Ordine Assistenti Sociali | Consiglio Regionale Veneto

# IL SERVIZIO SOCIALE NELLA GIUSTIZIA

***A CURA DEL GRUPPO DI LAVORO "SERVIZIO SOCIALE NELLA GIUSTIZIA"***

*Relazione e materiale prodotti nel mandato del CROAS Veneto 2021-2025*

# SOMMARIO

1. Per un Servizio Sociale professionale qualificato nel sistema della giustizia……1

3. Osservazioni alla Circolare DGMC n. 3/2022……2

4. Costruire una Giustizia di Comunità……13

5. Prospettive e priorità……14

Ordine Assistenti Sociali | Consiglio Regionale Veneto

# Per un Servizio Sociale Professionale qualificato nel sistema della giustizia

Il presente documento raccoglie il lavoro svolto dal Gruppo di Lavoro "Servizio Sociale nella Giustizia" dell'Ordine Assistenti Sociali del Veneto nel mandato di consiliatura 2021-2025.

Il gruppo di lavoro è composto da due consiglieri del Croas Veneto e da Assistenti Sociali dell'Ufficio Servizio Sociale per i Minorenni del Veneto (USSM), da Assistenti Sociali degli Uffici Esecuzione Penale Esterna (UEPE) del Veneto e da un'assistente sociale esperta con esperienza di lavoro trentennale nell'USSM del Veneto.
Gli incontri del Gruppo di Lavoro hanno rappresentato un importante spazio di conoscenza reciproca e di informazione/studio/confronto/riflessione sull'operatività del Servizio Sociale, sul processo penale, l'ordinamento penitenziario e le misure di comunità riferiti all'ambito minorile e all'ambito adulto.
La Riforma Cartabia del Processo Penale di cui al Decr. L.vo 150/2021, entrata in vigore il 30/12/2022, introduce importanti e rilevanti cambiamenti che riguardano l'estensione e le modalità delle misure di comunità, le pene sostitutive brevi, un maggior coinvolgimento della Comunità Locale, dei servizi sociali e socio-sanitari territoriali e del terzo settore, l'introduzione formale nel processo penale area adulti della Giustizia Riparativa, già praticata in parte nell'area penale minorile grazie agli spazi offerti dal processo penale minorile (DPR. 448/88 e Decr. L.vo 272/89) e dall'ordinamento penitenziario minorile (Decr. L.vo 121/2018).
Negli incontri di gruppo sono stati proposti momenti di studio/riflessione/confronto tra Assistenti Sociali, alla luce dei cambiamenti in atto a seguito della Riforma, in merito al mandato istituzionale e professionale, la ridefinizione del ruolo e dell'operatività del servizio sociale, anche con riferimento alla Giustizia Riparativa, al maggior coinvolgimento della Comunità Locale e del Terzo Settore, agli strumenti professionali, alla supervisione e al codice deontologico.

Questo documento vuole condividere con tutta la comunità professionale i materiali prodotti nel periodo 2021-2025, lasciando alcune tematiche che possono essere occasione di ulteriore approfondimento e sviluppo per la valorizzazione del ruolo di Servizio Sociale Professionale nel sistema della giustizia.

# OSSERVAZIONI ALLA CIRCOLARE DGMC N. 3/2022

## Premessa

Il 3 novembre 2022 a Roma è stato dato avvio al Tavolo Giustizia del CNOAS, composto da due Referenti Consiglieri Nazionali, i Presidenti ed i rispettivi Consiglieri delegati.

Nel Tavolo Nazionale, a seguire l'incontro con Direttore Generale per l'Esecuzione Penale Esterna e per la messa alla prova del Ministero della Giustizia, si è condivisa la costituzione di tre sottogruppi di lavoro, composti dai referenti dei Tavoli Giustizia Regionali per l'elaborazione di documenti che sono stati sintetizzati a cura del Consiglio Nazionale e verranno utilizzati per successive interlocuzioni, sui seguenti argomenti:

- Carichi di Lavoro per gli Assistenti Sociali in servizio presso gli UEPE;
- Competenze professionali degli AA.SS. inseriti nei Servizi per la Giustizia;
- Studio ed approfondimento della circolare n. 3 del 26/10/2022, applicativa sul tema della Riforma Cartabia.

In particolare, il CROAS Veneto ha svolto la propria attività all'interno del terzo sottogruppo concernente lo studio ed approfondimento della circolare DGMC n. 3 del 26/10/2022 riferita agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, applicativa sul tema della Riforma Cartabia.

I tre sottogruppi hanno operato nel 2023, con la produzione di documenti trasmessi al Tavolo Nazionale Giustizia.

Di seguito si riportano le osservazioni e proposte prodotte dal Gruppo di lavoro "Servizio Sociale della Giustizia" del CROAS Veneto, propedeutico al documento prodotto dal sottogruppo dei CROAS Regionali che hanno trattato quanto disposto dalla circolare D.G.M.C. n. 3/2022.

