

**COPROGETTAZIONE “INTO THE COMMUNITY”:
PER LA COSTRUZIONE CONDIVISA DI PERCORSI PENALI DENTRO LO SPAZIO DI COMUNITÀ**

**DOCUMENTO PRELIMINARE DI COPROGETTAZIONE UFFICIO DISTRETTUALE DI ESECUZIONE
PENALE ESTERNA DI SALERNO**

PREMESSA

Le attuali linee guida dipartimentali esplicitate negli obiettivi programmatici generali del Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità di cui al Documento di Programmazione Generale 2024-2026 e nelle circolari di recente emanazione relative al sistema della esecuzione penale esterna valorizzano quale strumento per lo sviluppo di specifici percorsi ed opportunità trattamentali la coprogettazione prevista dal codice del terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Negli ultimi anni il settore dell'esecuzione penale esterna ha attraversato un processo di rinnovamento e riorganizzazione per effetto del quale si è gradualmente ampliato e consolidato un nuovo modello di risposta alla commissione dei reati, spostando l'asse della pena dal terreno del carcere a quello della comunità.

Al fine di dare attuazione a tali indicazioni, l'Ufficio Distrettuale di Salerno intende promuovere nel prossimo triennio per le città di Salerno, Avellino e Benevento e le relative province afferenti al distretto di competenza, un'esperienza di progettazione condivisa e partecipata con il territorio di riferimento. Come evidenziato dalla circolare del 5 ottobre 2023, n. 7, emanata dal DGMC - DGEPE *“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 di Giustizia di Comunità”*. A fondamento di tale scelta risiede la consapevolezza che la costruzione di percorsi di pena da eseguirsi in comunità non possa prescindere dal coinvolgimento diretto di quello stesso tessuto sociale entro i cui confini la persona in esecuzione di pena fa rientro con una rinnovata e mutata coscienza civile. Il sistema integrato degli interventi a livello territoriale segna il superamento del criterio basato sulla presa in carico individuale, dando così spazio alla multiprofessionalità degli interventi e al lavoro di comunità. Il lavoro di rete sulla persona permette, infatti, di creare connessioni di risorse e strategie costruendo concatenazioni di relazioni significative finalizzate al miglioramento del benessere dei singoli e della collettività.

Le agenzie pubbliche e private del territorio, sulla base di un accordo di partenariato volto a costruire una rete stabile di servizi territoriali, dovranno offrire all'utenza dei territori di Salerno, Avellino e Benevento reali opportunità di reinserimento sociale, attraverso percorsi di responsabilizzazione, di riflessione critica e di riparazione relativamente ai fatti di reato commessi.

Attraverso tale strumento gli Uffici del Distretto di Salerno intendono realizzare una progettazione congiunta finalizzata al reperimento di risorse funzionali alla realizzazione degli obiettivi dell'esecuzione penale esterna, da destinare all'ampliamento delle misure e sanzioni di comunità per un'inclusione sociale

che crei un intervento significativo sulla diminuzione dei tassi di recidiva e sull'incremento di sicurezza e benessere sociale.

LA COPROGETTAZIONE: RIFERIMENTI NORMATIVI

Il quadro normativo di riferimento della coprogettazione è costituito da:

- l'**articolo 118, comma 4** della Costituzione, in virtù del quale *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*;
- la **legge 7 agosto 1990, n. 241**, recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*;
- la **legge 27 dicembre 1997, n. 449**, recante *“Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”* che all'art. 43, commi 1 e 2 prevede che *“al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile. Le iniziative di cui al comma 1 devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti”*;
- la **legge 8 novembre 2000 n. 328**, recante *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”* che ha introdotto nell'ordinamento giuridico alcune disposizioni a favore dei soggetti del terzo settore, e in particolare degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni ed enti di promozione sociale, delle fondazioni, degli enti di patronato e di altri soggetti privati. Questi soggetti, ai sensi dell'art. 1 comma 5, partecipano attivamente alla progettazione e alla realizzazione concertata degli interventi. L'art. 5, al comma 2, prevede che, ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla stessa legge, gli enti pubblici promuovano azioni per favorire il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti del terzo settore la piena espressione della propria progettualità. Il comma successivo demanda alla Regione, previo un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, l'adozione di specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona. L'art. 19, comma 3, prevede che i soggetti del terzo settore partecipano all'accordo di programma di attuazione dei piani di zona, concorrendo alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. A tal fine sono previste specifiche forme di concertazione;
- la **legge regionale 23 ottobre 2007, n.11**;
- la **delibera dell'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione - n. 32 del 20 gennaio 2016** *“Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali”*;

- il **documento ANCI del maggio 2017** “La co-progettazione e il codice degli appalti nell’affidamento di servizi sociali - Spunti di approfondimento”;
- il **decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117**, recante il Codice del Terzo Settore, il cui art. 55 prevede;
 - “1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.*
 - 2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.*
 - 3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.*
 - 4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner”;*
- il **D.M. del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 31 marzo 2021, n. 72**, recante le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, disciplinato agli artt. 55 - 57 del codice del terzo settore;
- il 12° e 54° considerando la **direttiva europea 2014/23/UE del 26 febbraio 2014** sull’aggiudicazione dei contratti di concessione e il 4°, 5°e 114° considerando la direttiva europea 2014/24/UE del 26.02.2014 sugli appalti pubblici;
- la **comunicazione della Commissione della Comunità europea 26 aprile 2006**, SEC (2006) 516 “Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d’interesse generale nell’Unione europea”, la comunicazione del 26 aprile 2006 COM (2006) 177 e le decisioni del 28 novembre 2005 Dec. 2005/2673/CE e del 20 dicembre 2011 (C/2011 9389 – 2012/21/UE) riguardanti gli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico a imprese incaricate di servizi di interesse economico generale rispondenti a esigenze sociali.

