

L'Ordine Nazionale Assistenti Sociali incontra il DAP

L'Ordine Nazionale Assistenti Sociali è stato ricevuto in data 16 maggio 2007 dal Capo del Dap e dal Direttore generale per l'Esecuzione penale esterna, sulla preoccupante situazione degli Uepe alla luce della proposta di Decreto del ministro Mastella.

Documento consegnato in occasione dell'incontro

Roma, 16 maggio 2007

*Al Sig. Ministro
On. Clemente Mastella
Ministero della Giustizia*

*Al Dott. Ettore Ferrara
Capo del Dipartimento
Amministrazione Penitenziaria
Largo Luigi Daga, 2
00164 Roma*

*Al Consigliere
Riccardo Turrini Vita
Direttore Generale
Esecuzione Penale Esterna
del Dip.to Amm.ne Penitenziaria
Largo Luigi Daga, 2
00164 Roma*

Premessa

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali, nella sua rinnovata composizione, nel quadro di una articolata organizzazione di incontri nazionali con gli assistenti sociali afferenti ai diversi ambiti operativi che coinvolgono la professione, ha raccolto una situazione di particolare disagio da parte dei colleghi degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, in seguito espressa attraverso lettere, documenti e appelli.

Gli assistenti sociali degli UEPE, esprimendo preoccupazione per le attuali, varie, ipotesi di riforma degli interventi nelle misure alternative, che prevedono l'inserimento della polizia penitenziaria con funzioni di controllo delle persone sottoposte a tali misure, paventano che tali cambiamenti possano incidere profondamente, e in senso negativo, sul mandato istituzionale del servizio sociale del settore penitenziario, e soprattutto per quanto riguarda gli interventi professionali nell'affidamento in prova, che presenta ad oggi dati e risultati di efficienza ed efficacia.

Durante l'incontro del 28 marzo 2007 con il Ministro on. Clemente Mastella, si è già avuto modo, tra l'altro, di fare cenno di questa situazione che oggi, su indicazione dello stesso Ministro, il CNOAS vuole porre alla attenzione e al confronto delle SS.LL., rappresentando e riportando le ragioni e le motivazioni di disagio, preoccupazione e anche sconcerto per la carente informazione e mancata consultazione degli assistenti sociali, direttamente coinvolti nell'operatività con i soggetti ammessi alle misure alternative, sulle ipotesi di riorganizzazione, anche nei suoi risvolti concernenti gli aspetti dirigenziali degli UEPE.

In sintesi le ragioni che sottostanno a tale preoccupazione sono:

- L'affidamento in prova al servizio sociale è, fra le misure alternative, la forma di esecuzione penale più "aperta" in quanto scontata completamente all'esterno della struttura carceraria, nella comunità e ha come titolare dell'esecuzione della misura il servizio sociale.

La ratio che è stata alla base della previsione normativa che ha introdotto l'affidamento, ruotava attorno all'idea che si potesse coniugare un percorso di reintegrazione sociale della persona condannata, alla garanzia di un controllo efficace di tale percorso, mediante un "trattamento" che non fosse meramente custodialistico, ma attuato in un ambito comunitario e svolto secondo la competenza professionale del servizio sociale. In altri termini, il legislatore ha individuato nella professione di assistente sociale l'elemento caratterizzante della misura stessa, che viene applicata sul presupposto che il trattamento relativo sia svolto secondo la competenza e la metodologia di intervento dell'assistente sociale. Partendo dal presupposto che il soggetto affidato abbia un interesse primario ad impegnarsi nella partecipazione al programma stilato al momento della concessione della misura, in funzione della sua risocializzazione, si ritiene che anche il controllo sull'aderenza alle prescrizioni sia in grado di assumere un significato "positivo" all'interno della struttura complessiva dell'affidamento in prova, nella misura in cui riesce ad essere esplicito in termini costruttivi, di rafforzamento e di sostegno alla volontà del soggetto. In quest'ottica, l'approccio professionale dell'assistente sociale viene individuato come lo strumento più adeguato per l'instaurazione di un rapporto in cui il controllo presenta delle caratteristiche di specificità e differenza rispetto alle forme di controllo tipiche del custodialismo, in quanto: si svolge comunque secondo metodi, tecniche e finalità che fanno riferimento ad un rapporto duale operatore-utente, i cui elementi fondanti sono la fiducia e la responsabilità di ciascuno dei soggetti della relazione. In tale ottica il controllo si realizza come verifica non unilaterale, ma relazionale del percorso complessivo del soggetto.

