

LA MESSA ALLA PROVA IN TOSCANA: ANALISI STATISTICA DALLA SUA EMANAZIONE AD OGGI

Il presente scritto è il frutto di uno studio di flusso, compiuto dall'Ufficio dell'Esecuzione Penale Esterna del PRAP di Firenze, sull'impatto della legge 28 aprile 2014, n. 67 "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili" sugli Uffici di esecuzione penale esterna della Toscana (UEPE).

Si è scelto di misurare, in modo analitico e puntuale, la connotazione di tale impatto sugli Uffici chiamati ad assicurarne il buon esito, per fornire elementi di valutazione e di riflessione il quanto più possibile oggettivi.

I dati, come accennato, sono dati di flusso e prendono in esame i trend, trimestre per trimestre, dei casi in ingresso e dei casi archiviati dall'entrata in vigore della legge fino ad oggi. La fonte è individuata negli archivi informatici degli UEPE della Toscana e i dati sono stati elaborati tramite l'applicativo Sistema EPE del Provveditorato.

La tabella 1 mostra i casi di indagine per la messa alla prova e di gestione della messa alla prova pervenuti trimestralmente dal mese di maggio 2014 al 1 febbraio 2016. Le sigle (13MP e 168P) sono i codici con cui gli uffici individuano lo specifico incarico all'apertura del fascicolo e, per ogni tabella, sono indicati nella *legenda*.

UEPE	CASI PERVENUTI													
	1/5/14-1/8/14		2/8/14-1/11/14		2/11/14-1/2/15		2/2/15-1/5/15		2/5/15-1/8/15		2/8/15-1/11/15		2/11/15-1/2/16	
	13MP	168P	13MP	168P	13MP	168P	13MP	168P	13MP	168P	13MP	168P	13MP	168P
AREZZO	3	0	15	0	31	1	44	6	25	24	13	9	32	19
FIRENZE	99	0	84	0	200	15	229	79	166	110	92	76	239	125
LA SPEZIA	7	0	21	1	27	1	27	29	23	18	21	17	20	13
LIVORNO	7	0	44	0	67	3	70	24	53	31	60	48	52	36
LUCCA	33	0	42	1	46	16	50	27	39	39	27	17	40	26
MASSA	3	0	13	0	15	5	11	10	17	12	22	13	26	9
PISA	39	0	30	0	35	10	33	15	23	25	30	12	28	18
PISTOIA	8	0	25	0	22	5	39	5	46	30	38	24	34	19
PRATO	14	0	26	0	30	4	59	17	49	23	44	18	35	29
SIENA	27	0	31	2	42	8	44	17	36	20	40	37	31	22
TOSCANA	240	0	331	4	515	68	606	229	477	332	387	271	537	316

Legenda:

13MP: Indagine per messa alla prova
168P: Soggetti ammessi alla messa alla prova

La prima evidenza è il progressivo e costante incremento della messa alla prova (inchieste e misure) che cresce in maniera esponenziale senza dare cenni di diminuzione né di stabilizzazione

(l'andamento lievemente sinusoidale è probabilmente determinato dalla flessione di attività nei periodi estivi).

I dati ci mostrano infatti che con l'andare del tempo i numeri delle inchieste dei trimestri precedenti "travasano" in modo quasi meccanico in incarichi di messa alla prova e, nel contempo, l'incremento di richieste di indagine aumenta costantemente provocando un trend in crescita sempre più rafforzato di casi in carico, come ben evidenziato nelle tabelle 2 e 3.

