

Origini del servizio sociale penitenziario (dal R.D. 18.06.1931 n. 787 "Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena" alla L. 26.07.1975 n. 354 "Ordinamento Penitenziario e misure alternative alla detenzione")

di

[Luigi Badolati](#)

Abstract

L'articolo in oggetto ripercorre l'exkursus storico della riforma dell'Ordinamento Penitenziario e dell'istituzione del servizio sociale per adulti. La prima parte tratta dei Consigli di Patronato dall'Unità fino alla fine del Fascismo. Nella seconda parte, durante la Repubblica, l'autore si sofferma sui primi esperimenti di servizio sociale per adulti. Nella terza parte, infine, si analizzano le norme contenute della legge di riforma 354 del 1975, che costituiscono tuttora i principi e i fondamenti del servizio sociale per adulti. Scopo dell'articolo è di illustrare l'evoluzione del servizio sociale per adulti, all'indomani dei 150 anni dell'Unità d'Italia, e dei motivi che hanno indotto il legislatore ad abbandonare un istituto come il Consiglio di Patronato tentando un confronto con gli operatori attuali.

Keyword: carcere, servizio sociale, terzo settore, storia contemporanea

This paper in question traces the historical overview of the reform of the penitentiary and the establishment of social work for adults. The first section deals with the Boards of Patronage Unit until the end of Fascism. In the second section, during the Republic, the author focuses on the early experiments of social services for adults. In the final section there are the rules of the 354 Reform Act of 1975 which still constitute the principles and foundations of social work for adults now. The purpose of this article is to understand the reasons for the abandonment of an institution like the Council to advocate attempting a comparison with the current operators.

Summary

[Introduzione](#)

1. [Origini](#)

2. [La Repubblica](#)

3. [Il nuovo Ordinamento Penitenziario](#)

[Conclusioni](#)

[Bibliografia](#)

Introduzione

In letteratura è universalmente riconosciuta l'importanza innovativa della L. 26.07.1975 n. 354 "Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione" attribuendone una vera e propria rivoluzione per quanto riguarda l'intervento del servizio sociale in esecuzione esterna. Non sono molti i testi e gli articoli, tuttavia, che trattano della memoria storica del servizio sociale quando, cioè, ha iniziato ad organizzarsi sin dal 1930 allorché fu emanato il nuovo codice penale. Il Ministero della Giustizia assunse, all'epoca, degli assistenti sociali per impiegarli nell'Istituto Penitenziario di Roma e negli Uffici Distrettuali di Servizio Sociali ubicati presso le province. Altro

capitolo oscuro è rappresentato dall'*iter* che ha preceduto l'approvazione dell'attuale ordinamento. Un cammino lento e tortuoso che ha visto molti assistenti sociali impegnati in una serie di esperimenti, non tutti dagli esiti attesi, che avrebbero dovuto dimostrare l'impianto della nuova riforma. Ben presto la 354/75 evidenziò diverse lacune, tanto da essere riformata per buona parte del testo non appena due anni dopo. La legge citata modificò radicalmente l'impianto di reinserimento sociale costruito con tanto zelo negli anni successivi alla promulgazione del "Codice Rocco" che comprendeva il sistema dei patronati e degli assistenziali per sostituirli con dei centri di servizi che tentarono, comunque, di fuoriuscire dalle logiche obsolete del controllo sociale. Il consiglio di patronato, oltre a specifiche funzioni assistenziali, si occupava del coordinamento degli enti, pubblici e privati, deputati all'assistenza dei liberati e dei condannati. Il D.P.R. 24.07.77 n. 616 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382" ha trasferito le competenze di assistenza post carceraria agli enti locali, esautorando di fatto i Consigli di Aiuto Sociale di tutte le prerogative di cui godevano. Con la fine dei consigli è mancato anche il coordinamento dell'offerta di servizi sociali e nulla hanno potuto fare le istituzioni alternative.

1. Origini

Da un punto di vista meramente cronologico si può far risalire l'origine dei Consigli di Patronato al Regolamento Penitenziario del 01.02.1891¹ con funzioni sia di patronato interno che esterno, sebbene in molte parti d'Italia fossero già attive delle Opere Pie che si occupavano dell'assistenza ai detenuti, es. a Napoli nel '600 risultava operativo un "avvocato dei poveri: un legale stipendiato dal governo per gli imputati e detenuti indigenti" (Velleri, 1970:799). Le Congregazioni di Carità della misericordia a Roma e dei "buoni uomini" (Ponti, 1964:629) a Firenze contribuirono al cd. patronato "interno" cioè l'erogazione di prestazioni materiali quali vitto, vestiario, oggettistica personale ai detenuti, in seguito sorsero nei paesi anglosassoni i "patronati esterni" (Ponti, 1964:631) che intervenivano in favore dei liberati per il reinserimento nella vita sociale. Per quanto riguarda, invece, il patronato "esterno", il primo di questi fu fondato a Philadelphia, in Pennsylvania, nel 1770 mentre in Italia, fu disciplinato dall'Ordinamento Penitenziario del 1891 che ne affidava compiti di "pubblica sorveglianza" (Ponti, 1964:633), mentre contemplava "l'ammonizione giudiziaria" (Pizzicoli, 1977:53) per soggetti primari, cioè senza precedenti, e con pene minori di un mese.

Con l'Ordinamento Penitenziario del 1931, "Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena", l'istituzione degli Consigli di Patronato divenne obbligatoria e non più facoltativa, alla quale erano ammessi a partecipare non solo le autorità civili e giuridiche ma anche i rappresentanti delle organizzazioni produttive (Procuratore del Regno, che lo presiedeva, magistrato di sorveglianza, magistrato del tribunale dei minorenni, direttore penitenziario, rappresentanze sindacali, ufficio sanitario, due assistenti sociali, Pretore, Sindaco, sacerdote vicario, e che si riunivano ogni due settimane presso il Tribunale Ordinario); si tratta del frangente storico in cui tutte le nazioni europee si convinsero di poter ridurre drasticamente la recidiva accollandosi tutte le spese relative all'avviamento al lavoro, "sorsero così gli assistenziali per i liberati da carcere con caratteristiche di temporaneità" (Ponti, 1964:634). Presso l'assistenziale (quello professionale è distinto da quelli annessi agli istituti di pena) erano operative prevalentemente aziende private motivate dal comodato d'uso dei locali e da "un salario inferiore a quelli stabiliti dai contratti nazionali del lavoro" (Longhi, 1933:728).

Si assiste in tal modo "ad una prima ufficiale formulazione di norme facenti capo al pensiero di Ferri diffusosi alla fine del XIX secolo secondo i quali è conferita allo Stato la funzione di tutelare la società dalle offese criminose" (Ponti, 1964:634). Il Codice Rocco aveva provveduto, intanto, a introdurre il principio della individualizzazione della pena già all'art. 133 c.p. e anche l'istruzione

¹ Il primo regolamento sulle case di pena dopo l'Unità risale al 13.01.1862 .

scolastica ai minorenni all'art. 142 c.p..

L'organizzazione degli "assistenti per i liberati dal carcere" (Grandi, 1940:334) furono affidati ai Consiglio di Patronato che potevano disporre ad uso ergonomico, il primo fu istituito a Roma il 20.11.33 e il secondo a Napoli il 23.11.33, nel 1940 se ne contano in 19 città che ospitavano complessivamente 8.168 detenuti. La strategia penitenziaria fascista era tesa a costruire un sistema di edilizia penitenziaria per gradi e di risocializzazione istituzionale, favorendo la mobilità dei detenuti da un istituto all'altro che, in base al proprio comportamento, seguivano un percorso così definito: "secondo l'ordinamento italiano la progressione penale inizia con l'osservazione, segue il trattamento ordinario comune basato sull'ergonomia, segue un regime speciale per i detenuti di buona condotta che ha carattere premiale, segue l'ammissione al livello esterno, trasferimento negli istituti di riadattamento sociale e, infine, la condizionale. Gli Istituti di Riadattamento furono una novità dell'Ordinamento Penitenziario del 1931 che introdussero uno spazio neutro tra la detenzione e la libertà (art. 228) si segnalano, tra l'altro, le lavorazioni di falegnameria, ebanisteria, tipografia, calzoleria, sartoria, meccanica, confezionamento, cancelleria, tutti i laboratori sono corredati da un refettorio e un dormitorio, i cui proventi sono stati nel 1939 di lire 29 milioni di lire" (Grandi, 1940:11). Ne furono costruiti due ubicati a Orvieto e all'isola di Gorgona, dove trasferire i detenuti "buoni" (Velotti, 1968:415) cioè che si fossero distinti per buona condotta il cui trasferimento prelude alla concessione della libertà condizionale.

I membri del Consiglio di Patronato restavano in carica tre anni e non percepivano alcun compenso, in particolare le persone benemerite dell'assistenza sociale erano nominate dal prefetto, forse di concerto coi fasci femminili. Nel 1957, infatti, si svolse una cerimonia per la consegna dei diplomi di benemerita di II grado al merito della redenzione sociale a religiose che avevano svolto per quaranta anni l'assistenza penitenziaria quali, tra l'altro, suor Erminia Olmia di Napoli (Rass. st. pen, 1957:41), ciò indica che le cd. benemerite dell'assistenza sociale erano delle suore, in seguito assunte dalla FIRAS (Federazione Italiana Religiose Assistenti Sociali).

Riguardo il servizio sociale durante il Fascismo, sussistono opinioni discordanti. Secondo alcuni nella legge del 1956 compare per la prima volta la previsione di "strutture proprie del servizio sociale minorile" (Breda, 1999:12), invece, De Benedetti e Pittini (Di Benedetto, Pittini, 1959:312) lo fanno risalire al 1935 quando gli Uffici Distrettuali di Servizio Sociale funzionavano presso i Tribunali per i minorenni. Sta anche scritto che la soluzione costitutiva del servizio sociale per adulti fu approvata diversi anni dopo la L. 16.07.62 n. 1085 "Ordinamento degli uffici di servizio sociale e istituzione dei ruoli del personale del predetto servizio", sebbene l'individualizzazione del trattamento, la necessità di introdurre istituti di osservazione e di affiancare il giudice di sorveglianza con operatori specializzati furono proposti già al I Congresso internazionale di criminologia svoltosi a Roma nel 1938 (Rass. st. pen, 1960:170), mentre la riabilitazione del condannato era stata prevista sin dalla L. 26.06.1904 n. 267 "Sospensione condizionale della pena".

Nel 1968, inoltre, alcuni accennano ad un ufficio studi che altro non era il già esistente Centro di Studi Penitenziari che fu istituito nel 1931 a Roma presso il Palazzo delle prigioni vecchie, antesignano dell'attuale Istituto Superiore di Studi Penitenziari, la cui funzione era di "raccolgere tutti gli elementi necessari per la dottrina dell'esecuzione penale italiana e comparata" (Grandi, 1940:393). Presso il centro erano ubicati il museo criminale, una biblioteca specializzata, una scuola penitenziaria e una mostra perpetua di assistenza all'infanzia. Negli stessi locali svolgevano la propria attività la rivista di diritto penitenziario, la società di antropologia e psicologia criminale e la società internazionale di criminologia. Il centro era organizzato in quattro sezioni: statistica penitenziaria, coordinamento per lo studio e l'osservazione del detenuto, relazioni internazionali con utenti e associazioni per l'esecuzione penale e, infine, rapporti con gli enti di patronato stranieri.

