

**UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE
DI MILANO**

Dottorato di ricerca in
Sociologia, Organizzazioni, Culture

Ciclo XXX

S. S. D. : SPS/07

**L'ASSISTENTE SOCIALE NEL SISTEMA
PENITENZIARIO :UN'ANALISI
DESCRITTIVA DI ATTIVITÀ E VISSUTI NEL
SERVIZIO SOCIALE DELLA GIUSTIZIA**

Tesi di Dottorato di: Stefania Galatro

Matricola: 4411793

Anno Accademico 2016/2017



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

Dottorato di ricerca in

Sociologia, Organizzazioni, Culture

Ciclo XXX

S. S. D. : SPS/07

**L'ASSISTENTE SOCIALE NEL SISTEMA
PENITENZIARIO: UN'ANALISI
DESCRITTIVA DI ATTIVITÀ E VISSUTI NEL
SERVIZIO SOCIALE DELLA GIUSTIZIA**

Coordinatore: Ch.ma Prof.ssa Emanuela Mora

Tesi di dottorato di: Stefania Galatro

Matricola: 4411793

Anno Accademico 2016/2017

INTRODUZIONE	1
Capitolo primo: IL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO: UNO SGUARDO D'INSIEME. EVOLUZIONI E PROSPETTIVE.....	7
1. I SISTEMI DI PROBATION IN EUROPA E LA NORMATIVA NAZIONALE E INTERNAZIONALE	8
1.1. IL SERVIZIO SOCIALE PENITENZIARIO IN ITALIA: BREVI CENNI SULL'EVOLUZIONE STORICA.....	16
2. LE PRINCIPALI MODIFICHE AL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO ITALIANO.....	19
2.1. LA LEGGE SULL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO : IL FONDAMENTO DEL TRATTAMENTO RIEDUCATIVO	20
2.1.1. UN RAPIDO CAMMINO TRA GLI ELEMENTI DEL TRATTAMENTO RIEDUCATIVO	21
2.1.1.1. L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE.....	21
2.1.1.2. IL LAVORO	23
2.1.1.3. LA RELIGIONE.....	24
2.1.1.4. LE ATTIVITÀ CULTURALI, RICREATIVE E SPORTIVE.....	25
2.1.1.5. LA FAMIGLIA E I CONTATTI CON LA COMUNITÀ ESTERNA.....	26
2.2. LA LEGGE DI DEPENALIZZAZIONE	27
2.3. LA LEGGE GOZZINI : L'AMPLIAMENTO DELLE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE	28
2.4. ALTRI INTERVENTI NORMATIVI.....	29
2.4.1. IL TESTO UNICO SUGLI STUPEFACENTI.....	29
2.4.2. LA LEGGE SIMEONE-SARACENI.....	29
2.4.3. IL NUOVO REGOLAMENTO DEL 2000: IL SERVIZIO SOCIALE COME STRUMENTO DELL'ESECUZIONE PENALE.....	30
2.4.4. DOPO GLI ANNI 2000 : GLI INCENTIVI AL LAVORO, LA VALORIZZAZIONE DEL RAPPORTO GENITORE-FIGLIO, IL PASSAGGIO DAI C.S.S.A. AGLI U.E.P.E. E L'INASPIMENTO DELLE PENE.....	30
2.5. IL SOVRAFFOLLAMENTO PENITENZIARIO E L'INTERVENTO DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.....	31

2.5.1.	LE PRINCIPALI NOVITÀ NORMATIVE POST-TORREGGIANI	32
3.	IL “DOPPIO BINARIO” E I COMPITI DELL’U.E.P.E.: CENNI SULLE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE E MISURE DI SICUREZZA	34
3.1.	LE MISURE DI SICUREZZA	35
3.2.	LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE E I COMPITI DELL’U.E.P.E.	36
3.3.	LE SANZIONI SOSTITUTIVE DI PENE DETENTIVE BREVI	43
4.	RECENTI INTRODUZIONI NORMATIVE: IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ E LA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA	44
4.1.	IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ (L.P.U.)	46
4.2.	LA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA ..	47
5.	ILLECITO PENALE, REO E VITTIMA: NUOVI SCENARI DELL’ESECUZIONE PENALE. BREVI CENNI SULLA RESTORATIVE JUSTICE	53
5.1.	L’IMPORTANZA DELLA GIUSTIZIA RIPARATIVA.....	56
	Capitolo secondo: L’ESECUZIONE PENALE ESTERNA: ORGANIZZAZIONE BUROCRATICA E SERVIZIO SOCIALE DELLA GIUSTIZIA	61
1.	CHE COS’È L’ORGANIZZAZIONE	61
1.1.	ORGANIZZAZIONE E BUROCRAZIA: ALCUNI CENNI ALLE TEORIE SOCIOLOGICHE	62
2.	L’U.E.P.E. IN QUANTO ORGANIZZAZIONE BUROCRATICA	68
3.	CHE COS’È IL SERVIZIO SOCIALE	74
3.1.	IL SERVIZIO SOCIALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: PUBBLICI UFFICIALI, DOVERI E TUTELE	80
3.1.1.	I DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	81
3.1.2.	L’OBBLIGO DI DENUNCIA E LA TUTELA DEL SEGRETO PROFESSIONALE / SEGRETO D’UFFICIO	81

3.1.3.	IL DILEMMA TRA SEGRETO PROFESSIONALE E OBBLIGO DI TESTIMONIANZA	84
3.1.4.	UN'ULTERIORE TUTELA.....	86
3.2.	ATTIVITÀ TIPICHE DEL SERVIZIO SOCIALE.....	87
3.2.1.	COLLOQUI IN UFFICIO E IN VISITA DOMICILIARE	89
3.2.2.	CONTATTI CON GLI ALTRI SERVIZI E RUOLO DI “PONTE” CON LE RISORSE INFORMALI	93
3.2.3.	DOCUMENTAZIONE SCRITTA.....	95
4.	L’U.E.P.E. IN QUANTO SERVIZIO SOCIALE DELLA GIUSTIZIA	96
4.1.	LE FUNZIONI DELL’U.E.P.E.: IL MANDATO ISTITUZIONALE.....	96
4.2.	LE FUNZIONI DEGLI ASSISTENTI SOCIALI NELL’U.E.P.E.: UNA RILETTURA DEL MANDATO PROFESSIONALE ALLA LUCE DEL MANDATO ISTITUZIONALE	99
4.2.1.	ARTICOLO 27 DEL D.P.R. 230/2000: LA RIFLESSIONE CRITICA SUL REATO....	101
4.2.2.	LA NUOVA FORMULAZIONE DEI COMPITI DEL SERVIZIO SOCIALE: L’ARTICOLO 118 DEL D.P.R. 230/2000.....	103

**Capitolo terzo: IL LAVORO DEGLI OPERATORI DI PROBATION NELLA
LETTERATURA INTERNAZIONALE..... 108**

1.	FORMAZIONE, ATTIVITÀ E VISSUTI DEGLI OPERATORI SOCIALI DELLA GIUSTIZIA.....	111
1.1.	IL PERCORSO FORMATIVO DEI PROBATION OFFICERS.....	111
1.2.	LE ATTIVITÀ DEI PROBATION OFFICERS.....	113
1.3.	ABILITÀ E MOTIVAZIONI ALLA BASE DEL PROBATION WORK.....	116
1.4.	OPINIONI E PERCEZIONI DEI PROBATION OFFICERS	118
2.	I CARICHI DI LAVORO NELLA PROBATION.....	120
2.1.	“FARE DI PIÙ CON MENO”: LA DIMINUZIONE DELLE RISORSE E L’AUMENTO DEI CARICHI DI LAVORO	121
2.2.	IL NUMERO PERFETTO DI “CASI” DA SEGUIRE: ESISTE DAVVERO?	123

2.3. L'INFLUENZA DEI CARICHI DI LAVORO SULLA RECIDIVA: "IS SMALLER BETTER?"	127
3. LE CONDIZIONI DI LAVORO E IL RISCHIO BURNOUT PER GLI OPERATORI DI PROBATION	130
3.1. STRESS E BURNOUT NELLE PROFESSIONI DI AIUTO: UNO SGUARDO AI PROBATION OFFICERS.....	130
3.2. LA SODDISFAZIONE E LA SOFFERENZA LAVORATIVA DEGLI OPERATORI DI PROBATION	134
3.3. L'ORGANIZZAZIONE DI LAVORO E LE RIPERCUSSIONI SUI PROBATION OFFICERS	138
3.4. I SERVIZI DI PROBATION COME BREAKING-NEWS.....	139
Capitolo quarto: LA RICERCA EMPIRICA.....	141
1. IL CONTESTO DI RICERCA: UN'ORGANIZZAZIONE IN CAMBIAMENTO.....	143
1.1. LA NASCITA DEL DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ: LA NUOVA ARTICOLAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	143
1.1.1. LA RIFORMA DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E IL PUNTO DI VISTA DEGLI ASSISTENTI SOCIALI.....	149
1.1.2. LA RIFORMA DEL MINISTERO E LA CARENZA DI ORGANICO	149
1.1.3. L'INQUADRAMENTO CONTRATTUALE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI NELL'AREA PENALE ESTERNA	151
2. IL PROGETTO DI RICERCA	152
2.1. FASE DI NEGOZIAZIONE DELLA FINALITÀ CONDIVISA	152
2.2. DEFINIZIONE DELLA FINALITÀ GENERALE DELLA RICERCA	156
3. PRIMA FINALITÀ : L'ATTIVITÀ DELL'ASSISTENTE SOCIALE NELL'U.E.P.E.. METODOLOGIA E FASI DELLA RICERCA QUANTITATIVA	157
3.1. POPOLAZIONE E CAMPIONAMENTO.....	157

3.2. SCELTA DELLO STRUMENTO	158
3.3. LETTERA DI PRESENTAZIONE	159
3.4. FASE DI PRE-TEST	159
3.5. SOMMINISTRAZIONE DEL QUESTIONARIO ON-LINE	160
3.6. L'ANALISI DEI DATI.....	162
4. SECONDA FINALITÀ : I VISSUTI CONNESSI ALLE ATTIVITÀ DELL'ASSISTENTE SOCIALE NELL'U.E.P.E.. METODOLOGIA E FASI DELLA RICERCA QUALITATIVA	164
4.1. PROFILO DEI PARTECIPANTI	164
4.2. SCELTA DELLO STRUMENTO	165
4.3. SOMMINISTRAZIONE	165
4.4. L'ANALISI DEI DATI.....	167
Capitolo quinto: PRESENTAZIONE DEI RISULTATI DELLA RICERCA	168
1. I RISULTATI DELLA RICERCA QUANTITATIVA.....	168
1.1. LE CARATTERISTICHE DEI RISPONDENTI.....	168
1.1.1. LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA	168
1.1.2. IL GENERE FEMMINILE: L'U.E.P.E. CONFERMA LA TENDENZA DEL LAVORO SOCIALE	169
1.1.3. IL LAVORO "SICURO" E IL RUOLO ALL'INTERNO DELL'U.E.P.E.....	172
1.1.4. LA FORMAZIONE DI BASE E LA CONNOTAZIONE DEGLI STUDI SUCCESSIVI ..	172
1.1.5. L'ETÀ E L'ANZIANITÀ LAVORATIVA: L'ASSENZA DI TURNOVER.....	173
1.2. BENESSERE O MALESSERE PROFESSIONALE?.....	177
1.3. IL SUPPORTO DEI PARI: "INSIEME È MEGLIO"	184
1.4. ASSISTENTI SOCIALI DELL'U.E.P.E.: QUALI FUNZIONI? MANDATO PROFESSIONALE E MANDATO ISTITUZIONALE A CONFRONTO.....	189
1.5. I CARICHI DI LAVORO DELL'U.E.P.E. : DIVERSITÀ GEOGRAFICA ?.	193
1.6. MA ... COSA FA L'ASSISTENTE SOCIALE DELL'U.E.P.E. ?	198
2. I RISULTATI DELLA RICERCA QUALITATIVA.....	207

CONCLUSIONI.....	215
1. GLI U.E.P.E. ITALIANI IN LINEA CON I SERVIZI DI PROBATION EUROPEI E AMERICANI	216
1.1. BENESSERE/MALESSERE PROFESSIONALE : ASSISTENTI SOCIALI ITALIANI A RISCHIO BURN-OUT COME I COLLEGHI DI ALTRI PAESI	216
1.2. LA RELAZIONE CON L'UTENTE È CIÒ CHE RENDE FELICI DEL PROPRIO LAVORO.....	217
1.3. IN ITALIA E NEL MONDO : INSIEME È MEGLIO	218
1.4. I CARICHI DI LAVORO : ALCUNE DIFFERENZE	219
2. LIMITI E POSSIBILI SVILUPPI	221
3. L'ESIGENZA DI UN REALE CAMBIAMENTO.....	222
BIBLIOGRAFIA	227
NORME GIURIDICHE.....	245
SITOGRAFIA.....	248
ALLEGATO A.....	249
ALLEGATO B.....	251

INTRODUZIONE

Un campo significativo di lavoro degli operatori sociali è quello con le persone che si trovano a scontare una pena all'esterno del carcere beneficiando di una delle misure alternative alla detenzione o della messa alla prova a seguito della commissione di un illecito. Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.) rappresentano un'articolazione del Ministero della Giustizia e sono deputati alla presa in carico delle persone sottoposte a misure esterne all'Istituto penale. All'interno degli U.E.P.E. lavorano assistenti sociali sia inquadrati tramite concorso pubblico direttamente dal Ministero, sia liberi professionisti assunti temporaneamente con contratti a progetto. Inoltre è prevista la presenza di esperti (psicologi, criminologi) che collaborano con gli assistenti sociali. Il mondo penale e penitenziario è da sempre focalizzato sulla pena detentiva, tant'è che il primo pensiero che spesso viene alla mente in ognuno di noi quando sentiamo parlare di esecuzione penale è il carcere, con i suoi sistemi di sicurezza. In realtà, l'esecuzione penale esterna non può essere ridotta a strumento ancillare all'istituzione carceraria, come "qualcosa che potrebbe venire dopo" la pena detentiva. Gli ultimi sviluppi normativi, anche di stampo internazionale, sollecitano a una riconsiderazione della sanzione penale da intendersi come *community sanction*, ossia una misura da vivere nella comunità per raggiungere il fine rieducativo sancito dalla Costituzione italiana. È necessario iniziare a cambiare prospettiva quando si parla di pena, spostando lo sguardo verso ciò che carcere *non è*. L'U.E.P.E. è la rappresentazione delle possibilità alternative e realmente risocializzanti per l'autore di reato. L'esecuzione penale esterna e gli assistenti sociali incaricati di seguirla assumono oggi sempre più un'importanza centrale nell'intero sistema sanzionatorio e non possono rimanere ai margini. Il ruolo fondamentale dell'U.E.P.E. va necessariamente rivalorizzato a seguito del Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia¹, entrato in vigore a partire dal 14 luglio 2015. Quest'ultimo ha operato una riunificazione dell'esecuzione penale per adulti e per minori sotto la nuova Direzione Generale per l'Esecuzione Penale Esterna e di Messa alla Prova costituita presso il nuovo Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità. Questo

¹ Cfr. il "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche" (pubblicato in G.U. n. 148 del 29 giugno 2015).

cambiamento porta all'introduzione di una nuova cultura della pena, iniziando a concepirlo come sanzione da espiare nella società civile. Il servizio sociale della giustizia si trova a operare in un contesto di grande cambiamento, anche in termini di gestione dei carichi di lavoro, che influisce inevitabilmente sull'agire professionale.

La ricerca dottorale di seguito presentata muove dalla voglia di portare alla luce i vissuti e le fatiche che vivono quotidianamente gli assistenti sociali della *probation*, con rare possibilità di far sentire la propria voce o forse poco ascoltati. La scelta dell'oggetto di indagine, vale a dire gli assistenti sociali che lavorano presso gli U.E.P.E. italiani, deriva da un desiderio personale di approfondire un'area del servizio sociale poco conosciuta e percepita come "lontana" dai tradizionali Servizi di welfare. Inoltre, la ricerca è stata svolta da un punto di vista professionale vicino a quello degli operatori coinvolti, dal momento che esercito la professione di assistente sociale presso un Ente pubblico e quotidianamente sono a contatto con le fatiche, ma anche le soddisfazioni, che derivano dall'accompagnamento delle persone al cambiamento. Penso, quindi, che il progetto dottorale sia utile ad approfondire aspetti rilevanti per la professione del lavoro sociale alla quale appartengo.

Il filo rosso della dissertazione di seguito presentata è il lavoro dell'assistente sociale nell'U.E.P.E., riletto secondo ottiche differenti. Nel primo capitolo si offrirà l'inquadramento giuridico del sistema penale e del Servizio Sociale penitenziario, al fine di chiarire la complessità dell'ambito in cui ci si è mossi per la ricerca e le limitazioni presenti. Il punto di partenza sarà la normativa internazionale dal momento che il tema della detenzione come *extrema ratio* e la conseguente necessità di potenziare l'area penale all'esterno del carcere è di grande interesse internazionale. Ogni anno vengono pubblicati report relativi alla popolazione carceraria e alle sanzioni di comunità² all'interno dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, al fine di consentire un'efficace comparazione tra i diversi sistemi di *probation*. Dopo aver contestualizzato a livello internazionale il sistema penale, si sposterà l'attenzione al contesto italiano. Anche qui i cambiamenti normativi continuano a sottolineare la necessità, spesso dovuta all'emergenza, di potenziare l'area penale esterna: infatti, nel nostro Paese l'Amministrazione Penitenziaria sta dedicando un'attenzione particolare al tema del

² Cfr. a tal proposito i Report Space I e Space II.

lavoro sociale nell'ambito della giustizia. Per evitare di veicolare un messaggio di subalternità tra l'esecuzione penale esterna e il carcere, nel primo capitolo si è scelto di non parlare della storia degli istituti penitenziari, seppur legati al lavoro degli operatori sociali, ma si partirà dal momento in cui i primi assistenti sociali furono coinvolti nel sistema della giustizia. Sarà, quindi, presentato un breve approfondimento storico circa l'introduzione della figura dell'assistente sociale, già operante nell'area penale minorile, all'interno del carcere per adulti. Si procederà poi all'analisi delle normative che si sono succedute nel tempo caratterizzando il nostro sistema penale e penitenziario, influenzando sul lavoro degli operatori sociali della giustizia; ci si soffermerà sui compiti che la legge designa in capo agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna. Gli elementi storico-giuridici presenti nel capitolo aiuteranno a far comprendere il contesto complesso in cui si muovono gli operatori della giustizia e le funzioni che vengono loro assegnate dalla legge. Infatti, in ambito penale e penitenziario non si può prescindere da un'adeguata conoscenza dello sfondo normativo che guida il proprio operato. Infine, si faranno brevi cenni sul tema della giustizia riparativa come nuovo scenario dell'esecuzione penale.

Dopo aver rappresentato il contesto giuridico di appartenenza degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, nel secondo capitolo si descriveranno questi Servizi dal punto di vista delle scienze organizzative. L'originalità della scelta risiede nella diversa lettura sociologica che viene data al tema, generalmente analizzato secondo i concetti della sociologia della devianza o del sistema di welfare. Per poter offrire un contributo differente si è qui cercato di declinare il contesto penale e penitenziario secondo le teorie delle scienze organizzative, ritenute più vicine all'oggetto indagato nella ricerca dottorale di seguito presentata. Gli U.E.P.E., infatti, rappresentano un'organizzazione incardinata nella pubblica amministrazione. Questa caratteristica va ad aggiungersi alla complessità giuridica, incidendo sull'operato dell'assistente sociale. Si tratteranno in questa sede alcuni degli elementi che compongono tale complessità, iniziando dall'approfondimento di alcune nozioni derivanti dalle scienze dell'organizzazione. In particolare, si analizzerà l'U.E.P.E. sia come organizzazione burocratica sia come servizio sociale della giustizia. In relazione al primo aspetto si cercherà di definire l'organizzazione secondo gli elementi sociologici. Il riferimento al pensiero di Max Weber sarà il punto di partenza della riflessione sociologica sul concetto di burocrazia, per poi completare il ragionamento con alcuni spunti dati dagli autori successivi che

hanno contribuito a teorizzare l'apparato amministrativo-burocratico: Robert Merton, Alvin Gouldner, Chester Barnard, Michel Crozier e infine Henry Mintzberg. Una volta chiarite le caratteristiche di un'organizzazione burocratica dal punto di vista sociologico, si tenterà di descrivere l'U.E.P.E. utilizzando gli elementi forniti dagli autori citati, arrivando a definirlo come modello di burocrazia professionale avente alcuni limiti tipici. In relazione, invece, al secondo aspetto si partirà con la definizione di servizio sociale affrontando brevemente gli aspetti di criticità nel definire tale professione. Per completare il tema, si prenderà in analisi un aspetto del servizio sociale come professione operata all'interno dei contesti della pubblica amministrazione, presentandone le difficoltà operative e i dilemmi che si possono incontrare nella coniugazione tra mandato professionale e istituzionale. Tale scelta è ovviamente motivata dall'interesse che tale aspetto ricopre ai fini dell'oggetto di indagine della ricerca dottorale qui presentata. Saranno poi descritti gli strumenti tipici utilizzati dall'assistente sociale nella propria attività professionale, in quanto utili a comprendere anche l'agire professionale all'interno dell'U.E.P.E.. Essi, infatti, accomunano tutti gli assistenti sociali a prescindere dal contesto in cui operano, anche se vi sono alcuni strumenti utilizzati maggiormente di altri in base alle proprie funzioni e alle finalità da raggiungere. Dopo aver offerto un quadro generale su che cosa sia il servizio sociale professionale, si cercherà di utilizzare quanto esposto per descrivere l'U.E.P.E. come servizio sociale della giustizia. In particolare, si affronterà il tema del mandato istituzionale e professionale dell'assistente sociale che opera all'interno degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

Nel terzo capitolo si offrirà un ricco quadro della letteratura internazionale presente sul tema del lavoro degli operatori che si occupano di esecuzione penale esterna. Va enfatizzata l'originalità della rassegna presentata come contributo alla diffusione di materiale e di ricerche sul tema del lavoro degli operatori di *probation* a livello internazionale. Nel nostro Paese il materiale presente sul tale argomento, anche esterno all'Amministrazione Penitenziaria, è piuttosto limitato. Pertanto si ritiene prezioso il contributo offerto nel tentativo di colmare i limiti conoscitivi riguardanti il servizio sociale penitenziario. Pur consapevoli che la letteratura riguardante la *probation* si basa su diverse materie, nel terzo capitolo ci si focalizzerà sui contributi presenti secondo la prospettiva sociologica e umanistica, restringendo il campo di analisi alle tematiche

indagate nella ricerca dottorale. In particolare, le aree che saranno approfondite nella rassegna presentata riguardano principalmente: le attività, le percezioni e i pensieri che fanno parte della pratica professionale dei *probation officers*, in particolare che cosa fanno gli operatori e quali sono le loro caratteristiche e abilità; i carichi di lavoro nei Servizi di *probation*, con particolare riferimento al contesto americano, dove la produzione di letteratura è particolarmente fiorente; le condizioni di lavoro, lo stress lavorativo e i vissuti connessi alla pratica professionale degli operatori di *probation*, con uno sguardo al contesto internazionale.

Nella seconda parte della tesi si presenterà la ricerca dottorale svolta: occorre fin da subito sottolineare che si tratta di una ricerca esplorativa riguardante il lavoro dell'assistente sociale all'interno dell'U.E.P.E.. I tassi di risposta alla ricerca sono stati piuttosto bassi, tuttavia l'obiettivo non voleva essere quello di giungere a una descrizione rappresentativa della situazione degli U.E.P.E. italiani (di certo un buon traguardo, seppur improbabile da raggiungere), ma iniziare ad aprire spazi di riflessione e conoscenza circa ciò che viene svolto quotidianamente dagli operatori sociali in tale contesto. A tal proposito, un'ampia parte del lavoro è stata dedicata alla ricognizione e comprensione del background organizzativo e culturale di sfondo, attraverso il reperimento e lo studio del materiale bibliografico inerente alcune aree tematiche fondamentali per il progetto di ricerca (i carichi di lavoro nell'U.E.P.E., le attività dell'assistente sociale che si occupa di esecuzione penale esterna e i vissuti connessi) e di difficile reperimento per chi non fa parte dell'amministrazione penitenziaria. Il capitolo apre con la descrizione del cambiamento che sta caratterizzando attualmente il contesto della giustizia, a seguito dell'emanazione del nuovo "*Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*" del 14 luglio 2015. Successivamente, si presenterà il progetto di ricerca e le fasi seguite, con attenzione alle due metodologie di indagine utilizzate con finalità differenti. Dapprima la metodologia quantitativa, necessaria per indagare una popolazione sparsa in tutta Italia (gli assistenti sociali degli U.E.P.E. italiani), con l'obiettivo di focalizzare le attività svolte, anche alla luce dei vissuti degli operatori; in seguito, l'analisi qualitativa dei vissuti di alcuni assistenti sociali di un Ufficio E.P.E. del nord Italia, a partire dalle attività professionali quotidiane.

Nell'ultimo capitolo, si presenterà l'analisi descrittiva dei risultati raccolti nelle due ricerche svolte parallelamente, cercando di far emergere il concreto lavoro degli assistenti sociali nell'esecuzione penale esterna e ciò che essi provano all'interno del contesto organizzativo di appartenenza. In particolare, rispetto alla ricerca quantitativa saranno descritte le caratteristiche socio-demografiche dei partecipanti alla ricerca, il malessere e benessere professionale percepito, i carichi di lavoro che appesantiscono la pratica professionale e, infine, saranno descritte le attività che i rispondenti hanno dichiarato di svolgere in una settimana lavorativa. In riferimento alla ricerca qualitativa, saranno presentate le rielaborazioni fatte dagli operatori che hanno partecipato alla ricerca circa i vissuti dichiarati e la percezione soggettiva della propria condizione lavorativa.

Il fine ultimo è quello di far arrivare all'Amministrazione Penitenziaria quanto emerso, con l'auspicio di stimolare riflessioni strategiche e metodologiche all'altezza della rilevanza che l'U.E.P.E. oggi assume nel funzionamento dell'intero sistema penale e penitenziario.

Capitolo primo

IL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO: UNO SGUARDO D'INSIEME. EVOLUZIONI E PROSPETTIVE

Nel presente capitolo saranno presentate le principali introduzioni normative che hanno caratterizzato il sistema penale e penitenziario italiano, a partire dalle disposizioni internazionali ed europee. Successivamente, ci si focalizzerà sul servizio sociale penitenziario descrivendone i compiti istituzionali alla luce di quanto richiesto dalla legislazione. Infine, si faranno brevi cenni sul tema della giustizia riparativa come nuovo scenario dell'esecuzione penale. Non si vuole descrivere in questa sede nel dettaglio tutte le norme e successive modifiche che hanno nel tempo caratterizzato il sistema e si è consapevoli del pendolarismo della politica penale e penitenziaria tra istanze di garantismo e spinte al dettato costituzionale (Giuffrida, 1999). Occorre, tuttavia, ricordare come il percorso aperto dalla prima legge sull'Ordinamento Penitenziario, Legge n. 354 del 1975, continua a muoversi verso l'apertura del carcere alla società, con misure che tendono a eliminare il ricorso alla pena detentiva. In questo senso, il coinvolgimento degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna risulta fondamentale.

La figura dell'assistente sociale si distingue non per il fatto di muoversi come un operatore "in carcere ma senza sbarre" (Breda, 1999a, p. 71), ma per un nuovo approccio culturale e operativo coerente con il principio di risocializzazione del detenuto. Anche una sentenza della Corte Costituzionale del 1974 aveva dichiarato che *"dopo aver espiato una parte della pena occorre rivalutare se il fine rieducativo è già raggiunto, nel qual caso l'ulteriore espiazione della pena non deve avere luogo"* (Corte Cost. 204/74). Infatti, come sostiene Giuffrida (1999), la flessibilità della pena è una premessa fondamentale per una esecuzione penale che nel tempo può produrre modificazioni del comportamento della persona condannata nella direzione del reinserimento sociale "compiuto e duraturo". Per fare ciò il lavoro dell'assistente sociale si muove entro un orizzonte che va al di là del tempo di espiazione della condanna in carcere. La stessa collocazione dell'U.E.P.E. sul territorio al di fuori degli istituti lo legittima come risorsa con una propria specificità professionale che travalica le mura del

carcere (Giuffrida, 1999). Per sottolineare la specificità del servizio sociale penitenziario nel presente lavoro non ci si soffermerà ad approfondire l'evoluzione storica dell'istituzione carceraria e delle filosofie penali di fondo, ma si partirà dal momento in cui i primi assistenti sociali furono coinvolti nel sistema della giustizia nel corso dell'esecuzione penale. Ciò consente di affermare la tipicità della metodologia professionale rispetto al tradizionale approccio penale e penitenziario.

1. I SISTEMI DI *PROBATION* IN EUROPA E LA NORMATIVA NAZIONALE E INTERNAZIONALE

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per mezzo delle Raccomandazioni n. R (2010)1 e n. R (92)16 definisce la *probation* come “*l'esecuzione in area penale esterna di sanzioni e misure, definite dalla legge ed imposte ad un autore di reato. Essa comprende una serie di attività ed interventi, tra cui il controllo, il consiglio e l'assistenza, mirati al reinserimento sociale dell'autore di reato e volti a contribuire alla sicurezza pubblica*” (R(2010)1). Tutte le amministrazioni occidentali, compresa quella italiana, incaricate dell'esecuzione penale condividono tale definizione. Il sistema di *probation* nasce nel XIX sec. negli Stati Uniti e consiste, almeno in origine, nella sospensione della pronuncia di una condanna a pena detentiva, ovvero in un periodo di prova in cui l'imputato, di cui sia stata accertata la responsabilità penale ma a cui non sia stata ancora inflitta una condanna, è lasciato in condizione di “libertà assistita e controllata” sotto la supervisione di un agente di *probation* chiamato *probation officer* (Ministero della Giustizia, 2016). John Augustus, un calzolaio di Boston, è ritenuto l'iniziatore del sistema di *probation*. Nel 1841 egli convinse il tribunale di Boston a rilasciare un alcolista adulto detenuto in carcere, occupandosi del suo controllo, sostegno e avviamento al lavoro, ritenendo che non fossero ancora venute meno tutte le speranze di recuperarlo. Sotto la tutela di Augustus l'uomo si rivelò essere un cittadino rispettoso delle norme civili e un gran lavoratore. I segni del cambiamento convinsero il giudice a lasciare libero il soggetto condannandolo simbolicamente ad una pena pecuniaria di un centesimo. Da quel giorno Augustus cominciò a frequentare il tribunale alla ricerca di candidati per quello che egli stesso chiamò “*probation*”, letteralmente “prova”. La diffusione della *probation* nella prassi giurisprudenziale degli ordinamenti statunitensi incontrò alcune resistenze, superate negli anni successivi,

quando la messa alla prova cominciò a diffondersi nei vari ordinamenti statali statunitensi. In Europa la *probation* fu introdotta nel sistema penale inglese con il *Probation Offenders Act* del 1907 che prevedeva la facoltà per il giudice, dopo la pronuncia di colpevolezza, di astenersi dalla condanna alla detenzione e di emanare un'ordinanza che sottoponeva a prova l'autore di reato, dopo averne acquisito il consenso (Ministero della Giustizia, 2016). Nel corso del secolo scorso, il sistema delle misure penali non detentive, che possono definirsi di "*probation*", si è progressivamente diffuso nella gran parte dei Paesi europei, crescendo e differenziandosi in forme sempre più articolate, fino a diventare la principale modalità di esecuzione della pena in Europa, negli Stati Uniti e nel Canada. In particolare, in Europa, dal dopoguerra ad oggi, lo sviluppo della *probation* è stata significativa in tutti i principali Paesi, anche in Italia. All'inizio degli anni '90 la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R(1992)16 sulle "*Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna*" ha introdotto la definizione del termine "*community sanction*" come "*sanzione che mantiene il reo nella società e comporta alcune restrizioni della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e obblighi, la cui applicazione deve essere basata sulla gestione di programmi personalizzati e lo sviluppo di un'appropriata relazione professionale fra il reo, il supervisore e ogni organizzazione interna alla comunità*" (regola 70, R(1992)16). Per meglio definire il contenuto positivo delle *community sanctions*, la Raccomandazione prescrive alla regola 70 che la loro applicazione deve essere basata sulla gestione di programmi personalizzati e sulla creazione di una relazione di aiuto fra il reo, l'operatore professionista e ogni organizzazione interna alla comunità. Come sostiene Turrini Vita (2008), questa metodologia di lavoro è storicamente comune al mondo anglofono e all'Europa continentale. L'espressione *supervisione* si riferisce sia alle attività di aiuto svolte dal *social worker* che mirano a mantenere il soggetto nella comunità, sia alle azioni che assicurano il rispetto degli obblighi imposti al reo. La *supervisione* rinchiede, quindi, in sé il tipico binomio di aiuto e controllo, non tanto nell'accezione specialistica elaborata dalla disciplina professionale del servizio sociale, ma con riferimento alla struttura della misura alternativa. Quest'ultima viene generalmente intesa in accezione negativa (ossia non è detenzione), ma ha anche una connotazione positiva in riferimento alla seguente finalità: mantenere il reo nella comunità e dalla comunità trarre legittimazione (Sandri,

Tosi, 2014). Dopo gli anni '90 fecero seguito due Raccomandazioni: la R(2000)22 sul "Miglioramento dell'implementazione delle Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna" e poi l'ultima R(2010)1 sulle "Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation" che, definendo in maniera puntuale il termine *probation*, considera fondamentali i Servizi incaricati per la buona riuscita della "prova", il cui lavoro influisce sulla riduzione della popolazione carceraria (Palmisano, 2015). Molti Paesi europei dedicano da tempo grande attenzione alle *community sanctions*, seppure con modelli organizzativi distinti (Turrini Vita, 2008): nella quasi totalità dei Paesi europei il servizio di *probation* dipende dal Ministero della giustizia (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Portogallo, Svezia, Finlandia, Inghilterra e Galles); in altri dalle autorità regionali o locali (Scozia, Svizzera e Germania); in altri ancora, il sistema della messa alla prova, pur essendo controllato dall'autorità statale, è affidato alla gestione di agenzie in tutto o in parte private come nel caso dell'Olanda e dell'Austria (Ministero della Giustizia, 2016). La maggior parte dei Paesi europei privilegia le sanzioni di comunità rispetto alla pena detentiva. Ad esempio, in Irlanda la legge sulla *probation* viene applicata alla maggior parte dei reati e il giudice ha a disposizione una vasta gamma di sanzioni in comunità (Palmisano, 2015). In Inghilterra e nel Galles anche per reati considerati abbastanza gravi il giudice può applicare una serie di pene da eseguire nella comunità. Qui nel 2011 si registravano 162.674 soggetti sottoposti alla *probation* su una popolazione nazionale di 56.179.000 abitanti (Ministero della Giustizia inglese, 2016). In Danimarca le pene alternative al carcere sono previste in tutti i casi e per tutti i reati per i quali il giudice ritenga non necessaria la detenzione in carcere (Palmisano, 2015). In Francia la pena fino a cinque anni è sospesa e il giudice dispone di programmi e misure alternative (Palmisano, 2015). In Italia, anche se più lentamente rispetto agli altri Paesi, il sistema di esecuzione penale esterna continua ad ampliarsi nel tentativo di adeguarsi agli standard europei e ai principi contenuti nelle recenti Regole europee sulla *probation*, grazie anche all'introduzione della Legge 28 aprile 2014 n.67 sulla sospensione del processo con messa alla prova. Tuttavia, come sostiene Palmisano (2015), il sistema penale italiano è centrato sulla pena detentiva, con il risultato che una grossa percentuale di condannati sono detenuti in carcere. A livello internazionale il tema della detenzione come *extrema ratio* e la conseguente necessità di potenziare l'area penale

all'esterno del carcere è di grande interesse. Ogni anno vengono pubblicati i dati relativi alla popolazione carceraria (rapporto Space I) e all'utilizzo di sanzioni non detentive (rapporto Space II) all'interno dei Paesi membri del Consiglio d'Europa. L'obiettivo del progetto è quello di realizzare un'efficace comparazione dei risultati ottenuti nei diversi Paesi (Mentasti, 2017). Dalle risposte analizzate da Space I, emerge un generale calo del numero dei detenuti nelle carceri europee rispetto al 2014, tuttavia la situazione degli istituti penitenziari rimane insoddisfacente dal momento che il 33% circa delle strutture si trova in sovraffollamento (Aebi et al., 2016). Rispetto alle misure non detentive, Space II mostra che 24 Paesi utilizzano la *probation* per qualunque tipo di reato con alcune restrizioni inerenti la gravità dello stesso (Aebi, Chopin, 2016). Focalizzando l'attenzione al contesto italiano, da entrambi i rapporti è possibile rilevare che nel nostro Paese la popolazione detenuta è inferiore rispetto alla media europea, ma ancora grave è la situazione di sovraffollamento (Mentasti, 2017). Rispetto alle caratteristiche socio-demografiche della popolazione detenuta, la componente femminile è molto bassa, in linea con l'Europa; al contrario, rilevante è la popolazione straniera, la quale rappresenta circa il 33% dei detenuti, valore triplo rispetto al resto dei Paesi europei (Aebi, Chopin, 2016). Infine, in relazione all'esecuzione penale esterna, in Italia si registra ancora un numero inferiore di operatori penitenziari rispetto al resto d'Europa (Aebi, Chopin, 2016). A proposito di *probation*, il Consiglio d'Europa si è più volte pronunciato³ a favore di una maggiore consapevolezza circa l'importanza di promuovere misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai servizi di messa alla prova anche per adulti, affinché «[...] *l'opinione pubblica, i privati e le organizzazioni e i servizi pubblici e privati che si occupano dell'esecuzione di tali sanzioni e misure possano comprendere i fondamenti e considerarle come delle risposte adeguate e credibili ai comportamenti delinquenti*» R(2010)1. Anche a livello nazionale i cambiamenti normativi che si sono succeduti nel tempo hanno sottolineato la necessità, spesso causata da situazioni emergenziali, di favorire risposte diverse dalla pena detentiva, anche per favorire il raggiungimento della finalità rieducativa che la

³ R (2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di *probation*.

R(2014)1 del Consiglio dei Ministri europei sulla responsabilità sociale condivisa

R(92)16 relativa alle Regole europee sulle sanzioni e misure alternative

R (2006)2 relativa alle Regole penitenziarie europee

Costituzione Italiana sancisce all'articolo 27⁴. Come sottolineato nel Programma Esecutivo di Azione della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna del 2004⁵, un elemento che caratterizza il nostro sistema penale e penitenziario è il funzionamento oscillante della normativa, orientata ad ampliare le misure alternative e poi a restringere i meccanismi di accesso. Il contesto normativo e ambientale in cui si svolge l'attività dell'Amministrazione penitenziaria è cambiato notevolmente nel tempo, dato il coinvolgimento di un maggior numero di soggetti e l'introduzione nell'ordinamento di nuove misure, quali il lavoro di pubblica utilità, la Legge 26 novembre 2010, n. 199, «*Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a un anno*» e la Legge 28 aprile 2014, n. 67, «*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*»⁶. Quest'ultima, in particolare, sta incidendo sull'attività operativa degli Uffici E.P.E., incaricati di predisporre i procedimenti di indagine e il programma di trattamento dei soggetti ammessi alla prova, così come indicato dagli artt. 464-bis⁷ e seguenti del c.p.p. e dagli artt. 168-bis⁸ e seguenti del

⁴ Articolo 27 Costituzione Italiana

La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte.

⁵Cfr. il Progetto di intervento nell'esecuzione delle misure alternative – Programma Esecutivo di Azione n. 55/2004 della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna.

⁶ Cfr. la Circolare 3661/6111 del 05/03/2015 del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria riguardante il programma di trattamento per richiedenti misure alternative.

⁷ Articolo 464-bis c.p.p. "Sospensione del procedimento con messa alla prova"

1. Nei casi previsti dall'articolo 168bis del codice penale l'imputato può formulare richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova.

2. La richiesta può essere proposta, oralmente o per iscritto, fino a che non siano formulate le conclusioni a norma degli articoli 421 e 422 o fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado nel giudizio direttissimo e nel procedimento di citazione diretta a giudizio. Se è stato notificato il decreto di giudizio immediato, la richiesta è formulata entro il termine e con le forme stabiliti dall'articolo 458, comma 1. Nel procedimento per decreto, la richiesta è presentata con l'atto di opposizione.

3. La volontà dell'imputato è espressa personalmente o per mezzo di procuratore speciale e la sottoscrizione è autenticata nelle forme previste dall'articolo 583, comma 3.

4. All'istanza è allegato un programma di trattamento, elaborato d'intesa con l'ufficio di esecuzione penale esterna, ovvero, nel caso in cui non sia stata possibile l'elaborazione, la richiesta di elaborazione del predetto programma. Il programma in ogni caso prevede:

a) le modalità di coinvolgimento dell'imputato, nonché del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale, ove ciò risulti necessario e possibile;

b) le prescrizioni comportamentali e gli altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le

c.p.⁹. In quest'ottica, come si evince dalla Circolare n. 209/16 del 30/11/2016, l'Amministrazione Penitenziaria si sta muovendo verso una maggiore collaborazione con i Servizi del territorio, pubblici e di terzo settore, per portare al centro dell'attenzione pubblica e del dibattito culturale il tema della pena e del carcere, favorendo un maggior contributo della società civile.

L'Amministrazione Penitenziaria sta dedicando un'attenzione particolare al tema del lavoro sociale in ambito penale e penitenziario, come si evince dai numerosi atti e provvedimenti volti all'indicazione di linee guida nell'esecuzione del programma trattamentale all'esterno del carcere¹⁰, finalizzate a orientare l'attività del servizio sociale all'interno di questo quadro normativo complesso. Così come sottolineato nei

condotte riparatorie e le restituzioni, nonché le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale;

c) le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa. 5. Al fine di decidere sulla concessione, nonché ai fini della determinazione degli obblighi e delle prescrizioni cui eventualmente subordinarla, il giudice può acquisire, tramite la polizia giudiziaria, i servizi sociali o altri enti pubblici, tutte le ulteriori informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita personale, familiare, sociale ed economica dell'imputato. Tali informazioni devono essere portate tempestivamente a conoscenza del pubblico ministero e del difensore dell'imputato.

⁸ Articolo 168-bis c.p. "Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato"

Nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale, l'imputato può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova.

La messa alla prova comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato. Comporta altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali.

La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità. Il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. La prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e la sua durata giornaliera non può superare le otto ore.

La sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta.

La sospensione del procedimento con messa alla prova non si applica nei casi previsti dagli articoli 102, 103, 104, 105 e 108.

⁹ Cfr. la Circolare del 16/05/2014 riguardante deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili – prime disposizioni di attuazione.

¹⁰ Cfr. il Report finale "Redazione linee guida per il programma di trattamento nell'affidamento in prova al servizio sociale" del 2009; Cfr. la Circolare 3661/6111 del 05/03/2015 del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria riguardante il programma di trattamento per richiedenti misure alternative.

lavori di redazione del “*Report finale concernente Linee guida per il Programma di Trattamento nell’affidamento in prova al Servizio Sociale*” da parte del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria¹¹, è fondamentale generare sinergie tra il dettato normativo e le attività del servizio sociale: infatti, sia la Legge sull’Ordinamento Penitenziario (artt. 1, 13) e il D.P.R. 30/06/2000, n. 230 (artt. 1, 5, 27 e 118) sia la Legge 8 Novembre 2000, n. 328, «*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*» (artt. 1, 2, 6, 16, 19, 22) e i più recenti orientamenti teorici di servizio sociale¹² prevedono il coinvolgimento della persona nella co-costruzione del progetto di aiuto. Di particolare importanza è la necessità di una convergenza anche a livello operativo, in collaborazione con le realtà territoriali, come richiesto da alcune tra le più importanti normative, ad esempio:

- **R(2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d’Europa in materia di *probation***: “I servizi di *probation* collaborano con altri organismi pubblici o privati e con la comunità locale per promuovere l’inserimento sociale degli autori di reato. È necessario un lavoro multidisciplinare, coordinato e complementare fra più organizzazioni, per rispondere alle necessità, spesso complesse, degli autori di reato e per rafforzare la sicurezza collettiva” (Principio fondamentale 12); “Si devono diffondere informazioni appropriate sulla natura e il contenuto delle sanzioni e misure alternative alla detenzione, nonché sulle modalità della loro esecuzione, affinché l’opinione pubblica, in particolare i privati, le organizzazioni e i servizi pubblici e privati che si occupano dell’esecuzione di tali sanzioni e misure, possano comprenderne i fondamenti e considerarle come delle risposte adeguate e credibili ai comportamenti delinquenti” (Regola 44);
- **R(2014)1 del Consiglio dei Ministri europei sulla responsabilità sociale condivisa**: “La responsabilità sociale condivisa è definita come la responsabilità

¹¹ Cfr. il Report finale “Redazione linee guida per il programma di trattamento nell’affidamento in prova al servizio sociale” del 2009; Il progetto di intervento nell’esecuzione delle misure alternative PEA n° 55/2004.

¹² Cfr. ad esempio Folgheraiter F., *Fondamenti di metodologia relazionale. La logica sociale dell’aiuto*, Erickson, 2011.

delle istituzioni pubbliche e private o delle persone delle loro azioni o omissioni nel contesto degli impegni reciproci assunti (diritti e obblighi in materia di benessere sociale e tutela della dignità umana, lotta contro le disparità sociali e le discriminazioni e la ricerca della giustizia, della coesione sociale e sostenibilità, mostrando rispetto per la diversità, con il dovuto riguardo per le norme sociali e legali applicabili o obblighi)”;

- **R(92)16 relativa alle Regole europee sulle sanzioni e misure alternative:** “La partecipazione della comunità esterna deve esser utilizzata al fine di permettere a coloro che delinquono di sviluppare dei legami reali con la comunità, di renderli consapevoli dell’interesse che la comunità testimonia loro, nonché al fine di ampliare le loro possibilità di contatto e di sostegno” (Regola 46);
- **Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/2000:** “Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali [...]i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, (i quali) accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali” (art. 2) – non si tratta del riconoscimento di una priorità rispetto ai cittadini liberi, si tratta del riconoscimento della diversa incidenza del tempo (il tempo della pena) per l’accesso ai servizi in costanza di provvedimenti dell’autorità giudiziaria. “I comuni associati, [...] a tutela dei diritti della popolazione, d’intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell’ambito delle risorse disponibili, [...], a definire il piano di zona, che individua:[...] e) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all’amministrazione penitenziaria e della giustizia” (art. 19)
- **Legge Regionale 14 febbraio 2005, n. 8, Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia:** “La Regione promuove le azioni volte a favorire il minor ricorso possibile alle misure privative della libertà, nonché il recupero e il reinserimento nella società

delle persone sottoposte a tale misure, coinvolgendo a tal fine le ASL¹³, gli EE.LL., il terzo settore ed il volontariato”.

1.1. IL SERVIZIO SOCIALE PENITENZIARIO IN ITALIA: BREVI CENNI SULL’EVOLUZIONE STORICA

In Italia l’attenzione per gli ex-detenuti (chiamati “liberati dal carcere”) ha una lunga tradizione cristiana che vedeva l’impegno delle aggregazioni religiose nell’assistenza post-penitenziaria (Sabattini, 1999a). Durante il periodo fascista gli assistenti sociali erano impiegati nei Consigli di patronato che assistevano i soggetti rimessi in libertà aiutandoli nella ricerca lavorativa, economica e familiare. Per riscontrare la presenza del servizio sociale penitenziario nella realtà italiana, è necessario risalire al 1948, anno in cui andavano a realizzarsi i primi interventi nel settore della delinquenza minorile. La figura dell’assistente sociale sarà poi strutturalmente inserita presso gli Uffici di Servizio Sociale per Minorenni a seguito della Legge 16 Luglio 1962 n. 1085. L’impiego di assistenti sociali segna un’importante innovazione nel concetto di “esecuzione penale” che, rimanendo di esclusiva competenza dello Stato, si apre a una particolare considerazione dei fattori sociali di devianza. Per quanto riguarda gli adulti, una specifica azione da parte dei primi assistenti sociali, appartenenti al ruolo di servizio sociale minorile ma operanti nel settore degli adulti presso i Consigli di patronato (Sabattini, 1999b), si nota intorno agli anni ’50 presso l’Istituto Nazionale di Osservazione di Rebibbia a Roma. Qui un’assistente sociale incaricata di redigere la prima relazione riguardante un detenuto fa emergere con chiarezza la tecnicità e professionalità del lavoro svolto. Si tratta di un primo orientamento per l’organizzazione del servizio sociale in ambito penitenziario: la conoscenza dell’ambiente di vita della persona ristretta, delle sue risorse familiari, economiche, associative, la preparazione alle dimissioni e la consapevolezza che il processo di aiuto non si esaurisce nell’assistenza economica (Sabattini, 1999a). Dopo quegli anni, l’attività professionale inizia a diffondersi in qualche altro istituto penale italiano. Con la Legge di Riforma dell’Ordinamento Penitenziario n. 354 del 1975 in Italia viene formalmente istituito il servizio sociale per adulti in ambito penitenziario, denominato Centro di Servizio Sociale Adulti (C.S.S.A.), modificato nel 2005 con la

¹³ Riformate dalla Legge Regionale n. 23/2015 in ATS e ASST per la Lombardia.

Legge n. 154/2005 in Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.) alle dipendenze del Ministero di Giustizia. In questi uffici la figura dell'assistente sociale è centrale. Come già sottolineato, l'esigenza del servizio sociale in ambito penitenziario era emersa prima del 1975, con le prime esperienze di assistenti sociali provenienti dal settore minorile e che furono impiegati in via sperimentale anche nel settore degli adulti con attività per conto dei Consigli di patronato più di stampo volontaristico-assistenziale (Giuffrida, 2003). L'inserimento di assistenti sociali nelle strutture penitenziarie costituì quindi una significativa innovazione, poiché per la prima volta fecero ingresso in carcere operatori retribuiti che non svolgevano il loro lavoro solo all'interno degli Istituti penali, ma anche con soggetti esterni. Altre figure professionali, come gli psicologi e gli educatori, fecero ingresso in carcere dopo gli assistenti sociali. Tuttavia, come approfondito da Cellini (2013), nei primi anni dopo il 1975 il servizio sociale per adulti era centrato su attività intramurarie, pur non tralasciando l'importanza dell'ambiente esterno. Per vedere l'effettiva operatività del servizio sociale nel settore della devianza adulta bisogna arrivare al 1978, tre anni dopo l'emanazione della cosiddetta "Legge di Riforma dell'Ordinamento Penitenziario" (Legge n. 354/1975), con l'assunzione di circa 200 assistenti sociali a seguito di concorso pubblico. È qui importante fare una breve riflessione sulle difficoltà incontrate inizialmente da questi operatori nell'inserimento in un contesto che, pur se riformato nel proprio ordinamento normativo, conservava decisamente caratteristiche di rigidità e chiusura tipiche di un'istituzione totale. Le caratteristiche del carcere a quell'epoca richiamano la definizione di *istituzione totale* introdotta da Erving Goffman nella sua opera "Asylums":

«Un'istituzione totale può essere definita come il luogo di residenza e di lavoro di gruppi di persone che - tagliate fuori dalla società per un considerevole periodo di tempo - si trovano a dividere una situazione comune, trascorrendo parte della loro vita in un regime chiuso e formalmente amministrato. Prenderemo come esempio esplicativo le prigioni nella misura in cui il loro carattere più tipico è riscontrabile anche in istituzioni i cui membri non hanno violato alcuna legge» (1968, p. 33).

Per ciascun detenuto veniva aperta una cartella biografica personale, nella quale si annotavano, oltre ai suoi comportamenti in carcere, anche i suoi precedenti personali e perfino quelli dei familiari, indagando se nella sua famiglia c'erano stati casi di pazzia, alcolismo, sifilide, suicidio o prostituzione, segnalando anche le condizioni economiche e soprattutto le idee politiche di ogni parente. Negli anni seguenti, il servizio sociale penitenziario per adulti ha sempre più precisato la sua specificità quale insostituibile agente di collegamento tra l'istituzione penitenziaria e il territorio, tra i bisogni dell'utenza e quelli della società in una continua e non facile armonizzazione del mandato istituzionale e mandato professionale (Sabattini, 1999a). L'attività dell'assistente sociale fin dall'inizio ha avuto come riferimento l'Ordinamento Penitenziario (L. 354/1975) ed è ancora oggi inserita istituzionalmente nell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E., ex-CSSA). Il legislatore del 1975 ha voluto che ogni CSSA fosse fisicamente separato dall'Istituto penale e dall'Ufficio di Sorveglianza riconoscendo e assicurando in tal modo l'autonomia tecnico-operativa del servizio sociale. L'intento del legislatore era quello di sollecitare tutti gli operatori penitenziari ad assumere nuove responsabilità e una nuova ideologia riabilitativa, così come la Legge 354/1975, appena emanata, richiedeva (Breda, 1999a). In particolare, gli agenti di custodia (oggi agenti di polizia penitenziaria) erano chiamati a conciliare le non facili esigenze di controllo e sicurezza con i principi di umanità del trattamento e della pena. I CSSA (oggi U.E.P.E.) al momento della loro istituzione si configuravano, quindi, a pieno titolo come organi periferici dell'Amministrazione Penitenziaria, così come gli Istituti penali. Infatti, tra questi ultimi e il servizio sociale penitenziario ancora oggi non sussiste alcun rapporto di subordinazione, ma il legislatore ha voluto promuovere una concreta collaborazione e integrazione di competenze per l'attuazione degli interventi (Sabattini, 1999b). Nell'attuale momento storico le riforme coinvolgenti l'Amministrazione Penitenziaria e l'esecuzione penale esterna sono ancora in corso. Da ultimo il nuovo Regolamento di riforma del Ministero della Giustizia D.P.C.M. n. 84 in vigore dal 14 luglio 2015, "*Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*", per il cui approfondimento si rimanda all'apposito capitolo¹⁴.

¹⁴ Cfr. il capitolo "La ricerca empirica"

2. LE PRINCIPALI MODIFICHE AL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO ITALIANO

La Legge penitenziaria in Italia ha subito numerose modifiche nel corso degli anni, attuate secondo una continua oscillazione tra politiche talvolta garantiste e di apertura all'esterno, talvolta più restrittive rispetto alla possibilità di benefici e connotate dall'aumento del ricorso al carcere. Dopo la caduta del regime fascista le forze politico istituzionali italiane erano impegnate a risolvere i numerosi problemi che affliggevano l'organizzazione dello Stato, per questo motivo la stabilità politico-organizzativa e la sicurezza sociale erano prioritarie a qualunque altra esigenza (Neppi Modona et al., 2016). Il concetto e la funzione della sanzione penale furono oggetto di diversi dibattiti. Nel 1947 fu approvato il testo definitivo della Costituzione, entrato in vigore il 1 gennaio 1948. L'art. 27 comma terzo sancisce espressamente un divieto e un fine essenziale della sanzione penale:

« La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte ».

Lo schieramento costituzionale a favore dell'ideale rieducativo della pena continuò a essere contrastato dai continui mutamenti politici, sociali e culturali che avvenivano in quel periodo e che si dimostrarono un difficile ostacolo per la realizzazione e valorizzazione completa di questa norma costituzionale (Breda, 1999a). La prospettiva di una umanizzazione della pena e il fine rieducativo che questa deve perseguire si limitarono in un primo momento a indurre a una più attenta considerazione delle condizioni materiali dei detenuti e delle loro sofferenze. L'Ordinamento attuale risulta diverso da quello originario e molto più complesso (Cellini, 2013). Il 1975 può essere considerato l'anno della svolta del sistema penale italiano, per l'introduzione di alcune leggi innovative in materia di criminalità. Le modifiche riguardarono non solo il diritto penale sostanziale ma anche quello penitenziario e sanzionatorio. Senza voler analizzare in questa sede tutte le modifiche, si ritiene fondamentale individuare alcune tappe

storiche significative, presentando di seguito un breve excursus sulle vicende normative principali per il lavoro degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

2.1. LA LEGGE SULL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO : IL FONDAMENTO DEL TRATTAMENTO RIEDUCATIVO

Con la Legge 26 Luglio 1975 n. 354 “*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*” il legislatore intende rinnovare il sistema sanzionatorio e l'esecuzione penitenziaria. Tale riforma trova la propria ragion d'essere nell'articolo 27 della Costituzione italiana, il quale sancisce il finalismo rieducativo della pena. Nel perseguimento di tale obiettivo la Legge n. 354 del 1975 introduce misure alternative alla pena detentiva, quali l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 della L. 354/1975), la semilibertà (art. 48 della L. 354/1975) e la liberazione anticipata (art. 54 della L. 354/1975)¹⁵. Dal punto di vista etico, le norme sull'ordinamento penitenziario sono orientate alla umanizzazione e democratizzazione della vita carceraria (art. 1 della L. 354/1975). Infatti, fin dall'esordio della Legge 354/1975, si afferma il principio rieducativo e di umanità della pena:

“Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. (...) Nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti” (art. 1, Legge 354/1975).

La Legge del 1975 persegue due finalità: limitare il ricorso alla carcerazione e, parallelamente, aumentare i benefici e l'esecuzione penale esterna, aderendo all'ideologia rieducativa del trattamento penitenziario (artt. 1 e 13 della L. 354/1975) (Giuffrida, 1999). Le misure alternative alla detenzione, basamento del servizio sociale penitenziario, sono state introdotte per restituire flessibilità a un sistema sanzionatorio considerato troppo rigido e severo.

¹⁵ Al termine dell'exkursus storico-normativo si procederà in apposito paragrafo all'analisi dettagliata di tutte le misure alternative introdotte.

2.1.1. UN RAPIDO CAMMINO TRA GLI ELEMENTI DEL TRATTAMENTO RIEDUCATIVO

Il trattamento rieducativo introdotto con la Legge sull'Ordinamento Penitenziario (Legge 354/1975) si basa sull'*osservazione scientifica della personalità* del soggetto (art. 13) e su alcuni strumenti ritenuti fondamentali per un reinserimento sociale responsabile e orientato alla partecipazione sociale. Il trattamento rieducativo non è teso solo al reinserimento del condannato nella società ma diventa anche un'occasione per il detenuto di assumere su di sé, durante il tempo della pena e con il sostegno degli operatori, la responsabilità del reato e dei suoi effetti sulla vittima e sulla società. Centrale è, dunque, il concetto di responsabilità della persona verso l'istituzione cui deve rispondere rispettando le regole imposte dal trattamento penitenziario, responsabilità verso le offerte rieducative che ogni istituto definisce nel progetto pedagogico, responsabilità verso la vittima e la società (Circolare DAP, 2011). Il legislatore all'art 15 della L. 354/1975 indica gli elementi che possono favorire la partecipazione costruttiva del soggetto alla vita sociale. Di seguito saranno presentati singolarmente. La loro importanza deriva sia dal fatto che essi sono strumenti su cui poggia il progetto di aiuto che l'assistente sociale dell'U.E.P.E. elabora con il soggetto affidato, sia perché essi sono elementi fondamentali nella vita di tutti i cittadini, e la cui mancata fruizione potrebbe determinare comportamenti devianti (Giuffrida, 1999).

2.1.1.1. L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE

La Costituzione italiana sancisce l'obbligo e il diritto dei cittadini all'istruzione a prescindere dalle loro condizioni. Ciò impone all'amministrazione penitenziaria il dovere di creare opportunità formative in carcere, anche se per i detenuti, a differenza del passato, l'Ordinamento Penitenziario prescrive l'istruzione come facoltativa. Se frequentati, l'andamento scolastico e gli esiti del percorso formativo influiscono sull'eventuale adozione di misure e premi (Ciuffa, 2014). Anche se non obbligatoria, l'istruzione in carcere è comunque favorita, con particolare attenzione ai giovani di età inferiore ai venticinque anni. Inoltre, sono previsti incentivi e sussidi economici per coloro che decidono di seguire un corso scolastico o formativo (Ardita et al., 2012). L'istruzione scolastica, di indubbia utilità per tutti i cittadini, assume un rilievo particolare nel corso dell'esecuzione penale dal momento che essa rappresenta una spinta motivazionale nella prospettiva del cambiamento (Giuffrida, 1999). In ciascuna

struttura penitenziaria sono organizzati corsi scolastici di ogni ordine e grado (art. 19 della L. 354/1975), attraverso opportune intese tra il Ministero della Giustizia e il Ministero della Pubblica Istruzione. Il direttore degli istituti penali ha il compito di mettere a disposizione locali e attrezzature adeguate, così come di informare le persone ristrette circa le possibilità formative. I programmi d'insegnamento sono gli stessi adottati per i normali corsi scolastici, fornendo ai detenuti una preparazione pari a quella di qualsiasi altro studente. È comunque importante che i corsi scolastici siano pensati in relazione al reale grado di alfabetizzazione dei soggetti per evitare di inficiare il significato risocializzante di un percorso di apprendimento. Le persone ristrette provengono da differenti background culturali, da qui l'esigenza di modellare l'offerta educativa/formativa in modo da tener conto di fattori quali età, differenze di sesso, lingua, cultura e status economico, handicap, facilitando la partecipazione attiva e l'espressione di tutti (Ciuffa, 2014). Rispetto ai corsi universitari, l'amministrazione penitenziaria ha il compito di *agevolarli* (art. 19⁴ D.P.R. 230/2000) attraverso opportune intese con le Università. Rispetto a ciò, devono essere previste *camere e spazi adeguati allo svolgimento dello studio* (art. 44 D.P.R. 230/2000) per coloro che frequentano corsi universitari. Oltre ai percorsi scolastici, l'amministrazione penitenziaria deve proporre anche corsi di formazione professionale, tenendo conto delle esigenze della popolazione detenuta e del mercato del lavoro. A tal fine è necessaria la collaborazione con i Centri per l'Impiego e gli enti locali competenti per la formazione professionale (Ardita et al., 2012). Certamente rimane aperto il problema degli sbocchi occupazionali a seguito dei corsi di studio, in particolare dei corsi di qualifica professionale, rischiando di lasciarli finì a se stessi (Giuffrida, 1999). Infine, rilevante a proposito di formazione e cultura è il servizio di biblioteca, che deve essere predisposto in tutti gli istituti penitenziari. I detenuti devono essere agevolati nell'accesso ai libri e alle pubblicazioni, le quali devono realizzare un'adeguata *"rappresentazione del pluralismo culturale esistente nella società"* (art. 21 D.P.R. 230/2000). La gestione del servizio è affidata a un responsabile dell'area pedagogica insieme a uno o più detenuti che svolgono il lavoro di *scrivani*, regolarmente retribuiti (Ardita et al., 2012).

2.1.1.2. IL LAVORO

Il lavoro rappresenta indubbiamente la pietra miliare della vita di ciascun soggetto ed è il cardine del trattamento rieducativo. L'attività lavorativa (sia intramuraria sia extramuraria) può svolgersi alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria oppure alle dipendenze di datori esterni (art. 21 della L. 354/1975) prevedendo incentivi e sgravi fiscali per le ditte che decidono di assumere¹⁶, al fine di favorire l'assunzione lavorativa di persone in esecuzione penale. Il lavoro intramurario, ossia all'interno del carcere, si caratterizza per il carattere poco produttivo dell'attività prestata. È strutturato in attività solitamente non imprenditoriali che si esplicano in servizi destinati all'istituzione stessa (come lo scrivano della biblioteca, il servizio di cucina per i detenuti o quello di pulizia dei locali comuni) e che difficilmente rispecchiano l'organizzazione e i tempi di lavoro della società libera (Ardita et al., 2012). Sono previste, inoltre, attività laboratoriali e di officina, destinate a produrre quanto necessario agli istituti penali presenti sul territorio nazionale (ad esempio, vestiti, corredo, mobilio, ecc.). Il lavoro extramurario – ossia svolto all'esterno del carcere (art. 21 L. 354/1975) – è pensato per incrementare le occasioni di impiego dei detenuti (Ardita et al., 2012). Le persone escono dall'istituto e raggiungono il posto di lavoro, rientrando in carcere al termine. Il permesso a svolgere attività lavorativa esterna è disposto dal direttore dell'istituto, e approvato dall'autorità giudiziaria, nei soli casi in cui tale attività sia prevista dal programma trattamentale (Ardita et al., 2012). Qualora sia necessario effettuare controlli sul regolare svolgimento dell'attività lavorativa esterna (verificare che le condizioni lavorative siano rispettose della dignità, che il detenuto osservi le prescrizioni, ecc.), la direzione dell'istituto può adempiere attraverso il personale di polizia penitenziaria o con l'aiuto degli operatori di servizio sociale.