Tabella 2

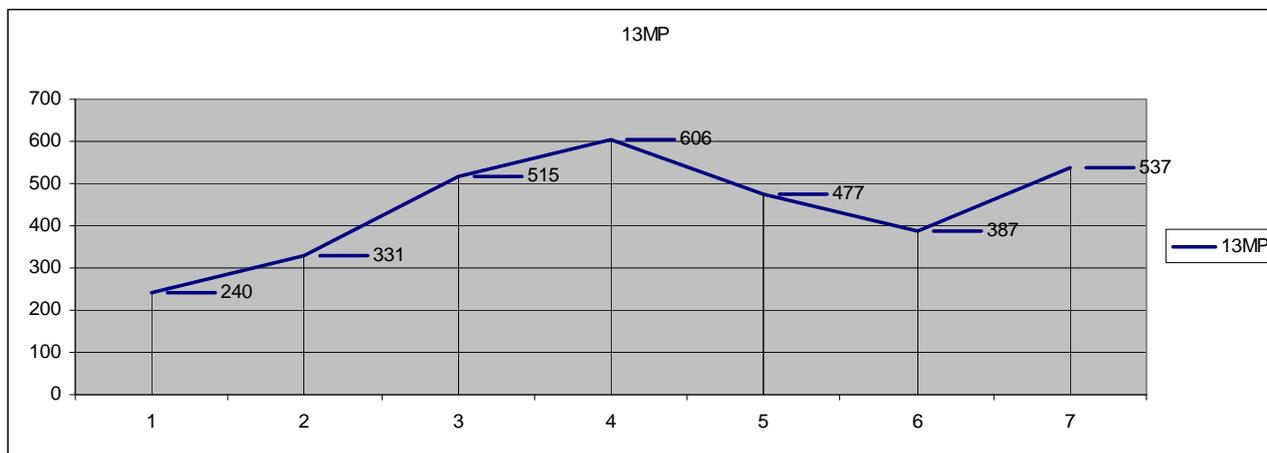
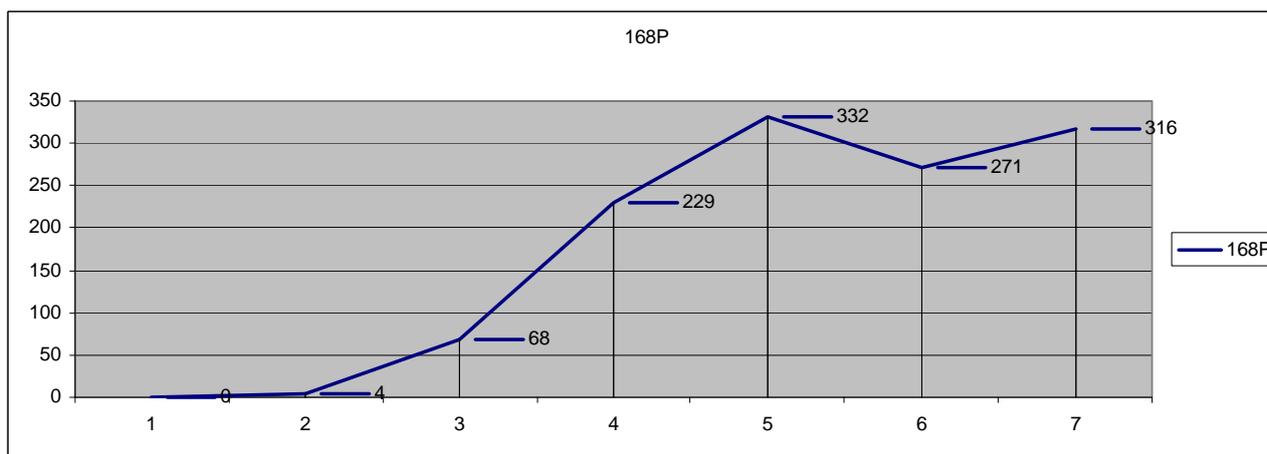


Tabella 3



Legenda:

1 - trimestre 1/5/14 - 1/8/14
2 - trimestre 2/8/14 - 1/11/14
3 - trimestre 2/11/14 - 1/2/15
5 - trimestre 2/2/15 - 1/5/15
6 - trimestre 2/5/15 - 1/8/15
6 - trimestre 2/8/15 - 1/11/15
7 - trimestre 2/11/15 - 1/2/16
13MP: Indagine per messa alla prova
168P: Soggetti ammessi alla messa alla prova
EPE: Tutti gli incarichi dell'esecuzione penale esterna (misure alternative, inchieste, collaborazioni con gli istituti penitenziari...)

