

ALLEGATO 1

DOCUMENTO PRELIMINARE DI COPROGETTAZIONE

UIEPE DI NAPOLI E UEPE DI CASERTA

Premessa

La co-progettazione rappresenta una modalità operativa di collaborazione e di cooperazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni pubbliche e del privato sociale.

Attraverso tale strumento l'UIEPE per la Campania e l'UEPE di Caserta 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 peculiarità del lavoro nella dimensione comunitaria è proprio quella di dirigere l'azione professionale verso la partecipazione delle persone che vivono in una comunità specifica, per realizzare processi di cambiamento e sviluppo, partendo dalle indicazioni stesse della comunità e dall'utilizzo, innanzitutto delle risorse interne sviluppando processi democratici e partecipativi, in grado di potenziare l'autodeterminazione della comunità stessa.

Sin dalla promulgazione della legge n. 354/1975 si inizia a parlare del coinvolgimento della comunità esterna (art 17 O.P.) nelle attività rieducative e risocializzanti dei condannati introducendo la possibilità dell'ingresso in carcere dei volontari (art. 78 Op) quali rappresentanti della società civile direttamente nell'attività rieducativa e la partecipazione alle attività culturali ricreative realizzate negli istituti di pena, inglobando così l'esterno – la società – all'interno; ciò anche in linea con il principio di solidarietà sancito dall'art 2 della costituzione e con quanto valorizzato anche dalla legge quadro n 328/2000.

L'attività degli Uepe nasce già nella sua natura di collegamento sia con che verso l'esterno, esterno da dove hanno origine le storie delle persone ma anche in senso più ampio come dimensione che ha in sé non solo i servizi e le strutture ma anche elementi intangibili come la cultura ed i valori.

La nuova visuale proposta dalle recenti normative di probation e le indicazioni operative nelle circolari della Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna spingono ad implementare i contatti e le collaborazioni con l'esterno, con il territorio e con la comunità per realizzare le misure così dette di comunità, proponendo una co-responsabilità non solo nella gestione delle misure , ma anche nella costruzione di percorsi responsabilizzanti volti a creare condizioni di legalità che si riversano nella comunità stessa. Una comunità che oltre a saper individuare opportunità e risorse al proprio interno, sa come farsi carico dei suoi problemi – anche penali – dei propri cittadini anche come dovere civico. Spostando il baricentro dell'esecuzione di pene e misure nella Comunità queste acquistano un valore diverso anche per la persona che da un lato può trovare soccorso e aiuto e dall'altro rendere visibile un impegno, una restituzione per i fatti commessi.

Questo significa creare una giustizia di comunità, che prevede il superamento dell'idea che l'esecuzione della pena sia un fatto privato tra il condannato e lo Stato, che si svolge senza rapporti con il mondo esterno ¹

¹ Isabella Mastropasqua, " L'assistente sociale nella giustizia minorile e di comunità", Maggioli editore, 2018

Solo coinvolgendo sempre più la comunità, questa si convincerà che il senso maggiore di giustizia è lontano dal concetto di carcere. I servizi della Giustizia e i sistemi di welfare (enti locali, forze produttive, terzo settore) devono lavorare congiuntamente nella progettazione e nella realizzazione dei percorsi di recupero e risocializzanti degli autori di reato. La collettività toccherà così con mano la rieducazione del trasgressore, sia esso imputato o condannato, minorenni o maggiorenni, e ciò permetterà al nostro sistema penale di avvicinarsi sempre più ai valori della nostra Costituzione e agli standard normativi europei.

Oggi, rispetto al passato dove l'intervento si attuava esclusivamente in carcere e le misure alternative erano limitate sia nella qualità che nella quantità, è necessario un intervento pluridimensionale, sia nella molteplicità delle figure del trattamento individualizzato quali psicologi, educatori, mediatori culturali; sia nella molteplicità di altre agenzie del territorio, territorio che assume oggi un ruolo centrale come ricorda quel "di comunità" nel nome stesso del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, deputato a seguire misure e sanzioni penali.

Negli ultimi anni il settore dell'esecuzione penale esterna ha attraversato un processo di rinnovamento e riorganizzazione che ha portato, ad ampliare e consolidare un nuovo modello di risposta alla commissione dei reati, implementando e potenziando il ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione, attraverso percorsi che, pur mantenendo la natura sanzionatoria, siano in grado di sostenere il reinserimento sociale e, nel contempo, di rafforzare la dimensione riparativa della giustizia penale.

