



# Coordinamento Nazionale FLP Giustizia



Ministeri e

Polizia Penitenziaria

**Reperibilità 3928836510**

---

**Coordinamento Nazionale:** c/o Ministero della Giustizia Via Arenula, 70 – 00186 ROMA tel. 06/64760274 – telefax 06/68853024  
sito internet: [www.flpgiustizia.it](http://www.flpgiustizia.it) e-mail: [flpgiustizia@flp.it](mailto:flpgiustizia@flp.it) - [flpmingiustizia@libero.it](mailto:flpmingiustizia@libero.it)

**Informativa n. 37\_2017**

**Roma, 28 Marzo 2017**

**Oggetto: Smantellamento della Giustizia Minorile e  
dell'Esecuzione Penale Esterna.**

Si pubblica la nota al ministro della Giustizia Andrea Orlando, Prot. n. 85\_GIUST\_2017 del 28 marzo 2017, inerente l'argomento in oggetto.

**Coordinamento Nazionale FLP Giustizia**



*Ministeri e  
Polizia Penitenziaria  
Reperibilità 3928836510  
Presso Ministero Giustizia  
e-mail flpmingiustizia@libero.it*



**Segreteria Nazionale  
Dipartimento Ministeri**

**Prot. N. 88 \_GIUS\_17**

**Roma, 28 marzo 2017**

AL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA  
ANDREA ORLANDO  
ROMA

AL CAPO DIPARTIMENTO DELLA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITA'  
FRANCESCO CASCINI  
ROMA

AL DIRIGENTE DELLA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITA'  
LUCIA CASTELLANO  
ROMA

ALLA DIRIGENZA PENITENZIARIA DGMC  
ROMA

ALLA DIREZIONE GEN. ESEC. PENALE ESTERNA  
E MESSA ALLA PROVA  
ROMA

ALLA DIREZIONE GEN. PERSONALE DGMC  
ROMA

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI  
ROMA

**OGGETTO: Smantellamento della Giustizia Minorile e dell'Esecuzione  
Penale Esterna**



In qualità di Organizzazioni Sindacali che tutelano la professionalità, la dignità e il benessere dei lavoratori e in qualità di espressioni della società civile che hanno a cuore il buon funzionamento della Giustizia nelle sue diverse articolazioni, non possiamo tacere di fronte a ciò che sta accadendo nell'ambito della **Giustizia Minorile e di Comunità**.

**SI DICE** che il sistema penale minorile e l'esecuzione penale esterna rappresentano un fiore all'occhiello del nostro Paese (e lo dicono anche documenti ufficiali e riconoscimenti internazionali...).

**SI DICE** che bisogna puntare su alternative al carcere più efficaci, più umane, più sostenibili economicamente.

**SI DICE** che bisogna allinearsi all'Europa, dove l'area della *Probation* (esecuzione di sanzioni e misure nell'area penale esterna, area recentemente ampliata in Italia con la messa alla prova dell'adulto) è strategica e centrale nell'esecuzione penale di adulti e minori.

**SI DICE** che bisogna puntare sul lavoro di Comunità, sui lavori socialmente utili, sulle pene alternative alla detenzione, sulla giustizia riparativa e la mediazione penale.

**SI DICE ....**

**La dura verità è che si sta demolendo, pezzo per pezzo,  
la Giustizia Minorile e l'Esecuzione Penale Esterna.**

Di che cosa stiamo parlando?

**Per quanto riguarda la Giustizia Minorile:**

- Dopo aver stilato documenti che enfatizzano il lavoro "di comunità", dopo che la competenza è stata allungata fino ai 25 anni di età, il **Dipartimento della Giustizia Minorile e Comunità** va a **ridurre le piante organiche degli Uffici di Servizio Sociale**, penalizzando proprio gli USSM che svolgono il lavoro di comunità.
- Il Dipartimento sta **operando cospicui tagli al budget**, già carente, che annualmente finanzia le attività educative e laboratoriali interne agli Istituti Penali Minorili e **soprattutto le attività esterne educative, di inserimento socio lavorativo, il supporto alle attività socialmente utili**, che rappresentano una parte molto consistente del lavoro sociale di prevenzione, recupero, reinserimento.
- In Parlamento si sta approvando il disegno di legge sul processo civile che andrà ad **abolire Tribunali e Procure minorili**.

