



Prot. 19.11.2021.uil

Roma, 21.11.2021

**Alla Ministra della Giustizia**  
**Prof.ssa M. Cartabia**  
**ROMA**

Pec: [gabinetto.ministro@giustiziacert.it](mailto:gabinetto.ministro@giustiziacert.it)

**Oggetto:** Osservazioni sugli Uffici di Esecuzione penale esterna

### **Premessa**

Nella precedente legislatura il ministro della giustizia On. Andrea Orlando, su delega del governo ha dato il via alla riforma del ministero in un'ottica di maggiore efficienza organizzativa. La riforma prevedeva tra l'altro la soppressione dei **Tribunali per i minorenni** che sarebbero dovuti confluire in una apposita sezione dei tribunali ordinari. La ferma protesta delle associazioni a tutela dei minori ha portato l'allora ministro a stralciare la norma relativa all'abolizione del Tribunale per i Minorenni dalla riforma del processo civile. Un esito inaspettato è stato la migrazione degli uffici di esecuzione penale esterna dalla competenza del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria al Dipartimento di Giustizia Minorile<sup>1</sup>. Il passaggio tra dipartimenti ha provocato diverse conseguenze:

- la creazione di **undici Uffici Interdistrettuali** ubicati nelle principali città metropolitane italiane in sostituzione del lavoro precedentemente svolto dai Provveditorati regionali i quali per funzionare hanno attinto al già scarso personale in forza agli Uepe (assistenti sociali e amministrativi);
- gli assistenti sociali che hanno assunto un ruolo di coordinamento/posizione organizzativa negli uffici interdistrettuali hanno lasciato il lavoro quotidiano sulle misure e sanzioni di comunità aumentando di conseguenza il carico di lavoro pro capite di ogni singolo funzionario di servizio sociale;
- gli uffici sede dell'area interdistrettuale hanno acquisito la mole di lavoro amministrativo (personale, rapporti con le istituzioni locali e la magistratura, etc.) prima gestito dai PRAP regionali, con le precedenti scarse risorse finanziarie, strumentali e umane;
- l'ufficio concorsi e risorse umane del DGPRAM del DGMC ha acquisito, senza un adeguato rinforzo di risorse umane, la competenza della gestione di tutto il personale degli Uepe transitato dal Dap, in aggiunta alla preparazione e gestione di tutte le nuove assunzioni e mobilità svoltesi in questo quadriennio (2018-2021).

Alla luce di quanto in premessa, la riforma Orlando, nella parte che riguarda il Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, non si è potuta completamente realizzare. Allora come oggi, per raggiungere i risultati sperati, qualsiasi politica pubblica dovrebbe effettuare una *valutazione ex ante* sul reale stato dell'arte degli Uffici e solo successivamente valutare l'opportunità se e come implementarla, come pure all'epoca avevamo

---

<sup>1</sup> Dal 2015, con il DPCM 15 giugno n. 84 ("Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche"), gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (Uepe) fuoriescono dal comparto ministeriale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - dove risultavano iscritti a seguito della loro istituzione con il DPR 354 del 1975 - e, dopo trent'anni, transitano nel Dipartimento della Giustizia Minorile, il quale diviene ora **Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità**.

chiesto venisse svolta, in considerazione della nostra conoscenza del settore, seppure – come al solito, inascoltati.

