

Relazione sulla materia trattata avanti alla Commissione Affari Costituzionali nel corso dell'audizione del 25 novembre 2004 Riguardante la proposta di legge camera dei deputati n° 5141 "delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria"

La presente relazione riflette, in forma integrata, le osservazioni presentate nel corso dell'audizione sopra indicata dal Presidente dell'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali Paola Rossi, dalla A.S. Anna Muschitiello, Segretaria Nazionale del Coordinamento Assistenti sociali della Giustizia, e dal dott. Renato Breda, già Ispettore generale per il servizio sociale e già Direttore dell'Ufficio centrale per la formazione del personale dell'Amministrazione penitenziaria, in veste di consulente dell'Ordine per la materia.

Il motivo per cui è stata chiesta l'audizione risiede nella viva preoccupazione che la proposta di legge in questione suscita nel punto in cui propone la modifica radicale (ma sarebbe meglio dire: lo stravolgimento) dell'art. 72 dell'Ordinamento penitenziario, così da sembrare diretta a cambiare sostanzialmente - e non solo formalmente o marginalmente - il carattere operativo delle strutture di Servizio sociale che da trenta anni sono attivamente e proficuamente presenti nel sistema penitenziario.

L'Ordine pone particolare attenzione alla salvaguardia della funzione e delle competenze del servizio sociale professionale dell'amministrazione penitenziaria, essendo vincolato a vigilare che il mandato sociale della professione coincida con il mandato istituzionale. In relazione a ciò la collocazione, l'organizzazione e i compiti del servizio sociale assumono la massima rilevanza.

Tale salvaguardia non può prescindere dalle giuste attese di carriera degli assistenti sociali operanti nel settore, e dal sostegno della funzionalità dei servizi attraverso l'attribuzione di congrui strumenti atti a un buon funzionamento degli stessi: incrementi di personale, di consulenti, ecc...

Si ritiene importante che si solleciti l'amministrazione penitenziaria a offrire occasioni per l'arricchimento delle strutture e sostenere la progressione delle carriere dei colleghi del DAP.

Si sottolinea che la professione di assistente sociale è professione regolamentata, che esercita attività riservate.

L'intervento dell'Ordine è teso a tutelare e rafforzare la funzione specifica del servizio sociale come asse portante di tale servizio. Per tale motivo si riaffermano i principi e i valori del servizio sociale professionale costituito presso il DAP, che coincidono con i principi e i valori della professione di assistente sociale e gli interessi e i diritti dei cittadini.

Preliminarmente, viene rilevato che l'art. 3 della proposta di legge non riguarda affatto la materia che la proposta stessa dichiara nella sua intestazione di voler trattare. Le strutture che dovrebbero cambiare il loro nome da Centri di servizio sociale in Uffici di esecuzione penale esterna, sono infatti delle unità operative, le cui metodologie di intervento e competenze nulla hanno a che vedere con la disciplina della carriera dirigenziale. Inoltre, l'art. 3 non partecipa della natura di legge delega, che caratterizza il resto della proposta, ma costituisce invece un atto normativo diretto, capace di determinare immediatamente le modifiche di cui tratta. Non si comprende la ragione di queste singolarità, e perché si scelga questa via normativa, anziché proporre un'eventuale modifica di legge in una sede propria, ove sia possibile stabilire - con maggiore approfondimento e attenzione - i necessari collegamenti dell'elemento che si vuole modificare con le altre previsioni dell'ordinamento, di cui ogni tratto del sistema - anche quando apparentemente secondario - fa integralmente parte.

Nel merito, il confronto tra l'art. 72 dell'Ordinamento penitenziario e il nuovo testo formulato dalla proposta in questione solleva ben più che delle riserve formali e induce a pensare che la modifica predisposta vada nettamente al di là di un cambio di denominazione e possa dequalificare professionalmente l'attuale struttura di servizio sociale, trasformandola in un contenitore di attività e di operatori di cui manca nel nuovo art. 72 ogni più precisa definizione in senso tecnico proprio.