L’ESECUZIONE PENALE ESTERNA: RIFERIMENTI NORMATIVI

Gli Uffici di esecuzione penale esterna sono articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, previsti dal Titolo II, Capo III, artt. 72 e ss. della

legge 26 luglio 1975 n. 354, recante “Norme sull’ordinamento penitenziario e sull’esecuzione delle misure privative e limitative della libertà” e successive modifiche e integrazioni.

Gli UEPE intervengono, su richiesta dell’autorità giudiziaria, per lo svolgimento delle indagini socio-familiari per l’applicazione delle misure alternative alla detenzione e delle inchieste utili a fornire i dati occorrenti per l’applicazione, la modifica, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza. L’indagine sociale viene condotta anche per proporre all’autorità giudiziaria il programma di trattamento da applicare ai condannati che chiedono di essere ammessi all’affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare.

L’UEPE, inoltre, riveste un ruolo centrale nell’ambito della procedura relativa alla sospensione del procedimento con messa alla prova, *ex art. 3, comma 1 legge 28 aprile 2014, n. 67*. La centralità dei compiti attribuiti all’UEPE appare evidente alla luce del dettato normativo, in particolare dell’art. 141- *ter* c.p.p. ai sensi del quale *“le funzioni dei servizi sociali per la messa alla prova, disposta ai sensi dell’articolo 168-bis del codice penale, sono svolte dagli uffici locali di esecuzione penale esterna, nei modi e con i compiti previsti dall’articolo 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. [...] l’imputato rivolge richiesta all’ufficio locale di esecuzione penale esterna competente affinché predisponga un programma di trattamento”*.

L’istituto della messa alla prova, in precedenza previsto solo nella legislazione minorile, è stato esteso agli adulti per reati con pena edittale pecuniaria o detentiva non superiore, nel massimo, ad anni quattro, ora esteso ad anni sei, per effetto dell’implementazione dell’elenco dei reati previsti dall’art. 550 c.p.p. operata dal d. lgs. 150/2022. L’esito positivo della prova, la cui valutazione è demandata all’autorità giudiziaria, comporta l’estinzione del reato.

Da ultimo, il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, cd. riforma Cartabia, ha introdotto le pene sostitutive delle pene detentive brevi, consistenti nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo, nella detenzione domiciliare sostitutiva e nella semilibertà sostitutiva *ex art. 20-bis c.p.*, così modificando la previgente disciplina di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

In questo scenario, il compito che viene affidato all’esecuzione penale esterna è di straordinaria importanza. Gli U.E.P.E. sono infatti chiamati a costruire ed elaborare percorsi rieducativi efficaci da svolgersi sul territorio. Ciò richiede la disponibilità di strumenti e risorse progettuali da proporre e verso cui indirizzare le persone. I percorsi proposti, sia in esecuzione di pena, che nell’ambito della messa alla prova, si pongono nella prospettiva di una giustizia che aiuti a costruire un cammino di riflessione, di responsabilizzazione e di inclusione socio lavorativa per il soggetto condannato o imputato.

Le diverse misure prevedono che la sanzione sia eseguita sul territorio - anziché all’interno di un istituto penitenziario - con prescrizioni e modalità impartite dall’autorità giudiziaria. Ad esse si affiancano i lavori di pubblica utilità, nella triplice declinazione di pena sostitutiva, di obbligo del condannato ammesso alla sospensione condizionale della pena, e, infine, quale obbligo dell’imputato in stato di sospensione del processo con messa alla prova.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per mezzo della **Raccomandazione (92)16**, rifacendosi al termine anglosassone *community sanction*, fornisce la seguente definizione di misura e/o sanzione alternativa o di comunità: sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore.

L'intervento dell'U.E.P.E. non può prescindere dal coinvolgimento delle realtà presenti sul territorio: anche la **Raccomandazione Europea (2010)1** fa esplicito riferimento alla necessità del coinvolgimento della comunità locale e della società civile nelle attività di *probation*. Sarà pertanto fondamentale creare e rafforzare alleanze e condivisione di intenti, affinché i percorsi siano mirati e significativi all'interno della cornice sopra descritta.

LA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI E LE RAGIONI DELLA COPROGETTAZIONE

Gli Uffici di esecuzione penale esterna nel dare attuazione ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria in punto di misure alternative alla detenzione e sanzioni di comunità collaborano con gli enti locali, le associazioni, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e private presenti nel territorio per l'azione di inclusione sociale.

Negli ultimi anni il sistema di esecuzione penale esterna ha continuato ad ampliarsi per effetto di progressive stratificazioni normative. In particolare, da ultimo, la riforma del sistema sanzionatorio penale, compendiata nel d. lgs. 150/2022, esprime la volontà di spostare l'asse della pena dal terreno del carcere a quello della comunità. Il progressivo ridimensionamento della pena carceraria sottende un deciso *favor* verso misure da eseguirsi in comunità e capaci di produrre effetti positivi di integrazione sociale, offrendo ai destinatari dell'intervento sanzionatorio messo in atto dallo Stato un'effettiva occasione di sperimentazione e di messa in discussione del proprio agito deviante.