Il servizio sociale dell'epoca distingueva "minori delinquenti tra i inquisiti, condannati e liberati da carcere fra questi gli inquisiti a piede libero, i liberati dal carcere, i condannati con il perdono giudiziale sono assistiti dall'Onmi (Opera Nazionale Maternità e Infanzia) e anche i condannati in attesa di riformatorio" (ONMI, 1936:89). Il Fascismo nel R.D. 20.07.1934 n. 1404, "Istituzione e

funzionamento del tribunale per i minorenni", istituì presso ogni sede di Corte di Appello un riformatorio giudiziario, un riformatorio per corrigendi, un penitenziario minorile e un centro d'osservazione che accoglieva minori inquisiti o in attesa di andare in riformatorio (il Centro di Osservazione di Roma dal 1931 al 1935 accoglieva 2225 minori così come quello di Milano). L'osservazione si rese necessaria ai fini del Piano Individuale di Trattamento secondo i principi dell'antropologia criminale lombrosiana che distingueva tra attributi bio-fisiologici, per i quali prevalgono fattori endogeni, e meso-sociologici per i quali prevalgono fattori esogeni e ambientali. Si riteneva, infatti, all'epoca che le cause della criminalità potessero dipendere da: tare ereditarie (etilismo, celtica, tbc, psicosi, etc.), disarmonie endocrine e umorali, omosessualità, neuro-psicopatie (epilessia, schizofrenia, isteria, etc.), così come fattori sopraggiunti e concomitanti quali ad es. una dieta alimentare insufficiente. Si consideravano su un piano secondario, invece, fattori esogeni quali l'economia e il reddito, l'igiene, il bilancio e la struttura familiare e i fattori climatici. La "profilassi" si svolgeva in modo "generale" (bonifica sociale, demografia, eugenetica, igiene etc.) e "speciale" (centri educativi, stabilimenti di riadattamento, istituti psico-pedagogici, colonie climatiche, servizio sociale, etc.) (Faraone, 1941:706). Le ipotesi sulle tare ereditarie però non furono abbandonate del tutto dopo la fine del Fascismo. Nel ottobre del 1968, infatti, presso la Corte d'Assise della Senna, il prof. Lejeune analizzando un condannato capitale scoprì un "cromosoma doppio xyy" (Tana, 1970:471) e in analoghi casi, inoltre, fu possibile riscontrare alterazioni funzionali tali da confermare il condizionamento dei fattori genetici sul comportamento deviante.

Nel già citato decreto sta scritto anche che presso ogni Corte d'Appello oltre al magistrato giudiziario e al magistrato consigliere "è istituito un cittadino benemerito dell'assistenza sociale scelto tra i cultori di biologia, psicologia, antropologia criminale, pedagogia" (ONMI, 1936:214). Tale cittadino era nominato dal Direttore Penitenziario e svolgeva i compiti propri del servizio sociale tra i quali si segnalano, tra l'altro, la valutazione (inchiesta sociale), l'avviamento al Tribunale per i minorenni, l'invio in Istituti o alle famiglie, l'erogazione di sussidi, le allocazioni in colonia. Un altro provvedimento importante fu di elevare l'età imputabile dai 9 ai 14 anni (ONMI, 1936:91). Presso ogni Tribunale Ordinario, inoltre, era istituito un Casellario Giudiziario che registrava le schede con la storia giudiziaria di ogni detenuto in relazione al distretto amministrato di riferimento (art. 603 c.p.p.).

Durante il Fascismo gli assistenziali, disciplinati dall'art. 13 dell'Ordinamento Penitenziario del '31, funzionavano a pieno regime anche grazie al fatto che i detenuti erano impiegati tramite un contratto di lavoro speciale che stimolava le aziende private a investire nel settore e che, invece, dopo la guerra, a causa dell'intervento dei sindacati, iniziarono a entrare in crisi e ben presto nessun imprenditore volle più assumere. I Consigli di Patronato, pertanto, di concerto con le amministrazioni penitenziarie, cercarono di incoraggiare i detenuti a produrre in proprio dei manufatti, tramite l'apposita formazione professionale, in modo da "svolgere dopo la libertà un'attività autonoma (...) per consentire loro di aprire una propria bottega" (Velotti, 1968:420), ciò fu possibile nella misura in cui i Consigli di Patronato dotati di autonomia patrimoniale, potevano concedere in comodato o in affitto dei locali da disporre ad uso commerciale come ha fatto il Consiglio di Patronato di Roma che gestiva un ostello del "Passeggero" (Velotti, 1968:427) che ospitava venti liberati.

Nel 1940, dopo il Congresso di Roma, fu anche emanato un Regolamento di Polizia di Stato² secondo il quale le forze di polizia di concerto col Consiglio di Patronato potevano partecipare "all'assistenza sociale" (art. 300). Nonostante ciò, il Falchi rivela che tali istituzioni continuarono ad essere biasimati dall'opinione pubblica, dunque come si spiega che le aziende fossero disponibili ad assumere ex detenuti (Falchi, 1935:311)? Evidentemente, chi lo faceva, godeva di benefici di tipo finanziario o di prestigio morale tale da conferire una certa pubblicità nel mercato dei consumi così come è scritto: "il consiglio patronato propone ogni sei mesi la ministero della giustizia le

2 R.D. 06.05.1940 n. 635 "Regolamento di polizia di stato" (in attuazione del T.U.L.P.S.)

società e le persone che ritiene meritevoli della concessione del diploma al merito della redenzione sociale” (Conti, 1936:615), Tra l’altro i membri del Consiglio di Patronato visitavano i carcerati prossimi ad essere liberati, vigilavano sul comportamento dei liberati, potevano organizzare attività in proprio per chi non fosse stato assunto ancora, es. collaborazioni in concomitanza con festività religiose, oppure manifestazioni *una tantum* “al concorso di benefattori” (Conti, 1936:616), partecipavano al lavoro anche i familiari del liberato. Nel espletare tali funzioni, il Consiglio di Patronato doveva svolgere notevoli indagini sia presso le famiglie che presso le industrie riscendo ad accumulare una grande quantità di informazioni anche di tipo economico. Occorre evitare la confusione che potrebbe generare il Consiglio di Patronato rispetto alla Società di Patronato: il Consiglio di Patronato esprimeva pareri al Giudice di Sorveglianza circa la condotta dei liberati con la condizionale (art. 163 c.p.): “fra le prescrizioni (della libertà condizionale, che in genere durava da due o cinque anni) deve imporsi l’obbligo del vigilato di presentarsi periodicamente al Consiglio locale di Patronato o al suo rappresentante locale per dare notizie di se” (Falchi, 1935:265). Le Società di Patronato erano a tutti gli effetti degli enti del privato sociale, es. l’ospizio “Bartolo Longo di Balle di Pomerio” e i “Fratelli delle Scuole Cristiane per i figli dei detenuti” (Falchi, 1935:327) ed ebbero origine in seguito all’approvazione del vecchio regolamento penitenziario del 1891 che dava piena facoltà alle confraternite religiose di garantire tale assistenza. I detenuti liberandi, sei mesi prima di essere licenziati, avanzavano istanza di assistenza alla direzione penitenziaria che, tramite una Società di Patronato, designava un proprio membro affinché, sotto la propria responsabilità, si impegnasse a seguire quel dato caso fino alla sua integrale risocializzazione. Il controllo del Governo su ogni Società di Patronato era di tipo finanziario, in modo tale che ci si potesse regolare circa i contributi necessari a rimpinguare il fondo di spesa costituito dalla Cassa delle Ammende che in Italia ha una tradizione consolidata: fu conosciuta in Toscana sotto Pietro Leopoldo (1786) e presso i Borboni (1819) ed era stabilita come ente di diritto pubblico, ma non di beneficenza, e serviva a finanziare i Consigli di Patronato, persone giuridiche Ipab (Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza), che a loro volta si occupavano di orientare i liberati al lavoro e di erogare sussidi economici e buoni viveri alle famiglie dei detenuti. I dati sulle sovvenzioni del Ministero della Giustizia alla Cassa delle Ammende indicano per un totale di lire 1.339.800 nel 1932, lire 1.083.300 nel 1942, lire 15.568.000 nel 1952 con contributi prevalentemente indirizzati alle città del centro-nord (Quagliana, 1957:640). Nel 1953 risultava un residuo delle casse delle ammende di 17.000.000 lire, il Ministro l’anno successivo decise di finanziare i Consigli di Patronato con ben 150.000.000 lire. Lo Stato, specialmente durante il Fascismo, iniziò a limitare severamente l’attività delle Società di Patronato, sostituendolo con gli Enti autarchici. Falchi afferma che per conferire pieno compimento al principio di riabilitazione sociale gli assistenziali furono organizzati sul modello delle *workhouses* inglesi con fabbrica e dormitorio annesso in modo che gli assistiti potessero beneficiare di vitto e alloggio gratuiti. Tale istituto fu controverso sia per gli ingenti costi che avrebbe comportato sia per l’etica anglosassone di tipo “custodialistico” e finalizzata solo a garantire la sicurezza sociale piuttosto che la solidarietà e la riabilitazione. Uno di questi assistenziali fu costruito a Napoli dove furono impartiti due corsi di falegnameria e meccanica per liberati da carcere e una scuola per i propri figli con un’età compresa tra i 6 e i 10 anni comprensivo di cinema e campo di calcio; tale iniziativa porta il nome del Procuratore della Repubblica Guglielmo De Luise. Nel secondo dopoguerra furono inaugurati dei nuovi locali nell’assistenziale di Napoli che già esisteva prima del ’45 dato che si parla di danneggiamenti in seguito a degli eventi bellici. E risulta anche istituito un centro per l’insegnamento di corsi di qualificazione professionale gestito da sette aziende dove erano occupati cento liberati ogni anno, accanto a un sanatorio inaugurato nel “padiglione Italia” (Cannella, 1956:184) presso il carcere di Poggioreale comprensivo di refettorio, laboratorio, biblioteca, barbiere, infermeria, ambulatorio, radiologia, sala operativa e camerate da centocinquanta letti ciascuna, docce e addirittura un solarium per l’elioterapia. Infine fu istituito uno stabilimento di osservazione il 27 dicembre 1969. Gli assistenziali furono definitivamente chiusi con la circolare

03.07.76 n. 2338/4792 in quanto considerati troppo onerosi per la spesa pubblica e che sarebbero stati, quindi, soppiantanti “direttamente commesse di lavoro provenienti dai privati”³. In realtà i propositi del legislatore, anche dopo la 354, rimasero delusi in quanto il limite che impediva all'utente di trovare un'occupazione risiedeva nell'art. 605 c.p.p. ovvero l'iscrizione al casellario giudiziario del quale ogni datore di lavoro si avvaleva per l'assunzione. Fu concessa solo l'abrogazione della norma che menzionava il periodo trascorso nell'istituto penitenziario negli atti di stato civile (Circolare 2251/4706 del 20.08.75).

2. La Repubblica

Il progetto di riforma dell'ordinamento penitenziario ebbe inizio nell'aprile '47 presso il Ministero di Grazia e Giustizia che ne affidò la responsabilità all'on. Persico (Pizzicoli, 1977:49) dal quale fu tratto del materiale per due Commissioni d'indagine sulle carceri, la prima nel 1950 e l'altra nel 1957 (Calmasini, 1977:113).

Il Rocco afferma che l'Ufficio Distrettuale di Servizio Sociale, che si occupava di assistenza minorile sin dal 1934, a partire dal 1949 sostituì di fatto la competenza che spettava all'Onmi, eccetto per la formazione di assistenti sociali, l'orientamento al tirocinio e l'invio in colonie estive (da non confondere con le colonie agricole dove erano impiegati gli adulti, es. a Bellaria alle porte di Milano), a capo del quale fu posto “un dirigente con funzioni di coordinamento e consulenza” (Rocco, 1954:741) che, in altre parole, gestiva i carichi di lavoro di ogni assistente sociale che lavorava nel *casework* e in equipe (secondo Breda gli studi di Simon sulla razionalità limitata costituivano il modello di riferimento organizzativo negli anni '60 per il sistema penitenziario, anche se a causa dell'individualizzazione del trattamento si è sempre fatto riferimento al *casework*). Nel 1959 erano operativi nell'Amministrazione penitenziaria duecentoquaranta di questi assistenti sociali specializzati in servizio sociale minorile che operavano in ventiquattro uffici distrettuali (Rass. st. pen., 1959:602).