Al seguente link è reperibile la Circolare del DGMC n. 3 del 26/10/2022

Link circolare

https://archiviopenale.it/riforma-cartabia-la-circolare-n-3-del-2022-del-mindella-giustizia-dipartimento-per-la-giustizia-minorile-e-di-comunita-recante-prime-indicazioni-operative/contenuti/21468

## OSSERVAZIONI E PROPOSTE
## SU CIRCOLARE D.G.M.C. N. 3 DEL 26/10/2022

La circolare si pone espressamente come "Prime indicazioni Operative" (si veda "Oggetto della Circolare" pg.1) e "Linee Guida" (si veda pg. 2) riguardanti l'entrata in vigore del Decreto Lg.vo n. 150/2022 per *"sostenere e rendere quanto più snella, funzionale ed omogenea l'operatività degli uffici, (…..) facendo leva su concetti di* ***specializzazione ed interprofessionalità*** *che già da tempo caratterizzano il modello di riferimento adottato da questo Dipartimento"*(si vedano pgg. 2 e 13).
Si afferma, inoltre, che *"il carico di lavoro degli UEPE con la riforma è dunque destinato progressivamente ad aumentare"*(si veda pg. 2).

In relazione a queste premesse osserviamo, sulla base dell'esperienza diretta degli U.E.P.E. del Veneto, che la **specializzazione**, attualmente concepita come una prevalenza di misure alternative piuttosto che di messe alla prova in carico al funzionario di servizio sociale, di fatto non si può realizzare in quanto il numero così esiguo di funzionari di servizio sociale presenti negli uffici non ne consente l'applicazione con i benefici attesi, e mette a rischio il lavoro di prossimità e di rete sul territorio del funzionario di servizio sociale.
In altre parole si è concretizzato il rischio, più volte segnalato in capo al criterio della specializzazione in assenza di numeri adeguati di personale, della concentrazione delle udienze cui deve rispondere il singolo funzionario di servizio sociale, tale per cui il lavoro con la persona condannata o imputata si riduce anche al di sotto dei minimi termini.
Dal momento che con l'introduzione delle sanzioni sostitutive delle pene brevi la circolare suggerisce sostanzialmente l'introduzione di una terza area di specializzazione, non si considera l'impossibilità di suddividere il lavoro fra il personale presente secondo tali criteri, a fronte della grave carenza di funzionari di servizio sociale.
Evitare il tema dei carichi di lavoro, scelta operata dall'estensore della circolare, rende pertanto le indicazioni operative contenute non riferibili all'attualità e cioè ad un modello praticabile nella fase attuale e più delicata dell'avvio della riforma ma al momento in cui i numeri di personale saranno proporzionati al carico di lavoro da sostenere.

Quanto al concetto di "**interprofessionalità**" (si veda pg.2) e alla necessità di *"ricalibrare l'organizzazione interna dei propri uffici in una logica di specializzazione e* ***multiprofessionalità,*** *per poter meglio governare i processi di lavoro "* (si veda pg. 13) riteniamo necessario un chiarimento di fondo. In proposito va sottolineato come l'approccio multiprofessionale al caso faccia parte da decenni della formazione degli assistenti sociali e quindi anche dei funzionari di servizio sociale degli UEPE. A partire da questo approccio, sin dal loro ingresso in ambito penitenziario con la Legge

354/1975, gli assistenti sociali hanno cercato ed attivato la collaborazione con i servizi del territorio, dove già operavano équipes multiprofessionali nei servizi sociosanitari, per costruire progetti individualizzati di recupero e reinserimento sociale, in un'ottica multiprofessionale ed interistituzionale, nonché in funzione della prosecuzione del trattamento oltre il tempo della pena.

Tuttavia, quando si parla di multi-professionalità all'interno di un servizio che vede la presenza di diverse professioni, essa non va confusa con l'interscambiabilità, come invece sembra emergere dalla circolare.

L'inter-professionalità significa integrazione tra conoscenze, ambiti e strumenti d'intervento diversi, e non interscambiabilità con conseguente confusione di ruoli e competenze. L'inter-professionalità costituisce un arricchimento e contribuisce al raggiungimento delle finalità delle diverse misure di *probation*, solo se si basa su chiarezza, definizione e chiara attribuzione delle competenze, funzioni ed ambiti d'intervento tra le diverse professioni. Per l'assistente sociale ciò deve avvenire nel rispetto dell'ordinamento professionale (si veda Legge n. 84/1993) e del Codice Deontologico (si veda il Codice deontologico aggiornato e approvato dal Cnoas nel febbraio 2020 entrato in vigore l'1/6/2020), che definiscono sia il mandato professionale che la collaborazione con altre professionalità.

Anche su questo aspetto della circolare si pone la necessità di un chiarimento circa la figura professionale cui viene attribuito il **ruolo di "gestore" o "*case manager*"** della misura concessa dall'autorità giudiziaria, vale a dire, del ***probation officer***[1] posto che l'estensore della circolare sembra prendere a riferimento il modello anglosassone richiamandolo in premessa in relazione alle nuove pene sostitutive delle pene brevi.

Si osserva in proposito che pur non essendo ancora delineato un percorso formativo universitario *ad hoc* per la figura dell'operatore di *probation*, esiste un sapere consolidato che deriva dall'esperienza operativa degli assistenti sociali dell'esecuzione penale esterna così come della giustizia minorile. Esso è stato "tramandato" sia attraverso le esperienze di tirocinio degli studenti dei corsi di laurea in servizio sociale, sia attraverso la supervisione tecnica e la formazione dei neo-assunti realizzate all'interno degli Uffici.

