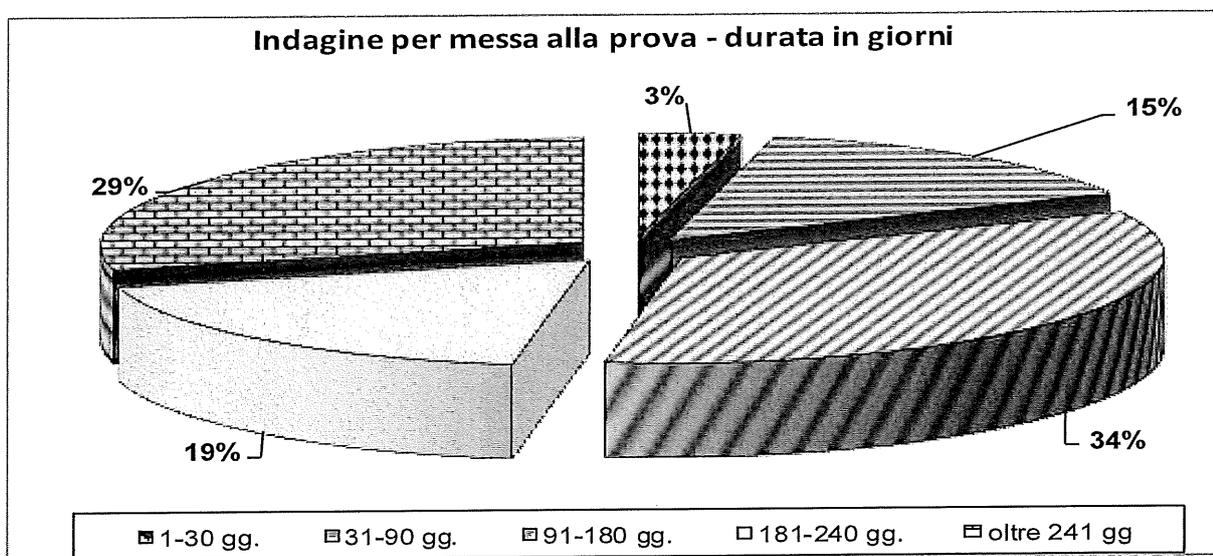
Grafico 5. Istanze per messa alla prova pendenti a fine mese – maggio 2014 – marzo 2017.



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

Riguardo ai tempi impiegati dagli UEPE per completare le istruttorie di indagine per la redazione del programma di messa alla prova, dalla rilevazione risulta che il 3% dei procedimenti si conclude entro 30 giorni, il 15% entro 90 giorni, il 34% entro 180 giorni, il 19% entro 240 giorni ed il 29% oltre 241 giorni. (Grafico n. 6).

Grafico 6. Indagine per messa alla prova – durata in giorni.



Ne consegue che la durata del procedimento può dilatarsi notevolmente poiché il giudice non può adottare alcuna decisione prima che l'UEPE abbia predisposto l'indagine e formulato il programma di trattamento.

Successivamente alla richiesta, l'UEPE deve avviare un'indagine sulla condizione sociale dell'imputato, con verifiche ambientali e domiciliari, nonché accertamenti documentali, 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.

Si conferma, qui, la principale criticità che può condizionare l'efficacia dell'istituto: la durata del procedimento è inversamente proporzionale alle capacità operative degli UEPE: quanto più elevato è numero dei procedimenti per funzionario, tanto più lunghi sono i tempi di trasmissione degli atti al giudice. Risulta evidente come con il crescere delle richieste i tempi di conclusione dei procedimenti si siano allungati in maniera consistente, determinando la crescita dell'arretrato che allo stato è pari a oltre 12.900 procedimenti.

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

Si è intervenuti in tal senso in modo da attenuare, almeno parzialmente, l'impatto di tale criticità, promuovendo a livello territoriale intese tra i tribunali penali e gli uffici di esecuzione penale esterna, già raggiunte ormai in quasi tutte le realtà ed in via di ulteriore diffusione; gli accordi, individuando le prassi operative più funzionali in relazione alle specifiche situazioni organizzative, favoriscono la collaborazione elevando lo standard di efficienza degli interventi degli U.E.P.E. rispetto alle esigenze dei tribunali. Un dato importante è che, in presenza di istanze formulate secondo i protocolli stipulati tra tribunali ed uffici di esecuzione penale esterna, i provvedimenti dei giudici sono tendenzialmente di accoglimento e i risultati della messa alla prova positivi.

Si conferma, inoltre, l'orientamento già espresso in passato: un importante elemento di semplificazione dell'iter procedurale potrebbe venire da una modifica legislativa che preveda la presentazione dell'istanza da parte dell'imputato direttamente al giudice, il quale, dopo averne valutato preventivamente l'ammissibilità, richiederà all'UEPE la formulazione del programma.

Quanto alla durata della sospensione con messa alla prova, dal **grafico 7**, si rileva che il 30% delle misure si mantiene entro il limite dei 180 giorni, il 23% entro i 240 giorni, il 26% entro i 365 giorni e, infine il 15% va oltre l'anno.

Grafico 7. Messa alla prova. Durata in giorni.



Altri interessanti elementi di conoscenza possono derivare dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati messi alla prova: titolo del reato (**grafico 8**), condizione lavorativa (**grafico 9**) e tipo di lavoro di pubblica utilità (**grafico 10**) svolto da tutti i soggetti che hanno eseguito la prova nel periodo considerato.

Grafico 8. Titoli di reato.