Con l'avvento della Repubblica, la composizione dei Consigli di Patronato non mutò nella sostanza, si contavano così, del novero dei membri, i rappresentanti degli uffici provinciali di lavoro, di camere di commercio, degli Eca, così come anche non mutarono le prestazioni erogate quali viveri, protesi dentarie, pacchi dono ai detenuti mentre ai familiari erano consegnati viveri, sussidi e il rimborso delle spese per raggiungere le carceri se distanti dal domicilio, per i liberati si profilava l'accoglienza in assistenziali, in case di lavoro, in convitti, mentre per i figli dei detenuti si decise di abbandonare le gestioni dirette dei convitti e trasferire le competenze agli enti autarchici, es. Onmi e Epmf (Ente per la Protezione Morale del Fanciullo), fermo restando la necessità di redigere da parte del personale competente “una precisa diagnosi assistenziale”⁴. Furono notevoli le somme erogate a famiglie e detenuti sotto forma di viveri e vestiario per questi ultimi, mentre assai esigue furono le forme di assistenza sociale quali dormitori, refettori, istituti di occupazione, scuole per un totale di centosessanta posti assegnati nel 1952. Dati statistici (Quagliana, 1957:621) indicano che nel 1954 l'assistenza penitenziaria e post-carceraria era praticata da centocinquantaquattro Consigli di Patronato in Italia e da settanta enti privati, senza contare le numerose congregazioni religiose. Poiché erano molti gli enti di assistenza, si pensò di predisporre un Piano estensivo da parte dei Consigli di Patronato di concerto con le istituzioni sociali deputate, al fine di predisporre un “necessario coordinamento”⁵ e di redigere un rapporto sugli enti privati di assistenza sociale che erano attivi sul territorio di competenza del Consiglio di Patronato. Si rese necessario, dunque, ampliare l'organico del personale. Tramite la Circolare 27.11.54 n. 4126/2914,

3 Circolare 03.07.76 n. 2338/4792, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1976, p. 526.

4 Circolare 09.11.57 n. 847/3320, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1957, p. 879.

5 Circolare 11.04.57 n. 800/13273, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1957, p. 264.

infatti, si dava facoltà ai Procuratori della Repubblica di nominare degli “assistenti carcerari”⁶ stipendiati dal Ministero e in possesso di idonee competenze tecnico-scientifiche “dando la facoltà di accedere negli Istituti di Pena” (ibidem) e che “ne operano attualmente circa settecento ripartiti secondo le esigenze in tutti i circondari di Tribunale Ordinario” (Amato, 1964:657). Tali assistenti carcerari, che rimanevano in carica tre anni in virtù del art. 8 dell’Ordinamento Penitenziario, non sono da confondere con gli assistenti giudiziari per la quale assunzione era “prescritto il conseguimento del diploma relativo” (Padoin, 1964:278). Gli assistenti carcerari, tra l’altro, si occupavano dell’istruzione dei detenuti dopo l’approvazione della L. 03.04.58 n. 535 "Istituzione delle scuole elementari carcerarie" che disciplinava i corsi di cultura popolare di tipo A per analfabeti e quelli di tipo B per conseguire la licenza elementare (anzitutto l’istruzione era impartita solo dai religiosi).

La maggiore attenzione sull’istruzione non fu casuale. Considerando che, complessivamente gli assistiti al lavoro non superavano le migliaia (trecentosessantasette a Napoli), e che “il notevole costo di impianto di un officina si aggiunge alla difficoltà di allocare i manufatti sul libero mercato” (Quagliana, 1957:628), si decise di trasferire una parte degli investimenti sulla formazione professionale. Nel 1957 risulta uno stanziamento di seicento milioni di lire, di cui però solo il 2% riservato alla Cassa delle Ammende, il resto affidato al Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, senza però vincoli di spesa, per ogni sub-sezione amministrativa e senza valutazione dei risultati con conseguente spreco di risorse. All’uopo “con D.M. 15.01.57 fu istituito presso l’Ufficio Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e di Pena, il reparto Coordinamento e finanziamento delle attività assistenziali, carcerarie e post-carcerarie” (Amato, 1964:652). Nonostante la Legge Zoli⁷, infatti, avesse stabilito l’erogazione annua fino a lire trecento milioni, complessivamente i Consigli di Patronato poterono beneficiare nel 1964 solo di settantadue milioni di lire e che, considerando l’ammontare di nuovi liberati a 55417, equivaleva alla distribuzione di circa 1300 lire per ogni liberato ovvero lire 109 al mese (Ciuffi, 1967:549).

Iniziò a delinearsi, in tal modo, l’insieme di disposizioni che doveva costituire la bozza del disegno di legge del nuovo Ordinamento Penitenziario del 1960 firmato dal Guardasigilli dell’epoca Gonella⁸. Si propose, inoltre, l’introduzione di “misure socio-penali” (Cannat, 1957:238) in sostituzione di quelle detentive, in modo da porre le premesse per i primi esperimenti di servizio sociale per adulti.

Un esperimento di servizio sociale fu organizzato a Roma Rebibbia a partire dal 1954 con la collaborazione di due assistenti sociali coinvolgendo centottanta detenuti secondo tre fasi distinte in base al percorso penale dei detenuti: osservazione, trattamento, liberazione condizionale. In tutte le fasi gli assistenti lavoravano in equipe con il dirigente penitenziario, l’educatore il cappellano e lo psicologo e il magistrato di sorveglianza utilizzando due metodi: *case work* e *groupwork*, il primo durante l’osservazione quando il detenuto è costretto a rimanere in cella per 21 ore in modo che possa “meditare sul suo passato e sulle possibilità che gli offre l’istituto pena” (Panizzi, 1963:49) e il *groupwork* dove la socialità del gruppo non coincide con quella dell’assistente, in quanto il gruppo ha finalità culturali e socio-ricreative mentre l’assistente sociale indirettamente, mira a “modificare l’atteggiamento critico” (Modena, 1961:599) di un utente verso l’altro e di porlo dinanzi ai comportamenti e alle motivazioni assunte nel gruppo. Nonostante i “risultati lusinghieri” (ibidem), l’autore stesso, poco più tardi (Panizzi, 1963:78), non perde l’occasione di evidenziarne i limiti: l’assenza di termini e dell’intervallo di tempo, l’assenza di indicatori di riferimento per la valutazione della burocrazia, la rigidità della gerarchia amministrativa, di certe difficoltà di apprendimento dei detenuti presso i corsi di cultura popolare, la difficoltà di trovare lavoro all’esterno del carcere e, non per ultimo, delle motivazioni degli assistenti sociali e che si ritrovano da una parte con un lavoro *part-time* e d’altra parte con un diverso trattamento economico dovuto

6 Circolare 1458/3916 del 21.10.64, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1964, p. 726.

7 L. 09.08.1954 n. 633 "Assistenza ai liberati dal carcere"

8 D.L. 19.07.1960 "Norme sull’ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile"

anche al mancato riconoscimento del titolo di studio. Persino la prossimità con altri istituti di pena è interpretata come un danno. Un altro esperimento di *groupwork* fu condotto nel carcere di Milano nel 1966, tale metodo si fa risalire a Frank Parson che nel 1908 aprì “un ufficio di orientamento professionale” (Ponti, 1968:123) approdando in Europa nel 1961, da non confondere con la psicoterapia tradizionale che si fonda sull’ipnosi e ha radici freudiane, mentre il *groupwork* utilizza “dinamiche conscie” (Ibid.:125). Tale esperimento aveva un duplice scopo: all’interno del carcere per rendere più accettabile la vita carceraria tramite il rafforzamento della *compliance* del detenuto al trattamento e una maggiore comprensione della propria storia di vita tramite il riconoscimento dei fattori scatenanti del reato, in modo da saperli prevedere anche all’esterno del carcere. L’esperimento si è svolto nella colonia penale di Gallarate su circa centocinquanta detenuti, dovendo scontare una pena minore di tre anni, suddivisi in gruppi di dozzine mediante sessioni settimanali di circa mezzora e nell’arco di diciotto mesi. All’esperimento ha partecipato anche un assistente sociale che doveva, tra l’altro, “organizzare il tempo libero dei detenuti” (Ibid.:156) e ciò è molto importante in quanto designa un ruolo direttivo-positivo e non solo accessorio. L’equipe sperimentale era, inoltre, formata dal direttore penitenziario, dallo psichiatra e dallo psicologo che ne assolveva il coordinamento. Gli agenti penitenziari erano stati informati ma esclusi dall’esperimento anche se si accenna un futuro coinvolgimento. I reati commessi variano dal furto, alla rapina, alla violenza sessuale. I risultati sono bivalenti. Da una parte si è potuto studiare e scoprire una serie di dinamiche psicologiche che caratterizzano il rapporto tra detenuto e trazione conflittuale e operatori penitenziari e nello specifico, analizzando le dinamiche latenti, si è potuto scoprire l’esistenza di una sorta di “complesso del credito” (Ibid.:162) secondo il quale gli operatori si sentono obbligati ad aiutare i detenuti i quali rifiutano tale atteggiamento determinando un sentimento non corrisposto nei confronti degli operatori penitenziari. D’altra parte, tuttavia, per quel che concerne il reinserimento dei detenuti nella società, non si sono riscontrate variazioni rispetto al periodo anteriore all’esperimento col le medesime cifre di recidiva e di riabilitazione. Un altro problema è stato il tentativo di strumentalizzazione di molti detenuti ai fini di ottenere un bonus sul trattamento. A tal fine l'autore propone, a fronte dell'imminente riforma, di inserire delle attività che possano favorire il trattamento a livello incrementale mediante per es. “incarichi di fiducia, attenuazione del controllo, autogestione dei servizi socio-culturali, etc” (Ibid.:167).

Un altro esperimento fu condotto durante diciotto mesi da un’assistente sociale nell’Istituto di Osservazione del carcere di Roma Rebibbia e una seconda assistente “con attribuzioni diverse” (Fontanesi, 1959:582) con successiva presentazione dei risultati alla IV settimana di studi penitenziari svoltasi a Venezia dal 28.09 al 04.10.1958 nella quale, ai fini della diagnosi, si indicava la censura della corrispondenza come strumento di acquisizione di informazioni dell’assistito. Da quanto detto, si evince che, prima ancora della predisposizione dei progetti, erano già presenti gli assistenti sociali presso gli Istituti Penitenziari, infatti, sta scritto che “dal 1956 in poi gli assistenti sociali furono assunti con contratto a parcella in base a una scelta tra coloro che avevano partecipato ad un colloquio davanti a una commissione presso il IV Ufficio del Ministero di Giustizia” (Padoin, 1964:281). Resta da chiarire la natura di tale contratto parcellizzato e, cioè, se fosse da considerarsi di ordine professionale o un rapporto d’impiego, come a Firenze dove era attiva l’Oasi per il reinserimento dei liberati che utilizzava assistenti sociali; a tal proposito Padoin afferma che “il personale di servizio sociale non essendo possibile inquadralo in ruolo, venne assunto con la qualifica di salariato, agente di custodia e insegnante aggregato” (Ibidem) sebbene la L. 16.07.1962 n. 1085 distingue tra personale dirigente e quello di “concetto”.