Si ritiene che tale sapere non debba essere disperso, anzi, debba essere valorizzato soprattutto in vista della realizzazione del nuovo sistema di *probation* giudiziario.

[1] *A probation officer is a person whose job is to supervise and help people who have committed crimes and been put on probation.*
*Collins COBUILD Advanced Learner's Dictionary. Copyright © HarperCollins Publishers*
*trad. Un funzionario addetto alla libertà vigilata è una persona il cui compito è quello di supervisionare e aiutare le persone che hanno commesso crimini e sono state messe in libertà vigilata*

Preoccupa che, diversamente, sia la circolare, sia la stessa bozza del Decreto del Ministro di Giustizia dell'ottobre 2022 riguardante l'individuazione degli Uffici locali di esecuzione penale esterna e delle loro articolazioni interne (si veda Nota DGMC del 6/10/2022 inviata per eventuali osservazioni alle Organizzazioni Sindacali), non specificano il ruolo degli assistenti sociali e, per esempio, non si attribuiscono preferibilmente ai funzionari di servizio sociale la responsabilità delle aree di programmazione, monitoraggio e coordinamento inter-distrettuale e dell'area misure e sanzioni di comunita', aree che per tematiche afferenti più corrispondono alla formazione, mandato professionale, esperienza e storia del servizio sociale negli Uepe.

La circolare parla sempre di attività degli Uepe con riferimento alle diverse misure e sanzioni di comunità, interessate ai cambiamenti introdotti dal Decreto L.vo 150/2022, senza mai specificare "chi fa che cosa", e l'unica volta che lo fa, quando parla della formulazione del programma di trattamento individualizzato per le pene sostitutive richiesto all'Uepe dal Giudice, dice che, in attesa delle assunzioni di educatori e di assistenti sociali con il prossimo concorso, il caso sia assegnato "ad un funzionario di servizio sociale o meglio ad un esperto ex art.80 in pedagogia" (si veda pag.13). Da tali affermazioni si evincono due principi: 1) il Funzionario individuato per l'elaborazione del programma di trattamento è preferibilmente un Funzionario Pedagogico, mentre il Funzionario di Servizio Sociale è utilizzato in subordine 2) si rendono di fatto le due professionalità - con competenze, responsabilità e formazione differenti, intercambiabili.

La circolare sottolinea che *" **il rafforzamento dell'operatività degli sportelli** (ove già costituiti) e l'accelerazione delle attività di apertura dei medesimi costituiscono **il presupposto indispensabile per qualsiasi realistica prospettiva di successo delle riforma**."*
Sempre con riferimento alla realtà operativa del Veneto si segnala, ad esempio, che allo sportello presso il Tribunale di Venezia sono attualmente dedicati un funzionario e un esperto di servizio sociale i quali non si occupano esclusivamente di tale servizio e che nello specifico la referente dello sportello è al tempo stesso antenna operativa presso la Casa Circondariale di Venezia e prevalentemente impegnata a seguire misure alternative al carcere. Nell'attualità, un potenziamento dell'attività di tale servizio andrebbe ad impoverire ulteriormente altri settori operativi territoriali (s.o.t), già ridotti all'osso, e con il rischio di limitare la professionalità del funzionario di servizio sociale. Va da sé che senza ulteriori e sostanziose immissioni di personale, in particolare dei funzionari di servizio sociale, questa operazione ritenuta strategica non è realizzabile anche in considerazione che *"dovranno estendere la propria competenza anche alla fase istruttoria relativa alle pene sostitutive"* con la necessità quindi anche di personale amministrativo di supporto.
Le carenze di personale degli UEPE non potranno trovare risposte a breve con i concorsi previsti per i funzionari di servizio sociale, per gli educatori e per il personale amministrativo, sia perché passerà almeno un anno e mezzo prima dell'arrivo dei nuovi assunti, sia perché i 421 funzionari di servizio

sociale saranno comunque insufficienti, se teniamo conto dei 230.419 soggetti in carico agli Uepe dall'1/1/2022 al 15/11/2022 (si vedano Dati statistici DGMC), dei pensionamenti del 2023, dell'estensione della Map ai reati con pene fino a 6 anni, e ai compiti richiesti agli Uepe con riferimento ai programmi trattamentali per le misure sostitutive della pena della semilibertà e della detenzione domiciliare e della loro estensione alle pene fino a 4 anni applicate nella fase della cognizione.

Sempre con riferimento agli sportelli si segnala che, come nei confronti di ogni innovazione, si rende opportuna una valutazione sull'efficacia del nuovo strumento adottato all'esito di un periodo di sperimentazione. Sarebbe auspicabile, pertanto, testare l'utilità delle attività sin qui svolte dallo sportello anziché reiterarne il modello di tipo "ancillare" rispetto alla consegna di istanze e documentazione, in un'epoca in cui queste ultime viaggiano più agevolmente per via telematica con la creazione e diffusione ad esempio di modalità online che semplificherebbero procedure già in atto.

