



# *Ministero della Giustizia*

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

- Ai Signori Direttori e Direttori Aggiunti degli Uffici Interdistrettuali di esecuzione penale esterna
- Ai Signori Direttori degli Uffici Distrettuali di esecuzione penale esterna
- Ai Signori Direttori degli Uffici Locali di esecuzione penale esterna

CIRCOLARE 7 DEL 5 OTTOBRE 2023

**L'ESECUZIONE PENALE ESTERNA QUALE SISTEMA DI PROBATION.  
LINEE DI INDIRIZZO E INDICAZIONI OPERATIVE.**

## §1. Premessa

Il 2 ottobre p.v. hanno preso servizio, presso gli Uffici territoriali di esecuzione penale esterna, n. 29 dirigenti penitenziari, appartenenti al medesimo ruolo.

Si tratta, senza alcun dubbio, della più consistente iniezione di funzionari apicali da molti decenni a questa parte. Con essa si realizza un assetto di dirigenza stabile, destinato a condurre e sostenere l'intero sistema nella realizzazione di una moderna ed efficace agenzia di *probation*, come disegnato dalle fonti internazionali e sovranazionali<sup>1</sup>, nonché dai diversi interventi di riorganizzazione<sup>2</sup> conseguenti alle riforme in ambito nazionale; e ciò,

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce, *in primis*, alle Regole Minime Standard delle Nazioni Unite sulle misure non detentive (Regole di Tokyo), alle Raccomandazioni R(2017)3 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole europee sulle misure e sanzioni di comunità e R(2010)1 sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di Probation. Nell'ambito dell'ampio panorama delle Raccomandazioni che interessano il sistema di *probation* si indicano, altresì, per la loro importanza: R(92)17 riguardante la coerenza delle sanzioni, R(97)12 sul personale incaricato dell'applicazione di sanzioni e misure di comunità, R(99)19 riguardante la mediazione nelle questioni penali, R(99)22 riguardante il sovraffollamento penitenziario e l'inflazione della popolazione detenuta, R(2003)22 riguardante la liberazione condizionale (parole), R(2014)4 sul monitoraggio elettronico.

<sup>2</sup> Una rassegna dei principali atti di indirizzo adottati per accompagnare i processi di riforma dell'esecuzione penale esterna non può non ricomprendere i seguenti provvedimenti:

Lettera circolare del 21/3/2011: Assistenti volontari ex art. 78 legge 351/75 presso gli uffici locali di esecuzione penale esterna

Lettera circolare 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.

Circolare del 16/10/2014: Criteri di priorità nell'espletamento dei procedimenti

Circolare n. 1 del 10/5/2016: Circolare in materia di selezione esperti ex art. 80 co. 4 legge 354/1975.

Circolare del 29/9/2016: Attività di collaborazione al trattamento penitenziario tra Uffici di esecuzione penale esterna e di comunità e Istituti penitenziari.

Circolare n. 2 del 17/1/2017: Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna: in linea con le previsioni contenute nella Direttiva del Ministro e con la circolare 1/2013, si forniscono ulteriori indirizzi operativi con l'obiettivo di realizzare sia azioni di rafforzamento e di consolidamento delle modalità di lavoro a tutela della specificità dei diritti dei minori che a vario titolo incontrano i nostri servizi, sia modelli di collaborazione sistemica con l'area dell'esecuzione penale per gli adulti.

Circolare n. 3 del 19/1/2017: Modifiche e integrazioni alla circolare n. 3661/6111 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".

Circolare n. 4 del 19/1/2017: Impiego degli esperti di servizio sociale convenzionati ai sensi dell'art. 80 dell'ordinamento penitenziario: linee guida

Circolare n. 8 del 13/4/2017: Assistenti volontari ex art. 78 OP presso le strutture territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di Comunità - Competenze e procedure di autorizzazione

Lettera circolare del 15/9/2017: La gestione tecnico-organizzativa degli Uffici di esecuzione penale esterna

Nota DGEPEMAP del 13/10/2017: Disposizioni tecnico-organizzative sull'impiego dei funzionari appartenenti alla professionalità giuridico-pedagogica presso gli Uffici di esecuzione penale esterna

Lettera circolare del 12/6/2018: il decentramento e la semplificazione delle procedure degli Uffici di esecuzione penale esterna

all'interno di un complessivo processo di potenziamento delle risorse umane, strumentali e tecnologiche, in corso già da alcuni anni.