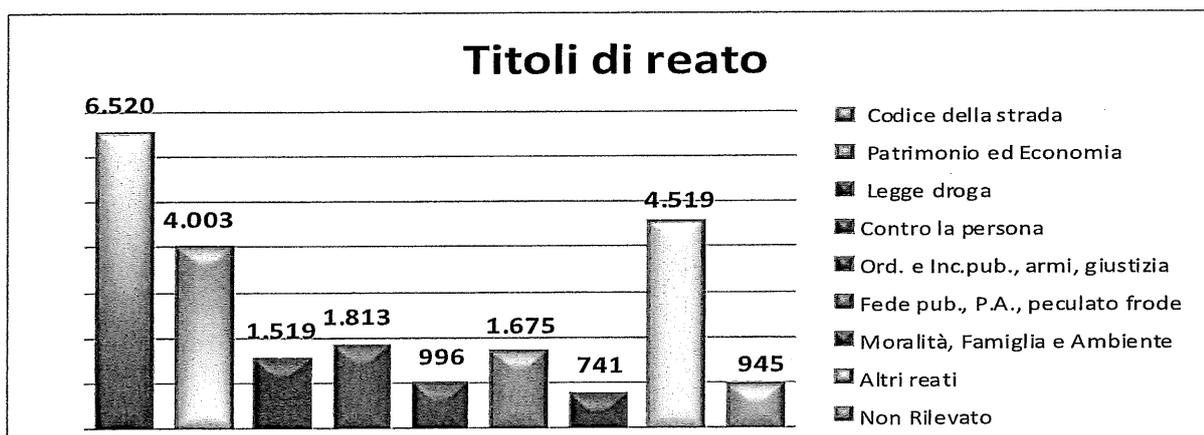


Grafico 9. Condizione lavorativa.

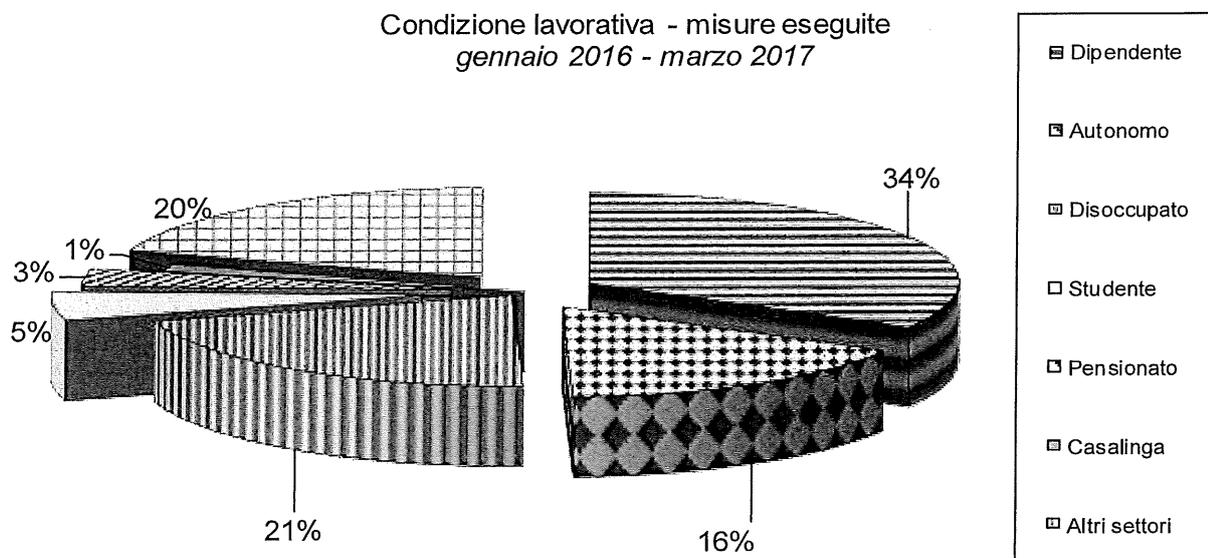
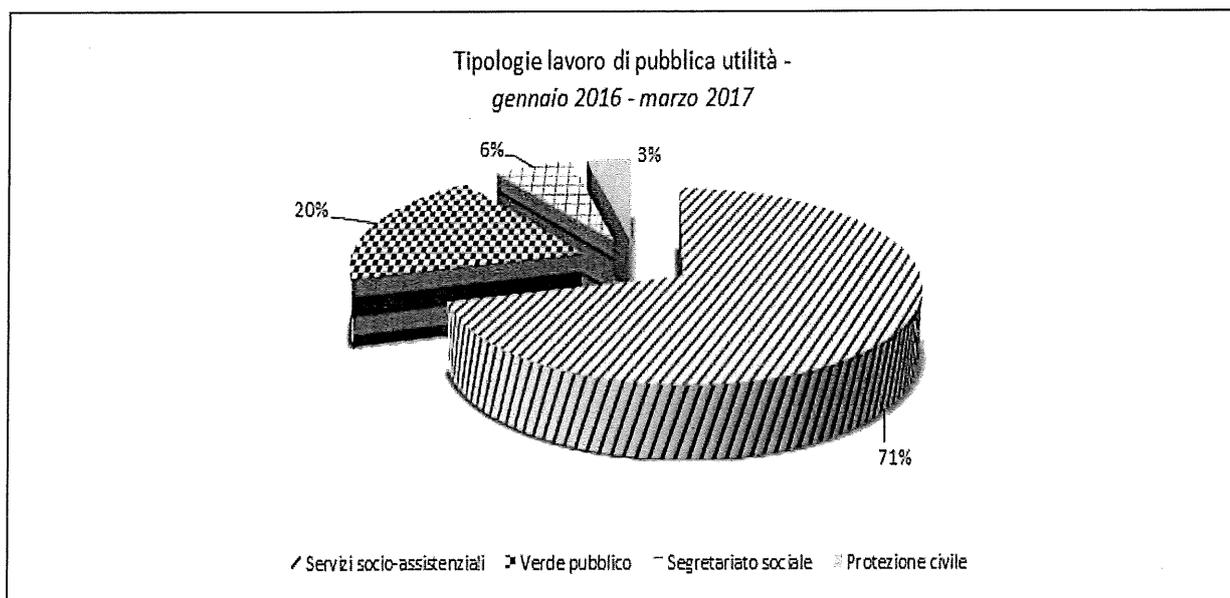


Grafico 10. Tipologie lavoro di pubblica utilità.



Come si può constatare dal primo dei tre grafici, la tipologia di reato più frequente riguarda la violazione del Codice della strada (6.520), cui seguono quelli contro il patrimonio (4.003).

