



## Giustizia e Pene

# L'esecuzione penale esterna adulti tra riforme e attese tradite

di [Rosanna Provenzano](#)

21 dicembre 2018

---

**Keyword:** esecuzione penale esterna, probation, riforma, misure di comunità, organizzazione, messa alla prova, diritti.

Abstract: l'esecuzione penale esterna adulti nasce e si configura come una modalità non accessoria al carcere ma con un proprio mandato e una propria autonomia. Dopo il suo accorpamento con la giustizia minorile e la nascita del Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità ci si aspettava dalla riforma dell'Ordinamento Penitenziario, varata nel 2018, un rilancio dell'esecuzione penale esterna grazie a misure come la probation. Così non è stato.

### **1. Che cosa fa l'esecuzione penale esterna oggi?**

Per rendere meglio comprensibili senso e struttura dell'esecuzione penale esterna oggi in Italia è forse più utile partire da cosa essa fa; questo perché, in generale, il prodotto del lavoro sociale può essere più facilmente afferrato, data la sua natura relazionale, se viene “oggettivato”, vale a dire reso riconoscibile e posto di fronte ad un osservatore – problema che, del resto, riguarda in genere tutti i sistemi di lavoro che attengono alla “cura” o alla presa in carico della persona (Manoukian, 1998).

Cominciamo con il dire che il sistema dell'esecuzione penale italiano nell'anno 2017 ha seguito 77.070 persone, di cui 53.578 soggetti in esecuzione di pena esterna e 23.492 in messa alla

prova. A questi si aggiungono i 15.200 detenuti seguiti in osservazione e trattamento intramoenia.

Volendo meglio dettagliare l'universo in esame possiamo osservare che: 28.219 sono stati i soggetti in affidamento in prova al servizio sociale, 25.483 soggetti in detenzione domiciliare, 1.569 soggetti in semilibertà e in semidetenzione, 5.968 in libertà vigilata e libertà controllata, 15.831 soggetti al lavoro di pubblica utilità ed infine 23.492 soggetti in messa alla prova con sospensione del procedimento ex L.67/14.

Dalle statistiche ufficiali risulta che al 31/12/17 i soggetti che hanno scontato la condanna definitiva in regime intramoenia sono stati 37.451, mentre ben 48.385 sono stati i soggetti in esecuzione penale esterna. In sintesi, se consideriamo l'intero universo dei condannati emerge come il 53% di essi abbia scontato la pena in esecuzione penale esterna e solo il 47% in regime detentivo. Altro accostamento, non del tutto improprio in considerazione delle molteplici variabili qualitative dell'oggetto d'analisi, potrebbe essere fatto tra i 19.815 detenuti che risultano ristretti in attesa di una condanna definitiva e i 23.492 soggetti in sospensione del procedimento con messa alla prova ex L.67/14.

In ogni caso, i dati statistici rendono più chiaro e d'immediata evidenza il fatto che in Italia il sistema dell'esecuzione penale nel suo insieme, sia pure per condanne definite di media o lieve entità, si realizza attraverso i programmi d'inclusione sociale e di controllo di un complesso sistema organizzativo appositamente dedicato, quello degli uffici di esecuzione penale esterna, con interventi di prossimità realizzati a seconda della capacità inclusiva delle comunità locali, sempre più chiamate a svolgere un ruolo da "co-protagonista" nell'opera d'inclusione sociale e nella riparazione.

Alla luce di quanto fin qui detto è ora più semplice mostrare l'identità di questo complesso sistema: un'organizzazione che è presente sull'intero territorio nazionale attraverso 11 Uffici dirigenziali con compiti di coordinamento regionale o sovraregionale, denominati Uffici Interdistrettuali di esecuzione penale esterna (UIEPE), 18 uffici di coordinamento distrettuali denominati Uffici distrettuali di esecuzione penale esterna (UDEPE) ed infine 43 Uffici Locali di Esecuzione Penale Esterna (ULEPE), con competenza tendenzialmente provinciale e 11 sezioni distaccate.