In primo luogo, sono stati sistematicamente eliminati tutti i riferimenti al servizio sociale, sia relativi alla struttura che agli operatori che in essa svolgono le attività di competenza:

- nella rubrica scompare la qualificazione del Centro come struttura di servizio sociale, senza apparente preoccupazione per la conseguente perdita del significato culturale, prima ancora che operativo, che tali strutture dichiaratamente rappresentano nel sistema penitenziario, a cominciare dal loro nome e dalla forma tipica della loro organizzazione;
- al n° 2 dell'articolo si indicano "gli Uffici" come soggetti che direttamente svolgono, propongono, controllano, ecc. i vari interventi, cassando in modo puro e semplice la dizione dell'attuale art. 72 che precisa come tali interventi siano realizzati "a mezzo del personale di servizio sociale";
- alla lettera f), ove si legge che le strutture in causa "svolgono ogni altra attività prescritta dalla legge e dal regolamento", si omette il qualificante riferimento, contenuto nell'attuale art. 72, al requisito che si tratti di attività "che comportino interventi di servizio sociale";
- manca un riferimento agli interventi che il servizio sociale - in una serie numerosa di occasioni previste espressamente dalla legge - svolge in favore dei detenuti, anche di coloro che non vengono al momento considerati per l'applicazione di un'eventuale misura alternativa. Almeno la partecipazione al gruppo di osservazione e trattamento, e la realizzazione di inchieste sociali "per il trattamento dei condannati e degli internati" (come specifica il vigente art. 72) andavano espressamente menzionate, anziché tacitamente ricomprese nella generica previsione di cui alla lettera f);
- ma la cosa che appare davvero enorme è costituita dalla previsione - enunciata nel primo comma - che i nuovi Uffici di esecuzione penale esterna saranno disciplinati "con regolamento adottato dal Ministro ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400" (disciplina delle attività di Governo). Ciò - anche se si stenta a crederlo - potrebbe azzerare tutte le previsioni sull'organizzazione dei Centri di servizio sociale contenute nel vigente Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (DPR 30 giugno 2000, n. 230), ciò in favore di un nuovo modello organizzativo-operativo di cui nulla viene detto, nemmeno a grandi linee, ma che è - evidentemente - così diverso da quello attuale da richiedere un regolamento totalmente nuovo e adottato in una forma quanto meno inconsueta per una siffatta materia.

In secondo luogo, la proposta di legge in questione, intervenendo sulle metodologie operative specifiche del servizio sociale, introduce delle modifiche che rischiano di alterare il ruolo professionale degli assistenti sociali e mettere in discussione il significato stesso della presenza di tali operatori nel sistema penitenziario:

- alla lettera c) si prevede che l'operatore dell'Ufficio proponga all'Autorità Giudiziaria un programma di trattamento da applicare nei casi di affidamento in prova e di detenzione domiciliare. L'Ordinamento penitenziario prevede invece che le prescrizioni e gli obblighi che il soggetto è chiamato a rispettare (e che praticamente implicano delle limitazioni alla libertà personale) vengano formulati dal magistrato di sua iniziativa, certo sulla base della documentazione esistente (tra cui quella fornita dal servizio sociale) ma non dietro proposta

diretta dell'operatore, che - nel rapporto con il condannato - resta sempre ben distinto dall'autorità che può concedere o negare;

- alla lettera d) l'intervento dell'operatore, nei casi degli ammessi alle misure alternative, viene limitato alla funzione del controllo sull'esecuzione del programma, ignorando - sembrerebbe - quella dell'aiuto, che è assolutamente fondamentale in un rapporto di servizio sociale. Infatti, ciò che distingue il controllo svolto da un operatore professionale di servizio sociale da quello, ad esempio, di polizia, è che nel primo caso l'accertamento di un'eventuale difficoltà del condannato di rispettare le prescrizioni e gli obblighi assunti non si esaurisce mai nel semplice rilevamento e nella contestazione dei fatti, ma comprende anche un'azione professionale di aiuto che valga a sostenere il condannato nelle difficoltà incontrate e lo determini a reagire in modo più adeguato e costruttivo. Questo è un punto di grandissimo valore nell'impostazione operativa di un servizio sociale professionale e non si comprende come possa essere stato trascurato. La necessaria coesistenza tra la funzione del controllo e quella dell'aiuto nell'intervento dell'assistente sociale è stata dichiarata espressamente dal legislatore del '75 (e pienamente confermata nelle modificazioni legislative successive, nonché nelle versioni del Regolamento di esecuzione, che si sono succedute nel tempo, sino alla formulazione ancor più precisa e dettagliata intervenuta con il DPR 30 giugno 2000, n. 230), in particolare nell'art. 47 che tratta specificamente dell'"Affidamento in prova al servizio sociale";
- ancora alla lettera d), a proposito dei dati forniti dall'assistente sociale all'Autorità Giudiziaria, mentre è ovvio che dei dati di conoscenza sull'andamento del trattamento possano servire al giudice anche ai fini degli eventuali interventi di modificazione o di revoca della misura, non è previsto dal vigente Ordinamento penitenziario che spetti all'assistente sociale formulare direttamente delle proposte al riguardo; e ciò, ancora una volta - come appare evidente - perché l'assistente sociale, in relazione al ruolo e agli obiettivi trattamentali che gli sono assegnati, non può essere convenientemente utilizzato come la longa manus del giudice, finendo confuso - nella percezione del condannato - con l'autorità che può concedere o negare.