Non va poi dimenticato che i numeri della messa alla prova vanno a sommarsi ai numeri dei casi in carico di tutte le altre tipologie di utenza che, come prevede l'Ordinamento penitenziario, sono gestite dagli UEPE. E' possibile quindi far emergere, dalla tabella 4, il considerevole impatto della messa alla prova sugli UEPE analizzando anche la sola dimensione "dell'arretrato" che la MAP produce

Tabella 4

UEPE	1/5/14-1/8/14		2/8/14-1/11/14		2/11/14-1/2/15		2/2/15-1/5/15		2/5/15-1/8/15		2/8/15-1/11/15		2/11/15-1/2/16	
	13MP + 168P	PERV - ARCH												
AREZZO	0	3	0	18	6	44	28	66	30	85	34	73	43	81
FIRENZE	0	99	3	180	66	329	179	458	173	561	215	514	283	595
LA SPEZIA	1	6	6	22	9	41	42	55	21	75	27	86	29	90
LIVORNO	0	7	1	50	43	77	44	127	59	152	71	189	95	182
LUCCA	1	32	6	69	41	90	44	123	76	125	74	95	50	111
MASSA	0	3	3	13	8	25	20	26	21	34	24	45	17	63
PISA	1	38	7	61	22	84	39	93	30	111	27	126	61	111
PISTOIA	0	8	1	32	10	49	23	70	46	100	55	107	59	101
PRATO	1	13	5	34	21	47	29	94	40	126	45	143	74	133
SIENA	0	27	11	49	25	74	40	95	60	91	49	119	57	115
TOSCANA	4	236	43	528	251	860	488	1207	556	1460	621	1497	768	1582

Legenda

13MP: Indagine per messa alla prova
168P: Imputato ammesso alla messa alla prova
PERV-ARCH: Casi Pervenuti - Casi archiviati dal 01/05/2014 alla fine del periodo di riferimento

I dati mostrano la crescita esponenziale dei casi di MAP che non possono essere "assorbiti" dagli UEPE poiché, in ogni periodo considerato, i casi pervenuti sono in numero di molto superiore a quelli archiviati. Tale fenomeno si osserva sia rispetto alla totalità dei casi in carico (tabella 5), sia rispetto ai casi relativi alla MAP (tabella 6). In particolare, si pone con tutta evidenza che la causa principale della crescita del carico di lavoro degli UEPE è rappresentato dall'arretrato MAP, e il dato emerge chiaramente nell'ultima riga della tabella che mostra come l'arretrato degli UEPE continui a crescere con trend quasi lineare e che lo specifico arretrato MAP abbia oggi superato il doppio dei nuovi casi in ingresso nel trimestre. E' prevedibile che una simile dinamica produrrà, a breve termine, serie difficoltà se non l'impossibilità materiale, a gestire l'arretrato e a prendere in carico le nuove richieste di MAP.