**Per quanto riguarda il settore degli Adulti:**

Nei Servizi per l'Esecuzione Penale Esterna le competenze sono aumentate (messa alla

prova; lavori di pubblica utilità; giustizia riparativa etc.) e il numero e la complessità dei casi seguiti cresce in modo esponenziale, ma gli organici – già gravemente insufficienti da anni – stanno arrivando al collasso, con situazioni che mettono a repentaglio non solo l'efficacia e l'efficienza del Servizio ma la salute e la sicurezza, intesa anche come incolumità, dei lavoratori stessi.

Il processo che ha portato alla creazione del **nuovo Dipartimento della Giustizia Minorile e Comunità** è stato determinato da esigenze di razionalizzazione amministrativa e dalla dichiarata volontà di allineare l'Italia agli altri paesi europei nella costruzione di una area della Probation forte, seria ed affidabile.

Le Linee di indirizzo e le pronunce del Consiglio di Europa, tese a rinforzare il settore della Probation, indicano chiaramente che tali servizi devono beneficiare di **uno status e di un riconoscimento adeguato alla loro delicata mission e devono essere dotati di risorse sufficienti**.

Secondo le indicazioni che ci giungono anche dall'Europa, bisognerebbe valorizzare e potenziare le realtà maturate e consolidate negli anni nell'ambito dei Servizi Sociali della Giustizia Minorile e degli UEPE: un ricco patrimonio di esperienze, professionalità, progettualità, buone prassi e risultati concreti che hanno ottenuto molteplici riconoscimenti anche a livello internazionale.

### **Purtroppo, stiamo assistendo a un comportamento politico e amministrativo assolutamente contraddittorio e folle:**

- da un lato si sostiene il ruolo fondamentale dell'Area Penale esterna, per l'efficacia degli interventi di prevenzione, rieducativi e di reinserimento, indispensabile anche in funzione di una progressiva "de-carcerizzazione";
- dall'altro, si pretende che una riforma epocale per il nostro sistema penale debba essere affrontata a **costo "sotto-zero"**, cioè riducendo ulteriormente i già insufficienti investimenti e destinandola così al sicuro fallimento.

Gli UEPE e gli USSM sono ormai da anni in gravissima sofferenza per carenza di personale, **in particolare di personale del servizio sociale**, cioè quello specificamente deputato alla presa in carico delle persone seguite dagli Uffici e garante della formulazione di un programma di trattamento individualizzato e costruito in sinergia con i servizi del territorio.

Si è ormai persa la memoria degli ultimi concorsi per Assistenti Sociali, e tale personale negli anni è progressivamente invecchiato e si è depauperato a seguito dei moltissimi pensionamenti e del blocco del turn over.

Manca anche personale amministrativo e informatico, mentre l'attività amministrativa in questi ultimi anni è esplosa in maniera esponenziale in proporzione all'aumento del carico di lavoro: il risultato è che gli assistenti sociali per garantire il funzionamento degli Uffici si fanno carico, bene o male, anche di queste competenze.

### **Qualche numero, che dà la misura di ciò che diciamo:**

#### Per quanto riguarda gli Adulti (UEPE):

- Misure alternative in carico: **quasi triplicate dal 2015 ad oggi**
  - Nel 2015 n. 49505
  - Nel 2016 n. 50226
  - Nel **primo bimestre 2017** n. 2.3295
  
- Messe alla prova (considerando sia le indagini sia le esecuzioni specifiche) **aumentate di 13 volte dal 2015 ad oggi!**
  - 2015 n. 9690 messe alla prova
  - 2016 n. 19187
  - Primo bimestre 2017 n. 22187
  
- Parallelamente, esplodono i lavori di pubblica utilità.

#### Per quanto riguarda il settore dei **Minori**:

L'età di presa in carico degli USSM è stata **prolungata ai 25 anni di età**, con un conseguente aumento del carico di lavoro.

Il dato nazionale segnala un aumento tendenziale che nel 2016 appare molto consistente (i dati ufficiali si fermano al primo semestre):

- anno 2014: n. 20.195 casi presi in carico
- anno 2015: n. 20.538
- anno 2016 primo semestre: n. 18.200

Le ultime piante organiche di riferimento, risalenti al 2015, già risultavano insufficienti a garantire standard auspicabili e condizioni di lavoro accettabili.

Dopo l'impennata dei carichi di lavoro a cui stiamo assistendo, le ricadute sull'operatività e sullo stato di **salute e di sicurezza dei lavoratori in alcuni Servizi sono ora drammatiche**, assolutamente non più sostenibili né accettabili.