Ai fini della promozione e della valorizzazione del significato della giustizia di comunità sarebbe sicuramente più utile la creazione di **un'agenzia territoriale per il Lavoro di Pubblica Utilità** , che possa contemporaneamente svolgere una funzione di supporto alle associazioni ed enti che intendono convenzionarsi per il Lavoro di Pubblica utilità e di *matching* fra l'offerta e la domanda di L.P.U. Si ritiene che tale agenzia non debba necessariamente trovarsi presso i Tribunali né debba essere gestita da operatori dell'U.E.P.E.; essa potrebbe sicuramente sgravare gli U.E.P.E. da numerose incombenze e in particolare la ricerca di un ente convenzionato per il lavoro di pubblica utilità. Oltre a questo, l'agenzia potrebbe ben rappresentare il ruolo e gli interessi della collettività nell'ambito della Giustizia di Comunità, rovesciando la prospettiva che caratterizza attualmente la percezione del lavoro di pubblica utilità più come ore da contare e da "scontare" e meno come servizio reso ad una collettività danneggiata dal reo e dall'imputato. Più concretamente gli enti pubblici potrebbero rivolgersi all'agenzia per richiedere il numero di Lavoratori di Pubblica Utilità loro necessario per realizzare una certa attività e questi ultimi rendersi disponibili in relazione a quel progetto e alle proprie competenze.

Si sottolinea che ad oggi è notevole la difficoltà a reperire Enti ove imputati/condannati possano effettuare il Lavoro di Pubblica Utilità, tenuto conto che la maggior parte delle risorse oggi offerte è costituita da piccole realtà che ospitano soggetti fragili e che talvolta devono a loro volta monitorare con attenzione gli utenti UEPE. I pochi Enti Locali che offrono la disponibilità ad accogliere imputati/condannati non sono sfruttabili perché non aperti al sabato, giornata in cui gli utenti sono liberi dal proprio lavoro e possono effettuare quanto richiesto dal programma-ordinanza.

Agli **attuali sportelli** cui è stata attribuita una funzione di supporto ad avvocati e cancellerie rispetto alla misura della sospensione del procedimento con messa alla prova sembra affiancarsi invece **una funzione ben più articolata e significativa rispetto alle misure sostitutive delle**

**pene brevi** . La circolare, infatti, afferma che tali sportelli dovrebbero essere una *"embrionale agenzia di probation giudiziaria territoriale"* che supporta *"l'autorità giudiziaria nella delicata opera di rapida e tempestiva individuazione di risposte e percorsi adeguati alla traiettorie individuali delle persone che fanno ingresso nel circuito penale, realizzando il duplice obiettivo di una concreta deflazione dei processi penali e, al contempo, di un significativo e tangibile incremento dei reinserimento e della sicurezza sociale"*.

Onde evitare la frustrazione di elevate aspettative della magistratura e dell'avvocatura, si rende indispensabile **una preliminare condivisione a livello centrale tra i due dipartimenti rispetto agli obiettivi e funzioni di questi sportelli,** esplicitare bene i compiti di questi sportelli, e di conseguenza individuare l'operatore/la professione più idonea alla loro gestione anche di tipo amministrativo nonché quantificare le risorse, non soltanto in termini di personale, che vi si intende investire. Tale modalità garantirebbe un lavoro sinergico tra i due dipartimenti anche in termini di risorse.

E' di particolare rilevanza, infatti, la previsione citata a proposito della **detenzione domiciliare sostitutiva** e cioè che sia *"l'UEPE che già elabora il programma di trattamento, che in caso di inidoneità del domicilio indicato dal condannato individui una soluzione abitativa , anche di tipo comunitario"* analogamente alla previsione per l'esecuzione delle pene nei confronti dei minorenni. Va segnalato al riguardo che analogamente a quanto avviene per la Giustizia Minorile dovrebbero essere assegnate in maniera sistematica adeguate risorse finanziarie per il pagamento delle rette previste da eventuali strutture di accoglienza per gli adulti, e considerato che si tratta di adulti che hanno in prevalenza più bisogno di una casa, anche per locazioni ed *housing sociale*, attraverso progettualità territoriali che coinvolgano anche il terzo settore.

Laddove la circolare indica le azioni che gli UEPE dovranno attivare in tempo breve, indica la *"sottoscrizione di un congruo numero di convenzioni con esperti in pedagogia, in modo da poter fruire, già a partire da gennaio del prossimo anno, dell'ausilio di tali figure professionali in materia di probation giudiziaria, in attesa del reclutamento di funzionari appartenenti alla medesima area professionale"*. Sembra, pertanto, ritenere che il potenziamento degli uffici e degli sportelli debba avvenire attraverso l'immissione di questa figura professionale e non già dell'incremento di funzionari di servizio sociale, perpetuando l'**ottica trattamentale dell'Istituto Penitenziario, non tanto quella dell'integrazione ed interazione sociale, ed affermando l' interscambiabilità tra le due figure professionali.**

Nessuna previsione nella circolare è relativa alla formazione di questo "congruo numero" di esperti in pedagogia che dovranno operare nell'ambito di nuova riforma con nuove disposizioni legislative con cui ciascun ufficio si dovrà ancora confrontare sperimentando procedure, affrontando criticità e implementando nuove modalità operative

La circolare indica gli sportelli istituiti presso i tribunali, come presidi di prossimità e spazi per la conoscenza, il potenziamento, la diffusione di rapporti e reti con enti e realtà territoriali, che si possono porre quali preziosi strumenti di reinserimento e ausili nel concreto svolgimento delle misure, a partire da quelli deputati quali sedi idonee per lo svolgimento dei lavori di pubblica utilità (si veda pg.3).