Come sostiene Ciuffa (2014), il lavoro penitenziario non ha più l'originario carattere affittivo ed è stato valorizzato con l'introduzione della remunerazione ai detenuti per l'attività prestata. L'art. 22 della Legge 354/1975 prevede che la retribuzione ai detenuti lavoranti – chiamata “*mercede*” – sia stabilita in misura “*non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi del lavoro*”, mentre per coloro che lavorano all'esterno essa viene determinata in base ai

¹⁶ Cfr. la Legge Smuraglia n. 193 del 2000

contratti di lavoro collettivi. La remunerazione è soggetta a trattenute a titolo di risarcimento del danno, rimborso spese, nella misura massima di due quinti dell'importo totale. Dal momento che i detenuti non possono disporre di denaro, le somme guadagnate vengono custodite nel "*peculio*", una sorta di deposito sotto la cura della direzione dell'istituto, al quale le persone possono attingere in misura limitata per acquisti autorizzati o invii ai familiari (Ardita et al., 2012). Ciò al fine di garantire un minimo di risparmio di cui la persona potrà disporre al momento della scarcerazione e dell'ingresso nella società. Diversamente dagli altri elementi del trattamento penitenziario, il lavoro è obbligatorio per le persone ristrette, anche se tale opportunità riguarda un numero di soggetti trascurabile. Ciò a causa delle difficoltà normative, organizzative e finanziarie che si incontrano negli istituti (Ardita et al., 2012). Resta comunque rilevante il lavoro intramurario, a scapito della qualificazione professionale necessaria al successivo reinserimento sociale (Ciuffa, 2014), dal momento che molti posti di lavoro all'interno del carcere difficilmente consentono l'acquisizione di una professionalità spendibile nel mondo del lavoro. Riassumendo, le caratteristiche principali del lavoro quale elemento del trattamento sono:

- obbligatorietà: presso ciascun istituto deve essere favorita l'attività lavorativa dei detenuti;
- non ha carattere afflittivo: non è concepito come inasprimento della pena ma come momento rieducativo nella vita detentiva;
- remunerazione: l'attività lavorativa non deve essere sfruttamento, ma il lavoro prestato deve essere ricompensato in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi nazionali.

2.1.1.3. LA RELIGIONE

L'art. 26 della Legge 354/1975 riconosce alle persone ristrette alcune libertà che consentono l'espressione religiosa:

- la libertà di professare la propria fede. In virtù di ciò ai detenuti è consentito esporre nella propria cella immagini o simboli afferenti alla propria professione religiosa;
- la libertà di istruirsi in una religione, ossia studiare testi sacri in autonomia o con la supervisione dei ministri di culto. Per questo motivo all'interno degli istituti è

prevista la figura del cappellano, oltre alla possibilità di ricevere, su richiesta, l'assistenza dai ministri di culto di religioni diverse da quella cattolica.

- la possibilità di praticare il proprio culto e di recuperare un livello di vita interiore, favorendo la revisione critica della propria esistenza e delle proprie responsabilità. Tale libertà non può comunque esprimersi in “*comportamenti molesti per la comunità*” (art. 58 D.P.R. 230/2000).

Rispetto alle cerimonie cattoliche, esse sono assicurate in tutti gli istituti, mentre per le altre confessioni la direzione dell'istituto deve mettere a disposizione idonei locali dove praticare il culto pur in assenza di un ministro (Ardita et al., 2012). Anche nella gestione dell'alimentazione deve essere prestata attenzione alle diverse esigenze alimentari prescritte dalle fedi religiose. Va, tuttavia, rilevato che la religione cattolica gode di particolare tutela, non per violazione del principio di uguaglianza, ma perché è la più diffusa nel nostro Paese. L'elemento religioso all'interno del trattamento penitenziario va concepito come l'opportunità di riflessione individuale circa il senso della propria esistenza (Giuffrida, 1999) e in quanto tale è uno strumento prezioso verso il cambiamento.

2.1.1.4. LE ATTIVITÀ CULTURALI, RICREATIVE E SPORTIVE

In riferimento al trattamento penitenziario occorre *favorire* la partecipazione ad attività ricreative, culturali, sportive e ogni altra attività volta alla realizzazione della personalità del soggetto (art. 27 della L. 354/1975). La responsabilità di tali attività non è esclusiva dell'amministrazione ma anche delle singole persone ristrette. Possono essere organizzati tornei sportivi, redazioni di giornali, conferenze d'attualità o culturali (Ardita et al., 2012). In attuazione di quanto prescritto è indispensabile la collaborazione con risorse esterne al carcere. Essendo tale elemento diverso e complementare rispetto al lavoro e all'istruzione, le iniziative devono essere organizzate favorendo anche la partecipazione di coloro che studiano o lavorano. Le attività ricreative, oltre a ridurre gli spazi vuoti della vita detentiva, sono da considerarsi importanti stimoli all'apprendimento di una capacità di positiva condivisione della vita comunitaria (Giuffrida, 1999). Anche durante l'esecuzione penale esterna è importante che l'assistente sociale dell'U.E.P.E. dedichi attenzione all'organizzazione condivisa del

tempo libero della persona come momento di maturazione e apprendimento di modelli comportamentali diversi rispetto al passato.

2.1.1.5. LA FAMIGLIA E I CONTATTI CON LA COMUNITÀ ESTERNA

La famiglia costituisce una risorsa fondamentale per il reinserimento sociale della persona. Come prescritto dall'art. 28 della Legge 354/1975, particolare cura deve essere dedicata al rafforzamento e riallacciamento dei rapporti familiari. L'ambiente familiare e il contesto di vita rappresenta uno degli interlocutori più importanti per l'assistente sociale, chiamato a valorizzare le risorse relazionali del soggetto. La famiglia rappresenta un punto di appoggio cruciale per l'elaborazione del progetto di esecuzione penale esterna. Vanno comunque sempre considerati anche i limiti presenti all'interno del contesto familiare, concepibili non come ostacolo alla realizzazione del progetto di aiuto ma come aspetto da sussidiare e potenziare in vista del rientro del soggetto nel proprio ambiente di vita. Lo strumento fondamentale che garantisce il mantenimento dei rapporti con la famiglia è il colloquio visivo, al quale la normativa accorda "*particolare favore*" (art. 28 L. 354/1975), fino al punto di chiedere al direttore dell'istituto di segnalare al servizio sociale le situazioni in cui i familiari non mantengono regolari contatti con il detenuto. I colloqui sono svolti in appositi locali sotto il controllo visivo ma non auditivo del personale di polizia penitenziaria e hanno la durata di un'ora. Ciascun detenuto ha diritto di effettuare sei colloqui al mese (a eccezione di coloro che sono ristretti per uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* della L. 354/1975, i quali possono usufruire di quattro colloqui mensili). Le persone ristrette hanno anche la possibilità di avere colloqui telefonici con i familiari¹⁷, nella misura di una telefonata alla settimana (ad eccezione di coloro che sono ristretti per uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* della L. 354/1975, i quali possono usufruire di due telefonate al mese) della durata di dieci minuti ciascuna. Un altro strumento a disposizione delle persone detenute per agevolare i contatti con la comunità esterna (non solo con i familiari) è la corrispondenza epistolare, senza alcun limite quantitativo sia in entrata che in uscita (Ardita et al., 2012). I controlli sulla corrispondenza possono essere effettuati solo con atto motivato dell'autorità giudiziaria qualora sussistano esigenze investigative o ragioni di sicurezza (art. 18-*ter* L. 354/1975).

¹⁷ Per un approfondimento delle procedure utilizzate nello svolgimento delle telefonate cfr. Circolare n. 3591/6041 del 2003 e la Circolare n. 0177644 del 2010.

Anche i rapporti con la comunità esterna rappresentano un passo importante nell'apertura del carcere alla vita esterna. Il carcere, in quanto struttura chiusa, non può perdere i contatti con la ricchezza e la complessità che caratterizzano il sistema sociale dove la persona farà necessariamente ritorno. Nel momento in cui ciò sia necessario per il trattamento rieducativo, le mura del carcere diventano permeabili all'azione della comunità esterna (Giuffrida, 1999). A tal proposito l'Ordinamento Penitenziario prevede due forme di partecipazione della comunità esterna alla vita detentiva: la sollecitazione e partecipazione delle istituzioni, associazioni e privati cittadini alla vita del carcere (art. 17 L. 354/1975) e l'ingresso degli assistenti volontari negli istituti (art. 78 L. 354/1975). Rispetto al primo punto, i singoli e le associazioni possono realizzare interventi di durata limitata utili alla realizzazione del trattamento rieducativo. Ad esempio, iniziative culturali come le proiezioni cinematografiche, conferenze, tornei sportivi, tutte concordate e agite in piena integrazione con l'attività degli operatori penitenziari (Ardita et al., 2012). Rispetto, invece, all'attività di volontariato, la normativa stabilisce che essa deve essere rivolta a sostenere il trattamento “*assicurando continuità di presenza in determinati settori di attività*” (art. 120 D.P.R. 230/2000). I volontari devono essere persone adeguate a offrire assistenza cooperando, sotto la guida del direttore, nelle attività culturali e ricreative del carcere. Il volontariato può essere prestato anche presso le sedi degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

2.2. LA LEGGE DI DEPENALIZZAZIONE

Altro importante intervento normativo si è avuto nel 1981 con la Legge di depenalizzazione, Legge 24 Novembre 1981 n. 689, contenente le “*Modifiche al sistema penale*”. Essa si è occupata della disciplina dell'illecito amministrativo nel suo complesso, rispondendo a due esigenze: ridurre l'ambito dell'intervento penalistico e, conseguentemente, ridimensionare l'uso della pena detentiva. La legge n. 689/1981 ha introdotto le sanzioni sostitutive delle pene detentive di breve durata (semidetenzione, libertà controllata e pena pecuniaria¹⁸) per quei reati che non creano allarme sociale, con risvolti anche per il lavoro dell'U.E.P.E. (allora denominato CSSA). La funzione delle sanzioni sostitutive è proprio quella di evitare il contatto con la realtà carceraria, fonte di stigma, favorendo opportunità di responsabilizzazione nell'ambiente di appartenenza.

¹⁸ Cfr. il paragrafo “Le sanzioni sostitutive di pene detentive brevi”.

Nella sentenza di condanna, il giudice indica la specie e la durata della pena detentiva, sostituendola con la sanzione sostitutiva che ritiene più idonea, motivandone la scelta. L'U.E.P.E. è chiamato a porre in essere gli interventi ritenuti necessari per favorire il reinserimento sociale della persona.

2.3. LA LEGGE GOZZINI : L'AMPLIAMENTO DELLE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

Un'altra importante innovazione normativa si ha nel 1986, quando viene promulgata la Legge 10 ottobre 1986, n. 663, denominata "*Legge Gozzini*". Essa riprende e sviluppa gli aspetti innovativi della Legge n. 354 del 1975, ampliando la prospettiva del trattamento rieducativo e delle possibilità di apertura del carcere alla comunità esterna (Giuffrida, 1999). La legge Gozzini ha esteso le misure alternative alla pena detentiva, introducendo, inoltre, nuovi istituti giuridici quali i permessi premio (art. 30^{ter} della L. 354/1975) e la detenzione domiciliare (art. 47^{ter} della L. 354/1975)¹⁹. Prima dell'emanazione della legge le uniche misure alternative previste nel nostro ordinamento penitenziario erano l'affidamento in prova ai servizi sociali, la semilibertà e la liberazione anticipata. L'obiettivo principale della riforma è quello di favorire il reinserimento nella società del reo. La Legge Gozzini rilancia i contenuti del dibattito sulla funzione rieducativa della pena e concepisce il carcere come *extrema ratio*, introducendo misure penali non detentive (Giuffrida, 1999). La stessa legge prevedeva un cospicuo ampliamento degli organici di assistenti sociali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, proprio in vista del potenziamento delle misure alternative, con la valorizzazione dei percorsi di riqualificazione professionale (Giuffrida, 2003). A seguito dell'emanazione della Legge Gozzini si iniziò ad assistere a un aumento delle possibilità di ridurre o evitare il carcere, situazione che sollecitò polemiche da parte della società esterna, spingendola a pressanti richieste di maggior sicurezza sociale. Negli anni seguenti si avvicendarono riforme volte dapprima a restringere l'accesso ai benefici, comportando un aumento della popolazione detenuta, poi a ridurre il numero degli ingressi in carcere (cfr. la Legge n. 247/2006 di concessione dell'indulto e il pacchetto sicurezza del 2008-2009).

¹⁹ Cfr. più avanti apposito paragrafo "Le misure alternative alla detenzione e i compiti dell'U.E.P.E."

2.4. ALTRI INTERVENTI NORMATIVI

2.4.1. IL TESTO UNICO SUGLI STUPEFACENTI

Tra gli altri riferimenti normativi che hanno inciso sull'esecuzione penale, vanno ricordati gli interventi in materia di alcol-tossicodipendenza, ricompresi del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo Unico sugli stupefacenti) e successive modifiche. Il Testo Unico stabilisce che queste categorie di detenuti vengano ospitati in istituti idonei per lo svolgimento dei programmi terapeutici, in sezioni con reparti carcerari attrezzati oppure in case specificamente rifornite. Ai fini di ciò che qui interessa, pare utile sottolineare l'introduzione dell'affidamento in prova in casi particolari²⁰ (art. 94 del D.P.R. 309/1990).

2.4.2. LA LEGGE SIMEONE-SARACENI

Nonostante la Legge Gozzini abbia ampliato la possibilità di accedere ai benefici e alle altre misure alternative, non ci sono stati miglioramenti rispetto al problema del sovraffollamento negli istituti penitenziari. Infatti, nei primi anni '90 sono state emanate nuove riforme in direzione restrittiva, in seguito all'approvazione di alcuni importanti provvedimenti in tema di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Tali interventi legislativi hanno introdotto limitazioni all'applicazione delle misure alternative alla detenzione per i detenuti per associazione di stampo mafioso e per altri delitti di particolare gravità, subordinando la concessione di tali misure ad una concreta attività di collaborazione con la giustizia (art. 4bis Legge 354/1975). Per cercare di far fronte al problema del sovraffollamento, nel 1998 è stata emanata la Legge 27 maggio 1998 n. 165 "*Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni*", denominata Legge Simeone-Saraceni. Essa ha il pregio di aver introdotto alcune modifiche volte ad assicurare l'accesso alle misure alternative a tutti i condannati aventi i requisiti, a limitare il ricorso al carcere per l'espiazione di pene particolarmente brevi. A tal fine si è previsto che il pubblico ministero possa, in casi specifici, sospendere l'ordine di esecuzione al fine di consentire al condannato di presentare istanza al tribunale di sorveglianza per l'ottenimento di una

²⁰ Si rimanda al paragrafo "Le misure alternative alla detenzione e i compiti dell'U.E.P.E."

delle misure alternative alla detenzione ovvero la sospensione dell'esecuzione della pena.

2.4.3. IL NUOVO REGOLAMENTO DEL 2000: IL SERVIZIO SOCIALE COME STRUMENTO DELL'ESECUZIONE PENALE

Nel 2000 fu emanato un nuovo *“Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà”* (Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230). Esso rappresenta una svolta importante poiché ha dato piena attuazione alla volontà del legislatore del 1975: il servizio sociale penitenziario viene considerato come *“strumento importante di intervento nel campo dell'esecuzione penale”* (Breda, 2002). La Legge 354/1975 aveva già introdotto il concetto di *osservazione della personalità* secondo un modello improntato al paradigma medico che sembra intendere il trattamento rieducativo come una sorta di cura del reato concepito come malattia sociale (l'osservazione scientifica della personalità è volta a *“rilevare le carenze fisiopsichiche e le altre cause del disadattamento sociale”* – art. 13). Tale ideologia è da ritenersi oggi superata: il nuovo Regolamento di attuazione propone una nozione di risocializzazione rinnovata che valorizza il ruolo degli operatori penitenziari. In particolare l'articolo 27 del D.P.R. 230/2000 prevede un periodo di osservazione della personalità del detenuto per costruire il programma trattamentale, facendo specifico riferimento alla vita di relazione del soggetto. Gli operatori sono, inoltre, chiamati a offrire concreto sostegno alla persona detenuta nello sviluppare una *riflessione critica* su quanto commesso (Circolare DAP, 2011). Rilevante per il servizio sociale penitenziario è anche l'articolo 118 del D.P.R. 230/2000: esso afferma che gli interventi dei C.S.S.A. (oggi U.E.P.E.) sono volti ad aiutare la persona ad adempiere responsabilmente agli impegni che derivano dalle misure cui è sottoposta (si tratta di persone che sono ammesse a misure o benefici di legge al di fuori del carcere)²¹.

2.4.4. DOPO GLI ANNI 2000 : GLI INCENTIVI AL LAVORO, LA VALORIZZAZIONE DEL RAPPORTO GENITORE-FIGLIO, IL PASSAGGIO DAI C.S.S.A. AGLI U.E.P.E. E L'INASPIMENTO DELLE PENE

A seguito dell'emanazione del D.P.R. 230/2000, ci sono stati altri risvolti normativi che hanno segnato la vita dell'esecuzione penale. Innanzitutto, il 22 giugno 2000 è stata

²¹ Per un approfondimento sugli artt. 27 e 118 del D.P.R. 230/2000 cfr. il capitolo 2.

emanata la Legge n. 193, “*Norme per favorire l’attività lavorativa dei detenuti*”. Essa è denominata “Legge Smuraglia” e ha il merito di aver esteso il sistema degli sgravi contributivi e fiscali ad aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o servizi all’interno delle carceri impiegando manodopera detenuta. Inoltre, significativa, non solo per il giorno in cui è stata emanata, ma anche per i contenuti attenti alla valorizzazione dei rapporti familiari, è la Legge 8 marzo 2001, n. 40 “*Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori*”. Essa ha il pregio di aver introdotto la misura della detenzione domiciliare speciale²² a favore delle madri di bambini di età inferiore agli anni dieci. La Legge 62/2011 ne ha esteso l’efficacia introducendo l’Istituto a custodia attenuata per detenute madri (I.C.A.M.) ovvero, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, la possibilità di scontare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all’assistenza dei figli. Altro intervento normativo rilevante è stata l’approvazione della Legge 27 luglio 2005, n.154, “*Delega al Governo per la disciplina dell’ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria*”, chiamata Legge “Meduri”. Il punto delicato che va qui ricordato consiste nel cambio di denominazione degli ex Centri di Servizio Sociale per Adulti in Uffici di Esecuzione Penale Esterna, designando la funzione svolta a contatto con la giustizia penale. Nello stesso anno, la Legge 5 dicembre 2005, n. 251 “Ex- Cirielli” ha introdotto rilevanti modifiche al codice penale, soprattutto in tema di recidiva. In particolare, diminuiscono i termini di prescrizione e aumentano le pene per i recidivi e per i delitti di associazione mafiosa e usura.

2.5. IL SOVRAFFOLLAMENTO PENITENZIARIO E L’INTERVENTO DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO

Le condizioni detentive degli ultimi anni sono state caratterizzate dal sovraffollamento carcerario che ha portato l’Italia all’attenzione della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo. La prima sentenza di condanna del nostro Paese da parte della CEDU si ha nel luglio 2009, quando il ricorrente sig. Sulejmanovic (da qui il nome della nota *sentenza Sulejmanovic*) si lamentò delle condizioni della propria detenzione nel carcere

²² Per la descrizione della misura cfr. il paragrafo “Le misure alternative alla detenzione e i compiti dell’U.E.P.E.”.

di Rebibbia a Roma²³. Considerata la situazione segnalata, la CEDU accertò la violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (“*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*”) per sovraffollamento carcerario. Infatti la stessa Corte aveva ritenuto lo spazio inferiore ai 3 mq un dato grave²⁴, condannando l'Italia a un risarcimento del danno causato e a emanare provvedimenti idonei a modificare le condizioni. Dopo la sentenza del 2009 la Corte è stata investita di numerosi ricorsi da parte di detenuti italiani, motivo per cui nel 2013 ha deciso di emanare una sentenza pilota, nota come *sentenza Torreggiani*, condannando lo Stato al risarcimento monetario e ordinando di provvedere ad adottare un “*rimedio idoneo contro le violazioni dell'art 3 CEDU*”. La Corte nella sua pronuncia afferma che soltanto sforzi a lungo termine da parte delle autorità italiane potranno risolvere il problema strutturale del sovraffollamento carcerario (Viganò, 2013). La Corte non indica le specifiche misure da adottare, lasciando discrezionalità alle autorità italiane, ma sottolinea alcuni riferimenti fondamentali, invitando i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a orientare la loro politica penale verso un minor ricorso alla detenzione allo scopo, tra l'altro, di ridurre la crescita della popolazione carceraria²⁵. Di fronte a tale condanna l'Italia ha cercato di porre rimedio al problema del sovraffollamento carcerario attraverso provvedimenti estemporanei, che di seguito saranno sinteticamente presentati dal momento che hanno inciso sul sistema dell'esecuzione penale e penitenziaria.

2.5.1. LE PRINCIPALI NOVITÀ NORMATIVE POST-TORREGGIANI

Tra il 2010 e il 2012, per far fronte al sovraffollamento delle carceri italiane, il legislatore ha previsto che le pene non superiori ai 18 mesi “*siano eseguite presso il proprio domicilio o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza*”. Queste disposizioni non possono essere applicate ai soggetti condannati per gravi delitti

²³ Nel luglio 2003, il carcere di Roma Rebibbia ospitava 1.560 persone nonostante la sua capacità di accoglienza fosse limitata a 1.271 persone. Il ricorrente Sulejmanovic viene recluso in diverse celle, tutte di 16,20 m² a cui è collegato un locale sanitario di 5,04 m². Il detenuto nel corso della sua detenzione di circa un anno condivide la cella con altre cinque persone. Pertanto ogni detenuto dispone di una superficie media di 2,70 m²

²⁴ Può essere utile ricordare che la soglia individuata dalla Corte Europea è tuttora inferiore tanto al *minimum standard* (4 mq per detenuto nelle celle con più persone), quanto al *desirable standard* (in cui allo spazio fisso di 6 mq si aggiungono 4 mq per ogni detenuto ulteriore) individuati dal CPT, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, un organo in seno al Consiglio d'Europa. Cfr. sul punto il 25° Rapporto Generale sulle attività del CPT.

²⁵ Cfr. le raccomandazioni Rec (99)22 e Rec (2006)13 del Comitato dei Ministri.

o quando vi sia un concreto pericolo di fuga o reiterazione di altri delitti o quando non vi sia l'idoneità e l'effettività del domicilio. Quest'ultimo punto va a ridurre considerevolmente la platea dei beneficiari.

Un'altra novità normativa è la Legge 9 agosto 2013, n. 94, che ha convertito il decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, contenente "*Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*". La norma si muove lungo due direzioni. La prima riguarda la riduzione del flusso di soggetti in ingresso negli istituti penitenziari, restringendo l'ambito di operatività della custodia cautelare in carcere e ampliando il meccanismo di sospensione dell'esecuzione delle condanne a pena detentiva. La seconda si concentra sull'eliminazione degli automatismi che rendono più difficile l'accesso ai benefici penitenziari a categorie di condannati sulla base di presunzioni assolute di pericolosità (Della Bella, 2013). Sempre al fine di ridurre il flusso di detenuti negli istituti penitenziari, è stata ulteriormente ampliata la sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive fino a 3 anni (o 6 anni nel caso di condannato tossicodipendente, ai fini dell'applicazione delle misure di cui agli artt. 90 e 94 D.P.R. 309/90). Inoltre, la nuova Legge ha previsto la possibilità di sospendere le condanne fino a 4 anni nei confronti di: donna incinta; madre (o padre) di prole, convivente, di età inferiore ai dieci anni; persona in gravi condizioni di salute; ultrasessantenne se inabile anche parzialmente; minore di anni ventuno. In definitiva, l'esecuzione della pena detentiva viene sospesa:

- a) di regola, per le condanne a pene detentive fino a tre anni;
- b) nei confronti dei soggetti di cui all'art. 47 *ter* della Legge 354/1975, per le condanne a pene detentive fino a quattro anni;
- c) nei confronti dei tossicodipendenti, laddove si debba applicare l'art. 90 o 94 D.P.R. 309/90, per condanne a pene detentive fino a sei anni.

A distanza di pochi mesi il Governo torna a fronteggiare il tema del sovraffollamento carcerario con un nuovo decreto legge (D.L. 23 dicembre 2013, n. 146), motivato anche in questo caso dalla necessità di rimediare urgentemente alla drammatica situazione degli istituti penitenziari, a seguito della sentenza Torreggiani. La novità più significativa è rappresentata dall'introduzione della liberazione anticipata speciale caratterizzata da una detrazione di 75 giorni ogni sei mesi di pena scontata, anziché di 45 giorni, come nella liberazione anticipata ordinaria (art. 54 della Legge

354/1975). Rimane invece invariato il presupposto soggettivo per poter concedere la misura, riguardante l'effettiva partecipazione del condannato al trattamento rieducativo. La nuova misura ha avuto carattere temporaneo, limitata a un periodo di due anni e ha avuto carattere retroattivo. Alla fine del 2015 la misura è terminata e non è più stata ripristinata. Ad oggi, rimane in vigore solo la liberazione anticipata ordinaria prevista dall'art. 54 della Legge 354/1975, con uno sconto di pena di 45 giorni ogni 6 mesi.

Infine, va sicuramente citata la Legge 28 aprile 2014, n. 67, "*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*". Il carattere innovativo di questa legge sta nell'aver introdotto nel sistema penale italiano la possibilità di concessione della messa alla prova anche per imputati adulti (fino a quel momento, infatti, la concessione della messa alla prova era una misura speciale esclusiva del processo penale minorile)²⁶. Inoltre, il Governo ha emanato un apposito decreto successivo volto a escludere la punibilità per particolare tenuità del fatto.

Senza negare gli sforzi compiuti dal legislatore, non si può non osservare che le riforme qui brevemente trattate danno l'impressione di una serie di interventi disorganici e settoriali, volti principalmente a realizzare un progressivo svuotamento degli istituti penali. È da valorizzare il fine positivo di tali riforme, anche se non vanno a risolvere le problematiche strutturali del nostro ordinamento che necessiterebbe una riforma radicale nella concezione della pena e del carcere (Petralla et al., 2011).

3. IL "DOPPIO BINARIO" E I COMPITI DELL'U.E.P.E.: CENNI SULLE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETEZIONE E MISURE DI SICUREZZA

Il sistema sanzionatorio italiano viene definito "doppio binario", ossia un sistema penale in cui coesistono pene (artt. 17 ss. c.p.) e misure di sicurezza (art. 199 ss. c.p.). Le prime sono applicabili a soggetti imputabili al momento dell'illecito e colpevoli per aver commesso un fatto previsto dalla legge come reato. Le seconde, invece, sono applicabili a soggetti imputabili o non imputabili, socialmente pericolosi e autori di un fatto previsto dalla legge come reato o quasi reato. Pare opportuno delineare di seguito

²⁶ Cfr. il paragrafo "La sospensione del procedimento con messa alla prova".

le caratteristiche principali di queste misure, dal momento che esse costituiscono il “pane quotidiano” del lavoro dell’assistente sociale dell’U.E.P.E., tenendo presente che l’obiettivo di questo lavoro non è l’analisi giuridica del sistema penale e penitenziario. Si è consapevoli dell’importanza che rivestono, ma va specificato che nel presente lavoro non si riesce a dare maggiore spazio alla loro trattazione come meriterebbero. Quanto sarà esposto di seguito consentirà, comunque, di avere alcuni riferimenti normativi per meglio comprendere le riflessioni che saranno presentate nei capitoli successivi riguardanti il lavoro dell’assistente sociale nell’esecuzione penale esterna.

3.1. LE MISURE DI SICUREZZA

Le misure di sicurezza si applicano nei confronti degli autori di reato (o quasi reato²⁷) considerati socialmente pericolosi allo scopo di prevenirne il pericolo di recidiva. Si distinguono dalla pena in quanto scaturiscono da un giudizio di pericolosità e non di responsabilità (infatti si applicano anche ad autori di reato non imputabili) e di probabilità di recidiva futura. Queste misure erano caratterizzate dall’indeterminatezza del loro termine in quanto legate alla prognosi di pericolosità, ma la Legge 30 maggio 2014, n. 81, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari*” ha introdotto in proposito un’importante modifica stabilendo che “*(...) Le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima*” (art. 1). Competente a valutare la pericolosità sociale e a emettere il provvedimento per l’esecuzione di una misura di sicurezza è il magistrato di sorveglianza. A tal fine, gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna “*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*” (art 72 della Legge 354/1975). Decorso il periodo minimo di durata il giudice riprende in esame le condizioni della persona che vi è sottoposta, per stabilire se essa è ancora o meno socialmente pericolosa. Qualora la persona risulti ancora pericolosa, il giudice

²⁷ Cfr. artt. 49 e 115 del codice penale.

fissa un nuovo termine per un esame ulteriore. Se, al contrario, vi è ragione di ritenere che il pericolo sia cessato, il giudice può procedere a nuovi accertamenti. Le misure di sicurezza possono essere patrimoniali o personali, detentive e non detentive. Ai fini della presente trattazione, pare utile focalizzare l'attenzione su due misure di particolare rilevanza per il lavoro degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna. La prima tipologia comprende i cosiddetti ospedali psichiatrici giudiziari, i quali dal 1 aprile 2015 sarebbero dovuti essere sostituiti completamente dall'esecuzione nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) gestite dalle Regioni, come previsto dall'art 3-ter del D.d.l. 211/2011 relativo a interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri. Tuttavia, i dati dimostrano un significativo ritardo nell'attuazione di quanto disposto (Alberti, 2016), con rilevanti ripercussioni e grandi incertezze anche rispetto al lavoro degli operatori sociali e sanitari. La seconda misura riguarda la libertà vigilata. Si tratta di una misura di sicurezza personale non detentiva statisticamente più importante poiché il suo ambito applicativo è generalizzato, essendo essa applicabile a soggetti imputabili, non imputabili e semi-imputabili e spesso anche in alternativa con le altre misure detentive, in una vasta gamma di casi²⁸. Alla persona in stato di libertà vigilata il giudice impone, ed eventualmente modifica, obblighi di condotta idonei a evitare o limitare le occasioni di commissione di nuovi reati. La sorveglianza della condotta e del rispetto di tali obblighi da parte del libero vigilato è affidata all'autorità di pubblica sicurezza e deve essere esercitata in modo da agevolare, mediante il lavoro, il riadattamento della persona alla vita sociale. Nei confronti dei sottoposti alla libertà vigilata, l'U.E.P.E. svolge interventi di sostegno e di assistenza al fine del loro reinserimento sociale.

3.2. LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE E I COMPITI DELL'U.E.P.E.

La pena detentiva rappresenta la sanzione principale nel sistema sanzionatorio italiano. Al fine di ridurre il contatto con la realtà detentiva considerata come *scuola di perfezionamento dei malfattori*²⁹, il legislatore ha introdotto nel corso degli anni diverse misure alternative alla privazione della libertà personale. Queste ultime consistono in

²⁸ Cfr. artt. 229-230 del codice penale.

²⁹ Filippo Turati, nel suo discorso sulla questione penitenziaria alla Camera dei deputati il 18 marzo 1904 iniziava così: "Noi ci gonfiamo le gote a parlare di emenda dei colpevoli, e le nostre carceri sono fabbriche di delinquenti, o scuole di perfezionamento dei malfattori...".

benefici previsti dall'Ordinamento Penitenziario (Legge 354/1975) per persone condannate in via definitiva e possono essere concesse dalla libertà (ossia il soggetto ammesso alle misure alternative non entra in carcere ma rimane libero seguendo tuttavia le prescrizioni imposte dall'autorità giudiziaria e il programma trattamentale concordato con l'U.E.P.E.), oppure dalla detenzione (ossia il soggetto che sta già scontando una pena detentiva esce dal carcere in esecuzione della misura alternativa concessa). Il Ministero della Giustizia (2017) definisce le misure alternative alla detenzione come *“il seguire un determinato comportamento, definito possibilmente d'intesa fra il condannato e l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna che lo abbia in carico. Il comportamento da assumere è ciò che viene indicato come programma di trattamento. (...) Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna sono strutture che provvedono all'esecuzione delle misure alternative e che, a tal fine, collaborano con gli enti locali, le associazioni, le cooperative sociali e le altre agenzie private e pubbliche presenti nel territorio per l'azione di inclusione sociale e con le forze di polizia per l'azione di controllo e contrasto della criminalità (...)”*. La competenza a decidere sulla concessione, modifica, revoca delle misure alternative è della magistratura di sorveglianza. Quest'ultima si compone di due distinti organi:

- Magistrato di sorveglianza: organo monocratico togato (ossia, giudice di carriera), competente a decidere, tra le altre cose, circa la concessione dei permessi e permessi premio e della liberazione anticipata³⁰ e la modifica o revoca delle misure alternative sulla base della relazione periodica dell'assistente sociale dell'U.E.P.E.; oltre a ciò, procede al riesame della pericolosità sociale ai fini dell'applicazione, modifica o revoca delle misure di sicurezza.
- Tribunale di Sorveglianza: organo collegiale composto da due magistrati togati e due esperti scelti tra i cultori di discipline criminologiche, sociali, psicologiche. La presenza di questi ultimi è importante perché il Tribunale di Sorveglianza deve occuparsi della personalità dell'autore del reato, valutandone il cambiamento in relazione al trattamento rieducativo ed è competente circa la

³⁰ Cfr. l'art. 54 Legge n. 354 del 1975.

concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale³¹, della detenzione domiciliare³², liberazione condizionale³³ e semilibertà³⁴.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per mezzo della Raccomandazione (92)16, rifacendosi al termine anglosassone *community sanction*, fornisce la seguente definizione di misura/sanzione alternativa o di comunità:

“[...] sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore [...]”.

Le misure alternative alla detenzione o di comunità, consistono nel seguire un determinato comportamento definito possibilmente d'intesa fra il condannato e l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna che lo abbia preso in carico; il contenuto del comportamento da assumere è ciò che viene normalmente indicato come un “programma di trattamento”, espressione applicabile anche ai condannati posti in misura alternativa o di comunità (Ministero della Giustizia, 2016).

Pur non entrando dettagliatamente nei requisiti giuridici previsti dalla legge per la richiesta e la concessione delle misure alternative, di seguito saranno analizzati i compiti che gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna sono chiamati ad esercitare nelle principali misure alternative alla detenzione di interesse per il social work.

- *Affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 della Legge 354/1975)*: si tratta di una misura che consente al condannato di espriare la pena detentiva inflitta o residua in regime di libertà assistita e controllata. L'applicazione dell'affidamento da un lato fa venir meno ogni rapporto del condannato con l'istituzione carceraria e dall'altro comporta l'instaurarsi di una relazione di tipo collaborativo con l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna. A questo fine viene elaborato un programma di trattamento individuale, che declina le attività che il reo dovrà svolgere, gli obblighi e gli impegni cui deve attenersi e i controlli cui

³¹ Cfr. l'art. 47 Legge 354/1975: Affidamento in prova al servizio sociale.

³² Cfr. l'art. 47-ter della Legge 354/1975: Detenzione domiciliare.

³³ Cfr. gli artt. 176-177 c.p.

³⁴ Cfr. gli artt. 48 ss. Legge n. 354 del 1975.

sarà sottoposto. L'esito positivo del periodo di prova, la cui durata coincide con quella della pena da scontare, estingue la pena ed ogni altro effetto penale. L'U.E.P.E. svolge un'inchiesta di servizio sociale per raccogliere gli elementi relativi al condannato con particolare riferimento all'ambiente sociale e familiare di appartenenza e alle risorse personali, familiari, relazionali e ambientali su cui fondare un'ipotesi progettuale di reinserimento sociale. Se la persona si trova detenuta, l'U.E.P.E. partecipa al periodo di osservazione della personalità del soggetto offrendo consulenza e collaborando con gli altri operatori penitenziari (educatori, polizia penitenziaria, cappellano, direttore d'istituto, psicologi, altri esperti) per elaborare la relazione di sintesi da inviare collegialmente al tribunale di sorveglianza. Se il soggetto, invece, si trova in libertà, l'U.E.P.E. svolge l'inchiesta di servizio sociale richiesta dal tribunale. Se quest'ultimo valuterà di concedere la misura, disporrà un verbale contenente le prescrizioni che il soggetto dovrà rispettare durante tutta la durata dell'affidamento. Nel corso della misura, l'U.E.P.E. ha il compito di aiutare il soggetto a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale favorendo il suo reinserimento e controllare le sue condotte; svolge un'azione di tramite tra la persona, la sua rete di relazioni e i Servizi del territorio (Enti Locali, ASL, Terzo Settore); riferisce ogni tre mesi circa l'andamento dell'affidamento al magistrato di sorveglianza, per un'eventuale modifica della misura.

- *Affidamento in prova al servizio sociale per tossicodipendenti (art. 94 della Legge 309/1990):* si tratta di una misura particolare prevista per gli alcol-tossicodipendenti che abbiano in corso o intendano sottoporsi a un programma terapeutico. La misura prevede un ampliamento dei requisiti rispetto all'affidamento ordinario³⁵. Il soggetto che richiede la misura deve essere persona tossicodipendente o alcol-dipendente che ha in corso o intende sottoporsi a un programma terapeutico concordato con una struttura pubblica o convenzionata, la quale si occuperà anche di attestare la situazione di

³⁵ Nell'affidamento in prova al servizio sociale ordinario la pena inflitta o residua non deve superare i 4 anni; nell'affidamento in prova per soggetti alcol-tossicodipendenti il residuo di pena deve essere inferiore ai 6 anni.

dipendenza. In quest'ottica, l'U.E.P.E. non può prescindere da una stretta collaborazione con la struttura sanitaria che ha in carico la persona (generalmente i Ser.T. – Servizi per le dipendenze).

➤ *Detenzione domiciliare (art. 47-ter della Legge 354/1975 e s.m.i.):* La misura consiste nell'esecuzione della pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, in luogo pubblico di cura, assistenza e accoglienza e, solo in caso di donne incinta o madri di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente, di case famiglia protette (cfr. Ministero della Giustizia). L'U.E.P.E. svolge un'inchiesta di servizio sociale per fornire al tribunale di sorveglianza o all'Istituto di pena elementi relativi al condannato con particolare riferimento all'ambiente sociale e familiare di appartenenza e alle risorse personali, familiari, relazionali e ambientali su cui fondare un'ipotesi progettuale di reinserimento sociale. Se la persona si trova detenuta, l'U.E.P.E. partecipa all'osservazione della personalità del soggetto offrendo consulenza e collaborando con gli altri operatori penitenziari (educatori, polizia penitenziaria, cappellano, direttore d'istituto, psicologi, altri esperti) per elaborare la relazione di sintesi da inviare collegialmente al tribunale di sorveglianza. Se il soggetto, invece, si trova in libertà, l'U.E.P.E. svolge l'inchiesta di servizio sociale richiesta dal tribunale. Se quest'ultimo valuterà di concedere la misura, disporrà un verbale contenente le prescrizioni che il soggetto dovrà rispettare durante tutta la durata della detenzione domiciliare. Durante l'esecuzione della misura l'U.E.P.E. ha il compito di sostenere il soggetto, ma non di controllarne la condotta, funzione invece affidata alle Forze dell'Ordine, cercando di attivare intorno alla persona tutte le risorse istituzionali (Servizi socio-assistenziali del territorio) e informali che possano essere utili ai fini della buona riuscita del percorso.

➤ *Detenzione domiciliare speciale (artt. 47-ter e ss. della Legge 354/1975 e s.m.i.):* tale beneficio è concesso alle condannate madri di prole di età inferiore ai dieci anni e consente di espiare la pena nella propria abitazione o altro luogo privato o in luogo di cura, assistenza e accoglienza. La finalità è quella di consentire alla donna di provvedere alla cura e assistenza dei figli. La pena

inflitta o residua non deve superare gli anni quattro. La detenzione domiciliare speciale può essere concessa anche al padre detenuto qualora la madre sia deceduta o impossibilitata ad assistere i figli. L'U.E.P.E. ha il compito di svolgere l'indagine socio-familiare per raccogliere gli elementi utili da fornire al tribunale o all'istituto di pena al fine della concessione della misura. Se il tribunale valuta di concedere la detenzione domiciliare speciale, l'U.E.P.E. avrà compiti di controllo sulla condotta del genitore aiutandolo a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia, le risorse territoriali e gli ambienti di vita, riferendo periodicamente al magistrato di sorveglianza circa l'andamento della misura. Particolare rilevanza assumerà anche il supporto nell'esercizio della responsabilità genitoriale.

- *Semilibertà (art. 48 della Legge 354/1975):* È considerata una misura alternativa impropria, in quanto il condannato rimane in stato di detenzione e il suo reinserimento nell'ambiente libero è parziale. Consiste nella possibilità per il condannato di trascorrere parte del giorno fuori dall'Istituto di pena, per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale, in base ad un programma di trattamento, la cui responsabilità è affidata al Direttore del carcere. L'U.E.P.E. svolge un'inchiesta di servizio sociale per fornire al tribunale di sorveglianza o all'Istituto di pena elementi relativi al condannato con particolare riferimento all'ambiente sociale e familiare di appartenenza e alle risorse personali, familiari, relazionali e ambientali su cui fondare un'ipotesi progettuale di reinserimento sociale. Se la persona si trova detenuta, l'U.E.P.E. partecipa all'osservazione della personalità del soggetto offrendo consulenza e collaborando con gli altri operatori penitenziari (educatori, polizia penitenziaria, cappellano, direttore d'istituto, psicologi, altri esperti) per elaborare la relazione di sintesi da inviare collegialmente al tribunale di sorveglianza. Se il soggetto, invece, si trova in libertà, l'U.E.P.E. svolge l'inchiesta di servizio sociale richiesta dal tribunale. Se quest'ultimo valuterà di concedere la misura, disporrà un verbale contenente le prescrizioni che il soggetto dovrà rispettare durante tutta la durata della semilibertà. Nel corso della

misura, l'U.E.P.E. assiste il soggetto nell'ambiente libero; collabora con il Direttore del carcere sulla vigilanza del percorso e ne riferisce periodicamente l'andamento, fornendogli ogni informazione utile ai fini di una eventuale modifica della misura.

- *Liberazione condizionale (art. 176 c.p.):* consiste nell'espiazione della pena, anche per condannati all'ergastolo, al di fuori del carcere in regime di libertà vigilata, al fine di realizzare la risocializzazione lontano dal carcere e vicino alla società civile. La liberazione condizionale può essere concessa dopo aver scontato in carcere metà della pena e la rimanenza non superi comunque i cinque anni, oppure dopo ventisei anni di pena detentiva nel caso di condannati all'ergastolo. Il presupposto soggettivo fondamentale per la concessione della misura, oltre ai requisiti giuridici, consiste nella prova di buona condotta con la partecipazione al trattamento rieducativo, "*avendo tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il ravvedimento della persona*". È l'unica misura già prevista nel codice penale del 1930, il quale concepiva la liberazione condizionale come premio al buon detenuto, a prescindere dalla sua effettiva partecipazione all'opera rieducativa. Dopo l'introduzione delle misure alternative alla detenzione con la Legge 354/1975, la liberazione condizionale viene intesa come una misura alternativa alla detenzione, in quanto strumento volto a determinare la prosecuzione della pena in un regime di libertà vigilata. L'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna partecipa al gruppo per l'osservazione scientifica della personalità e dà il suo contributo per elaborare collegialmente la relazione di sintesi da inviare al tribunale di sorveglianza. In particolare l'U.E.P.E. svolge un'inchiesta di servizio sociale per fornire all'Istituto, e tramite esso, al tribunale di sorveglianza, elementi, oggettivi e soggettivi, relativi al condannato con particolare riferimento all'ambiente sociale e familiare di appartenenza e alle risorse personali, familiari, relazionali ed ambientali su cui fondare un'ipotesi di intervento e di inserimento (cfr. Ministero della Giustizia). Nei confronti delle persone sottoposte al regime di libertà vigilata da liberazione

condizionale, l'U.E.P.E. svolge gli interventi di aiuto e controllo previsti per la libertà vigilata³⁶.

- *Liberazione anticipata (art. 54 della Legge 354/1975)*: consiste nello sconto di pena di 45 giorni ogni 6 mesi di pena scontata in carcere, nel corso del quale il detenuto ha dato prova di partecipare all'opera di rieducazione. Si ricorda la misura speciale introdotta a seguito della sentenza Torreggiani per far fronte al sovraffollamento delle carceri, che prevedeva uno sconto di pena di 75 giorni ogni semestre, ma terminata nel 2015.

3.3. LE SANZIONI SOSTITUTIVE DI PENE DETENTIVE BREVI

Le sanzioni sostitutive di pene detentive brevi sono state introdotte con la Legge 24 Novembre 1981, n. 689 “*Modifiche al sistema penale*”. Esse sono pene che possono essere comminate all'autore di un reato “bagatellare” in sostituzione di una pena detentiva non superiore ai due anni. La *ratio* di queste pene è quella di fornire al giudice strumenti sanzionatori alternativi alle pene detentive tradizionali di breve durata, spesso inefficaci e de-socializzanti. L'art. 72 della Legge 354/1975 attribuisce all'U.E.P.E. il compito di dare “*esecuzione alle sanzioni sostitutive*”, in collaborazione con gli enti locali, le associazioni, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e del privato sociale presenti nel territorio e con le Forze dell'Ordine deputate al controllo di tali sanzioni. In particolare, la Legge prevede:

- *Semidetenzione*: secondo l'art. 55 della Legge 689/1981, la semidetenzione può essere concessa in sostituzione di una pena detentiva nel limite dei due anni. Essa consiste nell'obbligo di trascorrere almeno 10 ore al giorno presso l'istituto penale più vicino al Comune di residenza del condannato. La determinazione delle ore e l'indicazione dell'istituto sono effettuate in relazione alle comprovate esigenze di lavoro o di studio della persona. L'autorità giudiziaria può determinare alcune prescrizioni che il soggetto è tenuto a osservare, come ad esempio il divieto di detenere armi, la sospensione della patente di guida e il ritiro del passaporto. Per meglio specificare la differenza tra la semidetenzione e

³⁶ Cfr. il par. “Le misure di sicurezza”

la semilibertà si può dire che la prima è una sanzione penale imposta a un soggetto condannato in stato di libertà, con l'obbligo di fare l'ingresso in carcere per alcune ore del giorno; la semilibertà, invece, è una modalità di trattamento di una persona detenuta (Giuffrida, 1999).

- *Libertà controllata*: ai sensi dell'art. 56 della Legge 689/1981, la libertà controllata può essere concessa in sostituzione di una pena detentiva nel limite di un anno. Essa comporta il divieto di allontanarsi dal Comune di residenza, salvo autorizzazione concessa di volta in volta ed esclusivamente per motivi di lavoro, di studio, di famiglia o di salute, nonché l'obbligo di presentarsi almeno una volta al giorno presso il locale ufficio di pubblica sicurezza.
- *Pena pecuniaria*: per determinare l'ammontare della pena pecuniaria l'autorità giudiziaria individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva, tenendo conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. La pena pecuniaria può essere applicata in sostituzione di una pena detentiva nel limite di sei mesi. Il condannato a pene pecuniarie inferiori ad un certo valore può richiedere di essere ammesso al lavoro sostitutivo, con eventuale parere del servizio sociale.

4. RECENTI INTRODUZIONI NORMATIVE: IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ E LA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA

Come sottolineato nel Programma Esecutivo di Azione della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna del 2004³⁷, un elemento che segna il dibattito culturale e giuridico è la flessibilità delle riforme penitenziarie che rendono le sanzioni suscettibili di continue modifiche, nonostante la rigidità del Codice Penale. Il contesto normativo e ambientale in cui si svolge l'attività dell'Amministrazione Penitenziaria è cambiato notevolmente, dato il coinvolgimento di un maggior numero di soggetti e l'introduzione nell'ordinamento di nuove misure, quali il Lavoro di Pubblica Utilità, la Legge 26

³⁷ Cfr. il Progetto di intervento nell'esecuzione delle misure alternative – Programma Esecutivo di Azione n. 55/2004 della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna.

novembre 2010, n. 199, «Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a un anno» e la Legge 28 aprile 2014, n. 67, «Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili»³⁸ (Circolare DAP 05/03/2015). Quest'ultima, in particolare, sta incidendo sull'attività operativa degli Uffici E.P.E., incaricati di predisporre i procedimenti di indagine e il programma di trattamento dei soggetti ammessi alla prova, così come indicato dagli artt. 464-bis ss. del c.p.p. e dagli artt. 168-bis ss. del c.p.³⁹ (Circolare DAP 16/05/2014). In quest'ottica, l'Amministrazione

³⁸ Cfr. la Circolare 3661/6111 del 05/03/2015 del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria riguardante il programma di trattamento per richiedenti misure alternative.

³⁹ Cfr. la Circolare del 16/05/2014 riguardante deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili – prime disposizioni di attuazione.

Art. 464-bis del Codice di Procedura Penale:

1. Nei casi previsti dall'articolo 168 bis del codice penale l'imputato può formulare richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova.

2. La richiesta può essere proposta, oralmente o per iscritto, fino a che non siano formulate le conclusioni a norma degli articoli 421 e 422 o fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado nel giudizio direttissimo e nel procedimento di citazione diretta a giudizio. Se è stato notificato il decreto di giudizio immediato, la richiesta è formulata entro il termine e con le forme stabiliti dall'articolo 458, comma 1. Nel procedimento per decreto, la richiesta è presentata con l'atto di opposizione.

3. La volontà dell'imputato è espressa personalmente o per mezzo di procuratore speciale e la sottoscrizione è autenticata nelle forme previste dall'articolo 583, comma 3.

4. All'istanza è allegato un programma di trattamento, elaborato d'intesa con l'ufficio di esecuzione penale esterna, ovvero, nel caso in cui non sia stata possibile l'elaborazione, la richiesta di elaborazione del predetto programma. Il programma in ogni caso prevede:

a) le modalità di coinvolgimento dell'imputato, nonché del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale, ove ciò risulti necessario e possibile;

b) le prescrizioni comportamentali e gli altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le condotte riparatorie e le restituzioni, nonché le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale;

c) le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa.

5. Al fine di decidere sulla concessione, nonché ai fini della determinazione degli obblighi e delle prescrizioni cui eventualmente subordinarla, il giudice può acquisire, tramite la polizia giudiziaria, i servizi sociali o altri enti pubblici, tutte le ulteriori informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita personale, familiare, sociale ed economica dell'imputato. Tali informazioni devono essere portate tempestivamente a conoscenza del pubblico ministero e del difensore dell'imputato.

Art. 168-bis del Codice Penale:

Nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale, l'imputato può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova.

La messa alla prova comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato. Comporta altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di

Penitenziaria si sta muovendo verso una maggiore collaborazione con i Servizi del territorio, pubblici e di terzo settore, per portare al centro dell'attenzione pubblica e del dibattito culturale il tema della pena e del carcere, favorendo un maggior contributo della società civile.

4.1. IL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ (L.P.U.)

Il Lavoro di Pubblica Utilità consiste nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i Comuni o presso Enti e organizzazioni di assistenza sociale o volontariato, che hanno sottoscritto con il Ministro, o con i Presidenti dei Tribunali delegati, le convenzioni previste dall'art. 1 comma 1 del D.M. 26 marzo 2001, che disciplinano le modalità di svolgimento del lavoro, nonché le modalità di raccordo con le autorità incaricate di svolgere le attività di verifica (Ministero della Giustizia, 2016). La prima applicazione di tale sanzione si ritrova nei procedimenti di competenza del giudice di pace, ai sensi dell'art. 54 del Decreto Legislativo 28 agosto 2000 n. 274 *“Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468”*. Successivamente, il legislatore ha introdotto la possibilità di svolgere il lavoro di pubblica utilità anche ad altre fattispecie penali, configurando questa sanzione come una modalità di riparazione del danno collegata all'esecuzione di diverse misure penali, che vengono eseguite nella comunità. Attualmente il L.P.U. trova applicazione anche nei casi di violazione del Codice della strada⁴⁰, nei casi di violazione della legge sugli stupefacenti⁴¹, come obbligo dell'imputato in stato di sospensione del processo e messa alla prova⁴², congiuntamente alla pena dell'arresto o della reclusione

movimento, al divieto di frequentare determinati locali.

La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità. Il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. La prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e la sua durata giornaliera non può superare le otto ore.

La sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta.

⁴⁰ Cfr. l'art. 186 comma 9-bis e art. 187 comma 8-bis del d.lgs.285/1992.

⁴¹ Cfr. l'art. 73 comma 5 bis del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309.

⁴² Cfr. l'art. 165 codice penale e l'art. 18-bis delle Disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale.

domiciliare⁴³ e come obbligo del condannato ammesso alla sospensione condizionale della pena.

L'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna si trova coinvolto durante l'esecuzione dell'attività di pubblica utilità. Esso può, infatti, essere incaricato dal giudice di verificare l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa a favore della collettività, eseguita presso gli Enti convenzionati. In stretto rapporto con il L.P.U. troviamo la messa alla prova⁴⁴, in cui l'Ufficio concorda con l'imputato la modalità di svolgimento dell'attività riparativa, tenendo conto delle sue attitudini lavorative e delle specifiche esigenze personali e familiari e raccordandosi con l'ente presso cui sarà svolta la prestazione gratuita. Il Lavoro di Pubblica Utilità diventa parte integrante e obbligatoria del programma di trattamento per l'esecuzione della prova. Nel corso dell'esecuzione, l'U.E.P.E. cura l'attuazione del programma di trattamento, svolgendo gli interventi secondo le modalità previste dall'art. 72 della legge 354/1975, informa il giudice sull'adempimento degli obblighi lavorativi, sulla necessità di eventuali modifiche o inosservanze che possano determinare la revoca della prova.

4.2. LA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA

L'istituto della messa alla prova è stato introdotto nel sistema processuale degli adulti dalla Legge 28 aprile 2014 n. 67 *“Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio”*. A fare da cornice alla proposta di legge è il panorama europeo: in primo luogo, le sentenze della Corte di Strasburgo⁴⁵ che condannano l'Italia per violazione dell'art. 3 CEDU, per non aver garantito ai detenuti uno spazio minimo vitale considerato accettabile. Inoltre, accanto all'esigenza di ridurre il sovraffollamento carcerario vi è quella, sollecitata dalle Raccomandazioni e Direttive europee, di individuare istituti alternativi al processo penale, idonei a dare una diversa risposta a determinate categorie di reati. È sottesa al progetto di legge, quindi, la volontà di iniziare a introdurre nel nostro ordinamento un nuovo modello di giustizia penale, meno repressivo, rieducativo e attento alle esigenze

⁴³ Cfr. l'art. 1, comma 1, lett. i) della legge 28 aprile 2014 n. 67

⁴⁴ Cfr. *sotto*.

⁴⁵ Si veda C. eur. dir. Uomo (CEDU), 8.1.2013, *Torreggiani e altri c. Italia*; C. eur. dir. uomo, 16.7.2009, *Sulejmanovic c. Italia*.

della vittima (Murro, 2014). Infatti, la riforma ha previsto nel sistema processuale un procedimento speciale che risponde a esigenze meno repressive e punitive, consentendo una rapida uscita dal circuito penale per quei reati di minore allarme sociale. Il percorso di messa alla prova comporta una serie di obblighi e prescrizioni, di attività di riparazione e risarcimento, che nel loro insieme assicurano le esigenze di prevenzione e di risarcimento del danno causato alla collettività e alle vittime di reato. L'esito positivo del percorso di messa alla prova per adulti, così come per quello previsto nel sistema penale minorile dal D.P.R. 448/1988, comporta l'estinzione del reato e, quindi, l'assenza di una sentenza di condanna a carico della persona. Si è introdotta così una forma di *probation* che adegua il nostro sistema penale ai modelli vigenti in Europa, con la riduzione dei tempi processuali e l'ampliamento dell'applicazione delle sanzioni di comunità, con il risultato di ridurre il ricorso alla pena carceraria (Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, 2015). Rispetto al ruolo degli Uffici EPE, la Legge ne ha stabilita la competenza in qualità di organo tecnico-amministrativo incaricato di fornire al giudice le informazioni e gli elementi necessari per decidere sull'ammissione dell'imputato alla prova e per verificare, in caso di ammissione, l'efficace applicazione dell'ordinanza. Più nello specifico, nella fase istruttoria l'U.E.P.E. deve (Circolare DAP, 2004):

- 1. acquisire l'istanza dell'imputato;*
- 2. svolgere l'indagine sulle condizioni socio – familiari;*
- 3. predisporre il programma di trattamento da eseguire in caso di concessione della messa alla prova;*
- 4. verificare l'idoneità del lavoro di pubblica utilità proposto;*
- 5. individuare eventuali attività riparatorie del danno sociale da proporre all'imputato;*
- 6. valutare la possibilità di svolgere l'attività di mediazione nei confronti della vittima;*

Inoltre, nella fase esecutiva è necessario:

- 1. dare avvio alla prova;*
- 2. relazionare al giudice almeno trimestralmente e proporre la modifica delle prescrizioni;*
- 3. verificare l'andamento del programma di trattamento e l'effettivo svolgimento delle attività ivi previste;*
- 4. raccordarsi con gli enti e le associazioni dove si svolge il lavoro di pubblica utilità;*

5. relazionare al giudice alla scadenza, esprimendo una valutazione sull'esito della prova.

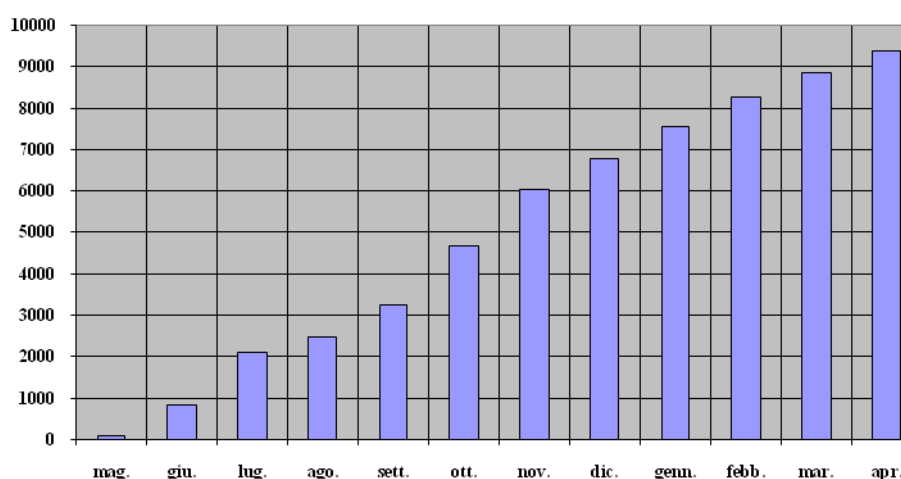
Appare evidente come l'efficace azione degli U.E.P.E. costituisca uno snodo fondamentale per rendere effettiva l'applicazione della riforma (Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, 2015).

Come poc'anzi detto, l'istituto della messa alla prova non costituisce una novità nell'ordinamento italiano: il Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 "*Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*", infatti, prevede l'applicazione di una simile disciplina a coloro che al momento del compimento del reato non hanno ancora compiuto la maggiore età. Il nuovo istituto della messa alla prova per adulti trae indubbiamente ispirazione dall'analogia misura di proscioglimento minorile, pur tuttavia portando con sé alcune differenze (Murro, 2014) e problemi che richiedono una riflessione più ampia e articolata, con riflessi difficoltosi anche per gli operatori degli Uffici E.P.E. coinvolti. Come sostiene Pietrafitta (2015), questa nuova disciplina impegna, inevitabilmente, magistrati, avvocati e assistenti sociali nella difficile ricerca di soluzioni, almeno plausibili, idonee a consentire una adeguata applicazione dell'istituto in esame. La sospensione del processo a seguito di messa alla prova dell'indagato o dell'imputato, infatti, presenta caratteristiche in grado di coinvolgere differenti professionalità: gli avvocati si trovano in dovere di collaborare con l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna, al fine di strutturare insieme un programma trattamentale quanto più coerente possibile e in armonia con il dettato normativo; i magistrati si vedono impegnati a prendere una decisione adeguata circa il rispetto dei limiti di accesso, la bontà del programma e il successo di quest'ultimo e, infine, gli operatori dell'U.E.P.E. si devono cimentare nella stesura di programmi idonei ai destinatari adulti, non essendo sufficientemente sfruttabile l'esperienza maturata nei confronti dei minori.

Data la recente introduzione di legge, l'Amministrazione Penitenziaria si è fin da subito impegnata a rilevare l'andamento del fenomeno e le sue caratteristiche, anche in termini di impatto sul lavoro degli operatori penitenziari. Ciò che interessa ai fini della presente tesi sono i risvolti che l'istituto della messa alla prova ha portato rispetto ai carichi di lavoro e alla riorganizzazione degli Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna. Per capire la portata del fenomeno occorre fare riferimento ad alcuni dati statistici

presentati nella relazione annuale dalla Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna (2015). Il primo dato significativo che occorre evidenziare è quello relativo alle istanze presentate, per verificare in che misura l'istituto va a colmare un fabbisogno presente nell'area della sanzione penale. Va ricordato, al riguardo, che la legge prevede che l'imputato, nel presentare istanza di ammissione alla prova, presenti al giudice il programma di trattamento rilasciato dall'U.E.P.E. che svolge l'indagine socio-familiare. Il *grafico 1.1* presenta il numero delle istanze di messa alla prova pendenti alla fine di ogni mese presso gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, a partire dall'approvazione della legge fino al 30 aprile 2015.

Grafico 1.1: Istanze di messa alla prova pendenti da maggio 2014 ad aprile 2015 (valori assoluti)
Fonte: Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna (2015)



Al 30 aprile 2015, erano pendenti presso gli uffici di esecuzione penale esterna 9.384 procedimenti relativi a richieste di programma di trattamento per messa alla prova (Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, 2015). L'andamento delle richieste mostra una dinamica crescente, a conferma del grande interesse con cui gli attori del processo guardano al nuovo istituto, aggiungendosi agli altri interventi che da sempre impegnano gli U.E.P.E. nel campo delle misure alternative alla detenzione. Dal momento che l'autorità giudiziaria non può prendere nessuna decisione senza prima aver ricevuto dall'U.E.P.E. l'indagine sociale con allegato il *progetto di intervento* (Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, 2009), i tempi di attivazione non sono brevi (da tre mesi a un anno) così come riportato dalla Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna (2015). Infatti, all'atto della richiesta, l'Ufficio di

Esecuzione Penale Esterna deve avviare un'indagine sulla condizione sociale dell'imputato, con riferimento agli accertamenti documentali, alle verifiche ambientali e domiciliari, al supporto nell'individuazione dell'ente presso cui si svolgerà il lavoro di pubblica utilità o le altre attività di riparazione e mediazione penale e, nel contempo, deve assicurare l'attività di raccordo con i servizi territoriali che devono concorrere alla gestione del progetto. Emerge il primo punto di criticità che può condizionare l'efficace andamento dell'istituto: la durata del procedimento è direttamente proporzionale alle capacità operative degli U.E.P.E. e, di conseguenza, quanto più elevato sarà il numero dei procedimenti per ciascun assistente sociale, tanto più lunghi saranno i tempi di trasmissione degli atti al giudice. Pertanto, poiché le attuali difficoltà operative degli U.E.P.E. possono diventare una strettoia dentro la quale rischia di bloccarsi l'intero progetto della messa alla prova, la questione della forte carenza di personale e risorse di tali uffici è uno dei nodi che occorrerà sciogliere per rendere concretamente applicabile il nuovo istituto (Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, 2015). Si deve aggiungere, inoltre, che *“(...) il meccanismo adottato dalla legge per l'avvio del procedimento concorre ad appesantire tale situazione, poiché ha previsto la presentazione dell'istanza direttamente all'U.E.P.E., senza che vi sia il preventivo vaglio di ammissibilità o improcedibilità da parte del giudice; ciò costringe l'U.E.P.E. a predisporre l'indagine anche in tali casi, con evidente allungamento dei tempi generali”* (Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, 2015). A fronte di tale esigenza, gli Uffici E.P.E. hanno iniziato a promuovere a livello territoriale intese con i tribunali penali, auspicando un lavoro integrato con la partecipazione delle realtà istituzionali e territoriali, allo scopo di reintegrare socialmente l'autore di reato nella società e contribuire alla sicurezza pubblica (Palmisano, 2015). Gli U.E.P.E. sono chiamati a collaborare non solo con gli organi della magistratura, ma anche con le risorse territoriali. In particolare, la Legge 8 novembre 2000, n. 328 *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”* affida alle regioni e agli Enti locali un ruolo di programmazione, coordinamento e attuazione delle politiche sociali, per una rimozione degli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale, culturale ed economica (Palmisano, 2015). I Piani di zona dovrebbero già oggi costituire uno strumento per il governo integrato del territorio, garantendo il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare

riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia, ma spesso questo ruolo non viene assunto compiutamente e la realtà delle varie regioni è molto diversa. Occorre non solo valorizzare e divulgare esperienze e buone prassi, promuovere l'integrazione istituzionale e armonizzare le competenze del carcere, del sociale e della sanità, ma adottare un quadro legislativo chiaro e unitario che superi le divisioni esistenti delimitando i campi d'azione dei vari attori sociali.

