

La messa alla prova per adulti nel territorio di Milano. Analisi dell'applicazione di una misura innovativa nel panorama sanzionatorio italiano

Adult probation in the Court District of Milan. Analysis of an innovative measure in the Italian sanctions system

Oriana Binik • Roberto Cornelli • Massimiliano Dova • Annalisa Zamburlini

Abstract

Within the law n. 67/2014, the Italian legislation introduced a new kind of pre-trial probation. After a description of the innovative aspects of the law and an analysis of the context in which it was approved, an evaluation study (SWOT analysis) conducted in the city of Milan is presented. Based on 23 interviews to stakeholders, the research shows Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats in the application of the new measure. In the light of research findings, the paper proposes a vademecum with priority actions to improve the efficacy of the law.

Key words: probation • alternatives • swot analysis • restorative justice

Riassunto

La legge delega n. 67 del 2014 ha introdotto nell'ordinamento italiano l'istituto della messa alla prova per adulti. Dopo una breve descrizione del contesto in cui si colloca l'introduzione della misura e dopo averne messo in luce le caratteristiche innovative, si analizzano e discutono i risultati di una ricerca valutativa (SWOT analysis) partecipata dagli attori coinvolti a vario titolo nella gestione dei casi di messa alla prova per adulti nell'ambito territoriale del Tribunale di Milano. Basata su 23 interviste, la ricerca illustra i punti di forza e di debolezza, le minacce e le opportunità legate all'applicazione della misura. Alla luce di quanto emerso, l'articolo si conclude con la presentazione di un vademecum di interventi prioritari per migliorare l'efficacia dell'istituto.

Parole chiave: messa alla prova • alternatives • swot analysis • giustizia riparativa

Per corrispondenza: Prof. Roberto Cornelli, Università di Milano-Bicocca • e-mail: roberto.cornelli@unimib.it

Oriana BINIK, assegnista di ricerca in criminologia, Università degli studi di Milano-Bicocca, oriana.binik@unimib.it

Roberto CORNELLI, Università di Milano-Bicocca, roberto.cornelli@unimib.it

Massimiliano DOVA, assegnista di ricerca in diritto penale, Università degli studi di Milano-Bicocca, massimiliano.dova@unimib.it

Annalisa ZAMBURLINI, Dottoressa di ricerca in Sociologia e metodologia della ricerca sociale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore (Milano), annalisa.zamburlini@gmail.com

La messa alla prova per adulti nel territorio di Milano. Analisi dell'applicazione di una misura innovativa nel panorama sanzionatorio italiano¹

1. Finalità e metodologia della ricerca sulla messa alla prova

La legge delega n. 67 del 2014 ha introdotto nell'ordinamento italiano, tra le altre misure volte ad affrontare l'emergenza del sovraffollamento delle carceri italiane, l'istituto della messa alla prova per adulti. Si tratta di una misura innovativa nell'ambito della giustizia penale, che presenta una familiarità con le misure di *probation* giudiziale adottate in altri Paesi, tradizionalmente di origine anglosassone, e con l'istituto della messa alla prova della legislazione penale italiana in campo minorile. L'intento politico della nuova previsione legislativa è di dare corso alla necessità, sancita anche nella normativa internazionale ed europea, di ripensare il sistema dei delitti e delle pene espandendo l'area delle misure alternative (le cd. *Alternatives*) al processo e alla detenzione.

In particolare con la risoluzione 45/110 del 14 dicembre 1990 sono state adottate dall'Assemblea Generale le *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules)* con l'intenzione di promuovere l'uso di misure non custodiali, di fissare standard minimi per persone soggette a misure alternative alla detenzione, di rafforzare il coinvolgimento della comunità nella gestione della giustizia penale, specificamente nel trattamento degli autori di reato, e di promuovere tra questi ultimi il senso di responsabilità verso la società.

Allo stesso modo, anche il Consiglio d'Europa è intervenuto più volte sul sistema detentivo e specificamente sulle misure alternative alla detenzione. Vanno richiamate, in particolare: la raccomandazione R(1992)16 sulle *Regole Europee sulle Sanzioni e Misure Alternative alla detenzione*; la raccomandazione R(2000)22, sul *Miglioramento dell'implementazione delle Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna*; la R(2010)1 sulle *Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation*, che insiste proprio sull'importanza delle misure di messa alla prova anche ai fini di riduzione della popolazione carceraria.

Dopo una breve descrizione del contesto in cui si colloca l'introduzione della messa alla prova per adulti, caratterizzato dal sovraffollamento degli istituti penitenziari che ha richiamato l'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, e dopo aver messo in luce le caratteristiche in-

novative della misura, s'intende analizzare i profili applicativi della riforma con la finalità di restituire a studiosi e *policy makers* un quadro conoscitivo capace di stimolare interventi per migliorarne l'efficacia.

Il percorso di valutazione dell'applicazione della Misura di messa alla prova per adulti è stato concepito come ricerca valutativa partecipata dagli attori coinvolti a vario titolo nella gestione dei casi di messa alla prova nell'ambito territoriale del Tribunale di Milano. La valutazione, nella nostra prospettiva, è concepita come parte del processo di conoscenza che, attribuendo significati alle esperienze vissute e agli interventi realizzati, contribuisce a costruire il cambiamento culturale e sociale in cui si inserisce. Materialmente sono state svolte 23 interviste su traccia semi-strutturata finalizzate a costruire una SWOT analysis². L'analisi SWOT, come noto, è uno strumento usato per valutare i punti di forza (*Strengths*), debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) di un progetto e riguarda sia l'ambiente interno (considerando punti di forza e debolezza) sia quello esterno (considerando minacce ed opportunità). Sono stati pertanto inclusi quesiti relativi alla valutazione delle linee guida adottate nel contesto milanese, al funzionamento della rete tra servizi, ai cambiamenti avvenuti nelle modalità operative. Ogni persona intervistata si caratterizza per una particolare prospettiva sulla misura e sulla segnalazione di specifici punti di forza e criticità; le valutazioni così raccolte hanno risposto al principio della multivocalità, che ha reso possibile ricomporre le diverse problematiche e opportunità in un quadro d'insieme coerente e capace di orientare le azioni future. Certamente si tratta di una selezione di soggetti che non mira a costituire un campione rappresentativo ma a esplorare a fondo le priorità riconosciute dai diversi portatori di interesse coinvolti al fine di mettere in luce le aree di criticità e di miglioramento da sostenere e valorizzare.

2. La misura della messa alla prova nel panorama delle *Alternatives*

L'area delle *Alternatives* si è arricchita nel corso degli anni di misure molto diverse tra loro, sia all'interno di ciascun Paese sia nel confronto internazionale, anche tenendo conto della specificità degli ordinamenti giuridici e delle urgenze di politica criminale³.

1 "Questo articolo, che è frutto del lavoro congiunto degli autori, riprende i principali risultati della ricerca ProbACTION, realizzata dal CNPDS, finanziata da Fondazione Cariplo, coordinata dal Prof. Roberto Cornelli con la supervisione del Prof. Adolfo Ceretti. Materialmente i par. 1, 2, 3 e 6 sono da attribuire a Roberto Cornelli, il par. 4 a Massimiliano Dova, i par. 5.0, 5.1.1., 5.1.2, 5.2.1. a Oriana Binik e i par. 5.1.3, 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6, 5.2.2 ad Annalisa Zamburlini."

2 Il campione dei soggetti intervistati si compone come segue: direttrice dell'UEPE, 2 operatori UEPE, 1 ex direttrice UEPE Lombardia, 2 Magistrati, 2 Avvocati, 1 Mediatore penale, 8 operatori degli Enti accoglienti, 6 soggetti in messa alla prova.

3 Per una comparazione a livello europeo dell'utilizzo delle *Alternatives* cfr. Aebi & Chopin (2015).

Ciononostante sono ravvisabili alcune opzioni di fondo che ne consentono una categorizzazione. L'introduzione delle *Alternatives* risponde generalmente a tre esigenze di politica criminale, non sempre concomitanti o tenute nella medesima considerazione:

- la prima è di evitare l'ingresso o favorire l'uscita anticipata dal circuito penitenziario in un'ottica puramente deflattiva (soprattutto per affrontare le problematiche ricorrenti del sovraffollamento);
- la seconda è di favorire l'uscita anticipata dal circuito penitenziario per favorire il reinserimento sociale del condannato o detenuto (sul presupposto che la parte finale della carcerazione possa progressivamente avvicinare il detenuto alla vita fuori dal carcere);
- la terza è di evitare l'ingresso in carcere e, ancor prima, sospendere l'iter processuale per consentire – a certe condizioni e spesso con finalità riparative o, più latamente, reintegratorie – al soggetto imputato di un reato di non incontrare gli effetti derivanti dalla sentenza di condanna o dell'ingresso in carcere (considerando, nei fatti, l'esperienza di contatto con il sistema della giustizia penale, soprattutto per pene brevi, più dannosa che utile).

La scelta legislativa compiuta in Italia (legge 354/1975) all'indomani del dibattito sulla costituzionalità della pena alla luce dell'art. 27 della Costituzione, in aggiunta alla già prevista misura della sospensione condizionale della pena, si è diretta verso l'introduzione di misure alternative alla detenzione nella fase esecutiva della pena (*post-sentence*). Questa linea d'intervento, che ha caratterizzato più frequentemente i Paesi europei continentali e di *civil law*, è stata confermata e rafforzata dalla legge Gozzini (663/1986) e si dovrà attendere solo la riforma del processo penale minorile (DPR 448/1988) per vedere la comparsa all'art. 28 (sospensione del processo con messa alla prova del minore) di una forma di Probation giudiziale nell'ordinamento giuridico italiano.

Ma se la previsione delle *Alternatives* in Italia nei decenni

Settanta e Ottanta rispondeva a esigenze di riforma del sistema penale in senso costituzionale, con una forte enfasi sulla risocializzazione come avvicinamento progressivo del detenuto alla vita fuori dal carcere, e sull'evitare l'impatto con il carcere nel caso di pene brevi e per i minori, per comprendere i presupposti politico-criminali che hanno portato all'introduzione nel 2014 della messa alla prova per adulti occorre considerare il diverso clima che ha caratterizzato il campo penale a partire dagli anni Novanta, non solo in Italia.

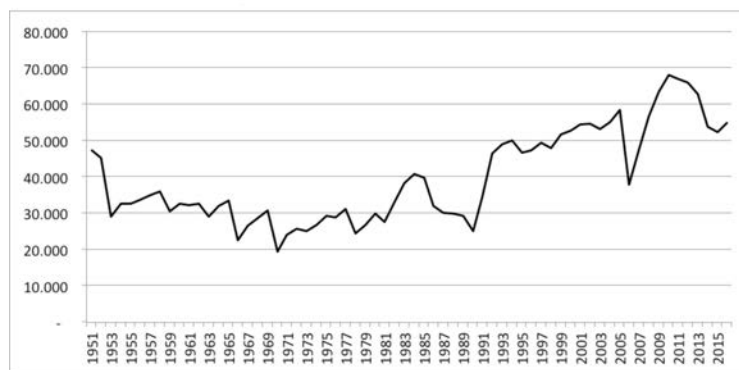
3. L'emergenza delle carceri sovraffollate

Un dato assodato nella letteratura criminologica contemporanea è il vertiginoso aumento della popolazione carceraria, riscontrato in tutti i Paesi occidentali, sia pure in momenti diversi del recente passato.