Quanto alla condizione lavorativa, sono maggiormente rappresentate le categorie del lavoro dipendente (34%) e dei disoccupati (21%). Il 16% è lavoratore autonomo e il 20% è impiegato in altri settori.

Infine, la tipologia del lavoro di pubblica utilità assegnato ai soggetti ammessi alla prova che, per circa il 71% si svolge in strutture o servizi socio-assistenziali alla persona, per il 20% riguarda il settore della manutenzione del verde pubblico e dell'ambiente, il 6% attività di segretariato sociale e solo il 3% il settore della protezione civile.

Nel periodo 1 gennaio 2016 – 28 febbraio 2017, sono pervenute agli uffici 1.737 richieste di sospensione del procedimento nella fase delle indagini preliminari, di cui l'80% accolte e il 3% rigettate per parere negativo del pubblico ministero. Nella fase dibattimentale sono pervenute 6.213 richieste di sospensione, di cui l'86% sono state accolte e il 3% rigettate. Al 28 febbraio 2017 risultavano ancora pendenti il 17% delle richieste avanzate nella fase delle indagini preliminari e l'11% di quelle proposte all'apertura del dibattimento. Rispetto alla rilevazione dello scorso anno (al 28 febbraio 2016) i dati evidenziano che le richieste di sospensione del processo con messa alla prova si mantengono più o meno costanti; la percentuale di accoglimenti è più elevata rispetto al dato dell'anno precedente. È emerso che il 18% delle richieste è stato rigettato per improcedibilità, il 60% perché la richiesta era inammissibile e solamente in 11 casi per l'età dell'imputato. Nel 22% dei casi residui il rigetto è dovuto ad altri motivi non rientranti nei tre casi sopra citati.

La Corte di Cassazione, nel periodo considerato, ha ricevuto 67 ricorsi contro le ordinanze di decisione sulla messa alla prova, con un incremento del 42% rispetto all'anno precedente. Tali ricorsi sono stati tutti presentati da parte dell'imputato o dal PM.

Quanto agli spunti di interesse proposti e ai suggerimenti delle strutture giudiziarie, si segnala da un lato l'impatto positivo dell'istituto per la deflazione dei procedimenti penali, nonché la proficua collaborazione con gli UEPE, dall'altro le difficoltà incontrate nell'applicazione della norma per diversi motivi, dei quali viene segnalato di maggiore rilevanza in termini di impatto, la carenza di personale degli Uffici di esecuzione penale esterna, che per tale ragione impiegano anche più di sei mesi per fornire al giudice il programma di trattamento necessario per la concessione della misura.

§ 3 Azione di supporto della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova all'azione degli uffici di esecuzione penale esterna. Indicazioni metodologiche, organizzativa e procedurali.

Al fine di supportare l'azione degli Uffici ed accompagnare il consolidamento del sistema di *probation* sono state messe in campo interventi importanti e in particolare approntate e diramate disposizioni operative, nonché stanziare risorse finanziarie per convenzionare gli esperti di servizio sociale e per il potenziamento delle strutture e territoriali.

Il Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità ha curato con priorità l'azione di indirizzo e coordinamento delle strutture operative dell'esecuzione penale esterna.

Più nello specifico, l'Ufficio per l'esecuzione penale esterna deve:

a) nella fase istruttoria:

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

b) nella fase esecutiva:

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

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

A tale scopo si è provveduto, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della legge, a predisporre e diramare alle articolazioni territoriali le necessarie disposizioni tecnico – amministrative e metodologiche¹

¹ Lettera Circolare n. 0174874 del 16/5/2014 "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";

Lettere Circolari n. 0207937 dell'11/6/2014 e n. 0255995 del 17/7/2014 "Sospensione del processo con messa alla prova. Modulistica degli Uffici di esecuzione penale esterna";

tese ad assicurare l'uniforme esecuzione del nuovo processo operativo, a garantire la semplificazione del procedimento ed a fissare i contenuti e i tempi necessari per la produzione di programmi di trattamento individualizzati, in particolare:

- per l'elaborazione e la redazione di programmi di trattamento individualizzati costruiti su una griglia multifattoriale, nella quale siano individuati gli impegni sulla base delle caratteristiche peculiari del soggetto destinatario della misura, cioè l'imputato;
- per il raccordo con i tribunali ordinari al fine di stabilire un'efficace collaborazione operativa;
- per favorire i contatti tra enti, organizzazioni, amministrazioni e tribunali per la stipula delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella messa alla prova e per la promozione della partecipazione della comunità locale alle attività di riparazione e di mediazione;
- per svolgere interventi di consulenza al giudice nell'esecuzione dei programmi di trattamento e dell'attività di presa in carico, supporto e verifica delle prescrizioni comportamentali;
- per promuovere e valorizzare le risorse di volontariato da impiegare, debitamente formate, a supporto delle attività degli uffici locali, la cui collaborazione appare ancora più utile con l'introduzione della messa alla prova e lo sviluppo del lavoro di pubblica utilità;
- per definire criteri generali di priorità nell'espletamento dei procedimenti, da portare ai tavoli di confronto con gli organi della magistratura di cognizione e di sorveglianza, allo scopo di ottimizzare le risorse e assicurare l'espletamento di quelli ritenuti più urgenti, in particolare relativi alla messa alla prova.

Si è reso altresì necessaria, a questo punto, una riflessione sulla novità che l'istituto rappresenta anche rispetto alle prassi operative e alle metodologie di intervento finora in uso nel sistema.

Lettera circolare n. 0351817 del 16/10/2014 "*Criteri di priorità nell'espletamento dei procedimenti*";

Circolare n. 0078423 del 5/3/2015 "*Programma di trattamento per richiedenti misure alternative – art. 72, c. 2 lett. C dell'ordinamento penitenziario – e sospensione del procedimento con messa alla prova – art. 464 bis c.p.p. – Avvio della sperimentazione*";

Nota generale n. 326641 del 29.04.2015 "Assistenti volontari ex art 78 O.P. presso gli Uffici locali di esecuzione penale esterna";

Nota generale n. 326641 del 01/10/2015 "*Decreto ministeriale n. 88/2015. Convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella messa alla prova*".

