

Dal Penale al sociale: quale giustizia, quale pena, quali servizi?

Pescara 30-31 marzo 2007

Relazione del Magistrato di Sorveglianza di Pescara M. R. Parruti

Art. 72 ordinamento penitenziario. Centri di servizio sociale.

Nelle sedi degli uffici di sorveglianza sono istituiti centri di servizio sociale per adulti.

Il Ministro per la grazia e giustizia può disporre, con suo decreto, che per più uffici di sorveglianza sia istituito un solo centro di servizio sociale stabilendone la sede.

I centri di servizio sociale dipendono dall'amministrazione penitenziaria e la loro organizzazione è disciplinata dal regolamento.

I centri a mezzo del personale di servizio sociale, provvedono ad eseguire, su richiesta del magistrato di sorveglianza o del tribunale di sorveglianza, le inchieste sociali utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza e per il trattamento dei condannati e degli internati, nonché a prestare la loro opera per assicurare il reinserimento nella vita libera dei sottoposti a misura di sicurezza non detentive.

I centri prestano inoltre, su richiesta delle direzioni degli istituti, opera di consulenza per favorire il buon esito del trattamento penitenziario. Svolgono, infine, ogni altra attività prevista dalla presente legge che comporti interventi di servizio sociale.

Nuovo testo. Art. 72. Uffici locali di esecuzione penale esterna.

1 Gli uffici locali di esecuzione penale esterna dipendono dal Ministero della Giustizia e la loro organizzazione è disciplinata con regolamento adottato dal Ministro ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni.

2. Gli Uffici:

a) svolgono, su richiesta dell'autorità giudiziaria, le inchieste utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza;

b) svolgono le indagini socio- familiari per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione ai condannati;

c) propongono all'autorità giudiziaria il programma di trattamento da applicare ai condannati che chiedono di essere ammessi all'affidamento in prova o alla detenzione domiciliare;

d) controllano l'esecuzione dei programmi da parte degli ammessi alle misure alternative, ne riferiscono all'autorità giudiziaria, proponendo eventuali interventi di modificazione o di revoca;

e) su richiesta delle direzioni degli istituti penitenziari, prestano consulenza per favorire il buon esito del trattamento penitenziario;

f) svolgono ogni altra attività prescritta dalla legge e dal regolamento.

2. I riferimenti ai centri di servizio sociale per adulti contenuti in disposizioni di leggi e di regolamenti si intendono effettuati, dalla data di entrata in vigore della presente legge, agli uffici locali di esecuzione penale esterna.

3. Le risorse e il personale previsti per i centri di servizio sociale per adulti alla data di entrata in vigore della presente legge sono destinati agli uffici locali di esecuzione penale esterna di cui al comma 1.

4. dalle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Con la legge 27 luglio 2005 n. 154 cosiddetta legge Meduri si è avuta la trasformazione dei Centri di servizio sociale per adulti (CSSA) in Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE). Volevo nel mio intervento partire analizzando le novità della modifica, nell'ambito di quella che è la funzione dei vecchi Cssa e dei nuovi Uepe nell'esecuzione della pena.

Le novità:

1) Il primo comma presenta un'innovazione di grande incidenza amministrativa: nella vecchia stesura c'era " nelle sedi di uffici di sorveglianza sono istituiti centri di servizio sociale per adulti": il dato rilevante è lo scioglimento del vincolo di sede. Dal 1975 infatti, i centri potevano avere sede solo ove era istituito un ufficio di sorveglianza .

Si trattava di una soluzione coerente con la natura delle prime misure alternative.

Infatti, le prime strutture di assistenza alle famiglie dei condannati anche per il periodo successivo alla liberazione erano come patronati presso le Procure della Repubblica e dunque presso il giudice di sorveglianza, ed era perciò logico collegare i Centri che collaborano con il magistrato di sorveglianza a quest'ultimo organo.

C'era inoltre, la ragione che gli stessi uffici di sorveglianza allora creati, erano stati distribuiti per lo più in relazione alle maggiori sedi penitenziarie, ove cioè più grande era la concentrazione dei detenuti, dal momento che l'attività dei Centri si focalizzava sulla consulenza all'Istituto penitenziario.

Quasi nessuna di questa ragioni è oggi più vivente. La magistratura di sorveglianza infatti, concentra la sua attività su una vera funzione giurisdizionale ed agisce quale ispettore del mondo detentivo in modo meno intenso.

In secondo luogo, dopo la legge Simeone la più parte delle misure alternative, soprattutto l'affidamento in prova al servizio sociale, sono applicate prescindendo da un periodo di detenzione, sicché anche il legame operativo con il carcere riduce la sua preminenza.

1bis) Si prevede per gli stessi motivi, che gli uffici locali di Esecuzione penale esterna dipendano dal Ministero della Giustizia e non più dall'Amministrazione penitenziaria e che la organizzazione dei nuovi uffici sia disciplinata con semplici decreti ministeriali, (sotto un profilo sistematico l'organizzazione degli uffici di governo, già dal 1988, con la legge 400, si era separata dalla riserva di legge, così che la possibilità di ricorrere al regolamento organizzativo previsto dall'art. 17 della legge citata, costituisce allineamento alla regola generale e cessazione di un'eccezione non più ragionevole.

2) Le lettere a, b, ed e, confermano le attribuzioni in materia di indagini, istruttorie e consulenza per la magistratura in materia di misure di sicurezza e di applicazione di misure alternative ai condannati e per gli istituti penitenziari per favorire il buon esito del trattamento penitenziario: in realtà, non cambia nulla, e peraltro, va registrata la migliore esposizione dei compiti attribuiti.

3) Il comma 2 lett. D dell'art. 72 novellato prevede che incomba sugli UEPE l'obbligo di controllo dell'esecuzione dei programmi da parte degli ammessi alle misure alternative ed hanno anche il dovere di riferire direttamente all'autorità giudiziaria, anche proponendo eventuali interventi di modificazione o di revoca delle misure stesse. Sembrerebbe che non ci si limiti a confermare l'obbligo di controllo peraltro sussidiario, già incombente sui CSSA, ma lo si afferma come obbligo primario e autonomo (ne parleremo).