Si ritiene, tuttavia, che l'attivazione degli sportelli non possa costituire di per sé tali spazi, bensì il lavoro di rete e di comunità di competenza per formazione e mandato professionale degli assistenti sociali. L'incremento dei protocolli/convenzioni con Comuni ed enti del terzo settore può essere ottenuto soltanto attraverso una diffusa presenza degli operatori di *probation* sul territorio, mentre il reinserimento delle persone in esecuzione penale e di misure sostitutive delle pene brevi può essere favorito attraverso l'elaborazione di progetti specifici con assegnazione di fondi, facendo leva sul Protocollo d'intesa tra Ministero della Giustizia, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e Cassa delle Ammende e sulle Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privati della Libertà personale" del 28/4/2022.

Altri strumenti utili sono la partecipazione del funzionario di servizio sociale degli UEPE ai tavoli dei piani di zona di cui all'art.19 Legge 328/2000 Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

**Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato**

Viene indicata dallo stesso estensore della circolare come la *"**misura di comunità più applicata**"* e come *"**istituto che riveste anche un 'importanza strategica rispetto agli obiettivi del P.N.R.R.**"* pertanto, a nostro giudizio, non può essere messa a rischio di fallimento come nella situazione attuale degli UEPE.

La novità di maggior rilievo, in proposito, è costituita dalla possibilità che **il pubblico ministero possa formulare la proposta di programma di trattamento** per la messa alla prova in varie fasi del procedimento, **anche avvalendosi dell'U.E.P.E. che deve fornire il proprio contributo entro 30 giorni .**

Tenendo in considerazione la situazione organizzativa e la grave carenza di funzionari di servizio sociale negli UEPE del Veneto, quest'ultima previsione della tempistica di risposta degli Uffici appare irrealistica.

Anche la tempistica indicata per l'applicazione del nuovo art. 464 ter.1 c.p.p. (90 giorni) sembra definita più che altro per *"al fine di evitare la stasi del procedimento"* e non in funzione della reale possibilità di elaborare un programma di trattamento individualizzato e condiviso dall'imputato. La scelta di sfrondare la procedura dalla necessità di produrre la relazione su indagine sociale non esime infatti l'assistente sociale dal dovere di fondare il programma di trattamento sulla specifica

situazione dell'imputato e dei fatti all'origine dell'imputazione. Pertanto la previsione dei 90 giorni potrà essere nei fatti solamente se, dato il numero elevatissimo delle richieste che con l'estensione della pena edittale sarà in crescendo, vi si potrà dedicare un numero adeguato di assistenti sociali che se ne occupino in via esclusiva.

L'Indagine sociale, che riporta dati sulla situazione personale, familiare e sull' ambiente sociale di appartenenza, nonché fornisce indicazioni sulle risorse della persona da attivare per prevenire analoghi comportamenti è utile anche **per la responsabilizzazione e il coinvolgimento dell'imputato nella definizione del programma di trattamento**, pertanto, la sua esclusione dalle procedure è funzionale alla produzione quantitativa di programmi a scapito del raggiungimento di adeguata consapevolezza dell'imputato rispetto al percorso che dovrà affrontare.

**Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi**

**La semilibertà sostitutiva**

Il profilo di questa sanzione appare sicuramente più delicato di quello delle altre pene sostitutive introdotte, in quanto si pone nel senso inverso della semilibertà ordinaria. In altre parole la prospettiva non è di espansione dal dentro al fuori ma di contrazione da fuori a dentro un istituto di pena.

Nelle previsioni della circolare il ruolo del UEPE è connotato da una certa "solitudine" e sembra non avere la necessità di coordinarsi con l'Istituto che ospiterà la misura come avviene per il programma di trattamento del semilibero ordinario. Anche in ordine alla vigilanza ed assistenza , mutuate dal regolamento di esecuzione, si intravede il rischio di una completa delega della gestione all'UEPE.

Non è indicata una tempistica per l'elaborazione del programma di trattamento e data la necessità di preparare la persona ad una condizione di restrizione della libertà e di rapporto con un istituto di pena si sottolinea la necessità di un congruo periodo di tempo.

Inoltre si indica che la persona in esecuzione della pena sostitutiva deve presentarsi immediatamente all'UEPE e la segreteria dell'UEPE deve predisporre il fascicolo per l'assegnazione al funzionario che ha redatto il programma di trattamento nella fase istruttoria per l'applicazione della pena. Se vige il principio rigoroso dell'applicazione del principio della specializzazione ( tra funzionari ed esperti addetti a procedimenti di competenza della magistratura di cognizione e funzionari ed esperti addetti alla probation penitenziaria. cc.dd. antenne operative), in tale misura appare irrealistico non interfacciarsi con l'istituto di pena e sarebbe auspicabile una certa flessibilità nell'assegnazione della persona ,senza dover applicare in modo rigoroso il principio della specializzazione.