## 2. Nasce il Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità

Dal 2015, con il DPCM 15 giugno n. 84 (“Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche”), gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (uepe) fuoriescono dal comparto ministeriale del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria - dove risultavano iscritti a seguito della loro istituzione con il DPR 354 del 1975 - e, dopo trent’anni, transitano nel Dipartimento della Giustizia Minorile, il quale diviene ora Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità.

Il nuovo Dipartimento, oltre alle funzioni attribuitegli in materia di minori, amplia la competenza con interventi dedicati all’esecuzione penale esterna e alla messa alla prova degli adulti.

Questa riorganizzazione si riverbera localmente ma ha un’estensione che ricopre l’intero territorio nazionale e mantiene l’obiettivo di sostenere, orientare e controllare i soggetti condannati in via definitiva che scontano una pena del tutto o in parte fuori dal carcere, favorendone il reinserimento sociale. Dal 2014, inoltre, con l’introduzione della “messa alla prova” per adulti ex L.67/14, gli uepe operano anche nei confronti degli imputati in collaborazione con la magistratura di cognizione e l’avvocatura.

Il sistema dell’esecuzione penale esterna adulti opera principalmente per tutti coloro che scontano una pena all’esterno ma anche all’interno degli istituti, partecipando anche all’osservazione e al trattamento dei detenuti intramoenia.

Il personale, oltre ai ruoli amministrativi e di contabilità, è prevalentemente di servizio sociale, anche se a seguito della riforma del 2015 le piante organiche sono state allargate - sebbene ancora oggi solo in parte o solo formalmente - a esperti psicologi, educatori e mediatori, nonché alla polizia penitenziaria, quest’ultima con un ruolo nuovo in linea con l’obiettivo di favorire percorsi d’inclusione sociale e per garantire il controllo e le esigenze di sicurezza sociale della comunità esterna.

Questo riferimento al nuovo quadro organizzativo dell’Esecuzione Penale Esterna, seppur breve, è d’obbligo per comprendere aspettative e prassi legate al cambiamento introdotto dalla recente Riforma dell’Ordinamento Penitenziario, entrata in vigore il 10 novembre 2018, aspettative che verranno riprese a chiusura del testo.

### **3.Perimetro e conseguenze della riforma dell’Ordinamento Penitenziario**

La riforma portata dai decreti legislativi n. 123 e n. 124 ha dato (parziale) attuazione alla legge delega 23 giugno 2017, n. 103, (la cosiddetta Riforma Orlando); in particolare sul versante esecuzione penale intramoenia, il d. lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 (Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario), in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

Nell'ambito della complessa riforma va compreso infine anche il d.lgs. n. 121 relativo alla Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, (lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

Entrando nel vivo del d. lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 e con particolare riguardo alle disposizioni dei capi II e III relativi rispettivamente alla semplificazione delle procedure e alle modifiche in tema di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna e della polizia penitenziaria, emerge il seguente quadro:

al Capo II (Disposizioni per la semplificazione dei procedimenti) l'art 4, modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione, al comma 1 lettera a) prevede la modifica dell'art. 656 CPP (Esecuzione Pene Detentive), stabilendo una riduzione dei tempi per la semplificazione della procedura, laddove introduce per le istanze dei condannati dalla libertà il termine di quarantacinque giorni dall'avvenuto ricevimento dell'istanza, entro il quale il Tribunale di Sorveglianza è tenuto a decidere, e comunque non prima dei trenta giorni.

Per quanto concerne il procedimento di sorveglianza di cui all'art 678 CPP, l'introduzione del comma 1-ter) dispone che, quando la pena da espiare non è superiore a un anno e sei mesi, per la decisione sulle istanze di cui all'art. 656, comma 5, cpp, il presidente del Tribunale di sorveglianza, acquisiti i documenti e le necessarie informazioni, designa il magistrato relatore e fissa un termine entro il quale questi, con ordinanza adottata senza formalità, può applicare in via provvisoria una delle misure menzionate all'art. 656 comma 5 citato.