Circolare n. 3 del 19.01.2017 <<Modifiche e integrazioni alla circolare n. 3661/6111 del 05.03.2015 "*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*">>.

Circolare n. 8 del 13.04.2017 "*Assistenti volontari ex art. 78 O.P. presso le strutture territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – competenze e procedure di autorizzazione*".

La misura, infatti, chiede di realizzare un percorso di trattamento di una persona imputata, ponendo parallelamente attenzione al soddisfacimento degli interessi della vittima, nella prospettiva di una più ampia valorizzazione della mediazione penale e della giustizia riparativa.

L'assistente sociale dell'UEPE, sia nella fase di indagine e di definizione del programma di trattamento che in quella di esecuzione della prova, approfondisce la conoscenza delle caratteristiche delle persone coinvolte e dei rispettivi contesti di vita, deve in questi casi ricalibrare l'approccio abituale, per le differenze significative di atteggiamento e di relazione di tali persone rispetto alle abituali tipologie dei soggetti trattati. Si tratta, infatti, di persone non condannate, ma imputate.

Poiché in questi casi assume maggiore rilievo la valutazione del rischio di recidiva, si accentua la necessità di definire strumenti scientificamente validati che consentirebbero agli uffici di esecuzione penale esterna, così come avviene ormai da tempo presso i servizi di *probation* di diversi Paesi europei, di assicurare, in modo più efficace ed uniforme sul territorio nazionale, la valutazione e gestione dei livelli di bisogno e di rischio di recidiva delle persone che chiedono la sospensione del processo con messa alla prova o altre misure e sanzioni di comunità. Ad oggi, non si dispone ancora di uno *standard* unitario per la valutazione del bisogno e del rischio da parte degli UEPE che possa rappresentare per la magistratura un criterio di riferimento omogeneo nella concessione della misura. Tali strumenti potrebbero, altresì, favorire l'aumento della percezione della sicurezza nella collettività ed al contempo quella rivoluzione culturale che vede la pena detentiva effettivamente come *extrema ratio*. A tale scopo, di recente è stato costituito con ordine di servizio del Capo di Dipartimento un gruppo di lavoro per l'avvio delle attività tese alla costituzione di un Osservatorio permanente sullo studio del fenomeno della recidiva finalizzato alla definizione e alla validazione di uno strumento operativo funzionale alla valutazione del rischio di recidiva da utilizzare:

- in fase di indagine nei confronti di coloro che richiedono di fruire di una misura alternativa o della messa alla prova, al fine di fornire al giudice elementi più approfonditi per la valutazione di concessione e l'articolazione delle prescrizioni;
- in fase di gestione della sanzione, per disporre di una più articolata cornice trattamentale di riferimento utile per orientare gli interventi, definire la frequenza dei contatti di prossimità, declinare le aree di attenzione rispetto alla condotta e alla situazione del soggetto.

Una valutazione globale del livello di bisogno e di rischio di recidiva, possibilmente congiunta tra l'assistente sociale e lo psicologo, oltre a costituire il presupposto essenziale per articolare un programma di trattamento individualizzato, appare un elemento sostanziale per facilitare sia il progetto trattamentale della persona che la tutela della sicurezza della comunità locale.

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

Il Dipartimento ha fornito indicazioni alle strutture territoriali dell'esecuzione penale esterna volte ad avviare nei vari distretti un'attività di raccordo con gli organi direttivi dei tribunali penali, al fine di concordare tempi e modalità di istruzione dei procedimenti da parte degli UEPE sì da renderli sinergici con quelli degli organi giudicanti e assicurare una corretta e rapida applicazione delle nuove norme.

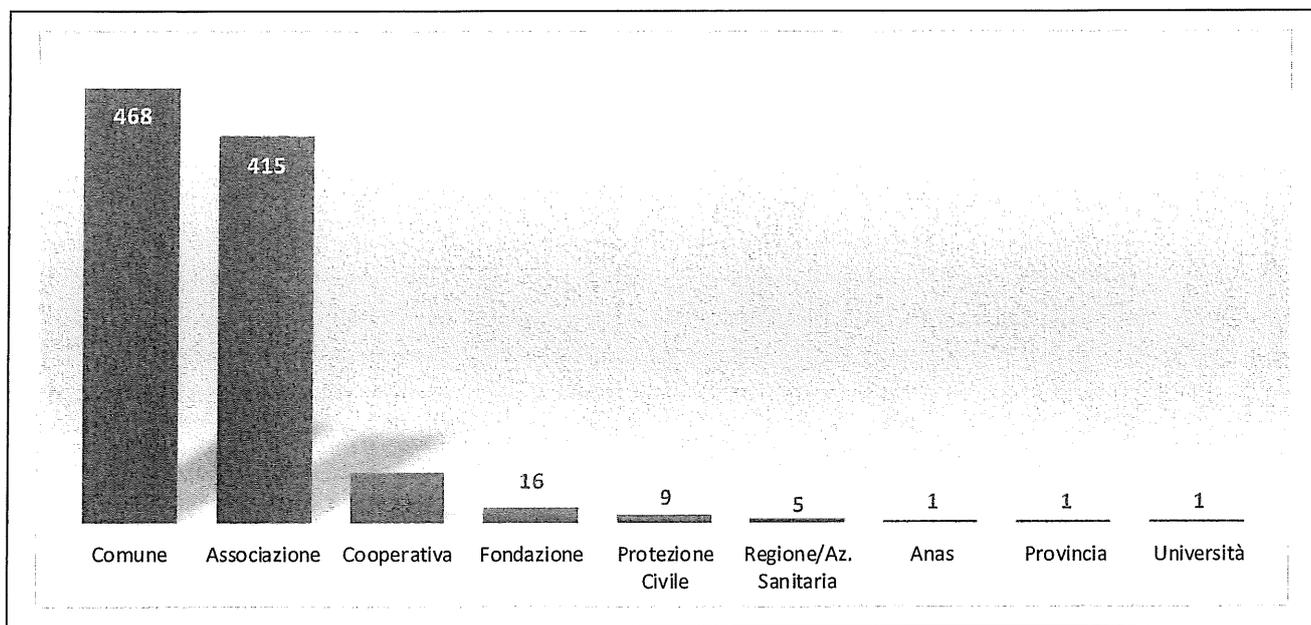
Sono stati conclusi, ad esempio, accordi con la magistratura che prevedono l'avvio degli accertamenti, da parte dell'Uepe, solo dopo la dichiarazione di ammissibilità dell'istanza da parte del giudice competente e la fissazione della relativa udienza, evitando, quindi, di impegnare il personale per predisporre programmi di trattamento anche nei casi di richieste poi dichiarate inammissibili.

