L’assistente sociale e il sistema penitenziario: valutare la qualità dei servizi nell’ambito della giustizia riparativa. Il caso dell’Ulepe di Latina.

Ester Ferrò
Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale, corso di laurea magistrale in servizio sociale e politiche sociali, LM-87
Relatore: Prof.ssa Antonella Pisano
Correlatore: Prof.ssa Paola Carnevale

Articolo 27 Costituzione: La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte

Il presente studio ha l’obiettivo di osservare e approfondire il tema della qualità dei servizi offerti dal sistema giudiziale, in particolare dall'ufficio di esecuzione penale esterna, nell'ambito della Giustizia riparativa.
L'Ufficio esecuzione penale esterna (UEPE) si occupa dell'esecuzione di sanzioni penali non detentive e di misure alternative alla detenzione. In particolare, l’Ufficio ha il compito di elaborare e proporre alla Magistratura i programmi di trattamento, verificandone la corretta esecuzione. Inoltre, svolge attività di aiuto e controllo delle persone sottoposte a messa alla prova e all'affidamento in prova ai servizi sociali e “svolge ogni altra attività prescritta dalla legge e dal regolamento” (Balducci, Tre Re, 2016).
Attualmente gli uffici di esecuzione penale esterna fanno capo al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Quest’ultimo a sua volta è suddiviso in due aree: la prima è la direzione generale per il personale, risorse e per l’attuazione dei provvedimenti del giudice minorile, la seconda è la direzione generale dell’esecuzione penale esterna e per la messa alla prova. In quest’ultima sezione troviamo gli uffici di esecuzione penale esterna.
L'idea progettuale ha avuto origine grazie al ciclo di tirocinio (Ottobre 2020 – Maggio 2021) effettuato nell’ufficio locale di esecuzione penale esterna di Latina, in tale contesto si è potuto osservare direttamente l’organizzazione e la gestione dei servizi erogati dall’Ente. Con il lavoro di tesi si è cercato di approfondire lo studio sulla giustizia riparativa analizzandone le potenzialità e verificando la qualità e la composizione per capire i caratteri critici e per intervenire al fine di migliorare la performance degli uffici pubblici.

Come si inserisce il concetto di qualità nell'ambito della giustizia? Non è stato semplice ragionare in termini di qualità all'interno di un servizio come l'ufficio locale di esecuzione penale esterna di Latina. Fin dall'inizio si è cercato di mettere al centro la persona-utente intendendola come stakeholder e dunque come il perno di tutta la rete dei servizi offerti. Tutti gli enti, compresa la rete del terzo settore e gli enti pubblico-assistenziali, esistono proprio in funzione della “clientela” o più specificatamente dell'utenza. Nascono per offrire dei servizi e dunque non possono non ragionare in un'ottica di qualità. “La qualità del servizio è il grado di soddisfazione esso può dare all'utente in funzione dei suoi bisogni e delle sue attese” (Cappelli, Renzi, 2010). Il giudizio sulla qualità dunque diventa un elemento centrale per capire la risposta soggettiva sulla misura di soddisfazione.

Il lavoro di tesi inizia a ragionare dal presupposto che i modelli di diritto contemporaneo e moderno hanno dimenticato la dignità della persona, con i suoi vissuti e le sue esigenze, trasformandola in un processo spersonalizzato nel quale regnano burocrazia e astrattezza. Nel corso degli anni prende piede così l'idea riparativa-riconciliativa basata sul binomio reo vittima, in una “logica di riappropriazione del conflitto piuttosto che su quella tradizionale che vede il rapporto tra reo e autorità statale come nucleo fondante” (Scivoletto, 2012). Oltre che un programma di prevenzione sociale per far sì che siano sempre meno i minori o gli adulti che si avvicinano al mondo deviante, il nucleo fondamentale di cui si prende carico il sistema penitenziario è l'obiettivo della risocializzazione dell'individuo condannato, con la possibilità di definire per ciascun detenuto un “programma di intervento ad hoc e a misura delle sue capacità di impegno e volontà di recupero sociale” (Patrizi, 2020.).