Pare utile concludere riassumendo sinteticamente i compiti dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna attribuitegli dall'ordinamento penitenziario e successive modifiche, andando a costituire il mandato istituzionale del Servizio, come mostrato nella *tabella 1.1*⁴⁶:

ATTIVITÀ PROFESSIONALI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI	Colloqui con i condannati in osservazione e trattamento
	Colloqui con i detenuti in ordine a problematiche di servizio sociale
	Incontri con gli altri operatori del trattamento (educatori, esperti, polizia penitenziaria)
	Acquisizione dati e notizie giuridiche del detenuto
	Partecipazione alle équipes multidisciplinari interne al carcere
	Partecipazione al trattamento intramurario dei condannati, partecipazione alle commissioni previste dalla Legge
ATTIVITÀ PROFESSIONALI ALL'INTERNO DELL'U.E.P.E.	Attività di segretariato
	Ricevimento e colloqui con gli utenti e i loro famigliari
	Interventi professionali nei confronti dei bisogni della persona in carico e dei familiari; attività di counseling, sostegno, chiarificazione, assistenza, mediazione familiare, lavoro di gruppo, ecc.
	Colloqui telefonici con l'utenza in carico, datori di lavoro, altri Servizi, magistratura, ecc.
	Attività connesse all'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria (sottoposizione degli affidati alle prescrizioni, con la sottoscrizione del verbale da parte del soggetto)

⁴⁶ Riadattamento da Giuffrida, 1999, pp. 247-248

	Cura della documentazione tecnico-professionale
	Incontri con il Capo Area e/o il Direttore per il controllo tecnico e la supervisione
	Partecipazione alle riunioni d'ufficio
	Partecipazione a incontri operativi e programmatici con i referenti di altri Servizi
	Cura degli adempimenti amministrativi
ATTIVITÀ PROFESSIONALI SUL TERRITORIO	Inchieste socio-familiari e ambientali in riferimento a soggetti detenuti o condannati in libertà (comprese le visite domiciliari, incontri con risorse del territorio, quali ASL, enti locali, Terzo Settore)
	Verifiche delle opportunità lavorative utili per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, messa alla prova e lavoro di pubblica utilità
	Interventi nei confronti dei soggetti in esecuzione di misure alternative, sanzioni sostitutive o misure di sicurezza, messa alla prova o lavoro di pubblica utilità; attività di controllo, monitoraggio e sostegno)
	Interventi professionali nei confronti dei bisogni della persona in carico, dei familiari; attività di counseling, sostegno, chiarificazione, assistenza, mediazione familiare, lavoro di gruppo, ecc.
	Pianificazione e realizzazione di progetti integrati, individuali o collettivi, finalizzati al mandato istituzionale di risocializzazione

Tabella 1.1: i compiti dell'U.E.P.E. nell'ordinamento penitenziario

5. ILLECITO PENALE, REO E VITTIMA: NUOVI SCENARI DELL'ESECUZIONE PENALE. BREVI CENNI SULLA RESTORATIVE JUSTICE

Ai fini di ciò che qui interessa, pare utile completare la precedente riflessione volgendo lo sguardo all'altro polo coinvolto quando si parla di esecuzione penale, reo e illecito penale: la vittima, sicuramente di più difficile definizione dal punto di vista criminologico (Giannini e Nardi, 2009). Tralasciando le norme e gli atti precedenti⁴⁷, seppur fondamentali per ricostruire il ruolo e il significato che la vittima assume oggi

⁴⁷Cfr. La Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti del Consiglio d'Europa del 1983; la Raccomandazione circa la posizione delle vittime nell'ambito del diritto penale e della procedura penale del Consiglio d'Europa e la Dichiarazione dei principi basilari della giustizia dell'O.N.U. del 1985; la Raccomandazione del Consiglio d'Europa nel 1987; la Decisione Quadro dell'Unione Europea del 2001; la Raccomandazione del Consiglio d'Europa in tema di assistenza alle vittime del 2006.

nella nostra società, si può richiamare la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, 2012/29/UE (Civello Conigliaro, 2012; Recchione, 2015; Cagossi, 2016), che istituisce *norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato*. Essa è di eccezionale importanza, non solo perché è il documento più recente e attuale, ma anche perché enuncia in modo vincolante i principi e i diritti che tutti gli Stati devono, obbligatoriamente, impegnarsi a garantire, con la possibilità per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna, qualora la direttiva non sia ancora stata recepita, a favore delle disposizioni ivi contenute. Si parte dal presupposto che il reato non è solo un torto alla società, ma anche una violazione dei diritti individuali delle vittime (Civello Conigliaro, 2012). Come tali, le vittime di reato dovrebbero essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile e professionale, senza discriminazioni. Questo perché la persona offesa dal reato deve incontrare “qualcuno”, e non un “ruolo”, ossia deve poter trovare un professionista in grado di riconoscere i bisogni portati senza nascondersi dietro al proceduralismo. Come sostiene Vezzadini (2012), in tutti i rapporti con le autorità competenti e con qualsiasi Servizio che entri in contatto con le vittime, si dovrebbe tenere conto della loro situazione personale rispettandone pienamente l'integrità fisica, psichica e morale. Infine, le vittime di reato dovrebbero essere protette dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta. Rispettare la loro dignità presuppone l'apertura verso ciò che la persona racconta e l'ascolto di quello che vuole portare e raccontare, consapevoli del fatto che non è facile rielaborare un evento traumatico, ancor di più di fronte a una persona estranea della quale non si ha ancora fiducia. Lo scopo della Direttiva è quello di fare in modo che le vittime vedano garantiti una serie di diritti fondamentali, tra cui ricevere informazioni, assistenza e protezione adeguate. L'art. 2 risulta innovativo poiché definisce non solo chi sia la vittima ma anche i suoi familiari:

“[...] una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato; un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona” (Direttiva 2012/29/UE).

Non sono, pertanto, considerati vittima i familiari di una persona ancora viva dopo la commissione del reato; essi saranno, eventualmente, dei “danneggiati”. Si precisa, inoltre, che il familiare è:

“il coniuge, la persona che convive con la vittima in una relazione intima, nello stesso nucleo familiare e in modo stabile e continuo, i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle, e le persone a carico della vittima” (Direttiva 2012/29/UE).

Gli artt. 8 e 9⁴⁸ precisano nel dettaglio le caratteristiche dei servizi di assistenza alle vittime, i quali devono essere specifici, riservati, gratuiti fin dal primo accesso, operanti

⁴⁸ Articolo 8 direttiva 2012/29/UE: Diritto di accesso ai servizi di assistenza alle vittime:

1. Gli Stati membri provvedono a che la vittima, in funzione delle sue esigenze, abbia accesso a specifici servizi di assistenza riservati, gratuiti e operanti nell'interesse della vittima, prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale. I familiari hanno accesso ai servizi di assistenza alle vittime in conformità delle loro esigenze e dell'entità del danno subito a seguito del reato commesso nei confronti della vittima.
2. Gli Stati membri agevolano l'indirizzamento delle vittime da parte dell'autorità competente che ha ricevuto la denuncia e delle altre entità pertinenti verso gli specifici servizi di assistenza.
3. Gli Stati membri adottano misure per istituire servizi di assistenza specialistica gratuiti e riservati in aggiunta a, o come parte integrante di, servizi generali di assistenza alle vittime, o per consentire alle organizzazioni di assistenza alle vittime di avvalersi di entità specializzate già in attività che forniscono siffatta assistenza specialistica. In funzione delle sue esigenze specifiche, la vittima ha accesso a siffatti servizi e i familiari vi hanno accesso in funzione delle loro esigenze specifiche e dell'entità del danno subito a seguito del reato commesso nei confronti della vittima.
4. I servizi di assistenza alle vittime e gli eventuali servizi di assistenza specialistica possono essere istituiti come organizzazioni pubbliche o non governative e possono essere organizzati su base professionale o volontaria.
5. Gli Stati membri assicurano che l'accesso a qualsiasi servizio di assistenza alle vittime non sia subordinato alla presentazione da parte della vittima di formale denuncia relativa a un reato all'autorità competente.

Articolo 9 direttiva 2012/29/UE: Assistenza prestata dai servizi di assistenza alle vittime:

1. I servizi di assistenza alle vittime, di cui all'articolo 8, paragrafo 1, forniscono almeno:
 - a) informazioni, consigli e assistenza in materia di diritti delle vittime, fra cui le possibilità di accesso ai sistemi nazionali di risarcimento delle vittime di reato, e in relazione al loro ruolo nel procedimento penale, compresa la preparazione in vista della partecipazione al processo;
 - b) informazioni su eventuali pertinenti servizi specialistici di assistenza in attività o il rinvio diretto a tali servizi;
 - c) sostegno emotivo e, ove disponibile, psicologico;
 - d) consigli relativi ad aspetti finanziari e pratici derivanti dal reato;
 - e) salvo ove diversamente disposto da altri servizi pubblici o privati, consigli relativi al rischio e alla prevenzione di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni.
2. Gli Stati membri incoraggiano i servizi di assistenza alle vittime a prestare particolare attenzione alle specifiche esigenze delle vittime che hanno subito un notevole danno a motivo della gravità del reato.
3. Salvo ove diversamente disposto da altri servizi pubblici o privati, i servizi di assistenza specialistica di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sviluppano e forniscono almeno:
 - a) alloggi o altra eventuale sistemazione temporanea a vittime bisognose di un luogo sicuro a causa di un imminente rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni;

nell'interesse della vittima (Civello Conigliaro, 2012). Questi aggettivi sottolineano l'importanza di istituire strutture *ad hoc*, che non siano quelle che si occupano anche dell'autore di reato (come, ad esempio, l'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna o l'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni). La vittima, in quanto tale, ha diritto ad avere personale volontario o professionale, ma sempre esperto, che si prenda cura esclusivamente dei suoi bisogni e interessi. Inoltre, l'accesso a tali servizi non deve essere subordinato alla presentazione di denuncia, proprio a indicare che l'accoglienza e la presa in carico della vittima fragile è indipendente dal sistema della giustizia penale e non deve essere strumentalizzata ai fini del processo (Civello Conigliaro, 2012). Infine, questi servizi dovrebbero favorire collegamenti e agganci con i servizi di giustizia riparativa (art. 12), di cui si dirà a breve.

5.1. L'IMPORTANZA DELLA GIUSTIZIA RIPARATIVA

La prima questione da affrontare quando si parla di *restorative justice* è la concezione che il reato non viene concepito solo come infrazione di una norma di legge, ma riguarda anche la violazione dei diritti individuali della persona offesa (Direttiva 2012/29/UE). Il cuore della giustizia riparativa non è “chi merita di essere punito” e “con quali sanzioni”, bensì “chi soffre” e “cosa può essere fatto per riparare il danno”, non solo in termini economici. Gli organismi internazionali hanno dedicato molta attenzione alla *restorative justice* definendola come:

“[...] ogni procedimento nel quale la vittima e il colpevole sono messi in condizione, se vi acconsentono liberamente, di partecipare in modo attivo alla risoluzione delle questioni sorte dal reato attraverso l'aiuto di un terzo imparziale” (Raccomandazione n. 19 del 1999, Consiglio d'Europa);

“[...] la ricerca, prima o durante il procedimento penale, di una soluzione negoziata tra la vittima e l'autore del reato, con la mediazione di una persona competente” (Decisione Quadro n. 220 del 2001 GAI del Consiglio dell'Unione europea);

b) assistenza integrata e mirata a vittime con esigenze specifiche, come vittime di violenza sessuale, vittime di violenza di genere e vittime di violenza nelle relazioni strette, compresi il sostegno per il trauma subito e la relativa consulenza.

“[...] any process in which the victim, the offender and/or any other individuals or community members affected by a crime actively participate together in the resolution of matters arising from the crime, often with the help of a fair and impartial third party. Examples of restorative process include mediation, conferencing and sentencing circles.

“Parties” means the victim, the offender and any other individuals or community members affected by a crime who may be involved in a restorative justice programme.

“Facilitator” means a fair and impartial third party whose role is to facilitate the participation of victims and offenders in an encounter programme” (Risoluzione n. 12 del 2002, Nazioni Unite).

Da queste definizioni internazionali si evince che il cuore della giustizia riparativa è il *partecipare insieme attivamente in modo volontario* alla riflessione sugli effetti distruttivi del conflitto per realizzare qualcosa di costruttivo. L'art. 12 della Direttiva 2012/29/UE stabilisce che i servizi di giustizia riparativa devono essere accessibili a tutte le vittime, sicuri e competenti, al fine di proteggere dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, dall'intimidazione e dalle ritorsioni che si rischiano in caso di ricorso a tali servizi. Tuttavia, non tutti i casi si rivelano adatti ai programmi della *restorative justice*, ma questi ultimi possono essere proposti alle parti soltanto se:

- a. Sono nell'interesse esclusivo della vittima, basati sul suo consenso libero e informato (che può essere revocato);
- b. Assicurano alla vittima tutte le informazioni complete e obiettive in merito al procedimento e al suo potenziale esito;
- c. L'autore del reato ha riconosciuto i fatti essenziali del caso e la propria responsabilità;
- d. Ogni accordo tra vittima e reo è raggiunto volontariamente;
- e. I dialoghi tra vittima, autore del reato e mediatori sono riservati e possono essere divulgati solo con l'accordo delle parti e se lo richiede il diritto nazionale per preminenti motivi di interesse pubblico.

Tra i programmi di giustizia riparativa maggiormente significativi dal punto di vista simbolico troviamo la mediazione reo-vittima, la quale rappresenta una strada

alternativa alla risoluzione della controversia sorta con l'illecito penale. La persona che è stata danneggiata viene riportata al centro del sistema penale, e, allo stesso tempo, l'autore del reato da soggetto passivo destinatario di una sanzione diviene soggetto attivo chiamato a rispondere *verso qualcuno* dei diritti violati. La mediazione richiede alle parti di prestarsi attenzione reciproca, restituendosi la dimensione che è propria di entrambi, vale a dire quella umana. Da una parte, il reo, trovandosi di fronte alla vittima, è chiamato a “dare un volto” al reato commesso, rispondendo alle domande di senso e alla sofferenza che la persona lesa porta. Dall'altra parte, la vittima è a sua volta chiamata a riconoscere l'umanità di chi ha violato la sua dignità (Vezzadini, 2006). Questa prospettiva è opposta al sistema della giustizia penale. Quest'ultima cerca di far rientrare il fatto nelle norme che lo prevedono, “*allontanando lo sguardo dagli aspetti particolari e irripetibili di quella vicenda umana, per mettere in luce solo gli aspetti rilevanti e ripetibili*” (Mazzucato, 2004). Il processo penale ruota attorno alle idee di contrapposizione e di giudizio (etimologicamente, separare/sanare), così che si arriva sempre alla recisione di qualche legame. La responsabilità penale nasce “per” la violazione della norma, e non per la lesione di un bene inviolabile altrui – il peso della vittima, in questo caso, è quindi irrilevante. Al contrario, le forme di giustizia riparativa ruotano attorno ai concetti di libertà, partecipazione e consensualità – indicatori di uno Stato pienamente democratico, anche nei momenti più difficili. In particolare viene sottolineata dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa e dalla Risoluzione delle Nazioni Unite l'importanza di dare sviluppo a forme di pena non detentive, ritenute efficaci rispetto alla reintegrazione sociale dei condannati, ricorrendo, se possibile, a soluzioni dei conflitti attraverso forme di giustizia riparativa e, tra queste, alla mediazione tra vittima e reo. In questi documenti, oltre all'attenzione alla vittima, che non va colpevolizzata e ulteriormente vittimizzata, ma assistita e protetta, è presente la contestuale considerazione per i diritti del reo e per la sua reintegrazione nella comunità. Il ricorso alla mediazione e alle altre ipotesi di giustizia riparativa assume nei documenti internazionali estrema importanza non solo perché pone una nuova attenzione alla vittima, ma agisce anche in termini di prevenzione di futuri comportamenti illeciti da parte del reo. Si ricorda che la *restorative justice* si basa su una nuova concezione di giustizia: chi commette reato è chiamato a rispondere non *per qualcosa* (il reato come fatto materiale contrario alla legge), ma risponde *verso qualcuno* (Mazzucato, 2004). La

responsabilità è prima di tutto il risultato di un processo di riconoscimento. Responsabilizzare un individuo rispetto all'infrazione di una norma giuridica non può esaurirsi nello scontare una punizione per aver infranto un ordine giuridico e nel non farlo più una volta pagate le conseguenze. Come sostengono Sandri e Tosi (2015), responsabilizzare un individuo significa offrirgli l'opportunità di *riconoscere* le altre parti: l'individuo e la comunità che il suo comportamento ha danneggiato e/o minacciato. Allo stesso tempo alle vittime e alla società deve essere offerta la possibilità di riconoscere l'autore del reato. Un altro principio su cui si fondano le pratiche della *restorative justice* ha a che fare con una concezione umanizzante della responsabilità. Come sostiene Mazzucato (2007), il concetto di riparazione consiste nell'adoperarsi spontaneamente, volontariamente nei confronti della vittima, mettendo in campo le proprie capacità, risorse e competenze che, al contrario, vengono invece recise nell'esecuzione penale detentiva. La riparazione *si fa per qualcuno*: l'impegno ripartivo ha bisogno di un volto cui essere ri-volto (Mazzucato, 2010). La giustizia riparativa introduce, quindi, una *condivisione* dell'esperienza del reato e del suo significato sia per chi lo compie, sia per chi lo subisce: si utilizza l'immagine del reato come molecola, concependolo come fatto umano personale perché avviene *tra persone* (Mazzucato, 2010). Non va tuttavia dimenticato il rischio di assimilare ogni forma di sanzione non-detentiva alla giustizia riparativa. Quest'ultima ci chiede un cambio di prospettiva perché si fronteggiano due soggetti, non esiste più soltanto il reo colpevole. Ciò che dovrebbe contare è la ricostruzione di quel legame rotto dall'illecito penale. Come sostiene l'Avv. Torrente⁴⁹, la giustizia riparativa è tale se c'è partecipazione attiva e libera a un dialogo per ricostruire un futuro di osservanza dei precetti penali. Elemento imprescindibile per fare ciò è la *volontarietà*. Di conseguenza, tutte le misure (e la nuova messa alla prova per adulti rientra tra queste!) che *prescrivono* la riparazione, non sono giustizia riparativa. Nella *restorative justice* non è importante solo *cosa* si fa, ma

⁴⁹ Cfr. gli atti della 4° Conferenza Internazionale “*Alternatives to Imprisonment. Identification and Exchange of Good Practices*”, organizzata dall'Associazione LIBRA Onlus e da FDE Istituto di Criminologia di Mantova, 11-13 Marzo 2016, Milano. In particolare, cfr. la sessione plenaria “Quando la giustizia riparativa passa per una misura alternativa” tenutasi dall'Avv. Maria Angela Torrente e dalla Dott.ssa Milena Cassano.

come lo si fa, con quale sguardo, con quale intenzione verso l'altro. Nel nostro sistema penale rischiamo continuamente di incamminarci non tanto verso spazi aperti in cui praticare giustizia riparativa, ma verso la sostituzione della pena detentiva con altre pene che "chiamiamo" riparazione, ma la *restorative justice* è ben altro.

Capitolo secondo

L'ESECUZIONE PENALE ESTERNA: ORGANIZZAZIONE BUROCRATICA E SERVIZIO SOCIALE DELLA GIUSTIZIA

Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna rappresentano un'organizzazione pubblica, la cui complessità sembra riflettersi sulle modalità di esercizio della professione di assistente sociale. Si tratteranno in questa sede alcuni degli elementi che compongono tale complessità, iniziando dall'approfondimento di alcune nozioni derivanti dalle scienze dell'organizzazione. Sono questioni che sembrano interessare le Pubbliche Amministrazioni odierne nel contesto italiano, compresi gli U.E.P.E.. Tale scelta può apparentemente sembrare fuorviante rispetto all'oggetto di ricerca, ma si ritiene che la ricomposizione e la ricostruzione di determinati elementi dell'attività organizzativa possa contribuire a definire più chiaramente l'oggetto di studio e a interpretare in maniera più puntuale quanto riscontrato nel corso del progetto di ricerca.

1. CHE COS'È L'ORGANIZZAZIONE

Prima di analizzare le caratteristiche degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna secondo la prospettiva organizzativa, occorre definire cosa si intende con il termine organizzazione. In generale, è importante non confondere i termini organizzazione e istituzione, i quali vengono spesso utilizzati in maniera intercambiabile. In realtà essi sottendono a significati diversi. In letteratura l'istituzione viene definita come una costruzione dell'uomo che include qualsiasi vincolo che l'uomo stesso ha stabilito al fine di regolare l'interazione sociale. In particolare, Berger e Luckmann (1969) affermano che:

“L'istituzionalizzazione ha luogo dovunque vi sia una tipizzazione reciproca di azioni consuetudinarie da parte di gruppi di esecutori (...). L'istituzione postula che azioni di tipo X siano compiute da attori del tipo Y.” (pp. 83-84).

Il dibattito sul concetto di istituzione è ampio e non può essere esaustivamente trattato in questa sede. Per ciò che qui interessa si può affermare che l'istituzione si configura come un contenitore di norme e regole socialmente stabilite e riconosciute, nell'ambito

delle quali le organizzazioni si formano e alle quali si conformano seguendo il processo di istituzionalizzazione. Quest'ultimo rappresenta una modalità di riduzione dell'incertezza poiché crea delle regole, principi e aspettative nella vita dell'organizzazione. Quest'ultima è costituita da due elementi: la struttura e il processo. La prima rappresenta la parte statica dell'organizzazione, mentre la seconda la sua parte dinamica. Le organizzazioni sono costituite da persone che contribuiscono a plasmare la cultura e il clima dentro il quale agiscono. Come sostiene Colarusso (2009a), per giungere a una definizione del concetto di organizzazione occorre rinunciare a vederla come *“realtà imm modificabile e pre-esistente alle persone”* (p. 41), ma occorre considerare il suo aspetto processuale tenendo presente le influenze che derivano dall'esterno e dai soggetti che ne fanno parte. Possiamo, dunque, definire l'organizzazione come

“l'insieme degli strumenti (organi) scelti, predisposti e opportunamente coordinati da un soggetto o da un gruppo, in vista del conseguimento di determinate finalità” (Colarusso, 2009a).

1.1. ORGANIZZAZIONE E BUROCRAZIA: ALCUNI CENNI ALLE TEORIE SOCIOLOGICHE

Affrontare il tema della burocrazia nell'ambito delle organizzazioni postmoderne può essere utile dal momento che alcune teorizzazioni sembrano risultare attuali nel descrivere le caratteristiche burocratiche che possono riscontrarsi nelle odierne organizzazioni (Colarusso, 2009b). Il riferimento al pensiero di Max Weber pare rappresentare l'adeguato punto di partenza per avviare una riflessione sull'oggetto del presente lavoro di analisi e ricerca, pur nella consapevolezza della necessità di attualizzazione di alcuni concetti. Weber distingue innanzitutto il concetto di *potere*, inteso come possibilità di trovare obbedienza a un determinato comando, dal concetto di *potenza* che indica invece la situazione di una relazione sociale entro la quale si può far valere, anche in presenza di opposizione, la propria volontà (Weber, 1961). Il potere ha la necessità di essere legittimato da chi è comandato e ha bisogno di un apparato amministrativo di supporto. Nella sua analisi l'autore individua tre tipi puri di potere: il potere legale, tradizionale e carismatico. La differenza tra le tre tipologie risiede nella diversa fonte di legittimazione che ciascun potere riceve per poter essere esercitato.

Questi modelli di potere hanno una natura idealtipica. Il tipo ideale è un modello mentale non esistente in forma pura nella realtà, ma utile per guidare nella lettura dei fenomeni studiati.

“Nella sua purezza concettuale questo quadro non può mai essere rintracciato empiricamente nella realtà; esso è un’utopia, e al lavoro storico si presenta il compito di constatare in ogni caso singolo la maggiore o minore distanza della realtà da quel quadro ideale” (Weber 1958, pp. 108-109).

Senza approfondire ulteriormente l’analisi della teoria weberiana, si può passare alla descrizione del tipo ideale di potere legale o razionale, in quanto considerato da Weber come la rappresentazione dell’organizzazione burocratica. Esso fonda la sua legittimità sulla nomina legale di chi comanda, sulla sua competenza e sulla capacità di comandare secondo scopi precisi e razionali. L’autore insiste sulla superiorità della burocrazia rispetto alle altre forme di gestione amministrativa, idealizzando un modello di funzionamento con le seguenti caratteristiche (Weber, 1961):

- Fedeltà di ufficio: obbedienza ai superiori in quanto detentori di un ruolo formale, in cambio della garanzia di un’esistenza assicurata
- Competenza disciplinata: a ogni dipendente sono affidati compiti specializzati da svolgere secondo regole standardizzate
- Gerarchia degli uffici: sistema rigidamente regolato con controllo e direzione dei superiori sugli inferiori
- Preparazione specializzata: aver frequentato un corso di studi specifico per acquisire le conoscenze necessarie allo svolgimento dei compiti assegnati
- Concorso pubblico: ai fini dell’assunzione sono previsti concorsi pubblici per valutare con criteri universalistici il merito dei concorrenti
- Sviluppo di una carriera: possibilità di carriera nell’arco dell’intera vita lavorativa per motivi di merito o anzianità
- Attività a tempo pieno: l’attività lavorativa all’interno di una pubblica amministrazione viene svolta in maniera continuativa e non può rappresentare un’attività secondaria
- Segreto di ufficio: divieto di divulgazione delle pratiche di ufficio

- Stipendio monetario fisso: pagato dall'amministrazione per la quale si lavora
- Non possesso degli strumenti del proprio lavoro: essi sono dati in dotazione ai dipendenti da parte dell'amministrazione

Nella sua descrizione Weber risente della burocrazia germanica del tempo, come mondo incarnato sul modello del funzionario maschile servitore dello Stato e conforme alle leggi. Si tratta di un tipo ideale, non privo di limiti, i cui aspetti possono variare nella realtà. Nel tempo, il concetto di burocrazia ha iniziato a essere connotato negativamente, come sinonimo di inefficienza e lentezza (Colarusso, 2009b). Negli anni successivi alla teoria weberiana, alcuni autorevoli autori hanno cercato di porre in luce i limiti insiti all'apparato amministrativo così come teorizzato da Weber. Senza avere pretese esaustive, ci si limita qui a enunciare alcune riflessioni che sembrano maggiormente utili per i ragionamenti che saranno fatti successivamente in relazione all'oggetto della presente ricerca dottorale. L'autore che sicuramente mette in luce gli aspetti disfunzionali dell'apparato burocratico weberiano è Robert Merton. Egli introduce il concetto di «incapacità addestrata»:

“L'«incapacità addestrata» si riferisce a quella condizione in cui le capacità professionali di una persona agiscono quali ostacoli o difficoltà. Le azioni basate sull'addestramento e l'abilità tecnica, che in passato avevano dato un risultato positivo, possono risultare risposte inappropriate sotto mutate condizioni. La mancanza di sufficiente duttilità nell'applicazione delle proprie tecniche sarà causa, in un ambiente mutato, di una incapacità di adattamento più o meno grave” (Merton, 2000).

L'«incapacità addestrata» si origina di fronte all'incapacità di adattarsi a situazioni che non sono previste nelle norme generali, portando all'inefficienza della macchina amministrativa. Inoltre, anche il funzionalista Alvin Gouldner riprende il concetto weberiano di competenza disciplinata affermando che la competenza contrasta con la disciplina. Chi ricopre un ruolo che richiede alta preparazione e competenza richiede anche l'autonomia necessaria ad agire secondo le proprie conoscenze professionali (Bonazzi, 2002). Gouldner incoraggia il passaggio a un modello di burocrazia duplice, in cui coesistano entrambi i principi: sia quello di competenza (che prevarrà sul

principio di disciplina nel caso di lavori di alta professionalità), sia quello di disciplina (prevalente nel caso di mansioni a scarso contenuto professionale). Un esempio del primo tipo è quello della professione medica esercitata all'interno di una struttura burocratica come quella ospedaliera. Tale suddivisione sembra essere rilevante per le riflessioni che apre rispetto al servizio sociale nell'ambito dell'esecuzione penale esterna. L'assistente sociale è un professionista che esercita la propria attività entro un contesto burocratico pubblico ma che, parallelamente, non sembra ancora godere della piena autonomia derivante dal principio di competenza (Colarusso, 2009b).

Dopo Weber, lo sviluppo degli studi organizzativi avviene ponendo in discussione il rapporto tra organizzazione e soggetti (Bonazzi, 2002). L'autore che per primo inizia a riflettere sui limiti della razionalità organizzativa proposta da Weber e dalla scuola classica è Chester Barnard. Nella sua opera *Le funzioni del dirigente: organizzazione e direzione* l'autore sostiene che le organizzazioni possono essere comprese considerando le motivazioni che spingono le persone a contribuire alla vita organizzativa. Barnard afferma che:

“Un'organizzazione nasce quando I) ci sono persone in grado di comunicare reciprocamente II) che sono desiderose di contribuire mediante azione III) per raggiungere uno scopo comune. Gli elementi di un'organizzazione sono perciò: I) la comunicazione; II) la propensione a contribuire con servizi; III) il fine comune” (1974, pp. 81).

L'organizzazione, dunque, secondo Barnard è l'insieme dell'elemento comunicativo e dell'azione cooperativa di più persone che consente di raggiungere obiettivi che normalmente non sarebbero possibili (Bonazzi, 2002). Inoltre, bisogna sempre distinguere tra gli scopi dell'organizzazione e le motivazioni soggettive che spingono le persone a partecipare all'organizzazione mediante consenso (Barnard, 1974). Come sostiene Barnard (1974), ciascun membro è dotato di una doppia personalità. La prima è la personalità organizzativa, la quale fa riferimento al modo in cui ciascun soggetto agisce il proprio ruolo impersonale all'interno dell'organizzazione; la seconda è la personalità individuale, che si riferisce alle motivazioni che spingono l'individuo ad

agire per conto dell'organizzazione e i benefici che ne ricava. A questo punto Barnard afferma che:

“[...] le soddisfazioni che inducono un uomo a contribuire con i suoi sforzi a un'organizzazione derivano dal confronto tra i vantaggi e gli svantaggi che questa comporta” (Barnard, 1974, p. 130).

Se i costi sono superiori ai benefici, la persona lascerà l'organizzazione; al contrario, se i vantaggi superano gli svantaggi egli continuerà a partecipare alla vita organizzativa. L'organizzazione, da parte sua, deve cercare di incentivare i vantaggi affinché il soggetto decida di continuare a offrire la propria opera. Secondo Barnard (1974), essa ha a disposizione due mezzi: gli incentivi (sia materiali sia morali, quali la retribuzione, la carriera, l'ambiente sociale in cui si lavora) e la persuasione (mira a modificare le aspettative dei soggetti e a far sorgere nuove motivazioni, ad esempio la coercizione, l'istruzione, l'educazione). La teoria di Barnard può essere ulteriormente arricchita facendo riferimento al contributo offerto da Michel Crozier. Egli ha condotto uno studio del modello burocratico francese nel contesto di una pubblica amministrazione. Secondo l'autore, per capire il funzionamento di un'organizzazione occorre superare l'approccio che considera i dipendenti come meri esecutori e non basta nemmeno soffermarsi soltanto sulla sensibilità e le motivazioni delle persone: l'uomo non è soltanto un braccio e non è soltanto un cuore, ma è mente capace di pensare e fare scelte non previste dall'organizzazione (Bonazzi, 2002). Nella sua opera *Il fenomeno burocratico* (1969) Crozier offre l'immagine di una burocrazia lenta e inefficace, incapace di correggere i propri errori:

“Noi proponiamo appunto di chiamare “sistema organizzativo burocratico” ogni sistema organizzativo in cui il circuito errori-informazioni-interventi correttivi funziona male e, per questo motivo, non è possibile correggere e riadattare rapidamente i programmi di azione in funzione degli errori commessi. In altri termini: un'organizzazione burocratica sarebbe un'organizzazione che non arriva a correggersi in funzione dei suoi errori” (Crozier, 1969).

L'impossibilità del cambiamento è dunque, per Crozier, una caratteristica intrinseca e strutturale del sistema. Il dibattito sulla questione burocratica prosegue con Henry Mintzberg. Egli propone una suddivisione delle modalità organizzative in cinque tipi di configurazioni che costituiscono dei tipi puri, non distinguibili tra loro né esaustivi di tutte le realtà organizzative. Non rientra nell'oggetto specifico del presente lavoro la trattazione completa delle configurazioni, ma ci si soffermerà su quelle che sembrano meglio descrivere il contesto di ricerca che qui interessa, ovvero la professione di assistente sociale entro un contesto di Pubblica Amministrazione come l'U.E.P.E.. In particolare, il tipo ideale che sembra rispecchiare gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna è la burocrazia professionale. Secondo Mintzberg (1985), essa è composta da un insieme di professionisti adeguatamente formati che presentano alti livelli di controllo sul proprio lavoro. Ciò comporta che i professionisti agiscono in maniera indipendente dai propri colleghi ma in stretto contatto con i clienti. La formazione è un aspetto rilevante nei contesti di burocrazia professionale: la preparazione di base viene acquisita mediante un periodo di studio presso l'università. A conclusione del percorso è l'associazione professionale a esaminare le competenze acquisite e a certificare il possesso delle capacità richieste per entrare nella professione. Il professionista segue poi autonomamente un processo di formazione continua. Il nucleo operativo formato dai professionisti è l'elemento centrale di queste organizzazioni. L'altro elemento importante è l'apparato amministrativo:

“Dato l'elevato costo dei professionisti è infatti conveniente fornire loro il massimo supporto possibile ed assegnare ad altri il lavoro di routine che può essere formalizzato” (Mintzberg, 1985, p. 298).

L'idealtipo di burocrazia professionale sembra rispecchiare per la maggior parte il modello organizzativo dell'U.E.P.E.. Il potere è detenuto in ampia misura dal gruppo dei professionisti, ognuno dei quali tratta direttamente con il cliente/utente: tale condizione fa sì che il controllo sul suo operato venga effettuato prevalentemente a opera dei colleghi o Capi Area. Anche la struttura amministrativa di supporto richiede la presenza di un controllo da parte del vertice. Infine, Mintzberg (1985) individua la figura del professionista manager, rintracciabile negli U.E.P.E. nella figura del Dirigente del Servizio che presenta diverse peculiarità:

- svolge un ruolo di gestione della relazione tra i professionisti interni e i soggetti esterni (altre amministrazioni, associazioni ecc.);
- si occupa della soluzione di questioni interne e conflitti;

La tipologia della burocrazia professionale presenta alcuni limiti sintetizzati dall'autore stesso (Mintzberg, 1985) come segue: a) potrebbero verificarsi problemi di coordinamento a diversi livelli (tra professionisti; tra professionisti e livello esterno/livelli gerarchicamente superiori) dovuti all'alta discrezionalità e professionalità posseduta da ciascun dipendente; b) l'elevata discrezionalità lasciata ai professionisti può portare, se non adeguatamente formati, ad agire in maniera controproducente per gli stessi clienti/utenti:

“La discrezionalità permette ad alcuni professionisti di ignorare non solo i bisogni dei clienti ma anche quelli dell'azienda” (Mintzberg 1985, p. 318).

c) Inoltre, potrebbero verificarsi problemi di innovazione qualora l'organizzazione sia eccessivamente rigida e impermeabile alle svolte innovative.

2. L'U.E.P.E. IN QUANTO ORGANIZZAZIONE BUROCRATICA

Nei diversi contesti lavorativi, in particolare all'interno delle organizzazioni burocratiche, è necessario che gli operatori sappiano quali sono le caratteristiche della realtà con la quale stanno entrando in contatto e le influenze che questa potrebbe avere sul loro operato. Nel contesto dell'esecuzione penale esterna si fa riferimento alla professione di assistente sociale, orientata al servizio alle persone, pertanto occorre chiarire quali sono le influenze positive o negative che l'organizzazione ha nei confronti della competenza tecnico-professionale (Giuffrida, 1999).

La professione di assistente sociale può essere esercitata in diversi contesti e Servizi⁵⁰(Raineri, 2014). Focalizzando l'attenzione sull'oggetto della presente ricerca, gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna sono un'articolazione del Ministero della

⁵⁰In Italia la figura dell'assistente sociale è prevista principalmente nel contesto di enti pubblici oppure enti di Terzo settore, in forma di lavoro dipendente o di collaborazione libero-professionale. E' piuttosto raro trovare libero-professionisti che svolgono il proprio lavoro direttamente a contatto con le persone in difficoltà (Raineri, 2014). La professione viene svolta in aiuto a diversi tipi di svantaggio sociale: anziani, adulti e famiglie, coppia, gravidanza, area materno-infantile, disabili, malati psichici, cure palliative e ospedaliere, dipendenze.

Giustizia, perciò, in quanto tali, rappresentano un'organizzazione pubblica o pubblica amministrazione.

“La Pubblica Amministrazione può essere considerata come l'organizzazione che ha pienamente incarnato, nel suo evolversi storico, l'agire amministrativo come esercizio del potere legale che trova nella burocrazia la forma di espressione più adeguata” (Colarusso, 2009b).

Negli U.E.P.E. gli assistenti sociali possono svolgere funzioni dirigenziali, ossia coordinare gli operatori sul campo e gestire i rapporti tra il Servizio e l'Amministrazione Penitenziaria/comunità esterna, oppure essere “*funzionari della professionalità di servizio sociale*⁵¹”, ossia operatori di campo che si occupano di aiutare le persone che vengono loro affidate secondo i compiti prescritti dalla normativa vigente⁵². La *figura 2.1* sottostante mostra l'organizzazione in termini di pianta organica degli Uffici. Come si evincerà da quanto mostrato, la struttura organizzativa e gerarchica risulta essere piuttosto complessa.

⁵¹ Denominazione utilizzata nel contratto collettivo nazionale del lavoro riferita all'inquadramento degli assistenti sociali all'interno del Ministero della Giustizia.

⁵² Cfr. il capitolo giuridico del presente lavoro.

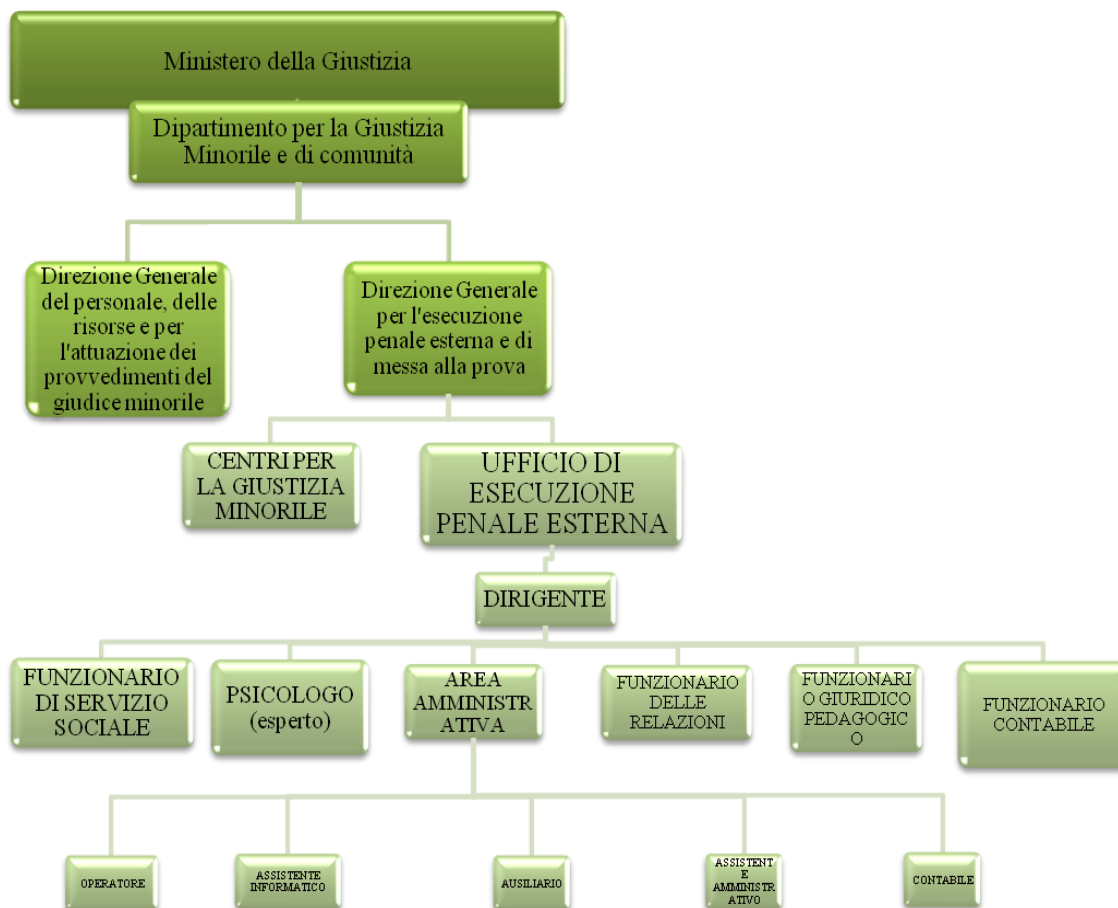


Figura 2.1: Organigramma dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna.
 Fonte: riadattamento da Ministero della Giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità
 "Organigramma Amministrazione centrale", 2016

Volendo trasporre quanto appreso dalle teorie sociologiche presentate nei paragrafi precedenti al contesto dell'esecuzione penale esterna è possibile richiamare alcune dinamiche già teorizzate da Mintzberg (1985) che meglio sembrano configurare la situazione organizzativa dell'U.E.P.E.. Il contesto organizzativo di questi Uffici rispecchia le caratteristiche della struttura burocratica professionale (Mintzberg, 1985). Come in quest'ultima, anche nell'U.E.P.E. è previsto un nucleo operativo costituito da tutti gli assistenti sociali che lavorano prevalentemente con l'utenza, avendo la competenza tecnica degli interventi. Ciascun Ufficio si occupa di un'area territoriale di medio-grandi dimensioni per cui ciascun operatore conserva un margine di autogestione nei tempi e nella presa in carico delle situazioni, pur nel rispetto del mandato istituzionale e professionale. La formazione di base accomuna tutti gli assistenti sociali,

i quali provengono dalla medesima Laurea triennale in Servizio Sociale, con eventuali altri titoli di studio magistrali o Diplomi equiparati alla Laurea; oltre a ciò, all'interno degli Uffici dovrebbero circolare le medesime informazioni che consentono ai professionisti di condividere una comune linea di azione procedurale. Ciò che distinguerà un agire professionale dall'altro sarà la soggettività e riflessività che ciascun operatore impiegherà nella gestione dei casi affidatigli:

“Per quanto le conoscenze e le capacità possano essere standardizzate, la loro complessità fa sì che la loro applicazione comporti una discrezionalità considerevole: due professionisti (...) non le applicheranno mai esattamente allo stesso modo” (Mintzberg, 1985, p. 293)

Anche nell'U.E.P.E. è prevista la presenza di un nucleo amministrativo a supporto dell'attività professionale dell'assistente sociale. Il personale amministrativo, impiegato ad esempio nella segreteria tecnica, nell'ufficio ragioneria o al centralino, svolge tutti gli atti standardizzati richiesti dalle procedure che consentono la continuità della vita dell'organizzazione. A capo del personale tecnico e amministrativo si trova il dirigente dell'Ufficio/Responsabile del Servizio, il professionista manager (Mintzberg, 1985), che assume il ruolo di coordinamento del personale e di ponte tra l'Ufficio e i soggetti esterni. Accanto a questo sistema organizzativo può essere prevista (e negli ultimi anni rappresentano una grande fonte di supporto per gli U.E.P.E.) la presenza di esperti con contratti derivanti da convenzioni, assunti a tempo determinato proprio per la gestione di progetti specifici che l'Amministrazione richiede, anche se spesso a tali operatori viene richiesto anche di sopperire alle carenze di personale e di occuparsi del lavoro che gli assistenti sociali previsti in organico non riescono a prendere in carico. La *figura 2.2* riprende la rappresentazione tratta da Colarusso (2009b, p. 141) come chiarificazione schematica dell'organizzazione burocratica-professionale dell'U.E.P.E..

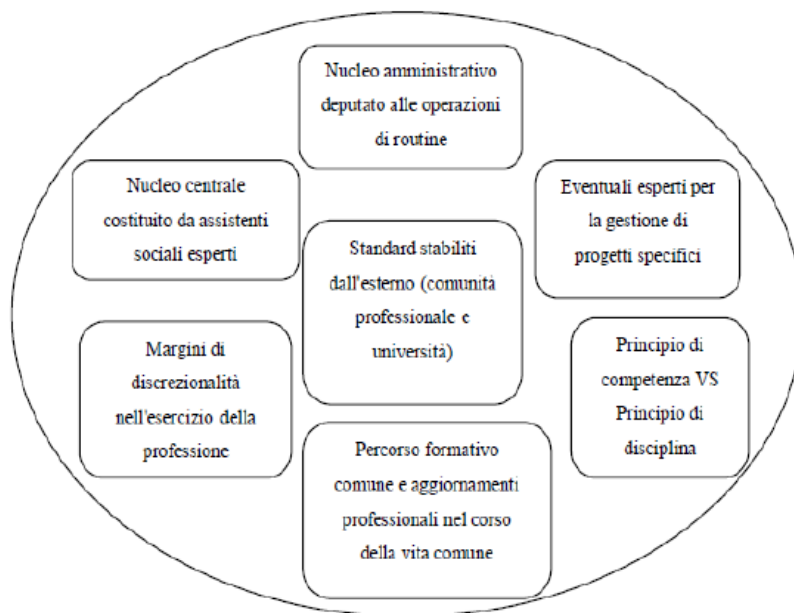


Figura 2.2: elementi che caratterizzano l'organizzazione degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna come burocrazia professionale. Riadattamento da Colarusso (2009b, p. 141)

Il modello di burocrazia professionale proposto da Mintzberg (1985) e qui riadattato al contesto dell'esecuzione penale esterna presenta alcuni limiti che è bene sottolineare. Colarusso (2009b) sostiene che la burocrazia professionale fonda il proprio valore sulla discrezionalità lasciata ai professionisti, ma nella realtà della pubblica amministrazione, in particolar modo all'interno di un contesto fortemente regolato come l'U.E.P.E., autorità e potere rimangono appannaggio del livello di policy e dirigenziale. L'emanazione di circolari, decreti e normative⁵³ serve a regolare e standardizzare il

⁵³ Cfr., ad esempio, il Decreto 8 giugno 2015, n. 88 "Regolamento recante disciplina delle convenzioni in materia di pubblica utilità ai fini della messa alla prova dell'imputato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 28 aprile 2014, n. 67"; la lettera Circolare GDAP n. 0174874 del 16.5.2014 "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili"; la lettera circolare n. 0351817 del 16.10.2014 "Criteri di priorità nell'espletamento dei procedimenti"; la lettera circolare 0115073 del 21.3.2011 e nota n. 0440425 del 22.12.2014 "Assistenti volontari presso gli UEPE e protocollo operativo sullo statuto e le modalità di azione del volontariato in ambito penitenziario"; la circolare n. 3661-6111 dell'11.03.2015 "Programma di trattamento per richiedenti misure alternative - articolo 72, comma 2 lett. c) dell'ordinamento penitenziario - e sospensione del procedimento con messa alla prova - articolo 464 bis c.p.p. - Avvio della sperimentazione"; la circolare DGMC n. 37582 del 29.9.2016 "Attività di collaborazione al trattamento penitenziario tra uffici di esecuzione penale esterna e istituti penitenziari". Saranno, inoltre, emanati a breve nuovi indirizzi operativi riguardanti, in particolare l'aggiornamento della circolare n. 3661-6111 sul programma di trattamento, formulato al termine della sperimentazione anche tenendo conto delle indicazioni pervenute dagli uffici locali; le linee guida per l'impiego degli esperti di servizio sociale ex art. 80 o.p., che si affiancano a quelle già in vigore per l'impiego degli psicologi e l'attività dell'equipe per l'osservazione dei liberi sospesi; la circolare sulla

lavoro di campo degli operatori penitenziari. Ciò rischia di vincolare l'agire professionale al contesto di controllo, il che contrasta con l'idea del lavoro libero e riflessivo che dovrebbe caratterizzare il servizio sociale, in particolare con i principi e valori di unicità e individuazione delle risposte (Codice Deontologico dell'assistente sociale, 2009). In aggiunta a ciò, la tendenza al proceduralismo, seppur protegga l'operatore davanti a possibili controlli sul proprio operato, toglie all'assistente sociale la possibilità di guardare a nuovi scenari sfuggendo le questioni sostanziali dei problemi di vita delle persone (Folgheraiter, 2007). Un altro limite insito alla burocrazia professionale si trova nel contrasto tra il principio di disciplina e quello di competenza. Nei contesti fortemente burocratizzati, come il contesto dell'esecuzione penale, non sempre viene valorizzato il principio di competenza (Colaruso, 2009b). Come sostiene Dominelli (2015), il proceduralismo potrebbe portare alla de-professionalizzazione a favore di esigenze burocratiche di controllo, con la costruzione degli interventi in base alle prestazioni erogabili e non ai bisogni degli utenti. È pur vero che l'assistente sociale, forte del proprio mandato professionale, conserva la responsabilità di scegliere come agire nell'esercizio della professione. Anche un'organizzazione fondata sul principio di disciplina potrà trarre vantaggio dalla flessibilità con cui l'operatore si mostra in grado di riflettere sul proprio operato per far fronte alla multidimensionalità dei problemi sociali. Banks (1999) afferma che gli operatori possono decidere di assumere due atteggiamenti contrapposti di fronte alle richieste dell'organizzazione di appartenenza. Immaginando un continuum, da un lato si trova l'atteggiamento "difensivo" (Banks, 1999) tipico dell'assistente sociale che aderisce rigidamente alle norme definite dal Servizio percependosi come funzionario mero esecutore delle procedure, entrando in conflitto con i valori della professione. Dall'altro lato si trova, al contrario, l'atteggiamento "riflessivo" (Banks, 1999; Folgheraiter, 2007) di chi è orientato a mettersi in discussione e ad agire secondo i principi e valori della professione, scontrandosi a volte con i valori dell'organizzazione di appartenenza

gestione tecnico - organizzativa e sull'attribuzione degli incarichi, le modalità di avvio, gestione e archiviazione dei processi di servizio (Fonte: Ministero della Giustizia, 2017).

(Banks, 1999). Un limite che può ostacolare la capacità di decostruire gli schemi quotidiani per aprirsi alla creatività dell'agire riflessivo si trova nel lavoro basato sulla gestione dell'emergenza (Colarusso, 2009b). Infatti, gli assistenti sociali, ancor più nell'U.E.P.E. affaticato dalla carenza di personale e dai carichi di lavoro, si sentono schiacciati dalle richieste continue dell'amministrazione (dirigenti, magistratura, avvocati) e degli utenti. Gli eccessivi carichi di lavoro talvolta riducono gli spazi della riflessività, portando all'assistenzialismo dovuto all'urgenza di rispondere alle ansie dell'utente, dell'operatore e dell'organizzazione (Colarusso, 2009b). Per concludere, sebbene l'U.E.P.E. sembri riprodurre le caratteristiche tipiche della burocrazia professionale (Mintzberg, 1985) dando rilievo alla presenza di assistenti sociali esperti che hanno la responsabilità degli interventi attuati, vi sono anche alcune differenze. Tra queste, quella predominante sembra essere lo scontro tra i valori di aiuto tipici della professione sociale e il rigido controllo sugli utenti richiesto agli operatori dal sistema penale e penitenziario. Il dilemma disciplina vs competenza veicola diversi significati su come l'organizzazione (in questo caso l'amministrazione penitenziaria) consideri i professionisti e come questi ultimi considerino sé stessi (Colarusso, 2009b). Queste ultime domande sono state la guida per la ricerca dottorale svolta e di seguito presentata.

3. CHE COS'È IL SERVIZIO SOCIALE

Non essendoci in questa sede spazio per approfondire l'evoluzione della professione, ci si limita a ricordare che le origini della professione sociale sono da inquadrarsi nel contesto americano e inglese. Qui alcuni movimenti sociali⁵⁴ iniziarono a far valere gli ideali di giustizia e progresso, puntando ad agire in maniera scientifica (Bortoli, 2006). Nei primi anni del Novecento, Stati Uniti e Gran Bretagna iniziarono uno scambio culturale di pratiche e ricerche, dando origine a quello che viene definito il "filone della *filantropia scientifica*" (Bortoli, 2006), fondato sull'assistenza verso i minori, invalidi, malati di mente, poveri. Quando lo sviluppo industriale portò all'insorgenza di nuove piaghe sociali (quali la mortalità materno-infantile, la tubercolosi, le patologie derivanti dall'attività lavorativa), gli operatori sociali si

⁵⁴ Si fa riferimento a: i Boards of Charities and Corrections, la Charity Organisation Society e il Movimento dei Settlement (Bortoli, 2006)

concentrarono anche in queste direzioni (Bortoli, 2006). Da sempre il Lavoro Sociale è alla ricerca di una definizione nella quale i professionisti possano riconoscersi. Randall Collins (Gui, 2009) afferma che:

“Una professione, nel senso sociologico del termine, è un gruppo occupazionale che ha acquisito una propria struttura organizzativa, indipendentemente dalle organizzazioni in cui ai suoi membri capita di lavorare. I professionisti, infatti, non sono solo dei semplici lavoratori soggetti all’autorità gerarchica, ma sono anche (e, di solito, soprattutto) membri di una particolare disciplina. Essi sono meno orientati in senso verticale, cioè verso l’organizzazione locale in cui si trovano, che in senso orizzontale, cioè verso la loro professione: essi passano la maggior parte del tempo comunicando in senso orizzontale con altri specialisti che si trovano a lavorare altrove [...]” (Gui, 2009, p. 27)

La difficoltà a definire la professione sociale è da inquadrarsi nell’immaterialità del suo oggetto, ossia stabilire tutto ciò che rientra nella dizione di Lavoro Sociale e lasciar fuori tutto ciò che Lavoro Sociale non è, seppur somigliante (Folgheraiter, 2012). Il termine Lavoro Sociale fa riferimento alla *“scienza sottostante all’insieme delle cosiddette professioni sociali, ossia allo studio degli interventi di aiuto nei confronti di persone, famiglie, gruppi e comunità”* (Folgheraiter, 2003). Come sostiene Folgheraiter (2012), l’area sanitaria si focalizza sugli aspetti patologici e sulla loro guarigione; l’area sociale si preoccupa del vivere umano e del suo senso. Infatti, il Lavoro Sociale si colloca all’interno di quelle che vengono definite professioni di aiuto sociali, volte al fronteggiamento di problemi di vita nei loro aspetti relazionali e dinamici, non negli aspetti patologici (Folgheraiter, 2003). La dizione *Lavoro Sociale professionale* rappresenta un insieme di professioni affini, quali l’educatore professionale, lo psicologo sociale, l’animatore sociale, il mediatore, *l’assistente sociale*, e così via. Tutte queste professioni sociali si occupano dei problemi di portata particolaristica ed enfatizzano una logica di aiuto sociale, ossia puntano sull’energia che può scaturire dalle relazioni umane quali forze trasformatrici delle realtà sociali problematiche. Esse

sviluppano azioni di aiuto aperto, volte non solo all'assistenza ma anche alla promozione, prevenzione o riparazione.



Figura 2.3: il ruolo professionale dell'assistente sociale (lavoro sociale e servizio sociale). Fonte: rielaborazione da Folgheraiter F. (2012), *The mystery of social work. A critical analysis of the Global Definition and new suggestions according to the Relational theory*, Erickson, Trento; Bortoli B., Folgheraiter F. (2001), *Voce del Dizionario: Lavoro Sociale*, in *Lavoro Sociale*, vol. 1, n. 1, pp. 121 – 128, Erickson, Trento

Come esemplifica la figura 2.3, l'assistente sociale è il professionista che, accanto alle azioni di aiuto libere/aperte, svolge *anche* funzioni di sua esclusiva competenza, inquadrabili entro la professione di Servizio Sociale. Quest'ultimo viene definito come

"[...] La difficile e nobile arte di far arrivare ai cittadini i servizi (prestazioni, risorse, ecc.) che la società intera, tramite le decisioni politiche, decide di mettere in campo" (Folgheraiter, 2009, p. 127)

Il Servizio Sociale, strutturato entro il sistema di Welfare, attraverso la mediazione dell'assistente sociale, ha la funzione di erogazione delle prestazioni socio-assistenziali personalizzate, vale a dire connette le prestazioni universalistiche con i cittadini che ne

hanno effettivamente bisogno, adattandole alle specifiche esigenze della persona. La dimensione “sociale” del lavoro, la si rintraccia non tanto perché il professionista risolve i problemi della società, ma perché “*aiuta la società ad aiutare se stessa*” (Folgheraiter, 2009). Da quanto enunciato si può evincere che il focus di lavoro dell’assistente sociale non è esclusivamente la singola persona, ma l’incontro relazionale tra quest’ultima e la sua comunità di appartenenza, oltre alle istituzioni e organizzazioni che ne vincolano o potenziano la capacità di azione (Gui, 2009). Anche l’assistente sociale si trova a far parte di un ambiente organizzativo entro il quale presta la propria opera. Lo stesso Codice Deontologico⁵⁵ della professione ricorda e sottolinea la responsabilità che l’assistente sociale ha nei confronti della professione e dell’organizzazione di lavoro:

“L’assistente sociale non deve accettare o mettersi in condizioni di lavoro che comportino azioni incompatibili con i principi e le norme del Codice o che siano in contrasto con il mandato sociale o che possano compromettere gravemente la qualità e gli obiettivi degli interventi o non garantire rispetto e riservatezza agli utenti e ai clienti” (Cod. Deontologico, 2009, titolo VI, art. 46)

“L’assistente sociale deve segnalare alla propria organizzazione l’eccessivo carico di lavoro o evitare nell’esercizio della libera professione cumulo di incarichi e di prestazioni quando questi tornino di pregiudizio all’utente o al cliente” (Cod. Deontologico, 2009, titolo VI, art. 48)

Dagli articoli appena citati si rileva la possibilità che l’assistente sociale incontri difficoltà nella conciliazione di quanto richiesto dalla professione con le esigenze organizzative. L’organizzazione non è solo uno sfondo della relazione di aiuto che si instaura tra l’assistente sociale e l’utente, bensì è un elemento che influenza e modella il processo di aiuto (Gui, 2009). Occorre tenere presente che il Servizio Sociale rappresenta una professione con un proprio Codice etico valido a prescindere dal

⁵⁵ Codice Deontologico dell’assistente sociale, approvato dal Consiglio Nazionale nella seduta del 17 luglio 2009. In vigore dal 1 settembre 2009.

contesto organizzativo, ma allo stesso tempo può concretizzarsi attraverso gli interventi resi possibili dalle specifiche organizzazioni. Da qui, come sostiene Gui (2009), sorge l'esigenza degli operatori di doversi confrontare con:

- ciò che viene loro richiesto dall'organizzazione da cui dipendono (mandato istituzionale);
- ciò che viene loro richiesto dalla professione di appartenenza (mandato professionale);
- ciò che viene loro richiesto dalle persone che chiedono aiuto (mandato sociale).

Gli assistenti sociali talvolta percepiscono queste tre esigenze come elementi tra loro conflittuali, sbilanciandosi verso una parte o verso l'altra alla ricerca di un equilibrio, oppure rimanendo ancorati a un conflitto apparentemente insanabile. Il tema del triplice mandato dell'assistente sociale rappresenta uno dei nodi problematici trasversali alle differenti competenze. A prescindere dal contesto operativo di appartenenza, l'assistente sociale ha a che fare innanzitutto con un doppio mandato: esso viene definito da Gui (2008) come l'insieme di funzioni attribuite, ruoli, compiti e competenze assegnate, che dovrebbero orientare e motivare gli interventi degli operatori. Nel momento in cui entra a far parte di un'organizzazione di lavoro, il professionista deve sottostare al mandato istituzionale proprio dell'amministrazione in cui si inserisce, oltre al mandato professionale di cui è culturalmente e tecnicamente portatore. Trovare un equilibrio tra queste due esigenze non è facile, richiede lo sforzo costante di aderire a ciò che le norme e procedure richiedono rimanendo ancorati ai principi cardine della professione, a salvaguardia dell'autonomia tecnico-professionale (Giuffrida, 1999). Se non si valorizza l'efficacia della pratica riflessiva (Banks, 1999; Folgheraiter, 2007), nell'ambito dell'esecuzione penale esterna, così come in tutti i contesti operativi, si rischia costantemente di lasciare in secondo piano la specificità professionale, dando prevalenza alle scadenze dettate dalla magistratura e alle esigenze dell'organizzazione. In riferimento al doppio mandato occorre riflettere anche sulla natura della relazione operatore-utente. Si tratta di un rapporto "forzato" (Giuffrida, 1999), in cui la persona si trova a dover entrare in contatto con l'assistente sociale perché l'istituzione ne ha chiesto l'intervento (ad esempio, per l'osservazione in istituto, per l'inchiesta psico-sociale, per il monitoraggio sull'andamento di una misura

alternativa alla detenzione). Questa relazione è vista, tuttavia, come uno strumento per raggiungere nuovamente la propria libertà e talvolta può diventare manipolatoria. Ci troviamo, quindi, di fronte a una richiesta istituzionale di controllo e a un'esigenza professionale di instaurare una relazione di aiuto umana. Nei contesti di controllo, come quello dell'esecuzione penale, la responsabilità istituzionale dell'operatore pare essere quella di valutare, controllare e impedire un'azione dannosa (quale, ad esempio, la reiterazione del reato), ma occorre mantenere distinte due professionalità: quella degli operatori sociali e quella delle forze dell'ordine (Folgheraiter, 2005). I primi, infatti, hanno il compito di riflettere con la persona sull'azione dannosa commessa e le sue conseguenze; di instaurare una relazione di aiuto che sappia supportare la persona nell'adempimento dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria; di attivare le risorse presenti nella comunità di appartenenza per migliorare la situazione di vita. Seguendo Folgheraiter (2005), occorre

“[...] recuperare l'essenza del lavoro sociale, che [...] è teso allo sviluppo di azioni buone, piuttosto che al blocco di azioni perverse” (p. 169).

In questa prospettiva, anche negli interventi di controllo richiesti dal mandato istituzionale è possibile scovare azioni positive che l'operatore sociale può sostenere e facilitare, agganciandosi alla volontà delle persone di agire per migliorare la loro situazione. La misura restrittiva o le prescrizioni dell'autorità giudiziaria diventano, in quest'ottica, uno stimolo per avviare un processo di cambiamento con la finalità di fare ritorno in maniera responsabile nella propria comunità di appartenenza. Il perenne conflitto tra mandato istituzionale e mandato professionale, funzioni di controllo e funzioni di aiuto⁵⁶, trova qui una palpabile armonia, seppur le difficoltà permangano. Ma,

“[...] senza uno sforzo di questo tipo, a mio avviso, non c'è nulla che possa in sé giustificare la presenza di un professionista «sociale» dentro le situazioni di cui parliamo” (Folgheraiter, 2005, p. 170)

⁵⁶ Sul tema del binomio aiuto/controllo cfr. anche il par. “La nuova formulazione dei compiti del servizio sociale: l'articolo 118 del D.P.R. 230/2000”

3.1. IL SERVIZIO SOCIALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: PUBBLICI UFFICIALI, DOVERI E TUTELE

Il pubblico impiego si configura come un rapporto di lavoro in cui una persona fisica pone, volontariamente e dietro corrispettivo, la propria attività alle dipendenze di una pubblica amministrazione⁵⁷, assumendo uno specifico status con particolari diritti e doveri. L'insieme degli obblighi in capo all'assistente sociale concorre a definirne la responsabilità penale, civile e amministrativa nei confronti del proprio ente di lavoro. Quando si parla di responsabilità penale occorre preliminarmente specificare che essa rappresenta una caratteristica personale (art. 27 Costituzione italiana), ossia non è possibile la sostituzione della persona che deve rispondere di un illecito penale per un fatto proprio di cui è colpevole. L'assistente sociale che lavora alle dipendenze di una pubblica amministrazione, come nel caso dell'esecuzione penale esterna (articolazione del Ministero della Giustizia), rientra nella qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio e, in quanto tale, deve sottostare a una serie di obblighi e tutele. Il pubblico ufficiale è colui che esercita una funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa, disciplinata dalle norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e certificativi, consistente nella manifestazione di volontà della pubblica amministrazione (art. 357 c.p.). L'incaricato di pubblico servizio è il soggetto che presta un pubblico servizio nelle stesse forme della pubblica funzione, ma senza i tipici poteri di quest'ultima (art. 358 c.p.). Come sostiene Breda (1999b), l'assistente sociale penitenziario risulta investito di funzioni di responsabilità che rientrano nella definizione di pubblico ufficiale, in riferimento agli atti autoritativi e certificativi (come ad esempio la responsabilità di seguire l'inchiesta socio-familiare come atto istruttorio per le decisioni dell'autorità giudiziaria). Il tema della responsabilità penale connessa allo svolgimento delle attività di servizio sociale è complessa, sia per la presenza di differenti riferimenti normativi, sia per la delicatezza della professione esercitata: infatti, l'assistente sociale viene a contatto con persone fragili, che hanno commesso reato, e ha un ruolo fondamentale di supporto (Neppi Modona et al., 2016).

⁵⁷ Cfr. la normativa di riferimento: Legge 29 marzo 1983, n. 93; Legge 23 ottobre 1992, n. 421; D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29; Legge 15 marzo 1997, n. 59; D.Lgs. 4 novembre 1997, n. 396; D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80; D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387; D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

3.1.1. I DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il codice penale disciplina, tra gli altri reati, alcuni delitti che il pubblico ufficiale può compiere contro la propria organizzazione di lavoro. Ci si limiterà qui a elencare ciò che potrebbe interessare maggiormente l'attività dell'assistente sociale dell'U.E.P.E., in particolare:

- *L'abuso di ufficio*: si configura quando il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio nello svolgimento delle proprie funzioni, in violazione della legge, intenzionalmente procura a sé o altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o infligge ad altri un danno ingiusto (art. 323 c.p.). Ne è un esempio l'assistente sociale che riesce a far assegnare a un amico un sussidio o un beneficio al quale egli non avrebbe diritto.
- *Il rifiuto d'atti d'ufficio/omissione*: l'art. 328 c.p. punisce il pubblico dipendente che si rifiuta consapevolmente di compiere un atto che, per ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo. Il rifiuto deve avvenire senza una ragionevole e oggettiva motivazione. Ne è un esempio l'assistente sociale dell'U.E.P.E. che rifiuta di rispondere alle richieste dell'autorità giudiziaria nel tempo prescritto senza giustificarne il motivo.