Base normativa di tale concetto/funzione di controllo: L'art. 47 c. 9 dell'Ordinamento penitenziario stabilisce che " il servizio sociale controlla la condotta dell'affidato e lo aiuta a ..." - art. 118 regolamento di esecuzione (dpr 230/2000) che prevede che il condannato debba poter " sperimentare un rapporto con l'autorità basato sulla fiducia nella capacità della persona di recuperare il controllo del proprio comportamento (...) un controllo, ove previsto dalla misura in esecuzione, sul comportamento del soggetto che costituisca al tempo stesso un aiuto rivolto ad assicurare il rispetto degli obblighi e delle prescrizioni dettate dalla magistratura di sorveglianza"; sentenza Corte Costituzionale 343/1987 nella quale si sottolinea che con l'affidamento si attua "l'imposizione di misure limitative, ma non privative della libertà personale e l'apprestamento di forme di assistenza idonee a funzionare (...) come strumenti di controllo sociale e di promozione della risocializzazione".

- I positivi risultati ottenuti dal servizio sociale penitenziario nella gestione della misura dell'affidamento, oltre che su un metodo di intervento centrato sulla responsabilizzazione del condannato e sulla richiesta di una sua partecipazione attiva al programma di trattamento, di cui si controllano le modalità di svolgimento (controllo del processo), si sono basati sin dall'inizio su un tipo di organizzazione e di politica del servizio rispondente al principio, fatto proprio dalla legge di riforma penitenziaria, di "territorializzazione della pena", cioè l'idea che i comportamenti devianti devono trovare soluzione e prevenzione in quello stesso ambiente in cui si sono manifestati, con la riappropriazione della gestione dei problemi della devianza, anche di quella con rilevanza penale, da parte della comunità. Su questa base, con la scelta di dislocare gli, allora, Centri di Servizio Sociale per Adulti in tutto il territorio nazionale, come unità amministrative autonome e distinte dagli istituti penitenziari, il legislatore volle affermare che queste strutture dovevano porsi in una logica di integrazione con il territorio, per rendere possibile anche l'attuazione del principio di territorializzazione della pena.

Il servizio sociale, ha impostato la propria pratica di intervento sull'attivazione della metodologia del lavoro di rete, sia per gli interventi rivolti al caso singolo, sia con una Politica del Servizio mirante all'inserimento dell'Uepe nel tessuto sociale circostante, mediante la

creazione di una rete il più possibile ampia attraverso contatti formali con gli altri servizi e le altre agenzie del territorio (Protocolli d'intesa, Convenzioni, Co-progettazione su tematiche specifiche).

Allo stato attuale, la realtà organizzativa e le pratiche professionali del servizio sociale della Giustizia, consentono di dire che gli UEPE sono oggi, non solo diffusamente presenti nel territorio, ma operano in stretta collaborazione e coordinamento con gli attori istituzionali e non, e con le altre agenzie che si occupano della sicurezza dei territori di vita dei cittadini. Gli UEPE siedono ai tavoli tecnici che elaborano i Piani di Zona, vengono chiamati a far parte dei tavoli promossi dalle Prefetture per le questioni inerenti la sicurezza, hanno costanti rapporti di collaborazione con le agenzie della società civile (volontariato, cooperazione sociale, privato no profit) il cui impegno nelle politiche sociali e nel penitenziario ha acquisito un peso, anche normativo, centrale.