In realtà, neppure in relazione a tale attribuzione contenuta appunto nella lettera d, "controllano l'esecuzione dei programmi..." paiono introdotti elementi di vera novità, poiché i compiti esplicitati sono già disciplinati nelle norme istitutive delle singole misure alternative (si pensi all'art. 47 o.p. commi 10 e 11 : comma 10. Il servizio sociale riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto. Comma 11: L'affidamento è revocato qualora il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appaia incompatibile con la prosecuzione della prova.)

Va però notato che si fa chiaramente menzione del controllo dei programmi (e non solo genericamente dell'esecuzione della misura) che rende concreta un'attività di controllo ed assistenza.

Si è dunque, senz'altro introdotta una maggiore concretezza al controllo, parlando di controllo di programmi.

Può affacciarsi il problema se con la lettera d, agli uffici sia stato attribuito un potere di controllo anche sulle misure di detenzione domiciliare ordinaria, sulle quali lo stesso controllo spetta, come noto, alle polizie territoriali. Al riguardo si può osservare che avendo le forze di polizia un potere generale di controllo e di prevenzione, si potrà al più parlare di affiancamento nel controllo.

4) Comma 2 lett. C) in caso di concessione delle misure alternative dell'affidamento in prova al servizio sociale e della detenzione domiciliare, il programma di trattamento verrà proposto dagli UEPE e non più dunque dal direttore del carcere che era competente per i casi di ammissione dallo stato detentivo.

È invece, alla lettera c che troviamo un'innovazione di grande pregio, (peraltro allo stato ancora non attuata) la norma infatti, assegna agli uffici il potere di proposta dei programmi di trattamento da applicare ai condannati che chiedono di essere ammessi all'affidamento in prova ed alla detenzione domiciliare.

Non si fa parola dei semiliberi perché essi, mantenendo lo stato di detenuto, vedono formato il programma di trattamento dall'equipe dell'istituto: in questo caso l'ufficio è perciò presente attraverso la consulenza di cui alla lettera e.

Nei rapporti con la sorveglianza è perciò importante sottolineare che al magistrato competerà non più la produzione del programma di trattamento, quasi come parte dell'ordinanza di ammissione all'affidamento in prova al servizio sociale, ma un diverso potere di verifica della non violazione dei diritti e la relativa rimozione, così come prevista nell'art. 69 o.p. (così come accade ad esempio, per il programma del semilibero proposto dal carcere).

Alla competenza alla produzione dell'atto attribuita al solo giudice, succede dunque il potere dell'ufficio di formare l'atto, ed il potere del giudice di valutare la legittimità dei vincoli posti al condannato nel programma.

Quello che l'Ufficio deve porre in essere è dunque, un atto amministrativo perfetto, vincolato quanto all'efficacia dall'accessione di un atto giudiziario, che nel caso del detenuto è il decreto di approvazione del magistrato di sorveglianza, e nel caso del condannato che aspiri alla misura alternativa sarà in prima battuta, l'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza e più avanti il decreto dell'ufficio di sorveglianza (ad es. per l'affidamento il decreto di eventuale modifica delle prescrizioni ex art. 47 comma 8) a mente degli artt. 47 e seguenti dell'o.p.

La novità che è stata così introdotta vorrebbe cioè, innalzare e qualificare l'intervento di servizio sociale e più ampiamente degli uffici, con un accrescimento auspicabile di buon esito (conoscendo l'assistente sociale meglio il caso soprattutto all'esterno, maggiori dovrebbero essere le possibilità di esito positivo della misura.)

Le osservazioni che sono state avanzate a prima lettura, contro questa nuova normativa concernono il fatto che apparentemente nulla è modificato, eccetto la terminologia utilizzata, ma in realtà, viene posto l'accento solo sull'esecuzione della pena e quindi sul controllo a scapito della funzione di reinserimento curata dagli assistenti sociali e si è espresso il timore da più parti che questo intervento legislativo possa essere un primo passo verso un cambiamento di rotta in tal senso.

Si è detto ciò soffermandosi probabilmente sul potere di controllo già detto, inserito esplicitamente, e sull'eliminazione dell'inciso "nonché a prestare la loro opera per assicurare il reinserimento nella vita libera dei sottoposti a misure di sicurezza non detentive" presente nel vecchio testo dell'art. 72 op. e non nella nuova stesura.

C'è però da dire che in realtà, in primo luogo, dal punto di vista squisitamente letterale, dell'opera del Uepe per le misure di sicurezza si occupa l'attuale lett. A del nuovo testo, che si

riferisce alle misure di sicurezza nel loro complesso e dunque, anche a quelle non detentive, ed in secondo luogo, che l'eliminazione di quell'inciso esplicito sul reinserimento, ha lasciato il posto ad una dettagliata lettera c e d dello stesso articolo, nelle quali si è prevista tutta la complessità dell'opera che gli uffici Uepe dovranno svolgere per le misure alternative che è fatta di proposte di programmi e di controllo, come abbiamo detto.

Per comprendere se ci sono novità cerchiamo di capire allora, cosa sia questo controllo. Di cosa si tratta? Ci si potrebbe porre questa domanda: l'assistente sociale che tratta il caso ad esempio, del singolo affidato, può esercitare contemporaneamente la funzione di controllo ed aiuto che il mandato istituzionale rimette alla sua competenza, ovvero l'assolvimento delle funzioni di solo aiuto gli impedisce una qualsiasi azione di controllo?