In tale processo di cambiamento sono chiamati ad un ruolo di responsabilità tutti gli attori del sistema giustizia, di una giustizia che sia al servizio della comunità e che dia concretezza al ripensamento complessivo del sistema delle pene verso una più compiuta attuazione del dettato costituzionale.

Tale compito non può essere tuttavia assolto in via esclusiva dagli Uffici di esecuzione penale esterna, che necessitano della partecipazione e della collaborazione delle agenzie del territorio per favorire concretamente il recupero e il reinserimento sociale nella costruzione dei programmi di trattamento che possano dare risposte adeguate a situazioni multiproblematiche di carattere sociale, sanitario, psicologico e psichiatrico.

Si ritiene, infatti, che attraverso lo strumento della coprogettazione possano essere valorizzate le competenze del terzo settore, sia per ciò che concerne il *know-how* acquisito nel campo della progettazione

degli interventi, sia per l'apporto integrativo in termini di risorse che la procedura di coprogettazione comporta, aumentando e qualificando la realizzazione dei servizi offerti

Sarà importante, quindi, un rapporto stretto e costante con il territorio, promuovendo forme di collaborazione innovative che valorizzino le reti territoriali esistenti attraverso un approccio comunitario volto alla co-progettazione degli interventi.

Gli Uffici di esecuzione penale esterna, nell'ottica della prevenzione della recidiva, della responsabilizzazione degli autori di reato e nell'opera di reinserimento degli stessi nel tessuto sociale, devono poter avvalersi dei servizi territoriali operanti nella comunità locale. Si rende, pertanto, necessario rafforzare la collaborazione con gli Enti del Terzo settore e con le organizzazioni di volontariato. Essi rivestono un ruolo significativo nell'attività di sostegno dell'autore di reato e dei suoi familiari. Tale collaborazione, inoltre, risulta particolarmente utile nel processo di sviluppo della sicurezza della comunità e di miglioramento dell'immagine della giustizia.

In quest'ottica, lo strumento operativo della coprogettazione rappresenta certamente la modalità più funzionale alla realizzazione degli obiettivi dell'esecuzione penale esterna.

IL CONTESTO TERRITORIALE E L'UTENZA DEGLI UFFICI DI SALERNO, AVELLINO E BENEVENTO

Il territorio di competenza del Distretto di Salerno è particolarmente ampio e affaccia province tra loro distanti e diversificate quanto alla tipologia e alla percentuale di utenza in carico.

Si riportano di seguito, in distinte tabelle, i dati relativi alle sanzioni e misure di comunità per ciascun Ufficio afferente al distretto.

Le misure prese in esame riguardano l'affidamento in prova al servizio sociale, l'affidamento terapeutico, la detenzione domiciliare, la sanzione del lavoro di pubblica utilità e la messa alla prova, considerando anche gli incarichi riguardanti le indagini socio-familiari e di elaborazione dei programmi di trattamento.

DATI RELATIVI ALL'UEPE DI SALERNO

Tipologia di incarico	In corso al 01.01.2023	Pervenuti nel periodo	Totali nel periodo	In corso al 31.12.2023
Affidamento in prova	436	478	914	567
Detenzione domiciliare	181	197	378	230
Semilibertà	16	34	50	36
Libertà vigilata	49	34	83	67
LPU	27	17	44	27

Sospensione condizionale pena	0	3	3	3
MAP	363	475	838	530
Osservazione detenuti/casa lavoro/REMS	168	186	354	185
Osservazione liberi	46	308	354	98
Indagini	45	204	249	64
Indagini MAP	249	619	868	313
Progr. trattamento		35	35	29
Aggiornamenti osserv./indagini/progr. trattamento	9	32	41	12
Collaborazioni osserv./indagini/progr. trattamento	11	75	86	42
Collaborazione altri UEPE per misure/pene sost.	2	22	24	16
Trattamento	4	10	14	7
Totale	1611	2742	4353	2239

Con particolare riferimento al territorio della provincia di Salerno, i dati relativi alle misure alternative (totali nel periodo del 2023) confermano la prevalenza dei soggetti in affidamento in prova al servizio sociale, per un ammontare complessivo pari al 21% circa del totale dei soggetti in carico per misure e sanzioni di comunità. I detenuti domiciliari rappresentano, invero, circa il 9%. Con specifico riferimento al settore della *probation* giudiziaria, invece, si rappresenta che i soggetti in messa alla prova costituiscono il 20% del totale, mentre le indagini per messa alla prova ammontano al 19% del complessivo carico di lavoro.

Con riferimento alle pene sostitutive introdotte dalla c.d. riforma Cartabia, si sono registrati nel corso del 2023, circa una cinquantina di casi: numero che tiene conto sia degli incarichi per indagini che delle successive esecuzioni. Nel primo trimestre del 2024 si sta registrando un aumento delle richieste di programma per pene sostitutive oltre che un aumento delle esecuzioni, in particolare di lavoro di pubblica utilità sostitutivo e di detenzione domiciliare sostitutiva.

Quanto all'analisi dell'utenza in carico, non vi sono particolari variazioni rispetto a quanto riportato nel 2022; la percentuale di maschi è pari a circa l'88% dei soggetti in carico, quella delle donne, conseguentemente, si aggira intorno al 12% circa.