**La detenzione domiciliare sostitutiva**

Anche nel caso di questa sanzione si ritiene non semplice per l'UEPE la "contrattazione" con l'utenza per l'elaborazione di un programma di trattamento vincolato alla permanenza al domicilio di almeno 12 ore. Si può supporre che la scelta della misura implichi una valutazione di residua pericolosità del soggetto in ordine alla reiterazione di reati tanto da poter applicare procedure di controllo elettronico, pertanto il compito appare arduo soprattutto in ordine al fatto che è prevista cura e vigilanza sulla successiva esecuzione. Si configura pertanto come misura che richiederà interventi ben diversi dall'omonima misura ordinaria.

Anche in questo caso non è indicata la tempistica per l'elaborazione del programma di trattamento ma analogamente per la semilibertà sostitutiva si suppone richiederà un congruo periodo di elaborazione sulla base di un'approfondita conoscenza della persona e del contesto in cui sarà costretta a permanere per 12 ore.

**Lavoro di pubblica utilità sostitutivo**

Le coordinate della sanzione "non meno di sei ore settimanali e non più di 15 (..) che non pregiudichino le esigenze di studio, di famiglia e di salute del condannato " data l'esperienza degli U.E.P.E. del lavoro di pubblica utilità nell'ambito della messa alla prova, suonano come *mission impossible*. Ciò soprattutto in considerazione dell'attuale ridotto numero di enti disponibili per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità e della limitata disponibilità degli enti ad impegnare le persone nel fine settimana, periodo richiesto dalla maggior parte degli imputati e condannati.

Supponendo che il ricorso al lavoro di pubblica utilità sostitutivo potrà essere massiccio si ritiene indispensabile una campagna di sensibilizzazione e di facilitazione degli enti che vogliano convenzionarsi per LPU e si ritiene strategica la creazione di un'agenzia provinciale per il lavoro di pubblica utilità per la quale potrebbe essere indicato il coinvolgimento del Centro servizi per il volontariato.

In assenza di un'azione di sostegno nei confronti degli enti resisi disponibili e di stimolo nei confronti di ulteriori enti si profila il rischio di paralisi o forte rallentamento delle misure che implicano lo svolgimento di LPU.

**<u>Il ruolo dell'esecuzione penale esterna</u>**

Proprio perché si condivide con l'estensore della circolare la valutazione che il compito affidato all'esecuzione penale esterna nel contesto della riforma Cartabia "*è di straordinario rilievo ed importanza"*, non si comprende il motivo del mancato corrispondere di uno "straordinario incremento di personale " e di una straordinaria assegnazione di risorse come, ad esempio, l'assegnazione di risorse aggiuntive destinate al Dipartimento Organizzazione Giudiziaria con la creazione di un ufficio per il processo quale strumento per migliorare il servizio giustizia).

La previsione di assunzione di personale di servizio sociale ma anche di funzionari pedagogici, oltre che di personale amministrativo con contratto a tempo determinato avrebbe potuto garantire, in attesa del nuovo concorso prospettato, il rafforzamento degli uffici in termini di risorse umane.
Si condivide in pieno la consapevolezza che *"la costruzione di percorsi di questo tipo implica una disponibilità di strumenti e risorse progettuali da proporre e verso cui indirizzare le persone (…) che deve essere sostenuta da reti territoriali robuste e articolate"*, ma sempre con riferimento alla realtà concreta non si può non sottolineare che l'area inter-distrettuale dell'U.I.E.P.E. di Venezia, preposta ad interfacciarsi con le Regioni e a partecipare alla co-progettazione, è costituita dalla sola responsabile coadiuvata da un funzionario di servizio sociale che si divide fra la collaborazione nell'area e la gestione di misure alternative oltre alla refenza di un S.O.T..Come è da sottolineare la difficile condizione di tutti gli Uffici di Esecuzione Penale della Regione Veneto, Uffici Distrettuali, Uffici Locali e Sezioni Distaccate, con un alto carico di lavoro, a fronte di esigue risorse di personale di tutti i profili e con piante organiche che non tengono conto dell'effettivo carico di lavoro.
Diventa difficile, in queste condizioni immaginare la costruzione e il consolidamento di un'adeguata rete di collaborazioni, così come non si riesce ad intravvedere in tutti gli uffici di esecuzione penale del Veneto la presenza di margini per "ricalibrare l'organizzazione interna in una logica di specializzazione e di multi-professionalità per poter meglio governare i processi di lavoro.

Con riferimento all'entrata in vigore del Decreto L.vo n.150/2022 e considerata la certezza che tale norma porterà ad un rilevante aumento del carico di lavoro degli Uepe, considerati i tempi di almeno un anno per l'arrivo negli UEPE sia dei funzionari di servizio sociale e sia degli educatori arruolati da concorso, si ritiene **necessario da subito pervenire ad accordi con la magistratura per la definizione di criteri di liste di attesa con riferimento ad alcune sanzioni di comunità,** tenendo conto che già in questo momento gli uffici si trovano a richiedere ripetuti rinvii delle udienze sia per la predisposizione dei programmi di trattamento, sia per il ritardo con cui si può dare avvio al lavoro di pubblica utilità da parte degli enti.