- Le ipotesi di inserimento della polizia penitenziaria, sia nella prospettiva di collocazione all'interno degli UEPE, sia nella prefigurazione di un impiego a livello dei PRAP o dei Tribunali di Sorveglianza, potrebbero determinare uno snaturamento della misura dell'affidamento. Tali misure potrebbero subire una radicale trasformazione nel loro nucleo fondante, con una separazione fra le due funzioni quella di sostegno alla persona in esecuzione penale (assistente sociale) e quella di controllo dell'andamento del percorso della misura (polizia penitenziaria), introducendo, in tal modo, potenziali ma, facilmente prefigurabili, aspetti di ulteriore complessità organizzativa e gestionale, ma anche elementi di conflittualità nella gestione della misura stessa fra l'operatore sociale e le sue specifiche modalità di intervento e le funzioni di controllo esercitate, con modalità più fiscali e custodialistiche, dalla polizia penitenziaria. Ciò influirebbe negativamente sia sul piano della qualità, sia su quello dell'efficacia del sistema della gestione dell'affidamento, misura nata come strumento per accompagnare il percorso di espiazione della pena dell'affidato con un intervento di sostegno che ne controlli, contestualmente, la regolarità della condotta.

Fattori di criticità

È, tuttavia, necessario analizzare anche alcuni dei fattori che hanno determinato una condizione di crisi nel sistema penitenziario e, in particolare, nell'area penale esterna, e che rischiano di vanificare, in buona misura, i risultati conseguiti dal più generale sistema delle misure alternative alla detenzione:

- La esponenziale crescita numerica e qualitativa delle misure alternative. Oggi siamo di fronte ad una situazione in cui l'universo penitenziario è articolato in due distinti, e quasi equivalenti, quanto a consistenza numerica, settori di esecuzione della pena: il sistema carcere con la pena detentiva e il trattamento intra-murario, e il sistema delle alternative alla detenzione. Ma, a ciò non è corrisposta, né una risistemazione normativa, né soprattutto una più equa distribuzione di risorse finanziarie, strumentali e umane fra i due settori.
- La sostanziale modifica della natura delle misure alternative, a causa del succedersi, nel corso degli anni, di provvedimenti legislativi che hanno trasformato, in particolare l'affidamento in prova al servizio sociale, in una misura estremamente complessa, di difficile gestione, potendo esservi ammessi soggetti dalla storia delinquenziale anche lunga o condannati per reati la cui "natura" spesso configura situazioni che rendono particolarmente difficile l'intervento professionale dell'assistente sociale (ad esempio i reati dei cosiddetti colletti bianchi, soprattutto quelli di tipo finanziario, quelli connessi alla pedofilia, o anche alla criminalità organizzata di tipo mafioso), o soggetti inseriti in complesse situazioni ambientali, in cui è molto estesa la criminalità organizzata. È facilmente intuibile, che si è determinato un aggravamento dei compiti del servizio sociale, sia nel suo ruolo di contributo all'anamnesi e quindi alla previsione di recidiva (se mai si possa scientificamente parlare di previsione), sia in quello operativo-gestionale delle misure, una volta concesse.
- Il cambiamento avvenuto nell'opinione pubblica, a causa dell'allarme sociale prodotto dalla microcriminalità, dalla trasformazione delle nostre comunità di vita sempre più multiculturali

con la paura dello “straniero”, che fanno aumentare l’insicurezza sociale. Le richieste sembrano sempre più rivolte ad obiettivi di esclusivo contenimento e controllo, da effettuarsi con strumenti idonei, anche ricorrendo a controlli elettronici. Soprattutto nelle grandi città, sempre più sembra farsi strada la cosiddetta “tolleranza zero”.

Una valutazione sui risultati

A fronte di queste considerazioni, vanno opportunamente presi in esame i dati sui risultati dell’affidamento, per comprendere se le ipotesi di riforma hanno un fondamento e motivazioni oggettive che rendano necessario il cambiamento organizzativo.

