



DOCUMENTO ELABORATO DAGLI ASSISTENTI SOCIALI DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA.

Presso il CROAS Lazio si è costituito un tavolo di lavoro formato da assistenti sociali che operano presso il Dipartimento della Giustizia Minorile (D.G.M.) e da assistenti sociali del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.) del Lazio.

Dopo una prima analisi delle situazioni organizzative e lavorative del servizio USSM e degli UEPE, si è avviata un'analisi congiunta del testo del DPCM contenente le norme di riordino del Ministero della Giustizia, secondo l'ultima versione nota.

Ciò ha consentito, nel breve tempo disponibile, di evidenziare alcune delle modifiche introdotte e di condividere alcune osservazioni al fine di prefigurarsi cosa esse potranno implicare dal punto di vista organizzativo, perché le scelte che si faranno, orienteranno i successivi Decreti Attuativi (D.M) e incideranno pesantemente sulla vita degli operatori e degli utenti, oltreché sulla definizione del profilo della professione di assistente sociale nell'ambito del sistema Giustizia.

Si è partiti dalla consapevolezza che gli ultimi decenni hanno investito i servizi USSM di interventi volti alla riduzione dell'impatto dei minori con l'istituzione carceraria ed i servizi UEPE del trasferimento in ambito extramurario di una parte sempre più rilevante dell'esecuzione penale.

Le politiche sociali non hanno, fino ad oggi, saputo accompagnare adeguatamente questa trasformazione e ciò ha reso ancor più forti e gravose le responsabilità richieste agli UEPE e agli USSM ed incrementato il loro lavoro, in particolare nell'ottica di una inclusione sociale di minori e adulti entrati nel circuito penale.

Nonostante ciò, sia gli UEPE che gli USSM hanno mantenuto nello scenario penale e sociale un ruolo rilevante di cui i seguenti dati sull'utenza presa in carico fanno intuire la portata:

- gli USSM hanno contribuito a creare un modello d'intervento rivolto ai minori e ai giovani adulti sottoposti a procedimento penale apprezzato a livello internazionale che ha reso sempre più residuale il ricorso alla detenzione carceraria. Infatti, gli ingressi negli Istituti Penali Minorili, che negli ultimi sette anni non hanno superato il dato di 1362 del 2007, nel 2014 sono scesi a n. 992; anche gli ingressi nei Centri di Prima accoglienza (CPA) non hanno superato il dato di n. 3.505 del 2007 e sono scesi a n. 1548 nel 2014; negli USSM, invece, si osserva un aumento graduale dei giovani presi in carico, che passano da n. 14.744 nel 2007 a n. 20.268 nel 2014 per un totale di 37.815 procedimenti penali trattati nel solo 2014. A fronte di tale incremento di utenza e dell'estensione della competenza della giustizia minorile fino al 25mo anno di età, non ha corrisposto un aumento di personale tecnico le cui ultime assunzioni risalgono al 2000;
- gli UEPE: nel 2014 gli assistenti sociali si sono occupati di facilitare e dare esecuzione a oltre 73.081 sanzioni misure alternative alla detenzione. E' da ricordare che la recente normativa in materia di esecuzione penale (L.199/2010 e L.67/2014) ha inciso fortemente sullo sfollamento delle carceri ad oggi con 16.217 detenuti usciti dagli Istituti Penitenziari e presi in carico agli UEPE e sull'incremento del lavoro degli UEPE con 8.254 indagini socio-familiari delle quali 1224 sfociate in sospensione del processo. Il costo stimato per un giorno di detenzione si aggira intorno ai 250 euro, moltiplicando per i dati sopracitati, si arriva a risparmi da capogiro. Di contro, nel tempo, gli UEPE sono stati oggetto di tagli e non di incrementi di risorse, né economiche né umane. Lo stesso D.P.C.M. 31 gennaio 2012 ha ridotto l'organico dei dirigenti di esecuzione penale esterna da 61 a 39 unità (anche se i dirigenti in servizio ad oggi sono 34) e i funzionari di servizio sociale da 1630 a 1054 (- 34%). Si consideri poi che circa 200 unità, sia dirigenti che funzionari di servizio sociale, saranno collocate a riposo nel prossimo futuro.