Come si diceva in premessa, un'altra delle aree in cui l'iniziativa congiunta tra UEPE e magistratura ha prodotto risultati soddisfacenti è quella dell'azione per incrementare il numero degli enti convenzionati per il lavoro di pubblica utilità nella messa alla prova, avviata già prima dell'approvazione del regolamento previsto dall'articolo 8 della legge.

Per effetto di tale azione, si è potuto disporre sul territorio nazionale, sin dall'entrata in vigore della legge n.67/2014, di una rete operativa che ha consentito l'immediato avvio della riforma e l'applicazione concreta del nuovo istituto da parte degli organi della magistratura, pure in assenza della specifica regolamentazione indicata dal citato art. 8 della legge.

Il grafico che segue mostra, in particolare, il numero e la distribuzione delle convenzioni di pubblica utilità monitorate dalla Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova al 21.04.2017, stipulate nel territorio nazionale dai Tribunali ordinari con le strutture previste dalla legge, che mostra una significativa prevalenza dei Comuni e delle Associazioni.

Grafico n. 11. Convenzioni stipulate dai tribunali ordinari per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella messa alla prova. Dato riferito al 21.04.2017.



Preziosa e proattiva, nel superamento delle criticità della fase di avvio, si è pertanto dimostrata l'azione degli uffici locali, che seppure in una situazione di difficoltà connessa alla citata carenza di risorse, si sono resi protagonisti dell'avvio e della gestione della messa alla prova con risultati confortanti.

Inoltre, considerato che i molteplici impegni previsti dall'istituto richiedono diverse attività² a carico degli imputati, si è ribadita l'importanza di stabilire raccordi operativi con la realtà territoriale al fine di potenziare la preesistente rete di enti, agenzie ed associazioni, in grado di garantire:

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

² Lavori di pubblica utilità, attività riparative, di mediazione penale, risarcimento del danno, attività di volontariato.

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

Il Dipartimento, soprattutto con riferimento alla delicata questione dei lavori di pubblica utilità, ha effettuato un'accurata ricognizione dello stato di attuazione della misura, volta al superamento delle difficoltà registrate negli anni precedenti. Sono risultati attivi diversi accordi con la magistratura, alcuni dei quali, come il protocollo operativo per l'istituzione dell'ufficio per i lavori di pubblica utilità, già attivo presso alcuni tribunali ordinari in Puglia, appaiono particolarmente efficaci per implementare l'applicazione dell'istituto e costituiscono una buona prassi da diffondere. E' intendimento dell'amministrazione avviare un'interlocuzione con l'Autorità Giudiziaria volta a replicare queste buone prassi.

Si è già detto in premessa, inoltre, della ricognizione, a livello centrale, degli enti e delle associazioni disposte alla stipula di protocolli operativi, da replicare a livello territoriale, al fine di implementare, in modo esponenziale, la misura, in attuazione del D.M. 8 giugno 2015, n. 88 "*Regolamento recante disciplina delle convenzioni in materia di pubblica utilità ai fini della messa alla prova dell'imputato*", ai sensi dell'articolo 8 della legge 28 aprile 2014, n. 67.

La natura giuridica di prestazione lavorativa, ancorché non retribuita, del lavoro di pubblica utilità, a cui è subordinata la concessione della Messa alla Prova, impone al datore di lavoro la stipula dell'assicurazione con l'INAIL. Gli enti (pubblici e privati) che accolgono persone per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità (LPU), sono esonerati dalla spesa per la copertura assicurativa a seguito dell'incremento, previsto dalla legge di stabilità 2017, di un fondo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. A tale riguardo, tuttavia, si deve precisare che l'accesso al fondo non è obbligatorio, mentre l'assicurazione con l'INAIL lo è comunque, che si decida o meno di avvalersi del fondo.

