L’assistente sociale nel settore penale penitenziario

Linee di tendenza tra politiche sociali e penali

Giovanni Cellini, | 13 febbraio 2020

In una visione di lungo periodo, si può affermare che il servizio sociale ha consolidato la sua presenza in un ampio panorama di ambiti operativi, all’interno di un sistema di servizi caratterizzato dall’ integrazione tra soggetti diversi. Il servizio sociale che opera nel settore penale penitenziario si è sviluppato in Italia, dapprima nel settore minorile e poi in quello degli adulti, secondo il modello anglosassone del *penal welfarism*, basato sul principio che le misure penali dovrebbero, per quanto possibile, promuovere interventi riabilitativi finalizzati al reinserimento sociale.

Nella relazione costante tra politiche sociali e penali, sono in atto alcune tendenze che incidono sul ruolo sia del servizio sociale come professione nel suo complesso, sia del singolo assistente sociale.

Nel panorama nazionale il servizio sociale, che opera in misura prevalente nel settore pubblico, svolge il suo ruolo in un contesto caratterizzato dalla permanente riduzione di risorse economiche destinata alle politiche sociali. Chi opera sul campo, pertanto, riscontra quotidianamente alcuni effetti importanti delle politiche, tra i quali la precarietà delle condizioni socioeconomiche delle persone-utenti e la conseguente marginalizzazione di coloro che ricevono servizi. Su questo aspetto vi è concordanza tra quanto rilevato in Italia e a livello internazionale[note]Siza R., “Anche in Italia si consolida il welfare chauvinism”, Welforum.it, 07.08.2019; Spolander G, Engelbrecht L., Pullen Sansfaçon A., "Social work and macro-economic neoliberalism: beyond the social justice rhetoric", *European Journal of Social Work*, *19*(5), 634-649.[/note]. Anche il sistema penale penitenziario deve fare fronte a carenze strutturali di risorse, che coinvolgono direttamente le professioni di aiuto che a vario titolo vi operano: educatori, psicologi, assistenti sociali. Nel quadro dell’austerità permanente, tanto del welfare quanto del sistema penale penitenziario, il servizio sociale è messo in difficoltà da processi di ristrutturazione finalizzati alla riduzione ed al controllo dei costi.

In generale, la riduzione di risorse destinate al personale che opera nei servizi pubblici e il blocco del turnover hanno generato da un lato la difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro per i neolaureati e dall’altro l’aumento di carico di lavoro per chi già opera nei servizi. Va però detto che in questo quadro si sono avuti negli ultimi anni segnali di discontinuità, ad esempio con la destinazione di risorse ai comuni per il contrasto alla povertà[note]Ad esempio nell’ambito delle misure di contrasto alla povertà, introdotte in Italia nel 2017, il rafforzamento del servizio sociale professionale, considerato essenziale per dare concreta attuazione al ReI, è stato realizzato seppur attraverso forme precarie di impiego. La legge di bilancio per il 2018 ha infatti, stabilito l’assunzione di assistenti sociali in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale, nei limiti di un terzo delle risorse attribuite a ciascun ambito a valere sulla quota del Fondo povertà per interventi e servizi sociali. Si tratta di una deroga in scadenza nel 2020 per la quale si auspica una proroga che è stata proposta negli emendamenti alla legge milleproroghe.[/note], che hanno dato opportunità di lavoro nuove agli assistenti sociali, sia pure a tempo determinato.

Con riferimento specifico agli assistenti sociali degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE), strutture territoriali (interdistrettuali, locali, sedi di servizio del Ministero della Giustizia) che si occupano degli adulti maggiorenni, occorre ricordare che l’ultimo concorso pubblico ha portato all’inserimento dei neo assunti nel dicembre 2019, ben 18 anni dopo le assunzioni del concorso precedente. Nell’ambito penale penitenziario, tuttavia, le difficoltà paiono derivare non tanto o non solo dalla carenza di personale quanto piuttosto dall’ aumento costante dei compiti affidati agli assistenti sociali, a seguito sia di nuove normative sia di disposizioni interne alle organizzazioni.

Tra i fattori che hanno determinato tale aumento di compiti vi è quello di un progressivo ampliamento dell’area penale esterna, costituita principalmente dalle misure alternative alla detenzione e dalla messa alla prova, istituita nel 2014 come forma di *probation*, sul modello anglosassone. L’ampliamento delle misure alternative, in particolare, è stato determinato da

politiche penali tese a sgravare il più possibile gli istituti penitenziari, oppressi dal problema del sovraffollamento e dalla cronica carenza di personale. In una visione di lungo periodo, tuttavia, si può constatare un complessivo aumento della penalità, che ha continuato, sia pure con fasi alterne, a sovraccaricare il carcere (con l'ampio ricorso alla custodia cautelare ad esempio) e che ha fatto sì che le misure alternative si siano aggiunte alle detenzioni in carcere, più che sostituirsi ad esse.