Ma come si può dire di voler perseguire l'ambizioso progetto del nuovo Dipartimento della Giustizia Minorile e Comunità senza provvedere a un ampliamento del personale impiegato – assistenti sociali in primis – e comunque ad un rafforzamento del sistema nel

suo complesso? Prevedendo anzi, in molti casi, **piante organiche ulteriormente ridotte?**

### **Bisogna allora essere chiari e assumersi delle responsabilità.**

Proseguire su questa strada di spoliazione selvaggia dei servizi del Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità significa **inequivocabilmente** avere scelto di affondarli, sacrificandoli sull'altare del risparmio.

Ma si tratta di un ben miope risparmio, perché è di tutta evidenza che a medio-lungo termine ciò significherà l'aumento delle misure detentive (molto, molto più costose!) e un aumento dei costi (difficilmente calcolabili) umani e sociali.

Se agli intenti e ai proclami si vogliono invece far seguire i fatti  
**è necessario il coraggio di invertire la rotta e di fare scelte lungimiranti!**

Siamo ben consapevoli delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e per questo non chiediamo un ampliamento generalizzato delle piante organiche, ma una valutazione puntuale delle esigenze di ciascun ambito territoriale e una conseguente assegnazione delle risorse. A tal proposito e a mero titolo esemplificativo si allegano alla presente nota le ricognizioni riguardanti l'USSM di Genova e l'UEPE di Novara, da cui emerge con evidenza non solo l'impatto devastante che avrebbe un'ulteriore riduzione degli organici, ma anche come si stia procedendo senza valutare e tenere in conto le specificità dei diversi ambiti territoriali e, soprattutto, i diversi carichi di lavoro.

### **Chiediamo con forza:**

- Di procedere insieme alle parti sociali alla **valutazione puntuale delle esigenze dei diversi Servizi, in relazione ai carichi di lavoro e alla tipologia dei territori in cui operano.**
- Una reale ricollocazione e gratificazione per tutti i lavoratori.
- Che il servizio sociale dei funzionari venga considerato a tutti gli effetti lavoro usurante.



## **Coordinamento Nazionale FLP Giustizia** **pag. 6**



- L'assunzione di sufficiente personale di servizio sociale, attraverso concorsi e attingendo alle graduatorie degli idonei esistenti presso altri enti pubblici (es. l'INAIL).
- La stabilizzazione negli UEPE degli esperti ex art. 80 psicologi con un monte ore, anche ridotto, ma stabile nel tempo.
- Il reperimento e l'assunzione di nuovo personale amministrativo.
- Prevedere / confermare che la figura che ricopre il ruolo di Direttore degli UEPE e degli USSM sia un assistente sociale (così come già attualmente in tali uffici).
- Che la presenza della polizia penitenziaria negli UEPE avvenga con l'esclusiva attribuzione di compiti di sicurezza interna, mantenendo il controllo delle limitazioni della libertà personale del soggetto in esecuzione in capo alle forze dell'ordine che sono già ora radicate nel territorio.
- Che i nuclei di polizia penitenziaria vengano istituiti solo presso gli USSM dove risultino effettivamente necessari, per comprovate esigenze di sicurezza.
- Il mantenimento dei Tribunali per i Minori e delle Procure Minorili, preservandone specificità e specializzazione e dotandoli delle risorse umane necessarie.

L'occasione è gradita per porgere distinti saluti.

**Il Segretario Generale SUNAS**  
**(Salvatore Poidomani)**

**Il Coordinatore Generale FLP Giustizia**  
**(Piero Piazza)**

**ALL. 1**



## CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI PIANTA PRECEDENTI E QUELLA PREVISTA ATTUALMENTE DELL'USSM DI GENOVA

L'USSM di Genova è competente per il distretto di Corte d'Appello che comprende la Regione Liguria e la provincia toscana di Massa Carrara. Opera nella sede principale di Genova e nella sede distaccata di La Spezia oltre che in sedi filtro site in Savona e Imperia.

**1997:** 21 assistenti sociali di cui 3 direttori di servizio sociale + 1 psicologo + 2 educatori + 6 figure amministrative: **totale 30 unità di personale.**

**2006:** 17 assistenti sociali + 1 psicologo + 4 figure amministrative: **totale 22 unità.**

**2017:** 12 assistenti sociali + 1 direttore + 5 figure amministrative: **totale 18 unità.**

Il numero degli assistenti sociali in vent'anni è quasi dimezzato (assistenti sociali, escluso il Direttore: n. 20 previsti nel 1997; n. 16 nel 2006, n. 12 nel 2017).