Con la L. 67 del 28 aprile 2014 è stata introdotta la sospensione con messa alla prova per gli imputati adulti. Ha una portata innovativa per il processo penale italiano in quanto configura il primo caso in cui un reato, non minorile né di competenza del giudice di pace, possa essere affrontato dall'ordinamento penale italiano senza passare attraverso la quantificazione di una pena detentiva. Con l'introduzione della messa alla prova nel nostro ordinamento si è finalmente avviata una vera e propria rivoluzione nel modo di intendere la pena ed il processo. "Il filo conduttore del nuovo istituto è costituito da tre termini fondamentali: riparazione, rieducazione e retribuzione" (P. Lattari, 2021).
"L'assistente sociale viene visto come la figura professionale che può essere una rete di collegamento tra i vari enti e tra il condannato e i familiari" (Micillo, Marano, Palladino, Emanuele, Basile, Buffolano, 2018), ma soprattutto, che si occupa della dimensione sociale, dei bisogni e dei diritti del reo.

La giustizia riparativa è un paradigma non identificabile in un programma specifico, né in uno specifico ambito applicativo. Alla base si pone una visione proattiva e promozionale: il reato illecito non si identifica con il comportamento, di cui è solo la definizione giuridica; chi ha compiuto l'azione è persona, prima che ruolo giudiziario, chi ne ha subito le conseguenze è, prima ancora che parte offesa o vittima, una persona danneggiata. P. Patrizi

La composizione del lavoro viene suddivisa in 4 capitoli. Il primo di essi si concentra sull'evoluzione storica della qualità nel settore pubblico. Nel secondo capitolo si trattano temi riguardanti l'origine delle pene e della formazione dei centri di servizio sociale per adulti divenuti successivamente Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE)[1]; dunque le c.d. misure alternative alla detenzione e tutto ciò che riguarda il servizio sociale nel concetto di giustizia. Dopo aver esaminato gli aspetti teorici nel terzo capitolo si parla dell'Ufficio di Latina riportando le analisi svolte sul personale e sui servizi generali, con particolare riferimento alla giustizia riparativa. Infine, nell'ultimo capitolo si affronta il tema della qualità erogata dall' Ulepe di Latina e percepita dagli utenti, riportando i dati della ricerca svolta tramite questionari e interviste.

Dalla ricerca svolta sono emersi dati interessanti. L'analisi ha individuato i principali attori coinvolti nel processo di collaborazione con l'Ulepe e nella gestione degli accordi e convenzioni per utenti in messa alla prova o in misura alternativa, questi sono: gli utenti che a seguito della commissione del reato devono essere reinseriti nella comunità; l'autorità giudiziaria, garante dell'ordine, legge e sicurezza con i quali l'Ulepe si relazione periodicamente; la comunità che rappresenta un sostegno e una risorsa per il reinserimento sociale; i professionisti e gli operatori che collaborano con l'Ulepe tramite un lavoro di rete e infine tutti gli enti locali, del terzo settore o del volontariato che interagiscono direttamente o indirettamente nel processo di reinserimento del reo nella società di appartenenza.
In particolare, lo studio è stato rivolto agli utenti presi in carico dall'Ulepe di Latina, che hanno usufruito del percorso di messa alla prova, e agli enti territoriali che intrattengono convenzioni o collaborazioni con l'Ulepe. L'obiettivo del progetto è stato quello di indagare la qualità dei servizi erogati dall'Ufficio esecuzione penale esterna di Latina così come percepita dagli utenti diretti e dagli enti territoriali con i quali l'Ulepe collabora. L'indagine è stata articolata in tre fasi: la prima ha avuto per oggetto i rapporti con gli enti locali, pubblici e privati, con i quali l'ufficio ha collaborato e tuttora collabora e si relaziona; la seconda ha preso in esame principalmente la qualità erogata dall'Ulepe in termini di servizi e prestazioni per gli utenti di riferimento; la terza, infine, ha coinvolto direttamente il funzionamento interno dell'ente stesso, attraverso interviste al personale.

Nell'ambito del progetto di tesi, si sono svolte interviste al personale dell'Ulepe di Latina con l'obiettivo di esaminare, dalla posizione privilegiata dell'osservatore esterno, i processi organizzativi dell'Ente e le attività sottostanti. In particolare, si ha avuto modo di approfondire l'organizzazione dei processi quali la gestione documentale, l'assegnazione incarico, il segretariato professionale, il procedimento di messa alla prova, le misure alternative alla detenzione e la gestione degli accordi e delle convenzioni stipulate nell'ambito della giustizia riparativa. Inoltre si sono approfonditi anche gli strumenti di

[1] Gli uffici di esecuzione penale esterna vennero istituiti dalla legge del 27 Luglio 2005 n 154 che ha modificato l'art 72 della legge n 354 del 1975 che istituiva i centri di servizio sociale per adulti.

pianificazione e monitoraggio delle attività e il sistema di valutazione della performance. Grazie alle interviste effettuate al personale dell'Ulepe di Latina si è potuto approfondire l'organizzazione interna dell'Ulepe di Latina, individuare e mappare i processi e le attività connesse.