Dai primi esperimenti, risulta che le metodologie adottate erano già note nell’ambiente penitenziario e che successivamente furono introdotti modelli di matrice anglosassone, ad es. durante la sperimentazione a Regina Coeli e Rebibbia è riportato in dettaglio il “diario operativo” (Moglia, 1961:65) di un assistente sociale alle dipendenze del Ministero. In un altro esperimento di servizio sociale condotto nel carcere femminile di Messina dal 1961 al 1962 da parte del Comitato Italiano di Difesa Morale e Sociale della Donna (Rizzo, 1962:480) col metodo del *case work* in base

alla legge Merlin 20.02.58 n. 75 "Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui", l'autore consiglia le proiezioni cinematografiche prima discutere i problemi insieme ai detenuti. L'introduzione della figura professionale dell'assistente sociale negli Istituti Penitenziari inevitabilmente scatenò delle rivalità con le altre professioni, specialmente nel ramo pedagogico, così come sta scritto: "l'insegnamento specifico delle tecniche assistenziali, divise in vari rami a seconda delle categorie e delle attività, è in considerazione del fatto che ogni categoria di utenza richiede da parte dell'assistente sociale, un particolare atteggiamento (...) non soltanto quello di puro soccorso materiale" (Pelagi, 1963:660); si tratta cioè della piena soddisfazione della tesi per la quale occorre insistere sulla via della specializzazione del servizio sociale. A differenza dell'educatore, inoltre, l'assistente sociale non propinava valori all'utente ma lo lasciava autonomamente decidere su cosa scegliere.

Il Progetto Gonella, ovvero la riforma del '60, soffriva di diversi limiti: sovrapposizione di competenze tra Consiglio di Patronato, meramente assistenziali, e Centri di servizio sociale per adulti amministrativi e giudiziari, oltre a una non chiara distinzione tra assistenza post carceraria e trattamento post penitenziario, laddove l'ubicazione dei Centri di servizio sociale per adulti si rendeva necessaria presso gli istituti di pena maggiormente importanti e non solo presso il distretto di Corte d'Appello, si accenna, inoltre, all'attesa dei risultati di alcuni esperimenti di servizio sociale per adulti a Roma Rebibbia. La L. 1085/62 sostituì il Consiglio di Patronato con il Consiglio di Aiuto Sociale con la differenza che questo ultimo non poté godere più di autonomia patrimoniale.

La stessa legge conferiva ai Centri di Servizio Sociale per Adulti (art. 126) presso i Tribunali di Sorveglianza le funzioni di "vigilanza e assistenza" (art. 81) e introduceva l'affido in prova al servizio sociale "allorché alla pena detentiva inflitta non segua una misura di sicurezza detentiva e la pena non superi 2 anni e mezzo" (Liverani, 1982:17-20). Cifre (Rass. st. pen., 1955:440-441) del 1951 indicano 1740 domande accolte di liberazione condizionata, lire 8.718 assegnate alle famiglie dei detenuti, lire 2.746 ai liberati, 416 persone accolte in assistenziali e 270 persone collocate al lavoro.

Il 7 luglio 1964 si insediò la Commissione di studio per l'aggiornamento del testo di riforma dell'Ordinamento Penitenziario in quanto si riteneva che "non fosse necessario modificare quel testo ma soltanto aggiornarlo in alcuni punti" (Rass. st. pen., 1964:588). In realtà il disegno di legge fu ripresentato alle Camere, includendo molte novità tra le quali si segnalano, tra l'altro, la libertà anticipata, la remissione del debito e la maggiore considerazione della vittima (Reale, 1966:154).

A tale data risultava che l'assistenza penitenziaria fosse svolta in Italia da "istituti di servizio sociale e Consigli di Patronato presso ogni Tribunale Ordinario e da un centinaio di enti privati" (Amato, 1964:652), su tutti, però, spettava "al Consiglio di Patronato di stimolare, coordinare e seguire l'azione delle altre istituzioni pubbliche e private che svolgono analoga attività" (Ibidem). Sono questi gli anni del boom economico quando è ancora in auge l'idea di una "amministrazione sociale che intende la promozione del benessere" (Vitta, 1933:455), così come era stata concepita sin dalle origini perché "il servizio sociale che tende al miglioramento dell'individuo non può essere confuso con l'assistenza sociale che è da intendersi con l'insieme delle strutture inserite nel corpo sociale per migliorarne la condizione oggettiva" (Padoin, 1964:278).

In seguito all'intesa raggiunta tra il Ministero Giustizia e l'Ente Protezione Morale del Fanciullo, alcuni assistenti sociali eseguirono indagini e inchieste socio-familiari sui detenuti al fine di verificare i bisogni dei figli e delle mamme, così come afferma il Gioggi secondo il quale erano già in funzione da alcuni anni in via sperimentale dei servizi sociali negli Istituti Penitenziari di Roma Regina Coeli, Roma Rebibbia, Milano, Napoli, Firenze, Orvieto e Padova di concerto coi numerosi enti privati tra cui l'Opera dei Padri della Mercede, le sorelle di Giuseppe Colasanzio, la Pontificia Opera di Assistenza, la Società di San Vincenzo de Paoli, etc (Gioghi, 1965:21).

Il testo Reale del 1965, purtroppo, decadde al termine della legislatura, non prima di aver introdotto delle nuove proposte per rilanciare l'attività del Consiglio di Patronato che, in base all'art. 265, poteva assistere i detenuti anche negli stabilimenti di sicurezza.

A detta di molti (Neppi-Modena, 1976:365), tuttavia, l'impianto della riforma ricalcava sostanzialmente la serie di divieti che sino a quel momento regolavano la vita dei detenuti. La concessione o la limitazione della corrispondenza o della comunicazione per i detenuti, ad es., disciplinata dal art. 104 del nuovo Ordinamento Penitenziario da parte dell'autorità penitenziaria, secondo il Tessori era in contrasto con l'art. 13 Cost. che ne indica la competenza all'Autorità Giudiziaria la quale aveva discrezionalità anche sulla censura (Tessori, 1968:47); sarebbe stato ammissibile, tuttavia, il controllo sulle comunicazioni telefoniche in quanto si considerava tale attività come un'emanazione della personalità del detenuto, mentre sarebbe stata esclusa la censura sulla corrispondenza proveniente dall'esterno, cioè da parte di terzi, che nulla hanno a che vedere con la pena. In ogni caso furono consentite la corrispondenza del detenuti verso il Ministero o altri organi della giustizia penale, nonché verso il proprio avvocato, poiché in palese contrasto con l'art. 24 Cost. sul diritto di difesa. Tali riflessioni che diventeranno nero su bianco solo nel '75, limitarono lo spettro discrezionale dell'assistente sociale al fine di poter valutare la personalità del detenuto.

L'insieme di limitazioni che i detenuti dovevano subire risenti anche del clima politico di quegli anni. Oltre alle restrizioni in tema di telecomunicazioni, vi erano i soliti limiti sulla sessualità. A Volterra, ad es., vi era una sezione dedicata ai pederasti e un cortile per omosessuali separati dagli etero (Calmasini, 1977:85). Secondo un'indagine di Giuseppe Bolino e Alfonso De Deo, inoltre, nel 1969 il 67,5% dei detenuti aveva avuto dei rapporti omosessuali occasionali (Bolino, De Deo, 1970:102). Secondo il Nicolai la limitazione di rapporti sessuali si spiega con l'incremento dei costi che ne deriverebbero a carico dell'amministrazione penitenziari (Nicolai, 1977:538). Non riuscirono a placare gli animi alcuni provvedimenti del Ministero: la Circolare 04.02.71 n. 1930/438 disponeva l'esecuzione di bagni caldi ogni settimana per ogni detenuto, mentre la prassi anteriore ne disponeva due al mese; la Circolare 22.06.67 n. 1680/4139 ammetteva la diffusione della TV in carcere, ma quella n. 1898/4353 del 11.09.70 vietava il giuoco delle carte; la circolare 02.01.74 n. 299464/12 aboliva i letti di contenzione ma ne ammetteva il ricorso in casi gravi. Da segnalare, inoltre, che i detenuti non godevano di diritto di voto né per le elezioni politiche né per le rappresentanze interne.

I primi a ribellarsi furono i napoletani a Poggioreale nel luglio '68 (Rass. st. pen., 1970:327) sotto il pretesto delle pessime condizioni igieniche. Poi venne il turno dei detenuti di Bologna dove il 9 gennaio 1970 fu indetto uno sciopero della fame di oltre venti ore. Nel carcere di S.Vittore una rivolta avvenuta il 14 aprile 1969 causò danni per circa 450 milioni di lire, oltre a questi eventi si aggiunsero altre situazioni di emergenza che durarono anche per diversi giorni come alle Vallette di Torino dal 11 al 14 aprile 1969, e presso il carcere di Trento dove fu distrutto il sanatorio. Un gruppo di magistrati progressisti pubblicarono un articolo sul "Resto del Carlino" che riporta la data del 10 novembre 1969 in cui criticarono il progetto Gonella-Reale per una serie di motivi ideologici: l'inchiesta sociale è considerata come strumento fondamentale del trattamento che ha connotazioni cliniche e non socio-politiche, secondariamente - affermavano - che occorreva insistere sul personale e sulle interazioni, anziché sull'organizzazione e sulle norme; denunciavano, tra l'altro, la persistente censura sulla corrispondenza (Tana, 1970:458).

Nel 1970 la riforma dell'Ordinamento Penitenziario ricompariva all'esame del Senato con alcune novità: introduzione degli assistenti sociali e degli educatori in ruolo, introduzione delle misure alternative di semilibertà e delle licenze, libertà anticipata ovvero la riduzione della pena di 10 giorni per ogni sei mesi, la remissione del 50% del debito del detenuto verso l'amministrazione penitenziaria per buona condotta, l'introduzione dell'assistenza alle vittime del reato, la diffusione della stampa politica (Gava, 1970:544). L'anno seguente la riforma passava all'esame della Camera dei Deputati. Il testo Reale era stato presentato col D.L. 12.01.66 n. 1516, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", durante il quale si decise di separare la materia minorile (D.L. 28.10.68 n. 284 "Protezione dei minorenni, prevenzione e trattamento della delinquenza minorile") da quella degli adulti (D.L. 28.10.68 n. 285 "Norme

sull'ordinamento penitenziario"), alla fine però fu esaminato e approvato solo questo ultimo testo il 21.01.71 e rinviato alla camera col D.L. 17.01.71 n. 3209 senza giungere al voto finale ma il dibattito che ne scaturì fu importante per l'orientamento del legislatore sul decentramento dell'amministrazione penitenziaria che si voleva conferire alla riforma. Un nuovo D.L. 538, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", fu presentato al Senato il 31.10.72 causando però l'abbandono dei precedenti testi. Dopo due anni di tentennamenti ebbe inizio il giorno 25.09.74 alla Camera dei Deputati una nuova discussione sul D.L. di riforma dell'Ordinamento Penitenziario laddove "le variazioni di maggior rilievo riguardano il diritto al rimborso delle spese di mantenimento dei detenuti e i permessi speciali" (Rass. st. pen., 1974:878). Tutto sommato le istituzioni politiche non sembravano preoccuparsi troppo del clima di tensione che si percepiva nelle carceri italiane.

Secondo il Velleri le rivolte dei detenuti non erano da ricondurre al deficit penitenziario ma al sovraffollamento e alla contestazione giovanile e che le soluzioni dei problemi risiedevano nella volontà politica e nei mezzi finanziari (Velleri, 1972). Di converso un punto di vista distonico e che considera l'individuo, inteso nella propria *forma mentis*, è rivelato dal Sturniolo il quale ha scritto che "l'educazione non insegna nulla ed è, tuttavia, una delle prime figure che dovrebbe stabilire il primo approccio coi detenuti" (Sturniolo, 1976:201).

3. Il nuovo Ordinamento Penitenziario

Il 1971 si chiuse con l'istituzione di un ufficio "VII servizio sociale e assistenza" (De Maio, 1975:482) presso la direzione generale del ministero giustizia con funzioni di tutela, di consiglio e di patronato, di promozione delle relazioni con enti locali, di formazione e di tesseramento e, tramite la circolare 13.07.72 n. 277017, coordinamento degli assistenti volontari.