Le presenti linee di indirizzo hanno dunque l'obiettivo – a conclusione di una fase di cambiamenti talora tumultuosi - di sistematizzare, condividere e razionalizzare gli assetti dei processi operativi e di servizio dell'esecuzione penale esterna.

---

Nota DGEPEMAP del 14/6/2018: Ricognizione buone prassi – protocolli di intesa per la messa alla prova tra tribunali ordinari e Uffici di esecuzione penale esterna. Linee di lavoro per l'implementazione dell'istituto della Messa alla Prova.

Circolare del 15/6/2018: Impiego degli esperti ex art. 80 Legge 354/1975, nei Servizi del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità: linee guida

Nota DGEPEMAP del 30/8/2019: Linee di indirizzo per la sperimentazione dei Protocolli tecnici di indagine per l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova

Decreto del Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del 8/4/2020: Disciplinare per l'impiego del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria in servizio presso gli Uffici di esecuzione penale esterna

Lettera circolare del 21/7/2020: Organizzazione e attività dell'area del coordinamento interdistrettuale

Circolare n. 3 del 23/10/2020: Modifiche alla circolare 0030793.U del 15/6/2018 e relativi allegati

Circolare n. 5 del 16/12/2020: Nuove disposizioni riguardanti gli oneri assicurativi e il rimborso delle spese per l'attività di volontariato presso i Servizi della Giustizia Minorile e di Comunità

Nota DGEPEMAP del 11/3/2021: Esito report annuale sintetico. Ricognizione buone prassi MAP/LPU. Aggiornamento linee di lavoro per l'implementazione dell'istituto della messa alla prova.

Circolare n. 3 del 16/10/2022: *Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, attuativo della legge 27 settembre 2021, n. 134 "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei processi penali. Prime indicazioni operative.*

Circolare n. 1 del 20/1/2023: *Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, attuativo della legge 27 settembre 2021, n. 134 "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei processi penali. Nota integrativa.*

Circolare del 4/5/2023: Operatività dei Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna

Alla luce della premessa di cui sopra, emerge l'importanza di rintracciare con chiarezza il *fil rouge* che accomuna i diversi (e, per alcuni versi, eterogenei) ambiti di intervento del sistema dell'esecuzione penale esterna. Gli scenari che le differenti misure e sanzioni penali propongono sono riconducibili, pur nella varietà degli istituti e delle fattispecie, sostanzialmente a una quadruplica esigenza:

- 1) Si tratta, in primo luogo, di fornire alle autorità giudiziarie investite della decisione sull'*an* relativo alla concedibilità delle misure e sanzioni di comunità<sup>5</sup>, i migliori elementi di conoscenza e valutazione, a partire da quella relativa al rischio di recidiva, realizzando ciò che può essere definito un vero e proprio "*studio di fattibilità*".
- 2) Ciò fatto, si tratta di progettare fasi, metodi, strumenti ed occasioni trattamentali che possano disegnare concretamente i percorsi penali delle persone in carico, declinando l'esecuzione delle misure e sanzioni alla luce delle peculiari traiettorie di vita, con gli obiettivi di:
  - a) Stimolare e sostenere la acquisizione e il consolidamento della piena consapevolezza rispetto al significato storico del fatto-reato, alle conseguenze (esistenziali, economiche, psicologiche, ...) da esso causate alle persone e contesti sociali coinvolti, al ruolo rivestito dalle persone individuate (o indicate) quali autrici dei fatti;
  - b) Proporre fruibili occasioni e opportunità di riparare, nella misura e con le modalità possibili, al danno causato dal fatto-reato, motivando le persone prese in carico a adoperarsi concretamente per il benessere e la sicurezza delle comunità di riferimento. Tale attività sarà tanto più significativa quanto più sarà focalizzata sull'effettivo danno prodotto nei confronti della persona offesa, considerato che "un reato è non solo un torto alla società, ma anche una violazione dei diritti individuali delle vittime" (Direttiva 2012/29/UE, punto 9).
- 3) Verificare, controllare e sostenere lo svolgimento dei programmi di trattamento di cui al punto 2), rimodulando – ove necessario – le traiettorie dei percorsi penali ed offrendo una risposta adeguata e tempestiva rispetto all'evoluzione di tali percorsi.
- 4) Restituire alle autorità giudiziarie competenti - sia in corso di svolgimento delle misure e sanzioni, che al termine delle medesime - una valutazione accurata, approfondita e affidabile dell'andamento del percorso compiuto, delle difficoltà affrontate, dei risultati ottenuti, unitamente all'aggiornamento della valutazione del rischio di recidiva.