Dall'osservazione delle attività e dei progetti condotti dall'Ente è nata l'idea di una collaborazione per la progettazione e la realizzazione di una indagine finalizzata a indagare la qualità e la performance dei servizi erogati dall'Ulepe di Latina, focalizzando, in particolare, la qualità percepita dai principali stakeholder dell'ente, ovvero i portatori di interesse, che includono sia i beneficiari diretti delle prestazioni, sia l'insieme di tutti i soggetti esterni che sono influenzati e/o possono influenzare l'attività dell'Ente.
In particolare, lo studio è stato rivolto agli utenti presi in carico dall'Ulepe di Latina, che hanno usufruito del procedimento di messa alla prova, e agli enti territoriali che intrattengono convenzioni o collaborazioni con l'Ulepe.
L'indagine è stata articolata in due fasi: la prima ha avuto per oggetto i rapporti con gli enti locali, pubblici e privati, con i quali l'ufficio ha collaborato e tutt'ora collabora e si relaziona; la seconda ha interessato principalmente la qualità percepita dagli utenti di riferimento.

Prima fase: In questo caso il campione di riferimento è stato ottenuto selezionando gli enti che hanno collaborato con l'Ente nell'ultimo anno e che hanno ospitato persone in messa alla prova. Sono stati individuati 35 enti su tutto il territorio della provincia di Latina con il supporto dell'assistente sociale e della dirigente. Il contatto è avvenuto tramite una lettera istituzionale inoltrata via mail, nel mese di maggio dall'Ulepe di Latina in cui si spiegavano le modalità e le finalità della ricerca. Successivamente ho inviato tramite la mail universitaria, i questionari in Google Form
Tramite il questionario rivolto agli enti che collaborano con l'ufficio si sono rilevate informazioni riguardo la capacità di accoglienza dell'ente intervistato come ad esempio le convenzioni attive e gli utenti in carico nell'ultimo anno.
Le dimensioni della qualità del servizio offerto agli enti che collaborano con l'ufficio individuate all'interno del questionario predisposto per gli enti sono: la capacità di gestione degli accordi e convenzioni, della progettazione e gestione degli interventi, condivisione delle informazioni, dimensione riguardante il personale come disponibilità, reperibilità, capacità di gestione delle criticità e infine l'impatto dell'emergenza sanitaria data dal Covid 19 sulla qualità del servizio offerta agli utenti di riferimento.

Seconda fase: Il campione di riferimento selezionato ha incluso tutti gli utenti in messa alla prova. Si è scelto di somministrare il questionario solo durante la misura, né prima, né dopo.
Dopo che l'utente ha offerto la sua disponibilità alla partecipazione alla ricerca ho inoltrato il questionario per email. Due utenti durante la telefonato hanno espresso la volontà di non partecipare alla ricerca. In conclusione i partecipanti alla ricerca sono stati 50, di questi tuttavia solo 32 hanno risposto al questionario.
Tramite il questionario rivolto agli utenti in carico al mese di Aprile 2021 si sono rilevate informazioni riguardo la tipologia di reato/ illecito commesso, tipologie di ente ospitante per il procedimento di messa alla prova e informazioni generiche sulla persona. Le dimensioni individuate e indagate nel questionario sono: la capacità di progettazione del programma di trattamento, questo viene predisposto dal funzionario di servizio sociale dell'Ulepe tenendo conto delle esigenze personali e lavorativa della persona che richiede la messa alla prova; altra dimensione è l''accesso al servizio e dunque gli orari di apertura, accessibilità fisica in particolare riguardo le sedi operative territoriali di Minturno e Aprilia. Altra dimensione indagata è la professionalità, disponibilità e reperibilità del personale dell'ufficio, attenzione è stata posta anche alla dimensione dell'impatto dell'emergenza pandemica del Covid-19 e sulle sue influenze sulla qualità del servizio.
Dall'analisi dei dati emergono spunti interessanti. Sia dal questionario di rilevazione rivolto agli utenti sia da quello rivolto agli enti, emerge un forte coinvolgimento delle realtà del terzo settore nel territorio di competenza.
Circa l'85% degli enti rispondenti hanno stipulato la convenzione, la maggioranza con il tribunale di Latina; il 10% ha, invece, una convenzione nazionale con il Ministero di Giustizia. Gli enti inoltre non