Frattanto continuarono gli esperimenti di servizio sociale per adulti negli Istituti Penitenziari. Se ne legge uno di questi nella colonia di lavoro di Soriano del Cimino (VT), dal settembre 1972 all'agosto 1973, condotto da un'equipe composta da uno psicologo, un educatore, un assistente sociale e il Direttore Penitenziario su circa cento delinquenti abituali, così definiti in base all'art. 214 c.p., con lo scopo di valutare l'efficacia delle misure alternative della semilibertà, delle licenze, del lavoro esterno e delle attività socio-culturali. Un esperimento del genere era già stato tentato a Modena nel 1969 sui trattamenti alternativi alla detenzione condotto dal prof. De Fazio che però non era giunto ai risultati attesi (De Fazio, Cipolli, 1974:15). Per prevenire gli errori del suo predecessore, l'equipe di lavoro di Soriano del Cimino pianificò nei dettagli le operazioni. Il clima organizzativo prima dell'esperimento denotava un generale rilassamento generale dell'ambiente di lavoro, es. risulta che gli internati facessero solo "atto di presenza presso i laboratori artigianali" (Castellano, Melis, 1974:310) e che il tempo libero consisteva esclusivamente nell'ora d'aria. L'esperimento prevedeva una prima fase che consisteva nell'informare la popolazione carceraria sui modi e sui tempi della ricerca tramite una serie di assemblee. La seconda fase vide l'equipe intenta a predisporre una serie di attività culturali all'esterno tra cui delle partite di calcio, degli spettacoli circensi, delle manifestazioni di beneficenza, etc. Scopo di questa fase era di avvicinare la popolazione civile di residenti ai problemi penitenziari dei detenuti. La terza e ultima fase consisteva nell'applicazione delle misure alternative vere e proprie, specialmente le licenze ai detenuti più pericolosi, per i quali furono disposti dei locali intimi all'Istituto affinché potessero consumare il pasto insieme alla famiglia. I risultati hanno dimostrato di come è stato possibile creare maggiore armonia tra operatori penitenziari e detenuti e che per l'efficacia delle misure alternative fosse necessario proporre attività di propaganda verso la popolazione civile (questo ultimo concetto troverà applicazione negli artt. 17 e 26 del nuovo Ordinamento Penitenziario). Risultati fallimentari si erano registrati, invece, in un esperimento di *groupwork* nel carcere di Civitavecchia dal 1.02 al 31.05.72 dove un assistente sociale assunse il ruolo di supervisore su dieci

agenti monitori. Prima della Legge Gozzini, infatti, il lavoro esterno era regolato dal piantonamento, e solo dopo fu praticamente assimilato alla semilibertà, con la differenza che il lavoro esterno è autorizzato con decisione monocratica del Magistrato di Sorveglianza, anziché quella collegiale del tribunale che è riservato alla semilibertà, mentre per i definitivi la misura è prevista nel piano di trattamento (Traversi, 1972:596).

Finalmente, il Parlamento approvò il nuovo Ordinamento Penitenziario il 17 luglio 1975⁹ con i voti favorevoli della DC, del PSI, del PSDI, del PRI, del PCI (astensione alla Camera dei Deputati) e con le astensioni di MSI e PLI., mentre il Regolamento di esecuzione slittò col D.P.R. 29.04.76 n. 431. Tra le novità, tra l'altro, si segnalano: l'abolizione della censura (art. 18), il riconoscimento delle rappresentanze per i detenuti, le commissioni interne sul controllo del vitto e sulla qualità dei beni commercializzati negli spacci e per l'attività socio-culturale (art. 27), l'ampliamento del potere della magistratura di sorveglianza per la tutela dei detenuti, il riconoscimento del ruolo del professionismo e dell'autonomia penitenziaria nel disporre regolamenti interni. Un'altra novità fu l'introduzione di asili nido e di servizi di puericultura presso istituti penitenziari e l'obbligatorietà dell'equipe multidisciplinare inserita nell'art. 12 in quanto anteriormente rientrava nelle facoltà attribuite al direttore penitenziario di avvalersi della consulenza degli esperti.

Sebbene i Centri di servizio sociale per adulti nel '75 non fossero più dipendenti dalla direzione penitenziaria come era stato inteso nel '62, erano sempre dipendenti dal Ministero di Giustizia, con la differenza che nel 1975 il servizio sociale assunse un carattere amministrativo mentre nel '62 era di tipo giudiziario. Risultano quindi oscure le motivazioni contenute nel D.P.R. 616/77 che devoluto le competenze agli enti locali e, quindi, ai servizi sociali municipali quando, invece, il Consiglio di Aiuto Sociale era un ente giudiziario. A mio avviso tale scelta ha avuto ripercussioni negative sugli utenti, isolando ancor di più il servizio sociale e frammentando la già precaria offerta di servizi.

Tra le misure contenute nel nuovo Ordinamento Penitenziario del '75 merita certamente menzione l'affidamento in prova al servizio sociale che è rivolto a persone che non hanno commesso reati gravi, anche in considerazione della difficile congiuntura criminale che stava vivendo la Nazione. Si tratta di uno strumento d'aiuto che ricalca gli standard della *probation system* (Gioggi, 1975:463) anglosassone e che prevedeva l'ottemperamento di determinate prescrizioni, es. obbligo di presenza presso il servizio sociale, la dimora abituale, la locomozione, il lavoro e la frequentazione di determinati locali.

Questo istituto non era una novità nell'ambiente penale, almeno sul piano storico. L'affidamento in prova al servizio sociale esisteva, per i minori, già prima del 1975 grazie al R.D. 20.07.1934 n. 1404 e poi alla L. 25.07.1956 n. 888 "Modificazioni al R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404, convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835, sull'istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni". Già il Tana qualche anno prima aveva dichiarato che il "probation system inteso come servizio sociale, qualora fosse applicato, eviterebbe il fenomeno dei recidivi" (Tana, 1970:462). L'art. 54 del Capitolato della Commissione di Giustizia alla Camera dei Deputati, che la introduceva agli artt. 64-65, fa derivare la *probation*, prima ancora dell'Augustus, all'arcivescovo di Canterbury che nel XII secolo per sottrarre i sacerdoti sospettati di simonia alla giustizia inglese della Corona, li liberava in anticipo su promessa di buona condotta.

L'affidamento in prova fu molto utile per evitare che il detenuto potesse ritornare a frequentare e avere rapporti con persone pericolose che avrebbero potuto indurlo a compiere occasionalmente alcuni reati, dato che si riteneva essere "il carcere universo del crimine" (Gioggi, 1971:466). Per chi aveva commesso reati meno gravi e doveva scontare pene inferiori ai sei mesi, o che, ad es., erano derivanti dalla conversione di pene pecuniarie, era prevista la misura alternativa della semilibertà che permetteva ai detenuti "assegnati in apposite sezioni e che indossano abiti civili" (Gioggi, 1971:470) di poter trascorrere parte del tempo all'esterno, es. in attività professionali o ricreative. Mentre l'affidamento in prova afferisce all'area giurisdizionale, l'autore ne auspica l'inserimento

⁹ Il 10 maggio 1974 una rivolta nel carcere di Alessandria aveva causato sette morti e quindici feriti, sebbene le sedizioni continuarono anche dopo l'approvazione della riforma come accadde a Trani il 28.12.1980.

direttamente nel c.p.p. “in modo da consentire al giudice di procedura penale di erogare lui stesso la misura” (Gioggi, 1971:468), la libertà condizionale afferisce all’area penale e pertanto non è considerata nella riforma. Questo è uno dei motivi per il quale si ritiene che la riforma avrebbe dovuto essere preceduta da quella del c.p.p. La misura, tuttavia, fu disciplinata dalla L. 12.02.75 n. 6 "Norme in tema di liberazione condizionale" a seguito della sentenza della Corte Costituzionale che stabilì il passaggio di competenza dal Ministero di Giustizia alla Corte d’Appello. Un’altra precisazione occorre aggiungere rispetto alla misura alternativa della *probation* “on parole” (Gioggi, 1971:472) per la quale il detenuto che ha scontato parte della pena, anche una minima parte, può essere libero sotto la sorveglianza di personale qualificato; tale misura alternativa però fu stralciata dal testo dell’Ordinamento Penitenziario sia perché tale istituto non favoriva l’autonomia del soggetto sia perché “avrebbe privato l’Istituto Penitenziario di tutta o quasi la sua ragion d’essere” (Gioggi, 1971:474). La *probation* “on parole”, che interviene durante l’esecuzione della pena, è cosa diversa da quella “on good conduct” che è endo-processuale. L’art. 70 introduce a una sezione collegiale di sorveglianza presso la Corte d’Appello che ha discrezionalità nel trattamento. Circa l’abolizione della censura, si ritenne necessario il controllo della corrispondenza, dei plichi e dei colloqui e di affidarne la competenza all’autorità amministrativa per i detenuti definitivi, e alla direzione penitenziaria per quelli non definitivi, previa concessione di “nulla osta permanenti”¹⁰ dall’Autorità Giudiziaria. Ben presto mutarono anche le denominazioni degli istituti penitenziari, sebbene nella sostanza continuarono ad assolvere le medesime funzioni: casa mandamentale in luogo di carceri mandamentali, case circondariali in luoghi carceri giudiziarie, case di reclusione in luogo di istituti di esecuzione penale, ospedali psichiatrici giudiziari in luogo di manicomi giudiziari¹¹.

Due articoli della 354/75 meritano attenzione. In base all’art. 16, il Centro di Servizio Sociale poteva partecipare alla formulazione e revisione del regolamento interno agli Istituti Penitenziari: le modalità di trattamento, gli orari, l’utenza dei servizi culturali e sportivi, i tempi e le modalità, le ore d’aria e i colloqui, il corredo individuale, etc. In realtà gli assistenti sociali si trovavano quasi sempre in minoranza durante le assemblee e le loro proposte dovevano superare il vaglio della maggioranza costituita dal direttore e dagli operatori penitenziari. L’art. 19 introdusse le scuole secondarie superiori i quali insegnanti erano a tutti gli effetti “componenti dell’equipe di trattamento” (Pastena, 1976:73), con poteri consultivi sull’inchiesta sociale che, intanto, assume sempre più connotazioni di tipo cognitivo-motivazionali anziché storico-compilative, considerando, dunque, anche i fattori macro-ambientali in previsione della liberazione. In entrambi i casi si evince di una aleatoria collaborazione con gli organi territoriali limitata di fatto ai contratti con enti locali che operano nel settore penale¹².

Non più tardi di 6 mesi dall’approvazione della riforma iniziarono a subentrare le prime osservazioni sulla formulazione di alcuni articoli di tale riforma. All’art. 1 c. 5, ad es., si contesta la clausola della non colpevolezza degli imputati fino a condanna definitiva che però sarebbe ridondante con l’art. 27 Cost. e distonico, invece, rispetto al principio d’imparzialità e della *par condicio* tra i detenuti in quanto farebbe supporre che un diverso trattamento fosse riservato ai condannati. Un’altra critica è rivolta all’art. 7 c. 4 che concede facoltà ai detenuti di possedere oggetti di “particolare valore affettivo” (Granito, 1976:9), tale norma sarebbe troppo permissiva e specialmente per beni di lusso sarebbe causa di contese e di scommesse clandestine. Non da ultimo il Granito, Direttore Penitenziario, esprime le proprie critiche sulla censura contenuta nell’art. 18 che, paradossalmente, andrebbe a limitare la sicurezza del detenuto anziché aumentarne la libertà o i diritti. L’autore, in particolare, si riferisce al tentativo da parte di un possibile mittente anonimo di minacciare o porre a rischio la vita di un detenuto particolarmente scomodo.