La distinzione delle due funzioni in realtà, riflette un modo astratto di considerare il problema : infatti, se si ha riguardo alla pratica operativa, risulta evidente che nei confronti di una persona che sia in difficoltà nell'esercitare un controllo efficiente sul proprio comportamento, (e che quindi va aiutata in primis nel rispetto delle prescrizioni, o meglio, a partire dal rispetto delle prescrizioni dettategli come condizione di libertà), l'aiuto offerto non può fare a meno di comprendere anche la verifica delle difficoltà che la persona ha in rapporto agli obblighi di comportamento assunti, e la valutazione dei problemi che vi sono connessi. – La prescrizione ed il suo controllo diventa occasione di approfondimento e di conoscenza del caso-

Nel momento cioè, in cui l'assistente sociale controlla qualcuno non può non farlo alla luce di quello che lui stesso è, e dunque analizzando le eventuali difficoltà a rispettare gli obblighi, fornendo dunque, in questo la sua professionalità specifica.

Ciò che conta dunque, è che tale controllo non si esaurisca nella contestazione dell'infrazione eventualmente commessa, ma rappresenti il punto di avvio o comunque una tappa di un percorso diretto a sostenere il condannato nel rispetto della realtà che lo riguarda e nella ricerca delle soluzioni più adatte.

Si comprende bene come in questa azione l'assistente sociale svolge un ruolo di grande significato, (controllo è anche quello di polizia ma dai contenuti tutti diversi) non solo per i contenuti tecnici che assicura nel corso del trattamento, ma anche per la possibilità che ha di comunicare una considerazione positiva nei confronti del condannato e delle sue capacità di "rilancio", sempre che questi affronti il programma trattamentale con autentica accettazione e rispetto.

A questo punto è bene tener presente la norma principe dell'esecuzione penale e cioè l'art. 27 della Cost. cui le singole misure vogliono dare attuazione, laddove chiarisce che le pene "tendono alla rieducazione del condannato".

La pena nel comune sentire e spesso dagli stessi operatori penitenziari è vista come qualcosa di assolutamente e radicalmente negativo, nel quale non c'è nulla di positivo che vada salvato. La funzione della pena invece, nel nostro sistema non è pura retribuzione non si esaurisce nel puro contro bilanciamento di una colpa, ma deve tendere a mettere in moto la libertà del colpevole.

La norma usa il verbo "tendere", proprio perché la rieducazione non ha nulla di automatico, passa attraverso la libera decisione del colpevole ed è un percorso consapevole che il condannato se vuole, deve accettare ad al quale deve partecipare con tutta la sua libertà.

Si parla a proposito dei magistrati di sorveglianza di giudici che lavorano su una scommessa sul futuro... proprio perché c'è dentro, è in ballo tutto il rischio della libertà del condannato. (Capite che quando si parla di libertà è non soltanto di movimento, ma anche di scelta).

A questa funzione della pena occorre però, educare anche la società che spesso vede la sanzione come una giusta vendetta da applicare al colpevole, poiché non dobbiamo mai dimenticare come è stato autorevolmente detto (da Silvia Giacomoni) che il carcere e dunque la pena, è pena per certi gesti compiuti che non andavano compiuti, ma la persona non è mai tutta nei gesti che compie, buoni o cattivi che siano ...

Occorre comprendere noi stessi e far comprendere poi alla società civile che questa attenzione al cambiamento ed all'emenda del colpevole non è solo nell'interesse del colpevole, ma è

un'attenzione al bene comune, perché la società rieducando recupera un membro alla vita sociale, evitando così ulteriori devianze e costi futuri ed è bene anche per la persona offesa che nella solidarietà sociale e nel recupero del condannato può trovare solo ed adeguato risarcimento anche in termini di sicurezza sociale.

Fallace dunque, è in questo senso la contrapposizione tra rieducazione e prevenzione (la tutela del colpevole non è altra cosa rispetto alla tutela della vittima e della società intera): di solito pensiamo che il creditore dell'obbligo rieducativo sia il soggetto che ha commesso il reato, mentre il creditore principale dell'attività rieducativa è proprio la società, poichè dall'attività di rieducazione, seria effettiva ed adeguata, trarrà il beneficio della diminuzione del crimine.

Nel tempo si sono succedute disposizioni che hanno esteso la possibilità di accesso a misure extramurarie (proprio in attuazione di questa tendenza a negare l'afflittività della pena e ad uscire dal carcere): basti pensare alla legge Simeone che già dal 1998, che ha previsto che salvo il caso dei delitti più gravi e delle pene superiori a tre anni, la pena vada sospesa.

Disposizione in tal senso è stato il cosiddetto "indultino" previsto dalla legge 207 del 2003, così come la legge n. 49 del 2006 che ha previsto che il magistrato di sorveglianza possa concedere la sospensione della pena e l'affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari a coloro che sono detenuti, prima e nelle more del giudizio innanzi al Tribunale di Sorveglianza, allargando peraltro, la possibilità di concessione della misura di cui all'art. 94 d.p.r. 309-90 anche a coloro che hanno un residuo pena di anni sei di reclusione per i reati cosiddetti non ostativi, a da ultimo nella stessa direzione è l'indulto concesso con legge n. 241 del 2006.

Ma il problema, come correttamente è stato ben evidenziato da chi ha organizzato questo convegno, non è tanto uscire a tutti costi dal carcere, ma è comprendere cosa è il carcere stesso e la sua funzione.

Dopo aver passato un po' di ore in carcere o comunque a contatto con chi ha una pena da scontare, ci si rende conto che occorre in questo percorso innanzitutto, che il colpevole sia aiutato ad una presa di coscienza della colpa commessa, poichè è invece, normale sentire l'accaduto, il crimine commesso e la stessa espiazione come un'ingiustizia subita da altri (vittima del reato, giudice, operatori penitenziari, vita stessa).