si limitano ad accogliere in maniera passiva: si evidenzia, viceversa, una significativa accoglienza degli utenti in messa alla prova (circa il 30% degli enti ha avuto nell'ultimo anno almeno 7 utenti).
Dall'analisi dei dati risalta la buona capacità dell'Ulepe di gestire gli accordi progettando e gestendo gli interventi e le convenzioni con gli enti territoriali. Riguardo la chiarezza delle modalità di lavoro di presa in carico e gestione dell'utente in messa alla prova e la condivisione delle informazioni, emergono giudizi diversificati. Si evidenzia la necessità per l'Ufficio locale di esecuzione penale esterna di Latina di migliorare la comunicazione, garantendo più collaborazione e disponibilità, accompagnando l'ente e l'utente in tutto il percorso della messa alla prova. Sarebbe utile attivarsi in merito cercando di capire come migliorare l'aspetto della gestione della comunicazione.
Dato importante è rappresentato dalla presenza degli sportelli operativi situati a Minturno e ad Aprilia. Nel questionario si è cercato di indagare in base al luogo di residenza indicato dal compilante, le tipologie di spostamenti nelle sedi operative e nella sede locale di Latina. Notevoli contatti si hanno nello sportello territoriale di Minturno, ben 13 utenti rispondenti al questionario si sono recati in questo sportello per gli adempimenti necessari da eseguire per il percorso di messa alla prova. 17 sono invece gli utenti che si sono recati nella sede locale di Latina. La sede di Aprilia, attualmente risulta ancora poco coinvolta. Si è sperimentato comunque che l'apertura di queste sedi territoriali comporta un maggior coinvolgimento delle figure professionali interessate e rappresenta una possibilità di avvicinarsi ancora di più alla persona andando incontro alle specifiche esigenze.
Nel complesso, i professionisti coinvolti risultano essere accoglienti, professionali e reperibili in caso di necessità. L'Ulepe ha garantito il supporto durante il percorso di messa alla prova creando vere e proprie occasioni di confronto e crescita. Gli utenti hanno, infatti, iniziato un percorso di riflessione sul reato commesso, favorendo la disponibilità a rimediare all'errore, conoscendo realtà e persone che li hanno aiutati a contribuire al miglioramento della comunità. Si manifesta, così, nella pratica ciò che si definisce in teoria giustizia riparativa, creando così percorsi di riflessione che incidano sulla riduzione della recidiva e, dunque, sulla prevenzione alla devianza.

In conclusione, offrire un servizio di qualità implica una pianificazione delle attività basata sulle evidenze, sull'utilizzo di strumenti efficaci per mappare i bisogni, su una pianificazione attenta e corretta delle spese e su una efficace ridistribuzione delle risorse economiche.
Dalla ricerca effettuata nell'Ufficio locale di esecuzione penale esterna di Latina è emersa una particolare attenzione verso la qualità valutata tramite i processi interni. Lo stesso sforzo non è profuso nella misurazione della qualità espressa in termine di soddisfazione degli utenti (dimensione esterna).
La seguente ricerca è stata limitata allo studio della misura della messa alla prova. Sarebbe interessante estendere il lavoro anche ai servizi connessi alla misura alternativa. Tuttavia, seppur limitata, questa ricerca ha contribuito a rilevare le criticità che possono nascere sia nel confronto e nella collaborazione con gli enti territoriali, sia gli utenti in messa alla prova.
Dalla ricerca è emersa l'opportunità di migliorare la capacità di comunicazione e ascolto dell'utenza, attivando specifici canali e favorendo una maggiore condivisione delle informazioni, in particolare sulle modalità di lavoro sulla presa in carico e gestione del percorso di messa alla prova. La ricerca ha contribuito anche a rilevare le aree di forza dell'Ufficio, che risiedono fondamentalmente nella qualità del personale: è emerso, infatti, un forte apprezzamento dell'utenza rispetto alla disponibilità, professionalità e capacità di accoglienza dei professionisti coinvolti. Si è evidenziato anche che, nonostante il Covid-19, l'Ulepe è riuscita a mantenere tutti i contatti e a portare avanti, con tutte le precauzioni necessarie, i programmi di trattamento e gli obblighi di ufficio. L'Ulepe[2] dimostra di attuare una metodologia di lavoro efficace, che permette una buona riuscita dei programmi di trattamento e delle misure, ed una gestione in qualità dei processi di programmazione, lavorazione e monitoraggio delle attività attuate.
Perché in questa ricerca si è voluto parlare di qualità dei servizi relativi alla giustizia riparativa? Oggi è necessario offrire al cittadino, prima ancora alla persona, un servizio di qualità e per fare ciò c'è bisogno della partecipazione di tutti. Bisogna valorizzare la comunità come una risorsa (Franzoni, Anconelli, 2014), questa è certamente la sfida più nuova delle politiche sociali. Per offrire qualità è, però, necessario conoscere in primo luogo i propri utenti, intercettare le loro aspettative e progettare servizi finalizzati a soddisfarle.