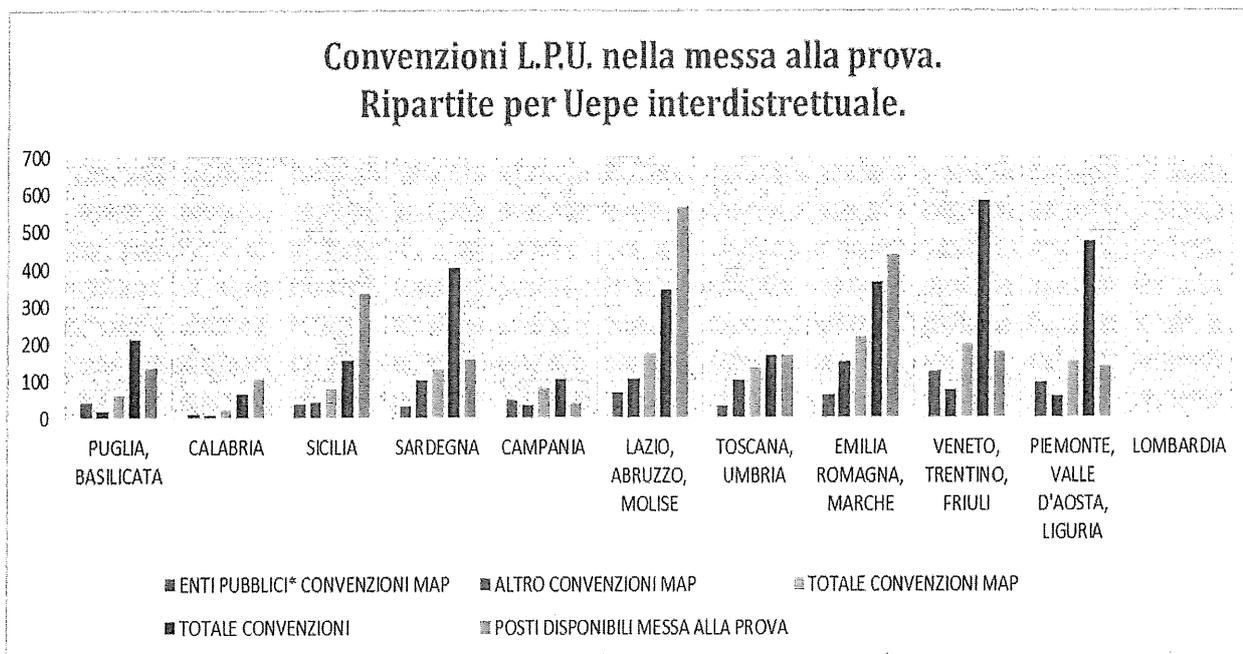
La gratuità dell'assicurazione Inail è stata il risultato di un lavoro congiunto tra il Dipartimento, l'Inail, il Ministero del Lavoro e quello della Giustizia: nel confermare l'obbligatorietà dell'assicurazione con l'Inail per gli LPU, derivante dalla natura giuridica di "lavoro" dell'istituto, si è estesa la platea degli aventi diritto all'assicurazione gratuita, con un emendamento alla legge di stabilità 2017.

Il problema dell'obbligatorietà dell'assicurazione Inail, ancorché gratuita, resta per quelle associazioni che assumono soggetti per i lavori di pubblica utilità e non hanno la struttura adatta a far fronte agli adempimenti richiesti dall'Inail: piccole, con pochi dipendenti e senza un apparato amministrativo, di competenze e di risorse adeguato, stipulando l'assicurazione con l'Inail diventano soggette alle molte (e per loro insostenibili) responsabilità previste dalle norme sulla sicurezza sul lavoro.

Per risolvere il problema alla radice e favorire l'implementazione della MAP senza snaturare l'istituto del LPU, il Dipartimento ha invitato gli uffici di esecuzione penale esterna a operare un corretto distinguo tra lavori di pubblica utilità, che sono prestazioni lavorative soggette all'obbligo di copertura assicurativa INAIL (art 168 1c cp) e attività di volontariato (art 168 2c cp), che rappresentano un importante contributo ai programmi di Messa alla Prova, per cui non è obbligatoria l'assicurazione INAIL. Ciascun ufficio EPE, sul territorio, indirizzerà i soggetti da ammettere alla MAP verso gli enti pubblici, o le associazioni più strutturate, mentre si avvarrà delle associazioni più piccole per le attività di volontariato: è necessaria, da parte degli uffici EPE, una capillare azione di comunicazione sul territorio: spesso le stesse associazioni non sono pienamente a conoscenza della diversità tra il lavoro di pubblica utilità, inteso come sanzione o come condizione necessaria per la messa alla prova, e l'attività riparativa, volontaria o di utilità sociale.

Nel corso in un incontro con i vertici dell'INAIL ci si è confrontati sulle difficoltà adempitive delle associazioni meno strutturate; l'azienda si è resa disponibile a sollecitare le proprie articolazioni territoriali a facilitare gli adempimenti: le sedi INAIL sul territorio saranno a disposizione delle associazioni per l'impostazione delle procedure di accreditamento.

Il grafico seguente mostra il numero delle convenzioni stipulate ai sensi del D.M. 88/2015 e dei posti disponibili, suddivisi per regione (Grafico n. 12).



Le convenzioni attivate con enti pubblici edel privato sociale,della cui stipula questo Dipartimento è a conoscenza, in attuazione del D.M. 88/2015 sono, al 26 aprile 2017 n. 2.867, per un totale di 2.811 posti disponibili per la messa alla prova.

§3.3. Attività di impulso dei rapporti con il volontariato.

Il processo di costruzione di un sistema di “probation” di stampo europeo non può prescindere, come si daccennava in premessa, dalla multidisciplinarietà degli interventi. Particolare rilievo è riconosciuto al volontariato, ancora troppo poco sviluppato, nel settore del probation rispetto a quanto avviene negli istituti di pena. Il Dipartimento ha fornito agli uffici di esecuzione penale esterna indicazioni volte ad implementare la presenza del volontariato nell’attività degli uffici territoriali per assicurare una corretta applicazione della normativa vigente. A tal fine, è stata predisposto un protocollo d’intesa con la Conferenza nazionale del volontariato giustizia, che, anche in attuazione di quanto previsto dagli Stati Generali dell’Esecuzione Penale, mette a sistema la collaborazione con il volontariato, sia nella fase di programmazione che in quella di realizzazione degli interventi di reinserimento sociale da parte degli Uffici di esecuzione penale esterna. L’Amministrazione è dunque ulteriormente impegnata per potenziare, nelle proprie strutture territoriali, la presenza di volontari adeguatamente formati, che possano essere di supporto all’attività degli operatori in servizio anche nella gestione del nuovo istituto della messa alla prova.