Critiche più specifiche sul servizio sociale sono rivolte al secondo e quarto comma art. 46 in

10 Circolare 01.10.75 n. 2258/4713, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1975, p. 894.

11 Circolare 07.10.75 n. 2262/4717, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1975, p. 1135.

12 Cfr. Circolare 31.07.76 n. 2351/4805, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1976, p. 895.

quanto le prescrizioni sarebbero imposte e non negoziate con l'imputato oltre a limitare la figura di assistente sociale a quella di mero collaboratore. Altri dubbi emergono sulla revoca delle misure alternative che non consentirebbe la difesa dell'interessato e, ancora, si nutre poca fiducia dell'osservazione preliminare a causa "dell'insondabilità comportamentale propria dell'ambiente carcerario" (Coco, 1976:447). Venendo poi alla semi libertà si auspica l'estinzione dello *status* di detenuto sulla quale concessione subentri in maniera "sucedanea" all'affidamento in prova, cioè "unitariamente ad una predisposizione ambientale diversa in eventualità di fallimento dell'affidamento" (Coco, 1976:448).

Secondo il Pizzicoli la riforma dell'Ordinamento Penitenziario si sarebbe "dovuta accompagnare alla revisione del sistema delle sanzioni indicata nei c.p. e c.p.p." (Pizzicoli, 1977:67) e che tale riflessione avvenuta a livello politico, non ha prodotto risultati ma ha determinato di fatto un ritardo nella riforma stessa. Nonostante tutto, il pregio della riforma è stato di introdurre il principio della giurisdizionalizzazione del procedimento di sorveglianza attribuendo maggior poteri al Magistrato di Sorveglianza in tema di tutela dei diritti e in modo da far partecipare il condannato con un propria difesa a tale procedimento. Nonostante il lungo e sofferto percorso della riforma dell'Ordinamento Penitenziario, non sembrano placarsi gli animi, né pare possibile raggiungere un accordo su molti aspetti che, secondo Alfredo Granito, affondano le radici in un "humus fertile di errori" (Granito, 1976:19) tanto che dopo nemmeno due anni dall'approvazione si giunse alla L. 12.01.77 n. 1 "Modificazioni alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario, e all'art. 385 del codice penale" che ne riformava ampi stralci. Vediamo quali. All'art. 11 co. 2 il trasferimento nei Presidi Ospedalieri è stabilito a discrezione, mentre prima era automatico, dal Magistrato Sorveglianza per i condannati, o dal Giudice Istruttore per gli imputati, o dal Pubblico Ministero per gli indagati, o dal Presidente del Tribunale per atti preliminari o dal Pretore per atti di propria competenza; analogamente sono attribuite ai medesimi ruoli le limitazioni e i controlli sulla corrispondenza (art. 18) e sulla concessione dei permessi (art. 309); all'art. 47 co. 2 continua la polemica dell'affidamento in prova sugli autori di reati gravi quali la rapina, l'estorsione e il sequestro di persona ma in compenso, estende il beneficio anche a chi si è macchiato già del medesimo reato, i quali tra l'altro potranno anche godere dello sconto della pena (art. 54 co. 5); nel art. 53 è stata cancellata la pericope "affidati al servizio sociale" sostituendola con un generico orientamento di sostegno del medesimo servizio; all'art. 68 sono aggiunti nuovi commi sui fondi di bilancio; all'art. 69 co. 4 è aggiunta la clausola che permette di rinviare il programma di trattamento all'equipe di osservazione qualora il magistrato di sorveglianza ravvisi delle violazioni sul diritto, inoltre secondo la nuova legge, il magistrato di sorveglianza non provvede più sull'affidamento in prova dei liberi vigilati; nel art. 81 è stata eliminata la clausola che impone agli assistenti sociali di assistere chi è sottoposto a misure di sicurezza non detentive, tuttavia è stata aggiornata l'assistenza ai liberati vigilati.

Nel 1976 fu bandito un concorso¹³ per duecento assistenti sociali da inserire di ruolo nei Centri di Servizio Sociale per Adulti, tra i requisiti era richiesta un'età anagrafica compresa tra 18 e 32 anni, della buona condotta e della "sana e robusta costituzione" (Rass. st. pen., 1977:105). Gli studenti, inoltre, avrebbero potuto accedere al tirocinio nei Centri di Servizio Sociale ai fini di "una completa informazione sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi"¹⁴ e che dati i pochi posti disponibili, il dirigente del servizio avrebbe potuto selezionare i candidati studenti in base al *curriculum studiorum*, oppure, eventualmente, licenziare anticipatamente gli studenti in qualsiasi momento "qualora non dimostrino interesse"¹⁵. Non è chiaro se l'"interesse" faccia riferimento alla frequenza o al profitto negli studi, tuttavia la relazione con la didattica dimostra di quanto fosse importante all'epoca l'acquisizione di certe competenze. Ciò dovrebbe far riflettere sulla situazione attuale della valutazione tecnica sull'abilitazione professionale. La circolare 07.04.77 n. 2408/4862

13 D.M. 24.09.76 "Concorso per esami a duecento posti di assistente sociale".

14 Circolare 31.01.77 n. 511865/11-5, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1977, p. 295.

15 *Ibid.*, p. 296.

stabiliva che i Consigli di Aiuto Sociale, ai fini dell'assistenza alle famiglie, dovevano fare richiesta alle Direzioni Penitenziarie e ai Centri di servizio sociale. In altre parole avrebbero perduto quella autonomia e quel coordinamento che avevano conquistato in tanti anni di onorato servizio.

L'applicazione delle nuove norme non suscitò immediatamente entusiasmo. Come già detto, la democrazia nel sistema penitenziario non si era mai del tutto sviluppata e la riforma non risolse il problema. L'art. 62, ad es., non cita il sorteggio dei candidati alle rappresentanze dei detenuti bensì il "sorteggio a suffragio universale" (Nicolai, 1977:532), quindi era più probabile che gli eletti rifiutassero l'incarico, aggravando l'amministrazione penitenziaria del compito di trovare dei sostituiti. D'altra parte gli operatori penitenziari certamente disapprovavano i detenuti ma, d'altra parte, dovevano obbedire al Direttore Penitenziario il quale era spesso denunciato per "abusi della carcerazione preventiva" (Ivi:534), forse l'amministrazione penitenziaria avrebbe dovuto contemplare diverse destinazioni per i detenuti per reati di terrorismo in quanto potevano condizionare i detenuti comuni fomentando delle sedizioni. Il Sarno riferisce che in seguito alla circolare 13.03.76 n. 2296 fu proibita ai Consigli di Aiuto Sociale l'assistenza ai detenuti e, di conseguenza, anche a quelle che avevano con sé dei figli minori in quanto la riforma non aveva abrogato il limite d'età di permanenza in carcere dei figli dei detenuti, mentre era ammessa quella alle loro famiglie e ai liberati (Sarno, 1978:18). Il Consiglio di Aiuto Sociale fu investito, di converso, di una serie di funzioni tra le quali assistere le vittime dei reati, partecipare alle attività del neo Comitato per il Collocamento dei Liberati, fare riferimento al Presidente del Tribunale, che sostituì il Procuratore della Repubblica nella convocazione delle assemblee e nella facoltà di nominare fino a sei benemeriti laici dell'assistenza sociale.

Non trovò buona accoglienza, da parte delle forze politiche, invece, la proposta del deputato del PCI Umberto Terracini di una "Carta dei detenuti" (Di Maria, 1978:478) che insisteva sulla libertà religiosa e sul diritto a godere di una propria sessualità. In particolare si contestava l'art. 13 dell'Ordinamento Penitenziario che sarebbe rimasto fermo a posizioni ancora permeate da "influenze lombrosiane" (Di Maria, 1978:486) piuttosto che sull'integrazione sociale come risulta dai modelli più avanzati di ricerca, e di come l'osservazione fosse prevista per gli internati ma non per gli imputati, e che si sarebbe dovuta estendere anche su fattori spirituali, concedendo la libertà di culto anche ad altre confessioni, con il rischio, però, di tornare a una concezione di trattamento obsoleta di correzione, dato che, secondo le tre religioni abramitiche, l'attività sessuale è un'esigenza fondamentale solo ai fini riproduttivi.

L'applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale diede i suoi primi risultati su trentacinque detenuti (trentuno maschi e quattro femmine) nel centro di servizio sociale di Palermo, dove cominciavano ad apparire i cd. "processi lunghi" e di quella tendenza di giustizia che si protrae all'infinito e che tende a trasformare gli imputati in detenuti permanenti, in quel tempo un terzo dei processi durava quattro anni di conseguenza "la pena perde il proprio valore rieducativo" (Emanuele, 1978, p. 665); la durata dell'affidamento variava da uno a tre mesi per i condannati che dovevano scontare una pena di un anno e mezzo, quindici mesi per due anni, ventuno mesi per tre anni; la maggior parte di reati sono contro la proprietà (furto, rapina, etc.), seguono contro la famiglia (abbandono, maltrattamento, inadempienza scolastica, etc.) e poi reati minori (concussione, oltraggio a pubblico ufficiale, pudore pubblico, etc.), due terzi dei beneficiari risultavano di un'età compresa tra diciotto e trentacinque anni, l'80% non supera la quinta elementare, la maggior parte lavora nel terziario, ancora una volta si afferma che "il ruolo del vicinato e della comunità è insostituibile" (Emanuele, 1978, p. 678) sebbene, e non sorprende oramai, non si citi mai il Consiglio di Aiuto Sociale né altri enti che avrebbero potuto lavorare in rete.

Secondo il Fregola in base all'art. 5 della L. 09.05.32 n. 147 ai Consigli di Patronato era affidato un ruolo di coordinamento dell'attività assistenziale e che, in seguito alla riforma, diventava puramente aleatorio (Fregola, 1971:74). Una delle differenze, infatti, tra Consiglio di Patronato e Centro di Servizio Sociale per Adulti è che la prima rientra nell'amministrazione sociale e non

vincola l'utente, mentre la seconda rientra nell'amministrazione giudiziale e fa uso della coazione che vincola l'utente all'adempimento di determinati comportamenti, secondo l'autore la riforma limita il consiglio di aiuto sociale a pura "attività promozionale" (Ivi:77) alienandola di tutte quelle caratteristiche e di tutti i poteri che l'aveva resa celebre in passato, e ciò considerando l'art. 75 che sottolinea la collaborazione e non più il coordinamento. In altre parole il Consiglio di Aiuto Sociale si trasformò in un organo periferico costituito da sedici rappresentanti di enti pubblici e privati, tra cui il prete diocesano, il dirigente del lavoro, il Presidente della Consulta Territoriale del Terzo Settore, e si sarebbe occupata di favorire l'allocazione occupazionale del liberato. È un organo inefficace perché in fin dei conti il datore di lavoro assumeva a propria discrezione considerando, inoltre, la possibilità di attingere dal casellario giudiziario dove erano censurati tutti coloro che avevano commesso reati.

L'assistente sociale penitenziario si trova inevitabilmente a lavorare in rete con l'assistente degli enti locali ma con delle difficoltà significative dovute al fatto che, a differenza di questi è obbligato a testimoniare sul comportamento del detenuto, che di conseguenza gode di minor tutela. Si suole distinguere, inoltre, l'assistente "interno" che lavora alle dirette dipendenze del direttore penitenziario, da quello "esterno" che è inserito nel Centro di Servizio Sociale e che dipende dal Ministero di Giustizia. L'assistente penitenziario partecipa ai tavoli di programmazione delle commissioni interne al carcere, es. cultura e sport, regolamento interno, periodici e bibliografia, etc. L'assistente sociale fa parte del equipo osservazione e trattamento che svolge attività verso i definitivi e gli internati (chi è stato dichiarato delinquente abituale o tendenziale secondo la terminologia di Rocco). L'assistente penitenziario svolge attività con la famiglia dei detenuti per l'esecuzione di permessi premio e licenze, coi dimessi e lavora in rete col Sert, alcolologia, igiene mentale e agenzia lavoro, associazionismo, cooperative, consultorio, Asl, Ospedale, Tribunale, Pianificazione, etc. L'assistente sociale in base all'Ordinamento Penitenziario svolge compiti di aiuto verso detenuti domiciliari e liberati vigilati e di controllo verso semi-liberati e affidati, perciò questi deve relazionare al Magistrato di Sorveglianza e al Direttore Penitenziario solo per i semi-liberati.