3.1.2. L'OBBLIGO DI DENUNCIA E LA TUTELA DEL SEGRETO PROFESSIONALE / SEGRETO D'UFFICIO⁵⁸

Il Codice Deontologico dell'assistente sociale (2009) impone il dovere della riservatezza e del segreto professionale agli artt. 23 e ss.⁵⁹: l'operatore è tenuto a non

⁵⁸ Per la stesura dei parr. “*L'obbligo di denuncia e la tutela del segreto professionale/segreto d'ufficio*” e “*Il dilemma tra segreto professionale e obbligo di testimonianza*” si è fatto riferimento esclusivamente alle norme del codice penale e di procedura penale, oltre che alle Leggi vigenti in materia di attività professionale dell'assistente sociale. Come riferimento bibliografico si sono approfonditi i contenuti dei testi di Neppi Modona G., Petrini D., Giors B. (2016), *Diritto penale e servizio sociale*, Giappicchelli Editore, Torino e Breda R., Coppola C., Sabattini A. (1999), *Il servizio sociale del sistema penitenziario. La funzione della pena nell'attuale dibattito sulla criminalità. Carcere e misure alternative*, Giappicchelli Editore.

⁵⁹ Art. 23 codice deontologico: “La riservatezza ed il segreto professionale costituiscono diritto primario dell'utente e del cliente e dovere dell'assistente sociale, nei limiti della normativa vigente”.
Art. 24: “La natura fiduciaria della relazione con utenti o clienti obbliga l'assistente sociale a trattare con riservatezza le informazioni e i dati riguardanti gli stessi, per il cui uso o trasmissione, nel loro esclusivo interesse, deve ricevere l'esplicito consenso degli interessati, o dei loro legali rappresentanti, ad eccezione dei casi previsti dalla legge”.

rivelare le informazioni di cui è a conoscenza a causa dell'esercizio delle proprie funzioni. Ha la possibilità di decidere di non rendere testimonianza nel rispetto del segreto professionale. L'art. 28 prosegue dicendo che tali obblighi vengono meno nei casi previsti dalla legge e quando ci sia un “[...] rischio di grave danno allo stesso utente o cliente o a terzi, in particolare minori, incapaci o persone impedite a causa delle condizioni fisiche, psichiche o ambientali; richiesta scritta e motivata dei legali rappresentanti del minore o dell'incapace nell'esclusivo interesse degli stessi; autorizzazione dell'interessato o degli interessati o dei loro legali rappresentanti resi edotti delle conseguenze della rivelazione; rischio grave per l'incolumità dell'assistente sociale”.

Oltre a quanto prescritto dal Codice Deontologico (2009), vi sono anche obblighi di legge di non rivelazione di quanto conosciuto in ragione delle proprie funzioni. In particolare, l'art. 622 c.p.⁶⁰ disciplina la rivelazione del segreto professionale, prevedendo tale possibilità quando sussiste “giusta causa”, ossia la rivelazione del segreto non costituisce reato se avviene per una “giusta causa”. La violazione di tale norma è punita con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 30 a euro 516, perseguibile a querela della persona offesa; il reato, però, sussiste solo in quanto la rivelazione del segreto sia avvenuta senza giusta causa, ovvero a proprio o ad altrui profitto e sempre che dalla rivelazione ne sia derivato un possibile nocumento per la

Art. 25: “L'assistente sociale deve adoperarsi perché sia curata la riservatezza della documentazione relativa agli utenti ed ai clienti, in qualunque forma prodotta, salvaguardandola da ogni indiscrezione, anche nel caso riguardi ex utenti o clienti, anche se deceduti. Nelle pubblicazioni scientifiche, nei materiali ad uso didattico, nelle ricerche deve curare che non sia possibile l'identificazione degli utenti o dei clienti cui si fa riferimento”.

Art. 26: “L'assistente sociale è tenuto a segnalare l'obbligo della riservatezza e del segreto d'ufficio a coloro con i quali collabora, con cui instaura rapporti di supervisione didattica o che possono avere accesso alle informazioni o documentazioni riservate.

Art. 27: “L'assistente sociale ha facoltà di astenersi dal rendere testimonianza e non può essere obbligato a deporre su quanto gli è stato confidato o ha conosciuto nell'esercizio della professione, salvo i casi previsti dalla legge”.

⁶⁰ Art. 622 codice penale: “Chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio stato o ufficio, o della propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto, è punito, se dal fatto può derivare nocumento, con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 30 a euro 516.

La pena è aggravata se il fatto è commesso da amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci o liquidatori o se è commesso da chi svolge la revisione contabile della società.

Il delitto è punibile a querela della persona offesa”.

vittima. Quindi per comprendere quando sia presente la cosiddetta “giusta causa” si possono utilizzare due criteri: il bilanciamento degli interessi, secondo il quale il bene perseguito con la rivelazione deve essere maggiore o uguale rispetto a quello tutelato dal segreto; e quello dell’adeguatezza del mezzo rispetto allo scopo, ossia l’effettiva inevitabilità della condotta di rivelazione per perseguire il fine dell’interesse maggiore. Trattandosi di reato che presuppone l’esercizio di una attività professionale, anche gli assistenti sociali possono essere chiamati a risponderne, in particolare dopo la Legge n. 84 del 1993 (istitutiva dell’Ordine e dell’albo professionale). In aggiunta, la successiva Legge n. 119 del 2001, all’art. 1, afferma che *“Gli Assistenti Sociali iscritti all’albo professionale istituito con la legge 84/93 hanno l’obbligo del segreto professionale su quanto conosciuto per ragioni della loro professione, esercitata sia in regime di lavoro dipendente, pubblico o privato, sia in regime di lavoro autonomo libero professionale”*. Quando il professionista è alle dipendenze di una pubblica amministrazione, come nel caso dell’assistente sociale dell’U.E.P.E. assunto dal Ministero della Giustizia, in antinomia all’obbligo di riservatezza e segreto professionale si pone il codice di procedura penale. Esso all’art. 331 afferma che *“[...]gli incaricati di un pubblico servizio che, nell’esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile d’ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito”*. La violazione dell’obbligo di denuncia è sanzionata nel codice penale agli artt. 361 e 362⁶¹. L’obbligo di denuncia non sussiste per l’assistente sociale che svolga la sua attività in regime libero professionale; in questo caso infatti, l’operatore, come comune cittadino, sarà tenuto all’obbligo di denuncia solo relativamente ai delitti commessi contro la personalità dello Stato e puniti con la pena dell’ergastolo. Tutto ciò spesso crea non

⁶¹ Art. 361 c.p. **Omissione denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale:** “Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all’autorità giudiziaria, o ad un’altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell’esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da euro 30 a euro 516. La pena è della reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa”.

Art. 362 c.p. **Omissione denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio:** “L’incaricato di un pubblico servizio che omette o ritarda di denunciare all’autorità indicata nell’articolo precedente un reato del quale abbia avuto notizia nell’esercizio o a causa del servizio, è punito con la multa fino a euro 103. Tale disposizione non si applica se si tratta di un reato punibile a querela della persona offesa, né si applica ai responsabili delle comunità terapeutiche socio-riabilitative per fatti commessi da persone tossicodipendenti affidate per l’esecuzione del programma definito da un servizio pubblico”.

indifferenti problemi di coscienza per l'assistente sociale, che, combattuto fra i doveri di riservatezza e massima efficienza che ha nei confronti del suo assistito, deve scegliere quale dei due sacrificare. Pur nella complessità che tale dilemma pone nella pratica professionale, si può tentare di trarre una conclusione a tutti gli effetti valida: l'assistente sociale ha l'obbligo del segreto professionale, a meno che non rivesta il ruolo di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. Nel qual caso è sempre obbligato alla denuncia di un fatto di reato perseguibile d'ufficio (salvo quanto previsto dall'art. 362² c.p. per quanto concerne il responsabile di comunità terapeutiche socio-riabilitative per tossicodipendenti), sia egli legato al segreto professionale (che deve soccombere), ovvero a quello di ufficio⁶². Quest'ultimo sostituisce il reato di rivelazione di segreto professionale laddove sussistano due condizioni: l'assistente sociale è un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio e il segreto riguarda un atto o un fatto della pubblica amministrazione. La condotta di reato di rivelazione del segreto di ufficio può configurarsi in tre casi: 1) il pubblico dipendente rivela il segreto o ne agevola la conoscenza, 2) anche con colpa e 3) si avvale illegittimamente di dette notizie di ufficio.

3.1.3. IL DILEMMA TRA SEGRETO PROFESSIONALE E OBBLIGO DI TESTIMONIANZA

Un altro annoso conflitto eticamente carico che riguarda l'assistente sociale alle dipendenze di una pubblica amministrazione è relativo all'obbligo di mantenere il segreto professionale o di rendere testimonianza relativamente ai fatti di reato di cui sia venuto a conoscenza in ragione della professione o dell'ufficio svolto. Problema che trova nell'ordinamento la sua soluzione giuridica che peraltro non attenua il conflitto di coscienza che il professionista si trova ad affrontare.

Il dovere di rendere testimonianza sul medesimo fatto sottoposto al segreto, nel caso sia in corso un procedimento penale, deriva dall'art. 366 c.p.: chiunque (quindi anche l'assistente sociale, sia esso libero professionista o pubblico ufficiale) venga chiamato a deporre come testimone non può rifiutarsi di assumere tale funzione. Il conflitto sorge quando lo stesso art. 200 c.p.p. sulla disciplina del segreto professionale afferma invece

⁶² Art. 201 c.p.p. **Segreto di ufficio** "Salvi i casi in cui abbiano l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti".

che “non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l’obbligo di riferirne all’autorità giudiziaria: a) i ministri di confessioni religiose, i cui statuti non contrastino con l’ordinamento giuridico italiano; b) gli avvocati, gli investigatori privati autorizzati, i consulenti tecnici e i notai; c) i medici e i chirurghi, i farmacisti e le ostetriche e ogni altro esercente una professione sanitaria; d) gli esercenti altri uffici o professioni ai quali la legge riconosce la facoltà di astenersi dal deporre determinata dal segreto professionale”. Pertanto, mentre prima della legge n. 119 del 2001 gli assistenti sociali libero professionisti non potevano mai opporre il segreto professionale, ora essi possono farlo proprio ai sensi dello stesso art. 200¹ c.p.p, lettera d). Esso si configura come un preciso obbligo, per la cui violazione vengono richiamate le sanzioni previste dal Codice Deontologico dell’Ordine degli assistenti sociali. L’unico caso in cui gli assistenti sociali libero professionisti sono chiamati a rendere testimonianza si ha quando l’autorità giudiziaria lo impone. Per quanto riguarda invece gli assistenti sociali pubblici dipendenti, e quindi legati al segreto d’ufficio ai sensi dell’art. 201 c.p.p. (cfr. *supra*), essi non possono essere obbligati a testimoniare sui fatti che rientrano nell’ambito del segreto professionale o d’ufficio che debbano rimanere segreti, a meno che non si tratti di fatti costituenti reato procedibile d’ufficio, avendo altresì per gli stessi fatti l’obbligo di denuncia di cui agli artt. 361 e 362 c.p. e all’art. 331 c.p.p. (cfr. *supra*). L’obbligo, che viene ulteriormente esteso anche agli assistenti sociali siano solo pubblici impiegati, non può ritenersi esteso a coloro che operino nell’ambito delle tossicodipendenze, sia di servizio pubblico che privato⁶³. Esclusivamente in questi casi la finalità di recupero del tossicodipendente, con il conseguente rapporto fiduciario che deve crearsi tra utente e operatore viene dal legislatore ritenuto prevalente rispetto al dovere di fare denuncia o di rendere testimonianza.

⁶³ Dispone, infatti, l’art.120⁷ del T.U: “I dipendenti del servizio pubblico per le tossicodipendenze non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione della loro professione, né davanti all’autorità giudiziaria né davanti ad altra autorità. Agli stessi si applicano le disposizioni dell’art. 200 del codice di procedura penale [...]. La presente norma si applica anche a coloro che operano presso enti, centri, associazioni o gruppi che hanno stipulato le convenzioni di cui all’art. 117”.

3.1.4. UN'ULTERIORE TUTELA

L'assistente sociale, in base all'art. 1 della Legge 119/2001 in materia di segreto professionale, gode della garanzia prevista dall'art. 103 c.p.p.⁶⁴ per il difensore nelle ipotesi di ispezione e perquisizione. Oltre a ciò, così come per il difensore, anche per l'assistente sociale vengono limitate le perquisizioni, ispezioni, l'acquisizione di documenti e cartelle, intercettazioni telefoniche che non costituiscono il corpo di reato. Vengono introdotte garanzie quali la facoltà per l'Ordine professionale di acquisire copie di eventuali mandati e di presenziare alle ispezioni o perquisizioni degli uffici del professionista, che devono essere svolte direttamente dall'autorità giudiziaria. In definitiva, la cartella sociale, in quanto strumento di lavoro dell'assistente sociale, non è sequestrabile o acquisibile agli atti del processo, salvo il caso in cui costituisca corpo di reato. Infine, gli assistenti sociali possono decidere di astenersi dal deporre su quanto conosciuto nell'esercizio della professione, salvo il caso in cui i fatti costituiscano reato procedibile d'ufficio.

Per concludere, gli obblighi e le tutele previste dalla normativa e dal Codice professionale rappresentano un'importante guida per il lavoro dell'assistente sociale

⁶⁴ Art. 103 c.p.p.:

1. Le ispezioni e le perquisizioni negli uffici dei difensori sono consentite solo:
 - a) quando essi o altre persone che svolgono stabilmente attività nello stesso ufficio sono imputati, limitatamente ai fini dell'accertamento del reato loro attribuito;
 - b) per rilevare tracce o altri effetti materiali del reato o per ricercare cose o persone specificamente predeterminate.
2. Presso i difensori e i consulenti tecnici non si può procedere a sequestro di carte o documenti relativi all'oggetto della difesa, salvo che costituiscano corpo del reato.
3. Nell'accingersi a eseguire una ispezione, una perquisizione o un sequestro nell'ufficio di un difensore, l'autorità giudiziaria a pena di nullità avvisa il consiglio dell'ordine forense del luogo perché il presidente o un consigliere da questo delegato possa assistere alle operazioni. Allo stesso, se interviene e ne fa richiesta, è consegnata copia del provvedimento.
4. Alle ispezioni, alle perquisizioni e ai sequestri negli uffici dei difensori procede personalmente il giudice ovvero, nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero in forza di motivato decreto di autorizzazione del giudice.
5. Non è consentita l'intercettazione relativa a conversazioni o comunicazioni dei difensori, consulenti tecnici e loro ausiliari, né a quelle tra i medesimi e le persone da loro assistite.
6. Sono vietati il sequestro e ogni forma di controllo della corrispondenza tra l'imputato e il proprio difensore in quanto riconoscibile dalle prescritte indicazioni, salvo che l'autorità giudiziaria abbia fondato motivo di ritenere che si tratti di corpo del reato.
7. Salvo quanto previsto dal comma 3 e dall'articolo 271, i risultati delle ispezioni, perquisizioni, sequestri, intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, eseguiti in violazione delle disposizioni precedenti, non possono essere utilizzati.

dell'U.E.P.E.. Mai come in questi casi, di fronte a una persona giudicata colpevole per la commissione di un reato, ci si può imbattere in confidenze delicate riguardanti la violazione di norme giuridiche o che rivelano uno stato di pregiudizio o pericolo per se stessi o per l'utente. Tanto più che, nella maggior parte dei casi, sono ancora in corso o conclusi procedimenti penali e la testimonianza dell'operatore potrebbe essere richiesta e svelarsi, addirittura, cruciale. È importante che l'assistente sociale sappia quali sono i riferimenti che devono guidare la sua azione professionale affinché possa muoversi nella giusta tutela del proprio lavoro e della persona che ha in carico. Nel contesto dell'esecuzione penale esterna si fa ancora più pressante il dilemma tra il rispetto della fiducia che l'utente ripone nell'operatore confidando fatti di reato o di grave pericolo e il dovere di tutela che l'assistente sociale ha nei confronti di se stesso, della persona e della comunità intera. La strada della trasparenza e delle decisioni condivise appare essere sempre la migliore per un progetto di aiuto autentico e volto al *bene*. Nel momento in cui l'operatore chiarisce il proprio ruolo e gli obblighi che ne derivano, deve far capire alla persona il suo interesse a instaurare una relazione leale. In questo modo l'utente ha la possibilità di capire che il "voler sapere di più" sulla sua storia è per decidere meglio senza falsificare la realtà. La chiarezza del ruolo, anche dei rispettivi obblighi, attribuisce valore alla persona che si ha di fronte (Breda, 1999c).

3.2. ATTIVITÀ TIPICHE DEL SERVIZIO SOCIALE

Per il compimento delle attività richieste dal mandato istituzionale e professionale, l'assistente sociale ha a disposizione una serie di strumenti tipici della professione che contribuiscono a co-costruire la relazione di aiuto. Focalizzando il contesto operativo che qui più interessa, l'esecuzione penale esterna, un'attenzione particolare merita l'impostazione iniziale del rapporto tra l'operatore e l'utente, dal momento che la relazione tra i due ha effetti importanti che si ripercuotono nei momenti successivi alla decisione dell'autorità giudiziaria. In questa sede ci si limiterà a citare alcuni strumenti utilizzati dall'assistente sociale dell'U.E.P.E.⁶⁵, ritenuti più diffusi e importanti per lo svolgimento delle specifiche attività professionali, in particolare per la stesura dell'indagine socio-familiare (o inchiesta di servizio sociale). Quest'ultima rappresenta,

⁶⁵ Occorre considerare che gli stessi strumenti sono utilizzati dagli assistenti sociali anche in altri contesti di lavoro, pertanto non sono da considerarsi come esclusivi dell'U.E.P.E..

spesso, il punto di partenza nella costruzione della relazione tra operatore e utente. Come richiede l'art. 72 della Legge n. 354 del 1975, gli U.E.P.E. sono chiamati dall'autorità giudiziaria a svolgere le *inchieste sociali* o le *indagini socio-familiari* utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione o modifica delle misure alternative. L'indagine è motivata dal fatto che un'approfondita analisi della situazione della persona è indispensabile per poter formulare un'ipotesi progettuale. L'inchiesta sociale viene definita come la raccolta di dati riguardanti la vita del soggetto, con riferimento alle relazioni familiari e all'ambiente di vita (Breda, 1999c). Certamente rilevante nel corso dell'indagine è l'interazione tra la persona e l'ambiente di appartenenza, al fine di individuare le difficoltà e le risorse possedute o attivabili (Giuffrida, 1999). Tra queste ultime, va richiamato il ruolo della famiglia. Infatti, le reti familiari e amicali, seppur con alcune difficoltà, rappresentano un aiuto pratico per il reinserimento sociale del soggetto, dal momento che lo sostengono nella ricerca di un lavoro, lo aiutano economicamente e sono in grado di attivare circoli relazionali di supporto, cosa che da solo faticherebbe a fare (Mills, Codd, 2008). Oltre ad aiuti materiali, la presenza di legami significativi aiuta il soggetto a desistere dal ricommettere reato, sostenendolo nella nuova vita all'insegna della legalità (Mills, Codd, 2008). Nell'ambito dell'esecuzione penale esterna assume rilevanza anche il rapporto che la persona riesce a instaurare con i gruppi sociali (ad esempio associazioni sportive e di volontariato) e le istituzioni che possono condurla a riacquisire ruoli sociali positivi (Giuffrida, 1999). Da qui è possibile valutare la capacità dell'interessato di sfruttare al meglio le opportunità che saranno offerte. Alla luce di questi elementi l'inchiesta di servizio sociale svolta dall'assistente sociale assume grande rilevanza. È pur vero che l'autorità giudiziaria non è vincolata a quanto contenuto nell'indagine, ma è altrettanto vero che il contributo portato dall'operatore è fondamentale (Breda, 1999c). A tal fine è indispensabile che l'assistente sociale abbia chiaro il proprio ruolo: l'operatore non è dalla parte dell'utente, né ha una posizione neutrale, ma è dalla parte della giustizia, fornendo al giudice le informazioni necessarie per una presa di decisione ponderata (Breda, 1999b). Il contenuto dell'inchiesta sociale deve presentare la percezione soggettiva dell'utente circa la propria situazione giudiziaria, non rispetto al grado di colpevolezza (spesso già sentenziato nelle misure alternative alla detenzione), ma in riferimento alla consapevolezza delle proprie risorse, delle difficoltà, della propensione al cambiamento

e all'impegno responsabile. L'inchiesta sociale è l'inizio del processo di aiuto, che "non è da considerarsi come una forma di carità che impoverisce chi la riceve, ma è semplicemente un aiuto a liberare la capacità e promuovere l'impulso di chi è aiutato" (Certomà, 2010). Un'attenta analisi della situazione della persona è il punto di partenza per poter arrivare alla formulazione di un'ipotesi progettuale. In tal senso assume sempre maggiore importanza il momento dell'indagine sociale, per poter stabilire le priorità, le difficoltà e le risorse personali (DGEPE Report finale, 2009). In concreto, per l'effettuazione dell'indagine socio-familiare, l'assistente sociale fa riferimento alle fonti che ha a disposizione, siano esse di natura documentale (relazioni sociali, decreti, segnalazioni scritte, denunce, contratti di lavoro) o di relazione con altri soggetti (colloqui, contatti con altri Servizi, visita domiciliare). Nei paragrafi che seguono si descriveranno in breve gli strumenti tipici utilizzati dall'assistente sociale dell'U.E.P.E.⁶⁶ nell'attuazione del proprio mandato istituzionale. Si ritiene utile tale approfondimento per una migliore comprensione del ruolo e della figura operativa della professione sociale oggetto della presente ricerca dottorale.

3.2.1. COLLOQUI IN UFFICIO E IN VISITA DOMICILIARE

Uno degli strumenti più utilizzati dall'assistente sociale è il colloquio. Esso viene definito come un'interazione verbale tra due o più soggetti con una finalità specifica e una struttura appositamente pensata per raggiungere pienamente lo scopo prefissato (Thompson, 2002). Ciò che contraddistingue il colloquio di aiuto tra un professionista e l'utente è la responsabilità in capo al primo di strutturare e guidare l'interazione. È possibile individuare alcune fasi in cui, solitamente, viene strutturato il colloquio (Ambroset, 1992; Thompson, 2002): una fase iniziale, volta alla conoscenza reciproca e dei rispettivi ruoli e alla raccolta delle prime informazioni di base; la fase successiva è orientata alla definizione ed esplorazione del problema, individuando obiettivi comuni e strategie d'azione; l'ultima fase è quella conclusiva dell'interazione, in cui si ridefiniscono gli impegni reciproci ed eventuali altri incontri. Un particolare tipo di colloquio, utile quando si intende esplorare la situazione problematica dal punto di vista della persona interessata, è il colloquio di counseling. A tal proposito, Mucchielli (2016)

⁶⁶ Occorre considerare che tali strumenti vengono comunemente utilizzati dall'assistente sociale in qualunque contesto lavorativo di appartenenza, pertanto non sono da considerarsi esclusivi dell'U.E.P.E..

individua una serie di atteggiamenti ostacolanti⁶⁷ il colloquio perché possono bloccare la persona nell'esprimere ciò che pensa e sente. Al contrario di questi, l'atteggiamento di comprensione è considerato da Mucchielli (2016) come il tentativo di accrescere la fiducia e la motivazione dell'interlocutore a proseguire nell'approfondimento della sua situazione. La tecnica principale per esprimere comprensione è la riformulazione, consistente nel rimandare in sintesi e con altre parole alla persona ciò che ha espresso attraverso il linguaggio verbale o non verbale (Mucchielli, 2016). Ciò consente all'operatore di verificare di aver ben compreso quanto manifestato dalla persona e all'interlocutore di focalizzare le diverse dimensioni del problema per affrontarlo.

Focalizzando il colloquio di servizio sociale nel contesto penale, Ambroset (1992) ne identifica i contenuti tipici. In particolare, l'autrice afferma che l'assistente sociale deve raccogliere informazioni in ordine a: le interazioni familiari, le interazioni ambientali e quelle istituzionali (Ambroset, 1992). Le prime sono importanti dal momento che la famiglia costituisce uno degli elementi fondamentali su cui impostare il percorso di aiuto: il contatto con il nucleo familiare consente all'operatore di conoscerne vincoli e risorse, ma anche di orientarlo nella definizione delle proprie difficoltà per poi chiedere aiuto ai Servizi competenti. Le interazioni ambientali si riferiscono, invece, all'insieme delle relazioni che caratterizzano la vita dell'utente: amici, colleghi di lavoro, scuola, tempo libero; tali informazioni consentono una migliore conoscenza dell'utente e del suo modo di rapportarsi agli altri. Infine, le interazioni istituzionali consentono all'assistente sociale di comprendere il rapporto dell'utente con le istituzioni per poter impostare un percorso di aiuto volto alla responsabilizzazione e al giusto utilizzo delle risorse formali presenti.

Uno degli elementi da considerare nell'impostazione del colloquio è la scelta del luogo: in ufficio, a casa della persona, in carcere, presso il luogo di lavoro, presso una comunità residenziale dove la persona è inserita. A seconda della finalità che ci si pone con il colloquio e le informazioni da raccogliere, sarà utile effettuare l'incontro

⁶⁷ Essi sono: l'atteggiamento di valutazione (esprimere giudizi di valore su ciò che è bene o male); l'atteggiamento di interpretazione (deformare il significato di quanto appreso in base ai propri orientamenti); l'atteggiamento di sostegno (dare supporto e incoraggiamento minimizzando il problema); l'atteggiamento di indagine (porre una serie di domande non lasciando spazio alla persona per esplorare la sua situazione); l'atteggiamento di soluzione (presentare una serie di soluzioni per uscire dalla situazione dicendo cosa bisogna fare). Per un approfondimento cfr. Mucchielli R. (2016), *Apprendere il counseling*, Erickson, Trento, trad. it.

nell'ambiente più adatto. Ad esempio, nel caso in cui occorra reperire informazioni sulla situazione lavorativa sarà utile concordare un incontro presso il luogo di lavoro, avendo così l'opportunità di osservare come la persona si relaziona con i colleghi e con le attività che vengono richieste. La verifica di lavoro è uno strumento peculiare per il servizio sociale penitenziario. Essa può essere finalizzata a verificare l'andamento dell'inserimento lavorativo (come prescrizione imposta dall'autorità giudiziaria nel corso della misura alternativa) o a concordare la disponibilità a un inserimento (ad esempio in vista dell'ammissione del soggetto a una misura alternativa). L'assistente sociale, con il consenso dell'utente, ha la possibilità di relazionarsi con il datore di lavoro o con i colleghi, momento importante anche per eventuali consulenze o informazioni sulla persona seguita. La verifica dell'attività lavorativa del soggetto in carico potrebbe comportare situazioni dilemmatiche per l'operatore quando, ad esempio, il datore di lavoro non è informato circa la situazione giudiziaria del proprio dipendente e l'assistente sociale, insieme alla persona, si trova a dover decidere come gestire le comunicazioni con il datore di lavoro e i colleghi.

Un altro particolare tipo di colloquio, altrettanto fondamentale strumento di lavoro dell'assistente sociale, è la visita domiciliare. Dal Pra Ponticelli (1987) la definisce come un colloquio che in genere avviene su richiesta dell'assistente sociale o in base ad una prassi standardizzata che l'utente conosce e accetta. Partendo dai significati semantici dei due termini – visita/domiciliare – nell'antica lingua ebraica la parola *visita* significava guardare o ricercare qualcosa con preoccupazione e interesse, in latino il sostantivo *visito* ha il doppio significato di vedere meglio e portare aiuto, utilizzato in senso metaforico (Solimano, 1996). La parola latina *domus* indica l'edificio destinato all'abitazione principale, da cui domicilio inteso come luogo in cui una persona ha fissato la sede dei propri interessi. Dunque, se *visitare* significa recarsi da qualcuno con sentimenti benevoli, *domiciliare* puntualizza non solo il luogo, ma anche la particolare azione di accesso nello spazio di vita altrui (Solimano, 1996). Nella pratica di servizio sociale la visita domiciliare consiste in un colloquio svolto a casa dell'utente, il quale conserva un maggior controllo della situazione. Campanini (2002) distingue tre obiettivi che motivano l'utilizzo della visita domiciliare: la raccolta di informazioni, il controllo, il sostegno. In primo obiettivo è quello di conoscere meglio l'ambiente di vita delle persone e osservare la situazione domestica. Il secondo obiettivo alcune volte è

contenuto in mandato chiaro di controllo (mandato dell'autorità giudiziaria come per l'assistente sociale dell'U.E.P.E.), altre volte questa dimensione risulta implicita, ma è sempre bene esplicitarla. Infine, l'obiettivo del sostegno sottolinea l'uso della visita domiciliare per comunicare disponibilità e vicinanza (Campanini, 2002). Ambroset (1992) ritiene che l'assistente sociale debba sempre programmare accuratamente una visita domiciliare. Infatti, è necessario che l'operatore abbia bene in mente gli obiettivi della visita e ciò che vuole osservare: può avere lo scopo di raccogliere informazioni sul contesto di vita, sulle condizioni domestiche in cui vive la persona, l'eventuale disponibilità dei familiari a riaccogliere il soggetto dopo un periodo di detenzione, monitorare l'andamento della misura concessa. Una volta chiarito ciò anche con l'utente, è bene preparare la visita con cura. Innanzitutto, essa deve essere concordata ed è importante che l'assistente sociale spieghi alla persona e alla sua famiglia il motivo per cui chiede di andare a casa sua, mettendo in luce i diversi aspetti (Cabiati, 2014), affinché la rete familiare possa riconoscere l'opportunità che viene loro offerta e non viva l'incontro come un controllo invasivo. Va ricordato che la famiglia è uno dei contesti utili per comprendere la storia familiare e la situazione relazionale attuale (art. 13 della L. 354/1975); esso è, inoltre, uno degli elementi su cui fondare il progetto di aiuto/ipotesi tratta mentale: infatti, il trattamento del condannato è svolto *agevolando il rapporto con la famiglia* (art. 15 della L. 354/1975). Infine, l'art. 28 e 45 della L. 354/1975 chiariscono che l'U.E.P.E. interviene nei confronti del nucleo familiare a scopi conoscitivi e per favorire il superamento di eventuali problematiche che ostacolano il reinserimento dell'utente. Nell'area penale capita che l'assistente sociale svolga la visita domiciliare quando la persona interessata si trova ancora in carcere (perché magari deve verificare la disponibilità del nucleo familiare a ospitare il soggetto nel momento in cui sarà scarcerato); in questo caso la persona potrebbe vivere con ansia quel momento, preoccupata di ciò che la famiglia potrebbe dire (Ambroset, 1992). Un'adeguata restituzione all'utente su ciò che si è osservato e su come si intende procedere potrebbero aiutarlo a sentirsi coinvolto nel percorso di reinserimento.

Il colloquio e la visita domiciliare assumono contenuti differenti a seconda della fase del processo di aiuto in cui ci si trova (ad esempio, il primo colloquio avrà scopi informativi e conoscitivi; i colloqui successivi andranno maggiormente ad approfondire

l'esperienza di reato e la focalizzazione sulle difficoltà e risorse attivabili; i colloqui conclusivi saranno volti all'elaborazione e condivisione del progetto di aiuto), pertanto è fondamentale che l'assistente sociale abbia chiari gli obiettivi per cui decide di utilizzare gli strumenti che ha a disposizione.

3.2.2. CONTATTI CON GLI ALTRI SERVIZI E RUOLO DI “PONTE” CON LE RISORSE INFORMALI

Un altro strumento utile per l'assistente sociale è il lavoro multi-professionale in collaborazione con gli operatori presenti nella relazione di aiuto. Si tratta, innanzitutto, dei colleghi degli altri Servizi, come ad esempio gli Istituti penali, i Servizi per le Dipendenze, i Centri di Salute Mentale, le Aziende Ospedaliere, i Comuni. Altrettanto importante è il contatto e il coinvolgimento delle risorse informali attorno alla persona, come le Associazioni di volontariato, le Cooperative sociali e le risorse personali (familiari, amicali, di vicinato). Lo scambio di saperi consente l'integrazione delle conoscenze e la condivisione di responsabilità nella valutazione complessiva della situazione. Per quanto riguarda la collaborazione professionale, essa è un principio sancito dal Codice Deontologico professionale (2009):

“L'assistente sociale intrattiene con i colleghi e con gli altri professionisti con i quali collabora rapporti improntati a correttezza, lealtà e spirito di collaborazione, sostenendo in particolare i colleghi che si trovano all'inizio dell'attività professionale. Si adopera per la soluzione di possibili contrasti nell'interesse dell'utente, del cliente e della comunità professionale” (Titolo V, Capo I, art. 41).

Il principio del lavoro integrato tra colleghi e Servizi non è sottolineato solo a livello deontologico, ma anche dal mandato istituzionale (artt. 13 L. 354/1975; artt. 27 e 118 D.P.R. 230/2000; L. 328/2000). In riferimento al servizio sociale in area penale, assume importanza notevole *l'équipe di osservazione* interna al carcere⁶⁸ di cui l'assistente

⁶⁸ Nel sistema penitenziario l'osservazione scientifica della personalità rappresenta il metodo attraverso cui l'Amministrazione deve favorire il reinserimento sociale dei condannati. L'osservazione è espletata dall'*équipe di osservazione*, composta da personale dipendente dell'Amministrazione (funzionari pedagogici, *funzionari di servizio sociale*, personale di polizia penitenziaria) e, se necessario, anche dai professionisti indicati nell'art. 80 dell'ordinamento penitenziario (esperti di psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica), sotto il coordinamento e la responsabilità del direttore dell'istituto. L'*équipe* si distingue dal G.O.T. (Gruppo di Osservazione e Trattamento), il quale consiste in

sociale dell'U.E.P.E. fa parte. Essa è uno strumento di lavoro attraverso cui gli operatori che si occupano del trattamento penitenziario collaborano al fine di costruire il progetto di aiuto sulla base dell' "osservazione della personalità" del detenuto (art. 13 L. 354/1975; art. 27 D.P.R. 230/2000), compiuta all'inizio dell'esecuzione della pena e proseguita nel corso di essa per valutare l'adesione del soggetto alle proposte trattamentali (Ministero della Giustizia, 2017). L'osservazione consiste nell'acquisizione dei dati giudiziari e penitenziari, clinici, psicologici e sociali sulla base dei quali svolgere con il soggetto dei colloqui finalizzati a stimolare una "riflessione critica" (art. 27 D.P.R. 230/2000), ossia una riflessione sulle condotte antiggiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse. L'obiettivo finale di tale attività è quello di elaborare la *relazione di sintesi* dell'osservazione svolta con indicata un'ipotesi di trattamento intra o extramurario, da inviare alla competente Magistratura di Sorveglianza (Circolare DAP, 2003). L'assistente sociale ha la funzione di offrire la propria consulenza per "favorire il buon esito del trattamento" (art. 72 L. 354/1965), contributo rilevante poiché porta nuove conoscenze circa le risorse attivabili all'esterno dell'istituto penale (Giuffrida, 1999). Una delle difficoltà spesso riscontrate nel lavoro multi-professionale è la presenza di mandati differenti tra i professionisti, ognuno dei quali porta all'utilizzo di linguaggi diversi che rendono difficile la condivisione della finalità dell'intervento. L'assistente sociale dell'U.E.P.E. ha l'importante funzione di "ponte" tra tutte le risorse presenti attorno al soggetto per fare in modo che non si perda di vista la finalità condivisa, vale a dire l'accompagnamento al cambiamento della persona. Quando si parla di collaborazione e risorse relazionali, nella prospettiva di rete non si fa riferimento esclusivamente alla rete dei professionisti, ma anche al coinvolgimento di tutte le persone motivate che hanno a cuore il raggiungimento della finalità condivisa (Folgheraiter, 2009). Infatti, la rete di fronteggiamento⁶⁹ attorno a un problema di vita non è formata soltanto dai professionisti dell'aiuto, ma anche dalla rete informale, familiare, amicale, di

un gruppo allargato di cui fanno parte o possono essere chiamati a far parte, con il coordinamento dell'educatore tutti coloro che (oltre ai componenti dell'équipe) interagiscono con il detenuto o che collaborano al trattamento dello stesso (personale di polizia penitenziaria, insegnanti, volontari, ecc.). Fonte: Ministero della Giustizia, 2017.

⁶⁹ Secondo la metodologia relazionale di rete, la rete di fronteggiamento indica un insieme di persone che perseguono con motivazione un bene comune, ossia si sentono libere di relazionarsi tra loro per lo stesso scopo percepito come benefico. Le reti sono sempre "azioni in vista di", ossia sono sempre strutture che esprimono necessariamente un'intraprendenza cooperativa (Folgheraiter, 2003).

volontariato e di vicinato, ossia dal capitale sociale⁷⁰ (Folgheraiter, 2006; Caldelli et al. 2005), del soggetto. L'azione di aiuto consiste nell'accompagnare le persone coinvolte a riflettere congiuntamente sulle risorse che è possibile mettere in campo in vista del miglioramento della situazione di vita.

3.2.3. DOCUMENTAZIONE SCRITTA

La documentazione scritta è una componente vitale nel lavoro dell'assistente sociale, ancor di più nell'esecuzione penale esterna, dove essa rappresenta quasi esclusivamente l'unico mezzo di comunicazione con l'autorità giudiziaria committente del lavoro di indagine. Un elemento importante della documentazione scritta è la cartella sociale. Essa consente di documentare il processo di aiuto messo in atto per i casi seguiti dall'assistente sociale. La compilazione deve essere chiara e comprensibile e deve indicare, almeno: i dati anagrafici della persona, la documentazione ufficiale che la riguarda (relazioni di servizio, decreti, lettere), il diario degli interventi e colloqui effettuati dall'assistente sociale. La cartella sociale ha la funzione di tenere documentato il percorso di presa in carico ed evidenziare eventuali informazioni mancanti, consentendo lo scambio di informazioni tra professionisti. Fondamentale nel lavoro dell'assistente sociale dell'U.E.P.E. è la relazione sociale. Essa è il documento formale attraverso il quale si comunica al giudice il risultato dell'indagine socio-familiare e la correlata ipotesi progettuale concordata con il soggetto. La scrittura del testo è fondamentale, così come il linguaggio utilizzato. Il testo va pianificato e, in genere, ricomprende tre aree: una sezione introduttiva (dove si inquadra la situazione, la posizione giuridica e la finalità dell'intervento); una sezione centrale (dove si espongono i contenuti dell'indagine e le aree di intervento); una sezione conclusiva (dove l'assistente sociale esprime la propria valutazione e formula un'ipotesi

⁷⁰ La letteratura individua diversi tipi di capitale. Innanzitutto, il capitale economico che fa riferimento alla capacità di utilizzare in modo adeguato le risorse economiche a disposizione; il capitale umano, ossia la disponibilità di persone interessate alla promozione di benessere familiare, relazionale, sociale; il capitale sociale è il prodotto emergente dall'incrocio relazionale fra persone pro sociali: emerge la disponibilità delle persone a incontrarsi e riflettere insieme. Putnam definisce il capitale sociale come "l'insieme di elementi dell'organizzazione sociale (fiducia, norme condivise, reti sociali) che possono migliorare l'efficienza della società nel suo insieme nella misura in cui facilitano l'azione coordinata degli individui" (per approfondimenti cfr. Putnam (1993), *La tradizione civica nelle Regioni italiane*). Donati definisce il capitale sociale come "l'insieme delle caratteristiche che permettono l'azione cooperativa di individui, famiglie, gruppi sociali e organizzazioni. Relazioni sociali in cui le persone mostrano e praticano la fiducia reciproca e seguono norme di reciprocità" (per approfondimenti cfr. Donati (2007), *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, FrancoAngeli).

progettuale condivisa con la persona). La stesura di una relazione impone, quindi, un lavoro di classificazione, di selezione, di riflessione e un rigoroso controllo degli elementi raccolti, dal momento che l'assistente sociale ha la responsabilità di tradurre la complessità di una situazione, di un ambiente, della storia dell'autore di reato, in modo da fornire elementi utili e comprensibili a chi deve prendere decisioni determinanti per la vita della persona. La capacità di scrittura rappresenta quindi un'abilità fondamentale nel lavoro professionale, richiesta dal mandato istituzionale ("*(...) Gli uffici: a) svolgono, su richiesta dell'autorità giudiziaria, le inchieste utili a fornire i dati occorrenti (...); b) svolgono le indagini socio-familiari (...); c) propongono all'autorità giudiziaria il programma di trattamento (...)*", Legge 354/1975, art. 72). A tal proposito, Quaglia (2010) richiama l'attenzione sul rischio della routine nell'uso del pc, ormai tecnologia presente in tutti i Servizi. Sicuramente utile per sveltire la compilazione delle pratiche, il computer rischia tuttavia di portare l'operatore, già pressato dal tempo che non è mai abbastanza, a utilizzare la funzione "copia/incolla" nella stesura dei documenti e delle relazioni, finendo per de-personalizzare il soggetto e le sue peculiarità.

4. L'U.E.P.E. IN QUANTO SERVIZIO SOCIALE DELLA GIUSTIZIA

Nei paragrafi precedenti, dopo aver delineato le caratteristiche principali della burocrazia, si è cercato di contestualizzare l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna come organizzazione burocratica al fine di inquadrare il contesto organizzativo e operativo in cui lavorano quotidianamente gli assistenti sociali. Nel presente paragrafo, avendo sopra rappresentato il servizio sociale professionale, si cercherà di descrivere l'U.E.P.E. secondo quest'ultima valenza. Pur nella consapevolezza della difficoltà di quanto ci si accinge a fare, si effettueranno alcune considerazioni in riferimento ai dilemmi e alle complessità che l'assistente sociale incontra nel coniugare il proprio ruolo professionale con le esigenze istituzionali.

4.1. LE FUNZIONI DELL'U.E.P.E.: IL MANDATO ISTITUZIONALE

Come sopra anticipato, l'assistente sociale che lavora all'interno degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna appartiene a una categoria professionale che dà

criteri-guida all'agire professionale, ma allo stesso tempo dipende da un'organizzazione burocratica. Ciò significa che il professionista deve conoscere e agire secondo quanto richiesto dal Servizio. Il dettato normativo⁷¹, anche a seguito della riforma del Ministero della Giustizia⁷², indica all'assistente sociale dell'U.E.P.E. le funzioni istituzionali richieste dal Servizio. Il principale campo di intervento degli U.E.P.E. è quello relativo all'esecuzione delle sanzioni penali non detentive, delle misure alternative alla detenzione e della messa alla prova con persone adulte che hanno commesso reato; a tal fine, l'assistente sociale è chiamata a elaborare e proporre alla magistratura di sorveglianza il programma di trattamento da seguire e ne verifica la corretta esecuzione da parte degli ammessi a tali sanzioni e misure. I compiti istituzionali attribuiti agli U.E.P.E. sono indicati dall'articolo 72 della Legge 26 luglio 1975 n. 354 e dalle altre leggi in materia di esecuzione penale e sono riconducibili a:

1. competenze interne agli Istituti penitenziari, in particolare:

- Prestazione di un'opera di consulenza per favorire il buon esito del trattamento penitenziario, su richiesta delle direzioni degli istituti (art. 72).
- Partecipazione alle attività di osservazione e trattamento all'interno del carcere, in collaborazione con il personale dell'istituto nell'ambito dell'équipe prevista dagli artt. 13 e 15 dell'Ordinamento Penitenziario (L. 354/1975);
- Partecipazione alle commissioni per il regolamento interno dell'istituto e alle commissioni per l'organizzazione di attività culturali, ricreative e sportive (artt. 12, 16, 27 della L. 354/1975);
- Partecipazione alle attività volte a ristabilire e mantenere le relazioni dei detenuti e degli internati con le loro famiglie (artt. 28 e 45 della L. 354/1975), curando in particolare la fase di dimissione e di reinserimento sociale (art. 46 della L. 354/1975);

2. competenze relative ai rapporti con il Tribunale di Sorveglianza, in particolare:

⁷¹ Cfr. la Legge 26 luglio 1975, n. 354, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" e s.m.i., il D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà", la Legge 27 luglio 2005, n. 154, "Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria".

⁷² Cfr. il D.P.C.M. 84/2015 "Regolamento del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche" e successivi decreti attuativi.

- Inchieste familiari, sociali e lavorative nei confronti di soggetti che hanno fatto istanza di misure alternative alla detenzione e altri benefici previsti dalla legge;
- Relazioni periodiche sull'andamento delle misure alternative in corso di esecuzione, sulle eventuali modifiche, sospensioni e revoche dei provvedimenti emessi;

3. competenze relative all'esecuzione delle misure alternative/di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova, in particolare:

- Attività di aiuto e controllo dei soggetti ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale, anche tossicodipendenti (art. 47 della L. 354/1975 e art. 94 D.P.R. 309/90);
- Attività di assistenza e vigilanza dei detenuti ammessi al regime di semilibertà (art 48 della L. 354/1975);
- Attività di aiuto e assistenza ai soggetti ammessi alla detenzione domiciliare (art. 47ter);
- Interventi nei confronti di soggetti ammessi a misure o sanzioni sostitutive della detenzione: libertà controllata, semidetenzione (art. 53 ss. Legge n. 689/91);
- Interventi di sostegno e assistenza nei confronti di soggetti sottoposti alla misura di sicurezza della libertà vigilata (artt. 215, 228 e 229 del codice penale);
- Interventi di assistenza per i soggetti ammessi al lavoro all'esterno (art. 21 della L. 354/1975) e ai permessi premio (art. 30ter della L. 354/1975);
- Interventi di verifica sull'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità per i soggetti ammessi a tale sanzione sostitutiva ai sensi dell'art. 73 D.P.R. 309/90 e degli artt. 186-187 Codice della strada.

4. competenze relative ai rapporti con i servizi territoriali, gli Enti Locali, il volontariato, in particolare:

- Collaborazione con i servizi sociali dei Comuni per gli interventi di assistenza post-penitenziaria, reinserimento e risocializzazione;

- Collaborazione con i servizi socio-sanitari delle ASL per la predisposizione e gestione dei programmi socio-riabilitativi relativi a soggetti tossicodipendenti, affetti da AIDS, internati o dimessi dagli Ospedali Psichiatrici Giudiziari⁷³;
- Coordinamento e collaborazione con le Regioni e con gli Enti locali per la programmazione, gestione e verifica degli interventi riabilitativi e risocializzanti;
- Collaborazione con gli organismi del volontariato per le attività di sostegno ai progetti di recupero e reinserimento sociale.

Nello svolgimento di tali attività, gli U.E.P.E. operano secondo una logica di intervento di prossimità e di presenza nel territorio, a supporto delle comunità locali e in stretta sinergia con gli enti locali, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e del privato sociale, per realizzare l'azione di reinserimento e inclusione sociale; essi collaborano, inoltre, con le forze di polizia, per l'azione di contrasto della criminalità e di tutela della sicurezza pubblica. L'assistente sociale è chiamato a collaborare anche con il personale volontario in possesso di adeguata formazione per le attività di reinserimento delle persone nel territorio. Per concludere, si può affermare che le funzioni istituzionali richieste all'assistente sociale che lavora nell'esecuzione penale esterna sono molteplici e complesse. Queste trovano la loro ragion d'essere nella Legge e, in quanto tali, sono vincolanti nella loro attuazione.

4.2. LE FUNZIONI DEGLI ASSISTENTI SOCIALI NELL'U.E.P.E.: UNA RILETTURA DEL MANDATO PROFESSIONALE ALLA LUCE DEL MANDATO ISTITUZIONALE

Uno dei nodi problematici che l'assistente sociale incontra nel proprio operato è la possibilità di conciliare la metodologia del servizio sociale con il dettato normativo. Per poter sviscerare questo aspetto, di seguito sarà presentato un confronto tra il mandato istituzionale (rappresentato dai contenuti normativi penali e penitenziari, oltre che da delibere, decreti e circolari) e il mandato professionale (descritto nel Codice Deontologico). L'U.E.P.E. è titolare del "*programma di trattamento*" (art. 13 della Legge 354/1975) delle persone che vengono ammesse all'esecuzione penale esterna o alla messa alla prova. Il Direttore dell'Ufficio nomina un assistente sociale quale titolare

⁷³ Per la riforma e il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari cfr. la Legge 17 febbraio 2012, n.9 e la Legge 23 maggio 2013 n. 57.

del caso, ossia responsabile degli interventi che verranno realizzati con la persona che ha in carico (art. 97 del D.P.R. 230/2000). Il trattamento penitenziario si ispira ai principi di umanità e dignità della persona, oltre a rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto. Il programma individualizzato diventa lo strumento di aiuto per la risocializzazione della persona che ha commesso il reato. Di fronte al mandato istituzionale che richiede all'operatore di esercitare funzioni di controllo, l'assistente sociale è chiamato, innanzitutto, dal proprio mandato professionale a *“informare i soggetti nei confronti dei quali tali funzioni devono essere espletate delle implicazioni derivanti da questa specifica attività”* (Codice Deontologico, 2009, titolo III, art. 20). Inoltre, in sinergia con quanto richiesto dall'art. 13 della Legge 354/1975, l'assistente sociale deve promuovere l'autodeterminazione dei soggetti riconoscendoli come soggetti attivi del progetto di aiuto (Codice Deontologico, 2009, titolo III, art. 11):

<p>Articolo 13 della Legge 354/1975 “Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”</p>	<p>Articolo 11 del Codice Deontologico dell'assistente sociale, 2009</p>
<p>Il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto. (...) Per ciascun condannato e internato, in base ai risultati dell'osservazione, sono formulate indicazioni in merito al trattamento rieducativo da effettuare ed è compilato il relativo programma, che è integrato o modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione. (...) Deve essere favorita la collaborazione dei condannati e degli internati alle attività di osservazione e di trattamento.</p>	<p>L'assistente sociale deve impegnare la propria competenza professionale per promuovere la autodeterminazione degli utenti e dei clienti, la loro potenzialità ed autonomia, in quanto soggetti attivi del progetto di aiuto, favorendo l'instaurarsi del rapporto fiduciario, in un costante processo di valutazione.</p>

Pare evidente la differente terminologia utilizzata, anche se è possibile rintracciare un comune denominatore nei mandati che l'assistente sociale è chiamata a svolgere. A livello operativo l'operatore deve riconoscere la centralità della persona, promuovendone la responsabilizzazione e la partecipazione attiva al progetto di aiuto/programma trattamentale che va elaborato congiuntamente.

“La professione è al servizio delle persone, delle famiglie, dei gruppi, delle comunità e delle diverse aggregazioni sociali per contribuire al loro

sviluppo; ne valorizza l'autonomia, la soggettività, la capacità di assunzione di responsabilità; li sostiene nel processo di cambiamento, nell'uso delle risorse proprie e della società nel prevenire e affrontare situazioni di bisogno o di disagio e nel promuovere ogni iniziativa atta a ridurre i rischi di emarginazione” (Codice Deontologico, 2009, titolo II, art. 6)

Per fare ciò è necessario che l'assistente sociale acquisisca gli elementi conoscitivi utili per accompagnare la persona in una “riflessione critica” (art. 27 del D.P.R. 230/2000) del comportamento tenuto, per un reinserimento sociale “compiuto e duraturo” (art. 118 del D.P.R. 230/2000).

4.2.1. ARTICOLO 27 DEL D.P.R. 230/2000: LA RIFLESSIONE CRITICA SUL REATO

Come affermato nel Report finale della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna (2009), l'elaborazione congiunta di un progetto di aiuto implica l'uscire dalla logica per cui l'operatore ha il potere di “organizzare” un periodo della vita di una persona. Questa prospettiva sottende una delega completa all'operatore da parte dell'interessato, considerato attore passivo del proprio percorso. La logica dell'aiuto, invece, presuppone il coinvolgimento della persona nel pensare a come vivere il tempo dell'esecuzione penale esterna (DGEPE, Report finale, 2009). In quest'ottica è possibile sviluppare e potenziare la capacità dell'uomo di guardare se stesso e lavorarsi all'interno (Folgheraiter, 2014). Uno dei concetti fondanti il lavoro dell'esecuzione penale esterna è quello dell'*osservazione scientifica della personalità* del condannato. In particolare l'articolo 27 del D.P.R. 230/2000 prevede l'osservazione della personalità del detenuto per costruire il programma trattamentale, facendo specifico riferimento alla vita di relazione del soggetto. L'operatore deve essere a conoscenza dei dati giuridici, penitenziari, psicologici e sociali riguardanti la persona, sulla base dei quali deve espletare *con* il condannato una riflessione sulla condotta antigiuridica tenuta. Si tratta di una riflessione dialogica tra operatore e reo sul reato e sull'offensività di tale condotta, sulle motivazioni che hanno portato la persona a delinquere e sulle conseguenze negative per la vittima, per il reo medesimo e la sua famiglia. L'attenzione deve essere rivolta alla *vita di relazione*, ossia la persona deve essere considerata in

connessione con l'ambiente familiare, sociale e lavorativo di cui faceva parte prima di commettere reato. La riflessione critica sul reato parte dalla volontà di cambiamento della persona e si configura come il cuore del progetto trattamentale (Giuffrida, 2003) attraverso il quale l'operatore sociale può aiutare la persona condannata a comprendere quali sono state le ripercussioni della condotta colpevole, accompagnandolo nella presa di consapevolezza della propria situazione e delle proprie responsabilità conseguenti al reato. Il trattamento rieducativo così inteso non è solo volto al reinserimento sociale del condannato ma anche alla sua piena responsabilizzazione verso la società (Circolare DAP, 2011). Nell'elaborazione congiunta del progetto di aiuto, è necessario coinvolgere le persone e i Servizi interessati a collaborare per raggiungere la finalità condivisa del reinserimento sociale, dal momento che *“l'assistente sociale non può prescindere da una precisa conoscenza della realtà socio-territoriale in cui opera”* (Codice Deontologico, 2009, titolo IV, art. 35). Le risorse utili da coinvolgere per definire l'ipotesi progettuale sono legate alle caratteristiche della persona, alla realtà di vita in cui è inserita, al reato commesso (DGEPE, Report finale, 2009), in piena sinergia con il Codice professionale:

<p>Articolo 27 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 <i>“Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà”</i></p>	<p>Articolo 7 del Codice Deontologico dell'assistente sociale, 2009</p>
<p>L'osservazione scientifica della personalità è diretta all'accertamento dei bisogni di ciascun soggetto, connessi alle eventuali carenze fisico-psichiche, affettive, educative e sociali, che sono state di pregiudizio all'instaurazione di una normale vita di relazione. Ai fini dell'osservazione si provvede all'acquisizione di dati giudiziari e penitenziari, clinici, psicologici e sociali e alla loro valutazione con riferimento al modo in cui il soggetto ha vissuto le sue esperienze e alla sua attuale disponibilità ad usufruire degli interventi del trattamento. (...) All'inizio dell'esecuzione l'osservazione è specificamente rivolta, con la collaborazione del condannato o dell'internato, a desumere elementi per la formulazione del programma individualizzato di trattamento, il quale è compilato nel termine di nove mesi.</p>	<p>L'assistente sociale riconosce la centralità della persona in ogni intervento. Considera e accoglie ogni persona portatrice di una domanda, di un bisogno, di un problema come unica e distinta da altre in analoghe situazioni e la colloca entro il suo contesto di vita, di relazione e di ambiente, inteso sia in senso antropologico-culturale che fisico.</p>

Il progetto di aiuto/programma di trattamento va elaborato in équipe⁷⁴, coinvolgendo non solo l'assistente sociale e l'utente, ma anche tutte le risorse territoriali e del contesto di vita della persona che sono interessate a far fronte alla situazione in vista della finalità comune del cambiamento e del ravvedimento sicuro (art. 118 del D.P.R. 230/2000). Nella prospettiva relazionale, l'insieme di tutte le persone motivate e coinvolte nell'azione di fronteggiamento congiunto in vista di una finalità condivisa viene definito rete di fronteggiamento (Folgheraiter, 2003; 2007). L'assistente sociale dell'U.E.P.E. potrebbe assumere il ruolo di facilitatore relazionale (Folgheraiter, 2003; Folgheraiter, 2007) della rete così formata, vale a dire sostenere e accompagnare la riflessione congiunta di tutti i soggetti coinvolti. Inoltre, il mandato istituzionale richiede all'assistente sociale dell'U.E.P.E. di coordinare le attività di competenza nell'ambito dell'esecuzione penale con quella delle istituzioni e dei servizi sociali che operano sul territorio (art. 118 del D.P.R. 230/2000). Il coinvolgimento del soggetto nell'elaborazione del proprio progetto di aiuto, con il supporto degli operatori, pone le basi per un percorso di reale cambiamento.

4.2.2. LA NUOVA FORMULAZIONE DEI COMPITI DEL SERVIZIO SOCIALE: L'ARTICOLO 118 DEL D.P.R. 230/2000

L'articolo 118 del D.P.R. 230/2000 afferma che gli interventi dell'U.E.P.E. sono volti ad aiutare la persona ad adempiere responsabilmente agli impegni che derivano dalle misure cui è sottoposta⁷⁵. Questi interventi, articolati in un processo unitario e personalizzato, sono prioritariamente caratterizzati:

- a) *dall'offerta al soggetto di sperimentare un rapporto con l'autorità basato sulla fiducia nella capacità della persona di recuperare il controllo del proprio comportamento senza interventi di carattere repressivo*

La fiducia è un tassello fondamentale, senza il quale non può sussistere la relazione di aiuto. L'importanza del rapporto fiduciario nel lavoro dell'assistente sociale è sottolineata anche dal Codice Deontologico della professione (2009): nel titolo III sono

⁷⁴ L'équipe viene definita come “un gruppo di lavoro composto da più soggetti professionali che collaborano, su basi di parità, alla realizzazione di un unico progetto-obiettivo: il progetto stesso e l'ipotesi tratta mentale sono perciò il risultato dell'apporto di professionalità diverse ma integrate, di differenze riconosciute e valorizzate come risorse e come ricchezze” (DGEPE, Report finale, 2009).

⁷⁵ Si ricorda che si tratta di persone che sono ammesse a misure o benefici di legge al di fuori del carcere.

enucleate le responsabilità dell'assistente sociale nei confronti dell'utente. A parere di chi scrive non è un caso che il rapporto di fiducia rientri in questa parte. In particolare, l'articolo 11 afferma che *“L'assistente sociale deve impegnare la propria competenza professionale per promuovere l'autodeterminazione degli utenti e dei clienti, la loro potenzialità ed autonomia, in quanto soggetti attivi del progetto di aiuto, favorendo l'instaurarsi del rapporto fiduciario, in un costante processo di valutazione”* (Codice Deontologico dell'Assistente Sociale, 2009). Instaurare un rapporto fiduciario è richiesto dal Codice Deontologico in quanto responsabilità e quindi dovere professionale; la fiducia non può essere data per scontata, ma è necessario *“un costante processo di valutazione”* che apre un panorama di crescita per cui la fiducia non nasce una volta per tutte ma è necessario verificarla sempre. La natura dell'atto fiduciario è essenzialmente morale e deriva dalla necessità di accettare un rischio. Essa infatti non può essere chiesta o pretesa, ma dipende dalla libera e reciproca volontà nella relazione interpersonale (Smith, 2004).

- b) da un aiuto che porti il soggetto ad utilizzare meglio le risorse nella realtà familiare e sociale;*
- c) da un controllo, ove previsto dalla misura in esecuzione, sul comportamento del soggetto che costituisca al tempo stesso un aiuto rivolto ad assicurare il rispetto degli obblighi e delle prescrizioni dettate dalla magistratura di sorveglianza*

Proseguendo nell'articolo 118 della D.P.R. 230/2000, alla lett. b e c, si afferma una delle funzioni tipiche dell'assistente sociale: il binomio *aiuto e il controllo*. La norma prescrive all'operatore di attuare un controllo sul comportamento del soggetto che sia allo stesso tempo un aiuto che porti la persona a utilizzare al meglio le risorse nella realtà familiare e sociale. Spesso si pensa a come sia possibile coniugare la funzione di cura/sostegno, tipica del mandato professionale, con la funzione di sicurezza/controllo, richiesta dalla società e dall'istituzione penale. Risulta necessario trovare un equilibrio in questo doppio mandato, tra due funzioni che sembrano tra loro inconciliabili. Per controllo si intende la responsabilità di osservare, monitorare e riferire circa la condizione di rischio o la pericolosità sociale dei soggetti segnalati (Folgheraiter, 2002). Il controllo presuppone quindi un potere repressivo che nell'aver cura non c'è. Nel

contesto dell'esecuzione penale esterna gli assistenti sociali hanno un preciso mandato dell'autorità giudiziaria per l'esercizio delle proprie funzioni, dal momento che si tratta di una situazione di controllo "non consensuale". Nel gergo di servizio sociale si parla di "commistione tra aiuto e controllo" per indicare tutte le situazioni in cui gli operatori sociali hanno un mandato di controllo ma dovrebbero trovare spazi anche per la costruzione di un percorso di aiuto (Raineri, 2007). In estrema sintesi, si può dire la coniugazione del binomio aiuto/controllo trova risposta nella fiduciosa ricerca da parte dell'operatore della capacità di azione positiva e nella loro competenza a definire le proprie difficoltà. Si tratta di trovare gli elementi di comunanza fra gli obiettivi delle due parti, di rafforzarli e utilizzarli per elaborare un progetto di aiuto condiviso (Folgheraiter, 2011). L'articolo 20 del Codice Deontologico dell'assistente sociale (2009) afferma che *"L'assistente sociale, investito di funzioni di tutela e di controllo dalla magistratura o in adempimento di norme in vigore, deve informare i soggetti nei confronti dei quali tali funzioni devono essere espletate delle implicazioni derivanti da questa specifica attività"*. Il dovere di informare i soggetti circa il proprio ruolo e ciò che potrebbe derivarne pone le basi per una relazione di aiuto trasparente e orientata alla fiducia reciproca. Quest'ultima rappresenta un requisito importante per aiutare la persona a vivere il contesto di controllo non come semplice rilevazione e contestazione dell'infrazione, ma come un'occasione per svolgere una riflessione congiunta e avviare una ricerca di soluzioni, nelle quali il soggetto stesso è chiamato ad assumere un atteggiamento costruttivo. L'assistente sociale ha il compito di riferire circa la rete sociale e familiare del detenuto, evidenziando il rapporto che lo stesso ha con la realtà esterna e la possibilità di interagire con le risorse presenti o attivabili. Un'attenzione particolare merita l'impostazione iniziale che l'operatore dà alla relazione con il soggetto: eticamente parlando, l'assistente sociale deve informare l'utente circa le finalità dell'inchiesta, la sua destinazione, l'importanza della collaborazione di entrambe le parti e dell'assunzione di responsabilità del soggetto ad affrontare la situazione e autodeterminarsi. Anche l'articolo 47 comma 9 della Legge 354/1975 stabilisce che il servizio sociale ha la funzione di controllare e aiutare il soggetto a superare le difficoltà mettendosi in relazione con la sua famiglia e gli altri ambienti di vita. L'assistente sociale deve svolgere un lavoro di raccordo con tutte le risorse presenti o attivabili del territorio, dalla famiglia ai servizi pubblici locali, al volontariato, al

mondo del lavoro, ma soprattutto deve saper stabilire un significativo rapporto di fiducia con la persona. Quest'ultima deve essere infatti un'importante "alleata" nel progetto di aiuto, può offrire numerose informazioni e mettere in campo le risorse di cui dispone, se aiutata a valorizzarle. L'aiuto *relazionale* e non *trattamentale* (Folgheraiter, Bortoli, 2004) sorge in una condizione di effettiva parità nella ricerca del benessere verso cui aspirano tutti gli interessati. L'aver cura dell'altro non può sostituirsi all'aver cura che ogni altra persona è in grado di mettere in atto per sé. Cadremmo in una trappola anti-etica: l'assistenzialismo⁷⁶ (Folgheraiter, 2002). Il soggetto è un "agente" capace di mettere in campo le azioni necessarie per il proprio benessere, con l'eventuale supporto e supervisione del professionista. Quest'ultimo, da parte sua, non è semplicemente spettatore, ma arricchisce il proprio sapere "*esperto*" alla luce di quanto impara dal sapere "*esperienziale*" della persona aiutata (Folgheraiter, Bortoli, 2004).

d) da una sollecitazione a una valutazione critica adeguata, da parte della persona, degli atteggiamenti che sono stati alla base della condotta penalmente sanzionata, nella prospettiva di un reinserimento sociale compiuto e duraturo.