Pur essendo questi Uffici sempre più chiamati ad intervenire per persone in giovane età con l'incremento delle richieste di messa alla prova, la fascia maggiormente osservata nel primo semestre del 2023 è quella che va dai 30 ai 60.

Rispetto ai fabbisogni dell'utenza, per effetto dell'implementazione della normativa sulla messa alla prova e della recente normativa introduttiva delle pene sostitutive hanno chiesto è emersa la necessità per gli Uffici di esecuzione penale esterna di riparametrarsi su una tipologia di utenza ben diversa dai condannati in misura alternativa o in misura di sicurezza.

In particolare, lo sviluppo della messa alla prova ha ampliato la fascia di utenza afferente anche al ceto medio, che non presenta, in linea di massima, problematiche psicosociali ed economiche. Spesso le persone imputate o indagate richiedenti la messa alla prova sono socialmente e lavorativamente inserite e richiedono prevalentemente interventi di accompagnamento alla misura essendo nuove, generalmente, a fatti giudiziari. Tuttavia, a fronte di una misura che potrebbe apparire di facile gestione, si è osservato un aumento della complessità delle situazioni, derivante dalla presenza di più elementi di vulnerabilità. Queste situazioni richiedono un investimento significativo e l'intervento di figure professionali come lo psicologo, nonché l'attivazione di servizi sul territorio (in particolare del servizio dipendenze al fine di valutare la situazione del soggetto). Relativamente ai reati connessi alle violazioni del codice della strada, si sta registrando un aumento di imputati che presentano istanza di messa alla prova.

Nella esecuzione penale permane, invece, rilevante in termini quantitativi la tipologia di utenza caratterizzata da condizioni socioeconomiche problematiche. Relativamente alla fascia di utenza dei condannati richiedenti misure alternative, si può produrre un ulteriore distinguo. Spesso le persone condannate che non passano dal carcere mantengono una posizione sociale e lavorativa che, per quanto precaria, consente loro una certa "normalità". A carico delle persone condannate provenienti da una o più esperienze detentive c'è invece una maggiore difficoltà ad assicurarsi una vita familiare, sociale e lavorativa. Il carcere, infatti, spezza tutti i legami e crea un forte stigma sociale per coloro che lo attraversano.

DATI RELATIVI ALL'UEPE DI AVELLINO

Tipologia di incarico	In corso al 01.01.2023	Pervenuti nel periodo	Totali nel periodo	In corso al 31.12.2023
Affidamento in prova	54	58	112	62
Detenzione domiciliare	53	79	132	67

Semilibertà	1	3	4	1
Pene sostitutive	0	7	7	7
Libertà vigilata	29	15	44	27
LPU	19	14	33	11
Sospensione condizionale pena	0	0	0	0
MAP	138	213	351	126
Osservazione detenuti/casa lavoro/REMS	144	214	358	135
Osservazione liberi	5	21	26	11
Indagini	10	82	92	15
Indagini MAP	67	258	325	68
Progr. trattamento	0	6	6	3
Aggiornamenti osserv./indagini/progr. trattamento	4	23	27	8
Collaborazioni osserv./indagini/progr. trattamento	8	28	36	9
Collaborazione altri UEPE per misure/pene sost.	6	9	15	4
Trattamento	20	20	40	28
Totale	558	1050	1608	574

Con particolare riferimento alla provincia di Avellino, i dati relativi alle misure alternative (totali nel periodo 2023) evidenziano una percentuale di soggetti in affidamento in prova al servizio sociale pari al 7% circa del totale dei soggetti in carico per misure e sanzioni di comunità. I detenuti domiciliari rappresentano, invece, circa l'8%. Con riferimento al settore della *probation* giudiziaria, si rappresenta che i soggetti in messa alla prova costituiscono il 22% del totale, mentre le indagini per messa alla prova ammontano al 20% del complessivo carico di lavoro. A corredo dei dati sovraesposti, si rappresenta che la maggior parte dei detenuti dei quattro istituti di pertinenza dell'Ufficio (ai quali va aggiunta una REMS) provengono da province diverse da quella di Avellino.

È significativa la prevalenza di soggetti di sesso maschile e di nazionalità italiana, rispetto agli stranieri.

I giovani adulti sono stati presi in carico prevalentemente per sospensione del procedimento con messa alla prova.

Le specifiche peculiarità ed i bisogni di ogni utente si differenziano in base al contesto culturale e al territorio di residenza. Considerato il tipo di utenza e il contesto territoriale di riferimento, i bisogni espressi e rilevati riguardano soprattutto la stabilità lavorativa, la qualificazione professionale e l'esigenza relazionale attraverso una maggiore partecipazione alla comunità locale.

Se nella messa alla prova vi è una fascia di utenza che non presenta, nella maggior parte delle ipotesi, problematiche psico-sociali ed economiche, nell'esecuzione penale permane, invece, la tipologia di utenza recante tali problematiche. Al fine di riparare tali necessità, agli utenti viene fornito anche il supporto di figure quali lo psicologo, che, pur non svolgendo attività psicoterapeutica, facilita una maggiore consapevolezza del sé (punti di debolezza e di forza). Per favorire una maggiore consapevolezza degli illeciti commessi ed una adeguata revisione dei comportamenti *contra legem*, nel caso di soggetti affetti da dipendenze o da problemi di natura psichiatrica, si attivano servizi specialistici presenti sul territorio.