E’ stata anche recentemente diramata una circolare che semplifica le procedure di autorizzazione dei volontari negli U.E.P.E.³

Il Dipartimento, con il progetto “INSIEME”: *per un nuovo modello di giustizia di comunità*, ha partecipato al bando di presentazione dei progetti di servizio civile nazionale per l’anno 2017 del Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale progetto si propone di favorire l’implementazione del nuovo modello di giustizia di comunità e l’aggiornamento ai canoni internazionali in materia di *probation* di tutto il Sistema dell’esecuzione penale esterna. Grazie a questa sperimentazione, nel prossimo anno sarà avviata la prima esperienza di impiego, per l’implementazione della messa alla prova, di 48 volontari del servizio civile, prevalentemente giovani laureati in scienze del servizio sociale e in psicologia, che saranno equamente distribuiti tra gli 11 Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna e negli uffici centrali del Dipartimento. Inoltre, contribuiranno ad implementare e consolidare le collaborazioni esistenti tra i servizi territoriali

³ Circolare n. 8 del 13 aprile 2017 “Assistenti volontari ex art. 78 O.P. presso le strutture territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di Comunità – competenze e procedure di autorizzazione.

dell'esecuzione penale esterna, la magistratura e le agenzie pubbliche, private e del volontariato presenti nella comunità, nonché supportare le attività amministrative degli uffici, al fine di qualificare ulteriormente l'azione di recupero e di reinserimento sociale dei soggetti sottoposti a misure e sanzioni di comunità, anche allo scopo di favorire il contenimento del rischio di recidiva, agevolando la formulazione di un programma di trattamento individualizzato che definisca obiettivi, azioni conseguenti e momenti di verifica dei risultati consentendo, contestualmente, ai giovani volontari del servizio civile di confrontarsi con gli operatori delle diverse professionalità presenti negli uffici di esecuzione penale esterna.

Nella realizzazione di tale iniziativa progettuale si sono rese disponibili a collaborare con la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova la Conferenza rettori delle università italiane (CRUI), il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, la Conferenza nazionale del volontariato giustizia, l'Ordine nazionale degli assistenti sociali, l'Ordine nazionale degli psicologi, la Direzione generale della formazione (DAP), l'Associazione italiana di psicologia giuridica e l'Associazione italiana di psicoterapia cognitivo comportamentale di gruppo.

§3.4. Attività riparativa e di mediazione penale

Particolare attenzione va anche prestata agli interventi di supporto finalizzati alla rielaborazione del reato da parte dell'imputato, alla promozione della consapevolezza delle proprie responsabilità e al conseguente riconoscimento della vittima, superando la funzione meramente retributiva della pena, come nella "ratio" del nuovo istituto.

Tra gli elementi maggiormente innovativi della L. 67/2014 vi è l'introduzione della mediazione vittima - reo anche nel contesto del processo penale degli adulti. In ragione di questa innovazione legislativa, la mediazione penale è chiamata a svolgere un ruolo importante all'interno del processo penale, che ha trovato una più ampia definizione con il recepimento della Direttiva 2012/29/UE relativa alla tutela della vittima nel processo penale e alla *Restorative Justice*, attraverso il Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212.

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

È uno spazio neutrale di comunicazione e di ascolto che consente all'imputato di avviare un percorso relazionale teso ad affrontare e risolvere il conflitto, e permette alla vittima di esprimere il proprio vissuto

personale rispetto all'offesa subita, uscendo in tal modo da un ruolo passivo e di dare voce al proprio punto di vista.

Tale strumento, tuttavia, va utilizzato con tutte le cautele previste dalla citata Direttiva 2012/29/UE, che declina le norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

La direttiva, infatti, fa riferimento alla necessità, ritenuta prioritaria, di evitare forme di vittimizzazione secondaria delle vittime, cui deve essere garantita tutta la necessaria assistenza, in conformità con le esigenze e l'entità del danno subito.

Le attività di mediazione penale, pertanto, possono essere attivate solo quando ciò sia nell'interesse della vittima e vi sia un suo libero consenso.

Va, inoltre, escluso che il facilitatore della comunicazione tra reo e vittima possa essere lo stesso assistente sociale direttamente coinvolto nella gestione della messa alla prova.

Per tale ragione la mediazione, ove se ne prospetti l'avvio, deve essere predisposta e gestita con cura tutte le volte che sia possibile⁴, da centri specializzati pubblici o privati, in partenariato con gli UEPE, al fine di evitare l'impegno diretto ed esclusivo degli uffici locali in iniziative di mediazione penale, e va sostituita in caso contrario (indisponibilità della vittima, inopportunità, assenza di una vittima specifica, ecc.), con interventi riparatori predisposti d'intesa con le risorse offerte dalla comunità locale.

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

L'obiettivo del Dipartimento è quello di promuovere, all'interno di un piano triennale, efficaci e personalizzati programmi di trattamento contenenti percorsi di giustizia riparativa e mediazione penale, attraverso la ricognizione, l'analisi, il monitoraggio e la diffusione delle migliori pratiche esperite negli Uffici di esecuzione penale esterna e nei Centri per la Giustizia minorile.

§4. *Altri interventi amministrativi e di organizzazione*

L'ampliamento dei compiti a seguito dell'introduzione dell'istituto in parola ha comportato un rilevante incremento dell'impegno richiesto agli UEPE, sia per il numero dei procedimenti trattati, sia per lo sforzo di innovazione metodologica richiesto.

Tuttavia, pur previsto dall'art. 7 della legge 67/2014, l'adeguamento numerico e professionale della

⁴ Si rinvia, a questo proposito, alla Raccomandazione del Consiglio d'Europa R(2010)1 Parte VI – Lavoro con le vittime, regole n. 93 e ss.

pianta organica degli uffici ad oggi non è stato realizzato, nè sono previste, almeno nell'immediato, parallele integrazioni delle risorse che, al contrario, anche a seguito della revisione della spesa pubblica di questi anni, hanno subito un consistente taglio, in particolare per il personale di servizio sociale e per gli psicologi.

Uno dei punti ad alta priorità nell'agenda del Dipartimento è proprio rappresentato dal tema delle risorse, prevalentemente quelle umane, di cui è necessario dotare il sistema per assicurare il mantenimento di standard di qualità sufficiente del servizio prestato ai principali clienti istituzionali, e a rinforzare le capacità operative degli uffici di esecuzione penale esterna per tutti gli adempimenti previsti dalle disposizioni vigenti.