Com'è evidente, lo scenario degli obiettivi e delle funzioni appena enunciato deve essere declinato in modo flessibile rispetto a numerose variabili: specificità dei fatti-reato; tipologia delle misure e sanzioni; contesti sociali di riferimento; caratteristiche, risorse e problematiche individuali; fattori di rischio e di protezione; disponibilità di strumenti e

---

<sup>5</sup> In tale espressione si intendono ricomprese tutte le tipologie di intervento dell'esecuzione penale esterna.

iniziative per la progettazione di programmi di trattamento efficaci<sup>6</sup>. Tuttavia, è di fondamentale importanza condividere con la massima chiarezza possibile i contorni, il perimetro e le finalità dell'operare, evitando il duplice pericolo di invadere ambiti di competenza di altri sistemi di servizi alla persona<sup>7</sup>, per un verso; e di "limitarsi" ad una interpretazione esclusivamente adempitiva del ruolo dell'esecuzione penale esterna, quale mero controllore delle prescrizioni contenute nei provvedimenti giudiziari, sotto altro profilo.

Altrettanto evidente è la assoluta necessità, al fine di realizzare percorsi trattamentali efficaci e articolati all'interno delle comunità territoriali, di poter disporre di occasioni e momenti di integrazione sociale strutturati, che inseriscano, armonicamente e secondo specifiche linee di azione co-concordate, i momenti qualificanti del percorso penale all'interno della quotidianità del territorio. Ciò richiede un impegno sistematico, da parte degli Uffici, nel settore della ricerca progettuale e della strutturazione delle reti, anche mediante gli strumenti della coprogettazione e della programmazione territoriale integrata<sup>8</sup>.

Alla luce di tali elementi, è necessario riorganizzare gli interventi in una logica sistemica, nella quale i singoli percorsi penali sono posti al servizio della sicurezza e del benessere dei territori e delle persone: in una logica, giustappunto, di *Giustizia di Comunità*<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> L'elenco è esemplificativo e non esaustivo.

<sup>7</sup> Sul punto, cfr. *infra*, sub § 2.1

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> Per una panoramica sul paradigma della giustizia di comunità, *ex pluribus*, Karp David R. (1999), "Community Justice: six challenges", in *Journal of Community Psychology*, vol. 27, No. 6, 751-769.

## §2.1 SEGUE. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA PER LA DECISIONE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA.

Fine dell'attività istruttoria di competenza dei Loro uffici è fornire alle autorità decisorie un quadro approfondito di informazioni e valutazioni, contenente una descrizione il più accurata possibile delle opportunità di riuscita (e, ovviamente, dei fattori di rischio) di un possibile percorso penale extramurario, presenti al momento della decisione. Al tempo stesso, si tratta di prefigurare - sulla base dei bisogni di *tutti* gli attori coinvolti nel fatto di reato e della stessa comunità - le linee portanti del programma di trattamento da adottarsi in caso di concessione della misura o sanzione.

I nuclei tematici che dovranno essere considerati sono i seguenti:

- i. *il grado di consapevolezza dell'antigiuridicità della condotta;*
- ii. *la valutazione prognostica del rischio di recidiva;*
- iii. *il grado e i bisogni di integrazione sociale.*

### §2.1.1 L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA PER LA DECISIONE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA. IN PARTICOLARE: LE FONTI.