DATI RELATIVI ALL'UEPE DI BENEVENTO

Tipologia di incarico	In corso al 01.01.2023	Pervenuti nel periodo	Totali nel periodo	In corso al 31.12.2023
Affidamento in prova	24	32	56	39
Detenzione domiciliare	32	35	67	40
Semilibertà	2	7	9	7
Pene sostitutive	0	5	5	5
Libertà vigilata	22	11	33	22
LPU	8	10	18	13
Sospensione condizionale pena	0	0	0	0
MAP	42	71	113	66
Osservazione detenuti/casa lavoro/REMS	62	101	163	86
Osservazione liberi	1	11	12	5
Indagini	1	31	32	11
Indagini MAP	36	97	133	58
Progr. trattamento	0	5	5	1
Aggiornamenti osserv./indagini/progr. trattamento	1	9	10	3
Collaborazioni osserv./indagini/progr. trattamento	2	17	19	7
Collaborazione altri UEPE per misure/pene sost.	3	2	5	1
Trattamento	3	20	23	9
Totale	239	464	703	373

Dall'analisi dell'utenza di quest'Ufficio si evidenzia una maggiore presenza di maschi, le donne rappresentano l'11%, di età adulta; gli infra-venticinquenni si attestano intorno al 5% e riguardano soprattutto i procedimenti per MAP. Gli incarichi riguardano maggiormente i definitivi sia nelle osservazioni sia nelle misure alternative, gli imputati riguardano i procedimenti di messa alla prova o interventi presso la C.C. di Benevento nei confronti di detenuti giudicabili che presentano problematiche familiari. Il 40% delle attività è dato dalle misure alternative e sanzioni di comunità, l'altro 30% riguarda il lavoro nell'I.P.; delle indagini che rappresentano il 25% circa delle attività, maggiori sono quelle relative alla MAP. La percentuale delle misure alternative (affidamenti, detenzioni domiciliari e semilibertà) si attesta intorno al 19% mentre le misure di comunità (MAP e pene sostitutive) rappresentano il 17% circa, le sanzioni sostitutive sono ancora di lieve incidenza. I detenuti domiciliari rappresentano il 10% circa dei soggetti in carico, i liberi vigilati si attestano intorno al 6% e riguardano soprattutto i soggetti con problemi psichici inseriti nelle residenze sanitarie. Emerge una netta prevalenza di soggetti di nazionalità italiana, gli stranieri sono circa il 5%. Per quanto riguarda i soggetti affetti da dipendenze patologiche si rileva una percentuale pari al 10% circa; maggiore è il disagio economico e sociale rispetto al disagio psichico. La criminalità organizzata presenta una bassa percentuale dei soggetti residenti nella provincia: circa il 6%; le zone più interessate in tal senso sono quelle ai confini con Caserta. Un maggior numero si rileva presso la C.C. di Benevento, date le sezioni di alta sicurezza, i cui ristretti sono residenti anche in altre province. Per quanto riguarda i reati di violenza e maltrattamenti la percentuale di incidenza è del 7%. A tal proposito è stato sottoscritto in data 11.10.2019 un Protocollo d'intesa con la Procura di Benevento per la realizzazione di un sistema integrato di protezione delle vittime di reato ed istituito uno Sportello Ascolto presso la suddetta Procura, nonché un Tavolo tecnico inter-istituzionale a cui partecipa anche l'UEPE per la tutela delle vittime vulnerabili e della violenza di genere.

Considerato il tipo di utenza e il contesto territoriale di riferimento, i bisogni espressi e rilevati riguardano soprattutto l'inserimento lavorativo, la qualificazione professionale, l'esigenza relazionale attraverso una maggiore partecipazione alla comunità locale. I detenuti domiciliari presentano maggiori difficoltà a livello affettivo, relazionale, economico e di gestione della quotidianità date le restrizioni che comporta il tipo di misura.

La messa alla prova ha comportato una rimodulazione degli interventi degli Uffici vista la diversa tipologia di utenza: le persone imputate o indagate per lo più sono socialmente e lavorativamente inserite pertanto richiedono soprattutto interventi di accompagnamento rispetto alla riflessione critica e di accettazione della misura con la collaborazione di altre figure professionali quali ad esempio lo psicologo.

Le misure di sicurezza applicate ai soggetti con problemi psichiatrici presentano diverse criticità sia per la carenza di strutture residenziali sia per le difficoltà dei servizi di salute mentale a gestire i casi più gravi. L'Ufficio mantiene rapporti di collaborazione con le S.I.R. del territorio e con le comunità terapeutiche

e riabilitative per la salute mentale (L'Aquilone, Villa Carolina e Comunità Emmanuel) oltre che con il DSM.

Si ritiene, inoltre, che debbano essere di intensificati i percorsi di educazione alla legalità, di riflessione critica rispetto all'agito deviante, percorsi di responsabilizzazione e di risocializzazione finalizzati al reinserimento dei soggetti in carico al Servizio nel contesto sociale di riferimento.

L'Ufficio continuerà l'attività di promozione sul territorio per favorire l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in carico (soprattutto misure alternative) che presentano disagio in tal senso.