È fondamentale dunque porre attenzione al cittadino inteso come persona nella sua globalità e portatore di diritti, superando l'anacronistico concetto basato su interventi frammentati sulla persona ma considerando che la persona/cittadino è «una» anche se molteplici sono i suoi problemi o complessa è la situazione in cui vive. Il lavoro di rete sulla persona permette di creare connessioni di risorse e strategie costruendo concatenazioni di relazioni significative finalizzate al miglioramento del benessere dei singoli e della collettività. Il collegamento tra i vari soggetti della rete accresce la consapevolezza delle responsabilità di tutte le componenti della società verso il bene dei suoi membri.

L'art. 3 della carta costituzionale, che sancisce il dovere dello Stato di rimuovere gli ostacoli di «ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana», è un richiamo forte alla corresponsabilità di tutte le componenti dello Stato per lo sviluppo del bene comune. Il monito costituzionale richiama tutti gli Enti e le strutture (nonché i cittadini singoli o associati) al dovere della solidarietà e della collaborazione.

Gli UEPE si trovano a coniugare istanze ed esigenze diverse, quali esigenze dei condannati ed esigenze delle vittime, controllo sociale e rieducazione, legalità e riparazioni, esigenze della persona seguita in misura o sanzione ed esigenze della comunità: appare quindi indispensabile un intervento di rete, e la collaborazione con i servizi territoriali e il terzo settore.

Le agenzie pubbliche e private del territorio, sulla base di un accordo di partenariato, dovranno offrire all'utenza dei territori di Napoli e Caserta reali opportunità di reinserimento sociale, attraverso percorsi di responsabilizzazione, di riflessione critica e di riparazione relativamente ai fatti di reato commessi.

Pertanto, l'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna di Napoli si propone, per le città di Napoli, Caserta e le loro province, di costruire una rete stabile di servizi territoriali, attraverso l'attuazione di percorsi definiti e condivisi in sede di co-progettazione, valorizzando la peculiarità degli Enti del Terzo Settore.

1. La Co-progettazione: riferimenti normativi

Il Quadro di riferimento normativo della co-progettazione è costituito da:

- **l'articolo 118 comma 4 della Costituzione;**

- **la legge 7 agosto 1990, n. 241**, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”;

- **la Legge 449/1997 art. 43 commi 1 e 2**, “Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica” 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**, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” 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 Codice del Terzo Settore approvato con Decreto Legislativo 117/2017 che all'art. 55** riporta:

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 12° e 54° considerando la **direttiva europea 2014/23/UE del 26.02.2014** 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 26.4.2006**, 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.
 - **D.M. 31.03.2021**, Il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali adotta le "linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore negli artt. 55/57 del Decreto Legislativo. n. 117/2017

2. L'esecuzione penale esterna: riferimenti normativi del settore

Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna si collocano all'interno del Ministero della Giustizia nell'ambito del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità e sono disciplinati dal **Titolo II, Capo III (artt. 72 e ss) della legge 26 luglio 1975 n.354** "*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 inchieste utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modifica, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza, nonché per lo svolgimento delle indagini socio familiari per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione ai condannati. 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 e alla detenzione domiciliare.

L'UEPE, inoltre, riveste un ruolo centrale in tutte le fasi del procedimento della Messa alla prova e, quindi, per gli imputati che fanno richiesta di **sospensione del procedimento con messa alla prova ex art 3 co,1 L.67/2014**. La centralità dei compiti attribuiti all'UEPE appare evidente dal dettato dei vari articoli che vi fanno più o meno riferimento, ossia il 141 ter c.p.p. con il quale il legislatore chiarisce che "le funzioni dei servizi sociali per la messa alla prova sono svolte dagli Uffici di esecuzione penale esterna, nei modi e con i compiti previsti dall'articolo 72 della legge 354/75 e successive modificazioni" – e dall'articolo 118 comma 8 del regolamento attuativo di tale legge.

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 (Riforma Cartabia). Con l'esito positivo della prova è prevista l'estinzione del reato.

Il Decreto Legislativo 150/2022 (Riforma Cartabia) ha introdotto le sanzioni sostitutive (LPU sostitutivo, detenzione domiciliare sostitutiva, semilibertà sostitutiva) modificando la disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, disciplinate dalla legge 24 novembre 1981, n.689. In questo scenario, il compito che viene affidato all'esecuzione penale esterna è di straordinaria importanza. Gli UEPE 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 pena, che nell'istituto 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 dal magistrato. Ad esse si affiancano i lavori di pubblica utilità, nella triplice declinazione di sanzione penale alternativa, di obbligo del condannato ammesso alla sospensione condizionale della pena, ed, infine, quale obbligo dell'imputato in stato di sospensione del processo e messa alla prova.