Infine, la lett. d dell'articolo 118 del Regolamento di attuazione, stabilisce il compito di accompagnare il soggetto in una valutazione critica adeguata degli atteggiamenti che sono stati alla base della condotta anti-giuridica, nella prospettiva di un *reinserimento sociale* compiuto e duraturo. Il tema della risocializzazione è molto importante per l'assistente sociale. Il Codice deontologico e i principi fondanti la professione, insegnano che l'intervento dell'assistente sociale deve riconoscere la centralità della persona collocandola nel suo contesto di vita, di relazione e di ambiente, integrando la dimensione individuale e sociale che la circondano e la condizionano. L'articolo 7 del Codice Deontologico recita infatti che "*L'assistente sociale riconosce la centralità della persona in ogni intervento. Considera e accoglie ogni persona portatrice di una domanda, di un bisogno, di un problema come unica e distinta da altre in analoghe situazioni e la colloca entro il suo contesto di vita, di relazione e di ambiente, inteso sia*

⁷⁶ L'assistenza rischia di cadere nell'assistenzialismo quando l'operatore non sostituisce la persona e la sua rete soltanto dove esse non sono in grado di far fronte ai propri compiti di vita, ma si sostituisce a loro anche quando esse riescono ad essere autonome. L'assistenzialismo è un errore perché sottrae la capacità di azione alle persone, rendendole passive e sminuite.

in senso antropologico-culturale che fisico". Inoltre, gli assistenti sociali sono collocati in un sistema di servizi e risorse, su di un territorio che, in qualità di operatori sociali, hanno l'obbligo di conoscere e studiare a fondo. A questo proposito l'articolo 35 del Codice Deontologico afferma che *"Nelle diverse forme dell'esercizio della professione l'assistente sociale non può prescindere da una precisa conoscenza della realtà socio-territoriale in cui opera e da una adeguata considerazione del contesto culturale e di valori, identificando le diversità e la molteplicità come una ricchezza da salvaguardare e da difendere, contrastando ogni tipo di discriminazione"*. L'attenzione alla persona si specifica, dunque, secondo due tonalità: attenzione al suo contesto di vita e attenzione al contesto territoriale più ampio in cui la persona è inserita. Entrambi questi aspetti sono da tenere presenti per attuare un reinserimento sociale *"compiuto e duraturo"*.

Capitolo terzo

IL LAVORO DEGLI OPERATORI DI PROBATION NELLA LETTERATURA INTERNAZIONALE

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di presentare brevemente, seppur in maniera approfondita, la letteratura internazionale relativa al lavoro degli operatori di *probation*. Considerato che la letteratura riguardante la *probation* è numerosa e si basa su diverse materie e punti di vista (criminologia, giurisprudenza, psicologia, sociologia, scienze umane, medicina), si è scelto in questo contesto di focalizzarsi sulla materia oggetto di ricerca, vale a dire la prospettiva sociologica e umanistica, restringendo il campo di analisi alle tematiche che sono state indagate successivamente con la ricerca dottorale. Per questo motivo, le aree prese in esame nell'analisi della letteratura riguardano principalmente:

- Le attività che fanno parte della pratica professionale dei *probation officers*, in particolare che cosa fanno gli operatori e quali sono le loro caratteristiche e abilità; le percezioni e i pensieri che vengono alla mente nello svolgimento dell'attività professionale; la formazione ricevuta dagli operatori di *probation* in alcuni Paesi; la mancanza di risorse e le conseguenze in termini operativi.
- I carichi di lavoro nei Servizi di *probation*, con particolare riferimento al contesto americano, dove la produzione di letteratura è particolarmente fiorente. Si presterà attenzione all'aumento dei carichi di lavoro e alla differenza tra numero di casi e tempo impiegato per seguirli; si analizzeranno i contributi relativi alla definizione del giusto numero di casi che un operatore può seguire e le conseguenze in termini di abbattimento della recidiva.
- Le condizioni di lavoro, lo stress lavorativo e i vissuti connessi alla pratica professionale degli operatori di *probation*, con uno sguardo al contesto internazionale. Si cercherà di dare una definizione di stress e burnout in riferimento al contesto del lavoro sociale nella giustizia penale; si toccherà la tematica della soddisfazione e della sofferenza lavorativa connessa al rischio professionale; si evidenzieranno le influenze che l'organizzazione di lavoro ha

sulla pratica professionale; infine, si considererà l'influenza dei *mass-media* nella definizione dell'immagine professionale.

Questa scelta ha comportato non poche difficoltà a reperire il materiale ricercato; il primo limite ha a che fare con lo scarso numero di ricerche relative agli operatori sociali che si occupano di *probation*, mentre sono numerose quelle condotte con i *correctional officers* (ossia gli agenti di polizia penitenziaria), la magistratura e gli avvocati. Il secondo limite della rassegna presentata di seguito è dovuto alle differenze esistenti tra il contesto italiano e internazionale, non sempre paragonabili rispetto al lavoro svolto dagli operatori. A tal proposito, occorre innanzitutto evidenziare la scarsa produzione di contributi nel nostro Paese in riferimento alla prospettiva del lavoro sociale nel sistema della giustizia penale, pertanto ciò che sarà presentato farà riferimento soprattutto ai Paesi esteri con alcune differenze in confronto all'Italia. È rilevante sottolineare, infatti, le diversità di ruolo degli operatori tra gli altri Paesi e l'Italia. In quest'ultima gli unici operatori che si occupano di misure alternative alla detenzione e messa alla prova sono gli assistenti sociali iscritti all'albo professionale dipendenti presso gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna. Le misure adottate riguardano persone condannate che sono ammesse a scontare parte della pena all'esterno del carcere (sia che abbiano già scontato parte della pena in istituto penale sia che accedono alle misure dalla libertà) e solo di recente⁷⁷ è stata introdotta la messa alla prova per adulti (cosiddetta *probation*) per persone non ancora giudicate colpevoli. Negli altri Paesi, invece, in particolare nel sistema inglese e americano, operano due categorie di operatori: i *probation officers* e i *parole officers*. Le attività svolte sono analoghe: entrambi supervisionano le persone aiutandole a rispettare le condizioni imposte dall'autorità giudiziaria durante l'esecuzione della pena all'esterno del carcere, riferendo al giudice eventuali inadempienze (misura simile all'affidamento in prova al servizio sociale italiano⁷⁸) (Quercia, 2008). La differenza è che la *probation* fa riferimento a un periodo di supervisione nella comunità, quindi i *probation officers* lavorano con autori di reato che non hanno avuto contatti con il carcere, mentre la *parole* riguarda un periodo di liberazione condizionale dopo il carcere, quindi i *parole officers* si occupano di persone

⁷⁷ Cfr. la Legge n. 67/2014

⁷⁸ Cfr. l'art. 47 della Legge 354/1975

che hanno già scontato parte della pena in carcere (Gonzales, Schofield, Hart, 2005). Per comodità si è scelto qui di utilizzare i termini “*probation officers*” per indicare genericamente gli operatori sociali della giustizia, “*sistema di probation/Servizi di probation*” per indicare gli Uffici che si occupano di persone ammesse a scontare la pena all’esterno del carcere, “*offenders*” per indicare gli autori di reato, siano essi già giudicati siano ancora in attesa di giudizio. Un altro limite della rassegna della letteratura di seguito presentata riguarda la complessità del contesto di indagine, che porta i ricercatori a condurre studi limitati a un piccolo campione di ricerca o con tassi di risposta statisticamente non rappresentativi. Per citare alcuni esempi, si può fare riferimento al contesto italiano, dove Galavotti (2012) ha condotto una ricerca quantitativa sul tema delle aggressioni agli assistenti sociali che si occupano di esecuzione penale esterna, utilizzando lo strumento del questionario anonimo on-line. Per la ricerca sono stati inviati 177 questionari, con la partecipazione di 42 operatori appartenenti a diverse sedi U.E.P.E. in tutta Italia. Tale dato è motivato dalla maggiore sensibilità e partecipazione al tema della ricerca solo da parte degli operatori con meno anni di servizio. Anche in Francia Hergoz-Evans (2011) ha condotto una ricerca con un campione non rappresentativo specificando le difficoltà incontrate nel raggiungere gli utenti dei Servizi, anche a causa dell’impossibilità per gli operatori ad agire come intermediari. In Romania Durnescu (2014) ha condotto uno studio coinvolgendo 20 *probation officers* appartenenti a Uffici in diverse zone. Il campione selezionato rispecchia le caratteristiche generali della popolazione totale, tuttavia l’autore esplicita i rifiuti ricevuti da alcuni operatori nel partecipare alla ricerca, motivati dal non avere tempo da dedicare perché oberati di lavoro o dal non sentirsi a proprio agio con gli strumenti di ricerca utilizzati (videoregistrazioni e interviste). Infine, in Belgio Bauwens (2009) ha condotto una ricerca con 8 operatori di *probation* utilizzando lo strumento dell’intervista in profondità; l’autore specifica le difficoltà legate al cambiamento che stavano vivendo i Servizi di *probation* nel momento in cui è stata svolta la ricerca, riconoscendo i limiti dei risultati ottenuti, non generalizzabili poiché derivanti da un campione molto piccolo. In definitiva, tutti gli studi condotti a livello internazionale rappresentano comunque una preziosa fonte di conoscenza e un tentativo di aprire il campo a ulteriori ricerche di approfondimento, a dimostrazione che il contesto della

giustizia penale e penitenziaria è ancora un mondo inesplorato e difficilmente esplorabile.

1. FORMAZIONE, ATTIVITÀ E VISSUTI DEGLI OPERATORI SOCIALI DELLA GIUSTIZIA

Quali sono le attività degli operatori che lavorano all'esterno con persone la cui libertà è limitata? Quali sono le abilità personali necessarie per svolgere questo lavoro? Che cosa pensano gli operatori della loro attività professionale e cosa provano? Le ricerche nel campo del lavoro sociale in esecuzione penale all'esterno del carcere sono piuttosto limitate (Bauwens, 2009; Hergoz-Evans, 2011; Worrall e Mawby, 2014), benché negli ultimi anni siano stati compiuti alcuni studi riguardanti i *prison officers* (Knight, Phillips e Chapman, 2016), ossia gli operatori che lavorano all'interno del carcere, come la polizia penitenziaria, gli educatori, gli avvocati e i magistrati.

1.1. IL PERCORSO FORMATIVO DEI *PROBATION OFFICERS*

Un breve sguardo sul percorso formativo dei *probation workers* consente di comprendere alcuni aspetti chiave della pratica professionale e politica (Annison, Eadie, Knight, 2008), evidenziati nelle sezioni precedenti e in quelle che seguono.

Tra i Paesi europei vi sono alcune differenze in campo universitario riguardo ai percorsi che consentono agli studenti di entrare nel mondo del lavoro in qualità di *social workers* nel campo della *probation*. Ad esempio, in Francia, i *probation officers* sono assunti tramite un concorso nazionale, a seguito del quale intraprendono un anno di formazione presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione Penitenziaria (ENAP), dove apprendono nozioni generali di criminologia e di buone prassi sull'uso delle linee guida e degli strumenti a disposizione in campo penale e penitenziario. Dal momento che non sono previsti corsi di laurea *ad hoc* per diventare operatori di *probation*, la maggior parte di essi ha una formazione da giurista (Hergoz-Eveans, 2011). In Belgio, invece, i *probation officers* ricevono una formazione di alto livello educativo come operatori sociali o assistenti in psicologia o, a livello universitario, come ricercatori sociali (Bauwens, 2009). Contrariamente al Belgio, in Inghilterra e Galles la formazione degli operatori di *probation* per ottenere l'abilitazione all'esercizio della professione rimane ancora un'area oggetto di dibattito (Annison, Eadie, Knight, 2008). I Servizi di

Probation inglesi si sono sempre basati sui valori e sulla pratica di servizio sociale, ispirando in tal senso anche i percorsi di formazione per gli operatori (Burke e Fitzgibbon, n.d.). Prima del 1998, la formazione degli operatori di *probation* rientrava nella *social work education*, facendo conseguire agli studenti un Diploma in Servizio Sociale, che rappresentava il mezzo per poter esercitare la professione in qualità di *probation officer* (Nellis, 2001; Gregory, 2007; Davies e Durrance, 2009). La formazione in servizio sociale, infatti, prevedeva l'insegnamento di varie discipline, non solo focalizzate sul sistema di *probation*, ma anche sullo sviluppo personale, sulla pratica del lavoro sociale e sulla società in generale (Burke e Fitzgibbon, n. d.). Tuttavia, come sostengono Burke e Fitzgibbon, per rafforzare il ruolo maggiormente punitivo e di controllo il governo britannico ha sostituito il vecchio diploma in servizio sociale con il nuovo Diploma in *Probation Studies* (DipPS), divenuto lo strumento formativo specifico per diventare un *probation worker*. A tal proposito, Gregory (2011) presenta una breve riflessione di un gruppo di *probation officers* che si sono formati come *social workers* prima del cambiamento nel percorso formativo approntato dal governo inglese alla fine degli anni Novanta: gli intervistati riportano la percezione di essere passati da un approccio formativo orientato all'“assistenza, aiuto e supporto” ad uno volto alla “punizione fin quanto possibile”. Dopo molte controversie, quindi, in Inghilterra e Galles è stata introdotta una nuova offerta formativa, distinta dal servizio sociale, ma comunque affine al campo socio-educativo (Nellis, 2001). Il nuovo Diploma in Probation Studies (DipPS) rappresenta oggi una possibilità di formazione lunga due anni, con gli stessi crediti formativi di una laurea triennale (Gregory, 2007); il nuovo ordinamento di studi prevede che gli studenti dedichino metà del tempo per la formazione accademica, mentre la parte rimanente viene dedicata interamente all'affiancamento di un *probation officer* esperto sul campo (Burke e Fitzgibbon, n.d.). La laurea, infatti, è connessa a un tirocinio all'interno di un servizio di *probation* convenzionato con l'università. Secondo Nellis (2001), il nuovo DipPS ha il pregio di offrire agli studenti una formazione mirata e qualificata sulla *probation*, più specifica rispetto al generico *social work*. Come sostengono Davies e Durrance (2009), il DipPS presta maggiore attenzione agli aspetti criminologici, penali e giuridici rispetto al classico Diploma in servizio sociale, focalizzato principalmente sulla famiglia, la comunità e i Servizi alla persona; nonostante ciò, i valori e le conoscenze generali di

base rimangono invariate e ugualmente importanti in entrambi i piani di studio. Anche Gregory (2007) riporta l'accoglienza del DipPS da parte di un operatore come migliore preparazione per lavorare sul campo. Tra le perplessità alla base della nuova offerta formativa, si trovano la perdita di un approccio tipico del servizio sociale maggiormente olistico e contestualizzato del crimine e del reo (Gregory, 2007; Davies e Durrance, 2009), il rischio che gli operatori perdano la propria capacità riflessiva e concepiscano il lavoro come una serie di compiti da eseguire (Gregory, 2007), oltre al fatto che una laurea breve di due anni potrebbe risultare troppo stringata per chi non ha mai studiato in questo campo (Davies e Durrance, 2009). In Italia, gli assistenti sociali degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna sono assunti tramite concorso pubblico nazionale emanato dal Ministero della Giustizia oppure tramite contratti a progetto in attività libero professionale. I requisiti di ammissione ai concorsi pubblici sono genericamente validi per qualunque figura professionale, con alcune specifiche a seconda del profilo tecnico-professionale. In particolare, essi riguardano: il possesso della Laurea triennale in servizio sociale, specialistica/magistrale e/o del vecchio ordinamento (requisito specifico per l'assistente sociale); l'abilitazione all'esercizio della professione di assistente sociale con relativa iscrizione all'albo professionale (requisito specifico per l'assistente sociale); non aver riportato condanne penali o applicazioni di pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. e non avere in corso procedimenti penali né procedimenti per l'applicazione di misure di sicurezza o di prevenzione, né che risultino a proprio carico precedenti penali iscrivibili nel casellario giudiziale ai sensi dell'art.3 del D.P.R. 14/11/2002 n. 313 (requisito generico); non avere rapporto di dipendenza o ad altro titolo con il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (che fa capo agli Uffici E.P.E.) – quest'ultimo requisito è specifico dei concorsi presso l'U.E.P.E. – (Ministero della Giustizia, 2017).

1.2. LE ATTIVITÀ DEI PROBATION OFFICERS

Focalizzandosi sulle attività che vengono richieste agli operatori di *probation*, dall'analisi della letteratura internazionale è possibile rintracciarne alcune comuni ai diversi Paesi. In particolare, una delle principali funzioni svolta dai professionisti è quella del supporto all'autore di reato in vista del suo reinserimento sociale. A tal proposito, Paparozzi e DeMichele (2008), riferendosi al contesto americano, affermano

che i Servizi di *probation* hanno un'importanza cruciale non solo in termini di spesa pubblica ma anche in termini di difesa sociale: essi, infatti, sono necessari perché non tutti i reati vengono puniti con il carcere e le persone che vengono detenute, dopo un certo numero di anni, faranno nuovamente rientro nella società e hanno bisogno di qualcuno che li supporti durante questo passaggio (Paparozzi, DeMichele, 2008). Secondo gli autori, la principale funzione dei *probation officers* è quella di lavorare all'interno del contesto comunitario con le persone che hanno commesso reato al fine di affrontare i loro problemi e aiutarli a stare nella comunità. Paparozzi e DeMichele individuano tre funzioni dei *probation officers*: rieducazione, controllo e rinforzo delle capacità personali. Questi tre concetti, per essere pienamente attuati, richiedono agli operatori di mettere in campo competenze sia di servizio sociale sia giuridiche, con implicazioni difficoltose per il ruolo professionale (Paparozzi, DeMichele, 2008). Anche Gregory (2011) ha condotto in Gran Bretagna una ricerca qualitativa volta a cogliere la natura del lavoro di *probation* dal punto di vista degli operatori, rilevando l'importanza della relazione con l'utente e dello sforzo di aiutare l'interessato a ristabilire o rinforzare i legami con la propria rete informale, familiare e/o amicale, considerata di supporto nel reinserimento sociale. In particolare, il compito del *probation officer* si fonda sul concetto di cittadinanza, ossia supportare l'offensore nel recuperare il proprio ruolo di cittadino attivo, costruendo insieme le condizioni per un reinserimento sociale che si fondi su un comportamento rispettoso delle norme e del bene comune (Gregory, 2011).

Proseguendo con l'analisi delle attività richieste agli operatori di *probation* è possibile distinguere due principali categorie: compiti amministrativi e compiti di supervisione (DeMichele, Payne, 2012). I primi hanno a che fare con la compilazione di pratiche burocratiche, con la rendicontazione delle attività e degli obiettivi raggiunti; i secondi riguardano il lavoro svolto con l'utente. Ogni compito deriva da indicazioni ministeriali e legislative. In particolare, DeMichele e Payne (2012) individuano nel contesto americano i compiti comuni a tutti gli uffici, quali: l'indagine socio-familiare su richiesta del Tribunale; acquisire informazioni sulle risorse personali a disposizione dell'utente; effettuare visite domiciliari al fine di conoscere il contesto di vita della persona e capire se ci sono disponibilità per un percorso all'esterno del carcere; occuparsi di questioni amministrative; condurre colloqui motivazionali con le persone

in carico; accompagnare e supportare la persona durante il processo in Tribunale, verificare e monitorare l'eventuale inserimento lavorativo; controllare e riferire all'autorità competente eventuali violazioni delle prescrizioni (DeMichele e Payne, 2012). Anche nel contesto europeo, Durnescu (2014) ha condotto una ricerca in Romania, volta a mettere in luce le caratteristiche e le competenze dei *probation officers*. Le attività citate dall'autore riguardano le inchieste e le indagini utili al fine di redigere la relazione finale sulle condizioni di vita e risorse dell'offensore da sottoporre alla valutazione del Tribunale; il controllo di coloro che vengono ammessi alla sospensione della pena con messa alla prova; l'aiuto e l'assistenza agli offensori in affidamento o ancora detenuti. Oltre alle attività tipiche di servizio sociale, ogni ufficio è chiamato a svolgere anche funzioni amministrative e di rendicontazione, sotto le direttive del Ministero della Giustizia (Durnescu, 2014).

Infine, un'altra funzione dei *probation officers* individuata dalla letteratura consiste nel mettere in contatto le diverse risorse presenti e fungere da "ponte" tra l'autore di reato e la comunità esterna. In particolare, in Italia Camarlinghi e D'Angella (2010) suggeriscono di recuperare la funzione dei servizi sociali di costruire opportunità di vita dignitose per i destinatari dell'aiuto. Nel nostro Paese negli ultimi anni si è assistito a un drastico ridimensionamento delle risorse investite per l'esecuzione penale, non solo in termini economici ma anche di personale (Camarlinghi, D'Angella, 2010). Ciò sembra aver portato a un declino della finalità rieducativa della pena agli occhi degli operatori penitenziari, a volte incerti rispetto all'efficacia di un percorso all'esterno del carcere (Camarlinghi, D'Angella, 2010), uno tra i principali compiti degli operatori dell'esecuzione penale esterna. A tal proposito, gli autori citano l'importanza di lavorare in rete con i Servizi del territorio e assumere il ruolo di ponte tra istituti penali e società esterna (Camarlinghi, D'Angella, 2010).

In definitiva, le ricerche analizzate presentano elementi di comunanza in riferimento alle funzioni richieste agli operatori di *probation* a livello internazionale. Questi ultimi sono chiamati in tutti i Paesi studiati a svolgere interventi di aiuto verso gli autori di reato per favorire il loro reinserimento sociale, contribuendo così a rafforzare i legami e a migliorare la sicurezza della comunità. Accanto a tale funzione, è altrettanto importante il ruolo di indagine e controllo in risposta alle richieste dell'autorità giudiziaria. Infine,

gli operatori di *probation* in tutti i contesti analizzati dedicano del tempo anche all'esecuzione di compiti amministrativi e burocratici.

1.3. ABILITÀ E MOTIVAZIONI ALLA BASE DEL *PROBATION WORK*

Molte ricerche relative al *probation work* sono volte a mettere in luce le motivazioni e le principali caratteristiche degli operatori. Appare interessante comprendere le ragioni che spingono un *social worker* a scegliere di lavorare nel settore del *probation*. A questo proposito, Farrow (2004) ha condotto uno studio qualitativo attraverso interviste in profondità seguite da focus-group ad alcuni *probation officers* del Regno Unito, con l'obiettivo di comprendere le motivazioni alla base di questo lavoro. Gli intervistati hanno riportato diverse ragioni, tra cui: voler cambiare la società, avere un lavoro fisso, "voler fare la differenza"; molti hanno sottolineato un forte senso di appartenenza con i colleghi e la voglia di fare bene il proprio lavoro; altri, invece, hanno espresso la volontà di cambiare lavoro o di chiedere il pensionamento a causa dei cambiamenti non condivisi che hanno interessato i Servizi. Sempre in Inghilterra, Annison, Eadie e Knight (2008) hanno condotto una ricerca volta a cogliere le motivazioni degli operatori attraverso un questionario somministrato ad alcuni studenti e a un gruppo di professionisti lavoratori. Tra le risposte più frequenti alla base della scelta di questo lavoro, si trova la voglia di lavorare con le persone, voler aiutare gli autori di reato, fare carriera, provare a ridurre il crimine, lavorare per il cambiamento sociale, interesse per le vittime di reato, avere uno stipendio.

In riferimento alle abilità e caratteristiche che un operatore di *probation* dovrebbe possedere, Durnescu (2014) evidenzia l'interesse dedicato al tema già negli anni passati e come i cambiamenti socio-politici hanno influenzato il pensiero circa le qualità personali e sociali che gli operatori debbano possedere per svolgere tale lavoro. Infatti, all'inizio dell'800 si pensava che il *probation worker* dovesse essere un uomo religioso, di carattere, con esperienza e tatto e pieno di gentilezza (Durnescu, 2014). Dopo l'approvazione della legge sul *probation*, l'operatore doveva non solo avere personalità, pazienza e buon senso, ma anche avere una formazione adeguata dentro e fuori dal lavoro (Durnescu, 2014). Una volta introdotto il *casework* come metodologia di lavoro, all'operatore veniva richiesto di saper instaurare una buona relazione con l'utente,

valutare i suoi problemi personali e sociali e saper condurre colloqui di aiuto (Durnescu, 2014). Come sostiene Durnescu (2014), gli utenti apprezzano e sperimentano un reale cambiamento quando gli operatori mostrano di essere ben informati, possiedono empatia e ascolto attivo e sanno coinvolgere attivamente i beneficiari, trattandoli con rispetto. Un'altra ricerca condotta nel Regno Unito ha cercato di mettere in luce i valori alla base del *probation* rimasti invariati nonostante i cambiamenti politici e organizzativi dei Servizi (Worrall e Mawby, 2014). Gli autori hanno intervistato un gruppo di *probation officers*, rilevando valori e aspettative dichiarati dagli operatori, ma anche non dichiarati apertamente seppur alla base della loro pratica professionale: credere nel cambiamento degli utenti e avere fiducia nelle relazioni. Per molti operatori il lavoro sociale con gli autori di reato rimane “più di un lavoro” (Worrall e Mawby, 2014) e sentono la necessità di tornare all'origine dei motivi per cui l'hanno scelto. Nonostante il lavoro sia faticoso perché incontra spesso insuccessi e ha a che fare con persone considerate dalla società come “immeritevoli”, le soddisfazioni riportate dai professionisti riguardano principalmente la sfera emozionale. Worrall e Mawby (2014) hanno cercato di estrapolare ideal-tipi di *probation workers* sulla base dei dati raccolti durante le interviste. È possibile rintracciarne principalmente tre (Worrall e Mawby, 2014): l'“ergastolano”, di circa 40 anni che ha sempre lavorato nel settore penale e che percepisce il proprio lavoro come una vocazione e la principale carriera; il “secondo carrierista”, ossia colui che ha alle spalle una precedente esperienza lavorativa in un altro settore e crede nella relazione di aiuto come fonte di supporto principale; il “manager del colpevole”, di giovane età, condivide gli stessi valori delle altre due categorie ma è maggiormente impegnato nel lavoro d'ufficio anziché nella relazione duale. Anche Annison, Eadie e Knight (2008) sottolineano la tendenza dei *probation workers* a valorizzare la relazione con gli utenti e il supporto umano come principale caratteristica della loro professione. Knight, Phillips e Chapman (2016) sostengono che, per adottare un approccio umano volto al cambiamento, l'operatore deve essere in grado di dare risposte autentiche, deve essere non-giudicante e trattare gli utenti con rispetto. Inoltre, gli operatori intervistati dagli autori sottolineano l'importanza delle emozioni nel lavoro di *probation* e la capacità di costruire relazioni, contatti tra Servizi, supportare le persone nei momenti di difficoltà, incoraggiare gli atteggiamenti pro-sociali e mostrare supporto reciproco tra colleghi (Knight et al., 2016). Hergoz-Evans

(2011) afferma che in Francia ci si aspetta che i *probation officers* supportino gli autori di reato nel reinserimento sociale e impediscano la recidiva. Un altro studio seguito da Gregory (2011) parla della relazione d'aiuto come pietra angolare della pratica professionale riflessiva, consistente nel "consigliare, assistere e aiutare". La pratica riflessiva si oppone a un approccio manipolativo e di controllo: l'operatore riflessivo è colui che è in grado di riflettere su ciò che fa (sugli incontri con l'utente) ed è consapevole dei propri valori e dell'influenza che esercita sulla situazione (Gregory, 2011). Come riporta l'autrice,

"One thing I think is fundamental is the personal relationship, and without that nothing else works. But there is a difference between a reflexive relationship and a controlling relationship where a person is trying to manipulate the other" (Gregory, 2011, p. 66)

Inoltre, tra le abilità che un *probation officers* deve saper padroneggiare troviamo l'essere un buon ascoltatore, essere empatico, conoscere le emozioni e saperle comprendere, essere incoraggiante e positivo con le persone, essere in grado di valorizzare le risorse a disposizione, rafforzare i legami familiari, amicali e le reti sociali più ampie (Gregory, 2011).

1.4. OPINIONI E PERCEZIONI DEI PROBATION OFFICERS

Le politiche organizzative e la pratica professionale dei *probation workers* hanno subito importanti cambiamenti negli anni (Knight et al., 2016; Durnescu, 2014; Worrall e Mawby, 2014; Bauwens, 2009; Annison et al., 2008; Farrow, 2004). Alcuni (Annison et al., 2008) ritengono che le percezioni dei *probation officers* riguardo alla trasformazione del proprio ruolo e al cambiamento del contesto organizzativo siano un'area poco esplorata. Annison, Eadie e Knight (2008) hanno condotto nel Regno Unito uno studio volto a mettere in luce le aspirazioni e le aspettative degli operatori. La maggior parte degli intervistati non si sente deluso rispetto alle aspettative circa il ruolo professionale; molti sembrano aver accettato i cambiamenti organizzativi, benché siano state espresse anche preoccupazioni in merito, soprattutto relativamente alla mancanza di tempo per lavorare a diretto contatto con l'utente, alla carenza di risorse e di personale, all'elevato numero di casi in carico che spesso snatura il lavoro professionale, e alla quantità di pratiche burocratiche da evadere (Annison et al., 2008).

Oltre a ciò, gli operatori hanno espresso disappunto in relazione alle decisioni politiche e organizzative, riguardo a come le politiche impattano sulla pratica professionale, all'aumento dei compiti richiesti ai professionisti, al pensiero dei dirigenti maggiormente focalizzati sulle risorse economiche che sul benessere del proprio personale, alla mancanza di spazio fisico negli uffici (Annison et al., 2008). Anche Knight, Phillips e Chapman (2016) hanno dedicato uno studio all'importanza di lavorare con le emozioni nel settore del *probation*. Gli autori hanno intervistato alcuni operatori chiedendo loro quali fossero le conseguenze dell'uso delle emozioni durante l'attività lavorativa. Le risposte rilevate evidenziano come il lavoro emotivo sia stancante, difficile, stressante e, talvolta, portatore di ansia, travalicando i confini tra vita privata e vita lavorativa (Knight et al., 2016). Inoltre, gli intervistati lamentano una mancanza di preparazione da parte dei supervisori nell'aiutarli a rielaborare il lavoro con le emozioni, cercando, quindi, nei colleghi la fonte di maggior supporto (Knight et al., 2016). Farrow (2004), durante la sua ricerca sulle motivazioni e percezioni dei *probation officers*, ha raccolto il malcontento di alcuni operatori che, pur accettando un ruolo di maggior responsabilità in termini di sicurezza sociale, ritengono di non avere più la stessa autonomia e libertà professionale nel lavoro con gli autori di reato. Benché essi abbiano iniziato a lavorare pensando di dare un contributo al cambiamento sociale, effettivamente si sono resi conto di non riuscire sempre a gestire il lavoro con gli utenti (Farrow, 2004). Il malcontento e il senso di alienazione percepito deriva da diversi fattori, tra cui: la percezione di non riuscire a lavorare adeguatamente a causa dell'aumento del numero di utenti in carico, della quantità di pratiche da compilare e della mancanza di tempo per riflettere sul proprio agire professionale; la difficoltà a rispondere alle richieste di efficacia ed efficienza imposte dagli organi superiori, che hanno snaturato anche il senso della supervisione professionale, non più tanto rivolta a supportare l'operatore nella relazione con l'utente, quanto interessata a capire come mai alcuni casi non abbiano raggiunto gli standard attesi; inoltre, alcuni intervistati hanno manifestato la sensazione che i dirigenti e i decisori politici non abbiano realmente idea di cosa voglia dire lavorare sul campo a contatto con le persone bisognose di aiuto; infine, taluni intervistati hanno detto di non sentirsi considerati e coinvolti su come organizzare il lavoro, mentre altri trovano maggiormente gratificante essere lasciati liberi di agire con autonomia senza interferenze (Farrow, 2004). In linea con lo studio di

Farrow (2004), in Belgio Bauwens (2009) ha condotto una ricerca qualitativa volta a mettere in luce le opinioni dei *probation officers* rispetto ai cambiamenti in atto. Egli riconferma le perplessità di taluni rispetto a ciò che viene loro chiesto dal livello dirigenziale e politico, seppur continuino a contare su una maggiore autonomia professionale rispetto ai colleghi inglesi. In Italia Cellini (2013) ha condotto una ricerca qualitativa con l'obiettivo di indagare le rappresentazioni dei professionisti in relazione alla crisi del welfare state e al diffondersi della cultura del controllo. Cellini (2013) ha intervistato 43 professionisti, tra cui assistenti sociali, educatori, psicologi che operano nel settore penitenziario degli adulti (non solo dipendenti del Ministero della Giustizia, ma anche dei Servizi per le Dipendenze) e testimoni privilegiati. I risultati presentati mostrano come i professionisti che operano nel settore penitenziario faticino a individuare processi di mutamento del welfare e a collegarli al lavoro quotidiano all'interno di un'organizzazione. Inoltre, è diffusa tra i professionisti dell'aiuto la percezione di una progressiva riduzione di risorse materiali e conseguentemente di interventi e prestazioni, andando a incidere in modo evidente sul settore penale-penitenziario, il quale, nell'ambito delle politiche sociali, viene percepito come un ambito residuale rispetto ad altri, sul quale negli ultimi anni si è disinvestito (Cellini, 2013). Infine, gran parte degli intervistati mette in evidenza come i dati positivi sul buon funzionamento delle alternative al carcere non siano oggetto di attenzione da parte dei mezzi di comunicazione, i quali invece pongono la massima enfasi sui casi in cui il buon funzionamento non c'è (Cellini, 2013), alimentando la cultura del controllo e della repressione.

2. I CARICHI DI LAVORO NELLA *PROBATION*

La letteratura riguardante i carichi di lavoro all'interno degli uffici di esecuzione penale esterna è piuttosto diffusa nel contesto americano, dove la misurazione del giusto numero di casi in carico e del tempo lavorativo impiegato per seguire un *offender* è stata oggetto dell'attenzione pubblica e governativa, soprattutto in riferimento al rapporto con i tassi di recidiva (Lee e Lim, 2013; Worrall et al., 2004). La revisione della letteratura disponibile e qui presentata non ha l'obiettivo di coprire tutti i campi di ricerca riguardanti il lavoro nel sistema di *probation* americano, ma di contestualizzare i cambiamenti più recenti in ambito penale e penitenziario.

2.1. “FARE DI PIÙ CON MENO”: LA DIMINUIZIONE DELLE RISORSE E L’AUMENTO DEI CARICHI DI LAVORO

I servizi di *probation* oggi sono chiamati a “*fare di più con meno risorse*” (Lee e Lim, 2013). In Italia la situazione riguardante i casi in carico presso gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna è caratterizzata dall’aumento dei richiedenti misure esterne al carcere: i dati aggiornati al 2017 indicano che i beneficiari dei Servizi di *probation* italiani sono più di 54.000, mentre nel 2006 erano circa 42.000 (Ministero della Giustizia, 2017). Camarlinghi e D’Angella (2010) affermano che dal 1990 al 2010 la popolazione detenuta nelle carceri italiane è aumentata da 29.133 a 68.000, così come in America “il numero delle persone incarcerate eccede quello degli studenti dei college universitari” (Camarlinghi e D’angella, 2010, p. 36). Gli autori (2010) affermano che la spiegazione di ciò si può ritrovare nella pressante richiesta di maggior sicurezza da parte della società, fatta coincidere con la funzione repressiva del carcere. Tuttavia, i fondi a disposizione dell’amministrazione penitenziaria non sono cresciuti con il crescere della popolazione detenuta (Camarlinghi e D’Angella, 2010). Inoltre, l’aumento della popolazione detenuta in Italia trova spiegazione anche nella cosiddetta “*detenzione sociale*” (Camarlinghi e D’Angella, 2010, p. 35), ossia la permanenza in carcere di tutte quelle persone che non sono integrate socialmente, immigrati, senza fissa dimora, non hanno una rete primaria solida, hanno problematiche psichiatriche o di dipendenza e sono i soggetti più fragili, e nella “*carcerizzazione dei problemi sociali*” (Camarlinghi e D’Angella, 2010, p. 32), fenomeno che vede il carcere come principale risposta ai problemi che un tempo venivano affrontati con le politiche di welfare; infatti,

“[...] se un tempo la sicurezza sociale era prodotta da politiche pubbliche finalizzate a portare dentro (la società), oggi invece la sicurezza sociale è intesa come un metter fuori chi è fattore di instabilità sociale. La sicurezza dei cittadini non passa più attraverso politiche di protezione sociale [...] ma attraverso politiche di esclusione [...]” (Camarlinghi e D’Angella, 2010, p. 40-41).

In Inghilterra e Galles, il Ministero della Giustizia mostra che nel 2010 circa 243.000 persone si trovavano sotto la supervisione dei Servizi di *probation*, ossia circa il 28% in più rispetto agli ultimi dieci anni (Burke e Fitzgibbon, 2013). Annison, Eadie e Knight (2008) hanno condotto una ricerca i cui risultati mostrano le preoccupazioni

dei *probation officers* inglesi dovute all'aumento dei compiti richiesti ma non portati a termine per mancanza di tempo, la carenza di risorse, il crescere delle pratiche burocratiche da compilare e la frustrazione per la pressione percepita nel gran numero di utenti in carico con poco tempo a disposizione per seguirli adeguatamente. Inoltre, Farrow (2004) ha intervistato in profondità un gruppo di *probation officers*, i quali hanno mostrato preoccupazione rispetto al non riuscire più a gestire il proprio lavoro professionale secondo livelli di qualità a causa del crescere delle persone da seguire, con importanti risvolti in termini di stress lavorativo. Anche in Francia, Hergoz-Evans (2011), in una ricerca condotta con un piccolo gruppo di operatori di *probation*, ha rilevato la riduzione e l'eliminazione del lavoro degli operatori con le famiglie dei soggetti sotto supervisione a seguito della decisione dell'amministrazione a causa del pesante carico di lavoro che non consentiva più ai *probation officers* di impegnarsi in un progetto di accompagnamento anche delle reti intorno alla persona in carico. Focalizzando l'attenzione al contesto americano, dove la letteratura è fiorente, negli ultimi quarant'anni anche gli Stati Uniti hanno assistito a un grosso aumento della popolazione detenuta (VERA, 2013), oltre che dei costi sostenuti per la detenzione. L'aumento delle persone ristrette sembra rispecchiare l'idea che il maggior ricorso al carcere possa garantire sicurezza e giustizia sociale (Paparozzi e DeMichele, 2008). Le sanzioni di comunità e l'esecuzione penale esterna costano meno rispetto all'incarcerazione. Nonostante quest'ultime comportino l'aumento dei carichi di lavoro per gli operatori di *probation* (VERA, 2013), non sembra ci sia stato un parallelo ampliamento dei fondi per far fronte all'aumento dei casi da prendere in carico all'esterno del carcere. Inoltre, DeMichele e Payne (2007) evidenziano due nuovi orientamenti che si stanno sviluppando nei Servizi esterni al carcere, a differenza del passato: innanzitutto, in passato i Servizi di *probation* si occupavano prevalentemente di persone colpevoli di reati secondari che rappresentavano una minor minaccia per la sicurezza pubblica ed erano per la maggior parte bisognose di assistenza sociale; ora, al contrario, per alleviare l'affollamento delle prigioni, sempre più detenuti vengono affidati ai Servizi di esecuzione penale esterna, anche se colpevoli di reati più gravi e minacciosi per la comunità e portatori di bisogni complessi che richiedono più tempo e attenzione nella presa in carico per la progettazione di un percorso di aiuto *ad hoc*. Infatti, DeMichele e Payne (2012) sostengono che dal momento in cui le carceri si sono

affollate, la magistratura ha iniziato a optare per le sanzioni di comunità all'esterno delle mura detentive, come ad esempio la messa alla prova. Un secondo trend che si può osservare ha a che fare con l'ampliamento delle prescrizioni previste dall'autorità giudiziaria nella sentenza di affidamento ai Servizi esterni (DeMichele e Payne, 2007). L'aumento dei carichi di lavoro, e dunque la maggiore esposizione a storie di vita traumatiche e complesse, non adeguatamente accompagnato da un ampliamento delle risorse a disposizione dei *probation officers*, comporta un maggior rischio di esposizione allo stress lavorativo e al burnout, alla mancanza di fiducia, problemi sessuali, problemi familiari, rabbia, visione distorta del mondo, isolamento sociale ed emotivo, sentirsi troppo responsabile (Lewis et al., 2012). Per questi motivi, il drammatico aumento del numero di autori di reato sotto la supervisione dei *probation officers* rappresenta una questione di cruciale importanza e preoccupazione rispetto a come fare a suddividere il giusto carico di lavoro tra gli operatori (DeMichele, 2007). Infatti, la crescita del numero dei beneficiari degli interventi nei Servizi di *probation* ha importanti implicazioni nella riflessione su quali decisioni prendere rispetto alla suddivisione degli utenti in carico e alla distribuzione dei tempi di lavoro (DeMichele e Payne, 2007).

2.2. IL NUMERO PERFETTO DI “CASI” DA SEGUIRE: ESISTE DAVVERO?

Per affrontare il discorso riguardante il numero “esatto” di casi che un operatore di *probation* potrebbe/dovrebbe seguire, occorre innanzitutto fare una distinzione: quella tra *caseload* e *workload* (DeMichele e Payne, 2007; DeMichele, 2007). Il primo termine si riferisce al numero di utenti in carico a un *probation officer*, mentre il secondo fa riferimento alla quantità di tempo impiegato per portare a termine i diversi obiettivi richiesti per ciascuna presa in carico (DeMichele e Payne, 2007). È importante distinguere la crescita dei casi in carico a ciascun operatore (*caseload*) dal tempo impiegato dal seguirli adeguatamente (*workload*): negli ultimi anni sono aumentati entrambi (DeMichele, 2007). Come sostiene DeMichele (2007), i tempi di lavoro degli operatori di *probation* eccedono le reali possibilità di rispondere ai numerosi compiti e obiettivi richiesti nella supervisione degli autori di reato. Di conseguenza, l'amministrazione penitenziaria ha cercato, e tuttora cerca, soluzioni: la domanda di

partenza è “*Qual è il numero di casi ottimale?*”: forse, non esiste (Lee e Lim, 2013). In America, le ricerche condotte sono solite individuare tre tipologie di carichi di lavoro che non rispecchiano quanto stabilito a livello ministeriale, vale a dire circa 50 utenti a basso e medio rischio e 20 utenti ad alto rischio per ciascun operatore (Lee e Lim, 2013):

- *regular caseload*, ossia 100-200 utenti per ciascun operatore con contatti regolari 1-2 volte al mese;

- *specialized caseload*, ossia una supervisione intensiva con contatti pari a 2-4 volte al mese e circa 70 utenti per ciascun operatore;

- *banked caseload*, ossia qualche centinaio di utenti per ciascun operatore dal momento che si tratta di autori di reati minori, seguiti con contatti a distanza (tramite mail o telefono).

La discrepanza tra i reali carichi di lavoro e quanto previsto sulla carta fa sorgere alcune preoccupazioni rispetto all'ambiguità degli obiettivi richiesti (commistione tra l'aiuto e il controllo, spesso difficile da gestire); alla diminuzione delle risorse nonostante l'aumento dei casi in carico, con il conseguente rischio di burnout; all'esistenza di buone pratiche da seguire ma impossibili da attuare realmente per mancanza di fondi (Lee e Lim, 2013; DeMichele e Payne, 2007). A fronte di ciò, l'amministrazione si è impegnata a capire se effettivamente il numero di utenti seguiti sia davvero troppo elevato, ma una risposta certa è difficile da individuare se non per il fatto che “minore è il numero di utenti in carico, meglio è” (Lee e Lim, 2013, p. 8). Anche l'American Probation and Parole Association (APPA) ha cercato di rispondere alla domanda, considerando, tuttavia, che le differenze tra le strutture, le aree geografiche di competenza, i criteri organizzativi e le caratteristiche degli utenti rendono molto difficile stabilire con certezza il giusto carico di lavoro (Burrell, 2006). Infatti, Burrell (2006) spiega che: non tutti gli autori di reato hanno le stesse caratteristiche ma si differenziano in base all'età, al sesso, al tipo di reato commesso, ai fattori di rischio e ai bisogni espressi; non tutti i tribunali e i Servizi adottano le medesime procedure e criteri di valutazione. La giusta misura dei carichi di lavoro per ciascun operatore non va sopravvalutata dal momento che i *probation officers* rappresentano la risorsa umana fondamentale per poter continuare a svolgere efficacemente il lavoro di supervisione e reinserimento degli autori di reato: le risorse tecnologiche avranno sicuramente

apportato migliorie lavorative (in termini di smaltimento delle pratiche e velocità nei tempi lavorativi), ma niente è in grado di sostituire il lavoro umano svolto dai professionisti (Burrel, 2006). A tal proposito, Burrel (2006) utilizza la metafora della classe scolastica: una classe, per essere ben seguita dall'insegnate, è *necessario* che sia numericamente piccola, ma questa sola caratteristica non è *sufficiente* per la buona riuscita dell'insegnamento; occorre considerare anche come l'insegnante è in grado di trasmettere le conoscenze e svolgere il proprio mestiere; allo stesso modo il numero di utenti in carico a ciascun *probation officer* deve essere tale da consentire a quell'operatore di dedicarvi il tempo necessario per raggiungere gli obiettivi prefissati per quell'utente. Questa rappresenta la preconditione ottimale per svolgere progetti di aiuto efficaci (Burrel, 2006; DeMichele, 2007). DeMichele (2007) afferma che il numero di utenti che può essere effettivamente supervisionato da un operatore varia a seconda delle caratteristiche dell'autore di reato e del *probation officer*, dal momento che ciascun utente e ogni professionista sono unici e portatori di caratteristiche, abilità, competenze, richieste e bisogni differenti. I bisogni e le problematiche manifestate dal soggetto contribuiscono a definire il rischio di recidiva per quella persona, pertanto i Servizi di *probation* hanno iniziato a costruire scale di misurazione per determinare i rischi e i bisogni degli utenti e prendere adeguate decisioni rispetto alla distribuzione dei carichi di lavoro (DeMichele, 2007). L'American Probation and Parole Association ha cercato di definire uno standard di misurazione per assegnare i casi agli operatori, non solo basandosi sul conteggio quantitativo degli utenti seguiti per ciascun *probation officer* (modello del *caseload*), ma tenendo conto anche delle caratteristiche degli offensori che richiedono a operatori diversi tempi differenti di presa in carico (modello del *workload*) (DeMichele, 2007, p. 16):

Supervision Caseload Approach (APPA, 1990)

<i>Case Priority</i>	<i>Hours Per Month</i>	<i>Total Caseload</i>
High	4 hours	30 cases
Medium	2 hours	60 cases
Low	1 hour	120 cases*

**This is based on a 120 work hours per officer each month*

Tabella 3.1: standard di misurazione dei carichi di lavoro in base alle caratteristiche dell'utente (case priority), al numero di utenti seguiti (total caseload) e al tempo di presa in carico (hours per month) (DeMichele, 2007, p. 16)

Seguendo il modello del *workload*, è importante considerare i tempi impiegati per lo svolgimento delle attività necessarie a raggiungere gli obiettivi della supervisione: in un mese (tralasciando i periodi di malattia, ferie, permessi, assenze) ciascun operatore dovrebbe dedicare alla supervisione degli utenti tra le 105 e le 114 ore (DeMichele e Payne, 2012). Nell'indagine condotta dall'American Probation and Parole Association risulta che in un mese costituito da 120 ore lavorative gli operatori spendono la maggior parte del tempo ad adempiere a compiti amministrativi, poi a svolgere visite domiciliari e colloqui e, in minima parte, contatti indiretti con altre persone, udienze in tribunale e redazione di indagini socio-familiari, come mostrato nella tabella 3.2 (DeMichele, 2007):

Table 5: Average Hours Spent on Officer Tasks in One Month

	Hours
Conducting Home Visits	20
Verifying collateral contacts	10
Receiving training	4
Performing administrative tasks	36
Drug tests	6
Motivational interviewing	18
Verifying employment	5
Court appearances	13
Substitute coverage	8
Inter- or intra-state transfer (in)	3
Inter- or intra-state transfer (out)	3
PSI	14
Processing Technical Violations	13

Tabella 3.2: ore spese in un mese per lo svolgimento delle attività richieste a un probation officer (DeMichele, 2007, p. 50)

In definitiva, come sostengono DeMichele e Payne (2012) il carico di lavoro e i casi assegnati agli operatori dovrebbero essere collegati al tipo di offensore supervisionato e alle prescrizioni imposte dall'autorità giudiziaria; ad esempio, la supervisione di coloro che hanno commesso reati lievi o infrazioni minori comporta una quantità di tempo ed energia inferiore rispetto a coloro che sono autori di reati gravi con prescrizioni rigide da seguire durante la supervisione. Infine, un'ulteriore importante considerazione da tenere presente è che il giusto carico di lavoro consente agli operatori di *probation* di gestire efficacemente le situazioni e raggiungere gli obiettivi prefissati, riducendo così la frustrazione e il rischio di burnout che deriverebbero dal fallimento ripetuto nel proprio lavoro (DeMichele, Payne, 2012). Infatti, i *probation officers* potrebbero avere

difficoltà a gestire l'aumento delle persone sotto supervisione, soprattutto gli autori di reati gravi che necessitano di maggior attenzione per evitare il rischio di recidiva, fintanto che le risorse continuano a rimanere poche; inoltre, gli operatori sono sotto-organico e senza risorse, ciò costringe, in alcuni casi, a far revocare la misura al momento dell'infrazione contribuendo al rientro in carcere; infine, l'attuazione dei programmi di trattamento senza adeguati fondi può contribuire alla reiterazione dei reati (VERA, 2013).

2.3. L'INFLUENZA DEI CARICHI DI LAVORO SULLA RECIDIVA: "IS SMALLER BETTER?"

La letteratura, dopo aver analizzato quale sia il giusto numero di casi in carico, si chiede se effettivamente sia meglio avere un minor numero di persone da seguire. Non esiste ancora una risposta chiara in merito, ma non è stato rilevato con certezza che un minor carico di lavoro sia meglio (Lee e Lim, 2013). Al contrario, è stato studiato che un numero minore di offensori sotto supervisione può comportare un maggior tasso di fallimento (Lee e Lim, 2013). La motivazione dichiarata da Clear (2005) è che gli operatori con poche persone da seguire hanno più tempo libero da dedicare alla supervisione e al controllo, il che porta a maggiori violazioni delle prescrizioni e revoche delle misure; di conseguenza, più persone fanno ritorno in carcere e i costi aumentano. La tesi sostenuta nelle ricerche è che un minor numero di casi riduce la recidiva solo se abbinato a efficaci programmi di recupero basati sulle buone prassi e le linee guida (Lee e Lim, 2013; Paparozzi e DeMichele, 2008). Infatti, non tutti i programmi rieducativi sono ugualmente efficaci nella riduzione dei reati (Smith et al., 2002; Farrington e Welsh, 2005; Paparozzi e Gendreau, 2005; Andrews e Bonta, 2006). Come sostengono Paparozzi e DeMichele (2008), per avere un minor tasso di recidiva occorre che i percorsi di supervisione rispettino alcuni principi, tra cui: basarsi sui bisogni criminogeni; offrire servizi intensivi agli autori di reati più gravi; lavorare sul rinforzo positivo anziché sulla punizione; sviluppare strategie di prevenzione; avere personale che abbia dei valori, conoscenze e abilità supportive. In passato le ricerche hanno sottolineato che un minor numero di casi supervisionati aumenta i contatti e la qualità relazionale tra operatori e utenti, ma i ricercatori non sono ancora riusciti a dimostrare che il minor carico di lavoro aumenta la sicurezza pubblica e la rieducazione

della persona (Worrall et al., 2004). A San Francisco Carter, Robinson e Wilkins (1967) condussero uno studio biennale al termine del quale si scoprì che non c'erano differenze significative nelle violazioni dei supervisionati, sia che fossero seguiti da un operatore con pochi casi (da 40 a 50) sia da uno con molti casi (fino a 130); nel 1977 i ricercatori non riuscirono ancora a dimostrare con certezza se i carichi di lavoro fossero efficaci nel ridurre la recidiva (Banks et al., 1977); dopo gli anni '70 furono condotti altri studi per cercare di dimostrare la relazione tra le due variabili, che comunque fallirono nell'intento di rilevare che il minor numero di casi diminuisce anche la reiterazione dei reati; nel 1991 Cunniff e Shilton evidenziarono che gli autori di reato seguiti da operatori con più di 150 casi in carico avevano tassi di fuga molto alti, tuttavia simili indicatori furono riscontrati anche per gli offensori seguiti da *probation officers* con meno casi; nel 2000 in California è stata condotta una ricerca con l'obiettivo di capire se i carichi di lavoro dei *probation officers* siano connessi ai tassi di criminalità (Worrall et al., 2004). I risultati mostrano che i carichi di lavoro degli operatori sono positivamente correlati ai tassi di criminalità (aumentando i casi seguiti, aumentano anche i reati), ma non è comunque riuscita a dimostrare l'efficacia dei percorsi di *probation* (Worrall et al., 2004). Nel 2011 è stato condotto uno studio volto a indagare se il minor carico di lavoro riduca la recidiva nei Servizi che utilizzano il metodo della pratica basata sull'evidenza empirica (*evidence-based practice*) (Jalbert et al., 2011). La ricerca è stata attuata attraverso interviste individuali, focus-group e l'analisi dei dati ministeriali, rilevando che nei Servizi dove viene usato il metodo dell'*evidence-based practice* il minor numero di casi migliora i risultati dei percorsi di supervisione (Jalbert et al., 2011).

Il tema dei carichi di lavoro per gli U.E.P.E. italiani rappresenta ancora un dibattito aperto: nel nostro Paese non è possibile fissare il limite massimo dei casi per ciascun assistente sociale, ma ciascun Ufficio stabilisce criteri di priorità in base alle emergenze, ai carichi di lavoro e alle esigenze del territorio (Sabattini, 1999c). Le ricerche esistenti cercano di valutare l'efficacia dei percorsi di supervisione e il rischio di recidiva. In particolare, una ricerca svolta in Toscana (Santoro, Tucci, 2006) ha cercato di stabilire le cause che determinano la recidiva e quanto possa influire su di essa scontare la pena all'esterno anziché in carcere. La ricerca è stata condotta osservando un gruppo di condannati ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale dopo cinque anni dal

termine della misura. I risultati hanno mostrato che coloro che erano stati ammessi all'esterno del carcere avevano un tasso di recidiva inferiore rispetto a chi aveva scontato la pena all'interno di un istituto penale. Un altro studio condotto su scala nazionale nel 2006 (Frudà, 2006) ha realizzato un'analisi approfondita sull'efficacia delle misure alternative alla detenzione in relazione ai percorsi di reinserimento sociale, analizzando la rete sociale che accompagna il condannato nel suo percorso di reinserimento. Da questa analisi risultavano recidivi il 36% dei soggetti: il gruppo esaminato era composto per i 4/5 da persone con problemi di dipendenza e più esposte al rischio di recidiva. I risultati hanno confermato la minore incidenza in termini di recidiva dei soggetti provenienti da una misura alternativa rispetto a quelli provenienti da un'esperienza detentiva (Frudà, 2006), tendenza dimostrata anche da un'altra ricerca sul tema della recidiva condotta con i beneficiari dell'indulto del 2006 (Torrente, 2008). Al contrario, uno studio sulla recidiva degli indultati, che considerava un periodo di osservazione differente, ha riscontrato che all'aumentare del tempo di carcerazione la tendenza verso comportamenti recidivanti diminuisce, spiegando il fenomeno come "deterrenza generale della pena detentiva" (Drago et al., 2009). Anche nel territorio di Bari è stata condotta una ricerca con l'obiettivo di valutare l'efficacia delle misure alternative alla detenzione (Ficco Regina et al., 2009). Lo studio ha preso in considerazione alcuni indicatori significativi, quali l'inserimento lavorativo, la situazione familiare, il rapporto tra condotte devianti e familiarità del contesto di appartenenza, soffermandosi in particolare sulla valutazione della recidiva. I risultati hanno rilevato che, rispetto al campione studiato di 265 soggetti, la percentuale di recidiva risulta del 13,95% (Ficco Regina et al., 2009), dato che conferma quanto rilevato in ricerche precedenti. Infine, la ricerca che ha avuto un campione più vasto è quella realizzata da Leonardi (2007). L'indagine, condotta nel 2005, ha verificato la recidiva degli affidati in prova al servizio sociale che hanno finito di scontare la misura nel 1998, prendendo in considerazione un campione di 8.817 persone. Egli ha cercato di approfondire il fenomeno della recidiva tra coloro che hanno beneficiato di una misura alternativa alla detenzione (quale l'affidamento in prova al servizio sociale) tra il 1998 e il 2005. I risultati hanno rilevato che i condannati ammessi all'affidamento in prova dallo stato di libertà hanno avuto un tasso di recidiva inferiore rispetto a chi era giunto alla misura dopo un periodo di carcerazione (Leonardi, 2007). I dati emersi sembrano

evidenziare alcuni fattori che incidono sul tasso di recidiva, quali l'età (maggiore è l'età, minore è la reiterazione del reato), il genere (gli uomini hanno tassi di recidiva maggiori rispetto alle donne), il tipo di reato (coloro che hanno problemi di alcol-tossicodipendenza sembrano tornare a delinquere con più frequenza), il periodo di tempo trascorso in carcere (gli affidati che accedevano alla misura dopo aver scontato parte della pena in carcere erano più facilmente recidivi rispetto a coloro che accedevano alla misura direttamente dalla libertà) (Leonardi, 2007).

3. LE CONDIZIONI DI LAVORO E IL RISCHIO BURNOUT PER GLI OPERATORI DI *PROBATION*

Nei Servizi alla persona si richiede spesso agli operatori di trascorrere la maggior parte del tempo lavorativo con le persone che si rivolgono al Servizio, focalizzando le relazioni di aiuto attorno ai problemi di quest'ultime (Maslach et al., 1996). Tuttavia, continuano gli autori (1996), le soluzioni ai problemi di vita dei clienti non sono sempre così scontate e a portata di mano, divenendo in molti casi frustranti anche per l'operatore che cerca di aiutare. In particolar modo, lavorare nel sistema penale e penitenziario richiede uno sforzo di grande portata emotiva che può generare stress ed esaurimento psico-fisico (Schaufeli e Peeters, 2000). La principale letteratura sul tema del burnout e delle condizioni lavorative dei *probation officers* è di origine americana ed europea. In particolare, i principali temi che emergono, e su cui ci si è focalizzati in base agli obiettivi della ricerca dottorale qui presentata, riguardano:

- il concetto di stress e burnout riferito agli operatori che svolgono una professione di aiuto;
- la misurazione della soddisfazione e della sofferenza lavorativa;
- le influenze che l'organizzazione di lavoro può avere sulle condizioni degli operatori.

3.1. STRESS E BURNOUT NELLE PROFESSIONI DI AIUTO: UNO SGUARDO AI *PROBATION OFFICERS*

Per quanto concerne il primo punto, lo stress lavorativo può essere definito come una particolare relazione tra il lavoratore e il suo contesto lavorativo (Schaufeli e Peeters, 2000); le caratteristiche tipiche che si manifestano durante i momenti di stress possono essere raggruppate in: psicologiche (insoddisfazione lavorativa, ansia,

burnout), fisiologiche (palpitazioni cardiache, elevata pressione sanguigna) e comportamentali (assenteismo, turnover, abuso di alcol o droga).

Il burnout, considerato come la risposta a un'esperienza lavorativa stressante (Holgate e Clegg, 1991), è definito come una sindrome di esaurimento emotivo, di depersonalizzazione e de-realizzazione personale, che può manifestarsi in tutte quelle professioni con implicazioni relazionali molto accentuate (Maslach et al., 1996). L'aspetto chiave della sindrome è la sensazione di non avere più risorse emotive e di non essere più in grado di dare il proprio contributo e supporto psicologico. Un'altra dimensione del burnout è la depersonalizzazione, che può portare gli operatori a pensare che i destinatari dell'aiuto meritino i guai e i problemi che li affliggono. Infine, il terzo aspetto della sindrome è la tendenza a considerarsi negativamente, soprattutto in riferimento al proprio lavoro con gli utenti. Un'altra definizione di burnout presente in letteratura la ritroviamo in Holgate e Clegg (1991), i quali lo definiscono come una sindrome di esaurimento emotivo e cinismo che si sviluppa frequentemente tra le persone che svolgono un "lavoro umano" e che riguarda un ritiro psicologico dal lavoro in risposta all'eccessivo stress. Le conseguenze del burnout si rilevano nell'elevato turnover degli operatori e nello stress debilitante. Anche Schaufeli e Peeters (2000) definiscono il burnout come una reazione allo stress di lungo periodo diffusa particolarmente tra i professionisti dell'aiuto, evidenziando i risultati di alcune ricerche empiriche a dimostrazione di come la sindrome da burnout si sviluppi attraverso stadi evolutivi nel tempo. Per la misurazione del burnout sono state suggerite diverse scale, tra le quali si possono ricordare *The active and passive indexes of burnout* di Gillespie (1981), *The Gillespie-Numerof Burnout Inventory* (GNBI) di Gillespie e Numerof (s.d.). Attualmente il *Maslach Burnout Inventory* (MBI) – messo a punto da Maslach e Jackson (1981) – rappresenta l'indicatore maggiormente impiegato, sia a scopi di ricerca che operativi, per identificare le dimensioni psicologiche alla base della sindrome (Sirigatti et al., 1988). Questa scala ha l'obiettivo di valutare le tre componenti della sindrome da burnout, vale a dire l'esaurimento emotivo, la depersonalizzazione e la realizzazione personale. La MBI è costituita da 22 item, suddivisi a loro volta in tre sottoscale costituite da frasi riguardanti i propri sentimenti e attitudini personali (Maslach et al., 1996). Originariamente era rivolto alle professioni di aiuto, ovvero quelle mansioni che contemplanano una notevole interazione emotiva tra

l'operatore e l'utente ma nel tempo il suo utilizzo si è ampliato verso tutti quei lavori e professioni che richiedono un costante contatto con il pubblico o con persone in stato di bisogno; la scala è stata, quindi, sperimentata in diversi contesti lavorativi, anche fra il personale di custodia nelle istituzioni segreganti e riabilitative, riscontrando successo solo a determinate condizioni di utilizzo (Maslach et al., 1996). In particolare, le ricerche effettuate per validare il MBI a livello internazionale sono state condotte in campo educativo (Iwanicki e Schwab, 1981; Belcastro, Gold, 1983), mentre in Italia la prima somministrazione è avvenuta con un gruppo di infermieri (Sirigatti et al., 1988) e successivamente in campo scolastico. Le ricerche condotte nel nostro Paese evidenziano, tuttavia, alcuni limiti nel MBI dovuti a un diverso contesto socio-culturale e linguistico rispetto a quello dove è stato ideato (Sirigatti et al., 1988).

Volendo approfondire maggiormente la letteratura sul tema dello stress e burnout, possiamo focalizzare le ricerche che si sono occupate di indagare le cause e gli effetti che la sindrome può avere sugli operatori che si occupano di persone sottoposte a misure limitative della libertà personale (chiamati *probation and parole officers* in campo internazionale e assistenti sociali/operatori sociali in Italia). La maggior parte delle ricerche in questo campo hanno come focus i *correctional officers*, ossia gli agenti di polizia penitenziaria e il personale che lavora all'interno del carcere. Infatti, numerosi studi hanno cercato di studiare la soddisfazione lavorativa della polizia e del personale carcerario, ma pochi hanno indagato questi concetti all'interno dei Servizi che si occupano di reinserimento sociale (Getahun et al., 2008). La letteratura, soprattutto nel contesto americano, ha evidenziato che i *correctional officers* hanno alte probabilità di sviluppare stress e altri disturbi (Viotti, 2016). Uno dei primi ricercatori che si è occupato del tema del burnout nei Servizi di *probation* è stato Whitehead (1986): nelle sue ricerche egli ha riscontrato che gli operatori di *probation* hanno alti livelli di stress, in particolare coloro che svolgono questo lavoro già da alcuni anni (Lewis et al., 2012). Nel 2012 (Lewis et al.) è stata condotta una ricerca volta a indagare l'impatto che i carichi di lavoro hanno sugli operatori in termini di stress e burnout. I risultati hanno evidenziato che eventi lavorativi stressanti hanno determinato disturbi traumatici maggiori rispetto agli operatori che non avevano vissuto le medesime situazioni (Lewis et al., 2012). Inoltre, tra i principali fattori di rischio troviamo: la compilazione di

pratiche burocratiche, non avere tempo sufficiente per svolgere quanto richiesto, incertezza rispetto agli esiti degli interventi, preoccupazioni (Lewis et al., 2012); cause aggiuntive di stress possono essere rilevate anche nella pressione politica rispetto al raggiungimento degli obiettivi fissati, raccomandazioni normative, la mancanza di supporto da parte dell'organizzazione, il salario basso, l'alto numero di casi in carico (Lewis et al., 2012). Come sostengono Lewis, Lewis e Garby (2012), quello che preme evidenziare è che la fonte di stress è spesso dovuta a meccanismi interni all'organizzazione di appartenenza e non alla relazione con l'utenza. Anche Gonzales, Schofield e Hart (2005) hanno condotto una ricerca volta a sottolineare i principali motivi di stress per i *probation* e i *parole officers*: l'alto numero di casi in carico, la grande quantità di carte da compilare e le scadenze, spesso ingestibili. Oltre a questi, gli autori evidenziano altri fattori stressanti, tra cui problemi relazionali con il proprio superiore, i bassi salari e la mancata possibilità di fare carriera (Gonzales et al., 2005). Come si può evincere, le ricerche sono volte per la maggior parte a indagare i fattori di rischio, ma non considerano eventuali strategie per far fronte agli eventi stressanti. A tal proposito Schaufeli e Peeters (2000) individuano alcune strade, come ad esempio, il supporto agli operatori nello sviluppare abilità di *coping* efficaci e il cambiamento del contesto lavorativo. Gonzales, Schofield e Hart (2005) mettono in luce le diverse strategie che gli operatori utilizzano per far fronte allo stress: molti si assentano dal lavoro per malattia, altri chiedono il cambio di ruolo o mansione, altri ancora fanno richiesta di pensionamento anticipato; ve ne sono alcuni, al contrario, che utilizzano strategie più "salutari" per combattere lo stress, quali l'attività fisica, il confronto con gli altri colleghi o lo sfogo personale con la propria famiglia (Gonzales et al., 2005). In Italia, Viotti (2016) ha condotto una ricerca che ha coinvolto 28 agenti di polizia penitenziaria attraverso interviste durante l'orario di lavoro. I risultati mostrano che questi operatori penitenziari sono ad alto rischio di stress a causa del senso di impotenza esperito di fronte alle persone ristrette che vivono in condizioni detentive degradanti. Il sistema penitenziario italiano, infatti, investe molto nel raggiungimento degli obiettivi di sicurezza, ma ben poco nella formazione e sviluppo di competenze relazionali, cosa che, al contrario, potrebbe contribuire a ridurre il senso di stress e insoddisfazione lavorativa (Viotti, 2016). In riferimento ai *probation officers*, le ricerche sono poco recenti e poco numerose (Holgate e Clegg, 1991; Whitehead, 1986; Whitehead, 1987;

Sigler, 1988). Holgate e Clegg (1991) hanno condotto una indagine attraverso la somministrazione di un questionario, i cui risultati mostrano che le conseguenze della sindrome da burnout sono serie. La relazione con l'utente non è considerata motivo di esaurimento emotivo (a differenza di altre ricerche in contesti diversi), quanto piuttosto sono i fattori organizzativi a essere considerati determinanti nello sviluppo del burnout (Whitehead, 1987; Holgate e Clegg, 1991; Lewis et al., 2012). Nel 2012 (Lewis et al.) è stata condotta una ricerca volta a indagare l'impatto che i carichi di lavoro hanno sugli operatori in termini di stress e burnout. I risultati hanno evidenziato che eventi lavorativi stressanti hanno determinato disturbi traumatici maggiori rispetto agli operatori che non avevano vissuto le medesime situazioni (Lewis et al., 2012).