Tabella 5

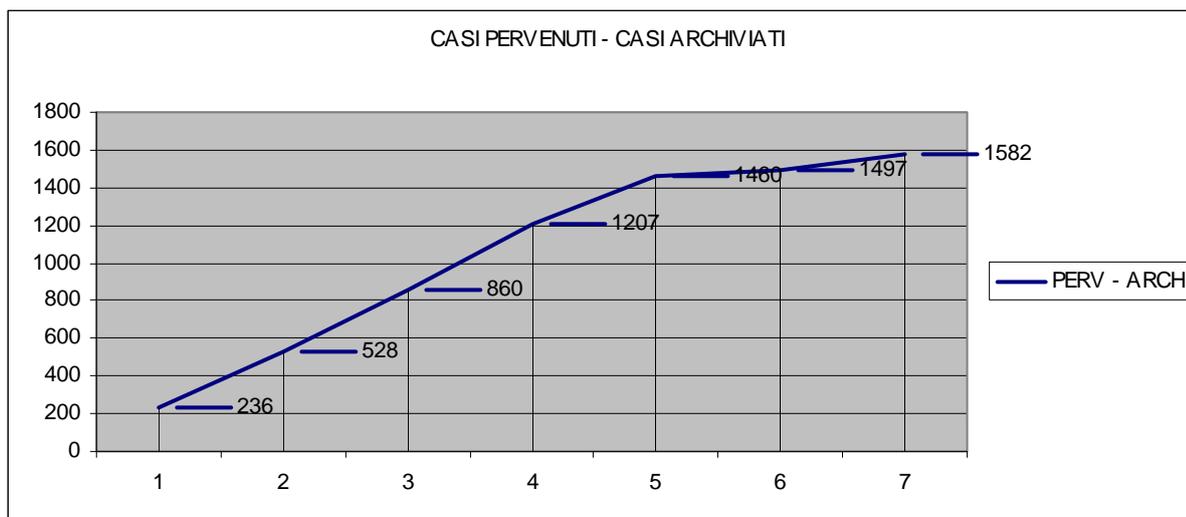
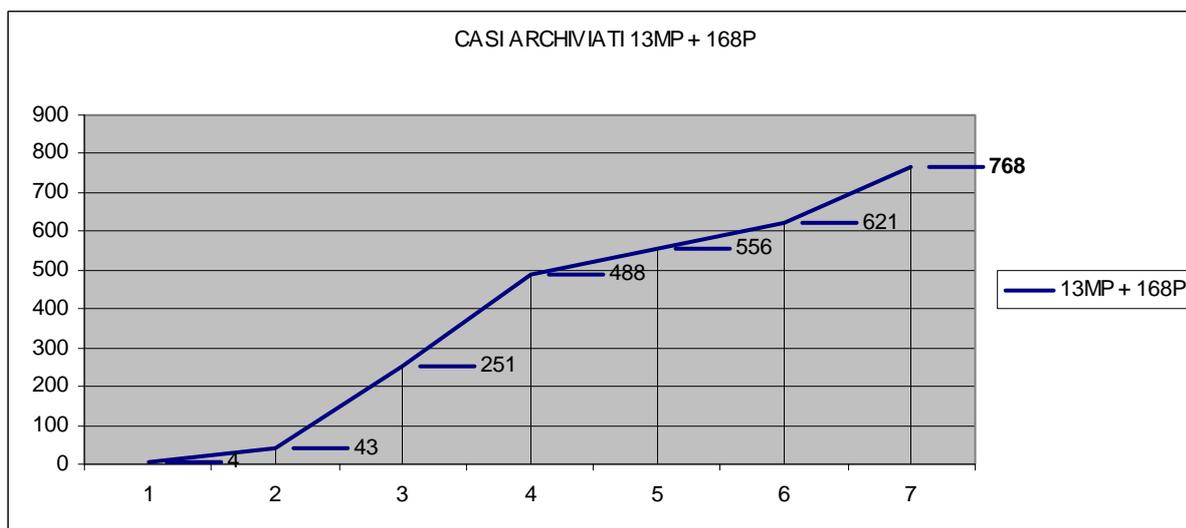


Tabella 6



Legenda:

1 - trimestre 1/5/14 - 1/8/14
2 - trimestre 2/8/14 - 1/11/14
3 - trimestre 2/11/14 - 1/2/15
5 - trimestre 2/2/15 - 1/5/15
6 - trimestre 2/5/15 - 1/8/15
6 - trimestre 2/8/15 - 1/11/15
7 - trimestre 2/11/15 - 1/2/16
13MP: Indagine per messa alla prova
168P: Soggetti ammessi alla messa alla prova
PERV-ARCH: Casi Pervenuti - Casi archiviati dal 01/05/2014 alla fine del periodo di riferimento

La tabella 7 rappresenta la comparazione del carico di lavoro negli ultimi 3 anni: (2014, 2015 e 2016) alla data del 1 febbraio.