Negli Stati Uniti, per esempio, il tasso d'incarcerazione è 7 volte più alto di quello che si registrava all'inizio degli anni Settanta. Sia pure notevolmente più bassi rispetto a quelli statunitensi, anche i tassi dei Paesi europei sono cresciuti negli anni Ottanta e Novanta⁴; nel corso degli ultimi 15 anni, invece, si assiste a una diversificazione delle tendenze: in Francia e in Spagna il tasso aumenta, passando rispettivamente da 82 e 113 nel 2000 a 114 e 144 nel 2014, mentre in Germania diminuisce, soprattutto a partire dal 2004 (da 96 a 76 nel 2014)⁵.

Agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso l'Italia era il Paese europeo con meno detenuti (35.469 presenti al 31 dicembre 1991). Nell'arco del ventennio successivo, probabilmente per l'affacciarsi nel dibattito sociale e politico dell'allarme sicurezza e della relativa domanda di penalità (Pavarini, 2006; Cornelli, 2008; Ceretti & Cornelli, 2013) che ha portato a politiche legislative particolarmente severe⁶, il recupero dell'Italia è stato rapidissimo, tanto da raggiungere nel 2010, una volta smaltiti gli effetti del tutto provvisori dell'indulto (legge 176/2006), il picco di 112 detenuti ogni 100 mila abitanti.

Gráfico 1 – Detenuti presenti a fine anno in Italia. Anni 1951-2016 (valori assoluti).



Fonte: elaborazione di dati Istat

4 Fonte: Eurostat.

5 Fonte: Institute for Criminal Policy Research, World Prison Brief Data (www.prisonstudies.org).

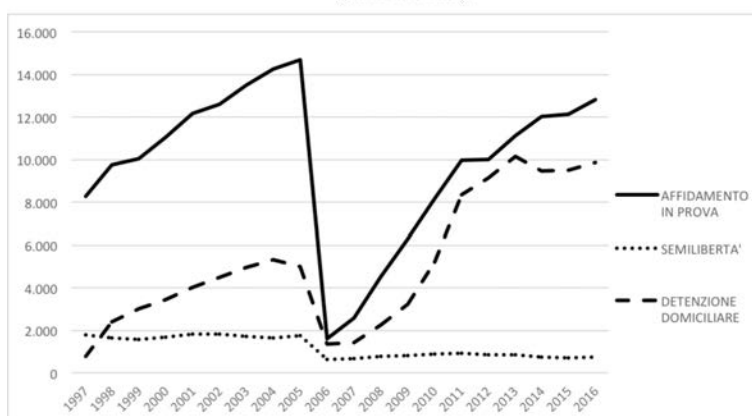
6 Ci si riferisce, in particolare, all'inasprimento delle pene dovuto all'approvazione dei "pacchetti sicurezza" del 2001 (legge 128/2001) e del 2008/2009 (125/2008 e 94/2009), della legge

La riduzione della popolazione carceraria degli ultimi anni, che dal 2014 s'attesta al di sotto delle 55 mila unità e che rimane comunque al di sopra della capienza regolamentare di circa 49 mila posti, è l'esito di una serie di interventi legislativi che ancora non possiamo dire se presenteranno effetti duraturi sul contenimento del sovrappollamento, ma che per ora sembrano dare qualche frutto in termini di deflazione carceraria (ci si riferisce in particolare alle leggi 199/2010, 94/2013 e 10/2014 di cui si accennerà più avanti).

Contestualmente alla crescita delle incarcerazioni dell'ultimo quarto di secolo si nota anche una progressiva espansione dell'applicazione delle misure alternative alla detenzione (la c.d. area penale esterna). Basti considerare che fino al 1992 le misure alternative alla detenzione non interessano più di 10.000 condannati all'anno, e che a partire dal 1993 fino a metà degli anni Duemila riguardano sempre più persone fino ad arrivare nel 2004 a 50.228, picco che si registra prima della vertiginosa caduta in

concomitanza con l'approvazione dell'indulto (legge 241/2006). Ma già a partire dall'anno successivo i dati mostrano un incremento dell'utilizzo delle misure fino a raggiungere i livelli precedenti al 2006 (anche se l'aumento, come mostra il grafico 1, non riguarda, per esempio, la semilibertà; al contrario, la detenzione domiciliare a partire dal 2010 cresce vistosamente fino a toccare la soglia delle 10 mila persone e a quasi raddoppiare il picco raggiunto nel 2004). D'altra parte, non potrebbe essere diversamente: le misure alternative si caratterizzano in buona parte per essere complementari più che sostitutive rispetto al carcere, operando come 'integratori di sistema', che intervengono insieme o dopo o a fianco o in luogo, ma sempre correlati con una pena detentiva" (Tamburino, 2002, p. 59). Insomma, la torsione legislativa nel senso dell'espansione dell'area penale e dell'inasprimento della severità delle pene non può che portare a più condanne al carcere e, nel contempo, rimanendo vigente il sistema delle alternative alla detenzione, a un concomitante incremento dell'area penale esterna.

Grafico 2 – Condannati sottoposti alle Misure alternative dell’Affidamento in prova, della Semilibertà e della Detenzione domiciliare, in corso al 31 dicembre in Italia. Anni 1997 -2016 (valori assoluti).



Fonte: elaborazione di dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

“ex Cirielli” (251/2005) in tema di recidiva, della legge “Fini-Giovanardi” (49/2006) in tema di sostanze stupefacenti e alla legge “Bossi-Fini” (189/2002) in tema d’immigrazione (che ha aumentato il numero di stranieri in carcere: cfr. Romano, 2014). Per la verità, già a fine degli anni Settanta l’ottica emergenziale aveva caratterizzato i provvedimenti di inasprimento del trattamento sanzionatorio dei delitti di rapina, estorsione, sequestro di persona, ricettazione (legge 14 ottobre 1974 n. 497; legge 22 maggio 1975 n. 152) e sequestro di persona a scopo

di estorsione (legge 18 maggio 1987 n. 191; legge 30 dicembre 1980 n. 894), e gli anni Ottanta e Novanta erano stati interessati da un’espansione dell’area del penalmente rilevante in due direzioni: nella tutela dei nuovi interessi caratteristici delle società tecnologicamente avanzate del tardo capitalismo (dal diritto penale valutario a quello dei mercati finanziari, dal diritto penale tributario a quello dell’urbanistica e del lavoro) e nella repressione della criminalità organizzata (Cfr. Fiandaca & Musco, 2005; Ceretti & Cornelli, 2013).

Evidentemente, per contrastare in termini duraturi il sovraffollamento carcerario occorre concentrare i propri sforzi di riforma da una parte sull'ipertrofia del diritto penale, dall'altra parte sulla centralità del carcere nel sistema delle pene. Insomma, va ribaltata l'ottica dell'intervento nel campo penale, aderendo più pienamente al dettato costituzionale: diritto penale come *extrema ratio* e centralità delle misure di comunità⁷.

Le prime misure per affrontare l'emergenza del sovraffollamento carcerario, per la verità, presero altre strade, perlopiù dirette ad aumentare la capienza degli istituti di pena attraverso la ristrutturazione di padiglioni all'interno di strutture già esistenti (20) e la costruzione di nuovi edifici (11), al fine di ottenere meno di 10 mila posti in aggiunta agli esistenti (cd. Piano carceri). Ma i tempi di realizzazione, i costi (anche delle nuove assunzioni di personale) e i risultati attesi, tutto sommato modesti rispetto al problema da affrontare, hanno da subito indotto ad emanare ulteriori provvedimenti, sempre in chiave emergenziale ed urgente. Da qui l'emanazione di alcune leggi denominate giornalmisticamente "Svuota carceri": la 199/2010, la cui principale finalità è di rendere più facile il ricorso alla detenzione domiciliare in modo da tamponare nell'immediato il problema del sovraffollamento; la legge 94/2013, che prevede l'innalzamento del limite di pena per l'applicabilità della custodia in carcere ed elimina alcuni automatismi riguardanti i recidivi reiterati volti ad impedire il ricorso a misure alternative; e, infine, la legge 10/2014 che prevede alcune revisioni degli istituti giuridici esistenti volte alla riduzione controllata della popolazione carceraria. Va segnalata, inoltre, l'emanazione di due circolari da parte dell'Amministrazione Penitenziaria (0445330-2011 e 0206745/2012) che hanno introdotto il "regime aperto" ribaltando la logica che ha sempre governato la vita all'interno del carcere: in base alle nuove disposizioni il perimetro della detenzione non è più quello della cella, bensì quello della sezione, all'interno della quale il detenuto ha libertà di movimento, secondo precise regole di comportamento.

I provvedimenti legislativi e amministrativi ora richiamati sono strettamente connessi alle esigenze politico-criminali di deflazione carceraria e resi impellenti dalla necessità di ottemperare (e a volte anticipare al fine di scongiurare) alle condanne della Corte europea per violazione della Convenzione europea dei diritti umani. Tra queste, la sentenza Torreggiani, pronunciata l'8 gennaio del 2013, riveste un'importanza decisiva nel convincere lo Stato italiano a imboccare la via deflattiva e delle alternative al carcere. Accogliendo il ricorso di 7 detenuti di Busto Arsizio e Piacenza sottoposto all'attenzione della Corte nell'agosto del 2009 che denunciavano in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea condizioni detentive inumane e degradanti anche per lo spazio vitale disponibile nelle celle, la Corte condanna lo Stato italiano per non aver garantito che ogni prigioniero fosse detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottoponessero l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla

detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto fossero assicurati adeguatamente. La rilevanza di questa sentenza risiede anche nel fatto che non si limita a decidere sul ricorso dei 7 detenuti, ma affronta il problema strutturale del disfunzionamento del sistema penitenziario italiano, dando precise indicazioni al legislatore nazionale sui rimedi da adottare e sull'efficacia degli stessi per risolvere il sovraffollamento carcerario in modo stabile e duraturo.

È precisamente in questa nuova fase politico-istituzionale che la legge delega 67/2014 introduce l'istituto della messa alla prova per adulti, con il chiaro intento di affrontare le emergenze non solo potenziando le misure deflattive e incentivando il ricorso alle tradizionali misure alternative alla detenzione ma anche ampliando il novero delle *Alternatives* con misure di *Probation* giudiziale, tipiche della tradizione anglosassone, ormai presenti in molti Paesi anche continentali e già sperimentate con risultati interessanti in ambito minorile.

Proprio per la portata innovativa, la legge 67/2014 è stata considerata indicativa della necessità di un profondo ripensamento del sistema giustizia. Al contempo, la legge è destinata a misurarsi con una serie di difficoltà d'interpretazione e di applicazione, che costituiscono il necessario complemento di una misura che intende operare un cambiamento culturale e istituzionale profondo.

4. La messa alla prova, inquadramento giuridico

Ispirata all'analogo istituto introdotto in ambito minorile (art. 28 del d.p.r. 22 settembre 1988, n. 448), che ha dato prova di particolare efficacia (in base alle stime del Ministero, l'esito è stato positivo nell'85% dei casi), la sospensione del processo con messa alla prova per adulti funziona in base a un meccanismo ben noto all'ordinamento penale italiano (e non solo): la rinuncia precaria e temporanea alla pena astrattamente minacciata è subordinata all'adempimento di prescrizioni da parte del reo. Sia pure dinanzi ad un arretramento applicativo della risposta punitiva surrogata in un momento addirittura antecedente rispetto all'accertamento della responsabilità penale (Viganò, 2013), il nuovo istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova ha restituito ampia valorizzazione e massima effettività ai contenuti prescrittivo-reintegratori.