### **La situazione attuale degli Uepe in Italia**

La prima problematica riguarda l'incremento esponenziale dei procedimenti per messa alla prova degli adulti. Essi hanno superato statisticamente le classiche misure alternative, *mission* per cui sono nati in origine i CSSA/UEPE. La **Commissione Lattanzi**<sup>2</sup>, nominata dal ministro, composta solo da professori accademici, magistrati e avvocati, a nostro modesto parere, ha il difetto di rappresentare una realtà e proporre modifiche partendo da una conoscenza prevalentemente teorica/accademica. Lo stesso metodo è stato utilizzato recentemente per la scrittura imminente dei decreti legislativi i quali verranno elaborati da cinque gruppi di lavoro (48 componenti magistrati, accademici e avvocati), di cui **tre** dedicati alla **riforma del processo penale**, uno alla **riforma del sistema sanzionatorio** e uno alla **giustizia riparativa**. Tra gli stakeholders (portatori di interessi) vi sono certamente anche i direttori e i funzionari degli Uepe che dal 2014 ad oggi stanno affrontando i punti di forza e le criticità della riforma Orlando sulla messa alla prova. Con tale scelta il personale dipendente e chi per dettato costituzionale (i sindacati) lo rappresenta, si è sentito escluso dalla discussione su scelte che ricadranno sulla quantità e qualità del lavoro quotidiano negli uffici. Nel merito del report della Commissione Lattanzi si fa riferimento ad un'estensione per reati fino a 10 anni per l'accesso alla messa alla prova per gli adulti. Solo una mediazione in Consiglio dei Ministri ha abbassato a 6 anni tale limite che però aumenterà e non diminuirà il carico di lavoro degli UEPE. Diversamente non è difficile immaginare i benefici economici a vantaggio di chi esercita la pratica forense in ambito penale!

Attualmente, come ci ha dichiarato recentemente lo stesso Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, si registra la più bassa incidenza di non copertura dei posti previsti negli uffici della giustizia da molti anni, ma ad un'approfondita analisi, scevra da qualsiasi giustificata promozione delle cose positive fatte in questi anni che sembrano richiamare, più logiche di ricerca del consenso, che giudizi sostenuti da reali dati statistici, ciò non è affatto sufficiente per dare compimento alle riforme passate ed a maggior ragione per dare compimento alle prossime in programma.

### ***Dalle proteste alle proposte...***

Per dare pieno compimento alla riforma dell'esecuzione penale esterna, a nostro parere, è necessario urgentemente affrontare alcune falle del sistema gestionale presenti e parallelamente adottare una politica di investimenti finanziari, da approvare nella prossima legge di bilancio, nei seguenti **asset strategici**:

- revisione degli attuali software inefficienti (p.es. Calliope<sup>3</sup>) con investimenti per la formazione dei funzionari per dare compimento alla transizione dal cartaceo al digitale;
- introdurre, così come già avviene per la magistratura, il criterio del **carico di lavoro esigibile/sostenibile**<sup>4</sup> per i singoli funzionari di servizio sociale, avviando uno studio su base

---

<sup>2</sup> Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello. (D.M. 16 marzo 2021 – Pres. Dott. Giorgio Lattanzi, Vice Pres. Dott. Ernesto Lupo e Prof. Gian Luigi Gatta).

<sup>3</sup> Negli Uffici dove il software Calliope è entrato in vigore gli assistenti sociali riscontrano un aggravio di lavoro precedentemente di competenza del personale amministrativo. Con Calliope, la cui funzione è l'abolizione del cartaceo e la digitalizzazione dei documenti, ogni giorno ai funzionari di servizio sociale viene chiesto di visionare, stampare e fascicolare la posta in entrata. Oltre che aumentare il tempo di lavoro davanti ai videoterminali ciò riduce di conseguenza il tempo del lavoro tecnico di servizio sociale previsto nel mansionario della professionalità.

<sup>4</sup> Ai funzionari di servizio sociale viene chiesto di "produrre sempre di più", senza attenzione verso la qualità delle indagini e della fase trattamentale. Quanti fascicoli/utenti, però, un funzionario di servizio sociale può ragionevolmente

nazionale, con la sinergia della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e la Direzione generale della Formazione;

- sensibilizzare e aprire un dialogo con la magistratura di sorveglianza per il rispetto dei tempi minimi prestabiliti (6 mesi) per l'elaborazione dell'indagine socio-familiare ai fini della concessione di una misura alternativa<sup>5</sup>;
- prevedere l'estensione all'esecuzione penale esterna per adulti di tutte le misure alternative oggi impiegate nel sistema minorile (DPR n. 448/88, DPR 272/89), con particolare riguardo alla strutturazione di un sistema di comunità del privato sociale sul territorio – tanto quanto esiste per il circuito minorile – proprio allo scopo di determinare una condizione in cui il reo e/o il detenuto possano essere collocati prima del pieno rientro nel consesso generale, ove realizzare/ampliare/rendere strutturale il percorso trattamentale di reinserimento sociale.
- prevedere nuove assunzioni di personale, sia amministrativo/contabile che di servizio sociale/psicologi/educatori<sup>6</sup>;
- valutare se l'applicazione della **metodologia del lavoro di équipe e l'approccio multidisciplinare** sul modello penitenziario<sup>7</sup> sia realmente applicabile ad ogni singolo contesto degli Uepe, vista la situazione attuale degli uffici in termini di risorse umane, finanziarie e strutturali locali;
- avviare una mappatura aggiornata sulla situazione degli edifici che ospitano gli Uffici di esecuzione penale esterna sia in termini di tutela e sicurezza dei lavoratori<sup>8</sup>, eventuali situazioni di