Quanto alle fonti, la prima fonte di informazione - particolarmente in relazione all'antigiuridicità della condotta - è costituita dalla *storia del fatto-reato*, rintracciabile, *in primis*, nella motivazione del provvedimento giudiziario. L'oggettiva rilevanza dei comportamenti storicamente tenuti e penalmente sanzionati (o sanzionabili), nonché il significato e la valenza attribuiti loro dal condannato (o dall'imputato) costituisce riferimento ineludibile per gli operatori, nell'opera di valutazione e graduazione del "peso specifico" delle proposte trattamentali; esso contribuisce ad individuare le fattispecie e le situazioni concrete in cui si renda necessaria la predisposizione di occasioni e iniziative maggiormente incisive sotto il profilo (ri)educativo e del reinserimento sociale o, viceversa, orientare l'intervento prevalentemente nel sostegno - più o meno intenso - di percorsi di vita già positivamente orientati.

In questo senso, lo studio puntuale della motivazione della sentenza (e la sua condivisione con la persona interessata) costituisce un passaggio ineludibile per la valutazione del grado di consapevolezza e la conoscenza del contesto di vita in cui il fatto-reato è avvenuto e nell'ambito del quale, normalmente, dovrà progettarsi e realizzarsi il programma di trattamento. L'attenzione alla storicità del fatto-reato può inoltre consentire all'operatore di svolgere la funzione informativa prevista dall'art. 47 c. 2 d. lgs n. 150/2022 e, in alcuni casi, di ipotizzare, già in fase iniziale, l'azionabilità di percorsi di giustizia riparativa.

La rilettura attenta e congiunta della ricostruzione giudiziaria del fatto-reato, condotta dall'operatore insieme alla persona condannata si pone, in questa prospettiva, come il momento "fondativo" del percorso di esecuzione penale, a partire dal quale è possibile immaginare l'efficace progettazione di dimensioni, contenuti e obiettivi del programma di trattamento.

Altresì, la conoscenza diretta della persona condannata consente di acquisire elementi utili anche per la valutazione prognostica in materia di recidiva. Rispetto a questo specifico campo di indagine è necessario ricorrere ad un metodo “polifonico”, che sappia affiancare a strumenti e occasioni già consolidati (si pensi, oltre che alla rilettura degli atti giudiziari, al modello di indagine socio-familiare, di cui *infra*) metodologie sostanzialmente inedite nel contesto nazionale, quali strumenti strutturati e codificati di *risk assessment*<sup>10</sup>. L’attuale stadio di avanzamento delle scienze criminologiche consente di strutturare la funzione di valutazione (e, naturalmente, di riduzione) del rischio come strettamente connessa alla costruzione del programma di trattamento, di cui costituisce, al contempo, presupposto di partenza, strumento di costante monitoraggio e principale obiettivo.

Offrire alla decisione del giudice una valutazione dei profili di rischio di recidiva accurata e fondata su un approccio *evidence-based* costituisce, inoltre, per il sistema dell’esecuzione penale e per l’efficacia complessiva della risposta penale, un compito di straordinaria e fondamentale importanza.

Propriamente alla luce di questo obiettivo è necessario modulare anche la terza area di indagine, quella relativa ai bisogni e al grado di integrazione sociale delle persone condannate: è in questo specifico dominio che la tradizionale cultura del servizio sociale – tutt’ora largamente prevalente nell’esecuzione penale esterna – trova la propria espressione più congeniale.

E, tuttavia, occorre focalizzare l’attenzione rispetto alle specificità del contesto penale, realizzando come il sostegno alla persona non possa che essere veicolato lungo una dimensione di accompagnamento e invio alle opportunità e ai servizi delle comunità territoriali, piuttosto che di intervento diretto. La specificità dell’esecuzione penale esterna consiste nel realizzare percorsi trattamentali mirati all’accrescimento della consapevolezza e ad una prospettiva *lato sensu* riparatoria rispetto al fatto-reato; i temi della salute, delle difficoltà economiche, abitative, di collocazione lavorativa – per citare solo alcune delle difficoltà che spesso connotano lo scenario in cui il reato si è consumato – possono e devono costituire opportunità di riconnessione con la dimensione territoriale “generalista”, rifuggendo da interventi esclusivamente dedicati al settore penale, destinati a scarsa efficacia e fatalmente esposti a consistenti rischi di stigmatizzazione e ghettizzazione.