OBIETTIVI DELLA COPROGETTAZIONE E AMBITI DI INTERVENTO

OBIETTIVI

La coprogettazione per il triennio 2024 - 2026 si pone i seguenti obiettivi:

- Realizzare specifiche progettualità di sistema per assicurare percorsi di giustizia di comunità efficaci, tesi all'inclusione e all'acquisizione da parte delle persone sottoposte a misure penali di una maggiore consapevolezza rispetto al disvalore del fatto-reato.
- Incremento del benessere e della sicurezza delle comunità territoriali di appartenenza.
- Maggiore adeguatezza e rispondenza dei programmi trattamentali elaborati dall'Ufficio.
- Migliorare la qualità dei programmi trattamentali elaborati dall'Ufficio.
- Favorire la diminuzione della recidiva.

AMBITI DI INTERVENTO

Il progetto "Into the community" ha per oggetto iniziative, interventi e attività complesse da realizzare in partnership tra U.E.P.E., enti pubblici e soggetti del terzo settore, con la messa in comune di risorse. Sono individuati i seguenti ambiti di intervento:

A. CULTURALE, FORMATIVO, RICREATIVO E SPORTIVO

- Educazione alla legalità e alla cittadinanza attiva: sviluppare il senso civico, del bene comune, dei principi costituzionali, consapevolezza dei comportamenti a rischio e delle conseguenze connesse.
- Gestione delle emozioni e delle relazioni, violenza di genere: conflittualità, aggressività, rabbia, meccanismi di negazione. Supporto alla genitorialità.
- Attività socializzanti: attività culturali, ricreative, laboratoriali e sportive.
- Gestione delle dinamiche relazionali nell'uso dei social e dei sistemi informatici, alfabetizzazione informatica.

B. ORIENTAMENTO PROFESSIONALE

- Orientamento e accompagnamento al lavoro: gestione di un colloquio di lavoro, stesura del curriculum, pratiche amministrative correlate.

- Rilevazione delle competenze e accompagnamento alle risorse del territorio che offrono inserimento lavorativo, tirocini e formazione professionalizzante.

C. MEDIAZIONE CULTURALE E LINGUISTICA

- Comprensione dei contenuti delle ordinanze e della legislazione, supporto ai colloqui degli operatori.
-Accompagnamento alle risorse del territorio per alfabetizzazione.

Gli interventi dovranno essere rivolti a soggetti in esecuzione penale o in messa alla prova e, a partire dalle finalità e dagli obiettivi sopra descritti.

Nell'ambito della coprogettazione si rileva l'esigenza di approfondire il tema dei:

- Delitti contro la personalità individuale, la libertà personale, in particolare, reati legati alla violenza di genere, conflitti intrafamiliari e maltrattamenti in famiglia;
- Reati relativi alla violazione del codice della strada, uso e abuso di alcool e sostanze;

Le finalità potranno essere raggiunte avvalendosi delle seguenti azioni:

1. Percorsi di potenziamento dei programmi di trattamento con attività specifiche per categorie di reato;
2. Attività individuali o di gruppo di supporto psicologico che, partendo dalla consapevolezza del reato, si inseriscano nel contesto più ampio della storia familiare e penale dell'utente;
3. Attivazione di servizi di mediazione linguistica, culturale e penale;
4. Iniziative di riflessione con strumenti di particolare efficacia e innovatività o percorsi di sperimentazione dell'uso di tecniche meditative volte ad incrementare la consapevolezza.

Il numero di destinatari delle attività previsto nel triennio è di circa 360 utenti [A. 250 persone; B. 90 persone; C. 20 persone].

METODOLOGIE DI INTERVENTO

Nell'attivazione dei percorsi dovranno essere utilizzati gli strumenti tradizionali delle professioni d'aiuto e, soprattutto, metodi e strumenti specificamente orientati al paradigma dello sviluppo e dell'*empowerment*. Ciò consentirà di intrecciare in maniera salda metodi e contenuti in un percorso che favorisca la progressiva inclusione e condivisione comunitaria e, contestualmente, una correlativa implementazione della riflessione e della rielaborazione critica proattiva da parte degli utenti.

Negli ultimi anni, anche per effetto dell'esperienza pandemica, si sono affacciate e affermate metodologie di intervento, quali i colloqui e gli incontri da remoto in grado di riscontrare eguale efficacia agevolando allo stesso tempo esigenze. Pur nella consapevolezza che tale metodologia non possa in alcun modo sostituire la relazione personale e in presenza, si è certamente evidenziato il vantaggio di proposte online, soprattutto in situazioni di particolare distanza geografica - con difficoltà di spostamento - o con rigide limitazioni imposte dall'Autorità giudiziaria per la misura in esecuzione.

Si è valutato pertanto che sia necessario per la nuova triennalità di coprogettazione ipotizzare, dove possibile, attività che possano essere svolte sia in presenza che da remoto, eventualmente supportando

l'utenza, dove necessario, nell'acquisizione di competenze informatiche di base per poter usufruire del percorso.

Le situazioni con cui l'UEPE entra in contatto sono spesso connotate da povertà culturale/economica/di reti familiari e sociali in cui la vicenda penale rappresenta solo una parte delle difficoltà ed è espressione di un disagio profondo. Su tali situazioni si ravvisa la necessità di poter contare sulla **figura di un Tutor** in grado di seguire i percorsi e le attività proposte nell'ambito del progetto, sostenendo ed accompagnando gli interessati verso le risorse del territorio deputate ad intervenire sui bisogni primari, facilitandone l'inclusione sociale e lavorativa. Risulta essenziale nel lavoro di inclusione degli autori di reato un rapporto stretto e costante con il territorio che favorisca l'attività di raccordo con le reti esistenti. Un accompagnamento efficace può essere strumentale ad un cammino di responsabilizzazione personale dell'autore di reato e ad un reale reinserimento sociale che perduri anche oltre la conclusione della pena con l'obiettivo di prevenire la recidiva e di ridurre la frattura sociale creata col reato.