Invece, solo la presa di coscienza della colpa può far rendere conto dell'errore commesso e della necessità di un cambiamento (lo si scorge in tutti coloro che si sono "rieducati"), e dunque disporre ad un'espiazione che sia percepita come tempo nel quale recuperare quanto con il crimine si è rotto o incrinato

Ed in secondo luogo, per dare vita e concretezza al nostro concetto di rieducazione, occorre accompagnare il condannato nel recupero dei suoi affetti e della sua capacità di impegnarsi attraverso il lavoro, peraltro così scarso e difficile da reperire, così da poter ritrovare il gusto di interagire con la realtà (tutte le attività di cosiddetto reinserimento sono volte a questo).

Non dimentichiamo infatti, che chi ha commesso un reato, sia contro il patrimonio che contro la persona, ha violato il rapporto corretto con il reale che dunque, deve essere aiutato a vivere, per un vero recupero e reinserimento nel tessuto sociale.

Dico queste cose, proprio perché è importante che coloro che entrano a contatto con il condannato (operatori penitenziari o assistenti sociali o magistrati) concorrano nel favorire questa accettazione in primo luogo, della colpa commessa e dunque della giustizia dell'espiazione per una vera riappropriazione del reale e del suo senso.

Rieducazione dunque, come presa di coscienza della assoluta necessità del cambiamento.

Centrale dunque, è la necessità che il condannato incontri persone positive, impegnate nel loro ambito.

A questo fine, rispondendo alla domanda che ci siamo fatti, anzi appare a dir poco opportuno che le funzioni di controllo ed aiuto siano svolte in modo integrato da un unico operatore, poichè solo in un processo unitario del genere, il condannato può sperimentare come l'autorità che esercita il controllo non lo svolga in modo repressivo e formale, ma dimostrando nei fatti l'intenzione di fornire un aiuto di fronte alle difficoltà incontrate, a cominciare da quelle che

sono determinate da una inadeguata capacità di autocontrollo rispetto alle prescrizioni da osservare.

L'attività di controllo dunque, non è mera rilevazione e contestazione dell'infrazione, ma costituisce anche un'occasione per vedersi in azione, e cercare possibili soluzioni, rispetto alle quali il condannato è chiamato ad assumere un atteggiamento costruttivo.

Una circolare dell'Amministrazione penitenziaria ha esplicitato, sin dall'avvio dell'esperienza operativa dei Centri di Servizio sociale, che il controllo esercitato ha una natura e funzione sua propria "... Sembra opportuno sottolineare che tale metodologia di controllo, come l'esperienza del servizio sociale ha dimostrato, si pone rispetto al tradizionale controllo di polizia in termini diversi e non va quindi riguardato- in principio- come qualcosa di meno efficace".

È chiaro che perché il controllo così precisato, possa essere esercitato efficacemente, così come la predisposizione dei programmi di trattamento possa avere una efficacia maggiore a i fini di un reale reinserimento, occorre che vengano rispettati da parte di tutti coloro che concorrono alla formazione della misura, due presupposti fondamentali:

1) che la relazione stabilita con l'assistente sociale risulti tale da assicurare un elevato livello di conoscenza circa la situazione personale e familiare dell'affidato o comunque del soggetto a misura, in modo che gli incontri ed i colloqui siano frequenti e significativi e non semplici adempimenti formali, privi di contenuto reale (altrimenti viene meno la funzione di controllo ma anche la funzione stessa della misura) e dunque, in una parola che l'operatore si implichi nella vicenda personale del condannato (capite che dunque potenziando il controllo si è voluto in realtà, a parere mio, potenziare il cuore della vostra funzione!);

2) d'altro canto, occorre che il condannato che acceda alla misura alternativa sia solo colui che dà sufficienti garanzie di sé e del proprio comportamento (ed in questo senso è ad esempio la legge ex Cirielli);

Si comprende allora, come l'aver precisato alla lettera d la funzione di controllo che l'UEPE dovrà svolgere non appare assolutamente riduttiva rispetto all'attività di reinserimento sociale, né in contrasto con l'attività propria dell'assistente sociale, ma anzi voglia valorizzarla appieno. Così come già si è detto, anche l'attività di proposta all'autorità giudiziaria dei programmi di trattamento di cui alla lett. C, appare in linea con tale piena valorizzazione dell'attività degli Uffici e di coloro che in essi lavorano. A tutti buon lavoro.

Relazione di P. Tarozzi direttore Uepe di Modena

Non c'è dubbio che in questi stessi trent'anni il tema della sicurezza è entrato progressivamente a far parte del vocabolario della comunicazione politica, mostrando capacità di supplire efficacemente altri linguaggi ma senza che ciò sia stato accompagnato da una equivalente crescita nelle politiche di sicurezza.

Nel documento approvato dalla riunione di Presidenza del Forum generale italiano per la sicurezza urbana nel giugno del 2005, viene offerta una definizione di "politiche di sicurezza" che riporto: "Le politiche di sicurezza riguardano l'intera popolazione, la qualità delle relazioni sociali e interpersonali, la qualità dell'ambiente urbano, mentre le politiche criminali riguardano solo la prevenzione e repressione di determinati comportamenti personali qualificati come reati. In sostanza, le politiche criminali sono solo una parte, più o meno rilevante a seconda dei contesti, delle politiche di sicurezza." L'equivoco nasce dal fatto che in Italia, anche per mancanza di esperienze diverse, per politiche di sicurezza si finisce per intendere le sole politiche di prevenzione e repressione della criminalità, tradotte in 'sicurezza pubblica' o 'pubblica sicurezza'.

Le politiche di sicurezza includono quindi anche le politiche di prevenzione e repressione della criminalità, ma non si esauriscono in queste.

In una recente pubblicazione un articolo curato dal Consigliere Turrini inserisce l'esecuzione delle misure alternative tra le modalità per concorrere alla sicurezza dei cittadini introducendo

soluzioni ed accorgimenti per contenere l'allarme sociale connesso ai rischi di possibili fallimenti.

“Prendiamo atto – per citare l'autore - che l'ampliamento delle misure alternative non riduce il controllo sociale della devianza e non riduce perciò la sicurezza dei cittadini. Esse, semmai aggiungono ad uno strumento costoso e perciò limitato uno strumento più fine e molto meno costoso., per punire gli illeciti in un modo ricostruttivo della persona”.