Due sono le categorie di reati in relazione ai quali può trovare applicazione il nuovo istituto. Per quanto riguarda la prima, il punto di riferimento per l'accesso a questa forma di *probation* è la misura massima della pena privativa della libertà astrattamente minacciata dal legislatore: vi rientrano i reati puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni. Si tratta di un limite massimo che, come è stato chiarito dalle Sezioni unite (Cass., sez. Unite, 31 marzo 2016, CED 267238), deve essere calcolato facendo esclusivo riferimento alla pena edittale massima prevista per la fattispecie base, a prescindere dalla contestazione, nel caso concreto, di qualsiasi tipo di circostanza aggravante: e cioè sia di quelle per le quali la legge prevede una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato, sia di quelle ad effetto speciale.

Nella seconda categoria, rientra un ristretto catalogo di

⁷ Cfr. Tavolo 12 degli Stati generali dell'esecuzione penale.

più gravi reati: si tratta delle fattispecie indicate dall'art. 550, c. 2 c.p.p. in tema di citazione diretta a giudizio.

Mentre la prima categoria riguarda fatti che difficilmente possono condurre ad un effettivo ingresso in carcere, la seconda include fattispecie di reato, come la violenza o minaccia oppure la resistenza a pubblico ufficiale (artt. 336 e 337 c.p.), il furto aggravato (art. 625 c.p.) e la ricettazione (art. 648 c.p.), in relazione ai quali la messa alla prova potrebbe costituire una possibile alternativa alla (effettiva) privazione della libertà. Sia pure dinanzi ad un'interpretazione giurisprudenziale che ha garantito alla messa alla prova il più vasto ambito di applicazione possibile, va subito evidenziato che il nuovo istituto di cui all'art. 168-bis c.p. sembra poter incidere solo in modo estremamente limitato sull'andamento della popolazione penitenziaria.

Un'ulteriore limitazione dell'ambito di applicazione della messa alla prova è stata dedotta, in via interpretativa, dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha tendenzialmente escluso che l'accesso a tale forma di *probation* possa essere disposta soltanto per alcuni reati nell'ambito di un procedimento nel quale siano contestate anche altre fattispecie incriminatrici che esulano, invece, dai limiti indicati dall'art. 168-bis c.p. Pur riconoscendo la valenza risocializzativa della messa alla prova, la Corte di Cassazione ritiene che tale finalità non possa essere realizzata solo parzialmente in relazione ad alcuni soltanto dei fatti in contestazione, qualora lo stesso imputato sia chiamato a rispondere di più gravi reati che non soddisfano i presupposti d'accesso all'istituto (Cass., 12 marzo 2015, n. 14112, CED 263125). E ciò perché la contestuale commissione di più gravi reati, per i quali non può essere disposta la messa alla prova, non consente di formulare una prognosi positiva «sull'evoluzione della personalità dell'imputato verso modelli socialmente adeguati» (p. 6 della sentenza).

Si tratta di una soluzione interpretativa che desta qualche perplessità in relazione alla presunta incompatibilità dell'istituto con una rieducazione "parziale". Perseguire, sia pure settorialmente, la finalità rieducativa attraverso la messa alla prova sembra, al contrario, costituire un obiettivo razionale nell'ambito di una risposta differenziata al reato che è comunque destinata a completarsi attraverso il trattamento punitivo per il più grave reato al quale non è applicabile l'art. 168-bis c.p. Più convincente è il riferimento (implicito) alla prognosi di non-ricidiva di cui all'art. 464-quater c.p.p., che funge da condizione d'accesso alla messa alla prova: il reato più grave in contestazione non consentirebbe al giudice di prevedere, anche se non certo in via presuntiva, un'evoluzione del comportamento dell'imputato verso modelli socialmente adeguati. Se questa è la condizione non si vede per quale motivo dovrebbe sussistere un limite assoluto al ricorso alla nuova misura di comunità anche solo per alcuni reati che possono essere scorporati da un più ampio cumulo, in relazione al quale, seguendo il ragionamento della Cassazione, l'unica risposta (completamente) rieducativa sarebbe il carcere. Diversamente da quanto stabilito dalla Suprema corte, la possibilità di ammissione (parziale) alla messa alla prova soltanto per alcuni reati è espressamente prevista sia dalle linee guida redatte dal Tribunale di Venezia sia dal protocollo elaborato presso il Tribunale di Imperia.

Vi sono poi limiti di carattere soggettivo che riducono ulteriormente il novero di soggetti nei confronti dei quali può essere applicata questa misura di comunità: oltre ai de-

linquenti e contravventori abituali e ai delinquenti professionali e per tendenza, sono altresì esclusi coloro che hanno già usufruito della messa alla prova (art. 168-bis, c. 4 e 5, c.p.)⁸.

Per quanto concerne i contenuti, in sospeso tra modelli di *diversion* processuale e strumenti di *probation* (Bartoli, 2014), la sospensione del processo con messa alla prova ha una duplice natura: punitiva e risocializzativa (Caprioli, 2012; Miedico, 2015; Riverditi, 2014). Il corredo sanzionatorio previsto dal programma di trattamento, dalla cui realizzazione dipende l'esito positivo della messa alla prova, comprende un ampio catalogo di prescrizioni: da quelle di natura reintegratorio-patrimoniale, come l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato e il risarcimento del danno (nei limiti del possibile), a quelle di tipo sanzionatorio-risocializzativo come la prestazione del lavoro di pubblica utilità.

A tali contenuti si affiancano altre tipologie di prescrizioni di diversa natura: da un lato, vi sono quelle che riguardano la gestione concreta della messa alla prova e, dall'altro lato, vi sono vere e proprie sanzioni a contenuto interdittivo. Fra le prime rientrano le prescrizioni che regolano sia i rapporti con il servizio sociale al quale l'imputato è affidato, sia quelli con la struttura sanitaria nel caso in cui l'imputato decida di sottoporsi a un trattamento terapeutico-riabilitativo. Alla seconda tipologia di prescrizioni appartengono quelle relative alla dimora, alla libertà di movimento e al divieto di frequentare determinati locali.

Ciò segna un mutamento del modello di *probation*. Come già accennato, nella messa alla prova si prescinde dal pieno accertamento della responsabilità e, quindi, si astraie anche da una revisione critica rispetto ad un fatto in relazione al quale dovrebbe rimanere "intatta" la presunzione di non colpevolezza dell'imputato. Al contempo, tuttavia, i contenuti prescrittivo-reintegratori della messa alla prova vengono a tal punto ampliati da renderli, nei fatti, più afflittivi di quelli previsti (spesso solo sulla carta) per altri strumenti di *probation*, come la sospensione condizionale della pena e l'affidamento in prova al servizio sociale, che implicano al contrario un puntuale accertamento della responsabilità penale.

Rilievo preminente viene attribuito al lavoro di pubblica utilità, che costituisce una componente ineludibile della messa alla prova. Apparso per la prima volta come strumento di conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato (art. 102 e 105 l. 24 novembre 1981 n. 689), il lavoro di pubblica utilità ha vissuto negli ultimi anni un sensibile potenziamento. Potenziamento che è stato, da un lato, oggetto di dibattito e proposte sia durante i lavori della commissione Grosso, che ipotizzava l'introduzione del

8 In realtà, i dubbi inizialmente emersi sui limiti eccessivamente ristretti della messa alla prova e sulla mancanza di reale autonomia applicativa di tale misura possono essere, almeno in parte, dissipati. Il nuovo istituto ha avuto un ampio successo nella prassi: al 31 marzo 2017 sono 9.589 le persone nei confronti delle quali è stata applicata la sospensione del processo con messa alla prova. Nel solo ambito di competenza del Tribunale di Milano, nel 2015, sono stati registrati circa 400 casi di applicazione dell'istituto della messa alla prova: applicazione che sembra essere in aumento nel 2016.

lavoro di pubblica utilità in veste di pena sostitutiva o di obbligo accessorio connesso alla sospensione condizionale, sia nel progetto più recentemente elaborato dalla Commissione Pisapia, che prevedeva espressamente la prestazione volontaria di attività non retribuita in favore della collettività tra le pene prescrittive (art. 29). Dall'altro lato, ciò è avvenuto per effetto del crescente numero d'ipotesi in cui è stato previsto il lavoro di pubblica utilità. Da pena principale nella giurisdizione del Giudice di pace (art. 54 d.lgs. 274/2000) a sanzione sostitutiva in materia di stupefacenti per fatti di lieve entità e di circolazione stradale (art. 73, c. 5-bis D.P.R. 309/1990; artt. 186, c. 9-bis e 187, c. 8-bis, d.lgs. n. 285/1992 in caso di guida sotto l'effetto di alcool o sostanze stupefacenti, salvo che sia stato provocato un incidente), da prescrizione alla quale può essere subordinata la sospensione condizionale della pena (art. 165 e 635, c. 3 c.p.) a sanzione accessoria (art. 1 d.l. 26 aprile 1993, n. 122 e art. 224-bis d.lgs. n. 285/1992), il lavoro di pubblica utilità costituisce una forma di condotta reintegratoria che, sotto etichette differenti, cerca di riempire il sistema sanzionatorio di contenuti positivi. E ciò in un duplice senso: la prestazione di un'attività socialmente utile ha, da un lato, un effetto responsabilizzante e risocializzativo nei confronti del reo e, dall'altro lato, è in grado di dare effettività alla risposta punitiva.

Il lavoro di pubblica utilità consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività. Ferma la necessità di non pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato, tale attività viene individuata tenendo conto delle specifiche professionalità e attitudini lavorative dell'imputato. La prestazione di utilità sociale viene svolta, per non meno di dieci giorni (anche non continuativi) e secondo un orario giornaliero non superiore a otto ore, presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato (si veda il Regolamento del Ministero della giustizia, 9 giugno 2015, in *Dir. pen. cont.*, 29 giugno 2015).

Un'ultima considerazione concerne i rapporti tra messa alla prova e giustizia riparativa. Secondo quanto previsto dall'art. 464-bis, c. 4, lett. c, c.p.p., il programma di trattamento può prevedere «le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa». La giustizia riparativa rimane però per la magistratura e per gli altri operatori un territorio in gran parte inesplorato, nel quale ci si avventura con difficoltà e (forse) con una certa diffidenza. A conferma di ciò si constata, altresì, la mancanza di riferimenti (salvo rare eccezioni) agli strumenti della giustizia riparativa all'interno dei protocolli e delle linee guida finora elaborati su questa forma di *probation* (Bove, 2015).

Ma vi è un dato ancora più sorprendente. Se si confrontano le statistiche della messa alla prova con quelle relative alle altre misure alternative (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà e detenzione domiciliare) applicate a condannati in stato di libertà, il nuovo istituto di cui all'art. 168-bis c.p. è quello maggiormente applicato. Le persone sottoposte ad affidamento in prova al servizio sociale (compresi i casi di applicazione in via provvisoria e di affidamento terapeutico) sono 8.890, mentre quelle sottoposte alla detenzione domiciliare sono 6.645.

5. Risultati: punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce nell'applicazione della messa alla prova per adulti nel territorio di Milano

Come anticipato in premessa, i profili applicativi della messa alla prova sono stati analizzati attraverso la tecnica di analisi *SWOT* (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), che consente di adottare uno sguardo di sistema e orientato ad analizzare l'impatto dei maggiori fattori interni ed esterni che definiscono il posizionamento della misura in oggetto all'interno del sistema giustizia, al fine di consentirne un miglioramento dell'efficacia.

I fattori interni analizzati sono caratterizzati da forze e debolezze. Le forze sono le risorse, le competenze o le forme di collaborazione che consentono l'applicazione della messa alla prova in modo che supporti lo spirito di cambiamento che la legge 67/2014 dovrebbe incarnare; le debolezze sono quegli elementi che interferiscono con la realizzazione di tale *mission* (mancanza di risorse, competenze o forme di collaborazione). Il contesto esterno, invece, comprende minacce ed opportunità. Le minacce sono fenomeni, tendenze o caratteristiche del contesto che possono influenzare in maniera negativa le possibilità di applicare con successo la messa alla prova per adulti; al contrario, le opportunità sono gli stessi fattori esterni che però possono creare condizioni favorevoli (Cfr. Panagiotou, 2003).