L'intervento dell'U.E.P.E. non può prescindere dal coinvolgimento delle realtà presenti sul territorio: anche **la Raccomandazione Europea R (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.

3. La programmazione degli interventi e le ragioni della co-progettazione

Gli Uffici di esecuzione penale esterna sono strutture che provvedono all'esecuzione delle misure alternative alla detenzione e delle sanzioni di comunità e che, a tal fine, 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 attraverso una serie di interventi normativi, in ultimo la Riforma Cartabia, che ha potenziato il ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione in carcere.

Il coinvolgimento delle agenzie pubbliche e private della comunità appare quindi necessario per favorire concretamente il recupero e il reinserimento sociale, attraverso dei programmi di trattamento che possano dare risposte adeguate a situazioni complesse di tipo sociale, sanitario, psicologico e psichiatrico e, nel contempo, di rafforzare la dimensione riparativa della giustizia penale.

Sulla base degli impulsi provenienti dalle Direzioni Generali attraverso le circolari e gli obiettivi programmatici generali del Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità per il prossimo triennio (2024/26) si sottolinea l'importanza di valorizzare il sistema integrato degli interventi a livello territoriale attraverso il superamento del criterio basato sulla presa in carico individuale, dando così spazio alla multi-professionalità degli interventi e al lavoro di comunità.

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 co-progettazione rappresenta certamente la modalità più funzionale alla realizzazione degli obiettivi dell'esecuzione penale esterna.

4. Il contesto territoriale e l'utenza degli UEPE di Napoli e Caserta

Il territorio di competenza per i soggetti in carico all'UIEPE per la Campania registra la più alta densità di popolazione d'Italia ed una delle più alte percentuali di criminalità.

Si riportano di seguito (Tab. 1 e 2) i dati relativi alle sanzioni e misure di comunità.

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.

L'esame dei dati in questione permette di evidenziare, in primo luogo, la notevole incidenza degli incarichi relativi alle sanzioni di comunità (Messa alla Prova e LPU) e la prevalenza delle detenzioni domiciliari rispetto agli affidamenti in prova al servizio sociale.

Tabella 1

UIEPE NAPOLI CATEGORIA	IN CORSO AL 01.01.2023	Pervenuti nel periodo	Totali nel periodo	In corso al 31.12.2023
Affidamento in prova	1219	1188	2407	1404
Detenzione domiciliare	1489	1523	3012	1677
Semilibertà	139	82	221	140
Libertà vigilata	179	111	290	204
LPU	27	51	78	42
Sospensione condizionale pena	0	5	5	3

MAP	736	1220	1956	830
Osservazione detenuti/casa lavoro/REMS	134	395	529	257
Osservazione liberi	78	471	549	179
Indagini	129	971	1100	163
Indagini MAP	728	1443	2171	743
Progr. trattamento	0	45	45	18
Aggiornamenti osserv./indagini/progr. trattamento	3	74	77	23
Collaborazioni osserv./indagini/progr. trattamento	323	804	1127	391
Collaborazione altri UEPE per misure/pene sost.	18	46	64	23
Trattamento	22	14	36	13
Totale	5224	8443	13667	6110

Quanto alle pene sostitutive introdotte dalla c.d. Riforma Cartabia, il numero che comprende sia gli incarichi per indagini che le esecuzioni delle stesse, nel 2023, è di circa cento casi in continuo aumento.

Rispetto alla “tipizzazione” dell’utenza in carico, la percentuale di donne in carico è del 10.3% circa, mentre la percentuale delle persone non italiane in carico rispetto alla totalità dell’utenza è pari al 3,7%; tali numeri riguardano prevalentemente persone in stato di disagio, immigrate a vario titolo; le percentuali variano a seconda dei settori operativi territoriali di appartenenza e sono più elevate laddove il territorio presenta strutture e presidi di aiuto (campi nomadi, mense per i poveri, sportelli sanitari della CRI, ecc.).

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 59 con una maggior prevalenza della fascia d’età che va dai 40-49 anni.

Rispetto ai fabbisogni dell’utenza, l’implementazione della normativa sulla messa alla prova nonché la nuova normativa che ha introdotto le pene sostitutive, hanno chiesto a questo Ufficio di riparametrarsi su una tipologia di utenza ben diversa dai condannati in misura alternativa o in misura di sicurezza.

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 nuovi, generalmente, a fatti giudiziari.

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.