“La misura alternativa chiede alle agenzie incaricate della sua esecuzione una forte attività di pensiero e di responsabilità propositiva verso la società. Sulla sua efficacia, è valutata non solo l'amministrazione penitenziaria, ma, se si riconoscono i grandi numeri interessati, l'intera risposta dello Stato al crimine....Anche se la situazione normativa è consolidata, l'intero sistema sembra rimesso in discussione se causa occasioni di preoccupazione all'opinione pubblica, soprattutto quando il condannato in misura alternativa commetta atti violenti. Nascono, allora, forti sentimenti di indignazione e denunce.”

Se il rischio non è eliminabile “ ci sono strumenti per ridurre la loro frequenza e comunque per dare alla società un chiaro segno di attenzione a quella preoccupazione, che ne riduca l'impatto negativo” La necessità di sintesi costringe a restringere la restituzione delle osservazioni del consigliere Turrini alla soluzione da lui argomentata sulla base della distinzione teorica di un controllo di regolarità “che consiste nella verifica della presenza e della condotta nei tempi e nei luoghi prescritti al condannato: ...fattuale ed istantaneo e di un controllo del processo di reinserimento sociale del condannato, che riguarda profili più complessi quali la personalità, le condizioni specifiche, la risposta agli stimoli e l'esistenza degli stessi supporti sociali...un controllo che è un giudizio di sintesi e richiede un tempo adeguato. I due tipi di controllo sono decisamente diversi e mi sembra perciò possibile attribuirli ad agenzie o professionalità diverse.”

Un richiamo all'esecuzione penale esterna, agli Uffici di esecuzione penale esterna, dove anche quelli più avveduti ed attivi approcciano il problema nella ottica possibile per la cultura dei servizi sociali, cioè quella dell'aiuto, dell'assistenza, della presa in carico dei soggetti portatori di disagio e del conflitto confidando che più prevenzione sociale si traduce anche in più sicurezza e assicurazione sociale. Una progettualità quindi costruita sul versante tradizionalmente più consono alle politiche di prevenzione sociale, anche ed ulteriormente arricchite dagli apporti offerti dalle risorse della riduzione del danno e della riparazione sociale in una logica proattiva di valorizzazione delle risorse e di governo dei problemi attraverso pratiche di inclusione sociale non disgiunte però dalla dimensione del controllo, controllo agito, secondo l'impianto normativo vigente dagli assistenti sociali.

Come non registrare però la contraddittorietà dell'approccio ai problemi: a volte si è invocato il controllo, la mano dura, altre volte la presa in carico ed il sostegno, e questo è corretto, sarebbe corretto, perché i problemi, compresi i problemi della penitentiaria, sono diversi e diverse devono essere anche le risposte. Ma è mancato il bisogno di spiegare all'opinione pubblica la ragione delle diversità negli approcci e nelle soluzioni prospettate. Il persistere nel considerare qualsiasi misura eseguita fuori dal carcere come non pena è un difetto di comunicazione che crea una pericolosa confusione e, senza coerenza, perverte la funzione pedagogica del messaggio che da mezzo di produzione di consenso diventa ragione di ulteriore dissenso ed allarme sociale.

A trent'anni dalla costituzione dei CSSA, oggi rinominati UEPE, viene da chiedersi se i problemi che attraversa l'area dell'esecuzione penale esterna si collocano a livello politico, vale a dire per la difficoltà della politica di assumere il tema del governo della giustizia, ed in essa dell'esecuzione delle pene, o anche a livello di azione amministrativa, tanto da determinare un'ulteriore sinergia negativa.

Il sistema dell'esecuzione delle pene, così intrecciato al sistema della sicurezza ed ancora di più all'emergenza securitaria determina la produzione di input politici non immediatamente congruenti al sistema di attivazione amministrativa. L'ipotesi più ricorrente si presenta nei confronti di domande di azione amministrativa complesse – quali le misure alternative alla

detenzione - che comportano una radicale trasversalità rispetto all'assetto ed alla distribuzione delle competenze esistenti.

Si potrebbe dire che il governo dell'esecuzione delle pene necessita di progettualità originali che si costruiscono disarmonicamente rispetto all'assetto amministrativo ed alla distribuzione delle competenze presenti.

D'altro canto l'ipotesi che ricorrentemente viene lanciata di "passare al territorio" si misura oggi con l'esperienza delle città italiane ed in particolare nelle c.d. aree metropolitane che come dice Pavarini "incontrano alcune emergenze che sono proprie di tutto il mondo occidentale (crisi del sistema della giustizia penale, diffondersi di sentimenti di deprivazione relativa, nuove povertà, crisi identitaria nei confronti degli immigrati, microcriminalità predatoria diffusa, ecc.)" città collocate in un paese che "impatta con questi problemi in maniere naive, privo di ogni memoria di politiche di controllo sociale, semplicemente perché esse non sono mai state prodotte. Esse non hanno mai fatto parte delle politiche dello stato sociale: in Italia il controllo sociale è sempre stato affidato al solo sistema penale". Il tema della sicurezza rischia di diventare sempre più il contenitore di risulta dei problemi non altrimenti risolti dall'azione amministrativa ordinaria. Qualsiasi problematicità, se ed in quanto irrisolta, rischia di costruirsi socialmente come questione securitaria. Le città sono e sempre più saranno chiamate a rispondere alle domande di sicurezza dei cittadini perché di fronte a qualsiasi problema connesso alla sicurezza questi si rivolgono prevalentemente al sindaco, a chi democraticamente ha il governo della città. A fronte di questa forte esposizione - è il dibattito di questi giorni, dei sindaci Moratti, Cacciari, Chiamparino ecc - sui temi della sicurezza le amministrazioni comunali si proclamano povere di competenze. Se in passato ai sentimenti diffusi di insicurezza - che altro non sono che manifestazioni di bisogni insoddisfatti - si cercava di dare risposta nel potenziare ulteriormente i servizi oggi l'insicurezza si diffonde proprio perché sono entrate in crisi le politiche di welfare, e gli spazi volti a favorire l'inclusione sociale attraverso politiche di redistribuzione della ricchezza, già assai limitati, segnalano ulteriori restrizioni.