Tabella 7

UEPE	Casi al 01/02/2014			Casi al 01/02/2015			Casi al 01/02/2016		
	MAP	EPE	Totale	MAP	EPE	Totale	MAP	EPE	Totale
AREZZO	0	172	172	44	193	237	85	208	293
FIRENZE	0	830	830	329	916	1245	637	836	1473
LA SPEZIA	0	257	257	41	237	278	95	173	268
LIVORNO	0	669	669	77	585	662	194	597	791
LUCCA	0	366	366	90	574	664	119	363	482
MASSA	0	262	262	25	305	330	70	237	307
PISA	0	390	390	84	388	472	124	390	514
PISTOIA	0	343	343	49	342	391	109	312	421
PRATO	0	331	331	47	261	308	134	268	402
SIENA	0	500	500	74	581	655	121	447	568
TOSCANA	0	4120	4120	860	4382	5242	1688	3831	5519

Legenda:

MAP: Indagini per messa alla prova + soggetti ammessi alla messa alla prova
EPE: Tutti gli incarichi dell'esecuzione penale esterna (misure alternative, inchieste, collaborazioni con gli istituti penitenziari...)

E' interessante notare come la MAP incida in maniera determinante sull'aumento del carico di lavoro nel periodo preso in esame, arrivando a rappresentare in Toscana, ad oggi, quasi il 30% del totale dei soggetti seguiti.

Nelle tabelle 8 e 9, che rappresentano graficamente tale andamento, si percepisce in maniera chiara come la MAP si "inneschi" e "spinga" in avanti il carico di lavoro tradizionalmente gestito, senza peraltro che questo subisca particolari diminuzioni: se sottraessimo dal grafico il settore blu sarebbe ben visibile che il carico di lavoro, con le fisiologiche oscillazioni, sarebbe più o meno costante.

Tabella 8

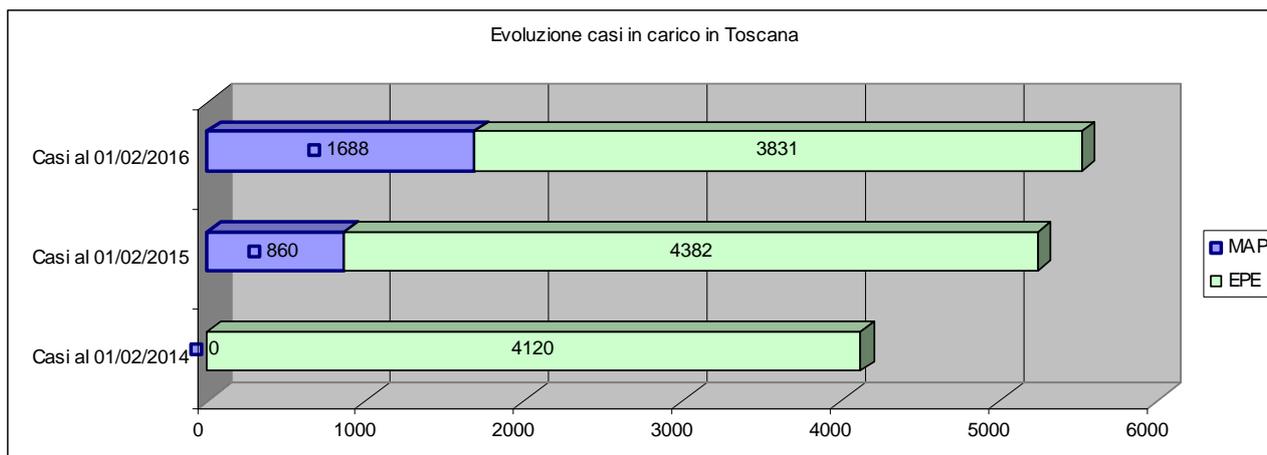
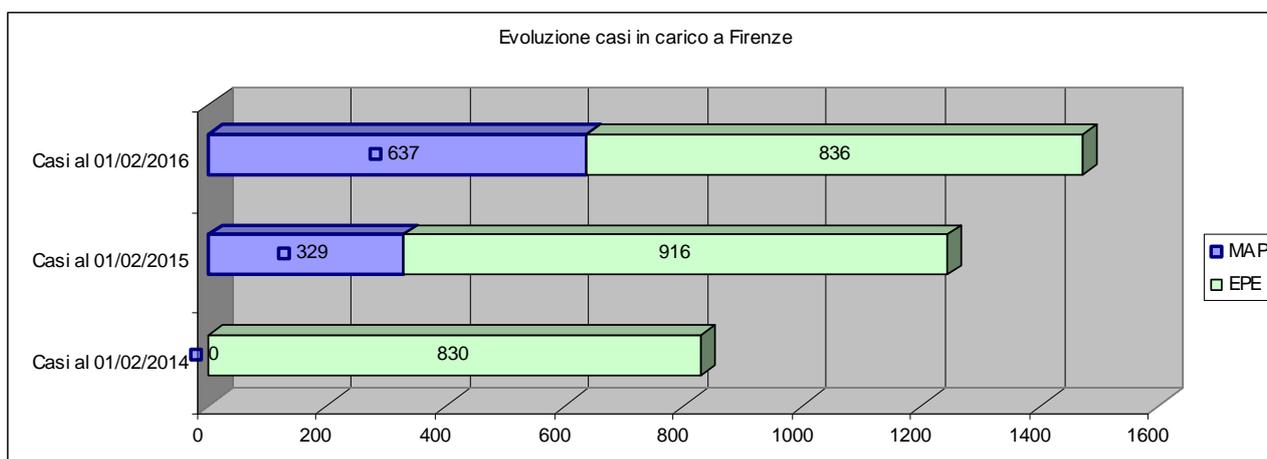