Per i condannati e spesso per i soggetti che, dopo la condanna, esperiscono misure di sicurezza, si rende necessaria una rete a maglie più fitte, che possa assicurare interventi di sostegno per le difficoltà che si incontrano nell’affettività, nella genitorialità, nel recupero dei rapporti (e quindi consulenze, tutor familiari, interventi specialistici ecc.), ma anche opportunità di formazione (corsi serali presso i CPIA, una formazione specifica data da progetti, un aggiornamento professionale con l’avvio a tirocini formativi).

Per quanto concerne il territorio dell’UEPE di Caserta, per quanto emerge dall’analisi dei procedimenti pervenuti nell’anno 2023, si rileva che la fascia di utenza maggiormente seguita è quella compresa tra i 36 ed i 45 anni, è di genere maschile ed è di nazionalità italiana.

Vi è un’elevata incidenza dei condannati in misura alternativa (73 %) a fronte degli indagati/imputati in sospensione del procedimento con messa alla prova (27 %). Nell’ambito delle misure alternative si osserva una netta prevalenza delle detenzioni domiciliari rispetto all’affidamento in prova al servizio sociale.

I soggetti tossicodipendenti ed alcolodipendenti non costituiscono la tipologia principale di utenza seguita anche se si è avuto un aumento delle persone con problematiche di dipendenza ammesse all’affidamento terapeutico ex art. 94 DPR 309/90 che costituiscono all’incirca il 9 % degli affidamenti in carico al servizio.

La provincia di Caserta presenta una situazione molto disomogenea sia sotto il profilo della densità di popolazione sia in merito alla distribuzione sul territorio dei soggetti in esecuzione penale. Infatti, se in alcune zone soprattutto dell’entroterra e dell’alto casertano vi è un numero di procedimenti sicuramente ridotto oltre che una densità di popolazione bassa, in altre zone le percentuali di procedimenti in carico sono molto alte ed altrettanto alta è la densità della popolazione ivi residente. Il contesto territoriale appare avere un’influenza anche nella tipologia di reati e di procedimenti ad essi correlati.

Nelle zone dell’entroterra e collinari/montane si registra una maggiore incidenza di reati di non elevato allarme sociale che generano un percentuale maggiore di incarichi finalizzati alla sospensione del procedimento con messa alla prova. In altri territori come l’agro aversano o il litorale domitio, si osserva invece una tipologia di reati di maggiore allarme sociale con un’incidenza più elevata di misure alternative e/o di detenzioni in carcere.

In modo particolare in questi ultimi territori si osserva una seria condizione di povertà di risorse ed opportunità di inclusione sociale.

In costante e rilevante aumento è il numero di incarichi gestiti per la sospensione del procedimento con messa alla prova. Resta prevalente il ricorso a tale istituto per reati connessi alle violazioni del codice della strada anche se, tenuto conto delle innovazioni contenute nella Riforma Cartabia, si sta ampliando il numero dei procedimenti in carico per altre tipologie di reato.

Ancora poco significativo è il numero degli incarichi relativi alle pene sostitutive anche se in questo inizio del 2024 si sta osservando un graduale incremento delle richieste che pervengono dall’Autorità Giudiziaria.

Tutto quanto sopra considerato, vi è la chiara necessità di proseguire nell'attività di stimolo del tessuto sociale affinché risponda in termini positivi rispetto alla possibilità di collaborare con il servizio per costruire occasioni di inclusione sociale e di accoglienza.

Tabella 2

UEPE CASERTA CATEGORIA	IN CORSO AL 01.01.2023	Pervenuti nel periodo	Totali nel periodo	In corso al 31.12.2023
Affidamento in prova	227	256	483	308
Detenzione domiciliare	331	371	702	418
Semilibertà	13	8	21	11
Pene sostitutive	0	15	15	14
Libertà vigilata	134	66	200	161
LPU	3	12	15	9
Sospensione condizionale pena	0	3	3	3
MAP	148	348	496	233
Osservazione detenuti/casa lavoro/REMS	521	724	1245	824
Osservazione liberi	23	69	92	32
Indagini	117	603	720	156
Indagini MAP	283	518	801	343
Progr. trattamento	0	14	14	4
Aggiornamenti osserv./indagini/progr. trattamento	4	35	39	19
Collaborazioni osserv./indagini/progr. trattamento	71	203	274	130
Collaborazione altri UEPE per misure/pene sost.	25	44	69	38
Trattamento	118	22	140	73
Totale	2018	3311	5329	2776

5. Obiettivi della co-progettazione e ambiti di intervento

5.1 Obiettivi

La co-progettazione 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 sempre 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 dagli Uffici.
- Favorire la diminuzione della recidiva.