La distinzione tra politica dell'ordine pubblico e politica di sicurezza a livello cittadino è difficile, forse possibile a livello teorico, ma purtroppo solo teorico.

Nelle realtà - come quella italiana - in cui la titolarità delle competenze di ordine pubblico non appartiene a chi ha il governo democratico della città si pone oggi confusamente la questione dell'"integrazione" di competenze, servizi e culture non solo diverse, quanto funzionalmente "distinte". Il governo del bene pubblico della sicurezza nelle città già oggi si costruisce nella condivisione e successiva integrazione di competenze, poteri, professionalità diverse e distinte, attraverso un'azione concertata tra servizi comunali e Polizie di Stato, ispirandosi ad un modello integrato di sicurezza.

"La questione sicurezza è essenzialmente una costruzione sociale che può essere governata solo ed in quanto "de-costruita", in cui tutti gli attori sociali siano capaci di assumere anche il punto di vista "dell'altro" e non solo "del sé". Il che significa educare chi è diseducato a quelle virtù civiche fondamentali del rispetto delle regole, della tolleranza e della solidarietà e soprattutto della "pazienza democratica" Bisogna "fare di necessità virtù": pur nella distinzione di funzione e di competenze, polizie di Stato e servizi comunali (ma non ometterei neppure il Potere giudiziario) devono trovare le modalità più appropriate per operare in maniera coordinata, facendo riferimento al governo unitario sia delle politiche della sicurezza che delle politiche di prevenzione e repressione della criminalità." La scelta di operare attraverso "politiche integrate di sicurezza" è quindi una necessità a cui si associa l'esigenza di un'azione di prevenzione criminale che privilegia la dimensione locale, la più decentrata possibile.

Nella pratica i Contratti o Protocolli di sicurezza sono intese - per altro ritenute ancora insufficienti - volte ad integrare l'azione delle Polizie di Stato con quelle della Polizia Municipale; a introdurre momenti di formazione congiunta tra agenti delle Polizie di Stato, della Polizia Municipale e operatori dei servizi sociali; a promuovere iniziative congiunte sul fronte dell'educazione alla legalità; ad assicurare una reciproca informazione su dati di comune

interesse. Iniziative alle quali anche nell'ambito delle azioni promosse con Fondi Sociali Europei finalizzate alla diffusione delle buone prassi hanno partecipato, a livello locale, anche gli UEPE.

La questione non è unicamente di coordinamento tra servizi e agenzie diverse, che peraltro è già di per sé un problema organizzativo di non sempre semplice gestione. Il profilo più problematico è dato dalla disomogeneità tra le missions (unitamente alle prassi "rodiate") dei singoli servizi e il "senso nuovo" che l'azione di governo della sicurezza a quelle imprime.

I dilemmi che fronteggia oggi chi è al governo delle città hanno molto in comune con le tensioni, le attese ed i contrasti che circolano sott'acqua nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

I CSSA ieri, oggi gli UEPE, nell'esecuzione delle misure alternative sono da sempre territorio di confine:

- territorio di confine tra istituto penitenziario e territorio, nel lento affermarsi dell'esecuzione delle pene in comunità gestite nell'anonimato, anche se in grado di produrre sicurezza, per la circostanza che le misure alternative alla detenzione non incontrano consenso sociale perché sottaciute e non presentate come immediatamente utili a garantire più sicurezza né in grado di produrre sentimenti collettivi di sicurezza

- territorio di confine tra politiche di inclusione e politiche di sicurezza in cui l'agire professionale del servizio sociale pur assumendosi la funzione del controllo nell'esecuzione penitenziaria, per la non verificabilità degli effetti preventivi di questo tipo di azione sociale finisce per delegittimarne sovente anche l'azione stessa. Non si può sottacere comunque neppure il dato che l'Italia considerata il paese delle cento e passa polizie non registra per questo aumenti nella percezione della sicurezza.

- ancora territorio di confine oggi in una logica policentrica in cui, nelle politiche di governo della sicurezza locale, si confrontano agenzie ed attività diverse a cui fanno capo il controllo ed il contrasto alla criminalità, le azioni di inclusione sociale come pure le attività sociali di prevenzione e tutela dei diritti. Un'azione che si declina in momenti di partenariato, integrazione e coordinamento che pur nella distinzione di funzione e di competenze, interpella polizie di stato e servizi comunali e territoriali, amministrazione della giustizia ed anche penitenziaria per trovare le modalità appropriate per operare in maniera coordinata, per elaborare una progettualità articolata che sia in grado di mettere a regime e in maniera tra loro coordinata servizi ed azioni in tema di prevenzione, integrazione sociale e sicurezza.

Gli UEPE ed in essi gli operatori che ne hanno fatto anche la storia sono abituati alle incertezze ed alle turbolenze oggi la richiesta, certamente non nuova, è

- di poter essere sostenuti da chiare ed esplicite linee di governo dell'esecuzione penale esterna,
- di conoscere e condividere scelte di campo costruite nel dialogo e nel confronto non solo all'interno degli Uffici ma tra gli uffici a livello regionale e nell'insieme, con riferimento alle competenze della direzione generale dell'esecuzione penale

Le azioni di coordinamento tra servizi e agenzie diverse, già richieste agli UEPE a livello locale, sono azioni che peraltro sono già di per sé un problema organizzativo di non sempre semplice gestione in cui il profilo più problematico è dato dalla disomogeneità tra le missions (unitamente alle prassi "rodiate") dei singoli servizi e il "senso nuovo" che l'azione di governo della sicurezza a quelle imprime.