Tre gli aspetti di fondamentale interesse per la valutazione, in termini di efficacia con particolare riguardo anche al rapporto misure/assistenti sociali, della misura alternativa dell’affidamento in prova al servizio sociale: il numero, le revoche, le recidive.

I dati statistici rilevati attraverso una recente ricerca dalla stessa Amministrazione Penitenziaria sono a dimostrazione dell’efficacia dell’intervento professionale del Servizio Sociale nell’affidamento in prova al Servizio Sociale e del sostanziale buon funzionamento del sistema penitenziario.

Infatti, i risultati sono positivi, sia per quanto attiene la percentuale di revoche (dati rilevati dal sito del Ministero della Giustizia), sia per la recidiva (come risulta dalla succitata ricerca). Tutto questo nonostante la crescita delle misure alternative sia stata costante ed esponenziale: in particolare, dal 1991, anno in cui le misure alternative erano complessivamente inferiori a 5.000, se ne è avuta la decuplicazione, avendo raggiunto quasi quota 50.000 nel 2005 e precisamente:

Assistenti sociali degli UEPE: 1.200 circa

Misure alternative seguite dagli UEPE nel 2006: 45.546, di cui:

27.558 affidamenti

3.024 semilibertà

11.708 detenzioni domiciliari

2.749 libertà vigilate

507 sanzioni sostitutive (semi-detenzione, libertà controllata)

Le revoche dell’affidamento

- Revoche per andamento negativo 936 (3,40%)
- Revoche per nuova posizione giuridica 169 (0,61%)
- Revoche per commissione nuovo reato 34 (0,12%)
- Revoche per irreperibilità 17 (0,06%)
- Totale revoche 1.166 (4,23%)

Le revoche della semilibertà

- Revoca per andamento negativo 178 (5,89%)
- Revoca per nuova posizione giuridica 200 (6,61%)
- Revoca per commissione nuovo reato 7 (0,23%)
- Revoca per irreperibilità 5 (0,17%)
- Totale revoche 391 (12,93%)

Totale revoche tutte le misure alternative (45.546): 2.564 (6,06%)

Le recidive

Le conclusioni di una ricerca della Direzione Generale Esecuzione Penale Esterna del DAP, condotta su 8.817 casi di affidamento, conclusisi nel 1998 in tutta Italia, mirata essenzialmente alla valutazione della recidiva in nuovi reati da parte dei fruitori di affidamento in prova negli anni

seguiti alla conclusione della esecuzione dello stesso, ha riscontrato che solo nel 19% dei casi vi era stata recidiva negli anni successivi al 1998 fino al 2005 e, quindi, per 7 anni. Parallelamente si è verificato, fra tutti gli scarcerati a fine pena nel 1998 (5.772), non fruitori pertanto di misure alternative, che aveva recidivato il 68,45%. Incontestabile la maggiore efficacia delle misure alternative.

Da altra ricerca condotta nel 2005 dall'UEPE di Firenze (Progetto Misura), in collaborazione con l'Università di Firenze, è stato messo in evidenza che una modalità di esecuzione della pena diversa da quella del carcere, svolta con forme di gestione diversa da parte di assistenti sociali e operatori sociali e con strumenti tecnico-professionali di tipo relazionale, risulta più efficace.

La recidiva negli affidamenti è risultata molto contenuta:

- per affidati con problematiche di tossicodipendenza: 28 % circa
- per soggetti in affidamento ordinario: 18 % circa

La valutazione di tali dati porta a concludere che il sistema di implementazione della misura dell'affidamento, imperniato sulle modalità operative del servizio sociale, ha complessivamente funzionato nel raggiungimento del duplice obiettivo di rafforzare i processi di inclusione e coesione sociale, contribuendo attraverso il rispetto delle prescrizioni anche al rispetto della legalità e favorendo, in tal modo, una maggiore sicurezza dei contesti di vita dei cittadini.