Al fine di disporre di un quadro il più possibile accurato ed esaustivo dei bisogni da soddisfare e degli obiettivi da perseguire, occorre affiancare alle dimensioni tradizionali dell’istruttoria socio-familiare la consultazione di ogni fonte di informazione *online* liberamente disponibile (è doveroso consultare i profili pubblici dei *social network* e approfondire le informazioni, ove necessario ed opportuno, tramite consultazione delle banche dati accessibili).

---

<sup>10</sup> Per una panoramica di strumenti e metodologie di *risk assessment*, Zara, G. “Valutare il rischio in ambito criminologico. Procedure e strumenti per l’assessment psicologico” Bologna, 2016. L’introduzione di strumenti strutturali di analisi del rischio di recidiva nel contesto italiano costituisce una evidente novità, che sarà introdotta con la opportuna gradualità e previa sperimentazione su alcuni distretti.

**§2.1.2 L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA PER LA DECISIONE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA. IN PARTICOLARE: LA FUNZIONE DI VALUTAZIONE E GRADUAZIONE DEGLI INTERVENTI.**

Come accennato, una delle funzioni complementari peculiari della fase istruttoria consiste nella possibilità di operare una graduazione della scala di priorità e della consistenza degli interventi trattamentali da compiere, in correlazione con il grado di recidiva stimato, la gravità dei fatti di reato, le caratteristiche individuali e i fattori di rischio e di protezione del contesto familiare e sociale di riferimento, evitando così di trattare con la medesima urgenza e intensità fattispecie obiettivamente differenti sotto svariati profili.

Sullo specifico tema della valutazione differenziale, metodologia di lavoro ampiamente consolidata nell'ambito dei servizi alla persona, questo Dipartimento ha già emanato specifiche indicazioni (cfr. *sub* nota 2), particolarmente rispetto all'ambito della messa alla prova e dei criteri di priorità da utilizzare nella collaborazione con gli istituti penitenziari. E, d'altra parte, numerosi protocolli siglati con le autorità giudiziarie territoriali, hanno ampiamente fatto ricorso a tale metodologia anche in materia di pene sostitutive.

La semplificazione dell'attività istruttoria così prevista per alcune tipologie di presa in carico, certamente utile a fare fronte al considerevole volume d'affari che grava sull'esecuzione penale esterna, deve progressivamente divenire uno degli strumenti di lavoro ordinari e strutturali dell'intero sistema. Al tempo stesso, affinché tale strumento sia declinato nel modo più accurato, attento e aderente all'evoluzione delle situazioni concrete di vita delle persone, deve essere cura degli uffici affinare costantemente i criteri e i parametri delle valutazioni differenziali, prevedendone un costante monitoraggio.



Il modello di intervento cui gli uffici di esecuzione penale sono chiamati è caratterizzato, *ab origine*, da radicale innovatività rispetto all'impostazione tradizionale dei programmi di trattamento intramurario.

Tanto, infatti, le concrete modalità di svolgimento della sanzione intramuraria sono caratterizzate, ontologicamente, dalla dimensione della *separazione*, più o meno intensa e impermeabile, del condannato dal contesto sociale libero; quanto, viceversa, la costruzione di un modello di esecuzione rispondente al paradigma della giustizia di comunità postula e richiede la *connessione* del condannato (e, a maggior ragione, dell'imputato) alle reti sociali e alle opportunità del territorio.

È, propriamente su questo elemento del trattamento che occorre investire, assumendo con decisione e chiarezza la *valenza intrinsecamente* (e potentemente) *rieducativa dell'incontro* della persona in esecuzione penale con la quotidiana normalità, pur con tutte le precauzioni e le accortezze che un progetto educativo ben strutturato può e deve contenere, *in primis* quelle legate alla valutazione della sicurezza sociale. In questa prospettiva, progettare e costruire programmi di trattamento efficaci equivale, in larga misura, a strutturare occasioni di incontro, di riflessione, di lavoro *con* e *per* la comunità territoriale<sup>11</sup>.