Il termine di opposizione per l'ordinanza di applicazione provvisoria è di dieci giorni, al termine del quale il Tribunale di Sorveglianza conferma senza formalità la decisione del magistrato. La semplificazione del procedimento di sorveglianza per i cosiddetti "liberi sospesi" attribuisce al magistrato di sorveglianza il potere di decisione in via provvisoria sulla concessione della misura con ordinanza emessa "senza formalità", che potrà essere validata dal Tribunale di sorveglianza con le stesse modalità, trascorsi dieci giorni.

L'art. 5 (Modifiche in tema di sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà e di sospensione e revoca delle misure alternative ) novella l'art. 51 ter della L354/75, attribuendo al

Presidente del Tribunale di Sorveglianza il potere di eseguire, e non solo di adottare, il provvedimento di cessazione di una misura alternativa perché non più ammissibile, con il conseguente accompagnamento nell'Istituto di pena disposto direttamente dal giudice.

All'art 6 (Disciplina delle pene accessorie in caso di concessione delle misure alternative) l'introduzione all'art 51 del comma quater O.P., prevede che, in caso di applicazione della misura alternativa alla detenzione, sono eseguite anche le pene accessorie, salvo che il giudice che ha concesso la misura, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del condannato ne disponga la sospensione, e nel caso di revoca ove disposta l'applicazione delle pene accessorie, il periodo espiato è computato ai fini della loro durata.

L'art. 7 (Ulteriori misure di semplificazione in tema di accesso alle misure alternative) alla lettera a) modifica l'art. 47 O. P., comma 2, introducendo la previsione di un mese di osservazione da parte dell'ufficio di esecuzione penale esterna, prodromico all'ottenimento dell'affidamento anche per coloro che propongono l'istanza dallo stato di libertà, già previsto per le richieste intramoenia.

Altra novità riguarda il riformato art. 57 O.P. (Legittimazione alla richiesta di misure) che amplia la possibilità di presentazione dell'istanza per ottenere l'ammissione ai benefici di legge alternativi, permessi e licenze, liberazione anticipata, remissione del debito, oltreché per il condannato anche per i prossimi congiunti, per il difensore e per i componenti del Gruppo di Osservazione e Trattamento.

Infine, l'art 8 (Modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo) introduce la possibilità di espletare il controllo territoriale da parte della polizia penitenziaria che, su indicazione del direttore dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna e previo coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza, può controllare le prescrizioni contenute nei singoli programmi di trattamento individualizzati.

Il Capo III "Modifiche dell'ordinamento penitenziario in tema di competenze degli Uffici locali di esecuzione penale esterna e della polizia penitenziaria" all'art. 9 vede l'introduzione delle modifiche in tema di competenze dell'ufficio laddove all'art. 72, comma 2, lettera b) Dell'ordinamento penitenziario è prevista l'attività di osservazione del comportamento del soggetto quale ulteriore approfondimento conoscitiva del medesimo, in vista dell'applicazione di una misura alternativa.

Da ultimo, il Capo IV "Disposizione di vita penitenziaria", in particolare l'art. 11 (Modifiche all'ordinamento penitenziario in tema di competenze degli uffici locali di esecuzione penale

esterna e della polizia penitenziaria), rinforza l'intervento dell'esecuzione penale esterna, finalizzandolo all'inclusione sociale dei condannati intramoenia; in particolare tramite il richiamo all'uso di modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione.

La lettera d) modifica l'art. 13 O. P., introducendo e rinforzando le finalità trattamentali individualizzate del condannato intramoenia, laddove, attraverso l'osservazione scientifica della personalità, nell'ambito della quale, al di là degli aspetti psicofisici e delle cause determinative della commissione del reato, viene valorizzata l'attività di riflessione del reo (condannato o internato) sul fatto criminoso, sulle motivazioni, sulle conseguenze cagionate alla vittima e sulle possibili azioni di riparazione. Viene ridotto da nove a sei mesi il termine entro il quale occorre formulare un programma trattamentale dall'ingresso in istituto del soggetto.