**Il ruolo dell'UEPE in relazione alla fase istruttoria e di predisposizione del programma di trattamento individualizzato nelle pene sostitutive e nella fase di esecuzione**

La dettagliata descrizione delle attività degli U.E.P.E. connesse alla fase istruttoria, sebbene apprezzabile per la particolareggiata declinazione, rischia fortemente di restare un dover essere e non una realtà concreta in considerazione delle già descritte carenze di personale e del sovraccarico (anche di incombenze non proprie come la materiale trasmissione delle relazioni e dei programmi di trattamento alla Magistratura) dei funzionari di servizio sociale presenti negli uffici del Veneto .
La stessa previsione di immediata presentazione all'U.E.P.E dei soggetti ammessi alle misure dopo la notifica delle FF.OO. non corrisponde alla reale capacità ricettiva degli Uffici presso i quali scarseggiano gli spazi per i colloqui e sono previsti accessi del pubblico esclusivamente per

appuntamento. Egualmente dicasi per gli sportelli in funzione attualmente attivi per alcuni giorni la settimana.
Anche al riguardo della documentazione a corredo dell'istruttoria, dove si fa riferimento ad un riscontro circa l'autenticità di quanto dichiarato dal condannato che può essere rilevata direttamente dall'U.E.P.E, si segnala in proposito la necessità di aprire la collaborazione con altre agenzie e servizi dello stato per l'accesso ad alcune banche dati utili nella fase istruttoria.
Si sottolinea che le relazioni semestrali sulle sanzioni sostitutive di pene brevi vanno ad aggiungersi ad una mole già considerevole di elaborati scritti inviati alla magistratura.

**Conclusioni**

Traspare la consapevolezza dell'estensore della circolare riguardo all'arduo compito che spetta all'esecuzione penale esterna, a partire da una condizione organizzativa e delle risorse assegnate che sono insufficienti rispetto ai compiti attuali.
Nulla si prevede, tuttavia, circa misure transitorie che possano consentire al sistema esecuzione penale esterna di attraversare la prima fase di attuazione della riforma Cartabia, in assenza delle risorse necessarie.
Analogamente alla richiesta di procrastinare l'entrata in vigore delle misure avanzata dalla magistratura, sarebbe indicata una riflessione e la ricerca di forme d'attenuazione dell'impatto che la riforma avrà sicuramente sull'esecuzione penale esterna, anche da parte delle Direzioni Generali del DGMC che hanno emanato la circolare.

## Costruire una Giustizia di Comunità: la Riforma Cartabia e le nuove sfide per il Servizio Sociale

**Come la Comunità può essere costruttrice di percorsi di giustizia**

Il 27 maggio 2024, il Gruppo di lavoro "Servizio Sociale nella Giustizia" in collaborazione con l''Ordine Assistenti Sociali del Veneto e con il partenariato di "Con i Bambini" Impresa Sociale e il progetto "Tra Zenit e Nadir", ha organizzato a Vicenza un convegno di approfondimento sul ruolo del Servizio Sociale Professionale nel costruire una giustizia di comunità e con la comunità, anche a seguito dei cambiamenti e delle novità introdotte dalla Riforma Cartabia.

Nell'evento è stata data particolare attenzione alle misure di comunità e al paradigma della giustizia riparativa, come forma di "Giustizia di comunità" caratterizzata dall'attenzione alle vittime e dal coinvolgimento della comunità non solo nella gestione dei conflitti, ma anche nella elaborazione di progetti di prevenzione e di intervento per riaffermare il senso delle relazioni comunitarie.

Alla giornata hanno partecipato relatori quali Magistrati, Assistenti Sociali e Avvocati, Enti del Terzo Settore, esperti in tema di giustizia, mediazione penale e misure di comunità.

Al seguente **link** è reperibile il materiale presentato in occasione del convegno:

https://assistentisociali.veneto.it/formazione/#appFormativi

*Fare giustizia vuol dire" prendersi cura", a cui ciascuno di noi è chiamato a contribuire.*

# PROSPETTIVE E PRIORITÀ

## Prospettive future e priorità per un Servizio Sociale Professionale nella Giustizia di Comunità

Il Servizio Sociale degli Uffici Esecuzione Penale Esterna (UEPE) e degli Uffici Servizio Sociale per Minorenni (USSM) sono chiamati ad operare in una realtà sempre più complessa ed in continuo cambiamento caratterizzata da nuovi fenomeni sociali, nuove emarginazioni, presenza di devianze sociali, riforme nel sistema penale e penitenziario con l'introduzione della Giustizia Riparativa e l'estensione delle misure di comunità. Fenomeni e riforme che coinvolgono e chiedono responsabilità alla comunità locale, e per cui il Servizio Sociale Professionale è sempre più chiamato ad un presa in carico interprofessionale e al rafforzamento del lavoro di comunità.

La realtà complessa, i cambiamenti sociali, e le riforme in atto, aprono a nuove sfide e prospettive nel lavoro del servizio sociale, che riguardano l'operatività, i compiti e le responsabilità che incidono significativamente nei carichi di lavoro. Per garantire un intervento efficace e di qualità, in ottica di recupero, di inclusione sociale, riparativa e preventiva, oltre che prevenire recidive, risulta, pertanto, utile tenere conto dell'adeguatezza del rapporto tra tempo e risorse professionali di assistenti sociali afferenti agli UEPE e agli USSM.