3.2. LA SODDISFAZIONE E LA SOFFERENZA LAVORATIVA DEGLI OPERATORI DI *PROBATION*

Come sostenuto da Vogelvang, Clarke, Weiland, Vosters e Button (2014), il lavoro sociale con le persone che si trovano sottoposte a misure limitative della libertà personale presenta molte criticità. La prima si può riscontrare nella difficoltà di dover continuamente fare i conti con una società in cui i reati e le ingiustizie sono frequenti, con la necessità di avere qualcuno che si prenda cura delle vittime e delle persone vulnerabili. Il lavoro di *probation* è critico anche in relazione al reo, dal momento che porta con sé la missione di supportare l'offensore in un processo di cambiamento. La *probation* è, inoltre, critica in riferimento all'operatore sociale stesso poiché si trova spesso di fronte a reati gravi e rei pericolosi, manipolativi o aggressivi. Infine, in molti Paesi anche l'organizzazione di lavoro può essere fonte di criticità nel momento in cui esercita pressioni sui propri lavoratori, dovute ad alte aspettative in termini di risultati e tagli alle risorse (Vogelvang et al., 2014). Le difficoltà incontrate dagli operatori di *probation* rappresentano un importante tema su cui si focalizza la letteratura internazionale, introducendo i concetti di soddisfazione lavorativa e sofferenza lavorativa. A tal proposito, Getahun, Sims e Hummer (2008) hanno condotto una ricerca volta a misurare la soddisfazione lavorativa degli operatori del sistema penale e penitenziario. Quest'ultima, secondo gli autori, si riferisce al grado con cui il contesto lavorativo incontra i bisogni e i valori dei lavoratori e la risposta individuale a tale contesto (Getahun et al., 2008, p. 1). I risultati rilevati nelle ricerche relative alla polizia

penitenziaria, o *correctional officers*, possono essere riscontrati anche tra gli operatori sociali di *probation*, dal momento che queste professionalità hanno elementi di comunanza; inoltre, la letteratura suggerisce che i lavoratori, in generale, sono molto più soddisfatti del proprio lavoro quando si sentono riconosciuti per quello che fanno e sentono di poter avere l'opportunità di contribuire allo sviluppo delle politiche e dell'organizzazione. La ricerca condotta da Getahun, Sims e Hummer ha coinvolto circa 104 operatori di una contea statunitense attraverso la somministrazione di un questionario via e-mail. I dati raccolti sembrano evidenziare una correlazione tra soddisfazione lavorativa, anzianità di servizio ed età: i lavoratori possono infatti accedere al pensionamento anticipato dopo almeno vent'anni di servizio, il che contribuisce ad aumentare la soddisfazione tra i lavoratori più anziani; il 49% crede che le opportunità di mobilità e carriera siano molto limitate, mentre l'84% ritiene che gli operatori più meritevoli non siano adeguatamente riconosciuti. Questi fattori contribuiscono a diminuire il livello di soddisfazione lavorativa tra i più giovani (Getahun et al., 2008).

Parlare di sofferenza lavorativa, oltretutto di soddisfazione, è importante. Orsenigo (2012) individua tre ordini di ragioni: innanzitutto, i governi sono sensibili alle tematiche e spesso sollecitano a rilevare questi fenomeni, individuare le cause e intervenire; si possono poi ricavare fondi e finanziamenti volti ad avviare progetti per contrastare lo stress perché si pensa che far soffrire e affaticare non sia una buona cosa; infine, si crede che sia inutile, anzi controproducente, avere dipendenti, collaboratori, clienti, fornitori che soffrono, che stanno male. In ambito penitenziario vi è il rischio che la sofferenza inflitta alle persone condannate contagi, in un qualche modo, anche gli operatori penitenziari, siano essi direttori, poliziotti penitenziari, assistenti sociali, educatori, amministrativi o addetti alla reception. Come ben argomenta Ghetti (2012) la sofferenza nel sistema della giustizia riguarda gli utenti, gli operatori impegnati in prima linea nel rapporto con l'utenza, l'organizzazione e i dirigenti. Infatti, la sofferenza di chi lavora a contatto con la sofferenza dei beneficiari dell'aiuto può risultare difficile da tollerare ed elaborare; e il compito degli operatori di avvicinarsi e supportare la sofferenza degli utenti può essere difficoltoso. Il lavoro degli operatori penitenziari comporta, inoltre, entrare in contatto con persone che nella vita hanno sperimentato

deprivazioni, lutti, violenze. Un'altra fonte di sofferenza per gli operatori è rappresentata dai cambiamenti cui l'organizzazione di lavoro va incontro e che richiedono di riformulare e ricostruire continuamente la propria identità: ne è un esempio il passaggio da C.S.S.A (Centro di Servizio Sociale per Adulti) a U.E.P.E (Ufficio di Esecuzione Penale Esterna), acronimo che rimanda alla caratteristica penitenziaria del servizio, mentre quello precedente sottolineava la caratteristica di servizio sociale (Ghetti, 2012). Infine, anche il dirigente/Responsabile del Servizio ha compiti ugualmente importanti, tra cui quello di mantenere le relazioni con gli altri livelli dell'organizzazione, gli organi superiori, e restituire al gruppo il senso delle decisioni da questi assunte, anche se a volte incomprensibili (Ghetti, 2012). Altre fonti di stress e malcontento nel lavoro dell'esecuzione penale possono derivare dall'essere scarsamente considerati e sottopagati, dall'aver poche risorse a disposizione e poche opportunità di carriera, oltre a diffusi conflitti di ruolo e ambiguità del sistema (Holgate e Clegg, 1991). Nella ricerca condotta da Holgate e Clegg negli Stati Uniti è emerso che spesso la poca chiarezza dei ruoli e lo scarso coinvolgimento degli operatori di campo nelle decisioni organizzative sono fonte di stress e malcontento (Holgate e Clegg, 1991). A fronte delle criticità e sofferenze connaturate al lavoro nel sistema penale e penitenziario, Vogelvang, Clarke, Weiland, Vosters e Button (2014) introducono il concetto di resilienza, intesa come la capacità dei soggetti e delle organizzazioni di attingere alle proprie risorse e competenze individuali, collettive e istituzionali, in modo da far fronte e adattarsi ai cambiamenti e alle sfide che si presentano in un contesto lavorativo critico. Gli autori hanno condotto una ricerca rivolta ai *probation officers* olandesi con l'obiettivo di valutare quali fattori e buone prassi influenzino la resilienza degli operatori. La ricerca è stata condotta con 162 *officers* attraverso la somministrazione di un questionario on-line, seguita da focus-group volti a indagare in profondità quanto emerso dai questionari. I rispondenti affermano che non è la relazione con l'utente ma il contesto organizzativo a minare la capacità resiliente nei momenti di maggior tensione. Inoltre, la collaborazione con i colleghi è fondamentale per poter affrontare le difficoltà. In definitiva, la resilienza degli operatori è minacciata, ma anche supportata e rafforzata, dall'organizzazione di lavoro, così come anche dalle caratteristiche personali del lavoratore (Vogelvang et al., 2014). Fortemente connesso alla sofferenza, la letteratura evidenzia il concetto di rischio. Il tema delle minacce e

delle aggressioni subite dal personale di servizio sociale nell'operatività professionale quotidiana appare essere di forte e attuale interesse sia per il servizio sociale professionale in generale sia in particolare per coloro che operano presso l'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia. In Svezia è stata condotta una ricerca volta a mettere in luce come gli operatori utilizzano il concetto di "rischio", attraverso interviste individuali e focus-group. In particolare, dai risultati emerge una differenza tra i *probation officers* e la loro organizzazione di lavoro: mentre le istituzioni richiedono la definizione del rischio in termini di deterrenza, recidiva, pericolo, gli operatori sociali, anche per il loro background culturale e formativo, spesso declinano il concetto di rischio in termini di "bisogni", dal momento che i due sono strettamente connessi (Persson e Svensson, 2011). La capacità di gestione di relazioni professionali complesse, dei conflitti, ma anche la capacità di prevenire le aggressioni in presenza di situazioni di rischio, non è solo compito del singolo operatore ma responsabilità dell'intera organizzazione. Le minacce, le aggressioni, la paura e lo stress che ne può conseguire, sono elementi da mettere in conto nell'attività professionale dell'operatore. In Italia, ad oggi, mancano strumenti specifici per valutare il rischio nel sistema dell'esecuzione penale. Nel 2010 è stata condotta una ricerca attraverso un questionario on-line inviato agli U.E.P.E. capoluogo di Regione, (Galavotti, 2012). Il 50% degli intervistati ha risposto di aver subito più minacce nel corso della propria carriera lavorativa, soprattutto negli U.E.P.E. del Sud Italia. Dalla ricerca è anche emersa la tendenza dell'organizzazione, e degli operatori stessi, a sottostimare gli eventi critici, se non in presenza di gravi danni lesivi, adottando procedure nell'immediato, come il trasferimento del fascicolo, mai soffermandosi, se non raramente, sull'analisi delle caratteristiche oggettive o soggettive della relazione tra il condannato e l'operatore (Galavotti, 2012). Galavotti (2012), inoltre, evidenzia che il 29% degli intervistati ha vissuto sentimenti di paura che si sono protratti a lungo e hanno influenzato la loro vita lavorativa, personale e di relazione; il 14% degli intervistati ha dichiarato di aver riportato stati d'ansia, stress, disturbi del sonno, aumento delle difese personali, depressione. Come sostiene Ghetti (2012), in questi ultimi tempi le condizioni della società esterna e le difficoltà connesse alla crisi economica contribuiscono a far sorgere criticità: nell'esecuzione penale, pur trattandosi di un ambiente lavorativo in cui il posto di lavoro è "sicuro", l'incertezza dell'ambiente esterno si ripercuote nel clima

organizzativo: malcontento, incomprensione e intolleranza reciproca rischiano a volte di diventare diffusi.

3.3. L'ORGANIZZAZIONE DI LAVORO E LE RIPERCUSSIONI SUI *PROBATION OFFICERS*

I *social workers* sono storicamente legati a organizzazioni e istituzioni sociali, per cui ogni azione professionale ha una dimensione sociale (comunitaria, istituzionale, organizzativa). Come sostiene Gui (2009), le strutture organizzative conformano il lavoro degli operatori, ed essi stessi si rendono conformi tra loro, dando all'organizzazione una meta-identità. La letteratura sul tema, oltre a evidenziare come il clima organizzativo può influire sui livelli di soddisfazione o stress lavorativo (Whitehead, 1987; Holgate e Clegg, 1991; Getahun, et al., 2008; Vogelvang et al., 2014), illustra anche come il setting fisico-culturale influenza le prassi operative e l'agire professionale (Phillips, 2014). Seguendo l'approccio drammaturgico di Goffman (1969), ogni attore indossa diverse maschere (o recita in una varietà di spettacoli) a seconda del contesto in cui si trova e del pubblico che ha di fronte. Per studiare come l'architettura del contesto lavorativo esercita influenza sui lavoratori, in particolare sui *probation officers*, è stata condotta una ricerca attraverso l'osservazione continuativa per sei mesi di un ufficio di *probation* nel nord dell'Inghilterra (Phillips, 2014). I risultati mostrano che nel contesto lavorativo si crea un "palcoscenico", ossia l'ufficio dove vengono condotti i colloqui e si sviluppano le principali relazioni con i destinatari del Servizio, e un "back-stage", vale a dire lo spazio riservato a soli operatori, dove vengono scambiate riflessioni e opinioni riferite agli utenti in carico. Anche Persson e Svensson (2003) individuano due logiche di fondo nei Servizi di *probation*: quella organizzativa e quella professionale. Essi analizzano le interazioni tra gli operatori e l'organizzazione di lavoro, spesso riscontrando distanza di obiettivi, in particolare il fine del bisogno e dell'aiuto per i primi e quello del controllo e del rischio di recidiva per la seconda. In Belgio, Bauwens (2009) ha studiato i cambiamenti organizzativi nei *probation offices* individuando, come in Gran Bretagna, una forte tendenza al managerialismo e al controllo; al contrario, invece, di Inghilterra e Galles, dove si è potuto riscontrare un passaggio da un approccio maggiormente centrato sul lavoro sociale a uno orientato alla punizione, in Belgio la cultura organizzativa non ha avuto

rilevanti ripercussioni sulle modalità di lavoro con gli utenti (Bauwens, 2009). Il rapporto tra operatori e organizzazione è considerato importante anche da Galavotti (2012), per la possibilità di offrire agli assistenti sociali efficaci strumenti per poter affrontare eventi critici, come le minacce e aggressioni sul luogo di lavoro. Infatti, il coinvolgimento attivo delle persone è il primo passo per avviare processi di cambiamento positivi che perdurano nel tempo (Galavotti, 2009).

3.4. I SERVIZI DI PROBATION COME *BREAKING-NEWS*

Nello stabilire quali siano i risultati desiderati da raggiungere e come far fronte alle difficoltà dovute alla mancanza di risorse un ruolo cruciale è rivestito dai mezzi di comunicazione di massa (DeMichele, 2007; Paparozzi, DeMichele, 2008;). Le inefficienze del sistema di *probation* possono diventare il centro d'attenzione dei *mass-media*, dal momento che le cattive notizie e le cose che non vanno aumentano gli ascolti e piacciono al pubblico (DeMichele, 2007). Come sostiene DeMichele (2007), difficilmente si sente alla tv o alla radio il racconto di come un operatore sia stato competente ed efficiente nel portare a termine gli obiettivi prefissati. Inoltre, continua l'autore, ci sono pochissime notizie volte a evidenziare le capacità di un autore di reato di riscattarsi e cambiare la propria vita, mentre per la maggior parte i *mass-media* raccontano di persone sotto supervisione che sono riusciti a ricommettere reato uccidendo qualcuno o violentando qualcun altro. Una modalità per far fronte a ciò che viene raccontato dai mezzi di comunicazione di massa, non sempre in maniera realistica, potrebbe essere il mostrare e pubblicare i risultati raggiunti, in modo da rendere migliore l'immagine pubblica del sistema di *probation* (Paparozzi e DeMichele, 2008). Gli operatori soffrono per il fatto che il loro lavoro passa sempre attraverso ciò che viene rappresentato dai *mass-media*, dai politici e dall'immaginario collettivo, senza avere la possibilità di replicare che dalle loro attività lavorative quotidiane si ottengono maggiori benefici piuttosto che svantaggi (Paparozzi e DeMichele, 2008). A dimostrazione di ciò Paparozzi e DeMichele (2008) utilizzano il paragone con la medicina e l'aviazione: i fallimenti in campo sanitario non definiscono la professione medica come inutile e fallimentare, dal momento che ci sono numerose evidenze empiriche, ricerche e dati che supportano l'efficacia della pratica professionale; allo stesso modo, gli aeroplani che hanno incidenti non alterano l'immaginario collettivo

rispetto all'utilità di avere dei piloti e degli aerei. È risaputo che i mass-media cercano notizie insolite e sensazionali, non ciò che è abitudinario, per questo tendono a non pubblicare storie a lieto fine in cui gli operatori di *probation* hanno lavorato bene (Paparozzi e DeMichele, 2008). Per questo motivo, diventa importante anche per i Servizi di *probation* sapere rendere pubblici i risultati che testimoniano il valore della professione, in modo da mitigare gli effetti negativi prodotti sull'immaginario collettivo dai fallimenti nei percorsi di supervisione (Robinson, 2003).

Capitolo quarto

LA RICERCA EMPIRICA

Nel presente capitolo saranno presentati i risultati della ricerca dottorale svolta, dopo aver illustrato la metodologia utilizzata. Occorre preliminarmente precisare che un'ampia parte del lavoro è stata dedicata alla ricognizione e comprensione del background organizzativo e culturale di sfondo, attraverso il reperimento e lo studio del materiale bibliografico inerente alcune aree tematiche fondamentali per il progetto di ricerca (i carichi di lavoro nell'U.E.P.E., le attività dell'assistente sociale che si occupa di esecuzione penale esterna e i vissuti connessi) e di difficile reperimento per chi non fa parte dell'amministrazione penitenziaria. Infatti, il materiale consultato consiste in buona parte in circolari, linee operative e ipotesi di ricerca non pubblicate che sono a disposizione soltanto dell'amministrazione. È stato pertanto fondamentale poter avere l'appoggio di alcuni funzionari e dirigenti che hanno saputo orientare il ricercatore nella consultazione e conoscenza del materiale necessario ai fini della ricerca svolta. In un secondo momento sono stati letti e analizzati i documenti e dati quantitativi messi a disposizione sulle attività del servizio sociale in ambito penitenziario. A tal fine sono stati reperiti dati statistici, utilizzando principalmente le fonti on-line del Ministero della Giustizia.

Ai fini di una migliore contestualizzazione dell'ambito di ricerca, occorre specificare che l'oggetto di indagine del presente progetto è costantemente in evoluzione. Nel nostro Paese le ricerche riguardanti il lavoro dell'assistente sociale negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna sono limitate⁷⁹; per citare sinteticamente i principali studi nazionali, già approfonditi nel capitolo riguardante la rassegna della letteratura, è possibile fare riferimento alle seguenti aree di ricerca specifiche per il lavoro sociale italiano: le trasformazioni della *probation* in Europa (Ciarpi, Turrini Vita, 2015), la crisi del welfare state in relazione al sistema penale-penitenziario, la cultura del controllo e le risorse degli assistenti sociali che operano nel settore penitenziario (Cellini, 2013), i rischi per gli operatori dell'esecuzione penale esterna (Galavotti,

⁷⁹ Per un approfondimento si veda il capitolo riguardante la rassegna della letteratura

2012), le risorse di reti sociali che collaborano con gli U.E.P.E. (Frudà, 2006), l'efficacia dell'esecuzione penale esterna sul rischio di recidiva (Santoro, Tucci, 2006; Torrente, 2008; Drago et al., 2007; Leonardi, 2007; Ficco Regina et al., 2009). Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha a disposizione anche alcuni dati quantitativi riguardanti le misure in esecuzione, i provvedimenti conclusi, gli utenti in carico e il numero degli operatori coinvolti. Sono presenti, dunque, ricerche amministrative interne al Dipartimento, dal momento che l'amministrazione, data la rilevanza del tema, è continuamente impegnata a studiare nuove modalità di presa in carico degli utenti ammessi alla prova o a misure alternative alla detenzione per rendere più efficiente il lavoro degli Uffici competenti. Con la sola finalità di rendere testimonianza dei lavori sui quali l'amministrazione penitenziaria è impegnata, in relazione a ciò che interessa nel presente lavoro, è possibile citare come esempio due progetti promossi negli anni passati dal Provveditorato della Regione Lombardia, anche se alcuni dei dati raccolti sono stati rielaborati e presentati ai convegni ma mai pubblicati: il programma “*R.I.P.R.O.V.A. UEPE*” e il progetto “*Équipe Osservazione e Trattamento*”. Il primo programma fa riferimento a tre progetti condotti con obiettivi diversi: il progetto *DIAPASON*, che ha previsto la costituzione di un gruppo di lavoro composto dai 5 direttori degli U.E.P.E. della Lombardia e da 7 assistenti sociali, con l'obiettivo di costruire un sistema di valutazione dei carichi di lavoro professionali, al fine di renderli omogenei, unitari, oltre che più attendibili. Il secondo progetto è stato finalizzato alla stesura condivisa della Carta dei Servizi degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna della Lombardia. Il terzo progetto inserito nel programma di formazione “*R.I.P.R.O.V.A. UEPE*” è stato caratterizzato dalla finalità di attivare presso i singoli U.E.P.E. un miglioramento sia sul piano organizzativo sia sulla qualità del servizio, avviando meccanismi di partecipazione e promuovendo da parte del personale di servizio sociale un'analisi sull'agire operativo e sulla presa di consapevolezza del proprio agire professionale; in particolare, ci si è posti l'obiettivo di definire e ripensare i criteri da seguire nell'adozione degli strumenti per il progetto d'intervento e la stesura dell'indagine sociale. Il programma “*Équipe Osservazione e Trattamento*”, invece, è stato promosso con l'obiettivo di effettuare una valutazione della redazione della

relazione di sintesi e del programma trattamentale nonché dei risultati prodotti e la conseguente elaborazione di una ipotesi di miglioramento della stessa⁸⁰.

1. IL CONTESTO DI RICERCA: UN'ORGANIZZAZIONE IN CAMBIAMENTO

Prima di procedere nella presentazione del progetto di ricerca, pare utile presentare brevemente la nuova organizzazione del Ministero della Giustizia così come deriva dalle ultime normative, dal momento che i cambiamenti in atto nel sistema penale e penitenziario hanno influito notevolmente sui risultati conseguiti nel corso della ricerca.

1.1. LA NASCITA DEL DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ: LA NUOVA ARTICOLAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA⁸¹

Il Ministero della Giustizia costituisce il centro propulsore della politica giudiziaria del governo. Oltre ad occuparsi dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, espleta funzioni amministrative strettamente connesse alla funzione giurisdizionale sia nel campo civile che penale, quali: la gestione degli archivi notarili, la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, l'amministrazione del casellario, la cooperazione internazionale in materia civile e penale, l'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica. L'Ufficio legislativo, posto alle dirette dipendenze del Ministro, provvede allo studio e alla proposta di interventi normativi nel settore di competenza. Per volere del Ministro vengono istituite, di volta in volta, commissioni di studio che hanno il compito di analizzare specifiche materie per nuove proposte di legge.

⁸⁰ I risultati del programma sono stati presentati durante il Seminario di studio “*L'attività dell'équipe di osservazione e trattamento*” tenutosi il 16 giugno 2010 presso l'Università degli Studi Milano Bicocca.

⁸¹ Fonte: Ministero della Giustizia, 2016



Figura 4.1: organigramma del Ministero della Giustizia prima del Regolamento del 15/06/2015. Fonte: Ministero della Giustizia, 2016

In riferimento al settore penitenziario, prima del D.P.C.M. 15 giugno 2015 n. 84, “Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche”, il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria era distinto dal Dipartimento per la Giustizia Minorile, il quale si occupava delle problematiche giuridiche nell’ambito minorile sia riguardo ai ragazzi autori di illeciti penali che vittime dei reati in maniera distinta rispetto al settore degli adulti autori di reato, di competenza del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria. Quest’ultimo svolgeva compiti di attuazione della politica dell’ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti, nonché di amministrazione del personale penitenziario e di gestione dei supporti tecnici necessari. In particolare, il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria provvedeva:

- allo svolgimento dei compiti inerenti all’esecuzione della misura cautelare della custodia in carcere, delle pene e delle misure di sicurezza detentive, delle misure alternative alla detenzione;

- all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati e internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione;
- al coordinamento tecnico operativo e alla direzione e amministrazione del personale penitenziario, nonché al coordinamento tecnico-operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'Amministrazione;
- alla direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del Dipartimento medesimo.

In riferimento all'esecuzione della pena extramuraria, gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna erano alle dipendenze della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna. Istituita con il D.P.R. n. 55 del 6 marzo 2001, la Direzione Generale si articolava in:

1. Segreteria
2. Ufficio Primo: Analisi, programmazione, indirizzo e controllo
3. Ufficio Secondo: Coordinamento operativo

Essa aveva compiti di indirizzo e coordinamento delle attività degli U.E.P.E. per facilitare il reinserimento sociale dei condannati in esecuzione penale esterna che scontano la pena con misure alternative alla detenzione, curava i rapporti con la magistratura di sorveglianza, gli enti locali, con enti pubblici e privati, con le organizzazioni del volontariato, del lavoro e delle imprese. Inoltre, nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria erano costituiti gli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna che nel proprio distretto svolgevano (e tuttora svolgono) compiti di coordinamento e controllo sull'esecuzione delle direttive di uniformità impartite dalla Direzione Generale o dal Provveditorato stesso. Infine, attraverso l'Osservatorio delle misure alternative, la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna curava l'elaborazione e la diffusione delle informazioni statistiche sulle misure alternative alla detenzione, sulle sanzioni di comunità e sulle attività degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna. La Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna è stata soppressa nel 2015 a seguito di una nuova riorganizzazione. Le sue competenze sono state assunte dalla Direzione Generale per l'Esecuzione Penale Esterna e di Messa alla Prova costituita presso il nuovo Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità. A tal proposito, il 14 luglio 2015 è entrato in vigore il *“Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle*

dotazioni organiche” D.P.C.M. n. 84 (pubblicato in G.U. n. 148 del 29 giugno 2015). Si tratta di una riforma che, nelle intenzioni del legislatore, cerca di rispondere al criterio di conciliare una necessaria riorganizzazione degli apparati amministrativi del ministero con il contenimento della spesa di gestione tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio. La riforma consiste in una profonda e incisiva opera di ristrutturazione e semplificazione fondata su un principio ispiratore di fondo: aumentare l’efficienza, l’efficacia e la trasparenza dell’azione amministrativa attraverso una riqualificazione delle risorse disponibili anche attraverso l’eliminazione di duplicazioni di funzioni e gestioni e alla creazione di un unico centro competente in materia di acquisti e spese. La ristrutturazione del Ministero prevede una diminuzione dei dirigenti, con un risparmio stimato di circa 65 milioni di euro. La riorganizzazione del Ministero della Giustizia persegue 5 obiettivi⁸²:

1. rendere la struttura del Ministero compatibile con le prescrizioni in materia di riduzione della spesa pubblica succedutesi dal 2006 ad oggi;
2. innovare e completare il decentramento delle funzioni amministrative di competenza del Ministero;
3. avviare un processo di unificazione e razionalizzazione della gestione dei beni e dei servizi di tutte le articolazioni ministeriali, in un’ottica di maggiore efficienza e risparmio per l’Amministrazione;
4. rendere la struttura del Ministero più efficace e con maggiori livelli di specializzazione e competenza, favorendo, nel contempo, l’integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico;
5. connotare lo statuto regolamentare in funzione delle fondamentali istanze di maggiore effettività delle garanzie in tema di privacy delle persone coinvolte nell’azione amministrativa, trasparenza e prevenzione della corruzione.

Per perseguire gli obiettivi indicati si è tenuto presente il principio di fondo di procedere all’eliminazione delle duplicazioni delle strutture organizzative ove esse hanno competenze omogenee, ritenendo funzionale a un maggiore efficienza la concentrazione presso un unico ufficio delle stesse.

⁸² Fonte: Ministero della Giustizia, 2016.

Sotto altro profilo, si è tenuta presente l'esigenza di attuare una valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, come quello dell'esecuzione penale esterna, procedendo anche in questo caso a una concentrazione delle relative competenze attribuite finora a uffici appartenenti ad articolazioni dipartimentali differenti. Fino all'approvazione del nuovo Regolamento, infatti, gli U.E.P.E. erano sotto le dipendenze del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, rappresentando un'articolazione differente rispetto all'ex Dipartimento per la Giustizia minorile, che aveva competenza soltanto sull'esecuzione penale nei confronti di minorenni autori di reato. Novità di rilievo è, dunque, la ridefinizione delle funzioni del Dipartimento per la Giustizia Minorile a cui viene assegnata anche l'esecuzione di tutte le misure alternative e le sanzioni sostitutive alla detenzione in carcere, adottando così una moderna struttura di controllo della cosiddetta *probation*, secondo i più avanzati modelli europei.

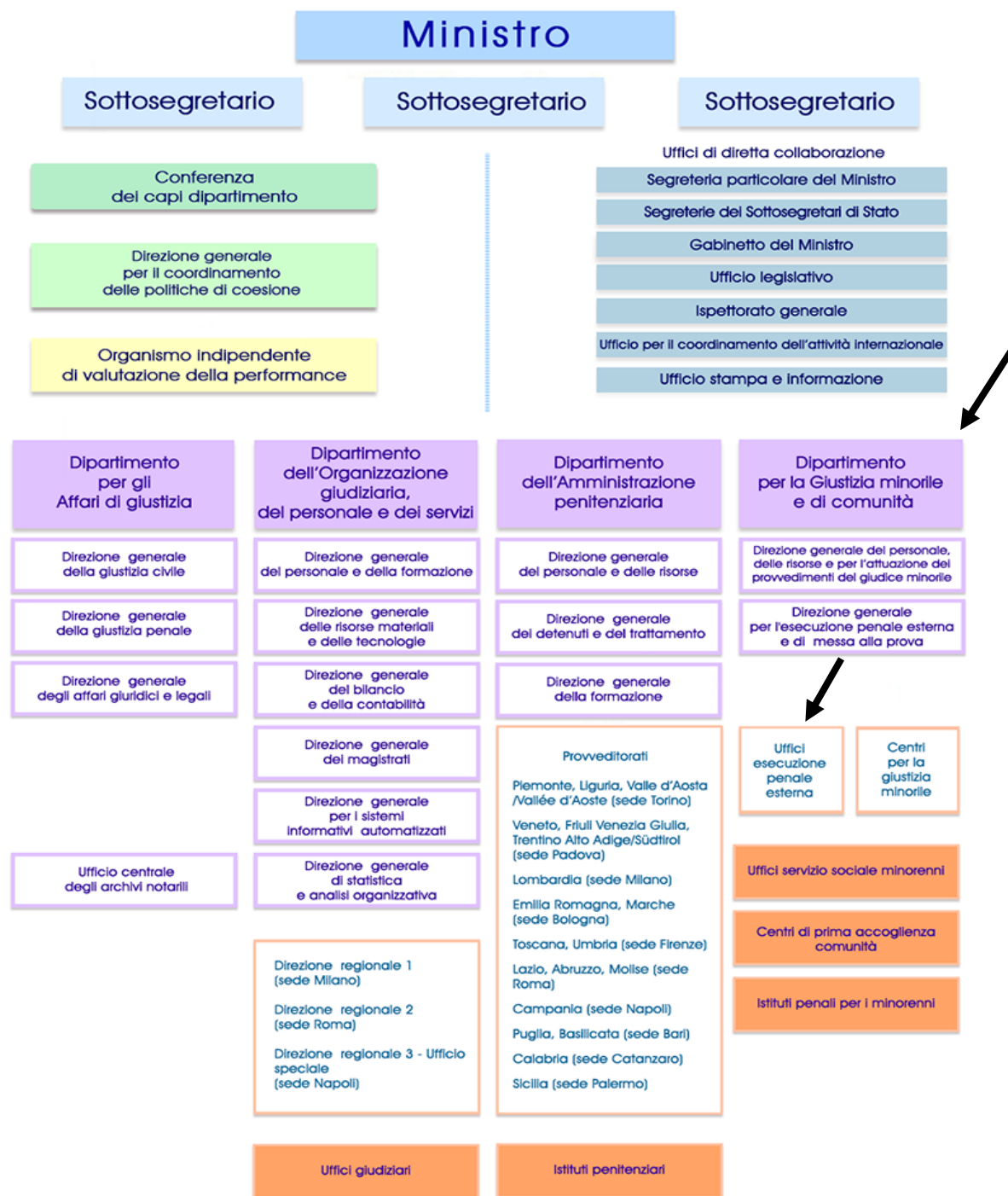


Figura 4.2: organigramma del Ministero della Giustizia dopo l'approvazione del Regolamento del 15/06/2015. Fonte: Ministero della Giustizia, 2017

Il nuovo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità realizza una chiarificazione e semplificazione del sistema dell'esecuzione penale, non senza rilievi problematici.

1.1.1. LA RIFORMA DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E IL PUNTO DI VISTA DEGLI ASSISTENTI SOCIALI

A proposito della riorganizzazione del Ministero della Giustizia si è pronunciato il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali⁸³, il quale, seppur riconoscendo la sensatezza della riforma nella nuova prospettiva delle sanzioni di comunità, ritiene che essa presenti alcune limitazioni che necessitano di una riflessione più approfondita:

- l'accorpamento sotto un unico Dipartimento porta a un mancato riconoscimento delle funzioni e della specializzazione del settore minorile e del settore adulti;
- oltre a ciò, le risorse umane e materiali ad oggi assegnate ai Dipartimenti sono insufficienti: il nuovo sistema di *probation* per adulti e minorenni necessita di essere dotato di strumenti adeguati ai numerosi e impegnativi compiti a cui è chiamato a rispondere;
- infine, la denominazione scelta per il nuovo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità non tiene nella giusta considerazione il riferimento all'area adulti che dalla denominazione risulta certamente chiaro per gli "addetti ai lavori" ma fuor di dubbio meno all'esterno.

1.1.2. LA RIFORMA DEL MINISTERO E LA CARENZA DI ORGANICO

Sulla stessa linea si muove la riflessione presentata da Mordegli in occasione degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale tenutisi all'inizio dell'anno 2016⁸⁴. Nella relazione esposta viene affermato che il D.P.C.M. n. 84/2015 di riorganizzazione del Ministero della Giustizia prevede profili di criticità in riferimento al funzionamento dell'intero sistema. Infatti, pur riconoscendo la centralità del servizio sociale che cura l'esecuzione penale esterna e la giustizia minorile, non viene tenuta adeguatamente in

⁸³ Cfr. la lettera riguardante «Segnalazioni del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche del Ministero della Giustizia"» del CNOAS, 2014

⁸⁴ Cfr. il Tavolo Tematico n. 15 – Operatori Penitenziari e Formazione (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_15.page)

conto la grave carenza numerica di assistenti sociali che si sta aggravando rapidamente in modo direttamente proporzionale allo sviluppo dell'area penale esterna. Le attività degli U.E.P.E. vengono svolte grazie a un contatto diretto con i detenuti, i condannati e imputati, questi ultimi destinati a crescere in modo esponenziale a seguito dell'introduzione dell'istituto della messa alla prova per adulti, anche se tale crescita non è accompagnata da un proporzionale aumento degli assistenti sociali, anzi, a causa del blocco del *turnover*, il personale in servizio si è ridotto drasticamente. Le riforme emanate non hanno previsto un'immediata integrazione delle risorse a favore degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, lasciando quindi gli Uffici in una fase di grande difficoltà operativa⁸⁵. Come mostrato nella *Relazione annuale al Parlamento in tema di messa alla prova* (Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, 2015), l'amministrazione penitenziaria ha subito nell'ultimo decennio consistenti tagli agli organici del personale; nel contempo, le risorse collocate a riposo non sono state reintegrate ma, al contrario, nel rideterminare le piante organiche a seguito della revisione della spesa, si è proceduto a tagliare il personale, incidendo sulle professionalità presenti negli U.E.P.E. senza tenere conto delle necessità presenti in tale settore. I dati messi a disposizione dalla Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna (2015) mostrano che nell'ultimo decennio la dotazione di personale è stata ridotta di 180 unità rispetto a quanto previsto in organico (attualmente il totale degli assistenti sociali è di 941 a fronte di circa 53.000 utenti). Nel contempo, anche grazie alle nuove previsioni di legge, gli adempimenti amministrativi sono diventati sempre più numerosi: alle tradizionali attività di gestione delle misure alternative e di collaborazione con gli istituti penitenziari, si sono aggiunti gli adempimenti richiesti per l'esecuzione dei lavori di pubblica utilità, secondo quanto previsto dalla normativa del Codice della Strada e in materia di stupefacenti, e in ultimo la messa alla prova per adulti. Molto diversa è la situazione negli altri Paesi europei, dove vengono investite nei servizi di *probation* risorse ingenti. Le statistiche pubblicate dal report Space II (Aebi, Chopin, 2016) mostrano che in Italia gli operatori penitenziari (assistenti sociali e

⁸⁵ Si tenga presente la recentissima novità del 09 febbraio 2018 riguardante l'emanazione di un bando di concorso pubblico da parte del Ministero della Giustizia per l'assunzione a tempo indeterminato di 250 assistenti sociali per gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna. Tale integrazione di personale non era prevista nel momento in cui è stata effettuata la ricerca dottorale qui presentata.

personale educativo) sono 3,3 ogni 100.000 abitanti (per un totale di 2.019 persone), un valore ancora inferiore rispetto alla pur non elevata mediana europea (5,6). Nel Regno Unito, il 27% della dotazione di personale dell'amministrazione penitenziaria è assegnata ai servizi di *probation*, in Francia la quota è pari all'11%, in Italia solo il 3%. (Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, 2015). Altro punto di criticità è dato dalla carenza di personale anche a livello dirigenziale: infatti, pur essendo previste 39 unità⁸⁶, attualmente ne sono in servizio 34 (Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, 2015), di conseguenza alcune sedi dirigenziali italiane risultano prive di un titolare, costringendo i dirigenti residui ad assumere incarichi di missione presso le altre sedi, creando difficoltà nella normale conduzione delle strutture periferiche. Per far fronte a tale problema, il Ministero della Giustizia negli ultimi mesi sta cercando nuove modalità di risposta, seppur ritenute da Mordegli (Stati Generali, 2016) comunque critiche, attraverso l'assunzione di liberi professionisti con contratto a progetto, sicuramente non sufficienti a rispondere al reale fabbisogno, vincolate alle risorse presenti e destinate a esaurirsi con l'estinzione dei fondi a disposizione.

1.1.3. L'INQUADRAMENTO CONTRATTUALE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI NELL'AREA PENALE ESTERNA

Un altro aspetto di criticità è rappresentato dalla necessità di rivedere l'ordinamento giuridico e contrattuale di riferimento degli assistenti sociali negli U.E.P.E.. Quest'ultimo aspetto trae origine dalla stretta collaborazione tra gli assistenti sociali e le altre figure penitenziarie sottoposte ai medesimi rischi ma con trattamenti giuridici ed economici diversificati con alcune disparità (ad esempio, il Corpo di Polizia Penitenziaria e gli psicologi). Al cuore del nuovo sistema, infatti, si trova il lavoro svolto dal personale penitenziario e, in particolare, dagli assistenti sociali che garantiscono l'esecuzione dei provvedimenti di giustizia integrando la propria attività con quella della magistratura, delle altre professionalità del trattamento, delle forze di polizia e delle altre agenzie pubbliche (in particolare degli enti locali e delle aziende sanitarie, enti privati e del volontariato presenti nella comunità). A tutela del giusto riconoscimento professionale a livello internazionale troviamo anche la

⁸⁶ Cfr. il D.P.C.M. del 31 gennaio 2012, *Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*.

Raccomandazione (2010)¹ *Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation*, la quale ha ribadito alcuni principi molto importanti, tra cui: “ (...) *I servizi di probation beneficiano di uno status e di un riconoscimento adeguato alla loro mission e sono dotati di risorse sufficienti*”. Più precisamente, “ (...) *La struttura , lo status e le risorse dei servizi di probation devono corrispondere al volume dei compiti e delle responsabilità che ad essi sono affidati e devono riflettere l'importanza del servizio pubblico che assicurano*”; ancora più esplicita risulta la regola 33: “*La remunerazione, i benefici sociali e le condizioni di impiego del personale devono essere in rapporto con lo status della professione e devono corrispondere alla natura gravosa del lavoro, per permettere di assumere e conservare in servizio il personale competente*”.

Per concludere, la nascita del nuovo Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità, fermo restando il principio cardine della valenza educativa del processo penale minorile, si muove, per quanto riguarda il sistema penale degli adulti, con l'obiettivo di coniugare l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella della sicurezza sociale. Di fatto il Governo, con la creazione del nascente Dipartimento, sancisce la centralità del ruolo del servizio sociale della giustizia quale strumento per dare contenuto e attuazione alle disposizioni della magistratura. La nuova organizzazione del Ministero della Giustizia libera l'esecuzione penale non detentiva dalla considerazione residuale rispetto al carcere e orienta gli interventi verso la comunità, affidandoli agli assistenti sociali (denominati funzionari della professionalità di servizio sociale) e agli educatori (funzionari della professionalità pedagogica della giustizia). Ciò restituisce forza e centralità alla posizione del servizio sociale, per gli adulti e per i minorenni, seppur questo cambiamento organizzativo si è mosso, come detto sopra, in un terreno di carenza di organico e, per quanto è stato possibile cogliere dai contatti con gli operatori, di scontento generale.

2. IL PROGETTO DI RICERCA

2.1. FASE DI NEGOZIAZIONE DELLA FINALITÀ CONDIVISA

Prima di costruire il progetto di ricerca si è svolta una fase preliminare da aprile 2015 a dicembre 2015, finalizzata all'esplorazione del contesto. Dal momento che l'interesse di ricerca era relativo all'ambito dell'esecuzione penale, si è preso contatto con l'amministrazione penitenziaria per verificare la possibilità di trovare un terreno

comune sul quale ipotizzare il progetto di ricerca. A tal fine sono stati svolti incontri con il Dirigente del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria⁸⁷ (P.R.A.P.) di Milano volti ad aprire spazi di collaborazione e negoziazione della finalità generale della ricerca. Durante tali colloqui sono emerse tematiche rilevanti per il lavoro degli assistenti sociali negli U.E.P.E. in questi anni. I principali temi su cui si è riflettuto insieme, per andare poi a focalizzare ciò che interessava maggiormente entrambe le parti, sono stati:

- Focalizzare le modalità operative e il punto di vista degli assistenti sociali appartenenti agli Uffici E.P.E. rispetto alla pratica operativa nella predisposizione ed esecuzione del programma trattamentale;
- Applicazione delle normative e circolari emanate dal Ministero della Giustizia: quali affinità e discrepanze tra teoria e pratica vengono rilevate dagli operatori;
- Congruenza dei carichi di lavoro all'interno degli Uffici E.P.E.;
- Vissuti e sentimenti degli operatori sociali nell'esercizio del proprio ruolo;
- Criticità e punti di forza del binomio mutamenti normativi – principi costanti del Servizio Sociale (cosa cambia nella pratica professionale dell'assistente sociale al cambiare della normativa penale e cosa rimane invariato in quanto principio fondante il Lavoro Sociale);
- Multi-professionalità nell'esecuzione penale esterna: punti di forza e criticità;
- Attività dell'U.E.P.E. previste dalla normativa, oltre all'esecuzione della misura penale esterna;
- Cambiamento del linguaggio normativo e professionale nel tempo e significati sottesi;
- Quale pensiero anima le Istituzioni nei confronti dell'esecuzione penale esterna e cosa pensano gli operatori dell'U.E.P.E. rispetto alle Istituzioni;

Durante la negoziazione delle tematiche e della finalità generale della ricerca si sono riscontrate alcune difficoltà riguardanti:

⁸⁷ A seguito della riforma del Ministero della Giustizia con D.P.C.M. n. 84 del 2015 anche l'Ufficio P.R.A.P. è stato soppresso e le sue funzioni sono state assegnate all'Ufficio E.P.E. Interdistrettuale.

- La definizione di un linguaggio condiviso tra ricercatore appartenente all'Università e gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna in riferimento alla terminologia tecnica tipica dell'amministrazione penitenziaria;
- La negoziazione con l'amministrazione penitenziaria degli argomenti che sarebbero potuti diventare oggetto di indagine (ad esempio, non è stato possibile accedere al punto di vista degli utenti/detenuti ammessi all'esecuzione penale esterna per motivi di *privacy* e accesso a dati sensibili)
- La focalizzazione delle tematiche principali su cui svolgere la ricerca, data la complessità e i cambiamenti che stavano investendo, e tuttora investono, l'ambito penale e penitenziario⁸⁸.

L'orientamento metodologico che inizialmente si desiderava seguire, ma che poi si è dovuto abbandonare, era quello della ricerca partecipativa⁸⁹, il cui principio cardine è l'allontanamento da un approccio in cui i partecipanti sono percepiti come "oggetti di studio passivi", a favore, invece, di modelli di partecipazione e condivisione nella programmazione delle diverse fasi della ricerca. L'opzione a favore della ricerca partecipativa sperimentata nell'ambito del servizio sociale penitenziario era motivata da un lato dal contesto particolarmente "esperto" con cui il ricercatore si sarebbe relazionato, un contesto di professionisti di grande esperienza, dall'altro, proprio l'ambito particolare, caratterizzato da un mandato istituzionale fortemente regolato, avrebbe reso estremamente interessante testare questa metodologia in quanto aperta al

⁸⁸Cfr. il "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche" (pubblicato in G.U. n. 148 del 29 giugno 2015), in vigore dal 14 luglio 2015.

⁸⁹ La ricerca partecipativa, accanto ad altre metodologie di ricerca qualitative, ha cominciato a fiorire negli anni Settanta del Novecento nel mondo anglosassone guadagnando importanza e riconoscimento negli ultimi anni in differenti ambiti della ricerca all'interno del *social work* (Aldridge, 2015). Il presupposto principale, comune a tutte le esperienze, è che il modello partecipativo prevede che la ricerca venga effettuata *con* le persone interessate dalla problematica che si intende indagare e non *sugli* interessati (Fleming, 2010; Littlechild et al., 2015). L'oggetto di ricerca diventa quindi un soggetto, in grado di interloquire alla pari con i ricercatori e chiamato a collaborare in maniera aperta e paritaria nella costruzione e nella realizzazione del percorso. Lo scopo è quello di produrre un'analisi più autentica della realtà e un "sapere" che potrà essere effettivamente attivo e trasformativo. Si intende promuovere la reciprocità tra i soggetti, attraverso la condivisione della responsabilità della ricerca tra ricercatori professionisti e partecipanti, ognuno con le specifiche competenze. I cittadini, gli utenti dei Servizi e i familiari assumono quindi il ruolo di *co-researchers* (o, talora, *peer-researchers*) e dialogano con i ricercatori in ogni fase del percorso (Redmond, 2005; Littlechild et al., 2015; Lushey e Munro, 2015). Il disegno di ricerca preciso e dettagliato, stabilito a priori, nella ricerca partecipata lascia il posto ad un processo dove il sapere esperienziale, come nella relazione d'aiuto (Folgheraiter, 1998), assume un ruolo cruciale in tutte le fasi del processo di ricerca: dalla definizione dell'obiettivo alla divulgazione dei risultati. Senza il contributo di chi veramente incide su quella realtà sociale non si può parlare di ricerca partecipativa.

sapere dei professionisti e flessibile. In particolare, il ricercatore avrebbe dovuto lavorare insieme a un gruppo di assistenti sociali dell'U.E.P.E. e/o altri operatori penitenziari, per definire l'obiettivo della ricerca, gli strumenti da utilizzare, le modalità di raccolta dati, elaborazione e interpretazione degli stessi. In letteratura sono descritti diversi gradi di partecipazione, a partire da un semplice livello di "consulenza" da parte degli interessati, in cui gli obiettivi, gli strumenti e l'analisi dei risultati sono condotti dai ricercatori, fino alla ricerca cosiddetta *user-led*, dove sono gli stessi utenti dei Servizi a dare impulso alla ricerca. In tal senso alcuni autori (Aldridge, 2015) invitano a "comprendere e descrivere la ricerca partecipativa come un continuum", mantenendo comunque saldo il focus sulla collaborazione tra interessati e ricercatori. Dopo aver approfondito il contesto di profondo cambiamento in cui si trovano a operare gli Uffici E.P.E. e aver condiviso con il Provveditorato Regionale della Lombardia tale decisione, si è deciso di non adottare il metodo partecipativo per lo sviluppo del progetto di ricerca, rinunciando quindi al coinvolgimento attivo di alcuni assistenti sociali dell'U.E.P.E. in tutte le fasi della ricerca. La ragione principale di tale decisione deriva dalla mancanza di tempo ed energie che gli operatori avrebbero potuto dedicare alle diverse fasi della ricerca, a causa di un contesto di lavoro particolarmente denso di richieste cui far fronte con risorse scarse e stringente nelle tempistiche. Si è scelto, invece, di richiedere la collaborazione attiva di un piccolo gruppo di assistenti sociali solo nella costruzione della parte quantitativa del progetto di ricerca⁹⁰.

Dopo aver definito le tematiche di interesse comune sia per l'amministrazione penitenziaria sia per il ricercatore, i mesi successivi (febbraio 2016 – marzo 2016) sono stati dedicati alla stesura della convenzione tra Università Cattolica di Milano e Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria di Milano. In particolare, è stata richiesta l'autorizzazione formale al P.R.A.P. per lo svolgimento della ricerca e la disponibilità a collaborare da parte degli operatori sociali. Non avendo ancora definito la metodologia di ricerca, gli strumenti da utilizzare né l'ampiezza del campione da coinvolgere⁹¹, il P.R.A.P. ha inizialmente individuato la sede U.E.P.E. di Como e Varese come territorio disponibile a collaborare alla ricerca, nel caso si fosse

⁹⁰ Si veda di seguito.

⁹¹ Si rifletteva, inizialmente, sull'opportunità di contenere la ricerca solo nel territorio della regione Lombardia oppure di ampliarlo a tutta Italia, selezionando alcune regioni campione.

scelta una metodologia di ricerca qualitativa nel territorio regionale. Nel mese di aprile 2016 è stato, quindi, steso il progetto di ricerca condiviso con il P.R.A.P. di Milano e l'U.E.P.E. di Como e Varese.

2.2. DEFINIZIONE DELLA FINALITÀ GENERALE DELLA RICERCA

Dalla negoziazione e riflessione congiunta con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria si è arrivati a definire la seguente finalità generale della ricerca: *“Descrivere le attività e i vissuti connessi al lavoro degli assistenti sociali negli U.E.P.E. in Italia”*. La finalità generale della ricerca si è, dunque, posta l'obiettivo di approfondire e mettere in luce i nodi critici e le potenzialità connessi alle funzioni proprie del mandato istituzionale e professionale degli assistenti sociali degli U.E.P.E., con particolare attenzione sia alle attività realizzate oltre l'esecuzione del programma trattamentale sia alle criticità operative/interpretative che si incontrano in questo momento di rilevante cambiamento all'interno del sistema sanzionatorio e penitenziario, così come riportato dalle numerose circolari del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e dalle recenti normative⁹². L'oggetto della ricerca si è, dunque, concentrato sul lavoro degli assistenti sociali che lavorano nell'Esecuzione Penale Esterna in Italia.

Si sono quindi presi in considerazione due focus: il primo riguarda le attività dell'assistente sociale nell'U.E.P.E. con riferimento a ciò che concretamente fa questo operatore professionale e alla percezione del proprio agire professionale in un ambiente fortemente vincolato; il secondo focus è relativo ai vissuti connessi alle attività dell'assistente sociale nell'U.E.P.E. Si anticipa che i due focus di ricerca sono stati indagati con strumenti diversi anche se riguardanti aree sovrapposte e collegate: per l'esplorazione delle attività svolte dall'assistente sociale dell'U.E.P.E. ci si è serviti del questionario quantitativo, con una sezione riguardante anche i vissuti degli operatori; i vissuti, invece, sono stati indagati attraverso lo strumento del diario qualitativo a partire

⁹² Cfr. la Legge 199/2010, D.Lgs. 274/2000, Legge 49/2006, Legge 120/2010, Legge 67/2014; circolare GDAP 0185503 -2004; circolare GDAP 0420463-2005; circolare GDAP 0255995-2014; circolare GDAP 0174874-2014; circolare GDAP 0429746-2014

dalle attività svolte. I due strumenti sono stati utilizzati parallelamente: il diario non è stato scelto per sopperire alle informazioni mancanti dai questionari ma proprio per poter disporre di uno strumento adatto a indagare le emozioni e i sentimenti.

3. PRIMA FINALITÀ : L'ATTIVITÀ DELL'ASSISTENTE SOCIALE NELL'U.E.P.E.. METODOLOGIA E FASI DELLA RICERCA QUANTITATIVA

3.1. POPOLAZIONE E CAMPIONAMENTO

La popolazione di riferimento per il primo oggetto di ricerca è costituita da tutti gli assistenti sociali che lavorano negli U.E.P.E. italiani, vale a dire 941 operatori (58 sedi U.E.P.E. più 21 sedi distaccate). Data la difficoltà di raggiungere l'intera popolazione si è scelto di realizzare un'indagine campionaria (Caselli, 2005). Ai fini della ricerca riguardante gli assistenti sociali che lavorano presso gli Uffici E.P.E. in Italia, per campionare la popolazione totale (costituita da tutti gli assistenti sociali che lavorano presso gli U.E.P.E. in Italia) si sono focalizzate, con l'aiuto dei Dirigenti del Servizio, sei regioni italiane diverse in riferimento all'organizzazione dei Servizi e ai carichi di lavoro, alla luce degli incontri svolti presso il Provveditorato di Milano, secondo un campionamento a scelta ragionata (Corbetta, 1999). Gli Uffici E.P.E. coinvolti nel campione sono, quindi, stati inizialmente sedici. Si è trattato di una fase poco governabile da parte del ricercatore, in quanto la disponibilità e l'appoggio da parte del Provveditorato Regionale era fondamentale per la prosecuzione della ricerca. Le regioni-campione individuate per la ricerca sono state:

- Nord: Lombardia (sedi U.E.P.E. coinvolte: Brescia, Pavia, Mantova, Milano, Como) e Liguria (sede U.E.P.E. coinvolta: Genova)
- Centro: Lazio (sedi U.E.P.E. coinvolte: Viterbo, Frosinone, Roma) e Umbria (sedi U.E.P.E. coinvolte: Perugia, Spoleto)
- Sud: Puglia (sedi U.E.P.E. coinvolte: Lecce, Foggia, Taranto, Bari) e Basilicata (sede U.E.P.E. coinvolta: Potenza)

3.2. SCELTA DELLO STRUMENTO

Per la ricerca quantitativa si è scelto di utilizzare lo strumento del questionario online, autocompilato (Corbetta, 1999). La scelta di questo strumento è motivata da un lato dalla necessità di contenere i costi e i tempi di rilevazione, dall'altro dall'importanza di raggiungere le sedi U.E.P.E. dislocate su tutto il territorio italiano, oltre a dare la possibilità agli operatori di compilarlo con tranquillità e con il giusto tempo di riflessione che le domande avrebbero richiesto. Rispetto ai limiti insiti ai questionari autocompilati, si è tenuto conto della possibile bassa percentuale di risposte (come effettivamente in seguito è avvenuto) e dell'autoselezione, ma essendo un campione facente parte di una stessa categoria professionale e con uno stesso grado di istruzione, tale limite si riduce (Corbetta, 1999).

La fase preparatoria del questionario si è rivelata alquanto articolata, data la complessità dell'oggetto di indagine e la necessità di costruire uno strumento breve, evitando risposte imprecise e frettolose (Cabiati, 2015; Caselli, 2005), ma che al contempo consentisse di esplorare quanto prefissato con la ricerca. Per far sì che gli assistenti sociali si riconoscessero nello strumento proposto (Cabiati, 2015), per la costruzione del questionario si sono realizzate interviste esplorative preliminari a due assistenti sociali della sede U.E.P.E. di Varese nel maggio 2016. Lo strumento scelto in questa fase iniziale, l'intervista semi-strutturata, consiste in *“una serie di atti di interrogazione che presentano tra loro gradi diversi di standardizzazione e di direttività”* (Bichi, 2007, p. 179). Le domande dell'intervista si sono focalizzate sugli aspetti del lavoro professionale ritenuti principali dagli operatori e su ciò che si voleva indagare con la ricerca: che cosa concretamente fa l'assistente sociale nell'U.E.P.E. e che cosa favorisce la buona/cattiva riuscita del progetto di aiuto, il mandato istituzionale e professionale, la relazione operatore-utente. La strategia di conduzione è stata di tipo non direttivo (Bichi, 2007), ossia veniva lasciato spazio alle riflessioni che gli operatori volevano portare e alle tematiche che volevano affrontare, anche se non prima ipotizzate dal ricercatore. Ciò ha consentito di comprendere quali fossero le aree prioritarie su cui andare a costruire successivamente il questionario.

In seguito (giugno 2016), le informazioni raccolte nelle interviste sono state incrociate con le ipotesi di item fatte dal ricercatore derivanti dalla rassegna della letteratura

internazionale relativamente a queste tematiche. Si rinvia ai paragrafi successivi per l'approfondimento delle aree indagate.

3.3. LETTERA DI PRESENTAZIONE

Una volta stabilite le regioni da coinvolgere e costruito il questionario è stata inviata una lettera di presentazione⁹³ ai Dirigenti delle sedi U.E.P.E. individuate per la ricerca. In questa occasione si è chiesto ai Dirigenti di esprimere la propria disponibilità a collaborare comunicando al ricercatore gli indirizzi e-mail degli operatori volenterosi di partecipare alla ricerca dando il proprio consenso alla compilazione del questionario. Hanno risposto tutti gli Uffici contattati tranne la sede di Roma (impossibile da reperire anche telefonicamente) e sono stati segnalati in totale 134 indirizzi e-mail di operatori disponibili a collaborare compilando il questionario. In definitiva, di tutti gli operatori facenti parte delle sei regioni italiane individuate, è stato spedito il questionario solo a coloro che si sono mostrati disponibili a compilarlo lasciando il proprio indirizzo e-mail.

3.4. FASE DI PRE-TEST

Prima di effettuare la rilevazione, nei mesi di luglio e agosto 2016 è stata effettuata la fase di pre-test. Questa rappresenta un momento importante nella progettazione della ricerca poiché consente di introdurre eventuali miglioramenti dello strumento di indagine scelto (Marradi, 2007). Rispetto all'ampiezza del "campione pilota" (Hall&Hall, 2000, p. 129), si sono scelti operatori diversi per genere ed età e in numero adeguato per poter esaurire l'intera gamma delle possibili risposte (Hall&Hall, 2000). Il questionario è stato somministrato on-line a nove operatori degli U.E.P.E. non rientranti nel campione di ricerca (Lombardia (sede di Como), Emilia Romagna, Toscana, Campania). La scelta degli operatori da coinvolgere nella fase di pre-test è stata mediata dalle conoscenze del Dirigente del Provveditorato di Milano e dalle conoscenze personali del ricercatore. La fase della somministrazione pilota è stata di grande aiuto poiché ha permesso di rilevare elementi di ambiguità delle domande e raccogliere feedback sui contenuti dell'indagine.

⁹³ Cfr. l'allegato A

3.5. SOMMINISTRAZIONE DEL QUESTIONARIO ON-LINE

Nel mese di settembre 2016 il questionario⁹⁴ è stato modificato attraverso gli opportuni accorgimenti suggeriti nella fase di pre-test (Hall & Hall, 2000, p.129), arrivando a contenere 16 domande riguardanti le seguenti aree:

- Da D1 a D9: dati anagrafici e lavorativi, utili per poter fare una prima descrizione delle caratteristiche degli assistenti sociali dell'U.E.P.E. per poi confrontarle con i dati risultanti dalle domande seguenti;
- D10 e D11: stress lavorativo/burn-out e benessere/malessere professionale. Queste aree sono state indagate con una scala di misurazione delle opinioni, chiedendo agli operatori di esprimere un valore da 1 a 5 su una serie di item proposti. Per l'analisi dei dati, gli item sono stati raggruppati in tre variabili riferite al benessere/malessere lavorativo e allo stress percepito dagli operatori. Per queste domande è stata utilizzata una scala auto-ancorante per facilitare la comprensione del meccanismo di risposta facendo risparmiare tempo ai rispondenti e semplificare la costruzione di indici sintetici per descrivere gli atteggiamenti degli operatori.
- D12: mandato professionale e istituzionale (funzioni). Ai partecipanti è stato chiesto di indicare le funzioni attese, quelle ritenute più importanti e quelle svolte più frequentemente. L'obiettivo è quello di individuare ciò che viene svolto dall'assistente sociale dell'U.E.P.E. in ottemperanza al mandato professionale e istituzionale, evidenziando eventuali divergenze o affinità.
- D13: domanda aperta in cui si chiede all'operatore se ha un modello teorico di riferimento nella pratica professionale, al fine di inquadrare l'agire professionale dentro uno schema teorico.
- D14: diario delle attività svolte in una settimana lavorativa. Viene presentato un elenco di attività tipiche dell'assistente sociale dell'U.E.P.E. in base a quanto rilevato dalla letteratura e dalle interviste esplorative effettuate in fase preliminare. Ai rispondenti è chiesto di indicare le ore settimanali dedicate a ciascuna attività prendendo in considerazione l'ultima settimana lavorata. Questa domanda è stata costruita al fine di rilevare quali sono le attività che

⁹⁴ Cfr. l'allegato B

tipicamente compie un assistente sociale dell'U.E.P.E. oltre a quanto viene svolto in ottemperanza al mandato istituzionale e professionale. L'originalità della domanda sta nel poter mettere in luce anche quelle attività che, pur essendo svolte quotidianamente, non sono documentate in nessun manuale e pertanto rimangono sconosciute a chi non fa parte del Servizio.

- D15: suggerimenti e riflessioni personali facoltative.
- D16: carichi di lavoro. Si chiede agli operatori di indicare il numero complessivo di utenti in carico al fine di poter fare un raffronto tra le diverse zone geografiche e tra quanto contenuto nella letteratura internazionale.

Nel mese di novembre 2016 è stato inviato il questionario on-line ai 134 operatori che inizialmente avevano dato la propria disponibilità a collaborare alla ricerca, lasciando circa un mese di tempo per la compilazione. Si è trattato, dunque, di un questionario trasmesso in via telematica, diffuso on-line attraverso il programma dedicato SurveyMonkey.

In questa fase si sono riscontrati problemi rilevanti dovuti alle mancate risposte della maggior parte del campione, come previsto anche in letteratura (Corbetta, 1999). La causa principale, come emerso dai diversi contatti con gli operatori, è dovuta all'elevato carico di lavoro che non consente agli assistenti sociali di potersi dedicare serenamente alla compilazione di questionari o alla partecipazione a ricerche, generando un malessere lavorativo generale. A tal proposito, alcuni assistenti sociali hanno lamentato che per la compilazione del questionario serviva del tempo per concentrarsi e prendersi una pausa dal carico di lavoro; alcuni hanno cercato di rispondere alle domande da casa o nel tempo libero, riprendendo poi in ufficio la parte relativa ai dati quantitativi richiesti. Altri hanno segnalato al ricercatore tramite e-mail la difficoltà a compilare il questionario on-line in quanto carente o assente la rete internet sul posto di lavoro. Molti hanno visionato il questionario senza, tuttavia, compilarlo nella parti fondamentali per la ricerca perché ritenute troppo impegnative e dispendiose in termini di tempo. Va, infine, considerata una certa dose di disinteresse per il tema proposto, insieme a rabbia e sfiducia in quello che l'amministrazione propone, vivendo probabilmente la ricerca come l'ennesima richiesta calata dall'alto, quasi imposta e non condivisa. Il tasso di risposta completo è stato inferiore al 50%, con la necessità da parte del ricercatore di riflettere su quanto accaduto e ipotizzare nuove strategie di indagine.

Per questo motivo, dopo averne condiviso la necessità con il Provveditorato Regionale di Milano, si è deciso di estendere la ricerca alle sedi U.E.P.E. di tutta Italia, cercando di ottenere un tasso di risposta sufficientemente valido per poter rappresentare il lavoro e i vissuti connessi alla pratica professionale all'interno degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna. La scelta di estendere il campione di ricerca non mirava a raggiungere un campione rappresentativo (Corbetta, 1999; Caselli, 2005; Marradi, 2007), ma ha avuto l'obiettivo di raccogliere una maggiore quantità di dati che hanno consentito di descrivere, come ricerca esplorativa, le condizioni lavorative degli operatori del servizio sociale della giustizia.

Sono state, quindi, mandate altre lettere di presentazione a tutte le sedi U.E.P.E. italiane, con impiegati 797 assistenti sociali (sono state escluse le sedi U.E.P.E. distaccate perché facenti capo sempre alla sede centrale). Le regioni che non hanno risposto alla richiesta e, di conseguenza, non hanno partecipato alla ricerca sono state Veneto, Friuli-Venezia-Giulia, Trentino Alto Adige, Marche, Abruzzo, Molise, Calabria e Sardegna. Rispetto alle regioni che hanno partecipato alla ricerca, gli operatori che hanno risposto inviando il proprio indirizzo e-mail sono stati 57 distribuiti in tutta Italia, oltre ai 134 già contattati nella prima fase di ricerca con le prime sei regioni italiane. In definitiva, a seguito della seconda richiesta di contatto sono stati inviati al ricercatore 191 indirizzi e-mail di operatori disponibili a collaborare (134 operatori reperiti a seguito della prima richiesta più 57 dopo l'estensione della ricerca). Di questi, hanno partecipato alla ricerca 90 assistenti sociali: 26 operatori hanno compilato il questionario relativamente alla prima parte anagrafica (pertanto per l'analisi dei dati questi questionari sono stati utilizzati solo nella parte anagrafica), mentre 64 operatori hanno risposto interamente alle domande fornendo dati utili per l'elaborazione dei risultati.