5.2 Ambiti di intervento

Gli UEPE di Napoli e Caserta, attraverso il progetto “Growing community - Comunità in crescita” 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:

➤ **Culturale, formativo, ricreativo e sportivo:**

- Educazione alla legalità e alla cittadinanza attiva, con particolare riferimento alle situazioni in cui il contesto familiare è legato alla criminalità: 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.
- Alfabetizzazione informatica.

➤ **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.

➤ **Mediazione culturale/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 co-progettazione si rileva l'esigenza di approfondire il tema dei:

- Delitti contro la personalità individuale, la libertà personale. In particolare per quei 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 totale dei destinatari previsto nel biennio, per l'Ufficio di Napoli e di Caserta, è di circa 1000 utenti.

6. 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.

Le proposte progettuali potranno contenere attività da svolgersi sia in presenza che da remoto, eventualmente supportando l'utenza, dove necessario, nell'acquisizione di competenze informatiche di base per poter usufruire del percorso. Pur non ritenendo che le attività da remoto possano 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.

L'attività degli U.E.P.E. è spesso assorbita da situazioni 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.

La **dimensione valutativa** rappresenta un altro aspetto importante al fine di comprendere la qualità dell'impianto progettuale complessivo. Per valutare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto delle azioni progettuali sul benessere della comunità, è necessario predisporre di meccanismi valutativi delle attività della co-progettazione, con l'ausilio di strumenti qualitativi e quantitativi, tra i quali il monitoraggio periodico degli interventi e la valutazione ex post.

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 dei risultati raggiunti e delle criticità affrontate.

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

La **governance del programma** è affidata al coordinamento interistituzionale composto dai rappresentanti dell'UIEPE di Napoli e dell'UEPE di Caserta. Il coordinamento avrà compiti di pianificazione, indirizzo, supervisione generale delle azioni e monitoraggio delle attività.

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).

8. Soggetti invitati a manifestare disponibilità alla co-progettazione

Sono invitati a manifestare la propria disponibilità alla co-progettazione, tutti i soggetti del terzo settore che, in qualsiasi forma, singola o associata, siano interessati ad operare per lo sviluppo dei contenuti indicati nei programmi soprarichiamati.

Sono enti del Terzo settore, ai sensi dell'art. 4, comma 1 del Decreto Legislativo 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.

9. La Procedura

La procedura di progettazione si sviluppa in più fasi:

A. Pubblicazione di avviso di manifestazione di interesse per la selezione dei soggetti idonei con cui sviluppare le attività di co-progettazione e realizzazione 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 di Napoli e Caserta, a definire in modo partecipato un progetto sociale di rete per l'attuazione del programma oggetto di coprogettazione. 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 co-progettazione con gli altri soggetti del terzo settore eventualmente dichiarati idonei a seguito della procedura di selezione.

B. 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 co-progettazione.

C. Co-progettazione 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 co-progettazione 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". La 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.

D. Negoziazione dell'Accordo di Collaborazione a conclusione della fase di co-progettazione tra il partner pubblico e il partner progettuale 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 co-progettazione.

E. Stipula dell'Accordo di Collaborazione. 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 più rispetto ai costi effettivamente sostenuti.

10. Tempistiche e durata della Co-progettazione

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

- - APRILE- MAGGIO 2024 – Approvazione del Documento preliminare;
- - SETTEMBRE 2024 - Pubblicazione di Avviso di manifestazione di interesse;
- - OTTOBRE 2024 - Istruttoria per l'individuazione del partner progettuale;
- - NOVEMBRE 2024 Co-progettazione: elaborazione del progetto definitivo dei servizi e degli interventi, in forma concertata, tra ente pubblico e partner progettuale privato;
- - DICEMBRE 2024 Negoziazione e Stipula dell'Accordo di Collaborazione;

La durata della convenzione "Accordo di Collaborazione" relativa alla co-progettazione 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 co-progettazione - e di un potenziamento della rete di enti pubblici

disponibili a partecipare alla co-progettazione, 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 obiettivi contenuti nel presente documento.

La valutazione di cui sopra dovrà essere conclusa entro i trenta giorni susseguenti la data di scadenza annuale della co-progettazione, al fine di procedere:

1. 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;
2. 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.;

Il valore complessivo finanziario stimato della procedura è pertanto determinato nella misura di euro 242.000,00 ([Allegato 1a](#) e [allegato 1b](#)).