Altresì indispensabile è il ruolo di **attivatore di comunità locale**. Questa figura ha tra i suoi scopi di individuare i soggetti che possono intervenire nell'ambito dei percorsi penali, come beneficiari di specifiche azioni restitutorie da parte degli autori di reato; realtà associative, istituzioni, privato sociale, possono diventare contesti in cui si esegue una pena "utile" che assume un forte significato per l'autore di reato nello sperimentarsi in situazioni di servizio alla comunità.

Allo stesso tempo tali realtà possono costituire contesti da sensibilizzare e da attivare in un'ottica di prevenzione. Utile sarà costruire accordi di collaborazione con i soggetti coinvolti, tenendo presente l'importanza di sostenerli e rimotivarli.

Tale figura sarà tanto più efficace, quanto più avrà una pregressa conoscenza del territorio e una valida competenza relazionale.

La **dimensione valutativa** rappresenta il caposaldo a partire dal quale focalizzare la qualità dell'impianto progettuale complessivo, la sua capacità di inserirsi in una prospettiva di *welfare* generativo e di conseguenza la sua sostenibilità ed utilità complessiva. Sarà necessario che in tale dimensione emergano gli elementi di valutazione che tendano a far risaltare l'impatto complessivo delle azioni sul benessere della comunità predisponendo meccanismi valutativi, con l'ausilio di strumenti qualitativi e quantitativi, delle attività della coprogettazione, tra i quali il monitoraggio periodico degli interventi e la valutazione ex post che faccia il punto su efficacia, efficienza e impatto.

Se l'obiettivo è la ricostruzione di legami positivi e significativi con le comunità territoriali di riferimento, parte cruciale dell'intero progetto consiste nella condivisione e restituzione ai territori delle tappe affrontate, dei risultati raggiunti, delle difficoltà e dei nodi critici attraversati.

STRUMENTI DI GESTIONE

La strutturazione e la realizzazione di un impianto progettuale così saldamente ancorato al modello teorico della giustizia di comunità, richiede un supporto continuo e solido al lavoro quotidiano degli operatori (professionali e/o volontari) appartenenti ai diversi enti coinvolti.

Le attività dovranno prevedere strumenti, modalità e tempi per il presidio e il controllo e la rendicontazione puntuale degli interventi.

Gli strumenti di governance saranno previsti per condurre i processi decisionali e le comunicazioni sia tra partner pubblico e privato, sia tra i diversi livelli di organizzazione.

Altresì, è necessario coniugare le modalità tradizionali di supervisione sui casi con strumenti e metodi innovativi, capaci di accompagnare un costante monitoraggio del processo e di entrare in assonanza con quanto proposto ai destinatari della coprogettazione.

A loro volta gli utenti dovranno poter esprimere - al termine del percorso - un'autovalutazione dei risultati raggiunti, dando altresì un *feedback* sull'esperienza vissuta.

Un valore aggiunto, al fine di ottimizzare le risorse a favore dell'utenza e della comunità civile, sarà la capacità di operare in sinergia con altri progetti del territorio, come ad esempio quelli finanziati dalla Cassa delle Ammende e con le altre risorse economiche e progettuali messe a disposizione dalla Regione (misure per il reinserimento occupazionale).

SOGGETTI INVITATI A MANIFESTARE LA PROPRIA DISPONIBILITÀ ALLA COPROGETTAZIONE

Sono invitati a manifestare la propria disponibilità alla coprogettazione tutti i soggetti del terzo settore che, in qualsiasi forma, singola o associata, siano interessati ad operare per lo sviluppo dei contenuti indicati nel presente documento.

Sono Enti del terzo settore, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del terzo settore.

PROCEDURA

La procedura di progettazione si sviluppa in più fasi:

- Pubblicazione di avviso di manifestazione di interesse per la selezione dei soggetti idonei con cui sviluppare le attività di coprogettazione e realizzazione - nel territorio del distretto di Salerno - di

una rete innovativa, integrata e diversificata dei servizi. Attraverso una procedura di evidenza pubblica, nel rispetto delle norme di legge e dei criteri di selezione, si prevede la pubblicazione di un avviso diretto a verificare l'interesse e la disponibilità di formazioni sociali senza fini di lucro, operanti nei territori sopra indicati, a definire in modo partecipato un progetto sociale di rete per l'attuazione del programma oggetto di coprogettazione e a gestire lo stesso in partenariato pubblico/privato. I soggetti che si candidano rispondendo all'avviso di manifestazione di interesse dichiarano in maniera esplicita e consapevole di voler costituire un'apposita Associazione Temporanea di Scopo (ATS) finalizzata alla realizzazione del presente percorso di coprogettazione con gli altri soggetti del terzo settore eventualmente dichiarati idonei a seguito della procedura di selezione.