3.6. L'ANALISI DEI DATI

Come appena specificato, nonostante siano stati restituiti al ricercatore 90 questionari, per l'analisi dei dati se ne sono presi in considerazione 64, dal momento che gli altri 26 sono stati compilati solo nella prima parte anagrafica. Si è comunque deciso di utilizzare questi questionari relativamente alle risposte date, così da poter avere un quadro più esaustivo sulle caratteristiche socio-demografiche dei rispondenti.

Per l'analisi dei dati ci si è serviti di due strumenti: le statistiche rielaborate dal programma Survey Monkey e il programma Excel.

Rispetto all'analisi descrittiva delle caratteristiche socio-demografiche e lavorative dei rispondenti, ci si è basati sulle statistiche già rese disponibili dal programma Survey Monkey, rielaborandole con grafici personalizzati e integrandole con le riflessioni del ricercatore sulla base di quanto disponibile in letteratura. Per l'analisi bivariata si è, invece, utilizzato il programma Excel. La scelta di non utilizzare altri software per l'analisi statistica (come ad esempio STATA o SPSS) è motivata dalla modica quantità di dati da rielaborare in maniera descrittiva e, solo per alcune variabili, con un'analisi bivariata. Non è stato, quindi, necessario servirsi di programmi più sofisticati per l'elaborazione. Inoltre, il programma Excel è stato di facile reperibilità e utilizzo anche per il ricercatore. Dopo aver scaricato da Survey Monkey il foglio di lavoro Excel contenente tutte le risposte raccolte nell'indagine, questo è stato ripulito da quei rispondenti che non avevano partecipato alla ricerca e dalle risposte ritenute non valide. Per ciascuna domanda è stato assegnato un codice per facilitare l'analisi dei dati (ad esempio: "Sesso" = D.1; "Indichi di seguito il suo anno di nascita" = D.2, ecc.). Alle variabili nominali e ordinali (genere, zona geografica, titolo di studio, ruolo nell'U.E.P.E., esperienze lavorative pregresse) è stato attribuito un codice numerico (ad esempio: maschio = 1; femmina = 2), mentre le variabili cardinali (età, numero di anni di lavoro, ore settimanali lavorate, numero di utenti in carico) sono state raggruppate in classi (ad esempio: lavoro da meno di 5 anni = 1; da 6 a 15 anni = 2; da 16 a 25 anni = 3; più di 25 anni = 4).

Rispetto alle domande relative alla misurazione delle opinioni (domande 10 e 11) e alla ricostruzione delle attività svolte, i loro item sono stati raggruppati in variabili⁹⁵. Successivamente sono stati costruiti degli indici additivi (Corbetta et al., 2001) che hanno consentito di operare delle correlazioni tra le variabili per l'analisi bivariata. Si è deciso di correlare tra loro solo le variabili che potevano offrire informazioni utili alla presente ricerca. In particolare, si sono analizzati:

⁹⁵ Per il criterio di raggruppamento degli item in variabili si veda il capitolo 5.

- i carichi di lavoro in relazione alla zona geografica di appartenenza per indagare l'esistenza di differenze nella distribuzione dei carichi di lavoro tra gli U.E.P.E. del Nord e del Sud Italia;
- i carichi di lavoro in relazione al grado di esaurimento emotivo e di realizzazione lavorativa per indagare l'incidenza del numero di utenti in carico sul benessere professionale;
- il livello di esaurimento emotivo rispetto all'età e alla qualità della relazione con gli utenti;
- il livello di esaurimento emotivo rispetto alla possibilità di avere supporto lavorativo da parte dei colleghi.

Per la presentazione dei risultati si rimanda al capitolo 5.

4. SECONDA FINALITÀ : I VISSUTI CONNESSI ALLE ATTIVITÀ DELL'ASSISTENTE SOCIALE NELL'U.E.P.E.. METODOLOGIA E FASI DELLA RICERCA QUALITATIVA

4.1. PROFILO DEI PARTECIPANTI

In riferimento al secondo oggetto di indagine, i vissuti e i sentimenti che gli assistenti sociali dell'U.E.P.E. sperimentano nel corso della propria pratica professionale, nel mese di marzo 2016 il P.R.A.P. di Milano ha autorizzato la ricerca in collaborazione con la sede U.E.P.E. di Como e Varese. Come per il precedente focus, la prima fase del percorso dottorale è stata dedicata alla ricerca di un possibile interesse comune tra ricercatore e U.E.P.E. di Como e Varese: a maggio 2016 si è preso contatto con il Dirigente della sede al fine di condividere la finalità della ricerca e aprire possibilità concrete di collaborazione. Questa prima fase di negoziazione, seppur apprezzando la rilevanza degli obiettivi, è stata difficile, a causa del forte carico di lavoro che affligge gli assistenti sociali e che non ha consentito loro di potersi dedicare alla ricerca. Nonostante i carichi di lavoro e la reticenza iniziale del Dirigente nell'offrire ampia collaborazione da parte dei suoi operatori, sono stati individuati nel complesso quattro assistenti sociali, in particolare:

- Due assistenti sociali della sede di Varese disponibili a collaborare sia nella parte quantitativa della ricerca volta alla realizzazione dell'intervista semi-

strutturata per la costruzione del questionario, sia nella parte qualitativa della ricerca.

- Due assistenti sociali della sede di Como disponibili a collaborare nella fase qualitativa della ricerca.

4.2. SCELTA DELLO STRUMENTO

Dal momento che il focus di questa seconda parte della ricerca è centrato sui vissuti connessi al lavoro dell'assistente sociale nell'U.E.P.E., si è scelto di adottare una metodologia di ricerca qualitativa, attraverso lo strumento del diario. Esso consente di generare dati iniziali che saranno poi verificati e approfonditi insieme. Questo metodo viene considerato in letteratura come una forma di ricerca-azione: si ritiene che questo strumento dia l'opportunità di accompagnare i partecipanti in un processo riflessivo, focalizzando le potenzialità del proprio operato (Rokkan, et al., 2015). Il diario consente a chi lo compila di entrare in profondità, chiarire e riflettere sulle proprie azioni ed emozioni (Kenten, 2010); inoltre, esso consente al ricercatore di ottenere il punto di vista dei partecipanti rispetto a come vivono e percepiscono gli eventi che li circondano (Kenten, 2010). La scelta di questo strumento di indagine è motivata dalle sue potenzialità qualora l'oggetto di indagine sia difficoltoso da raggiungere attraverso un accesso diretto o prolungato, oltre al fatto che consente di dare feedback o testare immediatamente i dati raccolti. Tra gli svantaggi rispetto a questa tipologia di ricerca, il diario può essere percepito come faticoso o impegnativo per chi è già inserito in un contesto altamente burocratizzato come quello della giustizia (Rokkan et al., 2015), oltre al tempo di meditazione che richiede per essere ben compilato (Kenten, 2010).

4.3. SOMMINISTRAZIONE

Nel mese di luglio 2016, ai partecipanti è stato chiesto di tenere un diario aggiornato per due giornate lavorative, compilando una tabella che consentisse al ricercatore di ricavare informazioni circa i vissuti degli operatori a partire dalle attività svolte.

In questo contesto di ricerca, il diario ha avuto la funzione di focalizzare i vissuti e sentimenti che l'assistente sociale prova di fronte al proprio lavoro nella giustizia penale. Ciascun operatore doveva indicare i tempi e il tipo di attività svolta durante la giornata lavorativa, descrivendo poi le emozioni e vissuti rispetto al proprio operato. La sezione relativa ai tempi ha consentito di avere un'idea circa i ritmi lavorativi sostenuti

dall'operatore e il carico di attività compiute nell'arco della giornata; la sezione relativa alle attività è stata utile per ricavare informazioni sia rispetto alle azioni che quotidianamente svolge l'assistente sociale dell'U.E.P.E. sia al contesto in cui l'operatore ha sperimentato determinate sensazioni. In seguito, gli operatori dovevano rispondere alle seguenti domande:

- *“Come mi sono sentito io operatore?”*: domanda posta per invitare il partecipante a riflettere sui propri vissuti nel corso dell'agire professionale, dal momento che non è sempre facile per un assistente sociale soffermarsi a pensare su cosa si sta facendo e come ci si sente. Sebbene sia una buona prassi (Thompson, 2006; Jones et al., 2009), la riflessività è difficile da praticare nella quotidianità operativa a causa della mancanza di tempo e della carenza di spazio a disposizione per confrontarsi su come ci si sente nell'esercizio delle proprie funzioni.
- *“Come secondo me si sono sentiti gli altri partecipanti?”*: questa domanda ha la finalità di stimolare i partecipanti a riflettere su quello che le altre persone coinvolte provano e su come impatta il proprio agire sugli altri, così da modificarlo e migliorarlo se necessario.
- *“Gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti?”*: domanda posta per aiutare i partecipanti a focalizzare i punti positivi della propria azione in termini di obiettivi raggiunti quotidianamente, vale a dire riflettere sull'efficacia raggiunta nel breve periodo dall'azione svolta, indipendentemente dall'esito che avrà il percorso di aiuto.

Di seguito un esempio di diario che è stato sottoposto ai quattro partecipanti:

Dalle ore alle ore	Tipo di attività	Luogo dell'attività	Partecipanti all'attività	Come mi sono sentito io operatore	Come secondo me si sono sentiti gli altri partecipanti	Percezione di efficacia dell'attività: gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti? Punti di forza e criticità dell'attività svolta

4.4. L'ANALISI DEI DATI

Per l'analisi dei risultati emergenti dai diari si sono seguiti due *step*:

1. Dapprima il ricercatore ha analizzato i contenuti dei singoli diari redatti dai quattro assistenti sociali partecipanti, evidenziandone gli aspetti comuni e le eventuali differenze emergenti. È stato poi preparato un breve riassunto su quanto emerso, integrato con osservazioni personali del ricercatore basate su ciò che è presente in letteratura.
2. Successivamente, è stato organizzato un focus-group con gli operatori che avevano redatto i diari, al fine di condividere con loro quanto emerso e analizzato dal ricercatore. Ciò ha consentito di verificare se quanto rielaborato corrispondesse alle reali percezioni dei partecipanti, lasciando loro la possibilità di approfondire alcune tematiche o correggere altri aspetti non adeguatamente rilevati dai diari. L'incontro è stato registrato dal ricercatore, con l'accordo dei partecipanti, e successivamente trascritto per poter utilizzare le riflessioni condivise a commento dei risultati ottenuti nella ricerca qualitativa.

Per un approfondimento delle riflessioni emerse nel corso del focus-group a commento dei diari si rimanda al capitolo successivo relativo alla presentazione dei risultati.

Capitolo quinto

PRESENTAZIONE DEI RISULTATI DELLA RICERCA

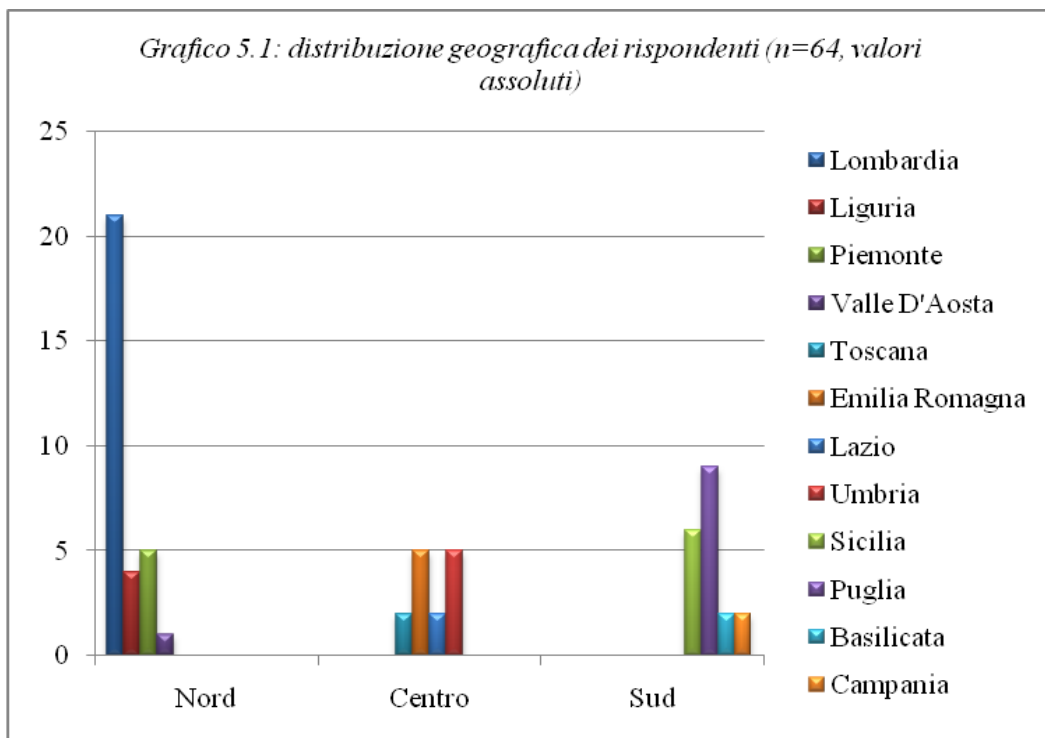
Nel presente capitolo saranno presentati i dati derivanti dalle risposte ricevute nel corso della ricerca, sia relativamente alla parte quantitativa sia a quella qualitativa. Dapprima sarà fornita una fotografia dei dati elaborati dai questionari, in seguito saranno prese in considerazione alcune correlazioni tra i dati ritenuti maggiormente significativi rispetto agli obiettivi della ricerca. Occorre precisare che i dati quantitativi emersi nei questionari saranno di seguito analizzati anche alla luce dei commenti e delle riflessioni libere che gli operatori rispondenti hanno annotato negli appositi spazi del questionario, ritenendoli contributi arricchenti e preziosi per la lettura di quanto rilevato. Infine, saranno presentate le riflessioni emerse dall'analisi qualitativa dei diari tenuti dagli operatori dell'U.E.P.E. di Como e Varese.

1. I RISULTATI DELLA RICERCA QUANTITATIVA

1.1. LE CARATTERISTICHE DEI RISPONDENTI

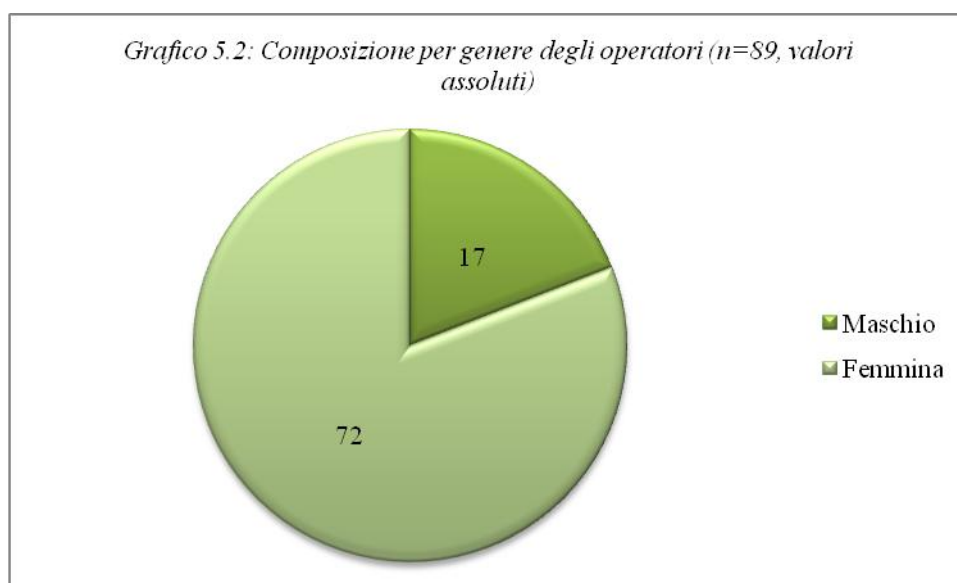
1.1.1. LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA

In base al numero di operatori che hanno partecipato alla ricerca rispondendo in maniera completa all'intero questionario, la distribuzione geografica dei rispondenti è stata del 48,4% al Nord, 21,9% al Centro e 29,7% al Sud. In particolare, al Nord sono stati completati 31 questionari da parte degli U.E.P.E. della Lombardia (8 a Milano, 1 a Como, 5 a Mantova, 2 a Pavia, 5 a Bergamo e Brescia), Liguria (4 a Genova), Valle d'Aosta (1 ad Aosta), Piemonte (2 a Torino, 3 a Cuneo); al Centro hanno risposto in maniera completa 14 operatori: 2 dal Lazio (Frosinone), 5 in Umbria (1 a Spoleto, 4 a Perugia), 5 in Emilia Romagna (3 a Bologna, 2 a Reggio Emilia), 2 in Toscana (a Siena); al Sud hanno completato il questionario 19 assistenti sociali: 9 in Puglia (1 a Bari, 6 a Lecce, 2 a Foggia), 2 in Basilicata (Potenza), 2 in Campania (1 ad Avellino, 1 a Caserta), 6 in Sicilia (1 a Trapani, 2 a Messina, 3 a Catania).



1.1.2. IL GENERE FEMMINILE: L'U.E.P.E. CONFERMA LA TENDENZA DEL LAVORO SOCIALE

Il numero dei rispondenti alla domanda relativa al genere è stato di 89 operatori. Si è deciso di considerare valide per l'analisi anche le risposte degli operatori che non hanno aderito alle domande successive. I rispondenti di genere femminile sono stati 72 (81%), mentre gli uomini sono stati 17 (19%): questa distribuzione rispecchia la scarsa presenza maschile nel ricoprire la professione di assistente sociale.



In tutti i Paesi europei la presenza maschile nelle professioni sociali è minoritaria sia tra gli studenti che tra gli occupati. Questo è particolarmente vero nel nostro Paese, dove al 15 dicembre 2015⁹⁶ gli uomini iscritti all'albo professionale di servizio sociale in tutta Italia erano 2.894 contro 39.127 donne (Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali, 2015). Caputo (2014) sostiene che gli stereotipi di genere influenzano il tipo di collocazione occupazionale: nella scelta dell'occupazione lavorativa per le donne tende a prevalere la dimensione espressiva, mentre per gli uomini la componente strumentale. Ancora oggi gli stereotipi di genere spingono la donna a occupare generalmente posizioni lavorative che ricalcano i ruoli tradizionali del lavoro domestico e di cura, anche se un elemento innovativo della società odierna riguarda l'ingresso degli uomini in professioni considerate non tradizionalmente maschili (Perra, Ruspini, 2014). Secondo Perra e Ruspini (2014) scegliere una professione tradizionalmente esercitata dalle donne significa dover affrontare stereotipi sociali ancora forti, che possono portare a pregiudizi e discriminazioni. Se, tuttavia, l'uomo sceglie una professione tipicamente femminile prediligendo la propria vocazione, allora tale mansione sembra ricevere valore aggiunto (Perra, Ruspini, 2014). Come sostiene Riege (2006), il lavoro sociale ha una lunga tradizione femminile: in Italia gli assistenti sociali maschi rappresentano la minoranza degli operatori. In passato la maggior parte delle scuole che preparavano alla professione di assistente sociale erano riservate alle donne. Nel nostro Paese, a cavallo degli anni Novanta, i corsi di formazione per assistenti sociali hanno iniziato a essere introdotti nelle Università, facendo accrescere il riconoscimento della professione. Un importante traguardo è segnato poi dall'approvazione della Legge quadro 328/2000⁹⁷, la quale ha regolamentato i servizi alla persona in maniera uniforme a livello nazionale. Nonostante questo, il numero di assistenti sociali uomini è aumentato in modo molto contenuto (Facchini, Fiore, 2014). Non essendo l'obiettivo del presente lavoro, non si vuole ulteriormente approfondire la letteratura in merito alle questioni di genere nelle professioni di aiuto; pare comunque interessante il pensiero di Christie (1998), la quale individua sei ragioni per cui la professione di assistente sociale è considerata un'occupazione non tradizionale per gli uomini: 1) la maggioranza degli assistenti

⁹⁶ Ultimi dati aggiornati resi disponibili dal Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (www.cnoas.it)

⁹⁷ Legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

sociali sono donne; 2) la maggioranza degli studenti di servizio sociale sono donne; 3) la maggioranza degli utenti dei servizi sociali sono donne e bambini; 4) il servizio sociale è una professione di cura e quest'ultima è associata alle donne; 5) il servizio sociale richiede competenze in pratiche anti-discriminatorie; 6) il servizio sociale è una professione intermedia tra pubblico e privato, intrapresa da donne in quanto considerata meno prestigiosa di professioni inserite nel settore pubblico. Ampliando il ragionamento sulla prevalenza femminile nel lavoro sociale al mondo dell'amministrazione penitenziaria, si potrebbero sviscerare diverse riflessioni. Ad esempio, la relazione di aiuto tra un operatrice donna e una categoria di utenza prevalentemente maschile: le detenute donne rappresentano circa il 4%⁹⁸ dell'intera popolazione carceraria e questa percentuale trova sostanziale riscontro anche nella composizione delle misure alternative seguite dagli assistenti sociali dell'U.E.P.E.. Questi ultimi si trovano a dover costruire una relazione fiduciaria con persone di differente sesso, il che può avere carattere di problematicità ma anche numerose potenzialità, che sarebbe interessante indagare e approfondire con ulteriori ricerche. Rispetto al personale di polizia penitenziaria, al contrario prevalentemente maschile, si potrebbe richiamare la legge istitutiva del Corpo di Polizia Penitenziaria⁹⁹ dove viene stabilito che il personale interno alle sezioni deve essere dello stesso sesso dei detenuti. Questa norma assume oggi i caratteri di una disposizione anacronistica, tenuto conto delle trasformazioni sociali e dei livelli di professionalità raggiunti dal personale di Polizia Penitenziaria, sia maschile che femminile. Questa distinzione di genere non trova riscontro in altri ruoli dell'amministrazione penitenziaria, quali gli educatori, il personale medico e gli operatori sociali. In definitiva, il tema della prevalenza femminile nel lavoro sociale raffrontato con il mondo dell'amministrazione penitenziaria, estremamente interessante, non può di certo essere esaurito in maniera esaustiva nel presente lavoro, ma meriterebbe un adeguato approfondimento come ulteriore tema di ricerca.

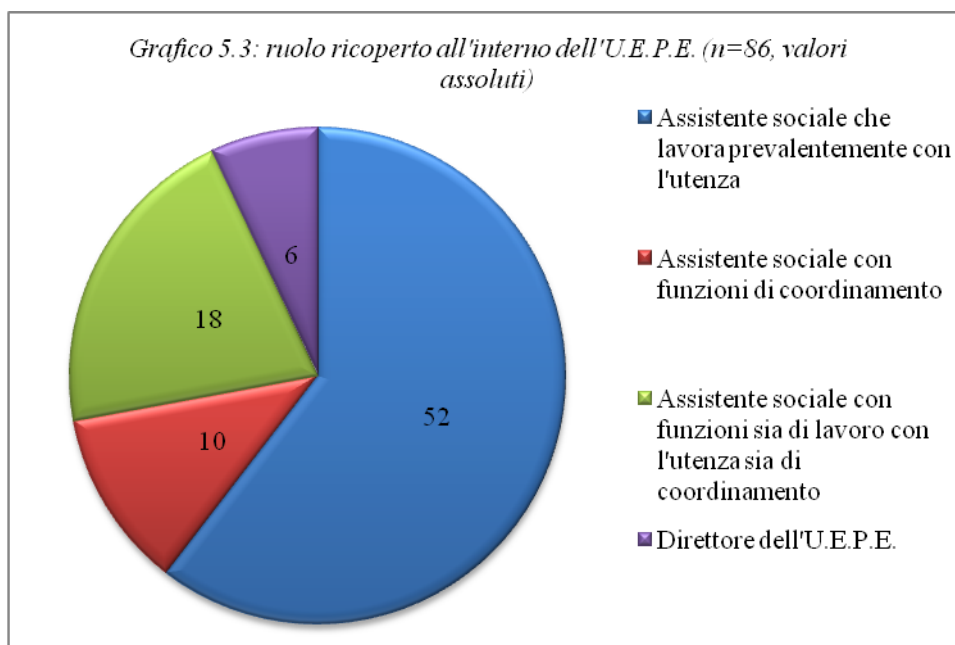
⁹⁸ Fonte: Ministero della Giustizia. Cfr., inoltre, Aebi M. F., Tiago M. M., Burkhardt C. (2016), *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2015*. Strasbourg: Council of Europe e Aebi M. F., Chopin J. (2016), *Council of Europe annual penal statistics – SPACE II – Persons serving non-custodial sanctions and measures in 2015*.

⁹⁹ Cfr. Legge n. 395 del 1990, art. 6 comma 2.

1.1.3. IL LAVORO “SICURO” E IL RUOLO ALL’INTERNO DELL’U.E.P.E.

L’U.E.P.E. rappresenta una pubblica amministrazione che funziona tramite assunzioni con concorsi pubblici. La tipologia di contratto prevalente tra coloro che hanno partecipato alla ricerca è il contratto a tempo indeterminato part-time o a tempo pieno. Si tratta, quindi, di operatori di ruolo in maggioranza a tempo pieno, che possono contare su un “lavoro sicuro” dal punto di vista contrattuale e di stipendio. Alla domanda nel questionario relativa al monte ore settimanale la media è pari a 35 ore/settimana di lavoro, ma tre operatori non hanno risposto alla domanda.

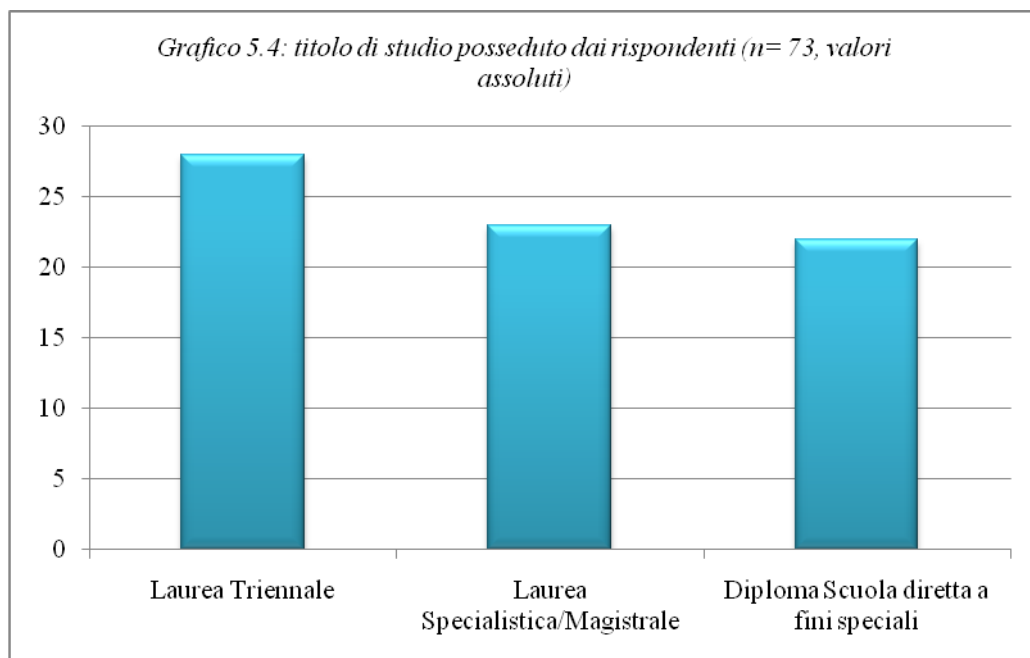
Gli operatori che hanno risposto alla domanda relativa al ruolo ricoperto all’interno dell’U.E.P.E. sono stati 86, considerando valide le risposte anche di coloro che non hanno completato le domande successive. La maggior parte sono assistenti sociali che lavorano prevalentemente con l’utenza (52 su 86, vale a dire il 60%), anche se poco più di un quinto del totale (18 su 86, pari al 21%) dichiara di avere un doppio ruolo di coordinamento e di gestione dei casi.



1.1.4. LA FORMAZIONE DI BASE E LA CONNOTAZIONE DEGLI STUDI SUCCESSIVI

Il titolo di studio prevalente tra i rispondenti è rappresentato dalla Laurea Triennale in Servizio Sociale (28 assistenti sociali – 38%), 23 operatori (32%) hanno conseguito la Laurea Specialistica/Magistrale in Sociologia/Organizzazione dei Servizi

e 22 operatori (30%) sono in possesso del Diploma della Scuola diretta a fini speciali (ex D.P.R. n. 162/1982), parificato alla Laurea Specialistica nel periodo di istituzione dell'Albo professionale – sezione A.

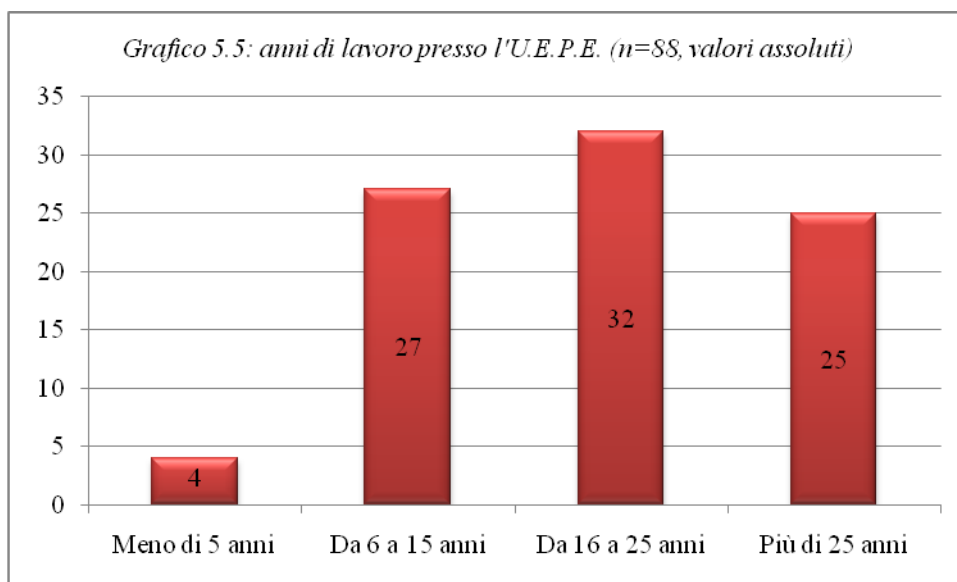


Eventuali altri titoli posseduti sono prevalentemente legati a corsi di approfondimento riguardanti l'ambito penale, come ad esempio Criminologia e Diritto penitenziario. Altri, invece, hanno dichiarato di aver conseguito la Laurea Magistrale in Sociologia e Ricerca Sociale oppure il Master in Counseling. Si tratta, comunque, di studi ulteriori inerenti all'ambito lavorativo del servizio sociale e, in particolare, dell'U.E.P.E.. Una possibile motivazione di ciò potrebbe essere la sensazione vissuta dagli operatori di non essere adeguatamente formati rispetto alla delicatezza delle situazioni incontrate e a ciò che viene richiesto sul campo, con la conseguente necessità di approfondire i propri studi in ambito sociale; oppure, la voglia di proseguire gli studi in tale ambito potrebbe significare la volontà degli operatori di lavorare con maggiore professionalità e preparazione, rimanendo costantemente aggiornati.

1.1.5. L'ETÀ E L'ANZIANITÀ LAVORATIVA: L'ASSENZA DI TURNOVER

Come si evince dal grafico 5.5, la maggior parte dei rispondenti dichiara di avere un'anzianità lavorativa abbastanza lunga all'interno dell'U.E.P.E.: 25 operatori (pari al 37%) hanno un contratto di lavoro all'interno dello stesso Servizio da più di 25 anni; il dato è ulteriormente significativo se vi aggiungiamo anche i 32 assistenti sociali (pari al

30%) che dichiarano di lavorare all'interno dell'U.E.P.E. da 16 a 25 anni. Questi valori risentono della presenza di operatori di ruolo, poiché gli assistenti sociali a progetto con contratto a termine sono in minoranza (l'ultimo concorso per l'assunzione di assistenti sociali di ruolo è stato bandito nel 1999¹⁰⁰, da allora le assunzioni sono caratterizzate da contratti a tempo determinato mediante convenzioni).

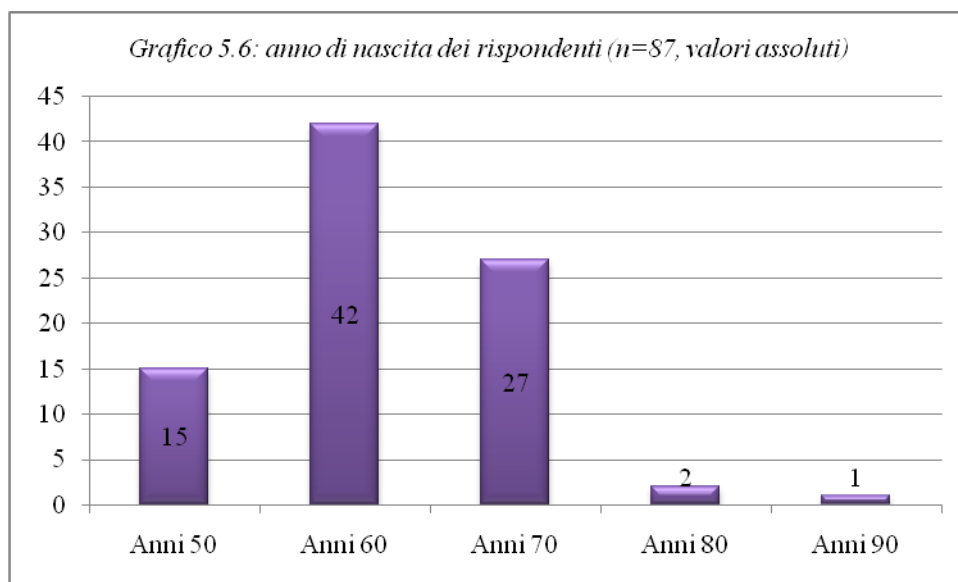


Ciò che si può dedurre da questi dati è che la maggior parte degli assistenti sociali rispondenti possiedono un grande bagaglio di esperienza professionale (oltre i 16 anni). Sono state, inoltre, dichiarate altre esperienze lavorative in settori differenti (in maggioranza nell'area anziani, adulti e famiglie in difficoltà) svolte in un periodo precedente all'assunzione presso l'U.E.P.E..

Un dato ulteriore, da leggere in relazione alla lunga carriera professionale all'interno dell'U.E.P.E., è rappresentato dal grafico 5.6 relativo all'anno di nascita degli operatori rispondenti. Essi sono nati per la maggior parte negli anni '60-'70, in quanto il Ministero della Giustizia non ha più indetto concorsi pubblici per incrementare le piante organiche degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna dal 1999. L'ultimo concorso

¹⁰⁰ Si ricorda la recentissima novità riguardante l'emanazione da parte del Ministero della Giustizia di un nuovo concorso indetto il 09 febbraio 2018 per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di 250 funzionari della professionalità di servizio sociale (assistenti sociali) da destinare alle sedi U.E.P.E. di tutta Italia. Sembra che dopo anni di dibattiti e fatiche ci sia un nuovo spiraglio verso il cambiamento.

effettuato è stato dopo l'emanazione della Legge Simeone-Saraceni¹⁰¹ che, avendo esteso l'accesso alle misure alternative alla detenzione, ha previsto anche un ampliamento di organico. Dopo il 1999, sono stati indetti bandi solo per la selezione di esperti assunti con contratti a termine assicuranti mediante il reperimento di fondi destinati a progetti.



La speranza, più volte manifestata in diverse sedi¹⁰², era quella di ottenere maggior personale di ruolo a seguito della Legge n. 67 del 2014 sulla messa alla prova e della riforma del Ministero della Giustizia nel 2015, ma a tutt'oggi la situazione non è cambiata¹⁰³. Il turnover generazionale e professionale è, in definitiva, fermo. Tale condizione può essere dovuta sia alla mancanza di nuove assunzioni negli ultimi anni (i pensionamenti non sono sostituiti da nuovi colleghi), sia alla volontà degli operatori di rimanere a lavorare presso l'U.E.P.E. poiché hanno un contratto lavorativo di ruolo e a

¹⁰¹ Legge 27 maggio 1998 n. 165, "Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 maggio 1998 n. 124). Conosciuta come Legge Simeone-Saraceni, prevede che, nel momento in cui la condanna diviene definitiva, il pubblico ministero sospenda l'esecuzione della pena detentiva per un periodo di trenta giorni, durante i quali il condannato può proporre istanza di ammissione ad una misura alternativa. Una scelta ispirata dalla volontà di incentivare al massimo il ricorso alle misure alternative, così da ridurre la presenza in carcere di condannati a pene detentive brevi.

¹⁰² Cfr. a tal proposito la "Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2016, ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n.12", le più recenti lettere sindacali, le rimostranze appoggiate dall'Ordine Nazionale e Regionale degli Assistenti Sociali, i comunicati stampa.

¹⁰³ Si ricorda la recente emanazione del bando di concorso per l'assunzione a tempo indeterminato di 250 assistenti sociali da destinare agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna di tutta Italia.

tempo indeterminato, ormai difficile da trovare in altri Servizi. In riferimento alla carenza di organico alcuni rispondenti riferiscono che:

«Il passaggio al nuovo Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità è ancora in fase di attuazione, la non chiarezza sulle reali attribuzioni delle funzioni ai nuovi Uffici soprattutto in termini di Coordinamento e di programmazione, crea non pochi dubbi e incertezze soprattutto per chi, come me, lavora nell'istituendo Ufficio Interdistrettuale. Le nuove prospettive dell'Esecuzione Penale Esterna, così come delineate nei Documenti Programmatici sono ben lungi dall'essere considerate fattibili e concreti in quanto la situazione di forte disagio esistente negli U.E.P.E. in termini di organico di servizio sociale, impedisce, di fatto, qualsivoglia programmazione e progettualità che non sia l'attività strettamente inerente ai compiti istituzionali» (Q3 – commento libero).

Quanto espresso sottolinea il malcontento di alcuni assistenti sociali non più in grado di fronteggiare il continuo aumento della mole di lavoro senza dover svilire le proprie importanti funzioni istituzionali e la qualità degli interventi professionali. Ciò può comportare ricadute sia sulle scadenze e i tempi necessari per effettuare gli interventi richiesti, sia sulla stessa efficacia della loro attività.

Inoltre occorre considerare che molto tempo-lavoro viene impiegato dall'assistente sociale per svolgere mansioni prettamente amministrative o di segreteria che non rientrano nel mandato professionale o istituzionale:

«[...] sopperire a mansioni non proprie, in mancanza del personale addetto o in presenza di personale non adeguato: spedizione posta, protocollo atti, ricezione telefonate, attività di front-office. Negli UEPE spesso le Assistenti Sociali sono chiamate a sopperire alla mancanza di risorse degli Uffici» (Q4 – commento libero).

La carenza di organico affligge gli U.E.P.E. non solo in riferimento ai professionisti dell'aiuto, ma anche rispetto al personale necessario a far funzionare la macchina burocratica-amministrativa della pubblica amministrazione (ad

esempio, segretari, addetti all'accoglienza, centralinisti, autisti, ragionieri, addetti alla sicurezza). Il personale degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna è costituito prevalentemente da assistenti sociali, ma anche da personale amministrativo, sia civile che del comparto sicurezza. Tale apparato incide appena per il 2% sulle risorse messe a disposizione dell'amministrazione penitenziaria, riuscendo però a gestire pressoché lo stesso numero di condannati che afferiscono agli Istituti Penitenziari.

Oltre alla carenza di organico in generale, anche le risorse economiche e materiali stentano a esserci. Il lavoro professionale finisce così con l'essere ostacolato. Un'assistente sociale riferisce nelle riflessioni a margine del questionario che

«[...] perdo tempo con le macchine che non funzionano (fotocopiatrice, scanner, computer) perché ormai pezzi di antiquariato, lavoro troppo al telefono; quando sono presenti gli assistenti sociali collaboratori posso curare di persona i rapporti con altri enti e associazioni» (Q5 – commento libero).

Tali affermazioni evidenziano i disagi che il personale quotidianamente deve affrontare, anche a causa dell'esiguità delle risorse economiche che afferiscono alle spese del carburante che, come più volte denunciato dalle sedi sindacali, potrebbero costringere il personale a ridurre gli interventi esterni, attività fondamentale per il servizio sociale. Il lavoro dell'assistente sociale si svolge soprattutto sul territorio, ma esso sembra essere rallentato dalla carenza di auto di servizio, di conducenti, di risorse economiche per il carburante e per l'eventuale lavoro straordinario per assistenti sociali e polizia penitenziaria alla guida, nonché dalla mancanza di copertura assicurativa. Gli U.E.P.E. si trovano oggi in seria difficoltà ad assolvere i compiti istituzionali e i continui tagli alle risorse degli Uffici possono delegittimare l'importanza del lavoro svolto, non considerando il potenziale operativo di questi Servizi.

1.2. BENESSERE O MALESSERE PROFESSIONALE?

Al fine di indagare la soddisfazione lavorativa percepita dagli operatori di *probation* si è partiti da quanto contenuto nella letteratura internazionale in merito al burnout. Lo stress lavorativo è spesso dovuto a meccanismi interni all'organizzazione di

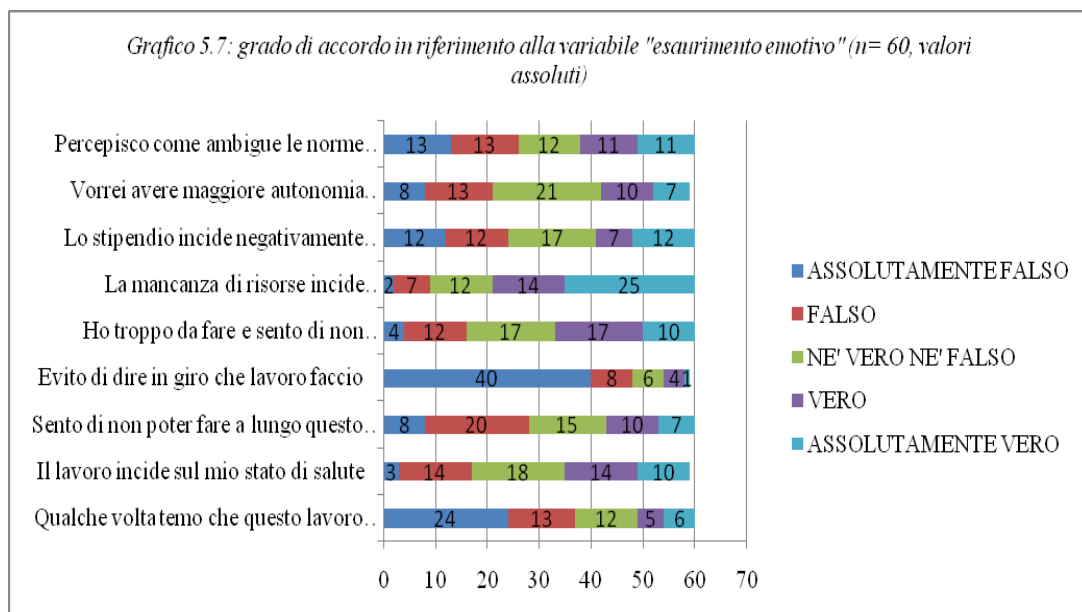
appartenenza e non alla relazione con l'utenza (Gonzales et al.,2005; Lewis et al., 2012). Per accertare la validità di tale affermazione anche all'interno dei Servizi di Esecuzione Penale Esterna italiani, nel corso del questionario è stata proposta ai rispondenti una scala di misurazione del benessere e malessere professionale, in parte riadattata dalla Maslach Burnout Inventory (MBI; Maslach et al., 1996). Si è resa, infatti, necessaria la costruzione di appositi indicatori adatti al contesto della giustizia penale. Non avendo l'obiettivo della rappresentatività statistica né della misurazione psicometrica, si sono utilizzati alcuni degli item proposti nel test di Maslach, tracciando una sorta di intervista ad essi ispirata, seguendo il modello proposto da Cabiati (2015). In particolare, gli operatori dovevano utilizzare una scala da 1 (assolutamente falso) a 5 (assolutamente vero) per indicare il grado di accordo/disaccordo con le affermazioni proposte. Queste ultime sono state selezionate dopo aver analizzato le ricerche già effettuate nel contesto internazionale, con l'intenzione di mantenere il focus sul benessere/malessere emotivo e psico-fisico, il livello di esaurimento lavorativo, le caratteristiche del contesto di lavoro, gli aspetti di autorealizzazione e riconoscimento. Di seguito gli item proposti nel questionario:

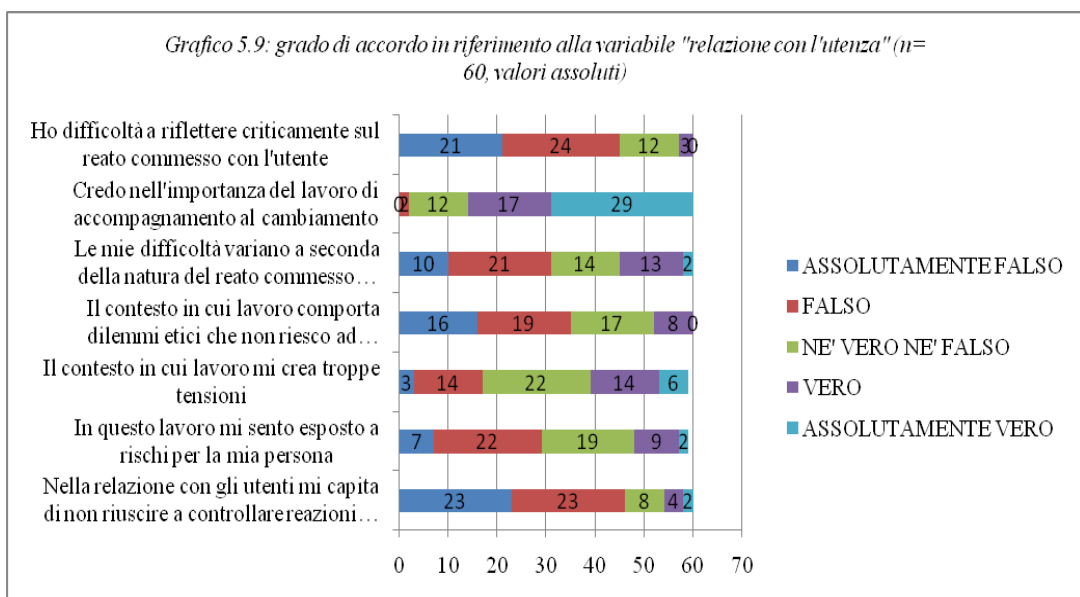
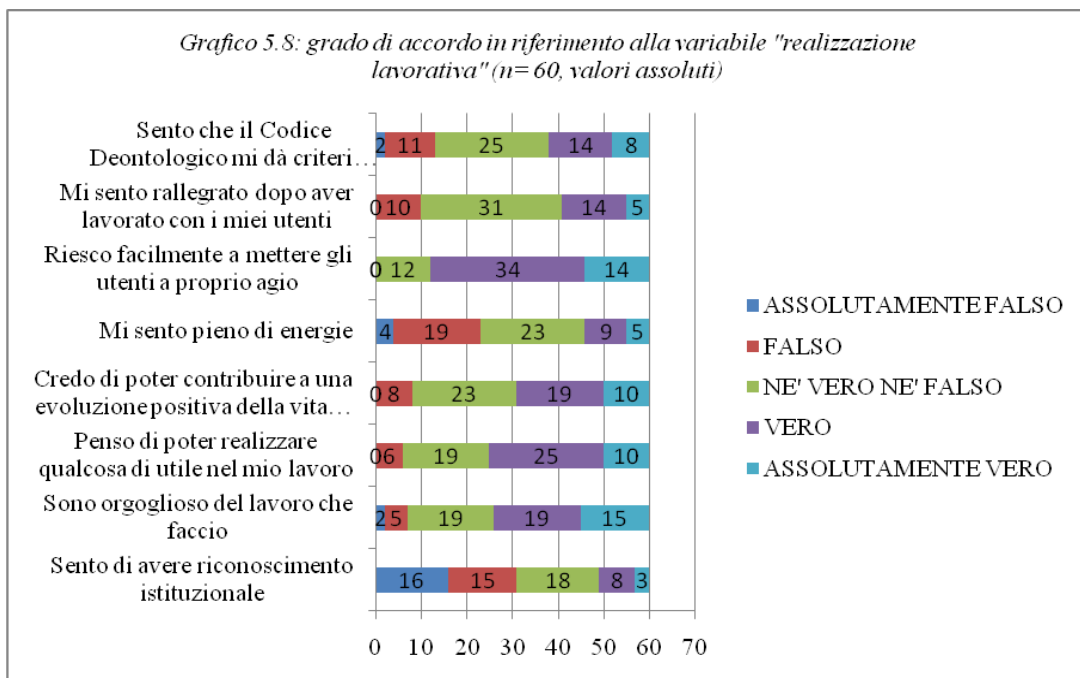
1. Qualche volta temo che questo tipo di lavoro mi possa inaridire emotivamente
2. Il lavoro incide sul mio stato di salute (fisica e/o psichica)
3. Sento di non poter fare questo lavoro a lungo
4. Evito di dire in giro che lavoro faccio
5. Ho troppo da fare e sento di non riuscire a gestire la quantità di lavoro che mi viene assegnata
6. La mancanza di risorse incide significativamente sulla qualità del mio lavoro
7. Lo stipendio incide negativamente sulla mia motivazione
8. Vorrei avere maggiore autonomia professionale
9. Percepisco come ambigue le norme che regolano l'attività dell'U.E.P.E. in riferimento al mandato professionale e/o istituzionale
10. Sento di avere riconoscimento istituzionale per quello che faccio
11. Sono orgoglioso/a del lavoro che faccio
12. Penso di poter realizzare qualcosa di utile nel mio lavoro
13. Credo di poter contribuire a un'evoluzione positiva della vita di altre persone attraverso il mio lavoro
14. Mi sento pieno/a di energie nel mio lavoro
15. Riesco facilmente a mettere gli utenti a proprio agio
16. Mi sento rallegrato/a dopo aver lavorato con i miei utenti
17. Sento che il Codice Deontologico della professione mi dà criteri-guida utili per il mio agire professionale
18. Nella relazione con gli utenti mi capita di non riuscire a controllare reazioni di

disapprovazione, rabbia o nervosismo
19. In questo lavoro mi sento esposto/a a rischi per la mia persona da parte degli utenti
20. Il contesto in cui lavoro mi crea troppe tensioni
21. Il contesto in cui lavoro comporta dilemmi etici che non riesco ad affrontare
22. Le mie difficoltà variano a seconda della natura del reato commesso dall'utente
23. Credo nell'importanza del lavoro di accompagnamento dell'utente al cambiamento
24. Ho difficoltà a riflettere criticamente sul reato commesso con l'utente

Per l'analisi delle risposte ricevute, i 24 item proposti sono stati suddivisi in tre variabili, alcune delle quali sono poi state correlate scegliendole tra quelle ritenute utili ai fini della ricerca. I grafici 5.7, 5.8 e 5.9 riportano i valori assoluti delle opinioni espresse dai rispondenti relativamente alle diverse variabili:

- *Esaurimento emotivo* (si fa riferimento alla percezione di stanchezza emotiva ed esaurimento psico-fisico a causa della propria attività lavorativa): item da 1 a 9
- *Realizzazione lavorativa* (si fa riferimento al grado di soddisfazione della propria attività lavorativa): item da 10 a 17
- *Relazione con l'utenza* (si fa riferimento alle difficoltà e potenzialità che si possono riscontrare nella relazione con gli utenti): item da 18 a 24



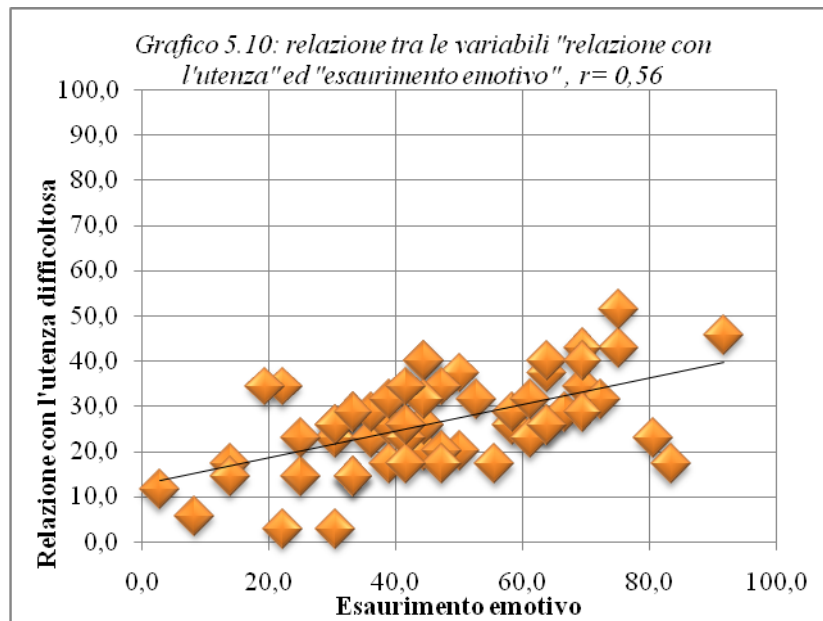


Come si evince dai grafici 5.7, 5.8 e 5.9, i rispondenti alla domanda 10 del questionario sono stati 60. Dall'analisi descrittiva dei dati emerge che 37 operatori (62%) non temono che il lavoro svolto possa portare a un inaridimento emotivo: ciò potrebbe essere dovuto al fatto che la natura propria del lavoro dell'assistente sociale si basa sulla gestione delle emozioni proprie e altrui. Al contrario, tuttavia, 24 rispondenti (41%) ritengono che lavorare all'interno del contesto dell'esecuzione penale porti a ripercussioni sulla salute psico-fisica, probabilmente per paura di aggressioni o

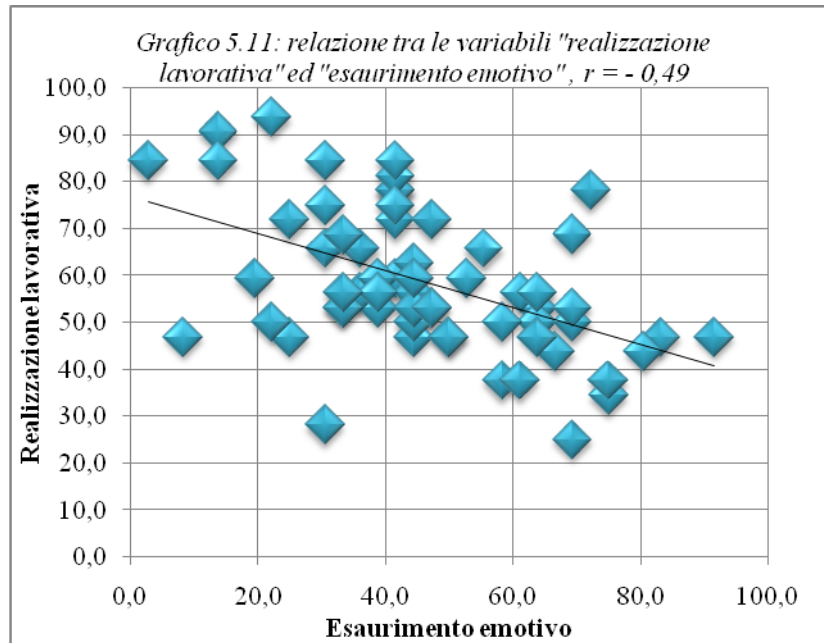
ripercussioni fisiche oppure perché con il passare degli anni la gestione di situazioni complesse senza risorse adeguate e senza il supporto di un supervisore esterno, come sottolineato nelle risposte analizzate in precedenza, può compromettere la capacità critico-riflessiva dell'operatore. Un rispondente dichiara di evitare di dire in giro che tipo di lavoro svolge, ciò potrebbe essere dovuto a diversi motivi: paura di ripercussioni da parte di utenti, credenza che le persone non conoscano la figura dell'assistente sociale e non arrivino a comprenderne le funzioni, paura del giudizio esterno, non ritenere dignitoso il proprio lavoro. La maggior parte degli assistenti sociali (34 operatori, ossia il 57%) è orgoglioso della propria professione, dal momento che essa può costituire una fonte di arricchimento personale in cui l'operatore percepisce di poter fare qualcosa di positivo per le persone in carico. Ciò contribuisce a far sentire utile l'assistente sociale, una delle motivazioni più diffuse per cui vengono scelte le professioni sociali (Worrall, Mawby, 2014; Annison et al., 2008). In riferimento ai carichi di lavoro e alla sensazione di non riuscire a gestirli, 27 operatori (45%) tendono a confermare questo vissuto, più della metà se aggiungiamo anche coloro che ritengono l'affermazione non del tutto vera e non pienamente falsa (17 operatori, pari al 28%). In aggiunta a ciò, la maggioranza delle risposte dichiara che la mancanza di risorse incide significativamente sulla qualità del lavoro svolto: è ragionevole supporre che questa opinione sia legata al fatto che la carenza di risorse riduce le possibili alternative in un percorso di aiuto, focalizzandole solo sui percorsi magari meno responsabilizzanti per la persona (ad esempio, si pensi alla concessione della misura alternativa della detenzione domiciliare senza l'avvio un'attività lavorativa o di un sostegno rendendo difficile l'indipendenza del soggetto; oppure, l'impossibilità di concedere misure alternative alla detenzione per i detenuti stranieri privi di un alloggio adeguato all'esterno o di una rete familiare di supporto). Considerando le risposte ricevute, senza pretesa di generalizzazione, la fonte principale di malcontento non sembra dovuta allo stipendio percepito né al grado di autonomia professionale riconosciuto (non ci sono discrepanze tra coloro che si dicono soddisfatti e non in riferimento al salario e all'autonomia), probabilmente perché si tratta per la maggior parte di assistenti sociali di ruolo inquadrati nella pubblica amministrazione con un contratto di lavoro a tempo indeterminato (e, quindi, rispetto alle tendenze contrattuali odierne possiedono un contratto lavorativo "sicuro"). Nemmeno l'ambiguità normativa viene considerata

problematica dal momento che tendenzialmente gli operatori rispondenti non percepiscono discrepanze tra quanto richiesto dal mandato normativo-istituzionale e quanto svolgono più frequentemente nella propria attività. Ciò si potrebbe motivare con il fatto che la normativa pone attenzione alla centralità della persona, all'uguaglianza e alla dignità nell'elaborazione del programma trattamentale/progetto di aiuto, richiamando i medesimi principi guida del servizio sociale; inoltre, le priorità di intervento spesso coincidono con quanto richiesto dalla Legge, al di là dei valori e vincoli professionali. Ciò che, invece, sembra creare maggior disagio è il mancato riconoscimento istituzionale per il lavoro svolto: più della metà dei rispondenti (31 operatori, oltre ai 18 che si dichiarano in una posizione intermedia) non sente di essere adeguatamente valorizzato dai livelli gerarchicamente superiori. Le motivazioni potrebbero essere molte, ma occorre principalmente ricordare che l'U.E.P.E. è inquadrato nella pubblica amministrazione (alle dipendenze del Ministero della Giustizia) e pertanto risente delle influenze politiche del tempo e delle decisioni dei policy-maker spesso lontani dal concreto lavoro di campo. Inoltre, il livello dirigenziale ha obiettivi differenti focalizzati sul raggiungimento dei risultati di performance, trasparenza, efficacia, efficienza e qualità; al contrario, gli operatori di campo si trovano a fronteggiare concretamente carichi di lavoro che non consentono loro di soffermarsi sempre a riflettere e apprezzare i piccoli traguardi che vengono raggiunti in ogni progetto di aiuto. Il contesto organizzativo pare, dunque, essere la fonte principale di malcontento, andando a influire sui livelli di soddisfazione lavorativa e stress, dal momento che la maggior parte degli operatori che hanno partecipato alla ricerca si sentono poco considerati e poco coinvolti nelle decisioni che li riguardano. Considerando gli item riguardanti il rapporto con l'utenza, quest'ultimo viene connotato positivamente: tutti i rispondenti, seppur in grado diverso, credono in un'evoluzione positiva della vita di altre persone attraverso la relazione di aiuto, connotata da fiducia nel cambiamento; ciò non è un dato scontato, soprattutto in una professione di aiuto umana che rischia, se non adeguatamente supportata, di cadere nel burnout. La maggior parte degli operatori riferisce di riuscire a controllare le proprie emozioni (anche quelle di rabbia o disapprovazione) incanalandole in una positiva relazione di aiuto. A conferma di ciò, tutti i rispondenti, anche se in grado diverso, affermano di non avere difficoltà ad attuare una riflessione critica sul reato con l'utente. Considerando i tre

indicatori costruiti raggruppando gli item del questionario, dalla loro correlazione emerge una relazione positiva tra il livello di esaurimento emotivo dichiarato dagli operatori e la presenza di eventuali difficoltà nella relazione con l'utenza che appesantiscono la serenità lavorativa ma non sembrano connesse all'età, come si evince dal grafico 5.10.



Inoltre, considerando i carichi di lavoro, all'aumentare di questi aumenta anche il livello di esaurimento emotivo. Di conseguenza, maggiore è lo stress percepito, minore è il livello di realizzazione lavorativa (grafico 5.11).



1.3. IL SUPPORTO DEI PARI: “INSIEME È MEGLIO”

Come in tutte le professioni di aiuto, anche nel lavoro sociale ci si può trovare a far fronte a situazioni di vita complesse che richiedono l'intervento di più professionisti, non solo in termini di prestazioni e interventi attuabili, ma anche a livello riflessivo e di supporto tra colleghi. Affrontare assieme un problema, ragionando e riflettendo dialogicamente, presuppone la fiducia in altri (Folgheraiter, 2009). Il supporto tra pari ha una lunga tradizione oggetto di studio di numerose ricerche che qui non possono essere adeguatamente approfondite¹⁰⁴. Esso consiste nel sostegno emotivo e pratico mutualmente offerto da persone che condividono una medesima situazione, con l'obiettivo di raggiungere una crescita personale e sociale (Mastroeni et al., 2012). L'aiuto reciproco è alla base del rispetto e della responsabilità condivisa, in base a ciò che viene considerato “aiuto” in un determinato contesto (Mead et al., 2001).