Osservazioni e proposte

L'Ordine degli Assistenti Sociali, condivide l'orientamento di sviluppo della esecuzione penale esterna rispetto alla detenzione in un sistema penitenziario che, come già in altri paesi di più lunga tradizione sul tema, utilizzi come prevalenti le sanzioni e le misure non detentive e ricorra alle pene detentive solo per i reati più gravi. Nel contempo, condivide l'obiettivo di rafforzamento della legalità e del senso di sicurezza dei cittadini nei loro territori di vita.

In tale ottica:

- sottolinea l'evidente necessità di riordino di tutta la normativa sulle misure e sanzioni alternative alla detenzione mirata, in una visione armonica e coordinata, a riportare ad unitarietà e coerenza il sistema vigente;
- rimarca l'altrettanto evidente necessità di un rafforzamento e potenziamento organizzativo degli UEPE, che tuttora operano generalmente in situazione di sofferenza, per fronteggiare e gestire efficacemente l'attuale carico di lavoro derivante dall'aumentata consistenza numerica e qualitativa delle misure alternative, nonché l'ulteriore prevedibile sviluppo quantitativo di tali misure, nella loro funzione rieducativa. Al riguardo appare opportuno prevederne territorialità provinciale, maggiori risorse finanziarie e adeguamento strumentale degli uffici, aumento dell'organico degli assistenti sociali, adozione di modelli di multi - professionalità che affianchino e arricchiscano la centralità e la titolarità al trattamento del servizio sociale, sviluppo del lavoro di rete, coerente riconoscimento anche attraverso una riclassificazione nell'ambito del sistema penitenziario consona al ruolo svolto;
- considera non ulteriormente rinviabile una adeguata informazione sulle ipotesi di sperimentazione elaborate e una consultazione degli assistenti sociali della Giustizia i quali, forti della loro più che trentennale esperienza nel settore, possono offrire un utile contributo ad una migliore comprensione della realtà, delle criticità del sistema dell'esecuzione penale esterna e dei possibili percorsi di modernizzazione;
- ritiene assolutamente necessaria una preliminare fase di riflessione-confronto, sulle necessità e sulle prospettive di riforma del sistema dell'area penale esterna che sia maggiormente condivisa da tutti gli attori in campo, compresi gli assistenti sociali, sulle necessità reali di tale riforma, sulle modalità dell'eventuale inserimento della Polizia Penitenziaria nell'esecuzione penale esterna e sugli effetti che tale innovazione può produrre, in modo da poter giungere all'individuazione di un progetto di riorganizzazione più condiviso e aderente ai concreti bisogni del sistema dell'esecuzione penale esterna;

- reputa necessario che tale eventuale sperimentazione venga rinviata quindi all'esito delle fasi di discussione in base alla considerazione che tale azione riorganizzativa del sistema degli UEPE, laddove se ne verifichi la reale necessità, appare obiettivo comune che richiede il superamento, sull'onda di istanze emergenziali, del rischio di introdurre elementi non coerenti o addirittura conflittuali con l'obiettivo di potenziamento di efficacia e efficienza degli interventi.

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali, in considerazione di quanto esposto, chiede che il Ministero tenga conto delle preoccupazioni e del dissenso che provengono da tutti gli UEPE del Paese, ma anche da altri organismi quali sindacati e volontariato, e voglia avviare un approfondito confronto nei diversi aspetti della sua complessità attraverso lo strumento della condivisione. Esprime, pertanto, interesse e disponibilità a partecipare alle fasi di discussione ed elaborazione del processo di ammodernamento e riorganizzazione del sistema giustizia per apportare, con spirito costruttivo, il proprio specifico contributo e il punto di vista della professione che rappresenta, nell'ottica di salvaguardia dell'esperienza e dell'attività da questa svolta per il rispetto dei diritti dei cittadini e della loro sicurezza e, nel contempo, per il rafforzamento dei meccanismi di inclusione sociale.

*Ordine Nazionale Assistenti Sociali
Il Presidente, Fiorella Cava*