Le conseguenze del rovesciamento di prospettiva sono molteplici e, per alcuni versi, sorprendenti; e la prima di esse riguarda, senza dubbio, l'abbandono (ove mai ve ne fosse ancora traccia) di ogni velleità autoreferenziale da parte degli operatori della giustizia.

Assumere che le relazioni sociali contengano, in sé una valenza trattamentale comporta la consapevolezza del limite dell'intervento "ministeriale". La declinazione di questa consapevolezza implica, contemporaneamente, un passo indietro; e molti in avanti.

Il primo riguarda, senza dubbio, l'abbandono di ogni tentazione di *trattamento diadico*, intendendo per tale quello che si esaurisce nel rapporto diretto (e spesso esclusivo) tra operatore e utente e che punta a veicolare contenuti rieducativi attraverso lo strumento pressoché unico del *colloquio*; il costante assillo che deve pungolare l'operatore deve invece essere costituito dalla costruzione – *nel* e *con* il territorio – di una rete di occasioni, attività, incontri, restituzioni che possa accompagnare la persona a una profonda e importante riflessione sui significati del reato; e che gli presenti l'opportunità per attivarsi a favore del benessere della collettività, ferito dalla commissione dell'illecito.

La *costruzione delle reti territoriali* costituisce perciò, in questa prospettiva, un *asset* strutturale del sistema, il quale deve fornire *preventivamente* alle *équipe* incaricate delle gestioni dei singoli casi veri e propri *cataloghi* di opportunità trattamentali fruibili nella società libera; il colloquio – unitamente agli altri strumenti professionali a disposizione – rappresenta dunque *una* delle leve per disegnare il *matching* più appropriato tra bisogni

---

<sup>11</sup> Per una disamina – sia pure parziale e circoscritta - delle innumerevoli possibilità di strutturazione di attività trattamentali che pongono il tema delle relazioni al centro del progetto educativo, cfr. il catalogo delle attività di un progetto di giustizia di comunità: <https://progettocomunicare.eu/attivita/>

individuali, obiettivi e strumenti sanzionatori e trattamentali.

In questo scenario, il ruolo degli uffici di esecuzione penale esterna si sostanzia nella progettazione, regia, controllo e verifica di percorsi posti in essere nelle e dalle comunità e dalle persone interessate da misure penali non detentive, assai più che in quello di dispensatore di buoni consigli educativi (o, nei casi migliori, di effimeri tirocini di inserimento lavorativo, svincolati dalla programmazione generale delle politiche attive del lavoro e che, al termine dell'esecuzione penale, rischiano di non avere alcun seguito). Non si tratta, peraltro e a ben guardare, di un ruolo di poco conto; quanto, piuttosto, di un compito che richiede l'utilizzo di professionalità diversificate e raffinate, intelligenze flessibili e integrate, capacità di scambio con i diversi attori chiamati in causa e di innovazione continua.

Ovviamente – anzi, *a fortiori*, alla luce delle considerazioni di cui sopra – deve essere prioritariamente fatta salva l'esigenza di graduare l'intensità e la ricchezza del progetto rieducativo alla base del programma di trattamento, alla luce dell'equilibrio tra esigenze rieducative e deflative del sistema penale. Così, a puro titolo esemplificativo, laddove il titolo di reato, le circostanze storiche di svolgimento dei fatti, l'inserimento regolare in contesti sociali non particolarmente problematici richiedano l'adozione di programmi "a bassa soglia", sarà certamente possibile, in continuità con quanto valutato in fase di *assessment*, disegnare percorsi semplificati. Viceversa, laddove gli indicatori citati prospettino situazioni di particolare pericolosità e/o ad elevato rischio di recidiva, sarà necessario procedere ad una strutturazione correlativamente più ricca ed accurata dei contenuti dell'offerta trattamentale.