Tabella 9



La Tabella 9 fa un *focus* sull'UEPE di Firenze e provincia che, come sottolineato con evidenza in giallo nelle precedenti tabelle, rappresenta, da solo, il 25% del totale carico di lavoro dell'intera regione. Nell'area fiorentina si nota in modo ancora più evidente come la MAP stia "monopolizzando" sempre più il carico di lavoro dell'UEPE del capoluogo toscano, tanto da rappresentarne oggi il 43% del totale. Se si confronta infatti il carico di lavoro tradizionale - i casi afferenti all'esecuzione penale esterna (EPE) - si nota che questo rimane sostanzialmente invariato: il 01/02/2014, prima dell'entrata in vigore della legge 67/14, i casi seguiti erano 830 e il 01/02/2016 sono 836; a questi si devono però aggiungere i 637 casi MAP.

Ed è proprio questo fenomeno - il carico di lavoro EPE che si mantiene costante, sommato alla crescita esponenziale della MAP che inevitabilmente produce arretrato - a creare una tale situazione di sofferenza e insostenibilità degli UEPE da mettere a rischio la loro stessa tenuta, se non si vorranno apportare correttivi in termini di erogazione di risorse e/o ridefinizione di competenze.

Per meglio sostanziare i dati numerici finora analizzati, alcune considerazioni di carattere qualitativo.

L'impatto della legge 67/14 sugli UEPE della Toscana riguarda non solo l'aumento del carico di lavoro, come fin qui argomentato, ma anche un diverso approccio professionale per un target di utenza finora sconosciuto.

Le competenze degli UEPE, così come derivate dalla L. 354/75, riguardano interventi rivolti a soggetti adulti condannati in via definitiva, provenienti sia dalla detenzione che dalla libertà. Gli operatori di tali uffici hanno pertanto indirizzato il loro agire professionale verso un percorso di trattamento individualizzato degli autori di reato, teso a rafforzare le loro risorse personali e a stimolarli allo sviluppo di atteggiamenti orientati alla legalità e all'appropriazione di regole sociali condivise. Il perseguimento di tali finalità si è reso possibile anche grazie alla strutturazione di efficaci collaborazioni, ormai consolidate, con la magistratura di sorveglianza, gli istituti penitenziari e i servizi del territorio.