---

definire nel rispetto di *standards* accettabili di giustizia? Nelle circolari dipartimentali si afferma solo che la messa alla prova è diventata prioritaria rispetto alle misure alternative, poi però in maniera quasi schizofrenica si chiede di favorire l'uscita dalle carceri per chi ha i termini di legge per richiedere una misura alternativa.

Per i giudici amministrativi il problema è stato già risolto da anni stabilendo il lavoro massimo esigibile, per evitare che l'eccessiva quantità di decisioni si traduca in una diminuzione di qualità delle sentenze. Attualmente la media di fascicoli in carico ad ogni singolo funzionario di servizio sociale con orario di lavoro a tempo pieno è di 150/160 casi, con le più svariate tipologie di incarico, in quanto per esigenze di servizio locali, non è sempre possibile applicare il criterio della specializzazione su determinate tipologie di incarico.

L'assenza di carichi di lavoro predeterminati, e quindi anche di "minimi" prestabiliti, finisce per proteggere quelle sacche di inefficienza a discapito dei cittadini che, purtroppo, anche nell'attuale contesto generale di produttività, tuttora permangono e che, è evidente, sarebbero smascherate una volta per tutte dall'individuazione dei "minimi" esigibili.

<sup>5</sup> Da più parti in Italia ci vengono segnalate da funzionari di servizio sociale richieste di indagine con tempi inferiori ai 2/3 mesi.

<sup>6</sup> Per il personale amministrativo/contabile si suggerisce, per accelerare le assunzioni, di adottare anche *il metodo di reclutamento con contratti a tempo determinato, così come avverrà per gli addetti all'Ufficio per il Processo*, impiegando a tale scopo l'estensione alle articolazioni del DGMC della normativa vigente ( L. 124/99, L. 59/97, D.lgs 112/98, DPR 275/99) che consente alle istituzioni scolastiche di attivare rapporti di lavoro a tempo determinato per supplire alle carenze che si determinano nell'organico. In questo modo, per gli assistenti sociali/psicologi/educatori invece si supererà le procedure di selezione esperti con partita Iva che richiedono una eccessiva mole di lavoro amministrativo negli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, ma soprattutto, privi come sono di punteggi relativi al servizio reso finalizzato all'assunzione definitiva, sono anche meno appetibili rispetto a **contratti di formazione e lavoro** della durata di due anni, già privilegiati dagli enti locali e peraltro previsti dagli **articoli 54-55 del CCNL Funzioni Centrali 2016-2018**.

<sup>7</sup> Il lavoro di équipe sul modello carcere in linea teorica è una lodevole iniziativa ma trasportato all'interno degli Uepe sta solo dilazionando i tempi per ogni singolo caso che il funzionario incaricato deve gestire. Inoltre, i **Nuclei di polizia penitenziaria**, chiamati in causa per partecipare alla discussione sui casi, ancora non sono operativi secondo le direttive previste nel **Disciplinare per l'impiego del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria in servizio presso gli Uepe** e pertanto non riescono a dare il loro contributo informativo, così come avviene in carcere dove sono quotidianamente a contatto con la popolazione detenuta.