Come puntualizza Bezzi (2005), sui fattori interni si dovrebbe poter agire direttamente (esaltando i punti di forza e limitando i punti di debolezza), mentre i fattori esterni possono essere alleati da sfruttare (opportunità) ovvero condizioni ostative (minacce) che – in teoria – potrebbero anche portare a un fallimento della misura di messa alla prova per adulti.

Certamente, l'interazione tra i quattro fattori della *SWOT* (cfr. Tab 1) va intesa in senso dinamico: la variazione di una di queste quattro componenti si riflette sulle altre tre, e ognuno degli elementi considerati può subire modificazioni nel corso del tempo. Ciò significa che se s'intende promuovere una valutazione dell'applicazione della messa alla prova per adulti nel territorio milanese finalizzata a migliorarne l'efficacia, le strategie di miglioramento identificate devono puntare a calibrare il peso di ogni elemento, ad accentuare i punti di forza, contemporaneamente a limitare i punti di debolezza, a sfruttare le opportunità che offre l'ambiente e infine a controllarne le minacce.

	PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
1.	<ul style="list-style-type: none"> - Nuova opportunità di fuoriuscita dal circuito penale per adulti che non sporca la fedina penale e garantisce riservatezza - Intercettazione precoce di una situazione di disagio e possibilità di “aggancio precoce” ai servizi sanitari e sociali. <i>(misura non stigmatizzante e reintegratoria)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Percezione della MAP come percorso vago e gravoso che porta alcuni soggetti a rinunciare o ad assimilare solo la componente afflittiva. <i>(misura vaga e afflittiva)</i>
2.	<ul style="list-style-type: none"> - Risposta responsabilizzante e personalizzata con spirito latamente riparativo <i>(enfasi sul soggetto)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Le linee-guida di Milano introducono un ‘tariffario’ che assimila la MAP a una pena - Logica retributiva, eccessiva enfasi sugli aspetti risarcitori <i>(enfasi sul reato)</i>
3.	<ul style="list-style-type: none"> - Il lavoro di pubblica utilità può favorire l’instaurarsi di relazioni interpersonali positive, radicate nel contesto territoriale d’appartenenza, e la presa di coscienza di potenzialità personali inesplorate <i>(nuove relazioni, in contesti “altri”)</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Il lavoro di pubblica utilità può essere percepito come una semplice sanzione afflittiva. - Contiguità tra soggetti in messa alla prova e persone in esecuzione penale esterna presso l’UEPE e presso gli enti che mettono a disposizione posti per il LPU <i>(possibile assenza di relazioni e/o relazioni con altri autori di reato)</i>.
4.	<ul style="list-style-type: none"> - Intercetta un’utenza eterogenea, comprendente persone socialmente inserite e con competenze specifiche, che possono costituire una risorsa per gli enti accoglienti. <i>(risorsa per gli enti)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - L’accoglienza richiede un impegno in termini di risorse umane ed economiche che può risultare gravoso per gli enti accoglienti, che avrebbero anche bisogno di maggiore formazione e supporto da parte di tutti gli attori del sistema, specie quelli istituzionali. - Un LPU molto diluito nel tempo rischia di essere difficile da gestire per l’ente e poco significativo per il soggetto. <i>(onere per gli enti)</i>
5.	<ul style="list-style-type: none"> - Promuove il lavoro di rete, il coinvolgimento del territorio e l’impegno degli attori coinvolti. Va nella direzione della giustizia di comunità. <i>(lavoro di rete)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza di un database degli enti accoglienti e dei posti disponibili per lo svolgimento del LPU e necessità di coordinamento tra tutti i soggetti della rete; collaborazione limitata da parte degli enti pubblici. <i>(rete deficitaria)</i>
6.	<ul style="list-style-type: none"> - Apre spazi alla giustizia riparativa e alla mediazione; - La giustizia riparativa può aiutare a rispondere all’ostilità che talvolta le vittime hanno nei confronti della concessione della messa alla prova. <i>(apre alla giustizia riparativa)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Sulla giustizia riparativa vigono molti equivoci, ad esempio la si confonde con il LPU. - La mediazione non viene praticata. Agli operatori della giustizia manca una conoscenza approfondita della giustizia riparativa e, forse, l’audacia di sperimentarla. <i>(giustizia riparativa ancora poco applicata)</i>
	OPPORTUNITA’	MINACCE
1.	<ul style="list-style-type: none"> - Caratteristiche del territorio milanese, molto ricco di organizzazioni di volontariato, già attivo e sensibile sul fronte del LPU previsto da norme precedenti. Presenza di molti servizi pubblici. <i>(ricchezza di risorse nel territorio)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - UEPE: personale e risorse insufficienti per lavoro approfondito. - Impossibile per UEPE aiutare tutti i soggetti nell’identificazione dell’ente per LPU più adatto. - Non viene costruito un percorso personalizzato, come invece accade per i minori. - Programmi copia/incolla, burocratizzazione della presa in carico. <i>(mancanza di risorse per l’UEPE)</i>
2.	<ul style="list-style-type: none"> - Sul territorio milanese sono presenti centri per la giustizia riparativa e la mediazione sottoutilizzati. - Il Tribunale di Milano e l’amministrazione penitenziaria sono molto aperti. <i>(apertura a una giustizia “più democratica”)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - La mancanza di regolamentazione della giustizia riparativa e della mediazione rischiano di rendere inutile l’apertura alla mediazione contenuta nella legge 67. <i>(difficoltà a implementare la mediazione)</i>

Tab. 1 – SWOT Analysis della messa alla prova per adulti

5.1 Punti di forza e di debolezza

1. Uno dei punti di forza della messa alla prova per adulti è dato dal fatto che i soggetti che vi accedono la scelgono perché poco stigmatizzante. In un caso specifico, uno degli intervistati era riuscito a svolgere la propria prova senza comunicare niente né alla propria famiglia né alla propria compagna, approfittando del fatto che i lavori di pubblica utilità potessero essere percepiti come una forma di volontariato. Il soggetto trascorrevva ogni sabato a lavorare presso degli orti sociali vicino casa, attività che gli consentiva, peraltro, di avvicinare delle conoscenze che riteneva potessero essere utili per la sua attività professionale. La scelta del soggetto di “autodifendersi” attraverso la riservatezza – dunque di difendersi dalla stigmatizzazione altrui, dal dolore che avrebbe causato ai suoi familiari e dalla sua stessa sofferenza – fa della messa alla prova per adulti una misura abbastanza innovativa e inedita nel panorama delle opzioni disponibili ai soggetti autori di reati minori. Da questa prospettiva, essa si pone quale risposta diametralmente opposta rispetto al carcere.

Di contro, passando al lato destro della tabella 1, cioè ai punti di debolezza, la messa alla prova per adulti conserva alcuni aspetti percepiti come afflittivi che spingono alcuni soggetti a ritenerla una risposta da un lato gravosa, dall'altro troppo indefinita. Considerando che la prospettiva della reclusione, come si è detto, nella maggior parte dei casi non ha motivo di essere temuta, alcuni soggetti scelgono così di indirizzarsi verso la sospensione condizionale della pena o l'affidamento in prova al servizio sociale. Si tratta di misure che lasciano traccia sulla fedina penale e garantiscono minore riservatezza ma, allo stesso tempo, sono percepite come meno impegnative. Secondo quanto riportato dagli intervistati, i margini interpretativi della norma (parzialmente colmati attraverso il ricorso alle linee-guida elaborate dal Tribunale di Milano⁹), fanno sì, peraltro, che i soggetti che non hanno un'occupazione e che scelgono la messa alla prova possano vedersi infliggere una quantità di lavori di pubblica utilità superiore rispetto a coloro che lavorano e che generalmente vi dedicano il tempo libero nel weekend. Bilanciando i vantaggi e gli svantaggi del percorso da scegliere, in casi come questi può dunque risultare preferibile rinunciare all'opportunità di non avere precedenti penali, propendendo per una misura come l'affidamento in prova al servizio sociale, che può comportare oneri inferiori, tanto da essere definita da alcuni intervistati esperti quale misura “vuota”.

2. Il fatto che la messa alla prova, raffrontata ad altri istituti, possa apparire come un'alternativa “piena” e “gravosa”, può dipendere – oltre che dalla quantità di lavori di pubblica utilità – dal suo utilizzo, da parte dei servizi, anche quale strumento di “aggancio precoce” sia dal punto di vista sociale, sia sanitario. Ciò significa – e questo è certamente un

punto di forza – che è possibile che, oltre al loro contributo professionale nei colloqui con i soggetti, gli assistenti sociali consiglino dei percorsi per la cura delle tossicodipendenze, volti ad affrontare la situazione di disagio che si ritiene possa aver influito sulla commissione del reato. Oppure, se il soggetto è già in carico al Sert, significa che il programma seguito sia incluso e valorizzato nel percorso di messa alla prova, oppure ancora, se l'UEPE lo ritiene opportuno, che il giudice prescriva una valutazione al Sert. Si può parlare, in questi casi, di “aggancio precoce” poiché – rispetto alle altre misure – la messa alla prova interviene in un periodo quasi immediatamente successivo al reato, consentendo dunque di lavorare con il soggetto riflettendo su un evento accaduto da poco, ancora indicativo di uno stile di vita, di alcune scelte o accadimenti che fanno parte della sua vita presente. Una buona presa in carico individualizzata potrebbe dunque ancora fare la differenza per aiutare il soggetto ad affrontare alcuni nodi critici del suo percorso. Ciò non accade, per esempio, con la sospensione condizionale della pena (che non prevede contatti con i servizi sociali) o con l'affidamento in prova, che propone sì delle risposte ma troppo lontane nel tempo, quando molto spesso la persona ha modificato il suo stile di vita, o proseguendo nella carriera deviante, o – al contrario – facendo ritorno a comportamenti conformi. La scommessa, in altre parole, è di intercettare un disagio e di permettere alla persona di modificare il proprio percorso, mentalizzando il danno causato ed evitando, di conseguenza, di reiterarlo. Il fatto che, nel caso di Milano, come la prova, anche i lavori di pubblica utilità abbiano inizio in un momento di poco successivo rispetto al primo colloquio con il soggetto, non può che essere interpretato quale punto di forza, in quanto cornice rassicurante in cui costruire il progetto con il probando.

Nella stessa direzione, tra i punti di forza si segnala la presenza di un impegno condiviso verso una personalizzazione del percorso e un'attivazione del soggetto, soprattutto nella scelta dei lavori di pubblica utilità che più rispondano ai suoi interessi e priorità. Questo aspetto è stato riconosciuto come un valore positivo anche dai probandi, che hanno individuato nella possibilità di scegliere come “riparare” (*latu sensu*) un elemento fondamentale per garantire il successo della misura. Costruire una risposta “personalizzata” significa ritagliare un percorso sull'individuo, processo che, a partire dal magistrato, sino all'assistente sociale, si propone di considerare in primo luogo la persona e solo successivamente il reato che ha commesso. L'idea, ispirata a quanto sperimentato nella giustizia minorile – pur con tutte le differenze del caso – è di dare alla prova una forma che ricordi la “costruzione di un abito su misura” (Grimoldi, Cacioppo, 2013). Ciò significa ideare un progetto basato sul significato speciale ed esclusivo assunto da quel reato per quell'unica, particolare persona e sulla ricerca degli eventi interni ed esterni che hanno reso in quel momento “conveniente” per lui, su di un piano profondo e inconsapevole, la trasgressione della norma. Il programma proposto dall'UEPE dovrebbe dunque contribuire a dare senso a un comportamento illecito e al danno creato, immettendo una nuova narrazione che ricostruisca il legame spezzato. Si tratterebbe, in questi termini, di un cambiamento di paradigma che, secondo alcuni esperti, potrebbe interessare anche soggetti condannabili a una pena edittale superiore ai quattro anni. Secondo questi intervistati, infatti, se la priorità vuole

9 Tribunale di Milano. *Istituto della Messa alla prova: linee-guida*. Retrieved January 28, 2017 from https://www.tribunale.milano.it/files/1/%20Istituto%20della%20Messa%20alla%20Prova_%20Linee%20Guida.pdf

essere di scommettere sul soggetto e sulla sua capacità di responsabilizzarsi e di riparare il danno creato dall'infrazione, un cambiamento di prospettiva più deciso potrebbe portare, come nel caso dei minori, a considerare il reato come *realmente* secondario, ampliando o eliminando i limiti edittali.