Relazione di Natascia Di Cenzo Uepe Reggio Emilia

Riflessioni sull'avvenire degli U.E.P.E

Analizzando lo scenario che ci si propone ogni giorno davanti, all'interno del quale si sovrappongono questioni di varia natura:organizzative, contabili, metodologiche e sostanziali, ci tengo ad esprimere il mio punto di vista in merito al dibattito sull'eventuale immissione di

personale appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria all'interno dei nostri Uffici. Le attività che già oggi la Polizia Penitenziaria svolge all'interno dei nostri Uffici: nello SDI, nella matricola condannati, nella segreteria tecnica, nella conduzione automezzi e nella vigilanza della sede rivestono una notevole importanza ed hanno consentito di sperimentare una collaborazione che non solo è possibile, ma che si è concretamente realizzata. Perché allora la loro collaborazione non può diventare altrettanto significativa nel lavoro di controllo sulla condotta degli ammessi all'e.p.e.?

Mi sento di affermare che questo interrogativo è retorico e che quanto detto non può essere considerato un mero punto di vista, ma una condizione che trova il suo fondamento nel nuovo Art. 72, che recita : “

Gli Uffici: (non il servizio sociale o l'assistente sociale)

- a) “svolgono, su richiesta dell'Autorità Giudiziaria, le inchieste utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modifica, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza;
 - b) svolgono le indagini socio-familiari per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione ai condannati;
 - c) propongono all'Autorità Giudiziaria il programma di trattamento da applicare ai condannati che chiedono di essere ammessi all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare;
 - d) controllano l'esecuzione dei programmi da parte degli ammessi alle misure alternative, ne riferiscono all'Autorità Giudiziaria, proponendo eventuali interventi di modificazione o di revoca;
 - e) su richiesta delle Direzione degli Istituti Penitenziari, prestano consulenza per favorire il buon esito del trattamento penitenziario;
 - f) svolgono ogni attività prescritta dalla legge e dal regolamento”
- e fornisce delle chiare linee guida sugli Uffici (e.p.e), considerati come una pluralità di risorse umane e professionali organizzate per.

Voglio sottolineare l'importanza di valorizzare, all'interno dei nostri U.E.P.E, ogni risorsa professionale, per garantire un servizio il più possibile qualitativo ed efficace quindi anche la professionalità della Polizia Penitenziaria

Ciò a mio avviso aumenterebbe la qualità di quel sistema di azioni che tende al raggiungimento degli obiettivi principali e generali del nostro quotidiano operato, individuati nel reinserimento sociale nella legalità del condannato e nel contributo alla sicurezza collettiva, obiettivi che possono essere raggiunti solo attraverso un lavoro multidisciplinare, multi professionale ed integrato. Ciò consentirebbe una maggiore efficacia ed un ridotto dispendio di energie professionali; se si conviene su questo si può poi ragionare sul come selezionare e formare il personale di Polizia Penitenziaria che dovrà operare sull'E.P.E., sul come attuare (metodologia) il coordinamento e l'integrazione nel sistema organizzativo dei nostri Uffici e su tanto altro ancora. Se invece si continua ad escludere questa importante opportunità, i nostri Uffici non ne trarranno certo giovamento.

Relazione di Patrizia Trecci, Vice presidente CASG

Sicurezza delle città o conferma delle paure sociali?

Negli anni il concetto di sicurezza ha subito molte e nuove interpretazioni. In un contesto sociale dove è sempre più presente la precarietà del lavoro, della casa,, in una società che ha perso le sicurezze base del proprio vivere quotidiano si sono acutizzate le inquietudini.

La sicurezza viene rivendicata per poterci sentire differenti da chi esprime un disagio, per non essere “contagiati” e poter continuare a vivere nella nostra indifferenza, nel nostro egoismo. Si attuano ormai modelli di sicurezza che tendono a reprimere e ad isolare. Modelli che si

contrappongono al concetto di sicurezza sociale. Viviamo in una società dove prevalgono dinamiche improntate su “tolleranza zero”.

Quando si parla di controllo e sicurezza delle città si parla di inserire la polizia penitenziaria all'interno degli uffici o in appositi commissariati territoriali. Questo è quanto emerge in più documenti di alcune organizzazioni sindacali, e da dichiarazioni del Ministro della Giustizia.

La cosa grave è che il controllo è ritenuto l'unico strumento per affrontare l'inclusione sociale e garantire la sicurezza delle città.

Siamo sicuri che questa sia l'organizzazione che serve?

All'interno del Casg si è molto discusso su tema del controllo e della sicurezza, non tanto per rivendicare un ruolo rispetto ad un altro ma per prendere in esame l'organizzazione che serve.

La conclusione è che non possiamo essere d'accordo sulla costituzione di commissariati di polizia penitenziaria (o inserimento della pol.pen. all'interno degli Uepe) in quanto riteniamo che sul territorio oggi esistano già agenzie che effettuano un controllo generale per la prevenzione dei reati, attività che non può essere disgiunta da quella del controllo sui condannati sottoposti a misura alternativa.

Il controllo della polizia penitenziaria si andrebbe quindi a sommare a quello delle FFOO già operanti con strumenti di conoscenza e radicamento nel contesto territoriale che consentono di esercitare una reale ed efficace vigilanza e prevenzione di condotte devianti. Ad esempio i Carabinieri essendo dislocati anche nei piccoli centri urbani conoscono i luoghi di devianza, le persone ... perchè fanno parte di quel territorio. Difficile è invece effettuare un controllo di polizia senza conoscere il contesto, il tessuto urbano...

Ma qualcuno ha mai provato a fare due conti?