Dall'insieme di questa proposta di legge, si può avere, in definitiva, l'impressione che essa non tenga adeguatamente conto della differenza che - nell'ambito del sistema penitenziario - distingue il sottosistema delle misure alternative da quello carcerario, né del ruolo che, in questo contesto, è affidato dall'Ordinamento penitenziario alla presenza e all'azione del servizio sociale.

Vale forse a questo proposito ricordare che la pena detentiva non chiede di essere accettata. Essa è imposta e il soggetto che la subisce resta libero di provare, nei suoi confronti e di coloro che la eseguono, sentimenti di ostilità e di rifiuto. La disponibilità di tale soggetto a collaborare ad un progetto di recupero che lo riguardi deve dunque essere conquistata giorno per giorno. Perciò, nella programmazione degli interventi relativi a detenuti, tale disponibilità non può costituire un punto di partenza, ma casomai un punto d'arrivo. La misura alternativa alla detenzione risponde, invece, ad una logica diversa. Essa infatti è concessa sul presupposto (che dovrebbe risultare adeguatamente accertato) che vi sia adesione del soggetto all'instaurazione e all'esecuzione del provvedimento. Tale adesione non può risolversi in una generica dichiarazione di buona volontà, ma deve comprendere l'assunzione da parte del condannato di precisi impegni di comportamento e di attività, che - mentre esprimono concretamente il suo attivo coinvolgimento in un programma di recupero - rendano anche evidente a tutti come il vantaggio derivante dall'applicazione della misura non riguarda solo la persona che ne beneficia, ma anche la comunità dei cittadini che la giustizia penale rappresenta e tutela.

Vi sono, dunque, delle diverse condizioni che giustificano, nei confronti di questi soggetti, un differente grado di fiducia accordata e - di conseguenza - un differente tipo di approccio trattamentale, ispirato a principi tecnici ed organizzativi realmente alternativi a quelli tradizionalmente conosciuti nel sistema penitenziario. In sostanza, il discrimine fra i due

sottosistemi che operano nel sistema penitenziario non riguarda tanto la distinzione fra trattamento in carcere e trattamento fuori del carcere (magari attuato da strutture che si percepiscano come una sorta di carcere senza sbarre), quanto, più sottilmente, la distinzione fra metodologie di trattamento correzionali, proprie del carcere, e metodologie di trattamento non repressive - entrate sul potenziamento delle capacità di responsabilità e di autonomia del soggetto su cui si interviene - proprie del servizio sociale.

Conseguentemente a questa impostazione, il legislatore del '75 (puntualmente confermato in tali scelte da tutti gli interventi legislativi successivi) ha configurato il Centro di servizio sociale per adulti come una struttura anch'essa alternativa al carcere, radicata sul territorio e posta nelle migliori condizioni per attuare i suoi interventi seguendo una logica operativa realmente ispirata ad una cultura alternativa ai modelli istituzionali, e pienamente integrata nel contesto comunitario. Inoltre, il Centro di servizio sociale è stato costituito come una struttura professionale tipica, in cui assistenti sociali, diretti da personale appartenente alla stessa professione, svolgono interventi di servizio sociale.

Ciò non significa, evidentemente, che gli assistenti sociali operino isolati, in modo autoreferenziale, ché anzi essi sono espressamente chiamati dalla legge ad integrarsi con i servizi territoriali e ad utilizzare tutte le risorse localmente esistenti. Significa, invece, che i Centri svolgono la loro attività partendo da premesse e seguendo metodologie professionali che presentano caratteri specifici particolarmente pertinenti alle nuove fattispecie penitenziarie, attività sulla quale è sicuramente auspicabile vadano funzionalmente a innestarsi professionalità diverse (altri servizi, esperti e volontari) e vengano garantiti i sostegni amministrativi adeguati.

E per ottenere questo risultato, occorre che le collaborazioni risultino coerenti con il modello operativo seguito dal Centro e non si realizzino, invece, semplicemente giustapponendosi o addirittura confliggendo con esso.

In conclusione, mentre si ringrazia la Commissione Affari Costituzionali per avere ascoltato quanto esposto, si esprime l'auspicio che l'art. 3 della proposta di legge in questione venga soppresso, dissolvendo le preoccupazioni manifestate in proposito, che, alla luce di quanto pur sinteticamente illustrato, appaiono tutt'altro che infondate e, in alternativa, si rimane a disposizione per suggerire irrinunciabili emendamenti di salvaguardia della professione.