Ciò detto, va evidenziato che se, in linea generale e con tutte le sfumature del caso, gli intervistati sembrano aperti a costruire una giustizia più democratica e "riparativa", i passi nella direzione di una riparazione "reale" e pensata con il soggetto sembrano puntualmente controbilanciati da altrettanti passi che vanno in una direzione afflittiva. A tale proposito, il Tavolo 13 degli Stati Generali dell'Esecuzione penale suggerisce:

"la necessità di essere culturalmente, metodologicamente e giuridicamente attrezzati per evitare che l'introduzione della giustizia riparativa si configuri come un'operazione meramente cartacea o di maquillage della realtà penale-processuale (e segnatamente sanzionatoria) pregressa e, soprattutto, che rischi di essere percepita come il cambiamento gattopardesco della cornice che nasconde l'immutabilità della sostanza".

Nel caso della messa alla prova per adulti, non si può negare che questo rischio vi sia: si è già detto dell'afflittività dei lavori di pubblica utilità che sembrano gravare particolarmente nei confronti delle persone disoccupate; a ciò si aggiunge, come riportato da alcuni esperti intervistati, il rischio che le linee-guida di Milano accentuino l'aspetto retributivo. Il punto oggetto di discussione riguarda il cosiddetto "tariffario" che identifica delle fasce in riferimento alla pena edittale massima prevista per il reato per cui il soggetto è imputato, cui corrisponde un periodo minimo e massimo di durata della prova. Secondo una prospettiva critica, ciò significa che è il reato e non la persona a tornare protagonista, seguendo così una logica commisurativa di tipo retributivo.¹⁰

Come ha sottolineato Mosconi (2008), è allora necessario focalizzare l'attenzione sulla profonda diversità concettuale esistente tra un'idea di riparazione che si pone come alternativa preventiva all'idea stessa di sanzione e di pena – a ciò sembrano mirare i punti di forza identificati dagli intervistati – e un'idea di riparazione come alternativa al carcere e dunque quale modalità di esecuzione di una pena, assumendo perciò una funzione essenzialmente afflittiva. Il rischio di far prendere alla Messa alla prova questa seconda forma, una sorta di onere aggiuntivo di cui viene caricato il soggetto che si trova a "riparare" in maniera opportunistica per saldare il proprio debito, si manifesta particolarmente in caso di prescrizioni di tipo risarcitorio che – sempre secondo quanto rilevato da alcuni intervistati – possono apparire eccessive, tanto più quando vengono concepite come *conditio sine qua non* per accedere alla misura.

10 Seppure le Linee-guida puntualizzano quanto segue: «occorre ribadire la necessità che il Giudice intervenga con una determinazione della durata più adeguata al caso singolo, soprattutto in relazione a quei reati per i quali vi è una rilevante divaricazione tra minimo e massimo e che si presentino di disvalore modesto».

3. In questa direzione, un ruolo altrettanto ambiguo è giocato dal lavoro di pubblica utilità (LPU) che, come anticipato, deve essere obbligatoriamente inserito nel programma di trattamento che l'UEPE redige, su richiesta dell'imputato o del suo difensore e che viene sottoposto al giudice in vista del pronunciamento sulla concessione della misura. Le parole degli intervistati delineano luci e ombre di questa prescrizione che, se da una parte può favorire l'attivazione di risorse positive e inedite nel soggetto che esegue la misura e nell'ente, pubblico, di volontariato o del privato sociale, presso cui egli esegue l'attività prevista, dall'altra può trasformarsi in un mero dovere da assolvere presso un ente che accoglie a fatica, sentendosi in balia di una misura nuova e ancora non ben "rodata".

Il lavoro di pubblica utilità (LPU), la cui dimensione 'attiva' è spesso contrapposta alla caratteristica passività della detenzione, può costituire un'occasione per il soggetto per confrontarsi con realtà connotate da una dimensione di 'servizio' (a beneficio di altre persone, spesso in condizione di vulnerabilità o bisogno – disabili, bambini, anziani, homeless, tossicodipendenti, ... – degli animali o dell'ambiente) fino a quel momento sconosciuta e per interessare relazioni umane che possono costituire un appiglio contro la reiterazione della condotta deviante. Non è raro che, una volta terminato il periodo stabilito dal giudice, le persone sottoposte al LPU restino in contatto con le realtà presso cui hanno prestato servizio e continuino la collaborazione.

«*Serve per guardare il mondo in un altro modo*», «*stavo facendo qualcosa di buono, ecco. Sia per me, sia per gli altri*», «*una cosa che comunque fa bene*», «*prima non mi avvicinavo neanche... prima non l'avrei mai fatto*». Le parole dei probandi intervistati mostrano che il lavoro di pubblica utilità, se è svolto presso un ente capace di accogliere e di valorizzare la persona, anche quando questa vi arriva per svolgere un servizio non desiderato, può trasformarsi in un'esperienza che permette di iniziare a riparare il danno causato a se stessi, oltre che alla collettività.

La possibilità che il LPU costituisca un'occasione per instaurare relazioni interpersonali positive, radicate nel proprio contesto territoriale di riferimento, e possa favorire la presa di coscienza di potenzialità personali inesplorate dipende non solo dalla sensibilità e dalla preparazione dell'ente accogliente, ma anche dalla tipologia di lavoro che l'imputato andrà a svolgere. Alla luce dei colloqui effettuati, riteniamo che le attività più efficaci siano quelle che mettono il soggetto a contatto con altre persone o con gli animali e l'ambiente naturale (a condizione che il soggetto sia animato da una forte motivazione animalista o ecologista). Più il lavoro di pubblica utilità prevede che la persona svolga le sue ore senza un significativo contatto con i colleghi e con l'utenza, più è probabile che venga vissuto come una mera sanzione, come il gettone da pagare per potersi lasciare alle spalle un episodio spiacevole della propria vita. È questo il caso di una giovane donna straniera intervistata e impiegata in un'impresa di pulizie, il cui lavoro di pubblica utilità è consistito nel recarsi, una volta alla settimana per undici mesi, a pulire le scale e i corridoi di un edificio pubblico. La donna ha parlato della messa alla prova come di un'esperienza positiva in quanto ha permesso di evitare conseguenze più afflittive e del LPU come di una 'condanna' meritata, ma non ha mai fatto riferimento alla dimensione risocializzante e riparativa della misura.

Uno degli elementi vincenti del lavoro di pubblica utilità consiste, come abbiamo visto, nel porre la persona in un contesto sociale completamente estraneo all'ambito penale, dove solitamente solo le persone incaricate di supervisionare il percorso del soggetto sono informate delle ragioni della presenza di questi ed, eventualmente, della natura del reato. Nonostante questo, secondo alcuni intervistati, la prossimità tra 'probandi' e persone in esecuzione penale esterna, che si verifica presso l'UEPE e, a volte, presso gli enti che accolgono persone in misura alternativa e che contemporaneamente mettono a disposizione posti per il LPU, può avere effetti stigmatizzanti ai danni dei soggetti in prova.

4. Facendo ritorno ai punti di forza della messa alla prova, dunque al lato sinistro della tabella, un elemento positivo consiste nell'eterogeneità dell'utenza che intercetta, certamente maggiore rispetto alle misure alternative e al lavoro esterno. Nel numero di quanti si rivolgono agli enti per svolgere il lavoro di pubblica utilità vi sono persone socialmente inserite e con competenze specifiche, che possono costituire una risorsa per gli enti accoglienti. Nonostante questo, non è sempre facile per gli imputati e i loro avvocati individuare un ente presso cui svolgere il lavoro obbligatorio. Il fatto che la legge 67/2014 non preveda l'obbligatorietà del convenzionamento tra l'ente accogliente e il tribunale¹¹, se, da una parte, permette all'imputato di rivolgersi a qualunque ente idoneo presente sul territorio, dall'altra fa sì che gli avvocati tendano ad attingere all'elenco degli enti convenzionati con il Tribunale di Milano per lo svolgimento del LPU come sanzione sostitutiva della pena prevista per il reato di guida in stato d'ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti ai sensi del Codice della strada (ex art. 186, comma 9-bis e 187, comma 8-bis CdS). Tale prassi causa un sovraccarico di richieste verso gli enti convenzionati, alcuni dei quali, peraltro, preferiscono non rendersi disponibili all'accoglienza dei soggetti in messa alla prova in quanto intimoriti dal fatto che i reati per i quali può essere concessa la nuova misura possono essere potenzialmente più gravi di quelli previsti dal Codice della strada. Gli enti pubblici, salvo alcune virtuose eccezioni¹², hanno risposto tiepidamente all'invito all'accoglienza implicitamente contenuto nella legge 67/2014. L'UEPE e alcuni magistrati si sono attivati per sensibilizzare i sindaci e i direttori dei servizi pubblici territoriali, ma lamentano un riscontro ancora scarso.

11 La legge 67/2014, all'art. 8, dispone che il Ministro della giustizia, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, adotti «un regolamento allo scopo di disciplinare le convenzioni che il Ministero della giustizia o, su delega di quest'ultimo, il presidente del tribunale, può stipulare con gli enti o le organizzazioni» presso cui può essere svolto il lavoro di pubblica utilità. Ad oggi, tale regolamento non è stato adottato e il Tribunale di Milano non ha disposto il convenzionamento degli enti per lo svolgimento del LPU ai sensi della legge 67. L'unico elenco di enti convenzionati reperibile sul sito del Tribunale riguarda il Codice della strada.

12 Tra queste, meritano di essere menzionati i Comuni di Milano e di Monza, che si sono attivati mettendo a disposizione posti per lo svolgimento del LPU nell'ambito della MAP.

I responsabili degli enti intervistati che si sono impegnati nell'accoglienza di soggetti in prova lamentano, inoltre, alcune difficoltà che, se non verranno adeguatamente fronteggiate, potrebbero portare a un'ulteriore riduzione dei posti disponibili. In primo luogo, l'accoglienza di persone in messa alla prova richiede un impegno in termini di risorse umane (per la gestione dell'accoglienza) ed economiche (per la stipula della copertura assicurativa obbligatoria) che può risultare gravoso, soprattutto per le piccole associazioni di volontariato (che sono gli enti che, forse più di tutti, permettono di realizzare la dimensione 'comunitaria' di questa misura penale). In secondo luogo, i responsabili degli enti percepiscono il bisogno di un'adeguata formazione e di maggiore supporto da parte di tutti gli attori del sistema, specie di quelli istituzionali (in primis l'UEPE).