Per quanto riguarda, nello specifico, la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale, a partire dal 2006 (anno dell'indulto) vi è stato un notevole aumento degli incarichi affidati agli assistenti sociali (dai 12.096 del 31.12.2015 ai 16.608 del 15.1.2019, secondo i dati ufficiali del Ministero della Giustizia). È stata però la messa alla prova ad aver determinato negli ultimi anni l'aumento più significativo degli utenti seguiti dagli UEPE. Tale beneficio, istituito con la legge n. 67/2014 si applica a persone indagate o imputate per reati che prevedono pene di minore entità, spesso di violazione del codice della strada. I dati sono impressionanti: sempre considerando il periodo suddetto si è passati da 6.557 utenti in messa alla prova a 15.171. A questo dato occorre aggiungere quello relativo alle indagini sociali effettuate dall'assistente sociale prima dell'eventuale ammissione alla messa alla prova da parte del giudice, passate da 9.445 a 18.107. Tendenze che confermano la linea politica dell'aumento della penalità. L'introduzione di reati per alcune violazioni del codice della strada, infatti, ha determinato l'ingresso nel circuito penale di un numero crescente di persone, per lo più incensurate.

Il legislatore, con la normativa in materia di misure alternative e di messa alla prova, ha affidato al servizio sociale del Ministero della Giustizia funzioni particolarmente rilevanti dal punto di vista professionale, come quelle di aiuto/controllo nella relazione con la persona, di interazione e coordinamento con altri servizi e soggetti del territorio per seguire i percorsi di reinserimento e restituzione sociale, nell'ambito della "giustizia di comunità"[note]In proposito va ricordato che con la riorganizzazione del Ministero della Giustizia del 2014, che ha accorpato il settore minorile con quello degli adulti maggiorenni, il Dipartimento in cui operano gli assistenti sociali ha assunto la denominazione *Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità*.[/note]. Ciò ha avuto da una parte effetti positivi, in particolare dando agli assistenti sociali l'opportunità di consolidare ed ampliare la rete di risorse esterne, già presente e storicamente al centro degli interventi messi in atto dagli Uepe, ad esempio mediante le collaborazioni instaurate negli ultimi anni con gli enti che accolgono le persone per il lavoro di pubblica utilità della messa alla prova. D'altro canto, il mandato istituzionale del servizio sociale viene messo in crisi dai fattori che si sono rappresentati in precedenza, ovvero dalla combinazione tra aumento di compiti e carenza di personale, che non riguardano, oltretutto, solo le misure alternative e le messe alla prova, ma anche le attività di collaborazione con gli istituti penitenziari previste dalla legge.

Come avviene in altre organizzazioni del sistema dei servizi, anche nel settore penale penitenziario i livelli dirigenziali, sia centrali sia periferici, cercano di far fronte alle esigenze di razionalizzazione dei costi con un approccio di natura managerialista e dunque con vari strumenti, basati su logiche sia di mercato sia burocratiche[note]Dellavalle M., "Professioni sociali e managerialismo", su Welforum.it, 01.10.2019[/note]. Le ricerche scientifiche realizzate nell'ambito dei servizi sociali, come quella di Tousijn e Dellavalle[note]Tousijn W, Dellavalle M. (a cura di), *Logica professionale e logica manageriale: una ricerca sulle professioni sociale*, Il Mulino, Bologna, 2017[/note], mettono in evidenza come il managerialismo possa determinare effetti di crisi sull'agire professionale, esponendo l'assistente sociale ad alcuni rischi, tra cui quello di concentrarsi in modo eccessivo sul mero adempimento di procedure amministrative, tralasciando al tempo stesso i contenuti relazionali ed etico-valoriali della professione, già "compressi" dall'aumento dei compiti istituzionali evidenziato in precedenza. Si pensi, come esempio, all'introduzione diffusa, nel sistema dei servizi pubblici e quindi anche del settore penale penitenziario, di strumenti informatici per la gestione dei flussi documentali, pensati per snellire e razionalizzare l'organizzazione. In particolare, la riduzione del cartaceo e l'uso di modalità per invio/ricezione di documentazione in tempi più rapidi sono potenzialmente utili per facilitare procedure e compiti. Nella realtà questi nuovi strumenti possono rivelarsi macchinosi e richiedere processi lunghi per entrare a regime; occorre quindi particolare attenzione affinché gli stessi non si traducano in aggravi di lavoro che rischiano di rendere l'attività farraginosa e di impegnare i professionisti più su questo fronte che su quello della relazione con le persone.

In conclusione, il rapporto tra politiche sociali e penali è un tema di particolare rilevanza ed attualità per la professione dell'assistente sociale, che tuttavia non appare centrale negli studi e nel dibattito sul sistema dei servizi. In tale ottica vi sono riflessioni ed approcci critici da condividere, non solo sulle risorse e sulle difficoltà derivanti dalla loro carenza, ma anche sul tema dell'ampliamento della penalità.

Un interrogativo riguarda, ad esempio, l’opportunità o meno di affidare al circuito penale, attraverso la messa alla prova, situazioni di persone adulte imputate o indagate per reati di lieve entità, che non hanno mai avuto condanne penali, che non sono in condizioni di disagio sociale e che magari hanno già risarcito il danno cagionato con la condotta antigiuridica. Si potrebbe pensare in proposito a scelte politiche diverse da quelle attuali che prevedano, ad esempio, per determinate violazioni di legge, procedimenti che non coinvolgano il sistema penale e le strutture che operano per il reinserimento sociale, ma che si svolgano nell’ambito della giustizia civile o amministrativa.

Pare importante, quindi, in una prospettiva che colga le interrelazioni tra penale e sociale, la promozione di un dibattito non autoreferenziale ma aperto al confronto, che si concentri in modo particolare sulle pratiche e sul “senso” dell’agire professionale nelle organizzazioni del sistema penale penitenziario.