- Istruttoria per l'individuazione del partner progettuale mediante valutazione delle candidature pervenute da parte di una commissione tecnica con applicazione dei criteri previsti dall'avviso pubblico. La commissione valuterà sia i requisiti soggettivi delle candidature sia la sussistenza dei requisiti relativi ai contenuti delle proposte progettuali. Al termine della fase istruttoria la commissione tecnica procederà all'ammissione alla co-progettazione dei soggetti partecipanti che hanno ottenuto una valutazione di idoneità, previa costituzione tra gli stessi di una Associazione Temporanea di Scopo (ATS) finalizzata alla coprogettazione.
- Coprogettazione per l'elaborazione del progetto definitivo dei servizi e degli interventi, in forma concertata, tra enti pubblici sottoscrittori dell'accordo *ex art. 15 l. 241/1990* e partner progettuali privati costituiti in ATS, partendo dalle proposte progettuali selezionate come idonee. Il processo di coprogettazione si svolge, attraverso fasi successive di approfondimento e di definizione degli elementi e dei contenuti progettuali, fino al raggiungimento del livello di sviluppo e di dettaglio richiesti da una progettazione di tipo "esecutivo". L'elaborazione del progetto definitivo dovrà, comunque, tendere a ricondurre ad un unico progetto condiviso i diversi contributi e proposte progettuali selezionati, garantendo livelli di coerenza con gli stessi e non contenendo modifiche e variazioni tali da alterarne, sotto il profilo tecnico ed economico, le caratteristiche e gli elementi essenziali. Il progetto definitivo comprende il piano economico-finanziario, l'assetto organizzativo, il sistema di monitoraggio e di valutazione. Fasi ulteriori di progettazioni integrate di dettaglio potranno essere riattivate nel corso del periodo di attuazione dei programmi oggetto di coprogettazione.
- Negoziazione dell'accordo procedimentale a conclusione della fase di coprogettazione tra il partner pubblico e i partner progettuali privati costituiti in ATS. La negoziazione è finalizzata a definire in modo congiunto i contenuti dell'accordo di collaborazione per la realizzazione del progetto definitivo condiviso nella fase di coprogettazione.

- Stipula dell'accordo procedimentale. Conclusa positivamente la fase di negoziazione dei contenuti dell'accordo procedimentale, previa approvazione degli atti della procedura con provvedimento del Dirigente responsabile del Servizio, tra il partner pubblico e il partner progettuale privato è stipulato, nella forma della convenzione, l'accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 11 della legge 12 agosto 1990 n. 241 e dell'art. 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449.

L'esito di questo percorso suddiviso in fasi è la costituzione di un partenariato pubblico/privato sociale da realizzare attraverso:

- una organizzazione temporanea costituita tra partner pubblico e partner privati (raggruppati in ATS) per l'integrazione temporanea delle rispettive organizzazioni,
- risorse e competenze ai fini della coproduzione e cogestione dei servizi e delle attività co-progettate;
- la concessione di misure di collaborazione pubblica di tipo organizzativo, economico e finanziario a sostegno della partecipazione, priva di finalità di lucro, dei partner progettuali, all'esercizio della funzione pubblica sociale;
- risorse pubbliche, con funzione compensativa e non corrispettiva, concesse solo a titolo di copertura e rimborso dei costi vivi effettivamente sostenuti, rendicontati e documentati dal partner progettuale;
- l'obbligo di restituzione, a consuntivo, di quanto eventualmente percepito in eccedenza rispetto ai costi effettivamente sostenuti.

TEMPISTICHE E CRONOPROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ

Lo sviluppo dell'iter procedurale soprarichiamato potrà avere le seguenti tempistiche indicative:

- giugno-luglio 2024: approvazione del documento preliminare;
- settembre 2024: pubblicazione di avviso di manifestazione di interesse;
- ottobre 2024: istruttoria per l'individuazione del partner progettuale;
- novembre- dicembre 2024: coprogettazione mediante elaborazione del progetto definitivo dei servizi e degli interventi, in forma concertata, tra ente pubblico e partner progettuale privato e negoziazione e stipula dell'accordo procedimentale.

La durata della convenzione relativa alla coprogettazione è annuale, con opzione di rinnovo per non più di una volta, secondo quanto di seguito specificato ed a partire dalla data di sottoscrizione della convenzione stessa.

Al termine di detto periodo la convenzione sarà sottoposta a valutazione, onde verificare:

- a. L'efficacia degli interventi esperiti;

- b. La disponibilità delle risorse finanziarie pari a quelle disponibili per la prima annualità, necessarie per la prosecuzione degli interventi;
- c. La possibilità di una implementazione del progetto - nei limiti del 20% dell'importo complessivo stimato della coprogettazione - e di un potenziamento della rete di enti pubblici disponibili a partecipare alla coprogettazione, previa integrazione dell'accordo interistituzionale *ex art.* 15 l. 241/1990;
- d. La possibilità di un potenziamento ed implementazione degli interventi, susseguente ad eventuali incrementi delle variabili di cui ai precedenti punti, ferme restando l'estensione territoriale, le linee progettuali e gli obbiettivi contenuti nel presente documento.

La valutazione di cui sopra dovrà essere conclusa entro i trenta giorni susseguenti la data di scadenza annuale della coprogettazione, onde procedere:

- Al rinnovo della convenzione, (ove si renda opportuna la riformulazione di aspetti relativi alle modalità tecniche di realizzazione degli interventi oggetto della co-progettazione al fine di incrementarne l'efficacia attesa, fermo restando quanto statuito dal piano economico- finanziario preventivo originario) in caso di invarianza delle risorse di cui alla precedente lettera b disponibili per la successiva annualità;
- Al mancato rinnovo della medesima, in caso di avveramento della condizione negativa della indisponibilità – a causa di mancati stanziamenti di bilancio - delle risorse finanziarie dedicate di cui alla precedente lettera b.;