Un ulteriore elemento di difficoltà segnalato dagli enti, sia pubblici che del privato sociale, riguarda i programmi di trattamento che prevedono un lavoro di pubblica utilità molto diluito nel tempo (poche ore alla settimana). Questa modalità di esecuzione, stabilita dall'UEPE per salvaguardare le esigenze lavorative, di studio, di famiglia e di salute degli imputati (come previsto dall'art. 1 della l. 67/2014), può sensibilmente ridurre tanto il beneficio che la presenza del lavoratore di pubblica utilità apporta all'ente quanto la possibilità, per il soggetto, di instaurare relazioni significative e aderire alla *mission* dell'ente stesso.

5. Va poi segnalato che uno dei principali ostacoli alla realizzazione di un *matching* adeguato, che tenga conto delle caratteristiche della persona, della necessità di conciliare la sanzione con le esigenze lavorative e familiari e che valorizzi la dimensione territoriale e comunitaria della misura consiste, a detta degli intervistati, nella mancanza di un elenco degli enti disponibili all'accoglienza e al poco coordinamento tra questi. Il compito di coordinamento dovrebbe essere assunto dall'UEPE, data la centralità che la legge attribuisce al servizio sociale della giustizia nella costruzione del programma di trattamento. Di fronte alla constatazione dell'impossibilità per l'UEPE, se non ne saranno sensibilmente incrementate le risorse, a far fronte a tale nuovo compito, alcuni intervistati suggeriscono che si proceda almeno al rafforzamento delle reti territoriali già esistenti¹³.

In ogni caso, molte riserve sono state avanzate rispetto all'ipotesi dell'adozione della prassi comasca. A Como, infatti, nel 2011, il Tribunale, la Procura, il Consiglio dell'ordine degli Avvocati, la Camera penale, l'UEPE, il Centro Servizi per il Volontariato (CSV) hanno stipulato un protocollo d'intesa che affida al CSV il compito di effettuare, su richiesta dell'avvocato e attraverso colloqui con la persona sottoposta ad una misura penale che preveda lo svolgimento di LPU, l'abbinamento tra quest'ultima e le istituzioni, le associazioni di volontariato e le altre realtà del terzo settore che alimentano il bacino di posti disponibili sul territorio¹⁴.

13 Quali, ad esempio, l'Osservatorio Carcere e territorio di Milano: www.ristretti.it/areestudio/territorio/milano/osservatorio.htm (Retrieved January 28, 2017).

14 Il protocollo d'intesa è disponibile al seguente link: www.csv.como.it/images/protocollo%20dintesa%20tribunale%20di%20como%202011.pdf (Retrieved January 28, 2017).

Per l'attività di *matching*, il CSV emette una fattura di 150 euro più IVA all'avvocato¹⁵, importo che viene poi verosimilmente da questi incluso nella parcella a carico del cliente. Il Centro Servizi per il Volontariato di Milano (CIESSEVI), secondo quanto riferito dal suo direttore, dopo essersi occupato per tre anni gratuitamente dell'orientamento al LPU nell'ambito delle misure alternative e delle sanzioni sostitutive, non potendo più far fronte a tale ingente compito con le proprie risorse, ha proposto al Tribunale e all'UEPE di Milano la sottoscrizione di un accordo analogo a quello in vigore a Como. Tale proposta è stata respinta dall'UEPE in quanto andrebbe a ledere il principio della gratuità del LPU per l'imputato, "sfruttando" una disfunzione del sistema. In sostanza, se il lavoro di pubblica utilità può costituire un'occasione unica per consentire al probando di mettersi al servizio della comunità, sono ancora molti gli impedimenti – soprattutto organizzativi – che gravano su questo istituto.

6. Concludiamo la presentazione dei "punti di forza e di debolezza" analizzando uno degli aspetti più controversi della legge 67 e del modo in cui essa è stata accolta dagli addetti ai lavori. La percezione di chi scrive, confermata da alcuni colloqui effettuati, dalla partecipazione a convegni sul tema e da fonti di letteratura (Cfr. Mazzucato, 2015), è che la messa alla prova (e, più genericamente, il LPU, che troviamo anche tra le sanzioni sostitutive e le misure alternative) siano stati entusiasticamente e frettolosamente associati, da una parte degli operatori del settore, alla giustizia riparativa¹⁶, di cui tanto si parla e che molti vorrebbero fosse introdotta massicciamente nel nostro ordinamento.¹⁷

Prima di procedere oltre, ci pare opportuno dichiarare il nostro punto di partenza, che consiste nella definizione di *Restorative Justice* condivisa a livello internazionale. Secondo le Nazioni Unite (2002), la giustizia riparativa è

any process in which the victim and the offender and, where appropriate, any other individuals or community members affected by a crime participate together actively in the resolution of matters arising from the crime, generally with the help of a facilitator.

Gli strumenti operativi tipici della *Restorative justice* sono la mediazione (*mediation*), la conciliazione (*conciliation*), gli incontri con i gruppi familiari e i consigli commissurativi (*conferencing and sentencing circles*) che possono esitare in

an agreement reached as a result of a restorative process. Restorative outcome include responses and programmes such as reparation, restitution, and community service, aimed at meeting the individual and collective needs and responsibilities of the parties and achieving the reintegration of the victim and the offender (Nazioni Unite).

Il Consiglio D'Europa (1999) ha formulato una definizione della mediazione (che costituisce la più collaudata ed ampiamente sperimentata espressione della giustizia riparativa) tanto sintetica quanto esaustiva e chiara. Secondo tale definizione, può chiamarsi mediazione

any process whereby the victim and the offender are enabled, if they freely consent, to participate actively in the resolution of matters arising from the crime through the help of an impartial third party (mediator).

Se si parte da queste definizioni, appare evidente che il lavoro di pubblica utilità – che, come abbiamo visto, costituisce il contenuto obbligatorio della messa alla prova, quantificato dal giudice – non possa essere *tout court* assimilato alla giustizia riparativa. Esso infatti manca di alcuni elementi imprescindibili, contenuti *in nuce* nelle definizioni sopra riportate e dettagliatamente approfonditi da alcuni documenti internazionali che costituiscono le pietre miliari della giustizia riparativa, a cui si rimanda per un maggiore approfondimento¹⁸. Tali principi possono essere così sintetizzati:

- a) la volontarietà;
- b) il dialogo con la/le persona/e offesa/e e con la comunità danneggiata dal reato;
- c) il significato simbolico della riparazione.

La definizione di *restorative outcome* formulata dall'ONU e sopra riportata menziona il *community service*, assimilabile al nostro lavoro di pubblica utilità, ma lo colloca a valle, e non a monte, del dialogo con la persona offesa e/o con la comunità danneggiata dal reato. Ci spieghiamo meglio: nel paradigma della *Restorative Justice*, l'impegno riparativo e/o risarcitorio nei confronti della vittima e, più in generale, dell'intera collettività, può essere il frutto del percorso di riflessione critica sul comportamento illecito svolto dal reo,

15 Cfr. www.csv.como.it/2012-03-15-16-38-23/giustizia-riparativa (Retrieved January 28, 2017).

16 Si veda, ad es., il sito del Centro Servizi per il Volontariato di Milano (CIESSEVI) dove, sotto la voce "giustizia riparativa", si trovano una scheda illustrativa sul lavoro di pubblica utilità (ex art. 186 comma 9 bis e art. 187 comma 8 bis C.d.S. ed ex D.P.R. 309 del 1990, articolo 73 comma 5 bis) e le indicazioni in merito alla convenzione tra CIESSEVI e Tribunale di Milano per la gestione di 300 posti lpu presso le associazioni del territorio (www.ciessevi.org/servizi/giustizia-riparativa).

17 Esperti quali Adolfo Ceretti, Gherardo Colombo, Luciano Eusebi, Claudia Mazzucato da tempo propongono una revisione sistematica del nostro sistema sanzionatorio alla luce della centralità dei precetti e dell'esperienza, ormai consolidata a livello internazionale, della giustizia riparativa. Tra i critici di questa proposta va segnalato il contributo di Piercamillo Davigo al libro sulla giustizia riparativa di Mannozi e Lodigiani (Cfr. Davigo, 2015), secondo cui il sistema della giustizia penale, non potendo rinunciare alla finalità di prevenzione generale della pena, potrebbe fare ricorso agli strumenti della giustizia riparativa esclusivamente in relazione a reati che denotano una bassa pericolosità sociale. Ed è proprio in relazione a tali reati che, secondo l'A., sarebbe invece preferibile percorrere la strada della depenalizzazione, in modo da attribuire ad attori estranei al sistema della giustizia penale il compito di gestire tali fatti attraverso una logica diversa da quella sanzionatoria.

18 Oltre ai già citati, si vedano: United Nations Office on Drug and Crime, *Handbook on Restorative Justice Programmes*, Wien 2006; European Commission for Efficiency of Justice, *Guidelines for a better implementation of the existing recommendation concerning mediation in penal matters*, CEPEJ (2007)13, Strasbourg, 2007; Unione Europea, Direttiva 2012/29/UE, «che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI».

all'interno di una relazione dialogica con la parte offesa e con l'aiuto di un facilitatore/mediatore. Tale impegno riparativo deve «tendere a soddisfare i bisogni individuali e collettivi, le responsabilità delle parti e raggiungere la reintegrazione nella comunità della vittima e del reo». Siamo lontani da quanto avviene con la messa alla prova degli adulti, dove il LPU, come anticipato, in certi casi può essere più simile a una 'pena' che a un impegno volontario capace di esprimere responsabilizzazione nei confronti del danno causato alla vittima, alla collettività e a se stessi.

Da questi presupposti appare chiaro come la messa alla prova, con la 'quantità' di lavoro di pubblica utilità calcolata facendo riferimento alla pena edittale prevista per il reato di cui il soggetto è imputato, afferisca ancora a un paradigma retributivo di giustizia. Si tratta certamente di un passo avanti rispetto al modello carcere-centrico, nell'ottica di una giustizia delle *Alternatives*, quindi più attenta ai percorsi individuali e alla corresponsabilità sociale nella genesi e nella risposta al reato, ma non può certamente essere considerata una forma di giustizia riparativa.

Detto questo, non bisogna dimenticare che la legge 67/2014 inserisce tra gli elementi del programma di trattamento «le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa». Come abbiamo visto, la mediazione tra il reo (in questo caso dovremmo parlare di *imputato*) e la vittima costituisce lo strumento operativo più tipico della *Restorative Justice*. Se la messa alla prova nel suo insieme non può essere considerata – per le ragioni anzidette – una forma di giustizia riparativa, l'apertura alla mediazione contenuta nel testo di legge potrebbe costituire un passo avanti verso la diffusione di questo nuovo paradigma di giustizia nel nostro ordinamento (Cfr. Mazzucato, 2015). Vi è però un paradosso: la messa alla prova, come abbiamo detto, è frequentemente associata alla giustizia riparativa, eppure l'unico elemento che effettivamente fa parte del paradigma della *Restorative Justice* non viene quasi mai utilizzato. Ad oggi, infatti, pur non essendo disponibili dati certi sul numero di casi che, dall'entrata in vigore della legge, hanno beneficiato di un percorso di mediazione, possiamo stimare che si possano contare sulle dita di una mano, a fronte di circa un migliaio di percorsi di messa alla prova conclusi.

Se fosse opportunamente proposta e correttamente praticata, la mediazione potrebbe costituire uno spazio d'espressione e di ascolto prezioso anche per le vittime, le quali, come ci è stato riferito da alcuni mediatori intervistati, possono non accettare che il reato da esse subito vada incontro all'estinzione in seguito all'esito positivo del percorso di messa alla prova.