Recentemente, Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità ha attivato processi riorganizzativi che interessano gli UEPE, che introducono l'interscambiabilità di ruoli tra funzionari di servizio sociale, pedagogici e pedagogici giuridici e che incidono sul mandato istituzionale e professionale dell'assistente sociale.

L'approccio di intervento multiprofessionale nei confronti della persona rischia di essere minato anche dall'introduzione dell'interscambiabilità e sovrapposizione delle figure professionali, come rinvenibile dalle recenti proposte del Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità riguardanti le competenze e responsabilità del funzionario di servizio sociale e del funzionario pedagogico, con riferimento alle famiglie professionali introdotte dal contratto nazionale di lavoro delle funzioni centrali 2019-2021.

Quanto premesso lascia aperte alcune questioni che il Gruppo di Lavoro Servizio Sociale nella Giustizia intende portare all'attenzione per ulteriori approfondimenti e sviluppi della funzione del Servizio Sociale Professionale:

1) La possibilità di rendere patrimonio della comunità professionale del documento prodotto dal Tavolo della Giustizia CNOAS, e dei documenti prodotti dai Croas di seguito riportati, anche tramite pubblicazione sul sito del CNOAS, come materiale di studio, approfondimento e confronto:

- Carichi di Lavoro per gli Assistenti Sociali in servizio presso gli UEPE;
- Competenze professionali degli AA.SS. inseriti nei Servizi per la Giustizia;

# PROSPETTIVE E PRIORITÀ

- Studio ed approfondimento della circolare n. 3 del 26/10/2022, applicativa sul tema della Riforma Cartabia

2) L'ampliamento del Tavolo Nazionale della Giustizia, alle e agli assistenti sociali di UEPE ed USSM indicati da ciascun CROAS, al fine di arricchire e meglio approfondire i temi avviati sull'interprofessionalità, sul ruolo e compiti del Servizio Sociale Professionale e di valutazione dei carichi di lavoro che tenga conto delle competenze professionali e delle diverse tipologie di intervento in base ai tempi e alle modalità di esecuzione, anche con riferimento agli USSM. Tutto questo affinché vengano definiti anche per il Servizio Sociale impegnato nel settore della Giustizia Pienale i Livelli Essenziali, analogamente a quanto definito per altri ambiti quali per il sistema integrato dei servizi sociali negli ATS, i Consultori Familiari.. Livelli essenziali che contribuiscono anche a determinare adeguate piante organiche e servizi di qualità;

3) L'apertura di un tavolo di confronto in tempi brevi tra il CNOAS ed il DGMC sui contenuti del documento di sintesi, sul ruolo e le competenze del Servizio Sociale Professionale, e sui criteri per definire il carico di lavoro degli assistenti sociali degli UEPE e degli USSM;

4) la specificità insita nel mandato istituzionale e professionale delle e degli assistenti sociali degli UEPE e degli USSM, richiede l'avvio di percorsi universitari di specializzazione riservati alla professione di assistente sociale;

6) Il mantenimento del Gruppo Servizio Sociale della Giustizia del Croas Veneto, come gruppo di lavoro stabile dell'Ordine Professionale, in quanto rappresenta uno strumento efficace di confronto tra il mandato istituzionale e professionale e l'operatività delle e degli Assistenti Sociale dell'area penale adulti e dell'area penale minorile, di approfondimento del ruolo del servizio sociale, anche nei suoi punti di forza e di criticità, del lavoro interprofessionale, di rete e di comunità.

Le attività e le funzioni dell'assistente sociale sono stabiliti dallo specifico mandato istituzionale e dal mandato professionale esercitato nel rispetto del codice deontologico.

L'evoluzione delle competenze istituzionali e professionali del Servizio sociale della giustizia verso modello di presa in carico comunitaria della persona privata della libertà, richiede un costante impegno nei compiti a cui è tenuto di:
- aiuto e controllo;
- monitoraggio e supporto;
- svolgimento di indagini familiari e socio-ambientali;
- elaborazione di programmi di trattamento individuali basati su progetti individualizzati;
- verifica dell'andamento del percorso di reinserimento sociale e delle misure di comunità;
- consulenza per gli istituti penitenziari;
- attività di raccordo e collaborazione con i servizi sociali e socio-sanitari territoriali di enti pubblici e privati del territorio e Terzo Settore.

# PROSPETTIVE E PRIORITÀ

Pertanto, la prospettiva di potenziare il sistema di giustizia di comunità richiede una sempre maggiore presenza ed investimento delle e degli assistenti sociali per incrementare gli spazi e la collaborazione con la Comunità locale, intesa come enti locali, servizi sociali e socio-sanitari territoriale e terzo settore per l'estensione ed attuazione delle diverse misure di comunità.

Ordine Assistenti Sociali | Consiglio Regionale Veneto

***Gruppo di lavoro Servizio Sociale nella Giustizia***

*composto da: Rafaella Bevilacqua, Elisa Biasi, Chiara Bortolato, Maria Concetta De Masi, Suomi Luzi, Maria Antonella Matranga, Daria Morara, Francesca Mulé, Roberta Perazzi, Cristina Scoizzato, Michela Vincenzi, Daniela Zanferrari*

***Consiglieri Referenti per il CROAS Veneto***

*Simona Berti, Marco Diliberti, Marilena Sinigaglia*