- quanto costerebbe allo Stato l'istituzione di tali “commissariati” che necessiterebbero di numerosissimi uomini e mezzi?
- pensiamo ad un grosso centro urbano e al numero di persone in misura alternativa (prima dell'indulto si stimavano circa 2000 affidati l'anno, 800 detenuti domiciliari, e in più liberi vigilati, liberi controllati ...) quanti poliziotti penitenziari occorrerebbero per turno (mattina, pomeriggio, notte) per poter effettuare almeno un controllo settimanale?
- quante auto di servizio servirebbero per monitorare tutto il territorio?

È gravemente falso dire che oggi la polizia penitenziaria è in esubero e quindi in cerca di nuove mansioni.

Questo tipo di affermazioni portano a pensare che non vi sia una programmazione organica che tenga conto di un preciso indirizzo e di una valutazione sui costi e benefici.

La sensazione è che si cambino ruoli e competenze senza una precisa regola organizzativa. Si spostano persone come se fossero oggetti.

Se sino ad “ieri” si diceva che gli organici della pol. Pen. erano carenti di personale costringendo gli agenti a fare doppi turni, straordinari, ecc, non pensate che forse oggi con un minore numero di detenuti presenti si potrebbe finalmente mettere questi operatori nella condizione di svolgere la loro attività come richiesta dalla legge (partecipare all'attività di trattamento intramurario, ...), dando loro la possibilità di agire la propria professionalità?

In ogni caso per calcolare l'esubero non è sufficiente fare semplicemente il rapporto tra organico di polizia penitenziaria e detenuti perché personale di pol. Pen. esercita funzioni di supplenza (con costi ben superiori a quelli che sarebbero, utilizzando personale civile tra l'altro) svolte al posto del personale amministrativo di supporto all'interno degli istituti penitenziari del DAP, dei provveditorati regionali, delle scuole di formazione, ... degli Uepe, con mansioni di segreteria, contabilità, informatica, guida automezzi, ... Quindi parte dell'organico considerato è impegnato in altre mansioni.

È invece fondamentale vengano fatte scelte razionali quali quelle di potenziare le possibilità di costruire e sostenere progetti personalizzati di effettivo recupero sociale, gli unici che possono contrastare il rischio della recidiva e avere un effetto positivo a garanzia della sicurezza dei cittadini.

Non - servizi autocentrati dove l'unica cosa che conta è dimostrare la complessità del lavoro attraverso la quantità e la pluralità delle professioni comprese al proprio interno organizzazioni che tendano a isolare, che si contrappongono al concetto di sicurezza sociale ma un'organizzazione che condivida la necessità di attivare risorse per migliorare veramente la realtà e la vivibilità del territorio senza rincorrere le paure sociali. Spostando quindi l'attenzione sulle problematiche originarie: criminalità, la devianza giovanile, la tossicodipendenza, l'immigrazione.

Conclusioni VII° convegno nazionale CASG

All'iniziativa hanno partecipato assistenti sociali provenienti da varie parti d'Italia, dirigenti dell'Amministrazione Penitenziaria, Amministratori locali, Magistrati ed Esperti in materia di giustizia, di politiche penali e sociali. Dalle due giornate di studio e di confronto è emerso che:

- il sistema giustizia e in particolare il sistema dell'esecuzione delle pene sta vivendo un momento di profonda trasformazione dopo anni di immobilismo;
- le politiche penali non possono essere disgiunte dalle politiche sociali;
- un rafforzamento delle politiche sociali è necessario per evitare un'involuzione della società moderna, in particolare quella italiana, verso modelli securitari e autoritari;
- le politiche penali e sociali non debbono rincorrere le paure sociali, ma debbono creare e potenziare i servizi necessari per affrontare e governare i fenomeni sociali più problematici;
- il controllo di polizia non può essere ritenuto né l'unico né il predominante strumento per garantire la sicurezza delle città;
- un potenziamento del sistema delle misure alternative è indispensabile per evitare che il sistema carcerario raggiunga in breve la situazione di inciviltà e illegalità precedente al provvedimento d'indulto;
- Il sistema dell'esecuzione penale esterna, ormai collaudato da oltre 30 anni di esperienza, ha dimostrato di essere più efficace della semplice detenzione e anche più economico;
- le misure alternative alla detenzione hanno rappresentato una modalità diversa di scontare la pena e non una non pena;
- gli assistenti sociali, anche se con poche risorse umane e materiali, hanno gestito questo sistema per oltre 30 anni in stretta collaborazione con i servizi territoriali sia dell'ambito sociale (servizi sociali pubblici, privati e volontari) sia dell'ambito del controllo (Forze dell'ordine);
- gli Uffici per l'esecuzione penale esterna debbono essere servizi moderni aperti e proiettati negli scenari futuri della possibile riforma del sistema sanzionatorio.

Gli assistenti sociali presenti al convegno dicono no a:

- riforme, ancora una volta, parziali, frammentarie e prive di un disegno organico e con obiettivi del tutto sconosciuti sia nelle forme giuridiche che negli obiettivi politici;
- modifiche organizzative non discusse e non condivise con coloro che sono impegnati in prima persona nelle attività che si vuole riformare;
- scelte organizzative dalle quali diventerà oggettivamente impossibile tornare indietro, qualora non si rivelassero coerenti con le riforme in discussione sulla revisione del sistema sanzionatorio;
- servizi autocentrati dove l'unica cosa che conta è dimostrare la propria autosufficienza attraverso l'inserimento di una quantità e pluralità di professioni racchiuse al proprio interno, mentre è soprattutto nel territorio che vanno cercate le integrazioni utili.

Gli assistenti sociali hanno espresso tutta la loro delusione nel constatare che il verificarsi di una radicale alternativa di Governo del Paese non ha prodotto nell'Amministrazione

Penitenziaria alcuna innovazione nelle modalità attraverso le quali, si determinano posizioni e si assumono scelte.

Gli stessi ritengono che non giovi ad alcuno aumentare la conflittualità presente nei servizi e le contrapposizioni tra le professionalità, nonché il senso di frustrazione e di impotenza di coloro che debbono operare in un contesto così delicato e difficile.

La Segretaria Nazionale, Anna Muschitiello