Conclusioni

Gli obiettivi di gestione per tutta la popolazione carceraria coinvolgono necessariamente le competenze professionali, e non solo, dunque, la legislazione penale. È possibile, tuttavia, ipotizzare degli obiettivi specifici per particolari categorie di utenti, ad es. per i tossicodipendenti è prevista la cura in comunità terapeutiche, perché così è espressamente previsto dalla Costituzione (art. 31) ma per gli stranieri le cose cambiano, e di non poco, se si considera che alcuni articoli sono limitati alla cittadinanza, per il quale conseguimento occorrono almeno dieci anni di residenza. Salvi i diritti inviolabili quali, ad es., la vita, il culto, il pensiero, la tutela della privacy che spettano a tutti i detenuti, l'art. 3 cost., combinato con l'art 2, rappresenta una vera e propria "beffa" per gli stranieri in quanto da una parte si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili quali il lavoro, la contribuzione delle tasse e il rispetto della stessa Carta, d'altra parte li aliena dell'uguaglianza e dall'effettiva partecipazione alla vita sociale del paese. In effetti, come afferma il Fregola, le fonti normative italiane non contemplano il "principio di reciprocità" tra individuo e Stato: tutti hanno qualche dovere verso lo Stato ma non sempre lo Stato ha i medesimi doveri verso l'individuo e lo dimostra la condizione occupazionale odierna. Forse chi ha ideato tale sistema lo ha fatto, in buona fede, pensando che una reciprocità perfetta presenterebbe le caratteristiche dello stato totalitario "dalla culla alla bara" che ha fallito nei paesi comunisti, forse uno Stato che gode di minore iniziativa verso l'individuo pone le condizioni per un sincero sistema liberale, sebbene all'inizio del III millennio è ancora molto difficile l'integrazione multiculturale in Italia, e lo dimostra anche l'assenza, in molti istituti penitenziari, di luoghi di culto specifici.

Già nel congresso internazionale penale di Praga (1930) fu discusso il modo di organizzare la circolazione dei detenuti liberati al di fuori dei confini dello Stato, per quelli fuoriusciti con la condizionale, e si decise di istituire un'associazione internazionale di Consigli di Patronato per aiutare tali soggetti. Ciò sarebbe molto utile oggi per permettere ai detenuti extracomunitari di ritornare nel proprio paese nel ruolo di liberati. Attualmente, rispetto a ieri, l'affidamento in prova al servizio sociale è concesso in fase endo-processuale mentre la liberazione condizionale era concessa solo a condanna comminata, entrambe, comunque, prevedono l'estinzione del reato¹⁶. È possibile un confronto tra il servizio sociale penitenziario attuale e il Consiglio di Patronato dell'epoca?

Le competenze assegnate durante i primi esperimenti di servizio sociale penitenziario risultavano: studio sociale del caso di concerto con l'equipe di osservazione (sociologo, psicologo, criminologo, educatore, etc.), segnalazione agli enti autarchici (Eca, Onmi, Enpmf, etc.) per l'aiuto congiunto di rete, valutazione (inchiesta sociale) in itinere del trattamento, partecipazione all'organizzazione penitenziaria, aiuto ai liberati, partecipazione al Consiglio di Patronato, concessione di colloqui periodici coi detenuti e i liberati. Paragonandole con le seguenti funzioni dell'assistente sociale penitenziario attuali (Certomà, 1995:22) risultano: inchieste sociali, consulenze, partecipazione all'equipe di osservazione e trattamento, cura delle relazioni famigliari, vigilanza sull'igiene del lavoro esterno, assistenza post-penitenziaria, partecipazione alle commissioni degli istituti di pena, interventi pro-liberati e vigilati, interventi pro-affidati. Eccetto l'affidamento in prova e la semilibertà, si tratta delle medesime competenze, con la differenza che l'assistente penitenziario del 1995 non può segnalare il caso a enti del terzo settore né partecipa a riunioni di coordinamento col Procuratore. Prima di allora, infatti, tutti i responsabili degli enti autarchici si riunivano periodicamente nei Consigli di Patronato, successivamente le comunicazioni avvennero in stile informale e personale con la conseguente frammentazione dell'offerta di servizi.

Un'altra differenza è che i Consigli di Patronato erano enti indipendenti istituzionali, mentre il servizio sociale è un organo dello Stato (i membri del Consiglio di Patronato erano qualificati come incaricati di un pubblico servizio invece gli assistenti sociali sono impiegati pubblici di un servizio pubblico). Tuttora, gli assistenti sociali che desiderano lavorare nel settore penitenziario non sono obbligati a sostenere l'esame di stato così come lo era per i membri di Patronato (Conti, 1936:449). Il servizio sociale, inoltre, ha maggiori margini di libertà d'azione rispetto a un Consiglio che era presieduto dal Procuratore del Regno. Tuttavia in base a un'autorizzazione governativa, il Consiglio poteva incamerare donazioni, lasciti e beni e poteva disporre di un patrimonio immobiliare che, invece, oggi è negato all'Unità di esecuzione penale esterna.

Un ultimo livello di confronto può essere stabilito sul piano della formazione. Il sistema accademico, infatti, permette una maggiore differenziazione degli sbocchi professionali in base a due livelli di formazione. Dopo il conseguimento della laurea triennale, gli assistenti sociali che decidono di lavorare nel settore penitenziario, possono accedere al controllo di valutazione che permette di assumere una responsabilità maggiormente vincolante rispetto a quella di altri operatori penitenziari, inoltre, il proprio intervento è caratterizzato da discrezionalità limitata dalla disponibilità dell'autorità giudiziaria in quanto deve vigilare sull'osservanza delle prescrizioni stabilite dal magistrato e deve riferire al tribunale.

Per quanto riguarda le competenze dell'assistente sociale specialista si tratta ancora una volta di capire cosa si vuole a livello pratico: un dirigente locale oppure uno specialista dell'assistenza penitenziaria? Sembra prevalere la prima ipotesi anche se bisognerebbe ripensare l'organizzazione e soprattutto conferire gli istituti accademici di quella dotazione di personale che attualmente non hanno a causa dell'interferenza del Ministero di Giustizia. Anche se si volesse creare un coordinamento tra le figure istituzionali dopo il carcere, ciò si andrebbe ad aggiungere a quello provinciale già esistente tra Uepe, Istituto penitenziario e Tribunale Ordinario che poi non era altro ciò che avveniva tramite l'ex Consiglio di Patronato composto dalle più alte cariche dello Stato e che oggi è scomparso del tutto.

16 L'istituto della libertà condizionale risale alla L. 26.06.1904 n. 267.

Per il 2010, però, risulta che la Cassa delle Ammende¹⁷, oltre a finanziare una serie di progetti nel campo privato, es., “Libertà appesa a due fili” a Trani per un laboratorio di sartoria e “La bottega” a Reggio per produrre oggettistica in marmo, si è prodigata per l’istituzione di un’Agenzia di riammissione al lavoro, e la creazione di cinque nuove agenzie del lavoro in cinque istituti penitenziari, nonché la creazione di apposite cittadelle su modello di quella di Enna¹⁸. Un ritorno alle origini quindi. Uno dei grandi problemi delle istituzioni penitenziari attuali, tuttavia, è il sovraffollamento carcerario che l’Autorità Penitenziaria tende ad affrontare trasferendo i detenuti in eccesso da un carcere all’altro, nonostante, a causa della mancanza di un riferimento territoriale, i più colpiti da questi provvedimento sono gli stranieri con vere e proprie sindromi da “pendolarismo carcerario” (Breda, 1999:307). Diventa quindi più difficile per gli assistenti sociali attuali dare stabilità al piano di trattamento con gli stranieri, sebbene, per quanto riguarda le misure alternative e il lavoro esterno, in assenza di permesso soggiorno, è consentito il rilascio del codice fiscale¹⁹.

Tutto sommato, al di là dei ritardi nella politica e dei deficit della legge, i pionieri del servizio sociale penitenziario hanno dimostrato una volontà formidabile di sperimentare nuovi processi, di mettersi in discussione e di esprimere la propria creatività, al di fuori di qualsiasi controllo da parte di terzi sul proprio operato.

Bibliografia

- AMATO A., (1964) *L’assistenza penitenziaria e post penitenziaria svolta dall’amministrazione nell’ultimo decennio*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 652-658.
- BARCELLONA L., (1978) *Affidamento in prova al servizio sociale e affidamento al servizio sociale: analogia e differenze*, “Rassegna di studi penitenziari”, pp. 315-334.
- BERTELLI B. (1997), *Il penitenziario come servizio*, Trento, Provincia Autonoma Trentina.
- (1998) *La pianificazione sociale*, Milano, Angeli, pp. 383-407.
- BOLINO G., DE DEO A., (1970) *Sesso nelle carceri italiane*, Milano, Feltrinelli.
- BREDA R., (1999) *Gli anni ’50: l’evoluzione e il cambiamento nel settore minorile*, in Breda R., Coppola C., Sabbatini A., *Il servizio sociale nel sistema penitenziario*, Torino, Giappichelli, pp. 3-12
- CALMASINI S. (1977) *Analisi della istituzione carceraria e proposta di intervento dell’assistente sociale*, Relazioni di tirocinio, Trento, Scuola superiore di servizio sociale.
- CAMERA DEI DEPUTATI, SEGRETARIATO GENERALE (1972) *Istituti di prevenzione e di pena: indagine conoscitiva*, 4. Commissione permanente presso il Ministero di Grazia e Giustizia, Roma, Servizio commissioni parlamentari.
- CANNAT P., (1957) *Il servizio sociale ausiliare nella giustizia*, in “Revue penitenziarie et de droit penal”, 46, p. 238.
- CANNELLA V. (1956), *Il nuovo centro sanatoriale nelle carceri giudiziarie di Poggioreale a Napoli*, “Rassegna di studi penitenziari”, pp. 181-186.
- CASTELLANO G., MELIS S. (1974) *Un anno di esperimenti nella casa di lavoro di Soriano nel Cimino*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 303-316.
- CAVALLONE A.M., (1970) *Prime considerazioni nel servizio sociale polivalente*, “Assistenza oggi”, 2, pp. 32-44.
- CENTRO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE (1951) *Relazione sulla riforma carceraria in Italia e il progetto di regolamento per gli istituti di prevenzione e pena*, Commissione ordinaria di studio per la riforma penitenziaria, Milano, Same.
- CERTOMÀ G., (1995) *Il servizio sociale penitenziario tra involuzione e progettualità*, Roma,

17 <http://www.giustizia.it>

18 <http://www.ristretti.org/Le-Notizie-di-Ristretti/enna-un-carcere-senza-sbarre-per-detenute-madri-e-bambini-negli-immobili-sequestrati-alla-mafia>

19 Circolare 12.04.99 n. 547671/10, in *Progetto buone prassi in carcere: assistenza e cura a tossico ed alcol-dipendenti*, Ministero della Giustizia, Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, Roma, 2006, p. 10.

Lefoglie.

CIOFFI F.G., (1967) *Assistenza post-penitenziaria: consigli di patronato, enti privati e rieducazione ala lavoro*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 547-552.

COCO N., (1976) *Rilievi e spunti critici sull'esecuzione penale in ragione alla riforma nel Ordinamento Penitenziario*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 439-468.