5.2 Opportunità e minacce

1. Se i punti di forza e di debolezza riguardano alcuni aspetti applicativi della legge su cui vi sono margini di azione poiché consistono in fattori interni al sistema che se ne occupa, esistono alcune "minacce" e "opportunità" che provengono dall'esterno e su cui, banalmente, anche gli esperti intervistati possono incidere solo in modo marginale. La prima enorme minaccia al buon funzionamento della messa alla prova per adulti è data dal fatto che la normativa è stata introdotta senza includere alcun finanziamento dedicato; ciò significa essenzialmente che l'UEPE è obbligato ad abbassare gli standard

di intervento, facendo sì che in molti casi la messa alla prova, di fatto, coincida con i lavori di pubblica utilità. Questo vuol dire che, posto che la mediazione non si applica, i margini per intravedere un valore latamente riparativo si annullano in tutti quei casi in cui il soggetto non ha interesse per l'attività che svolge, non ne scorge la connessione con una qualche forma di solidarietà sociale, o non ritiene vi siano legami anche indiretti con il danno da lui causato. Su questo fronte va segnalato che se l'UEPE è riuscito a trattare in modo approfondito il caso di un ragazzo molto giovane da noi intervistato che aveva già seguito un percorso di messa alla prova da minore, in altri casi è stato praticamente invisibile, fatta eccezione per il primo colloquio di conoscenza e l'ultimo di chiusura. Questa mancanza, in effetti, non sembra sia stata patita dai soggetti in prova, che l'hanno interpretata anche quale forma di fiducia e di conseguente riconoscimento di margini di libertà. Tuttavia, secondo quanto riportato dagli intervistati, talvolta si corre il rischio di non poter garantire degli interventi professionali efficaci, ingenerando una condizione di malcontento anche tra gli operatori. In altre parole, un servizio che dovrebbe essere deputato a valorizzare la misura e a contrastare approcci superficiali, si trova inevitabilmente costretto ad agire con superficialità, ricorrendo a programmi spesso standardizzati e sottoposti a una logica burocratica. Ne consegue che anche gli altri enti coinvolti lamentano difficoltà a mettersi in contatto con l'UEPE, in particolare quando si tratta di ridefinire i contenuti della prova e dunque di agire verso una personalizzazione reale del percorso.

La strategia di sopravvivenza adottata, come anticipato, consiste allora nell'abbassare gli standard e nell'affidarsi alla grande collaborazione della rete per sopperire alle mancanze. Da questo punto di vista il territorio di Milano, molto attivo, può costituire un'opportunità incredibile da valorizzare in quanto si caratterizza per un atteggiamento favorevole alla sperimentazione della messa alla prova e, in generale, delle *Alternatives*.

2. Per quanto riguarda l'apertura alla giustizia riparativa contenuta nella legge, come abbiamo accennato, alcuni esperti intervistati ritengono che tra le ragioni dello scarso ricorso alla mediazione nell'ambito della messa alla prova vada annoverata l'assenza di centri pubblici per la mediazione penale e, più in generale, la mancanza di regolamentazione di questa pratica nell'ordinamento italiano. Nel nostro ordinamento, infatti, non vi è cenno ai requisiti che i centri di mediazione devono ottemperare, né alla formazione e ai doveri dei mediatori, né alle procedure di presa in carico dei casi e al valore per il percorso penale dei contenuti e dell'esito della mediazione. Questa situazione suscita la diffidenza dei giudici e degli assistenti sociali nei confronti dei centri privati che si stanno diffondendo e che propongono convenzioni. Da questo punto di vista, il territorio di Milano risulta privilegiato, in quanto dispone di due centri per la mediazione di comprovata professionalità ed esperienza, uno dei quali afferente al Comune di Milano, che possono costituire una risorsa importante – ma ad oggi sottoutilizzata – rispetto alla previsione della mediazione contenuta nella legge 67.

Da ultimo, vale la pena sottolineare un'incongruenza nella disciplina della messa alla prova che può comprometterne l'attrattività: a differenza delle sentenze di applicazione

della pena su richiesta delle parti, la sospensione del procedimento con messa alla prova viene iscritta anche nel casellario giudiziale richiesto dall'interessato (v. d.p.r., 14 novembre 2002, n. 313)¹⁹.

6. Discussione dei risultati e indicazioni di policy

Come i risultati della SWOT hanno suggerito, la messa alla prova per adulti incorpora due codici semantici apparentemente distanti tra loro: la fiducia da un lato, la punizione dall'altro. Questo dualismo, in certi frangenti, può creare una sorta di dissidio comunicativo, derivante dal fatto che – molto lentamente – si stanno introducendo nel discorso della giustizia dei linguaggi affettivi e comunitari che non le appartenevano (cfr. Rao, 2000; Cornelli, 2008). Queste incursioni linguistiche – che includono parole come “riparazione”, “dialogo”, “fiducia” o “prossimità” – mostrano, d'altra parte, una disponibilità delle istituzioni ad accompagnare le novità che si riverbera nell'individuazione da parte dei soggetti intervistati proprio delle componenti afflittive della messa alla prova quali punti di debolezza.

In altre parole, non solo nelle intenzioni politiche, ma anche nelle sensibilità istituzionali si espande quel terreno

in cui il “meticcio di logiche” (Faget, 1997) mette in risalto la necessità di ri-definire le modalità del fare giustizia, senza rinunciare al suo ancoraggio saldo ai principi dello stato di diritto e alla sua funzione simbolica (Ceretti, 2013).

Rispetto alla messa alla prova, affinché i principi di universalità propri dei moderni sistemi di giustizia penale siano garantiti, è necessario che l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna riesca a giocare un ruolo davvero centrale in tutte le fasi. Si tratterebbe, in altre parole, di far sì che l'UEPE diventi a titolo effettivo un organismo in grado di esercitare una *governance*, ossia di governare le reti che gravitano attorno alla messa alla prova: ciò consentirebbe di superare la sensazione che questa misura sia demandata alla sensibilità e alla buona volontà degli Enti accoglienti e degli avvocati, generando ambiguità e forme di improvvisazione.

Di questa necessità c'è una forte consapevolezza tra gli esperti intervistati e costituisce l'auspicio più ricorrente nel momento in cui si ipotizzano gli interventi necessari per potenziare la misura. Durante le interviste, infatti, sono stati raccolti suggerimenti e opinioni che hanno consentito di elaborare un quadro sintetico dei punti che costituiscono un possibile Vademecum per migliorare l'efficacia della messa alla prova.

INTERVENTI PRIORITARI	AZIONI
E' auspicabile che l'UEPE sia messo nella condizione di svolgere una funzione di regia, quale ente-fulcro dell'istituto della messa alla prova.	- Potenziamento dell'organico - Collaborazione con le Forze dell'ordine - Collaborazione con l'Autorità giudiziaria
È consigliabile sensibilizzare la società civile sulle misure alternative al processo e al carcere, promuovendo il cambiamento culturale che esse rappresentano.	- Incontri con esperienze - Mass-media
Bisognerebbe promuovere maggiore conoscenza della giustizia riparativa e della mediazione, soprattutto tra i componenti della rete, e favorire il suo utilizzo attraverso protocolli ad hoc.	- Incontri di formazione, aggiornamento e confronto - Regolamentazione dell'attività di mediazione
Sarebbe auspicabile rafforzare e sensibilizzare la rete attraverso interventi di formazione e campagne informative che presentino modalità e contenuti della Messa alla prova per adulti.	- Incontri di formazione, aggiornamento e confronto - Incontri con simulazioni
È consigliabile estendere la rete degli Enti accoglienti al settore pubblico (Comuni, ex ASL, Ospedali...)	- Pubblicità dell'adesione/non adesione di tutti gli enti pubblici - Pubblicizzazione della messa alla prova come risorsa per l'ente - Coinvolgimento degli Assessorati - Incontri promossi dai tribunali
Bisognerebbe affrontare il problema dell'onere economico costituito dall'assicurazione per il lavoratore LPU.	- Istituzione di una polizza cumulativa - Costi di gestione complessivi dei lavoratori LPU. - Chiarimenti normativi
Sarebbe opportuno costruire un elenco di enti accoglienti specifico per la MAP (inclusivo di posti disponibili e caratteristiche) o un sistema di convenzionamento.	- Pubblicazione sul sito del tribunale - Incontri con i referenti del tribunale
Sarebbe utile modificare la disciplina relativa al casellario giudiziario.	- Previsione della non menzione nel casellario giudiziario
È auspicabile potenziare la funzione di matching, sotto l'egida pubblica.	- Potenziamento di un ufficio o istituzione di un ufficio

Tabella 2 – Vademecum per migliorare l'efficacia della messa alla prova

19 A tale proposito si segnala l'ordinanza con cui il Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme disciplinanti il casellario giudiziale (Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre

2002, n. 313) in relazione alla Messa alla prova per adulti. L'ordinanza è consultabile a questo indirizzo: <http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2017/04/ordinanza-trib-firenze-464.pdf> (Retrieved 15/03/2018).

L'adeguamento numerico e professionale (non solo degli assistenti sociali) della pianta organica degli uffici di esecuzione penale esterna, già previsto come ipotesi dalla legge 67/2014 (art. 7), è indicato dagli esperti come necessario per mettere l'UEPE nella condizione di svolgere una funzione di regia nell'applicazione dell'istituto della messa alla prova. La priorità di fare dell'UEPE quell'ente fulcro che emerge dal testo legislativo, in modo tale da scongiurare rischi di affidamento esterno (agli enti pubblici o privati della rete) di ruoli di *governance* della singola misura applicata così come di parti del sistema, induce anche a sottolineare l'importanza di attivare più saldi e costanti rapporti di collaborazione istituzionale con l'Autorità Giudiziaria e con le Forze dell'Ordine, prevedendo per queste ultime anche un canale comunicativo continuo sugli arresti in flagranza di reato per i quali è ipotizzabile l'avvio di una messa alla prova. Questo suggerimento, così importante per evitare differenze di trattamento connesse il più delle volte alla diversa sensibilità dei singoli avvocati, ne implica un altro: adoperarsi per la formazione/sensibilizzazione anche delle polizie (oltreché di magistrati e avvocati) in tema di *probation*.

Più in generale, l'opera di sensibilizzazione diretta a sostenere culturalmente il cambiamento introdotto dalla messa alla prova, indicata dagli intervistati al secondo posto tra le priorità d'intervento, andrebbe svolta in modo diffuso attraverso la pluralità di mezzi a disposizione, ma tenendo conto di due elementi fondamentali: la comunicazione delle esperienze concrete di *Alternatives* e di dati statistici affidabili, che presuppongano, dunque, una verifica costante dei contenuti ed esiti dei procedimenti anche nella prospettiva della rilevazione di casi di recidiva di soggetti che hanno affrontato con esito positivo la messa alla prova.

Aumentare la conoscenza della giustizia riparativa e della mediazione, soprattutto tra i componenti della rete, costituisce una priorità su cui nessun intervistato ha espresso dubbi circa l'urgenza e che richiede attività continue di formazione, di aggiornamento e di sensibilizzazione tra tutti gli operatori chiamati ad avere un ruolo nell'applicazione della messa alla prova. Non tutti, però, si dichiarano d'accordo sull'utilizzare lo strumento del protocollo per attivare collaborazioni con enti e centri di mediazione presenti sul territorio, sottolineando invece la necessità, espressa in modi diversi, di poter contare su una regolamentazione dell'attività di mediazione che consenta forme di accreditamento pubblico degli enti di mediazione oltreché una disponibilità effettiva di operatori della mediazione in ogni territorio. In questo senso il territorio di Milano presenta già una situazione favorevole, potendo contare, come anticipato, su un centro di mediazione del Comune di Milano, i cui mediatori sono stati selezionati e "assunti" direttamente dall'ente pubblico: il richiamo alla necessità di "mediatori pubblici" per svolgere un'attività così cruciale e delicata nel dare un contenuto propriamente riparativo alla messa alla prova trova dunque riscontro nella realtà istituzionale milanese.