E' da sottolineare inoltre che tutte le ricerche empiriche svolte sul fenomeno della recidiva hanno dimostrato un nettissimo scarto positivo a favore degli esiti delle esecuzioni penali esterne, piuttosto



che di quelle intramurarie. Nel 2007, una rilevazione del DAP indicava che: la recidiva di chi sconta la condanna con misure alternative è del 19% laddove quella di chi sconta la pena chiuso in prigione sale al 68%. Rimanendo in tema di costi e recidiva, si deve tener presente che già nel 2001 si calcolava che la diminuzione di un solo punto percentuale della recidiva corrispondeva a un risparmio di circa 51 milioni di euro all'anno per lo Stato.

Partendo da queste premesse il gruppo ha condiviso in primo luogo la necessità di salvaguardare la specificità professionale storica e gli ambiti distinti (minori e adulti) di intervento dei due servizi.

Pur vedendo impegnata la stessa professionalità, quella degli assistenti sociali, USSM e UEPE deriva da normative diverse e specifiche, e per questo hanno sviluppato negli anni un patrimonio culturale, metodologico ed operativo che verrebbe vanificato da una loro indistinta fusione.

Il DPCM, pur inserendo USSM e UEPE all'interno di uno stesso Dipartimento, creato ex novo e denominato Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, sembra conservi una separatezza, con l'individuazione di due Direzioni generali diversamente destinate. Non fa lo stesso con altrettanta chiarezza la relazione introduttiva che lo accompagna.

Il DPCM demanda ai successivi Decreti Ministeriali lo scioglimento di alcuni nodi che il gruppo di lavoro ritiene fondamentali:

- ✓ Mantenere i due ambiti (minorile e adulti) distinti ad ogni livello organizzativo, al fine di tutelare le diverse esigenze delle persone sottoposte a procedimento penale ed alle specificità per loro previste dalla normativa vigente. La più importante caratteristica che riguarda i minori rispetto agli adulti è la loro maggiore fragilità, che richiede una loro tutela e salvaguardia in relazione alla fase evolutiva in atto.
 - ✓ Prevedere un'organizzazione che continui ad essere orientata da obiettivi specifici per minori e adulti. In particolare, una organizzazione dedicata ai minori offre garanzia dell'assistenza e dell'accompagnamento previsti dalla normativa vigente fin dalle fasi iniziali dell'iter processuale in ambito minorile che vincola gli USSM ad una collaborazione continuativa con gli altri servizi minorili (IPM e CPA) e con i Tribunali per i Minorenni. L'eventuale necessità di continuità trattamentale dalla fascia minorile a quella adulta, in particolare nei casi di recidiva, trova peraltro già una sua risposta nelle circolari congiunte emanate in materia dai due attuali Dipartimenti dell'Amministrazione (DAP e DGM) che qualora necessario possa essere ulteriormente aggiornata.
 - ✓ Mantenere la specificità dei due ambiti USSM e UEPE anche nella gestione concorsuale; si ritiene che i successivi atti legislativi debbano chiarire se con le parole "assunzione e gestione del personale dirigenziale e non dirigenziale della giustizia minorile; assunzione e gestione del personale dei servizi sociali per l'esecuzione penale esterna;" (art 7 lett. a) si intenda valorizzare e mantenere, come qui si auspica, la specificità professionale nei due ambiti come sopra espressa, non quindi intendendo il "personale dei servizi sociali per l'esecuzione penale esterna" in modo indiscriminato tra area minorile ed area adulti.
 - ✓ Prevedere che il passaggio delle competenze attribuite alla Direzione generale di cui alla lettera b dell'art 7 dal DAP al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sia corredato da parallelo e congruo trasferimento di risorse, se non si vorrà vedere soccombere l'intera funzione trattamentale esterna, per l'assoluta impossibilità di gestire e rispondere alle richieste dalla Magistratura e creare un circuito di inadempienze irrisolvibili.
- Pagina n. 2*
- ✓ Risolvere l'annoso grave problema della carenza di organici negli UEPE senza sottrarre risorse agli USSM, già in particolare difficoltà nell'espletamento delle proprie funzioni. Si intravede, infatti, il rischio che la pressione derivante dalle esigenze rappresentate dal cospicuo numero dell'utenza adulta distolga l'attenzione organizzativa e le risorse dalle esigenze del mondo minorile.