### Confronto dei carichi di lavoro dal 2002 al 2015 fra USSM nei quali le piante organiche presentate dall'Amministrazione a gennaio 2017 prevedono l'assegnazione di 12 assistenti sociali

Oltre a quello di Genova, gli USSM che vedono nelle loro ultime previsioni di pianta la presenza di 12 a.s. assegnate sono Ancona, Catanzaro, Caltanissetta, L'Aquila, Venezia e Trieste.

Confrontiamo i dati del totale delle prese in carico dal 2002 al 2015 (dati pubblicati dal Servizio Statistico del D.G.M.C.), chiaramente indicative del carico di lavoro dei diversi Uffici. Si evidenzia che dalla nuova pianta organica prevista sarebbe assegnato lo stesso numero di 12 aa.ss. a Genova e a Trieste, anche se negli anni tra il 2002 e il 2015 Genova ha avuto un numero di casi in carico pari al 178% di quelli di Trieste (4750 soggetti in più).

Genova con	10817 soggetti
Venezia con	10450 soggetti
Ancona con	9061 soggetti
Catanzaro con	7962 soggetti
L'Aquila con	7501 soggetti
Caltanissetta con	6127 soggetti
Trieste con	6067 soggetti

Negli stessi anni l'USSM di Genova ha seguito più soggetti rispetto a Milano, Cagliari, Bologna e Firenze, che però nell'ultima pianta organica attualmente in discussione vedono assegnato un maggior numero di funzionari di servizio sociale.



Genova (previsti 12 a.s.): 10817 soggetti presi in carico;  
Milano (previsti 26 a.s.): 6808 soggetti presi in carico;  
Cagliari (previsti 15 a.s.): 6418 soggetti presi in carico;  
Bologna (previsti 15 a.s.): 9055 soggetti presi in carico;  
Firenze (previsti 16 a.s.): 10554 soggetti presi in carico.

### **Confronto tra n. minori in carico nel 2014, 2015 e primo semestre 2016 (dati statistici SISM) parametrato al numero di assistenti sociali previste dalla proposta di pianta organica**

Dal confronto sia a livello nazionale sia livello di ciascun servizio USSM (minori presi in carico diviso numero delle a.s. previste in pianta) emergono significative disparità fra il carico di lavoro dei diversi USSM parametrato alla loro dotazione organica prevista.

- **Soggetti presi in carico dagli USSM a livello nazionale**  
Anno 2014: 20195  
Anno 2015 : 20538  
Primo semestre 2016: 18200
- **Assistenti sociali previsti in pianta organica a livello nazionale presso gli USSM:**  
**405** Media minori/giovani adulti seguiti parametrati alle previsioni di pianta
- **Media nazionale**  
50 soggetti in carico per assistente sociale nel 2014  
51 soggetti in carico per assistente sociale nell'anno 2015  
45 soggetti in carico per assistente sociale nel **primo semestre** 2016
- **Media USSM Genova** (a.s. previste in pianta 12)  
62 soggetti in carico per assistente sociale nel 2014  
70 soggetti in carico per assistente sociale nel 2015  
62 soggetti in carico per assistente sociale nel **primo semestre** 2016

### **Conclusioni**

La previsione di pianta dell'USSM di Genova è largamente insufficiente parametrata ai carichi di lavoro. L'assegnazione di 18 assistenti sociali - invece delle 12 attualmente previste - sarebbe la soluzione più equa e funzionale in base alla comparazione documentata nel panorama nazionale.

## SITUAZIONE UEPE NOVARA – VERBANIA E AOSTA

La pianta organica in vigore **prevede** per la sede di Novara:

- 1 Dirigente
  - 11 Funzionari di Servizio sociale
  - 3 contabili e 6 collaboratori amministrativi
- (TOT. 21 unità)

**Al momento attuale sono presenti:**

- 1 Dirigente parzialmente in missione, in quanto già incaricato come Dirigente dell'ufficio Inter-distrettuale di Torino
- 3 funzionari di Servizio sociale di cui 2 part-time e 1 anche con funzioni di Capo Area Tecnico
- 2 collaboratori amministrativi.

**(TOT. 6 unità di cui 2 part time, cioè il 28% della copertura)**

E' del tutto evidente che la gestione amministrativa di un Ufficio che nella nuova organizzazione ha acquisito l'autonomia contabile per tutto il Distretto, non può essere sostenuta con questa grave insufficienza di personale amministrativo, soprattutto **in assenza totale di contabili**.