Congressi e note di cronaca, "Rassegna studi penitenziari", 1964, pp. 587-588.

CONTI U., (1936) *Il codice penale illustrato*, Milano, Jannitto Piromalli.

DE BENEDETTO M., PITTINI F. (1959) *Assistenza sanitaria sociale*, Roma, Armando.

DE MAIO B., (1975) *L'assistenza penitenziaria e post penitenziaria*, "Rassegna di studi penitenziari", pp. 479-499.

DE MAIO B., BRUNETTI G., (1974) *Nuovi orientamenti dell'assistenza ai detenuti e ai liberati*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 771-786.

DE VITO C.G. (2003) *Continuità e rotture nella storia del sistema penitenziario italiano 1943-1986*, "Italia contemporanea", 230, pp. 79-101.

DI MARIA G., (1978) *Alcune note nel art. 13 del nuovo Ordinamento Penitenziario*, "Rassegna di studi penitenziari", pp. 477-496.

Editoriale, "Rassegna studi penitenziari", 1975, pp. 443-446.

Editoriale, "Oltre il muro: notiziario dell'Apas", 2008, 2, p.1.

EMANUELE M., (1978) *Riflessioni sull'affidamento in prova al servizio sociale nella sua prima applicazione nel distretto giudiziario delle corti di appello di Palermo*, "Rassegna di studi penitenziari", pp. 657-682.

FALCHI G.F., (1935) *Diritto penale esecutivo*, Padova, Zannoni.

FARAONE G., (1941) *Eziologia e profilassi della delinquenza minorile e la difesa della razza*, "Rivista di diritto penitenziario", p. 706.

FONTANESI M., (1959) *La figura dell'assistente sociale nel istituto di osservazione di Roma Rebibbia*, "Rassegna di studi penitenziari", pp. 581-586.

FREGOLA U., (1971) *La posizione della pubblica amministrazione verso le opere di redenzione umana*, "Redenzione umana", pp. 73-80.

GAVA S., (1970) *Relazione sullo stato della giustizia*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 535-564.

GIOGGI F., (1971) *Recensione su R. Rossi: probation e parole*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 847-849.

GIOGGI G., (1965) *Assistenza penitenziaria e post penitenziaria*, "Rassegna di studi penitenziari", pp. 13-23.

– (1975) *Il nuovo Ordinamento Penitenziario*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 463-478.

Giudici di sorveglianza e consigli di patronato, "Rassegna di studi penitenziari", 1955, pp. 440-441.

GRANDI D. (1940), *Bonifica umana*, Roma, Mantellate, 2 voll.

GRANITO A. (1976) *Nuovi aspetti del regime penitenziario e problemi di applicazione della normativa*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 1-19.

Il nuovo ordinamento penitenziario, "Rassegna studi penitenziari", 1959, pp. 177-377.

L'assistenzario di Napoli per i liberati dal carcere, "Rassegna di studi penitenziari", 1956, pp. 282-283

L'attività dell'amministrazione penitenziaria nei discorsi inaugurali dei procuratori generali, "Rassegna studi penitenziari", 1970, pp. 317-416.

Le undici settimane di studi penitenziari, "Rassegna di studi penitenziari", 1956, pp 698-700.

LIVERANI P., (1982) *L'assistenza sociale e i suoi principi legislativi*, Urbino, Montefeltro, pp. 17-20

LONGHI S., (1933) *L'assistenza professionale ai liberati dal carcere*, "Rivista penale", pp. 725-728.

MAGLIA T. (1959), *Esperimenti di servizio sociale nella casa penale di Roma Rebibbia*,

“Rassegna di studi penitenziari”, pp. 729-746.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO (1931) *Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*: relazione e R. decreto 18.06.1931 n. 787 pubblicato in supplemento alla Gazzetta Ufficiale del 27 .06.1931 n. 147, Roma, Istituto poligrafico dello stato.

MODENA G., (1961) *Il ruolo del assistente sociale negli istituto penitenziari per adulti*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 597-602.

MOGLIA T., (1961) *Esperimento di servizio sociale penitenziario per adulti*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 65-75.

NEPPI MODONA G., (1976) *Appunti per una storia parlamentare della riforma penitenziaria*, “Questione criminale”, 2-3, pp. 319-372.

NICOLAI A., (1977) *Note sulla riforma penitenziaria*, “Rassegna di studi penitenziari”, pp. 531-534.

Norme sul Ordinamento Penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, “Rassegna studi penitenziari”, 1974, pp. 878-892.

ONMI, (1936) *Origini e sviluppi*, Roma, Tip. Colombo.

PADOIN F., (1964) *La specializzazione dell'assistente sociale nell'attività giudiziaria*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 277-293.

PANIZZI G., (1963) *Per il riadattamento sociale del delinquente*, “Assistenza oggi”, pp. 73-83.

– (1963) *Un esperimento di riabilitazione negli istituti pena*, “Assistenza oggi”, pp. 38-52.

– (1964) *La specializzazione dell'assistente sociale nell'attività giudiziaria*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 277-293.

PASTENA U., (1976) *Istruzione e attività scolastica, para-scolastica e di tempo libero negli istituti di prevenzione e di pena*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 769-787.

PELAGI A., (1963) *Recensione su Di Marco E., Per un moderno servizio sociale*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 658-661.

PIROMALLI S., (1996) *Premessa*, in Cellentani O., Piromalli S., *Tra carcere e territorio*, Angeli, Milano, pp. 15-23

PIZZICOLI G., (1977) *L'affidamento in prova*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 49-70.

PONTI G., (1964) *I servizi sociali nell'ambito degli ordinamenti penitenziari*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 629-642.

– (1968) *Il trattamento dei criminali adulti mediante la tecnica del group work*, “Quaderni di criminologia clinica”, 1968, 1, pp. 115-180.

Primo corso nazionale per religiose nelle carceri, “Rassegna di studi penitenziari”, 1957, pp. 440-441

QUAGLIANA P., (1957) *Relazioni sull'assistenza ai liberati dal carcere, ai detenuti e alle loro famiglie al 31.10.54*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 621-644.

REALE O., (1966) *Presentazione al D.lgs sulla riforma dell'ordinamento penitenziario*, “Rassegna studi penitenziari”, pp.153-155.

Relazione al disegno di legge sul ordinamento penitenziario, “Rassegna studi penitenziari” supplemento luglio-agosto 1960.

RESI B., (2009) *Diversità culturale e principio di uguaglianza procedura penale*, “Rassegna penitenziaria e criminologica”, 1, pp. 31-43.

RICCIO S., GIOGHI F., (1972), s.t., “Rassegna studi penitenziari”, pp. 1-64.

RIZZO F., (1962) *L'inserimento del assistente sociale nel carcere giudiziario femminile*, “Rassegna studi penitenziari”, pp. 479-486.

ROCCO E., (1954) *Gli uffici di servizio sociale del Ministero della Giustizia*, “Rassegna di studi penitenziari”, pp. 737-743.

RUIZ T., (1955) *Religione e servizio sociale*, “Rassegna di studi penitenziari”, p. 773.

SARNO V., (1978) *Consiglio di aiuto sociale*, “Rassegna di studi penitenziari”, pp. 15-19.

Sospensione condizionale della pena, “Redenzione umana”, 1971, pp. 321-322.

Seconda mostra documentaria di assistenza sociale a Napoli, (1959), "Rassegna di studi penitenziari", pp. 601-602.

STURNIOLO I., (1972) *Il vecchio e il nuovo della rieducazione in istituto*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 559-564.

– (1976) *La competenza e la figura del educatore penitenziario previste nel nuovo Ordinamento Penitenziario*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 189-210.

TANA A., (1970) *La riforma carceraria*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 455-486.

TESSORI G., (1968) *La corrispondenza dei detenuti*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 45-65.

Testo della relazione al Ordinamento Penitenziario, "Rassegna studi penitenziari", 1971, pp. 201-289.

TRAVERSI V., (1972) *Un esperimento di group counselling*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 591-602.

VELLERI M., (1970) *Recensione a M. Scaduto: le carceri della vicaria di Napoli nel '600*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 798-800.

– (1972) *Recensione su V. Marolda: la protesta dei detenuti nel quadro della contestazione dei giovani*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 102-105.

VELOTTI G., (1966) *Il problema penitenziario in Italia*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 163-183.

– (1968) *Il consiglio di patronato per i liberati dal carcere*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 411-428.

– (1975) *La disciplina penitenziaria*, "Rassegna studi penitenziari", pp. 447-462.

Nomografia

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA: art. 27 "Finalità rieducativa della pena"

LEGGI ORDINARIE: art. 133 c.p.; art. 142 c.p.; 163 c.p.; art. 605 c.p.p.;

L. 26.06.1904 n. 267 "Sospensione condizionale della pena"

L. 09.05.1932 n. 547 "Disposizioni sulla riforma penitenziaria"

L. 25.07.1956 n. 888 "Modificazioni al R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404, convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835, sull'istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni"

L. 20.02.1958 n. 75 "Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui"

L. 03.04.58 n. 535 "Istituzione delle scuole elementari carcerarie"

L.16.07.1962 n. 1085 "Ordinamento degli uffici di servizio sociale e istituzione dei ruoli del personale del predetto servizio"

L. 12.02.1975 n. 6 "Norme in tema di liberazione condizionale"

L. 26.07.1975 n. 354 "Ordinamento Penitenziario e misure alternative alla detenzione"

L. 12.01.1977 n. 1 "Modificazioni alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario, e all'art. 385 del codice penale"

ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE:

D.M 15.01.1957 "Istituzione del reparto Coordinamento e finanziamento delle attività assistenziali, carcerarie e post-carcerarie"

R.D. 13.01.1862 n. 413 "Regolamento Generale per le Case di Pena del Regno"

R.D. 01.02.1891 n. 260 "Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e per i riformatori del Regno"

R.D. 19.10.1922 n. 1440 "Istituzione di un diploma al merito della redenzione sociale"

R.D. 18.06.1931 n. 787 "Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena"

R.D. 20.07.1934 n. 1404 "Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni"

D.L. 19.07.1960 "Norme sull'ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile"

D.L. 12.01.1966 n. 1516 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà"

D.L. 28.10.1968 n. 284 "Protezione dei minorenni, prevenzione e trattamento della delinquenza minorile"

D.L. 28.10.1968 n. 285 "Norme sull'ordinamento penitenziario"

D.L. 31.10.1972 n. 2624 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà"

D.M. 24.09.1976 "Concorso per esami a duecento posti di assistente sociale"

D.M. 21.04.1977 "Programmi di esame dei concorsi per l'ammissione e il passaggio nelle carriere direttiva e di concetto del servizio sociale degli istituti di prevenzione e di pena per gli adulti e per il passaggio nella carriera di concetto degli educatori degli adulti degli istituti di prevenzione e di pena"

D.P.R. 24.07.1977 n. 616 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382"

FONTI INTERNAZIONALI: "Regole minime per il trattamento dei detenuti" approvato il 30 agosto 1955 dal I Congresso internazionale dell'ONU per la prevenzione del delitto e il trattamento dei delinquenti.

ORDINANZE: Circolari 09.11.57 n.847/3320; 11.04.57 n.800/3273; 21.10.64 n. 1458/3916; 20.08.75 n. 2251/4706; 01.10.75 n. 2258/4713; 07.10.75 n. 2262/4717; 03.07.76 n. 2338/4792; 31.07.76 n. 2351/4805; 31.01.77 n. 511865/11-5; 02.01.74 n. 299464/12; 12.04.99 n. 547671/10;

Dittografia

<http://www.lombardiabeniculturali.it/archivi/profilo-istituzionali/MIDL00020A/>

<http://www.lombardiabeniculturali.it/archivi/profilo-istituzionali/MIDL000284/>