<sup>8</sup> Emblematici i casi degli **Uiepe di Napoli e Roma** dove gli assistenti sociali, per mancanza di spazi, hanno la postazione di lavoro disponibile solo 2-3 giorni a settimana e obbligati il resto del giorno al lavoro da casa (*alias* smart working); a **Venezia**, sempre per mancanza di spazi, è stata abolita la sala di attesa interna e l'ex sala riunioni è stata trasformata in una stanza con otto postazioni di lavoro le quali non garantirebbero lo spazio minimo vitale previsto dal D.Lgs 81/08; all'**Uepe di Latina** si è recentemente sfiorata la tragedia in quanto l'edificio che ospita i dipendenti stava crollando ed è stato dichiarato nella quasi totalità inagibile dai vigili del fuoco locali. I dipendenti sono in lavoro da casa forzato.

sovraffollamento e prevedere una programmazione a medio-lungo termine economica per la riduzione dei costi dei **canoni di locazione passiva** la cui spesa pubblica ammonta a circa **€ 3.700.000 annui**. Le chiediamo, sig.ra Ministro, di visitare personalmente anche gli Uffici di esecuzione penale esterna per rendersi conto di quali sono le problematiche dei lavoratori. I suoi predecessori non lo hanno mai fatto privilegiando solo le visite presso gli istituti penitenziari;

- monitorare il mancato rispetto del trattamento di trasferta per i funzionari di servizio sociale che prestano la propria attività lavorativa in località diversa dalla sede di servizio. Si chiede il rispetto del diritto all'anticipo del costo della trasferta così come previsto dall'art. 82 del CCNL Funzioni Centrali "Il dipendente inviato in trasferta ai sensi del presente articolo ha diritto ad una anticipazione non inferiore al 75% del trattamento complessivo presumibilmente spettante per la trasferta"<sup>9</sup>.

## Conclusioni

La riforma del processo penale per la parte che riguarda le misure alternative e le sanzioni sostitutive deve, per essere realmente efficace e rendere il sistema giustizia italiano più efficiente, considerare la realtà degli attuali Uffici. Riteniamo doveroso segnalare che, nel prossimo triennio, vi saranno ulteriori pensionamenti di funzionari di servizio sociale e amministrativi/contabili che non verranno prontamente sostituiti, facendo tornare questi Uffici alla situazione precedente ai bandi di concorso attivati tra il 2018 e 2020. Inoltre, alcuni Funzionari di servizio sociale e Funzionari dell'Organizzazione stanno svolgendo le prove scritte per i concorsi a Direttori Uepe e/o Direttori di Istituti penitenziari e ciò comporterà presumibilmente un'ulteriore perdita di risorse umane impiegate in questi Uffici. Urge a riguardo un confronto con le OO.SS. per la revisione delle piante organiche in vista della riforma che verrà approvata entro fine anno.

Per il futuro prossimo riteniamo che l'indirizzo politico debba chiarire una volta per tutte il ruolo dell'esecuzione penale esterna optando, o per l'allargamento delle funzioni dei nuclei di polizia penitenziaria, prevedendo un accorpamento dei funzionari in ruoli tecnici del corpo, oppure prevedere la creazione di uffici *ad hoc* solo per le sanzioni di comunità (**agenzie di probation per lavoro di pubblica utilità e messa alla prova**), così come già attuato in altre realtà europee e occidentali. Siamo persuasi che solo in questo modo gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna e i loro funzionari potranno ritornare a svolgere serenamente le funzioni per cui furono istituiti nel 1975, rispondendo efficacemente al mandato sociale e istituzionale cui sono chiamati.

Cordialità.

Il Coordinatore Generale  
Domenico Amoroso



---

<sup>9</sup> Ci vengono segnalati molti casi di assistenti sociali "costretti" ad anticipare il denaro per la trasferta in missione per mancanza di fondi. L'attuale capitolo di bilancio delle missioni è lo stesso per le missioni dei corsi organizzati a Roma o in altre località, dalla Direzione generale della formazione. Il rimborso avviene anche con un anno di ritardo e se non ci fosse la volontà e la disponibilità di anticipare il denaro il servizio potrebbe interrompersi. La beffa è che gli uffici di contabilità locali ricevono indicazioni dal DGPRAM di liquidare prima i debiti con **Cisalпина Tour spa** (ex Agenzia di viaggi vincitrice del contratto per la fornitura dei servizi di gestione integrata delle trasferte di lavoro) e solo dopo quelli dei funzionari di servizio sociale che hanno sostenuto le spese di missione.