La previsione in organico di 9 unità amm.ve a fronte della presenza in servizio di 2 soli collaboratori amm.vi (di cui 1 con causa di servizio spesso assente per motivi di salute) dimostra in modo palese la disparità tra le previsioni e la realtà effettiva, tra organico di diritto e organico di fatto, in un momento in un cui le pratiche amministrative e contabili, insieme alla posta di servizio sociale, sono in continuo aumento. Anche la sola assenza giustificata a vario titolo di un operatore **paralizza** l'attività dell'Ufficio, non avendo a disposizione alcuna sostituzione.

Pertanto il personale lavora in uno stato di **continua emergenza** che crea un **disagio psico-fisico da stress** che non può essere a lungo ancora sopportato dai dipendenti.

Solo a titolo di semplice esemplificazione, per l'area di Servizio sociale – e solo per il primo periodo dell'anno 2017 – la segreteria ha dovuto gestire la posta per **1183 casi in carico**, occupandosi di: recepimento della posta in arrivo, attività di protocollo, invio della posta in uscita, predisposizione assegnazione incarichi agli assistenti sociali, archiviazione incarichi, tenuta archivio sia informatizzato che cartaceo: **IL TUTTO RICHIESTO ED A CARICO DI UN SOLO OPERATORE**.

Le pratiche amministrative e di contabilità che sono richieste a questo Ufficio (sia inerente alla sede centrale che per le sedi di Servizio sociale di **Aosta e Verbania**, sia per gli UEPE di **Vercelli ed Alessandria**) ricadono su un solo operatore amministrativo -peraltro con una previsione di pensionamento per l'anno 2018- **che non può avere le competenze contabili e di ragioneria previste per affrontare tutti compiti richiesti**.

**L'assenza di tale operatore, in mancanza di possibili sostituzioni, può bloccare completamente l'attività dell'intera area.**

**L'assenza di un Dirigente presente in modo continuo** non consente di programmare e gestire in maniera efficiente le già esigue risorse a fronte dei compiti in continuo aumento.

La grave **carenza di funzionari di Servizio sociale** -che ha avuto dal gennaio 2017 l'ulteriore perdita per pensionamento di un funzionario di Servizio sociale- **risulta evidente**

**dal confronto con la pianta organica ed è dimostrabile e supportata dai dati dei carichi di lavoro delle Assistenti sociali che hanno una media di casi in carico al 1 gennaio 2017 di 173 casi a testa (raffrontato con tutto il Piemonte - Liguria si tratta di un carico di lavoro che corrisponde almeno al doppio del carico medio degli altri Uffici).**

L'assegnazione di esperti di S.S. per l'anno 2017 tampona solo in parte la grave e insostenibile carenza di personale di Servizio sociale, lasciando comunque una situazione di grave instabilità e precarietà che **soltanto una concreta e consistente assunzione di personale stabile potrebbe sanare.**

Si evidenziano gravi carenze di personale anche nelle sedi di servizio di **Verbania ed Aosta**, tuttora di competenza di questo Ufficio e non ancora trasferita sotto la competenza di Torino come indicato nella nuova riorganizzazione:

- **Sede di servizio di Verbania:** per personale di Servizio sociale sarebbero **previsti 4 assistenti sociali mentre sono in servizio 2, di cui 1 part time**; sarebbero inoltre **previsti 2 coll. Amministrativi**, mentre questa figura è **totalmente assente**.
- Inoltre la sede di servizio si è recentemente trasferita in un'ala della scuola di formazione della polizia penitenziaria, che si trova in una **posizione isolata della struttura ed è priva di personale di polizia penitenziaria che possa garantire la sicurezza del personale e l'accoglienza dell'utenza**. Nonostante le richieste della Dirigente in tal senso, ad oggi non è stata accolta la richiesta.
- **Sede di servizio di Aosta:** mentre nelle piante organiche erano **previste 8 assistenti sociali**, attualmente è presente **solo 1 unità part time**, distaccata dall'Uepe di Vercelli.

In questo quadro complessivo di carenza di personale si segnala inoltre che il personale di servizio sociale si trova a doversi gravare di **funzioni amministrative in supplenza dell'assenza del collaboratore amministrativo, al fine di garantire almeno le urgenze** (protocollo della posta, invio della posta urgente ecc.).

A fronte di un aumento esponenziale delle richieste di intervento, tale situazione di lavoro genera in tutto il personale presente presso questi uffici una **condizione insostenibile di stress e disagio psico-fisico**, al quale il personale non può essere esposto per ulteriori periodi.