Altra novità è offerta dalla modifica dell'art. 15 O. P. che prevede progetti di pubblica utilità a valere sui programmi trattamentali dei detenuti e, la previsione, contemplata all' art 45 OP, dell'iscrizione per il detenuto o internato privo di residenza anagrafica nei registri della popolazione residente del comune dove è ubicata la struttura; quanto sopra per far fronte alle esigenze dei dimittendi senza fissa dimora e tuttavia solo su segnalazione del Direttore.

Sempre nell'ottica dei cambiamenti introdotti dal Decreto legislativo 124 a valere sulle modifiche delle competenze del sistema dell'esecuzione penale esterna, al CAPO II, l'art. 20 OP introduce la creazione di una commissione interna aperta anche al funzionario di servizio sociale e al direttore del Centro per l'Impiego o suo delegato, per incrementare il lavoro penitenziario e il numero dei detenuti internati da occupare, ed ancora l'introduzione dell'art. 20 ter OP che prevede la possibilità per i detenuti e gli internati di richiedere l'inserimento in programmi di pubblica utilità sempre a titolo volontario e gratuito. Il lavoro di pubblica utilità è configurato come un elemento del trattamento rieducativo per detenuti e internati e per coloro che non hanno i requisiti per essere ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21. Questa si qualifica come una possibile azione responsabilizzante del detenuto nei confronti del bene comune.

Infine l'Ufficio di esecuzione penale esterna dovrà produrre l'esito di un'indagine finalizzata alla concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale, misura che prima era prevista soltanto per l'istanza intramoenia.

Ancora, alla lettera b), viene modificato l'art 57 O.P. (legittimazione alla richiesta di misure) che allarga la presentazione delle istanze di ammissione ai benefici di legge alternativi alla detenzione, ma anche ai fini di quanto previsto dagli artt. 30, 52, 53, 54 e della remissione del

debito, oltre al condannato e all'internato, anche ai prossimi congiunti o al difensore, introducendo peraltro la legittimazione del gruppo di osservazione e trattamento a proporre la concessione di una misura.

#### **4. Una riforma riuscita?**

Sono molti coloro i quali hanno definito questa riforma del sistema penitenziario come una versione ridotta se non addirittura mutilata. Ciò è molto evidente in tema di esecuzione penale esterna, laddove è venuto meno l'ampliamento delle misure alternative a causa di un'interpretazione "ideologica" del sistema e della c.d. probation. Una riforma in realtà era fortemente auspicata ed attesa, specie in considerazione del recente disegno riorganizzativo del 2015 che ha posto l'intero asse dell'esecuzione penale esterna dentro il Dipartimento della Giustizia Minorile, prefigurando un'azione di sviluppo dell'obiettivo relativo all'inclusione all'esterno attraverso misure e sanzioni di comunità, in stretta aderenza ad un uso della pena detentiva come extrema ratio. A fianco del disegno riorganizzativo, questa riforma risulta invero parziale, debole, di certo non ha orientato l'azione degli uffici verso i moderni sistemi di probation; di contro sembra piuttosto, almeno in parte, di essere ritornati indietro, laddove si incrementa e rinforza l'azione intramuraria, recuperando una vecchia rappresentazione dell'esecuzione penale esterna nuovamente a servizio dell'obiettivo penitenziario intramurario da un lato e, dall'altro, prevedendo delle forme di semplificazione e snellimento, ancorate sempre al vecchio quadro normativo, che sembrano, più che altro, motivate dal volere essere d'aiuto a sistemi organizzativi e amministrativi quali i Tribunali di sorveglianza, impossibilitati spesso a dare corso a tutte le richieste.

È forte la sensazione che questa occasione mancata sia diversa dalle altre e ciò perché quello che ci si attendeva – vale a dire una nuova forma di probation a cui dedicarsi con nuovi dispositivi anche teorici - era la risposta allo stimolo prodotto dalla nota sentenza "Torreggiani" del 2013, dalla quale sono scaturiti per la prima volta nuovi concetti come la "sicurezza dinamica" dentro gli istituti o la "messa alla prova" per gli adulti.