[2] Ufficio locale di esecuzione penale esterna di Latina.

Il lavoro svolto è dunque importante nella misura in cui coglie una dimensione e una prospettiva – quella dei portatori di interesse che nella valutazione della qualità dei servizi e delle attività da parte dell'Ulepe, non erano state approfondite, limitandosi l'ente a valutare le proprie attività e i propri servizi attraverso indicatori di performance interni. Questa ricerca vuole essere, pertanto, un punto di partenza per approfondire il punto di vista dei portatori di interesse dell'ente, con particolare riferimento al tema della giustizia riparativa.

Marta Cartabia: "La giustizia deve sempre esprimere un volto umano"

Bibliografia

- Balducci M., Tre Re L., Organizzazione dei servizi sociali, Franco Angeli, 2016;

- Cappelli, Renzi, Manuale Management della qualità, 2016;

- Franzoni F., Anconelli M., La rete dei servizi alla persona, dalla normativa all'organizzazione, Carrocci Faber, 2014;

- Lattari P., La giustizia riparativa, una giustizia umanistica, una cultura dell'incontro per ogni conflitto, Key Editore SRL, Gennaio 2021;

- Micillo R., Marano A., Palladino C., Emanuele P., Basile G., Buffolano C., L'assiste sociale, manuale completo, Edizioni Simone, gruppo editoriale Simone, 2018;

- Patrizi P., La giustizia riparativa, psicologia e diritto per il benessere di persone e comunità, Carrocci Editore, 2020;

- Scivoletto C., Sistema penale e minori, Carrocci Faber 2012.

Riferimenti legislativi

- L 354/ 1975 (art. 72)
- L 154/2005 (art 3)
- L 67/2014
- DPCM 15 giugno 2015

Fonti di approfondimento

-Bocchietti C., Lavoro di pubblica utilità, Diritto.it, 2010;

-Bouchard M., Breve storia (e filosofia) della giustizia riparativa, Questione Giustizia 2/2015;

-Camera dei deputati-temi dell'attività parlamentare XVII legislatura-la legge di riforma delle amministrazioni pubbliche e la sua attuazione;

-Carnevale P., Dispense e materiale didattico del corso magistrale C.I. Economia-economia delle aziende del terzo settore anno di riferimento 2020;

-Cellini G., L'assistente sociale nel settore penale penitenziario, linee di tendenze tra politiche sociali e penali, welforum.it, 13 Febbraio 2020;

-Fornasari G., Mattevi E., Giustizia riparativa, responsabilità, partecipazione, riparazione, quaderni della facoltà di giurisprudenza, Università di Trento, 2019;

-Larussa A., Messa alla prova, procedura penale, Altalex, 2017;

-Patrizi P., Giustizia e pratiche riparative, per una nuova giustizia di comunità, rivista internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana, Diritto@Storia, N 15, 2017;

-Pisano A., Dispense e materiale didattico del corso magistrale C.I. Economia-metodologia della qualità, anno di riferimento 2020;

-Tramontano G., Il modello riparativo nel sistema penale, intorno all'idea di giustizia riparativa Minorigiustizia, 2016;

-Zeppilli V., La funzione rieducativa della pena, Studio Cataldi, il diritto quotidiano, 2018.

Sitografia

- www.giurisprudenzapenale.com;
- www.camerepenali.it;
- www.assistentisociali.org;
- www.istat.it;
- www.oaslazio.it;
- www.giustizia.it;
- www.cortecostituzionale.it;
- www.cnoas.it