Dal maggio 2014, con l'introduzione della messa alla prova nel settore degli adulti, gli UEPE hanno dovuto affrontare una sfida "epocale" che ha richiesto loro un intervento immediato ed un diverso approccio operativo, nonché la strutturazione di nuove collaborazioni con altri settori della magistratura (giudici ordinari) con l'avvocatura e con la comunità tutta.

In particolare, la diversa prospettiva è determinata dal fatto che i fruitori della MAP presentano uno *status* diverso dal target tradizionale: non sono persone condannate e non sono pertanto destinatarie, né possono esserlo, di quegli interventi trattamentali finora conosciuti e agiti dagli operatori, che si trovano oggi con una "cassetta degli attrezzi" non più adeguata alla nuova tipologia d'utenza di cui devono comunque occuparsi. E' quindi necessario ripensare, fuor di metafora, la metodologia professionale e individuare nuove tipologie d'intervento.

Gli UEPE si trovano pertanto a gestire contemporaneamente, con risorse sempre più scarse e vetuste:

- l'aumento esponenziale degli utenti da seguire
- la definizione procedurale del percorso MAP (molte delle Linee Guida con i tribunali e l'avvocatura sono state sottoscritte su input degli UEPE),
- Il ripensamento dell'azione professionale alla luce della nuova tipologia d'utenza

Per meglio declinare l'entità delle competenze dell'esecuzione penale esterna si elencano, a sommi capi, i concreti interventi operativi attuati dagli assistenti sociali, sia nella fase preparatoria che gestionale, delle misure alternative e sanzioni di comunità.

In particolare la tabella n. 10 riporta gli interventi – suddivisi per la specifica tipologia - effettuati nel periodo dal 1/2/2015 al 1/2/2016 dei soli 83 assistenti sociali (operativi rispetto alla casistica) dei dieci UEPE della Toscana da cui si evince la innegabile sproporzione tra il numero degli interventi professionali e le forze messe in campo per compierli.

Tabella 10

INTERVENTI SULLA TOTALITA' DELLE PERSONE IN CARICO DAL 01/02/2015 AL 01/02/2016			
Codice intervento	Tipologia intervento	Numero interventi effettuati	TOTALE SOGGETTI SEGUITI
CU	Colloquio in ufficio	18.473	11.723
	Colloquio in istituto		
	Colloquio presso servizio		
	Colloquio presso struttura		
CT	Colloquio telefonico	18.088	
	Telefonate varie per il caso		
IN	Riunione equipe territoriale	5.926	
	Riunione operatori altri servizi		
	Intervento esterno diverso		
EQ	Riunione GOT	739	
	Equipe interna		
VD	Visita domiciliare	3.548	
	Visita in luogo di cura		
VL	Verifica lavorativa	2.444	
	Verifica lavorativa con datore		
RI	Invio istanza	1.796	
RT	Relazione trimestrale	4.533	
	Relazione finale		
EX	Richiesta varia	20.483	
	Intervento interno vario		
	Presenza visione fascicolo		
	Assegnazione fascia trattamentale		
	TOTALE INTERVENTI	76.030	

Da considerare inoltre che l'ipotesi avanzata da molti, che il target della messa alla prova sarebbe arrivato, prima o poi, all'esecuzione penale esterna, non può essere confermata. A quasi due anni dall'introduzione della legge si può infatti affermare che non vi è una significativa correlazione fra i due "mondi". Gli UEPE difficilmente avrebbero trattato gli attuali fruitori della MAP, visto che tale bacino di utenza avrebbe verosimilmente beneficiato della liberazione condizionale senza entrare nel circuito dell'esecuzione penale.

Stefano Cinotti, Beatrice Lippi, Salvatore Nasca, Susanna Rollino

Ufficio esecuzione penale esterna
Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per la Toscana e l'Umbria