La progettazione dei programmi di trattamento quali veri e propri progetti educativi, in connessione con la comunità di appartenenza, si iscrive, *ictu oculi*, nella dimensione dell'esecuzione penale come un *processo di cambiamento*; il che comporta, correlativamente, l'adozione di strumenti di monitoraggio e di controllo che sappiano cogliere in tempo reale le tappe percorse, le battute d'arresto subite, i gradi di avanzamento e i successi riportati, al fine di poter costantemente rimodulare e regolare i tempi e le modalità di sviluppo del percorso penale, nonché di restituire *feedback* tempestivi, significativi e utili all'autorità giudiziaria competente.

Sotto questo profilo, occorre innanzitutto rilevare come sia il *contenuto stesso del controllo* – oltre che le sue modalità - a registrare un complessivo mutamento di segno: e ciò in stretta correlazione con il contenuto degli impegni che la persona assume rispetto al proprio comportamento. Se, infatti, quegli impegni sono, nella visione tradizionale, in gran parte riconducibili ad obbligazioni negative, consistenti nel dovere di astenersi rispetto ad azioni, frequentazioni, spazi e tempi ritenuti potenzialmente rischiosi; nel paradigma della giustizia di comunità, ad essi vanno affiancate una serie di attività e di impegni di contenuto positivo, consistenti in obbligazioni di *facere*, da parte della persona, al servizio della collettività e nel segno dell'inclusione sociale. Sono propriamente queste le attività che qualificano il percorso penale in senso rieducativo, permettendo alle dichiarazioni di intenti di misurarsi con la concretezza dei fatti e rendendo percepibile e misurabile l'impatto del percorso sulla traiettoria di vita dei singoli e del contesto.

Le conseguenze di tale mutamento sono di assoluta rilevanza, innanzitutto relativamente al profilo delle *fonti del monitoraggio e del controllo*, in coerenza con quanto sin qui tratteggiato. Se, infatti, la comunità territoriale costituisce l'ambito elettivo di svolgimento delle attività trattamentali, è innanzitutto ad essa che bisogna guardare, anche nella fase di raccolta e sistematizzazione delle informazioni di *feedback*: così, a puro titolo esemplificativo, sarà necessario assumere dagli enti presso i quali si svolgono attività strutturate di lavoro o volontariato (che si tratti di LPU o di altre forme di impegno a favore della collettività) ogni elemento utile a tratteggiare, oltre e più che il dato meramente quantitativo relativo alla presenza fisica, quelli indicativi della qualità dell'impegno, della capacità di sviluppare relazioni corrette e positive con il contesto organizzativo, dello sviluppo di un atteggiamento cooperante nella applicazione e nella condivisione delle regole esistenti nel luogo di inserimento. Analogamente, rispetto ad attività legate specificamente all'elaborazione della consapevolezza del disvalore dei fatti di reato, sarà essenziale assumere il *feedback* quali-quantitativo di tutte le figure coinvolte nell'attività, dai professionisti del Terzo Settore, agli operatori volontari o ad altri membri della comunità eventualmente coinvolti<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Si pensi, ad esempio, ai partecipanti alle attività di *Community Group Conferencing*, tese a includere, nella rielaborazione del significato dei fatti di reato, rappresentanti delle comunità (nello specifico caso, come in tutte le attività di *Restorative Justice*, il *feedback* non dovrà vertere sugli specifici contenuti, quanto piuttosto sul processo di acquisizione di consapevolezza e sull'atteggiamento nei confronti della comunità colpita dal reato).

Le informazioni così raccolte vanno dunque integrate con quelle più tradizionalmente acquisite (in particolare agli accertamenti delle forze dell'ordine relativamente al rispetto delle prescrizioni) e con quelle desumibili dalla consultazione di dati disponibili *on line*, in forma più o meno strutturata<sup>13</sup>. La funzione di individuazione, raccolta e integrazione delle informazioni sino a ricostruire un quadro completo e attendibile dell'andamento della misura penale costituisce uno degli obiettivi prioritari dell'*équipe* incaricata della gestione dell'esecuzione, di cui meglio si dirà tra un momento, *sub* §2.4.