#### **5. L'esecuzione penale esterna come leva abilitante**

Alla luce di quanto fin qui detto, possiamo chiederci se gli uffici di esecuzione penale esterna - già strumenti per la realizzazione del percorso penale - non attendano un riconoscimento anche quali leve per l'abilitazione dei singoli, colpevoli di reato, e delle comunità di riferimento;

altrimenti non si capirebbe la ragione del nuovo Dipartimento in cui sono confluiti gli UEPE. Se, infatti, lo sviluppo locale va inteso come l'esito di un affrancamento dei singoli dagli ostacoli strutturali che impediscono loro di potersi emancipare e agire, allora ne consegue che non è sufficiente lavorare solo con i soggetti beneficiari delle misure alternative alla detenzione.

Come spiega bene Marta Nussbaum: “Garantire una capacità a una certa persona non è sufficiente a produrre stati interni di disponibilità ad agire; è almeno altrettanto necessario predisporre l'ambiente materiale e istituzionale in modo che le persone siano effettivamente in grado di funzionare”. [M. Nussbaum, 2002]

Sotto tale profilo, allora, si comprende bene che le sole capacità individuali, prive di un contesto strutturato in cui farle agirle liberamente, risultano del tutto inutili alla crescita individuale e allo sviluppo generale. Per questo, organizzazioni strutturate come gli UEPE possono lavorare anche per accrescere le “capacità combinate”, definite dalla somma delle capacità individuali e delle condizioni istituzionali e sociali in cui dette capacità interne funzionano.

Ne consegue che le misure alternative, strumento dell'esecuzione penale esterna, dovrebbero contribuire a creare territori abilitanti, vale a dire comunità in cui le risorse del singolo possano esprimersi e farlo crescere. Su questo occorrono politiche penitenziarie che sappiano identificare, oltre la pena, un piano di intervento che abbia come obiettivo le istituzioni dediti all'esecuzione della pena, quale attori di primo piano nella ricostruzione del legame sociale, la sola condizione per la tenuta della società italiana, ad oggi fragile e più che mai sull'orlo della disgregazione.

Di contro, è sempre più evidente, soprattutto ai tecnici della pena, che l'istituzione penitenziaria, se lasciata da sola, rischia di essere un altro contenitore compartmentato separato dalla legge, dal giudizio, ma soprattutto dalla comunità, quella stessa comunità da dove ha origine ogni forma di esclusione o criminalizzazione.

Del resto, se l'escluso viene lasciato al solo codice penale, ai dottori della legge o alla filantropia, è forte il rischio che l'istituzione penitenziaria diventi solamente e tristemente “guardiana delle case dei poveri”.

## 6. Bibliografia

Censis, rapporto annuale 2018

Statistiche [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

Bove Valeria, **La messa alla prova**, Quid Iuris n.3, 2018;

Buffa Pietro, **Prigioni. Amministrare la sofferenza**, Ed. Gruppo Abele, Torino, 2013;

Canepa, Marcheselli, Merlo, **Lezioni di diritto penitenziario**, Ed. Giuffrè, 2002;

Canepa, Merlo, **Manuale di diritto penitenziario**, Ed Giuffrè, 2008;

Colombo Gherardo, **Il perdono responsabile**, Ed. Ponte alle Grazie, 2011;

De Vito, **Camosci e Girachiavi. Storia del carcere in Italia**, Ed. La terza, 2009

Fiandaca Giovanni, **Prima lezione di diritto penale**, Ed. Laterza 2017

Fabio Fiorentin, **Osservatorio della giustizia penale- misure alternative alla detenzione**, 2017

2012 Ed Giappichellio, Torino;

Mannozzi e Lodigiani, **La giustizia riparativa: Formanti, parole e metodi**, Ed Giappichelli, 2017;

Nussbaum Marta, **Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone**, Il Mulino Bologna 2002. Pag 82

Rodotà Stefano, **Un'utopia necessaria**, Ed. Laterza 2016

Ruggiero Vincenzo, **Il delitto, la legge e la pena, la contro idea abolizionista**, Ed. EGA Gruppo Abele, 2011;

Vergani Emilio, **Costruire visioni. Fare il mondo come dovrebbe essere**, Exorma Ed., Roma 2016.

---