Per tale ragione, in attesa che si possa procedere alla copertura delle vacanze di organico, sono stati inseriti nel bilancio triennale 2017-2019 del Ministero, rispettivamente 4, 7 e 11 milioni che saranno assegnati alla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova per sostenere le attività degli uffici di esecuzione penale esterna.

È intendimento di questo Dipartimento destinare larga parte dei predetti fondi alla stipula di convenzioni con esperti di servizio sociale e di psicologia, in servizio sociale e in psicologia, offrendo in tal modo un supporto significativo alle potenzialità operative nel territorio, in particolare a quegli uffici che presentano maggiori carenze di organico tra il personale di servizio sociale ed un maggior flusso di lavoro.

Inoltre, in virtù di quanto previsto dall'art. 13 del D.L. 17 febbraio 2017 n. 13 che stanziava per il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità le somme necessarie per l'assunzione di 60 unità di personale, vi è la concreta possibilità di dare immediato corso alla suddetta procedura, attraverso lo scorrimento delle graduatorie degli idonei dell'ultimo concorso espletato dall'Istituto nazionale infortuni sul lavoro, con il quale la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova sta intrattenendo valide interlocuzioni.

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

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

Con il provvedimento è stato istituito il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, con l'unificazione in un'unica amministrazione dei settori minorili e dell'esecuzione penale esterna, che operano nella gestione delle pene e nelle sanzioni applicate nella comunità, all'esterno degli istituti di pena. Di recente approvazione il D.M. di organizzazione degli uffici interdirezionali, distrettuali e locali di esecuzione penale esterna, non che delle sezioni distaccate, del 23 febbraio 2017 pubblicato nel Bollettino

Ufficiale del 30 aprile 2017, che provvede a ultimare il percorso di riorganizzazione dell'esecuzione penale esterna, con il quale si è inteso da un lato rafforzare le articolazioni operative, in modo da assicurare una presenza il più capillare possibile sul territorio; dall'altro salvaguardare l'autonomia gestionale degli uffici locali di rango non dirigenziale, assicurando che la gestione delle attività istituzionali sia mantenuta in capo ai direttori di tali uffici.

§5. *Le criticità evidenziate nei primi anni di applicazione della misura e disposizioni in materia di pianta organica degli U.E.P.E. (Legge 28 aprile 2014, n. 67 Art. 7)*

I dati sulla messa alla prova fanno ritenere prioritario intervenire sulle risorse umane negli uffici di esecuzione penale esterna.

Appare, infatti, concreto il rischio di un blocco dell'attività degli UEPE, con pesanti ricadute negative sugli sforzi per incentivare il ricorso alle misure alternative ed alla messa alla prova e con probabilità di un rovinoso fallimento causato dall'impossibilità di assicurare almeno i livelli minimi di azione richiesti.

Pertanto, al fine di assicurare il corretto svolgimento del servizio si ritiene necessario dotare l'esecuzione penale esterna di risorse umane adeguate al nuovo ruolo assunto per effetto delle riforme del sistema penale e penitenziario in termini di sicurezza e di coesione sociale.

In primo luogo è necessario ridurre i tempi di risposta degli Uffici impegnati nella redazione dei programmi di trattamento, allo scopo di non accrescere i già lunghi tempi processuali con attività di istruzione dei procedimenti eccessivamente dilazionati e per non vanificare l'accesso alla misura degli imputati sottoposti a misura cautelare, come è stato segnalato da alcune strutture giudiziarie.

Se non si interverrà ad integrare le risorse in modo strutturale si potrebbe giungere ad una situazione di blocco, che vanificherebbe gli effetti della riforma.

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

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

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

In questa sede non si può che riconfermare l'urgenza di interventi immediati di reintegro delle risorse umane al fine di evitare il blocco totale dell'operatività degli UEPE, che potrebbe avere conseguenze di immagine devastanti sulle politiche di incremento delle misure alternative e della messa alla prova.

Secondo una rilevazione effettuata dalla Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna e per la messa alla prova, ogni funzionario della professionalità di servizio sociale gestisce mediamente 84,5 incarichi (dato riferito al 31/03/2017), con punte massime di 342,7.

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

Una ulteriore criticità riguarda la dotazione del personale dirigenziale di esecuzione penale esterna, che ha subito successive riduzioni di organico. Il Decreto legislativo n. 63/2006, aveva previsto complessivamente 55 posti di funzione nell'esecuzione penale esterna, ripartiti tra amministrazione centrale, provveditorati regionali e uffici locali. Il DPCM del 31 gennaio 2012 ha rideterminato il numero dei dirigenti in 39 unità. Il DPCM 84/2015 ha ulteriormente ridotto la dotazione a 34 unità, come previsto nella tabella F allo stesso allegata. Attualmente è in corso una riorganizzazione complessiva dell'Amministrazione. Tuttavia, la mancata indizione di nuovi concorsi e i futuri e già previsti collocamenti a riposo determineranno la scopertura di alcune sedi dirigenziali, cui si dovrà porre riparo attribuendo incarichi di missione, con gravi difficoltà nella normale conduzione delle strutture periferiche. Attualmente il numero di dirigente EPE è di 22 unità.

§6. Conclusioni.

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

1. contenere e gestire i livelli di rischio nei soggetti sottoposti a misure o sanzioni di comunità;
2. potenziare le professionalità necessarie negli uffici di esecuzione penale esterna (U.E.P.E.), in modo da rendere più agevole la gestione delle nuove tipologie di soggetti che entrano nel circuito delle misure o sanzioni di comunità;

3. migliorare il livello qualitativo del servizio reso dagli uffici di esecuzione penale esterna;
4. rafforzare i percorsi riabilitativi, finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo del reo;
5. monitorare, analizzare e valutare il lavoro e la metodologia di intervento degli uffici di esecuzione penale esterna.

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

Al fine di garantire il migliore funzionamento dell'istituto della messa alla prova è ora più che mai necessario potenziare il sistema di *probation* italiano, completando il percorso riformatore in atto con un'organizzazione adeguatamente dimensionata, fondata sulla multiprofessionalità, integrata con i servizi del territorio, ed è su questo che sta puntando il nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.