Il monitoraggio e il controllo, così definiti, integrano gli accertamenti di polizia, più tradizionalmente puntiformi, con ulteriori elementi quanti-qualitativi, e possono fornire uno scenario informativo più accurato, auspicabilmente *non* esclusivamente *dopo* la commissione di eventuali infrazioni o inadempienze.

Un ciclo del controllo e dell'intervento, in grado di operare più direttamente e tempestivamente, permette di incidere sulle concrete traiettorie trattamentali, con l'obiettivo di ridurre – nella massima misura realisticamente possibile – gli arretramenti e le battute d'arresto rispetto agli obiettivi fissati.

---

<sup>13</sup> E' appena il caso di ribadire come, ovviamente, l'estrazione di ogni dato o informazione rilevante debba avvenire nel pieno rispetto delle norme in materia di tutela dei dati personali nell'ambito di procedimenti relativi all'esecuzione delle sanzioni penali, secondo quanto disposto dal decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio." e s.m.i.

### §3. CONCLUSIONI.

Le linee operative *supra* enucleate hanno l'obiettivo, come accennato in premessa, di restituire a tutti gli operatori un quadro sistemico e coerente dei molteplici e variegati interventi che quotidianamente gli uffici sono chiamati a compiere. Si tratta, in altre parole, di una sistematizzazione di *cosa* costituisca la *mission* del sistema dell'esecuzione penale esterna e quali debbano essere le metodologie da utilizzarsi; e tale operazione non può che porsi in linea di continuità rispetto alle numerose e consistenti precedenti enunciazioni, elencate in premessa sub nota 2).

Allo stesso tempo, il presente documento ha l'ambizione di preludere a specifiche indicazioni, relative al *come* realizzare al meglio il compito istituzionale cui siamo chiamati, valorizzando ogni strumento disponibile, nonché sviluppando competenze specifiche nella ricerca di nuove e importanti risorse nelle comunità. L'elaborazione di specifiche linee di intervento potrà e dovrà contare sul prezioso apporto di un gruppo dirigente in gran parte rinnovato e dotato della consistenza necessaria, sia sotto il profilo quantitativo, che sotto quello qualitativo, per affrontare adeguatamente e concretamente il tema della costruzione di una moderna agenzia di *probation*.

In questa direzione, i prossimi *step* saranno certamente relativi ad una rivisitazione complessiva dell'operatività degli uffici, a partire dal tema specifico dell'assetto delle aree dedicate alle *misure e sanzioni di comunità*, chiamate, come si è veduto, ad una profonda implementazione dei processi di lavoro. In questo ambito, occorre operare un netto cambio di passo rispetto a temi già largamente declamati, quanto non altrettanto correntemente praticati, quali – a puro titolo di esempio – la *multi e inter* professionalità, il lavoro in *équipe*, le specializzazioni, la valutazione differenziale rispetto alla complessità dei casi.

Analogamente, il compito delle aree di coordinamento interdistrettuale, la cui implementazione organica è ora possibile, deve tenere conto delle positive esperienze intervenute in tema di programmazione territoriale integrata degli interventi (basti pensare alla *governance* integrata, che richiede la strutturazione di cabine di regia regionali), nonché di linee di progettualità dedicate al reperimento e alla realizzazione di occasioni e attività trattamentali sul territorio, da realizzarsi preferibilmente con il metodo della coprogettazione con il Terzo Settore.

Infine, appare non ulteriormente procrastinabile la condivisione di linee di intervento e modalità di lavoro relativamente al tema del *volontariato*, autentico tessuto connettivo tra uffici e comunità, ad oggi non adeguatamente valorizzato e sostenuto in molte realtà. Anche in questo settore, occorrerà saper costruire linee di intervento in grado di assicurare la presenza di operatori volontari competenti, adeguatamente e costantemente formati, coinvolti nell'operatività degli uffici.

Nella consapevolezza della complessità e della severità, come anche dell'importanza e del valore dell'impegno che attende tutti gli operatori del sistema dell'esecuzione penale esterna, a partire dallo scrivente, si coglie l'occasione per un sentito augurio di buon lavoro.

*Roma, li 5 ottobre 2023*

Il Capo Dipartimento  
*Antonio Sangermano*