- ✓ Prevedere l'utilizzo dei cospicui risparmi derivanti dalla decarcerizzazione e dall'abbattimento del numero di processi, oltre che dall'evitamento delle sanzioni europee per le condizioni inumane e degradanti dei nostri Istituti Penitenziari per espletare in tempi brevissimi nuovi concorsi per tutte le figure professionali carenti in organico negli UEPE e negli USSM, in particolare per gli assistenti sociali.
- ✓ Definire il meccanismo concorsuale attraverso il quale verrà individuato il personale dirigenziale e non dirigenziale che afferirà alla Direzione Generale di cui alla lettera b.
- ✓ Definire lo snodo organizzativo di connessione tra la Direzione generale di cui alla lettera b dell'art 7 e gli "Uffici territoriali" nella stessa citati, prevedendo uno snodo intermedio. Con il DPCM, infatti, l'articolazione che si occupa degli adulti conterebbe solo due livelli (centrale e locale), con un evidente vuoto organizzativo ed operativo.
- ✓ Definire, quindi, il livello di coordinamento regionale, che è essenziale per i rapporti con la magistratura di sorveglianza e ordinaria, la partecipazione alle politiche sociali per la prevenzione della devianza e alla implementazione di programmi per il reinserimento e l'inclusione sociale delle persone condannate o in probation, in collaborazione con altre strutture ministeriali, enti locali e altri enti pubblici e privati, organizzazioni di volontariato, del lavoro e delle imprese.
- ✓ Sciogliere il nodo delle funzioni oggi svolte dal servizio sociale degli UEPE in carcere, dato che nel Decreto non c'è alcun riferimento a tali competenze, né si conoscono gli orientamenti dei decisori.
- ✓ Prevedere, nei successivi atti relativi alla Direzione Generale della formazione prevista esclusivamente nell'ambito del DAP (art. 6 lett.c), elementi vincolanti per salvaguardare il patrimonio e l'esperienza formativa che ha caratterizzato sia il Dipartimento per la Giustizia Minorile sia le esperienze specifiche degli Uffici della Formazione e degli Uffici UEPE dei diversi Provveditorati Regionali. Si ipotizzano certamente possibilità di momenti formativi congiunti, ma indispensabile si ritiene la formazione e l'aggiornamento specifico per le due aree (minorile ed adulta) per salvaguardare la peculiarità di entrambi.
- ✓ Prevedere ambiti di sviluppo verticale della professione, omogenei tra i due settori professionali (minorile ed adulti) e non, come oggi, fortemente differenziati. Il DPCM prevede che i dirigenti degli UEPE facciano capo al DAP, che si occupa della loro assunzione e gestione mentre il personale, non meglio specificato, di servizio sociale degli UEPE è assunto e gestito insieme agli assistenti sociali dell'USSM e a chi li dirige del nuovo Dipartimento. Ciò crea inevitabile confusione su quale idea e progetto stia alla base del DPCM. Si ritiene essenziale che i dirigenti e direttori degli UEPE e degli USSM, mantengano la specifica formazione di Assistente Sociale. Inoltre si dovrebbe necessariamente sviluppare una progressione di carriera che risponda in modo omogeneo alle diverse responsabilità.

Il documento è stato redatto a cura di

per l'UEPE PRAP

Michela Boazzelli
Gilda Losito
Marina Riga
Rita Andrenacci

per l'USSM di Roma

Carmen Genovese
Antonella Spagnolo
Anna Mannoni
Nadia de Luca