Al fine di costruire una rete di enti disposti ad attivare forme di collaborazione per l'applicazione di misure di messa alla prova, per la quale si richiedono attività di sensibilizzazione e formazione, si reputa fondamentale il coinvolgimento degli enti pubblici: il rilievo della difficoltà di un loro coinvolgimento si accompagna alla valutazione della loro rilevanza nella possibilità di offrire percorsi validi ai soggetti in messa alla prova. La proposta di rendere visibile e riconosci-

bile l'impegno degli enti pubblici in questa direzione richiama le pratiche di *white list* (o, al contrario, *black list*) che, in altri contesti, agendo sulla dimensione reputazionale, hanno lo scopo di persuadere nell'adozione di comportamenti attesi. In questo caso è difficile valutare se l'effetto sperato di questa forma di pubblicità (positiva e negativa) sia efficace o meno. Qualche risultato potrebbe derivare da un lavoro quotidiano di relazione dell'UEPE con i singoli assessorati e settori dei Comuni e da iniziative organizzate dai Tribunali e rivolte specificamente a enti locali e ospedalieri.

Un aspetto che rischia di compromettere la praticabilità dei Lavori di Pubblica Utilità e che è emerso in modo evidente fin dalle sue prime sperimentazioni, riguarda l'onere economico costituito dall'assicurazione per il lavoratore: alcuni intervistati ipotizzano forme di assicurazione cumulativa per ridurre i costi, che comunque non dovrebbero ricadere sull'ente ospitante. Rimane un tema spinoso da affrontare, insieme ai costi più complessivi di gestione del lavoratore, su cui si richiede un intervento normativo chiarificatore. Si ritiene debba essere modificata anche la disciplina del casellario inserendo la previsione della non menzione dei provvedimenti di estinzione a seguito di esito positivo di messa alla prova²⁰.

Si sottolinea, infine, l'opportunità di costruire un elenco di enti accoglienti specifico per la messa alla prova (inclusivo di posti disponibili e caratteristiche), da pubblicare anche sul sito del Tribunale, oppure un sistema di convenzionamento, anche se c'è chi rileva che questa attività potrebbe non essere così necessaria considerato il ruolo dell'UEPE nel filtrare gli enti attraverso la predisposizione di un programma di lavoro. Da una parte, dunque, si mette in luce la necessità di dare informazioni chiare e standardizzate per l'attivazione di misure di messa alla prova, dall'altra la necessità di vincolare l'UEPE, soprattutto in una fase iniziale, nella propria attività di individuazione dell'ente più utile e affidabile da coinvolgere nel caso concreto. Certamente il potenziamento della funzione di *matching* tra domanda e offerta di percorsi di messa alla prova è vista con estremo favore se rimane sotto l'egida pubblica, attraverso la creazione o il potenziamento di un Ufficio a esso dedicato.

Alla luce di queste considerazioni, la presente ricerca sulla messa alla prova mostra inevitabilmente alcuni limiti che è importante discutere brevemente al fine di implementare le attività di valutazione da svolgersi in futuro. In particolare, sarebbe auspicabile aumentare il numero delle interviste a persone in prova, costruendo un campione più variegato per percorsi di vita, luoghi di inserimento lavorativo ed esito della misura. Sarebbe utile, inoltre, indagare più a fondo le opinioni di quegli operatori (tra gli altri, magistrati e avvocati) che presentano orientamenti meno favorevoli alla messa alla prova, al fine di arricchire il quadro

20 A tale proposito si segnala l'ordinanza con cui il Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme disciplinanti il casellario giudiziale (*Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313*) in relazione alla messa alla prova per adulti. L'ordinanza è consultabile a questo indirizzo: <http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2017/04/ordinanza-trib-firenze-464.pdf> [consultato il 4/05/2017].

delle criticità che impediscono una più ampia applicazione della misura. Più in generale, sarebbe auspicabile che le istituzioni competenti, in collaborazione con le università e i centri di ricerca, adottino un sistema di valutazione della messa alla prova che affianchi alla costruzione di un sistema di monitoraggio dell'applicazione della misura (in termini di numero di persone coinvolte, tipologie di reato, tasso di recidiva, tipologia di percorso) anche una valutazione sistematica in follow-up dei percorsi di messa alla prova che includa tutte le figure a vario titolo coinvolte, quali il soggetto in prova, i familiari, le vittime, la comunità di riferimento e i vari operatori che intervengono nel percorso.

In conclusione: costruire dati statistici affidabili e utilizzarli per attività di comunicazione efficaci; saper divulgare esperienze e svolgere simulazioni utili nelle attività di sensibilizzazione e formazione; realizzare una rete di enti che, anche attraverso supporti informatici pensati ad hoc, possa facilitare l'attività di *matching*: sono tutte attività che richiedono, oltre al più volte richiamato potenziamento delle risorse umane dell'UEPE, anche un impegno nell'innovare aspetti organizzativi, gestionali e comunicativi su cui altri enti, tra cui in particolare gli istituti di ricerca e le università, possono dare il proprio contributo nell'ottica di un coinvolgimento sempre più largo della comunità in tutte le sue articolazioni che abbiamo visto essere un caposaldo delle misure di *probation*.

Riferimenti bibliografici

- Aebi, M. F., & Chopin, J. (2015). *SPACE II – Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2014. Survey 2014*. Strasbourg: Council of Europe.
- Bartoli, R. (2014). La sospensione del procedimento con messa alla prova: una goccia deflattiva nel mare del sovraffollamento? *Dir. pen. proc.*, 661-685.
- Bezzi, C. (2005). Rendiamo dinamica la SWOT. *Rassegna Italiana di Valutazione*, 31, 7-15.
- Bove, V. (2015). Messa alla prova a poco più di un anno: quali ancora le criticità?. *Dir. pen. cont.*, 22 dicembre 2015.
- Bove, V. (2016). *Messa alla prova e protocolli*, from www.ca.milano.giustizia.it.
- Caprioli, F. (2012). Due iniziative di riforma nel segno della deflazione: la sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato maggiorenne e l'archiviazione per particolare tenuità del fatto. *Cass. pen.*, 7-18.
- Ceretti, A. & Cornelli, R. (2009). "Nella scatola della criminologia". In S. Montaldo & P. Tappero (Eds.), *Cesare Lombroso cento anni dopo* (pp. 335-349). Torino: Utet.
- Ceretti, A. & Cornelli, R. (2013). *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*. Milano: Feltrinelli.
- Ceretti, A. (2013). La mediazione reo-vittima nel sistema penale minorile. Rivisitazione di alcuni nodi teorici dopo quindici anni di pratiche. *Rassegna Italiana di Criminologia*, 42(4), 286-295.
- Cornelli, R. (2008). *Paura e ordine nella modernità*. Milano: Giuffrè.
- Davigo, P. (2015). La giustizia riparativa nella visione della magistratura: risorsa o rischio? In G. Mannozi & G.A. Lodigiani (Eds.), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone* (pp. 183-187). Bologna: Il Mulino.
- Dolcini, E. (2015). La "questione penitenziaria", nella prospettiva del penalista: un provvisorio bilancio. *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1655.
- Fabrizio, L., Calabrese, B., Mercantini, A., Muglia, L., & Costabile, A. (2016). Gli effetti della mediazione nella giustizia minorile: alcuni risultati provenienti dalla ricerca in Calabria. *Minori giustizia*, 1, 175-183.
- Faget, J. (1997). *La médiation. Essai de politique pénale*. Paris: Erès.
- Felicioni, P. (2014). Gli epiloghi. In C. Conti, A. Marandola & G. Varraso (Eds.), *Le nuove norme sulla giustizia penale* (pp. 415-436). Padova: Cedam.
- Fiandaca, G., & Musco, E. (2015). *Diritto Penale. Parte Speciale. Volume II, tomo secondo. I delitti contro il patrimonio*, VII edizione. Bologna: Zanichelli.
- Foucault, M. (1993). Alternatives à la prison: diffusion ou décroissance du contrôle social. *Criminologie*, 25.
- Galati, M.L., & Randazzo, L. (2015). *La messa alla prova nel processo penale. Le applicazioni pratiche della legge n. 67/2014*. Milano: Giuffrè.
- Garland, D. (1985). *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*. Brookfield, Vermont: Gower.
- Grimoldi, M., & Cacioppo, R. (2013). L'abito su misura. Significato ed effetti attesi dai contenuti di progetti di messa alla prova a favore di minori autori di reato. *Minori giustizia*, 1, 153-162.
- Mazzucato, C. (2015). Ostacoli e «pietre di inciampo» nel cammino attuale della giustizia riparativa in Italia. In G. Mannozi & G.A. Lodigiani (Eds.), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone* (pp. 119-133). Bologna: Il Mulino.
- Miedico, M. (2015). sub *Art. 168-bis*. In E. Dolcini & G. L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato* (pp. 2332-2342). Milano: Ipsoa.
- Montagna, M. (2014). Sospensione del procedimento con messa alla prova e attivazione del rito. In C. Conti, A. Marandola, G. Varraso (Eds.), *Le nuove norme sulla giustizia penale* (pp. 369-413). Padova: Cedam.
- Mosconi, G. (2008). La giustizia riparativa. Definizioni del concetto e interpretazione da parte della magistratura italiana. *Antigone*, 2, 11-27.
- Panagiotou, G. (2003). Bringing SWOT into focus. *Business strategy review*, 14(2), 8-10.
- Patrizi, P. (2016). Giustizia e pratiche riparative per una cultura del rispetto e delle responsabilità. *Minorigiustizia*.
- Pavarini, M. (2006). *L'amministrazione locale della paura*. Roma: Carocci.
- Petralla, E.V., Ficco, R. S., & Lobascio, D. (2014). Oltre il carcere: prospettive dell'esecuzione penale esterna. *Democrazia e diritto*.
- Randazzo, E., Mazzucato, C., & Pavarini, M. (2013). Opinioni a confronto. Sovraffollamento carcerario e differimento dell'esecuzione penale. *Criminalia* (pubb. 2014), 459-500.
- Rao, R. (2000). Il doppio codice: fiducia e punizione. *Sociologia del diritto. Fascicolo 3, 2000*, (3), 1000-1029.
- Riverditi, M. (2014). La nuova disciplina della messa alla prova di cui all'art. 168-bis c.p.: uno sguardo d'insieme. *Studium Iuris*, 982-994.
- Romano, C.A. (2014). Carceri e stranieri. *Rassegna Italiana di Criminologia*, 8(2), pp. 140-151.
- Scarcella, A. (2014). *Sospensione del procedimento con messa alla prova*. In C. Conti, A. Marandola, G. Varraso (Eds.), *Le nuove norme sulla giustizia penale* (pp. 339-351). Padova: Cedam.
- Tamburino, G. (2002). Misure alternative e pene sostitutive. Le prassi. In Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (Ed.), *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena. In ricordo di Adolfo Beria di Argentine*. Milano: Giuffrè.
- Valbonesi, C. (2014). I profili penali della sospensione del procedimento con messa alla prova. In C. Conti, A. Marandola & G. Varraso (Eds.), *Le nuove norme sulla giustizia penale* (pp. 353-368). Padova: Cedam.
- Viganò, F. (2013). Sulla proposta legislativa in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova, *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1300-1306.
- Wachtel, T., & McCold, P. (2004). From restorative justice to restorative practices: Expanding the paradigm. In European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice, *Restorative Justice: Where are we Heading* (pp. 14-16).
- Zaccaro, G. (2014). *La messa alla prova per adulti*. Retrieved January 28, 2017 from http://www.questionegiustizia.it/articolo/la-messa-alla-prova-per-gli-adulti_29-04-2014.php