¹⁰⁴ Per un approfondimento della tematica cfr., ad esempio, Mead S., Hilton D., Curtis L. (2001), Peer Support: A theoretical perspective, in *Psychiatric Rehabilitation Journal*, vol. 25, pp. 134 – 141; De Stefani R., Stanchina D. (2011), *Utenti e familiari esperti*, Erickson, Trento

Per indagare quanto si sentono supportati gli assistenti sociali dell'esecuzione penale esterna nella gestione delle situazioni che vengono loro affidate si è scelto di utilizzare una scala di misurazione costruendo appositi indicatori adatti al contesto della giustizia penale. In particolare, gli operatori dovevano utilizzare una scala da 1 (assolutamente falso) a 5 (assolutamente vero) per indicare il grado di accordo/disaccordo con le affermazioni proposte. Queste ultime sono state selezionate dopo aver analizzato le ricerche già effettuate nel contesto internazionale, con l'intenzione di mantenere il focus sul supporto professionale, in riferimento alla relazione tra colleghi, al supporto lavorativo, al lavoro individuale/lavoro in équipe. Di seguito gli item proposti nel questionario:

1. Mi sento supportato/a dai miei colleghi nei momenti di difficoltà
2. Le mie idee personali sul lavoro non coincidono con quelle del gruppo o del Servizio di cui faccio parte
3. Ho buoni rapporti con i colleghi del Servizio in cui lavoro
4. Ho buoni rapporti con i colleghi degli istituti penali
5. Mi sento giudicato/a dagli altri professionisti
6. Mi sento solo/a di fronte a problemi più grossi di me
7. Quando sono in difficoltà posso contare sul confronto con i colleghi o con il Responsabile
8. Penso che i miei colleghi non siano in grado di aiutarmi quando sbaglio
9. Posso contare sulla supervisione professionale da parte di consulenti esterni
10. Preferisco gestire da solo/a i casi che mi sono affidati
11. Quando rifletto da solo/a riesco a individuare strategie migliori
12. Riesco a prendere decisioni più serenamente quando si lavora in équipe
13. Le mie valutazioni sono tenute in considerazione dagli altri professionisti che collaborano con me
14. Le altre figure professionali ritengono poco importante la figura dell'assistente sociale

Per facilitare l'analisi delle risposte, i 14 item proposti sono stati suddivisi in tre variabili, utili ai fini della successiva analisi bivariata:

- *Relazione personale con i colleghi* (si fa riferimento alla relazione interpersonale con i colleghi del proprio ufficio e di Servizi diversi e al sentirsi accettato/incluso all'interno del proprio ambiente lavorativo – l'item n. 1 “Mi sento supportato dai colleghi nei momenti di difficoltà” si riferisce non solo alle difficoltà legate all'ambiente lavorativo, ma anche al supporto che i colleghi

offrono nei momenti difficili della propria vita personale che vanno ad incidere sull'ambito lavorativo): item da 1 a 5

- *Supporto lavorativo da parte dei colleghi* (gli item si riferiscono alle difficoltà operative che l'assistente sociale può incontrare nella propria attività lavorativa e al supporto che riceve dai colleghi per far fronte a questioni tecnico-professionali – a differenza della variabile precedente che si riferisce alle dinamiche legate all'ambiente lavorativo e di vita personale): item da 6 a 9
- *Lavoro individuale/lavoro d'équipe* (gli item si riferiscono alla possibilità di lavorare insieme agli altri professionisti oppure alla tendenza ad affrontare le situazioni lavorative complesse in solitudine): item da 10 a 14

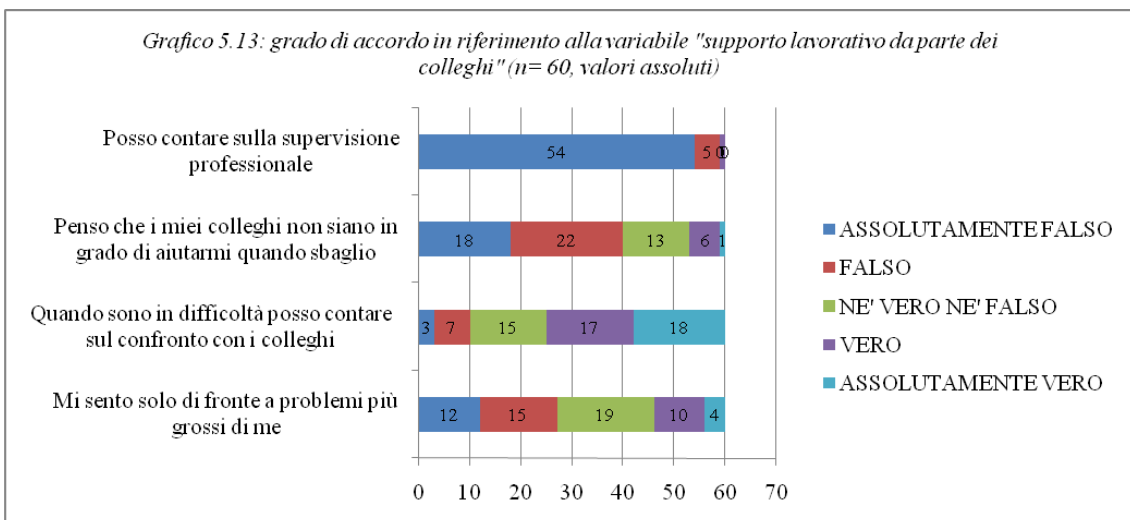
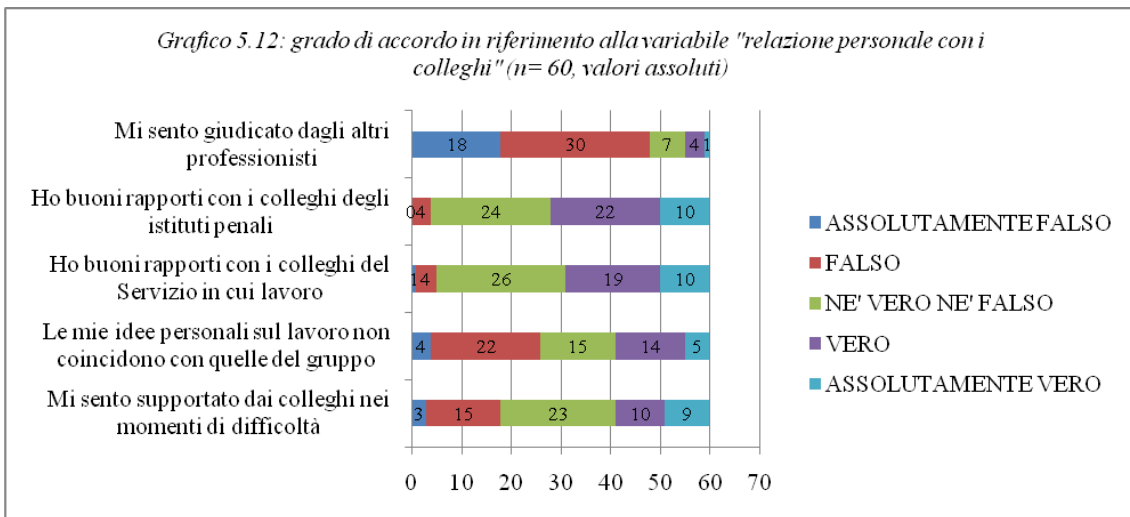
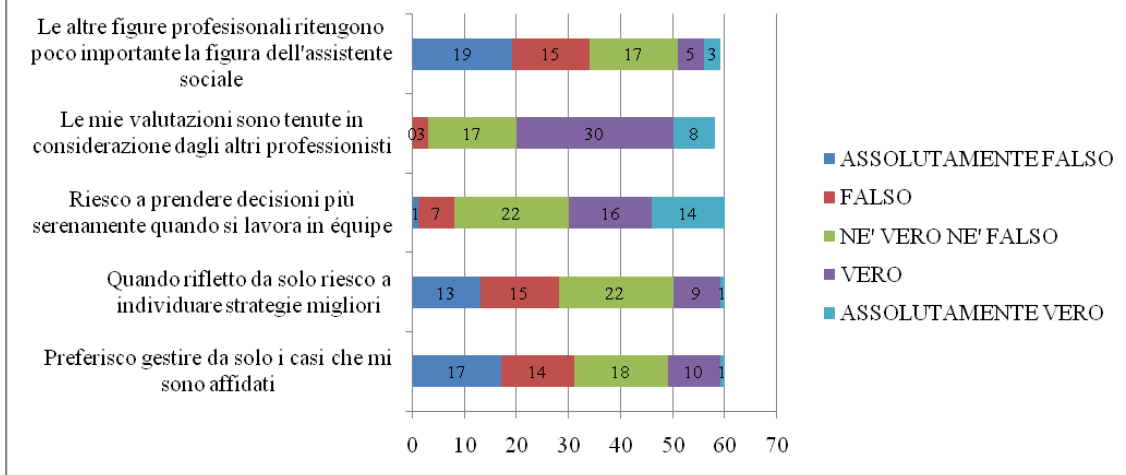


Grafico 5.14: grado di accordo in riferimento alla variabile "lavoro individuale/lavoro d'equipe"
(n= 60, valori assoluti)



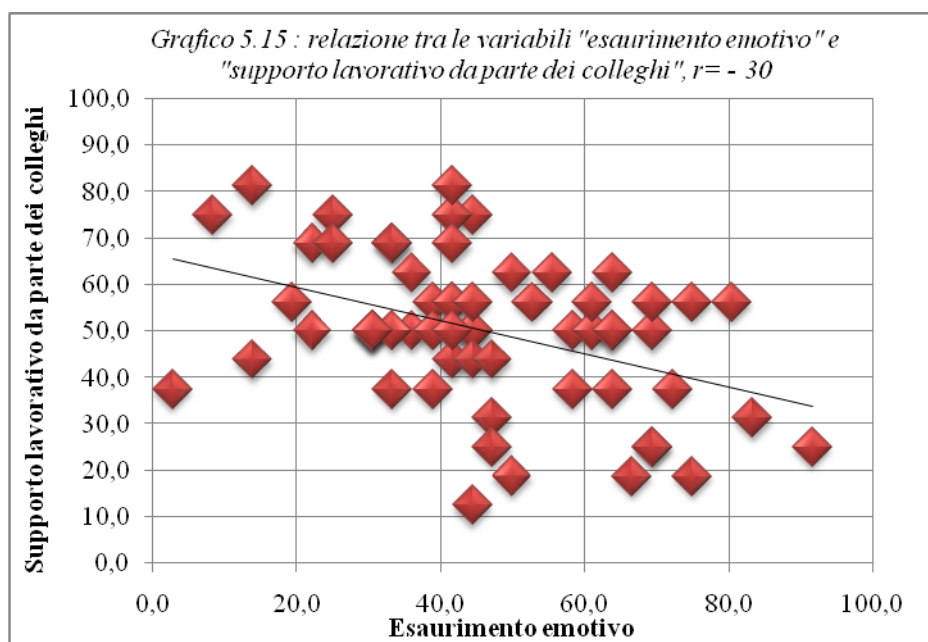
Come rappresentato dai grafici 5.12, 5.13 e 5.14, i rispondenti alla domanda 11 del questionario sono stati 60. Dall'analisi descrittiva dei dati emerge che la maggior parte degli operatori afferma di avere buoni rapporti con i propri colleghi (solo un assistente sociale dichiara di non andare d'accordo con i colleghi). Le relazioni positive possono essere dovute alla medesima appartenenza professionale (all'interno dell'U.E.P.E. sono impiegati solo assistenti sociali, salvo qualche professionista psicologo esterno che offre la propria consulenza al bisogno) che facilita l'utilizzo di un linguaggio comune e la condivisione delle medesime finalità in quanto appartenenti allo stesso Servizio. I rapporti positivi sembrano non riguardare soltanto gli assistenti sociali del medesimo Servizio, ma anche i colleghi di Servizi diversi, dal momento che tutti i rispondenti, seppur in grado diverso, affermano di avere buone relazioni con i professionisti degli istituti penali. A tal proposito, tuttavia, sarebbe interessante indagare ulteriormente se i colleghi considerati siano esclusivamente coloro che appartengono alla medesima professionalità, quali educatori e assistenti sociali degli altri Servizi che hanno sempre una funzione di aiuto, oppure anche coloro che rappresentano la funzione di controllo, quale il personale di polizia penitenziaria.

La quasi totalità dei rispondenti (59 operatori, pari al 98%) dichiara di non poter usufruire di supervisione professionale esterna al Servizio, ma più della metà (35 operatori, pari al 60%) afferma di poter contare sul confronto e l'aiuto da parte dei colleghi o del Responsabile: certamente, la mancanza di supervisione da parte di consulenti esterni porta alla richiesta di aiuto interna all'ufficio di appartenenza, dal

momento che i casi complessi da fronteggiare necessitano di più menti riflessive e sguardi differenti. Più della metà dei rispondenti (31 assistenti sociali, oltre ai 18 che si dichiarano in una posizione intermedia) preferisce lavorare in équipe nella gestione dei casi affidati e 28 operatori (il 47%) negano di riuscire a individuare strategie migliori quando riflettono da soli. Ciò potrebbe significare da un lato che la natura del contesto penale esterno porta a relazionarsi con risorse diverse per poter attuare il progetto di aiuto; dall'altro, potrebbero esserci operatori tra i rispondenti che hanno ricevuto una formazione che li ha portati a sostenere una modalità operativa di stampo relazionale¹⁰⁵. Più della metà dei rispondenti (38 operatori, pari al 66%) riferisce che le proprie valutazioni professionali sono tenute in considerazione dagli altri collaboratori, nessuno ha risposto in modo assolutamente negativo; inoltre, 34 rispondenti (58%) ritengono che la figura dell'assistente sociale sia considerata importante dagli altri professionisti. La motivazione di questi dati potrebbe trovarsi da una parte nel possesso di una formazione e professionalità molto specifica, con titoli di studio ulteriori sempre nell'ambito penale, criminologico e giuridico, che facilitano l'utilizzo di un linguaggio condiviso; dall'altra parte, proprio la natura del contesto penale esterno, basato sull'apporto necessario del sapere dell'assistente sociale, rende fondamentale e cruciale la collaborazione con questa figura professionale per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa, pertanto tutti gli altri professionisti devono necessariamente collaborare con gli assistenti sociali e tenere in considerazione le loro valutazioni. Incrociando gli indicatori della domanda precedente con i tre indicatori costruiti raggruppando gli item relativi a questa domanda si ritrovano conferme sull'importanza di lavorare insieme. Il livello di esaurimento emotivo risulta minore quando si riesce a lavorare bene tra colleghi in équipe e si può contare sulla supervisione professionale, così come anche la realizzazione lavorativa aumenta all'aumentare della collaborazione tra professionisti. In definitiva, il quadro emergente dai risultati ottenuti appare connotato positivamente nelle relazioni tra colleghi, i quali si scambiano aiuto e sostegno reciproco, considerando importante l'apporto delle diverse professionalità in gioco. Il supporto

¹⁰⁵ Per l'approfondimento della metodologia relazionale si rimanda a Folgheraiter F. (2003), *Teoria e metodologia del servizio sociale. La prospettiva di rete*, Erickson, Trento

lavorativo da parte dei colleghi comporta una diminuzione del livello di esaurimento emotivo, come si evince dal grafico 5.15.



1.4. ASSISTENTI SOCIALI DELL'U.E.P.E.: QUALI FUNZIONI? MANDATO PROFESSIONALE E MANDATO ISTITUZIONALE A CONFRONTO

Partendo dalla considerazione che l'ambito penale e penitenziario è molto normato e fortemente vincolato nell'azione, si è preso spunto dalle riflessioni presenti in letteratura rispetto alla difficoltà spesso vissuta dagli operatori nel conciliare ciò che viene richiesto dal Servizio (il cosiddetto mandato istituzionale) con ciò che il professionista ritiene opportuno mettere in campo in quanto dettato dai principi deontologici (mandato professionale). Nel capitolo secondo del presente lavoro si è discusso circa il doppio mandato a cui l'assistente sociale deve sottostare nel momento in cui entra a far parte di un'organizzazione, cercando di aprire la possibilità di conciliazione tra due esigenze che possono sembrare discordanti. Al fine di indagare come gli assistenti sociali dell'U.E.P.E. vivono il doppio mandato, istituzionale e professionale, durante il questionario si è chiesto agli operatori di elencare, tra una serie di funzioni date, quelle che secondo loro il Servizio si aspetta dall'assistente sociale (mandato istituzionale), quelle che loro percepiscono come più importanti in base al mandato professionale,

quelle che vengono svolte più frequentemente. Le funzioni tra cui i rispondenti potevano scegliere sono state individuate in base al dettato normativo¹⁰⁶ e a quanto presente in letteratura:

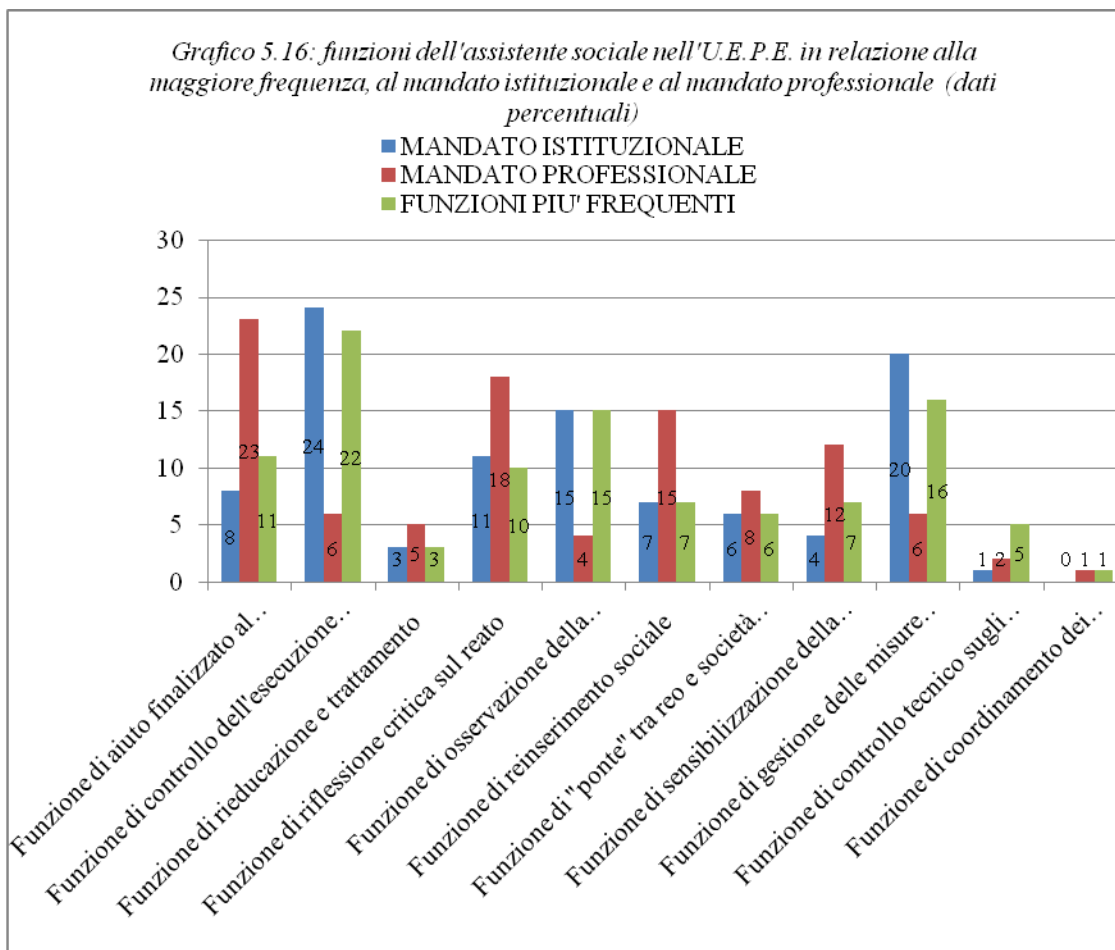
1. Funzione di aiuto finalizzato al sostegno e al cambiamento
2. Funzione di controllo dell'esecuzione dei programmi da parte degli ammessi alle misure alternative/messa alla prova al fine di riferirne l'andamento all'autorità giudiziaria
3. Funzione di rieducazione e trattamento
4. Funzione di riflessione critica sul reato
5. Funzione di osservazione della personalità dell'utente finalizzata alla presa di decisione da parte dell'autorità giudiziaria
6. Funzione di reinserimento sociale
7. Funzione di "ponte" tra reo e società civile / carcere e territorio
8. Funzione di sensibilizzazione della comunità esterna
9. Funzione di gestione delle misure alternative alla detenzione e della messa alla prova per adulti
10. Funzione di controllo tecnico sugli interventi attuati dagli assistenti sociali
11. Funzione di coordinamento dei volontari che collaborano con l'U.E.P.E.

¹⁰⁶ Cfr. l'art. 72 della Legge 26 luglio 1975 n. 354.

“Il principale campo di intervento degli U.E.P.E. è quello relativo all'esecuzione delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione; a tal fine, elaborano e propongono alla magistratura il programma di trattamento da applicare e ne verificano la corretta esecuzione da parte degli ammessi a tali sanzioni e misure. Nello svolgimento di tali attività, gli UEPE operano secondo una logica di intervento di prossimità e di presenza nel territorio, a supporto delle comunità locali e in stretta sinergia:

- *con gli enti locali, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e del privato sociale presenti nel territorio, per realizzare l'azione di reinserimento ed inclusione sociale;*
- *con le forze di polizia, per l'azione di contrasto della criminalità e di tutela della sicurezza pubblica”.*

Fonte: Ministero della Giustizia



Come si evince dal grafico 5.16, i risultati mostrano che le funzioni maggiormente svolte dagli operatori rispondenti risultano essere le stesse richieste dal Servizio (mandato istituzionale), vale a dire l'osservazione della personalità dei detenuti in collaborazione con l'équipe interna al carcere, il controllo dei programmi di coloro che accedono alle misure alternative alla detenzione o alla messa alla prova e la gestione di queste misure o benefici. Quanto rilevato assume maggior rilievo se messo a confronto con le funzioni che gli assistenti sociali rispondenti ritengono essere le più importanti nell'esercizio del proprio mandato professionale. Quest'ultime sono: la funzione di aiuto e sostegno finalizzata al cambiamento (23%), la riflessione critica sul reato da svolgere insieme alla persona che ha commesso l'illecito (18%), il reinserimento sociale del condannato (15%) e la sensibilizzazione della comunità esterna rispetto al tema dell'esecuzione penale esterna (12%). Esse si differenziano dalle funzioni precedenti e sono richiamate solo in piccole percentuali nelle risposte relative

al mandato istituzionale (in ordine: 8%, 11%, 7%, 4%) e alle funzioni svolte più frequentemente (in ordine: 11%, 9%, 7%, 7%).

In relazione al mandato professionale, alcuni operatori manifestano fatica nel garantire una presa in carico realmente rispondente ai bisogni della persona, mettendo in pratica le funzioni e gli interventi che ritengono capisaldi della professione:

«È sempre più critico garantire la qualità del lavoro e degli interventi che io ritengo capisaldi della nostra professione all'interno dell'UEPE (mi riferisco in particolare all'indagine sociale, al ruolo strategico di connessione tra l'esecuzione della pena e il territorio, alla promozione di una diversa modalità di eseguire la pena, ecc.) con il carico di lavoro in aumento costantemente» (Q13 – commento libero).

«Attualmente, gli UEPE vivono una situazione davvero difficile e si fa fatica, nonostante un approccio positivo, a guardare avanti con ottimismo e con la convinzione di poter continuare a svolgere, almeno con sufficiente adeguatezza, i propri compiti. La messa alla prova, previsione normativa che ha avuto ed ha un significativo impatto, mette a nudo fortemente la carenza delle risorse umane effettivamente presenti. Lo sguardo di prospettiva, in questo momento, è anche ridotto dai cambiamenti in atto (allo stato non tutti delineati), per effetto del passaggio al Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità. Tuttavia, tutti i giorni lavorativi si perseguono, con motivazione e impegno, gli obiettivi istituzionali che sono propri della specifica realtà operativa» (Q8 – commento libero).

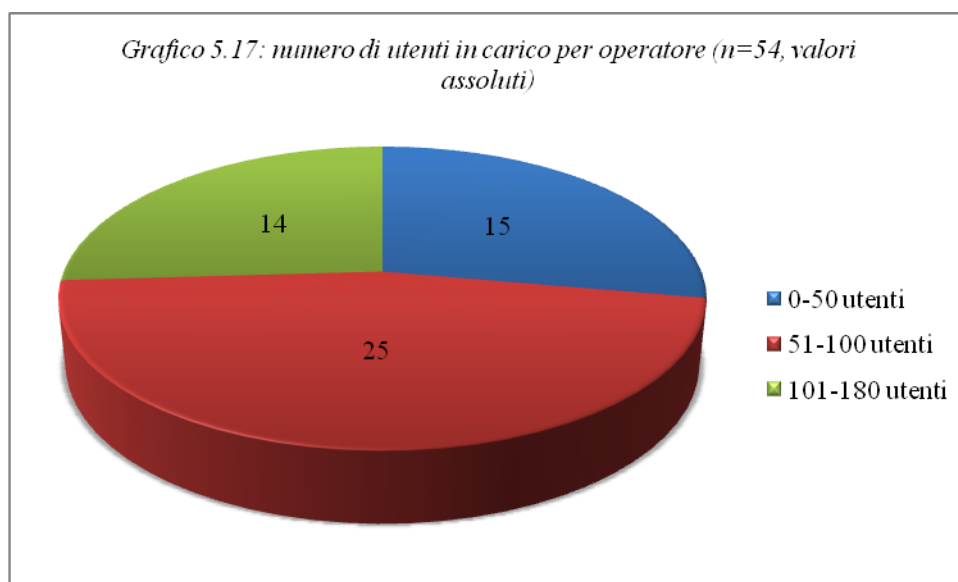
Dalla precedente riflessione libera riportata a margine di un questionario emerge il tema del cambiamento organizzativo. Gli assistenti sociali si muovono entro ambiti in trasformazione a diversi livelli e ciò è ancor più vero per gli U.E.P.E. nel momento attuale. Nei contesti in cambiamento anche l'identità professionale può risentirne. La professione sociale ha sempre riconosciuto la centralità della persona nei propri interventi. L'assistente sociale ha sviluppato nel tempo la sua identità, basandosi sempre su valori e principi costanti, riuscendo a raggiungere un primo traguardo con il riconoscimento ufficiale della professione mediante l'istituzione dell'Ordine

professionale degli Assistenti Sociali (L. 23 marzo 1994, n. 84). Questo ha rappresentato un momento di svolta, perché ha identificato il gruppo di appartenenza e ha dato la possibilità di rilanciare la professione stessa. La successiva importante conquista dopo questa è stata l’emanazione del Codice Deontologico professionale dell’Assistente Sociale nel 1998, modificato poi nel 2002 e nel 2009, che ha ufficializzato i principi guida e ha assunto la funzione di sostenere la categoria professionale. Esso rappresenta una guida all’agire professionale, ed è *“costituito dai principi e dalle regole che gli assistenti sociali devono osservare e far osservare nell’esercizio della professione e che orientano le scelte di comportamento nei diversi livelli di responsabilità in cui operano”* (art. 1). La professionalità dell’assistente sociale è data dall’insieme di principi, conoscenze, metodi e tecniche in grado di prevenire e/o affrontare situazioni di bisogno. Conoscenze, competenze e abilità sono aspetti dinamici del lavoro professionale. Il professionista è tale quando *“utilizza nel suo lavoro un corpo di conoscenze, (competenze), e abilità che devono essere assimilate, interiorizzate e continuamente rinnovate nel tempo”* (Piva, 2007, pag.19). Il lavoro sociale con i soggetti devianti ha sempre oscillato tra due poli: l’aiuto e il controllo. Di fronte a due esigenze contrastanti ma non per questo inconciliabili (Folgheraiter, 2005; Folgheraiter, 2011) può risultare difficile per gli operatori mantenere il focus sulla necessità di condividere con la persona/utente la finalità dell’aiuto, in un contesto incalzante verso gli obiettivi di efficacia, sicurezza, controllo sociale. Di conseguenza, le finalità tipiche della professione, così come enunciate nel Codice Deontologico, lasciano spazio alle esigenze terapeutiche e di cura – *cure* – più che di aiuto – *care* – (Folgheraiter, 2004).

1.5. I CARICHI DI LAVORO DELL’U.E.P.E. : DIVERSITÀ GEOGRAFICA ?

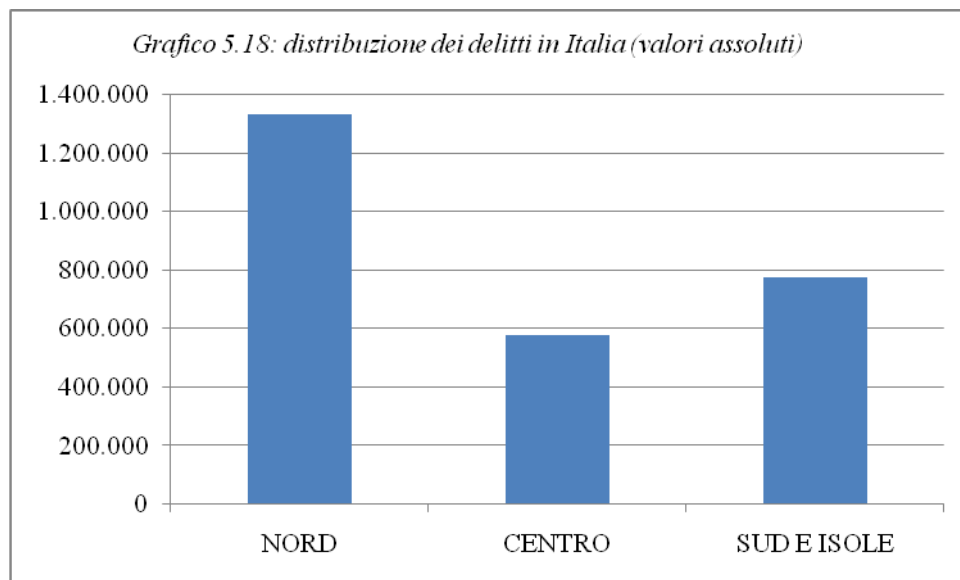
In merito ai carichi di lavoro degli assistenti sociali che lavorano presso gli U.E.P.E. italiani, si è fatto riferimento a quanto contenuto nella letteratura internazionale rispetto al rischio che un eccessivo numero di utenti in carico possa comportare anche malessere a livello psico-fisico e lavorativo. L’indicatore dei carichi di lavoro è stato individuato con il numero di utenti in carico a ciascun operatore (indipendentemente dal monte ore settimanale – tempo pieno o part-time) al tempo della rilevazione. Occorre tenere presente che viene conteggiato esclusivamente il singolo utente e non l’intera famiglia,

anche se l'intervento professionale all'interno dell'U.E.P.E. deve necessariamente tener conto e interfacciarsi con le risorse familiari, reti informali e territoriali presenti intorno alla persona considerata. Per l'analisi dei dati si sono presi in considerazione 54 questionari sul totale dei rispondenti, poiché non tutti i partecipanti hanno risposto alla domanda relativa al numero di utenti in carico. Di questi 54 rispondenti, 31 operatori lavorano presso gli U.E.P.E. del nord, 8 del centro e 15 del sud Italia. Dall'analisi dei dati emerge che in media gli operatori rispondenti hanno in carico 80 utenti ciascuno (senza distinzione tra misure alternative, messa alla prova, lavoro di pubblica utilità). La distribuzione oscilla tra 0 e 180: ciò significa che alcuni operatori hanno dichiarato di occuparsi di 180 situazioni e altri, invece, sembrano non avere in carico nessun utente. Questi ultimi, in realtà, sono coloro che ricoprono incarichi dirigenziali o di coordinamento, per cui conservano il monitoraggio solo su alcune situazioni particolari. Dalla distribuzione di frequenza, come mostrato dal grafico 5.17, si evince che il numero maggiore di assistenti sociali ha in carico tra i 50 e i 100 casi (25 operatori), mentre un numero pressoché simile di operatori ha in carico tra 0 e 50 situazioni (15 operatori) e tra 100 e 180 (14 operatori).



Per cercare di spiegare la disomogenea distribuzione dei carichi di lavoro, ci si può riferire alla diversa organizzazione dei Servizi a livello territoriale, oltreché alla diversa tipologia di reati che vengono maggiormente commessi a nord o a sud dell'Italia, che non sempre consente l'accesso ai benefici di legge e, dunque, alla presa in carico da

parte degli U.E.P.E. e dei Servizi territoriali. In Italia la variabile territoriale offre preziose informazioni. Il Rapporto del Ministero dell'Interno sui delitti denunciati dall'Autorità di Polizia Giudiziaria a tutto il 31 dicembre 2015¹⁰⁷ evidenzia una netta prevalenza delle regioni del nord Italia in termini di prevalenza di atti criminali.



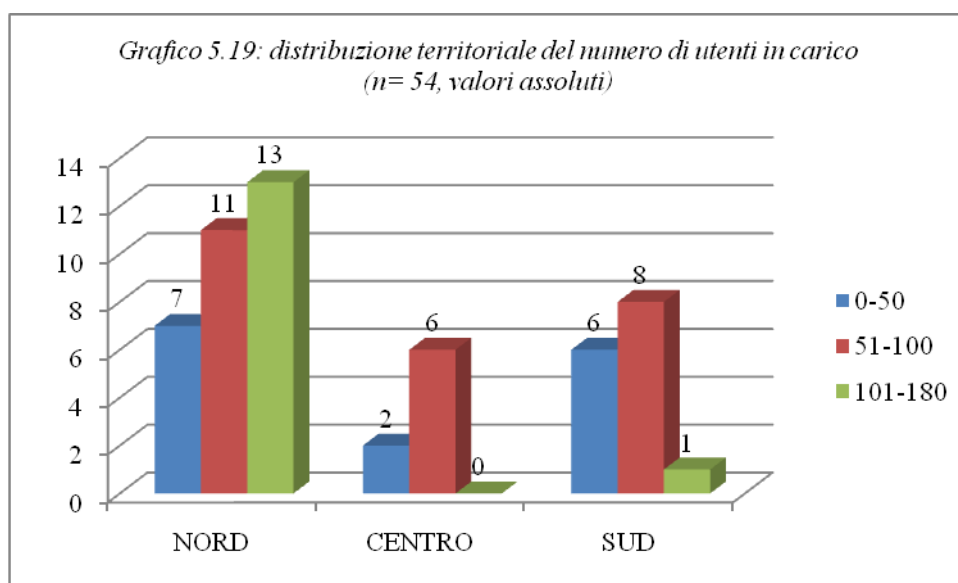
Sul territorio italiano frequenza e portata dei diversi generi delittuosi si distribuiscono in maniera differenziata, facendo emergere una specializzazione geografica e socio-economica delle attività criminose lungo la penisola o comunque evidenziando livelli di vulnerabilità diversi. Ad esempio, i dati riportati dal Ministero dell'Interno al 31/12/2015 mostrano la prevalenza al nord di furti, mentre al sud sono prevalenti le rapine. Ancora, per quanto sia ovunque diminuita la tendenza a risolvere i vari conflitti sociali con il ricorso alla violenza, l'omicidio non si distribuisce in modo uniforme sul territorio. L'andamento si presenta diversamente al nord rispetto al mezzogiorno, dove si consuma con maggiore frequenza¹⁰⁸. Questo dato è da imputarsi alle diverse attività delle organizzazioni criminali che si manifestano in maniera differente a seconda del territorio in cui avvengono (Alessandri, 2017). Ogni reato ha una sua precisa distribuzione a livello territoriale, spiegata sulla base delle opportunità che si presentano sul territorio e in base agli stili di vita e alle attività della popolazione¹⁰⁹. Anche

¹⁰⁷ A cura dell'Ufficio Centrale di Statistica – Ed. 2016

¹⁰⁸ Fonte: Ministero dell'Interno

¹⁰⁹ La fonte statistica principale per la quantificazione e distribuzione territoriale dei delitti compiuti in Italia è costituita dai dati dei “Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria” compilati

Galavotti (2012) sostiene che a livello locale le politiche sociali e penali risentono dell'influenza del modello di criminalità maggiormente incidente nelle diverse aree territoriali, delle caratteristiche culturali che si interfacciano con fenomeni sociali locali, del numero degli istituti penali presenti, della forza degli U.E.P.E. in termini di risorse strutturali e operative, della rilevanza del terzo settore e delle scelte poste in essere anche dalla Magistratura. Di conseguenza, l'attività degli operatori dell'U.E.P.E. rimane necessariamente condizionata dalla realtà locale in cui agiscono (Galavotti, 2012), riflettendosi sui carichi di lavoro dei Servizi.



Come mostrato dal grafico 5.19, ciò che può essere preso in considerazione come dato maggiormente significativo è la quasi assenza di operatori impiegati nel centro e sud Italia che hanno dichiarato di avere in carico più di 100 utenti. Tra i rispondenti del nord, invece, la maggior parte ha dichiarato di avere in carico un numero elevato di utenti (fino a 180). Da ciò si può dedurre che il nord rimane l'area geografica dove si concentrano prevalentemente i maggiori carichi di lavoro, anche se non mancano gli assistenti sociali con un minor numero di utenti da seguire. Una motivazione a conferma di quanto emerso è, come detto sopra, il fatto che nel nord Italia ci sia una concentrazione di reati più alta, che porta a un maggior numero di persone in stato di

dall'ISTAT. L'analisi puntuale delle fattispecie delittuose è invece effettuata annualmente dal Ministero dell'Interno attraverso il "Rapporto sulla criminalità in Italia". Alcuni autorevoli organi di stampa, come Il Sole 24Ore, riportano annualmente la classifica dei reati commessi in Italia ed effettuano un confronto per Regione e per Provincia, sulla base dei dati ISTAT.

detenzione o, comunque, richiedenti un beneficio di legge con l'intervento dell'U.E.P.E.. Il fatto che non ci siano nell'Italia centro-meridionale carichi superiori ai 100 utenti, come invece avviene al nord, viene spiegato da alcuni operatori intervistati nel corso della ricerca qualitativa come un diverso accesso alle opportunità e ai benefici di legge. Ad esempio, essi riferiscono che:

«In Sicilia il Tribunale si è opposto alla messa alla prova [...] Dipende da cosa decide il Tribunale, la messa alla prova non la concedono facilmente al sud. Al nord è pane quotidiano. Noi costruiamo programmi di trattamento. Ci sono differenze in termini di lavoro tra nord e sud, tra tipologia e carico».

«Il Tribunale di Napoli concede raramente misure alternative, c'è una realtà diversa dove spesso manca la casa, il lavoro, vengono commessi reati ostativi, è un contesto sociale diverso. Loro lavorano molto di più dentro al carcere, noi lavoriamo affinché escano dal carcere».

Considerando validi i precedenti commenti rilasciati da alcuni operatori intervistati che lavorano nel nord Italia, si può affermare che le misure alternative vengono concesse di meno al sud. Come ha rilevato Carbone (2017), nel corso di una ricerca svolta in una regione dell'Italia meridionale, i Tribunali di sorveglianza stanno attenti a concedere i benefici esterni al carcere. Le misure alternative sono considerate un vero e proprio privilegio. La buona riuscita dei percorsi penali esterni è influenzata anche dal contesto territoriale. Al nord le misure vengono concesse più frequentemente. Il sud è un territorio dove le risorse territoriali sono poco presenti, il Terzo settore è debole. Le associazioni di volontariato sono una risorsa importante perché con la loro partecipazione offrono opportunità concrete di reinserimento (ad esempio borse lavoro, tirocini, aiuti economici, talvolta più degli enti stessi).

«Io credo che ci stiamo attivando di più anche grazie a interventi sindacali, probabilmente si riesce un po' a capire quali possono essere i meccanismi per tutelarci, spero arriveremo a un tetto massimo di utenti in carico. Ciascun U.E.P.E. fa da sé, non c'è una direttiva che indica il numero

massimo di utenti in carico, nell'esecuzione penale come fai a bloccare l'esecuzione, non puoi dire di no, dovrebbero farti l'ordine di servizio».

Relativamente al carico di lavoro che inevitabilmente influisce anche sulla qualità degli interventi attuati e sulla distribuzione delle risorse a disposizione, va ricordato che in Italia non è possibile stabilire un tetto massimo di casi in carico per ciascun assistente sociale. Non è possibile ideare risposte omogenee a livello nazionale per stabilire una priorità degli interventi, ma ciascun ambito territoriale stipula accordi e protocolli con i Tribunali, magistrati e Servizi a seconda delle proprie necessità. In definitiva, come rilevato, l'eccessivo carico di lavoro non incide allo stesso modo per tutti gli U.E.P.E. italiani, dal momento che il tempo-lavoro impiegato per la gestione dei casi varia in base alle caratteristiche di ciascun territorio, dai tempi di spostamento, dalla tipologia di utenti e dei reati commessi. Come rilevato, maggiore è la quantità di lavoro da svolgere, minore è la soddisfazione lavorativa degli assistenti sociali, non solo perché l'operatore fatica a esprimere pienamente la propria professionalità pressato dai tempi stringenti e dalle richieste continue, ma anche perché rischia di entrare in contrasto con il proprio mandato professionale (si ricorda il richiamo del Codice Deontologico dell'assistente sociale del 2009 agli artt. 46 ss. a segnalare alla propria organizzazione l'eccessivo carico di lavoro che rappresenta un pregiudizio per l'utente o compromette la qualità degli interventi).

1.6. MA ... COSA FA L'ASSISTENTE SOCIALE DELL'U.E.P.E. ?

Seguendo il modello proposto da Cabiati (2015), per entrare maggiormente nel campo operativo degli assistenti sociali dell'U.E.P.E., si è chiesto ai partecipanti alla ricerca di descrivere le attività compiute per l'esercizio delle loro funzioni in una settimana lavorativa stabilita. Si è costruito un diario in cui si chiedeva agli operatori di indicare il numero effettivo di ore impiegate per ogni specifica attività svolta (0,5 per la mezz'ora, 1 ora, 2 ore, ecc.). Si è scelto di limitare la rilevazione a una singola settimana lavorativa per evitare di impegnare gli assistenti sociali, già poco propensi alla partecipazione, per un tempo eccessivamente lungo. Di seguito vengono riportate le informazioni fornite agli operatori per la compilazione del diario e l'elenco delle attività proposte:

RICOSTRUZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE: ISTRUZIONI PER L'USO

Utilizzi l'agenda per ricostruire le attività effettivamente svolte;- Indichi il numero di ore effettivamente svolte per ciascuna delle seguenti attività nella settimana lavorativa appena trascorsa; nel caso in cui abbia effettuato nella settimana giornate o mezze giornate di malattia, ferie, permessi, ecc. consideri per la compilazione la settimana precedente;- Assegni 0,5 per indicare la mezz'ora, 1, 2, 3, ecc. per indicare le ore dedicate alle attività; assegni 0 alle eventuali attività che non ha svolto in quella settimana;

- Colloqui con l'utente e le persone significative (ad esempio: familiari, amici, vicinato, rete informale)
- Visite domiciliari
- Contatti telefonici (con l'utente, i familiari, altri operatori)
- Partecipazione all'équipe e alla stesura della relazione di sintesi con il Gruppo di Osservazione e Trattamento all'interno dell'istituto penitenziario (lavoro d'équipe intra-murario)
- Lavoro d'équipe multi-professionale extra-murario: incontri con i colleghi del proprio Ufficio Epe o con operatori di Servizi esterni (Servizi sociali comunali, Aziende, Servizio di Inserimento Lavorativo, Cooperative sociali, Centro di Salute Mentale, Servizi Sanitari, avvocati, autorità giudiziaria, Magistratura di Sorveglianza)
- Attività di progettazione sociale sul territorio (conoscenza del territorio, mappatura delle risorse, progetti di azione sociale, iniziative di comunità, prevenzione e promozione sul territorio, sensibilizzazione del territorio)
- Organizzazione o partecipazione ad attività istituzionali esterne dell'Amministrazione Penitenziaria e di altri Enti (convegni, congressi, tavoli tecnici, eventi formativi, stesura di convenzioni, protocolli operativi con Enti o Terzo Settore)
- Coordinamento dei volontari che collaborano con l'Ufficio
- Attività di scrittura (stesura relazioni di indagine, e-mail, compilazione del fascicolo, firma verbali riguardanti i percorsi in carico)
- Attività amministrative (rendicontazioni, atti amministrativi)
- Lavoro di gruppo (organizzazione di attività di gruppo con utenti o familiari, promozione di gruppi di auto-mutuo aiuto)
- Incontri congiunti con altri professionisti e le persone interessate, compresi l'utente e la sua rete familiare
- Attività di supervisione professionale
- Altro (indicare altre attività connesse al proprio mandato professionale o istituzionale che sono state svolte nella settimana lavorativa considerata; ciò è importante per far emergere tutte le attività anche non conosciute all'esterno ma che vengono effettivamente svolte dall'assistente sociale dell'U.E.P.E.)

Gli operatori che hanno compilato il diario settimanale delle attività sono stati 52. Per semplificare l'analisi dei dati si è scelto di suddividere le attività proposte in quattro macroaree:

1. *Lavoro per l'utenza*: comprende tutte le attività che l'assistente sociale svolge nel corso del processo di aiuto relativo agli utenti in carico, come colloqui con

l'utente e le persone significative (ad esempio: familiari, amici, vicinato, rete informale); visite domiciliari; contatti telefonici (con l'utente, i familiari, altri operatori); lavoro di gruppo (organizzazione di attività di gruppo con utenti o familiari, promozione di gruppi di auto-mutuo aiuto); incontri congiunti con altri professionisti e le persone interessate, compresi l'utente e la sua rete familiare; partecipazione all'équipe e alla stesura della relazione di sintesi¹¹⁰ con il Gruppo di Osservazione e Trattamento all'interno dell'istituto penitenziario (lavoro d'équipe intra-murario); lavoro d'équipe multi-professionale extra-murario: incontri con i colleghi del proprio Ufficio E.P.E. o con operatori di Servizi esterni che hanno in carico l'utente (Servizi sociali comunali, Aziende, Servizio di Inserimento Lavorativo, Cooperative sociali, Centro di Salute Mentale, Servizi Sanitari, avvocati, autorità giudiziaria, Magistratura di Sorveglianza)

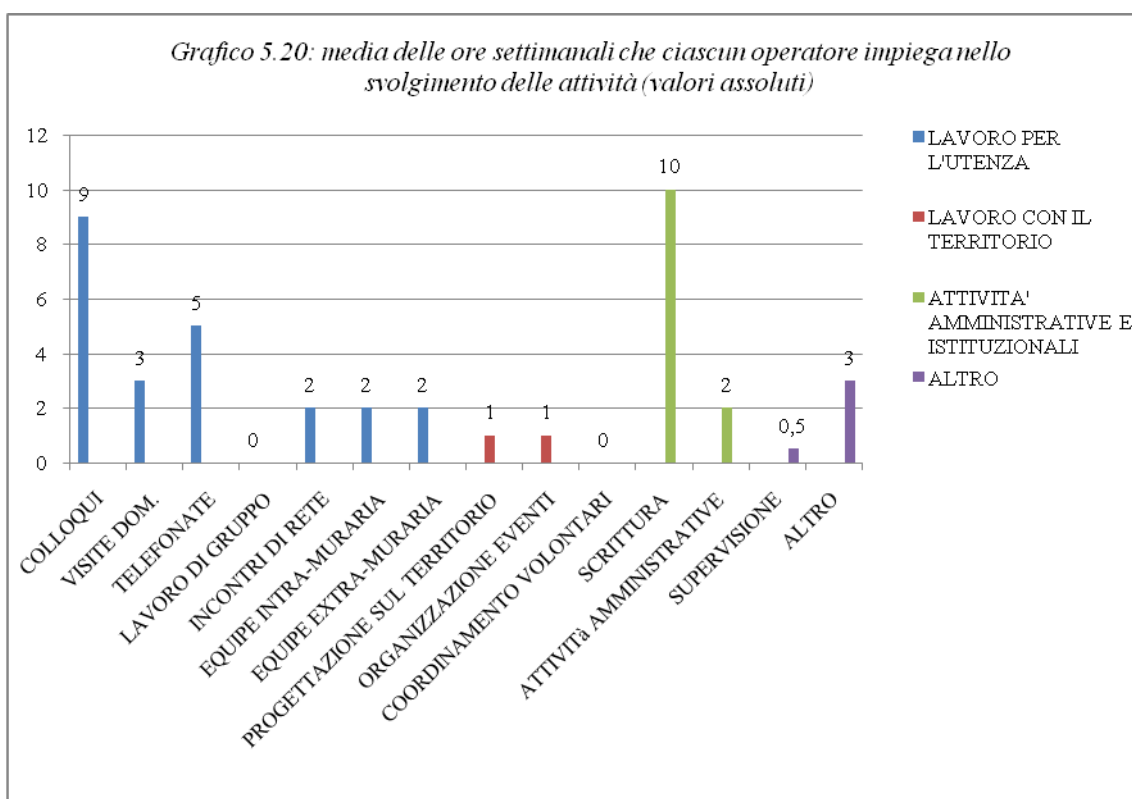
2. *Lavoro con il territorio*: comprende tutte le attività che l'assistente sociale svolge in collaborazione con i Servizi presenti sul territorio con la finalità di supportare le attività dell'U.E.P.E. e di sensibilizzare la comunità. Questa macroarea ricomprende l'attività di progettazione sociale sul territorio (conoscenza del territorio, mappatura delle risorse, progetti di azione sociale, iniziative di comunità, prevenzione e promozione sul territorio, sensibilizzazione del territorio); organizzazione o partecipazione ad attività istituzionali esterne dell'Amministrazione Penitenziaria e di altri Enti (convegni, congressi, tavoli tecnici, eventi formativi, stesura di convenzioni, protocolli operativi con Enti o Terzo Settore); coordinamento dei volontari che collaborano con l'Ufficio
3. *Attività amministrative e istituzionali*: comprende le attività connaturate alla pubblica amministrazione e richieste dal mandato istituzionale, quali attività amministrative (rendicontazioni, atti amministrativi) e attività di scrittura¹¹¹ (ad

¹¹⁰ Cfr. capitolo 2, par. "Attività tipiche del servizio sociale".

¹¹¹ Si è consapevoli che l'attività di scrittura dell'assistente sociale viene svolta prevalentemente per la gestione dei singoli casi in carico (vale a dire, la stesura di relazioni di indagine socio-familiare, compilazione del fascicolo degli utenti in carico, compilazione del diario sociale, ecc.), tuttavia qui si è scelto di collocarla nelle "attività amministrative e istituzionali" e non nella sezione relativa al "lavoro per l'utenza" perché è un'attività richiesta dal mandato istituzionale (cfr. l'art. 72 della Legge 354/1975) e non riguarda solo il singolo utente seguito ma comprende anche altre forme richieste dall'amministrazione o dalla situazione concreta in cui si trova l'assistente sociale (ad esempio, la

esempio, stesura relazioni di indagine, e-mail, compilazione del fascicolo, firma verbali riguardanti i percorsi in carico, appunti personali)

4. *Altro*: comprende tutte le attività non rientranti nelle macroaree precedenti ma caratterizzanti il lavoro dell'assistente sociale nell'U.E.P.E., quali l'attività di supervisione professionale e "altro" (ossia altre attività connesse al mandato professionale o istituzionale che sono state svolte nella settimana lavorativa considerata, al fine di far emergere tutte le attività anche non conosciute all'esterno ma che vengono effettivamente svolte dall'assistente sociale dell'U.E.P.E.)



Nonostante alcuni abbiano trovato difficoltà a quantificare le ore per le attività indicate, dai dati analizzati emerge che la maggior parte del lavoro professionale viene speso per attività legate alla gestione del singolo caso, come colloqui (in media 9 ore alla

compilazione dei rendiconti, l'utilizzo delle *e-mails* che spesso sostituiscono l'incontro diretto o le telefonate, appunti personali dell'operatore, ecc.).

settimana per ciascun operatore), telefonate con gli utenti o altri Servizi (in media 5 ore alla settimana per ciascun operatore), stesura di relazioni e compilazione fascicoli degli utenti in carico (in media 10 ore alla settimana); a seguire le visite domiciliari (3 ore alla settimana per ciascun operatore). In riferimento agli incontri d'équipe, in media ciascun operatore dedica 4 ore alla settimana per la partecipazione all'équipe intra-muraria (ossia il gruppo di osservazione e trattamento che ha il compito di redigere l'ipotesi trattamentale per coloro che chiedono di accedere alle misure alternative alla detenzione) e all'équipe extra-muraria (ossia confronti e collaborazioni con i professionisti di altri Servizi che hanno in carico la persona). Certamente le attività descritte non sono standard ma dipendono da una programmazione che varia di settimana in settimana a seconda degli impegni esterni, della prossimità delle udienze e del tempo a disposizione per l'indagine socio-familiare, nonché in base alle istanze presentate dagli utenti. Va segnalato che l'attività che impegna maggiormente il tempo degli operatori è connessa al fronteggiamento della singola situazione problematica ed è di tipo amministrativo/istituzionale, ossia l'attività di scrittura e la compilazione della documentazione scritta (mediamente 10 ore alla settimana per ciascun operatore). Quest'ultima rappresenta uno strumento fondamentale per il servizio sociale ed è di estrema importanza poterla redigere con chiarezza e trasparenza, soprattutto in un contesto di indagine e valutazione, oltreché di aiuto, come quello dell'U.E.P.E.. Quanto emerso non deve far spaventare, dal momento che il tempo di scrittura e di riflessione su quanto svolto e su quello che si potrebbe fare rappresenta un momento necessario del percorso di aiuto. Come sostiene Thompson (2006), spesso gli operatori possono vivere come un peso l'incombenza di dover compilare "una serie di pratiche amministrative" che tolgono del tempo alla relazione con gli utenti, senza però ricordare il potenziale pericolo che questo pensiero nasconde. Se l'attività di scrittura viene considerata come un'attività accessoria si rischia, infatti, di non comprendere l'importanza che essa riveste in funzione del proprio mandato istituzionale e i pericoli che si incontrerebbero trascurandola.

In base alle informazioni emerse dai diari, le attività di progettazione sul territorio sono meno frequenti, in media 1 ora alla settimana per ciascun operatore, probabilmente non perché ritenute meno importanti ma perché il tempo rimanente per dedicarsi a queste

attività è scarso. Questa riflessione nasce dai commenti liberi riportati a margine dei questionari da alcuni assistenti sociali, i quali riferiscono che:

«Secondo il mio pensiero e la mia esperienza di 37 anni di servizio espletato, ritengo che per effettuare realmente e concretamente un serio intervento nella gestione delle suddette misure alternative e di messa alla prova ed in particolare sulla persona in esecuzione penale esterna per un effettivo cambiamento della stessa, sarebbe necessario che l'operatore abbia l'opportunità di effettuare una serie di interventi sul territorio con il soggetto interessato, con i familiari (ed altro), con le istituzioni, reti formali ed informali, attraverso continui colloqui, visite domiciliari e incontri vari oltre che a riunioni di gruppo ed equipe, per progettare e realizzare percorsi per un reale cambiamento della persona, che al momento non è possibile compiere per l'assenza di risorse sia umane che strumentali (mezzi- auto dell'amministrazione); è impensabile che si ritenga ancora oggi mezzo di trasporto da utilizzare per il nostro Servizio quello pubblico, specialmente quello del nostro sud, che impegna la nostra figura professionale a perdere molto tempo in attese e in tempi di viaggio e pedonali per raggiungere i vari posti. Occorre inoltre pensare ad una organizzazione del servizio dell'UEPE, che utilizza NOI, risorse umane, tenendo conto della nostra residenza per effettuare interventi di prossimità della persona accorciando, quindi, i tempi di attesa che si perdono per quanto sopra evidenziato» (Q7 – commento libero).

«Si ritiene necessario incrementare le risorse per il lavoro di territorio (polizze assicurative casco per la conduzione delle auto, assunzione personale in qualità di autisti, ecc.). È necessario anche garantire una frequente formazione continua per avere spazi di riflessione e crescita» (Q10 – commento libero).

A proposito di formazione e supervisione professionale, il tempo dedicato a quest'ultima attività è mediamente meno di mezz'ora alla settimana. In particolare, 55 assistenti sociali su 58 rispondenti hanno dichiarato di non aver avuto alcun tipo di supervisione nella settimana lavorativa considerata. I rimanenti, invece, hanno

affermato di aver dedicato 6 ore alla supervisione professionale, facendo ragionevolmente supporre che si sia trattata di un'eccezione. Ciò che emerge dalle risposte ai questionari, così come dalle riflessioni nella ricerca qualitativa, le ore di supervisione professionale sono ritenute non sufficienti per un reale supporto nella gestione delle difficoltà operative incontrate. Come sostiene Allegri (2013), la supervisione ha importanti funzioni di prevenzione rispetto al burnout degli operatori, sia nel lavoro con gli utenti, sia nei confronti dell'organizzazione e della comunità.

Infine, alcuni rispondenti affermano di aver dedicato mediamente 2 ore alla settimana per "altre" attività, riportando in particolare: studio del materiale giuridico-normativo e metodologico; ricerca di nuove risorse sul territorio; intrattenimento di pubbliche relazioni e promozione dell'attività dell'Ufficio; riunioni di riflessione professionale coordinate dalla Capoarea; riunioni di monitoraggio con i volontari; riunioni di tipo informativo convocate dalla Direzione; lavoro di supervisione rivolto ai tirocinanti in Servizio Sociale. Si tratta di attività non esplicitamente previste dal mandato istituzionale, non presenti nei manuali, ma necessarie per il lavoro del singolo operatore o per consentire una gestione migliore delle attività dell'Ufficio.

Le riflessioni sopra riportate richiamano quanto già dichiarato rispetto alla carenza di risorse materiali ed economiche a supporto di un'attività efficiente degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, rischiando di portare l'operatore a dover rinunciare al lavoro con il territorio. Ciò rappresenta un inaridimento del lavoro dell'assistente sociale dal momento che il coinvolgimento della comunità nel far fronte a problemi di vita può rivelarsi arricchente e anche, volendo, meno dispendioso in termini di risorse pubbliche. Gli Uffici pubblici potrebbero lavorare sostenendo e attivando con spirito collaborativo le forze civiche, chiedendo aiuto per assolvere i propri compiti istituzionali e professionali, in merito all'attivazione di risorse del terzo settore in supporto, ma non in sostituzione, al reinserimento sociale (si pensi alla valorizzazione del privato sociale e delle reti di prossimità per attivare borse lavoro, tirocini e attività di volontariato, o garantire supporto pratico alle famiglie, o dare sostegno economico). In questo processo le risorse della pubblica amministrazione verrebbero co-adiuvate dal libero sforzo congiunto della comunità.

A conclusione di quanto emerso nei diari delle attività si può richiamare il commento libero generosamente lasciato da un operatore a margine del questionario, che sembra ben descrivere e riassumere i diversi vissuti provati nel contesto dell'esecuzione penale in relazione alle attività svolte:

«È difficilissimo misurare il tempo dedicato a ogni singola attività. A volte si fanno più cose contemporaneamente: scrivere mail, tentare di telefonare, smistare la posta o fare ricerche su internet. Non si misura di solito il tempo “perso” a cercare i colleghi (ma anche operatori di volontariato) di altri servizi, soprattutto i SerT, con cui si comunica “in differita” tramite e-mail, ma bisognerebbe farlo e son sicura che sarebbe considerevole. Per chi va in missione ci sono i tempi morti dello spostamento. [...] A proposito di tirocinanti, qualche volta ho pensato di “farmi cronometrare”, descrivendo tempi e tipologia della mia frenetica attività. Farmi cioè “osservare” perché da sola non è proprio possibile, o meglio, si ha un'impressione soggettiva che sarebbe davvero interessante mettere a confronto con il dato oggettivo, per aiutarci a capire se il senso di grande fatica a fine giornata è oggettivo o non piuttosto il frutto di un burn-out diffuso che amplifica la sensazione di stanchezza e riduce la capacità di resistere ad un ritmo così sostenuto di lavoro. Con la Messa alla prova il senso di “girare a vuoto”, di “catena di montaggio” è fortissimo. Quando dico “lavorare sul caso nel contatto con le associazioni” è perché non c'è mai stata da noi un'azione programmata e diffusa di promozione sul territorio. In più con i mille problemi derivanti dalle lacune della L.67/14 che a volte hanno esacerbato i rapporti (vedi questione INAIL), creando anche situazioni di chiusura e rifiuto se non di velato conflitto. Ci ritroviamo a dire le stesse cose per centinaia di volte a centinaia di persone diverse, spesso di altra cultura e formazione e linguaggi. E tutti i “no” che ti arrivano ti sembrano una sconfitta personale, quando non è così. Non dev'essere così» (Q6 – commento libero).

Quanto espresso introduce diverse tematiche che per essere adeguatamente approfondite richiederebbero un ulteriore progetto di ricerca. Per quello che si può fare in questa

sede, pare utile sottolineare la necessità percepita dagli operatori di “farsi cronometrare”, probabilmente volontà di rimarcare l’eccessivo carico e/o segno di un mancato riconoscimento per quanto svolto quotidianamente sia da parte del contesto organizzativo sia perché gli obiettivi raggiunti al termine del processo di aiuto non sempre sono come l’operatore e l’utente avrebbero voluto oppure arrivano dopo lungo tempo. Ancora, il contatto con le associazioni del territorio, come già detto, è debole e difficoltoso perché il tempo da impiegare con la comunità esterna per tessere insieme progetti, intenti e percorsi non è mai abbastanza. Se la relazione con il territorio e le sue risorse è poco curata, allora si rischiano malcontenti, sprechi di energie e conflitti. Questi ultimi possono generarsi a seguito di uno scontento generale per l’ennesimo carico di lavoro calato dall’alto e non condiviso. In ultimo, ma non per importanza, si fa sempre più fatica a trovare un linguaggio condiviso. Ciò è particolarmente difficile tra operatori di Servizi diversi (talvolta anche tra colleghi dello stesso Servizio!) e lo è ancor di più con le persone affidate che appartengono a culture diverse. Il lavoro degli assistenti sociali all’interno di una società multiculturale è una sfida sempre più attuale, lavorare in contesti coabitati da più culture può rappresentare un elemento di complessità per i professionisti del sociale. Tra le principali criticità che si possono incontrare nelle situazioni di aiuto con persone di diversa nazionalità è possibile citare le difficoltà comunicative, nella comprensione dei significati culturali e dei codici di comportamento differenti dai propri che possono rendere necessario l’intervento di interpreti e mediatori culturali (Puntervol, 2014). Queste difficoltà rappresentano un limite nella definizione di una comune finalità, necessaria, invece, per poter valorizzare le capacità della persona di poter agire per la propria vita anche nei contesti di controllo. Oltre a ciò, la mancanza di risorse pubbliche e la difficoltà a reperirle co-costruendole con la comunità chiudono le porte a maggiori possibilità di reinserimento sociale per la persona in carico.

2. I RISULTATI DELLA RICERCA QUALITATIVA

In riferimento alla parte qualitativa della ricerca, quattro assistenti sociali dell'U.E.P.E. di Como e Varese hanno aderito con entusiasmo alla proposta di tenere un diario aggiornato sulle attività professionali svolte in due giornate lavorative. L'intento della richiesta era quello di portare alla luce i vissuti e le opinioni degli operatori rispetto a quanto viene loro richiesto. Cercando di seguire alcuni principi della ricerca partecipativa (Aldridge, 2015), dopo che gli assistenti sociali hanno compilato i diari, si è scelto di condividere e rileggere insieme a loro i commenti. La tabella sotto riportata rappresenta quanto emerso dai diari tenuti dagli operatori dell'U.E.P.E. di Como e Varese:

	Emozioni operatore	Emozioni utente
V1; V2		
Attività : - Colloqui con affidati - Stesura relazioni - Telefonate ai Servizi - Visita domiciliare	Emozioni positive: - Normale / bene - A mio agio	Emozioni utente: - In sintonia / a proprio agio - Ascoltato
C1		
Attività: - Colloquio - Restituzione relazione - Equipe multiprofessionale - Registrazione interventi, diario - Telefonate e schede di segretariato - Stesura relazione - Telefonate e mail	Emozioni positive: - Accogliente, empatica - Utile - Impegnata - Coinvolta, attenta Emozioni negative: - Minaccia di morte e senza via di uscita per elevato carico di lavoro - Sfinita, affaticata, stufa, stanchissima - Sbrigativa - Confusa, incerta - Non ho tempo, in ritardo, devo tornare a casa	Emozioni utente: - Ascoltato - Esortato
C2		
Attività: - Incontro d'équipe multiprofessionale - Segretariato	Emozioni positive: - Serena - A proprio agio Emozioni negative: - Stanca - Deconcentrata	

Varese: assistente sociale V1; assistente sociale V2
Como: assistente sociale C1; assistente sociale C2

Di seguito vengono presentate le riflessioni emerse nel corso del focus-group tenuto con i partecipanti alla ricerca qualitativa. Dalla rilettura dei diari fatta insieme

agli operatori si evince, a conferma di quanto presente nella letteratura internazionale, che i vissuti negativi portati dagli operatori non dipendono dalla relazione con gli utenti ma sono determinati dal contesto organizzativo di appartenenza. In particolare, C1 afferma:

«La difficoltà nostra non è rispetto all'utenza, se noi avessimo la possibilità di fare il nostro lavoro con l'utenza sarebbe il nostro lavoro, ci sta, lo sappiamo, dobbiamo accogliere le emozioni, mentre le altre dinamiche e pressioni che arrivano da altri committenti, ma anche il toner che per tre giorni ci lascia a piedi, diventano cose molto pesanti a lungo andare, magari ho fatto un'ora di straordinario rinunciando ad andare dal dentista e mi fermo qui e poi vedo che non posso neanche stampare e ti viene il nervoso e magari ti salta l'udienza e poi devi riaggiornare la relazione per il Tribunale. Insomma, si può arrivare a essere molto stanchi».

«[...] L'utente te lo riconosce, resistiamo probabilmente proprio perché c'è questo rapporto con l'utenza che ci gratifica. Io dico che siamo malate di servizio sociale, la relazione con l'utente è quella che ti fa andare avanti» (C2; V2).

«Dovremmo avere il coraggio di deporre le armi, fermarci e riposizionarci. Dobbiamo anche farlo aspettare (l'utente), perché non gli facciamo male perché se sono molto stanco e gli rispondo male e devo pure scusarmi con l'utente sto facendo danno a lui e alla mia professionalità» (C1).

La relazione con gli utenti è gratificante per l'assistente sociale proprio perché è l'essenza del suo lavoro. Il mandato professionale richiede di lavorare in condizioni facilitanti il rapporto con le persone, dando rilevanza ai loro bisogni e a quelli dell'operatore. A tal proposito, i partecipanti riflettono sulla propria identità professionale e sul mandato istituzionale:

«Il trattamento è la nostra funzione principale, senza avere il timore di non fare, di non arrivare. Non mi sto arrogando un diritto ma è il mio dovere, è il mio mandato principale. Quando uno ha consapevolezza di questo si riposiziona rispetto al proprio mandato e alla propria identità

professionale, non sono qui per evadere delle richieste, è quello che si aspettano dal di fuori, ma occorre fare un lavoro migliore se si valuta con più serenità» (C1).

In particolare, viene sottolineata la necessità di soffermarsi a riflettere su quanto si sta facendo per non cadere nella pressante esigenza di evadere pratiche burocratiche e di rispondere ai tempi dei Tribunali. Come sostiene Giuffrida (1999), il lavoro dell'assistente sociale non si riduce all'esecuzione di quanto richiesto dal mandato istituzionale, ma deve mantenere anche la propria specificità professionale, che, nell'esecuzione penale esterna, rimane quella dell'accompagnamento verso il cambiamento. Si riconferma, quindi, quanto emerso nei questionari e sopra presentato rispetto alle funzioni che gli assistenti sociali dell'U.E.P.E. ritengono importanti nell'esercizio del proprio mandato professionale: la parola *“trattamento”* utilizzata nel corso del focus-group dall'assistente sociale C1, riassume in sé la funzione di aiuto finalizzata al cambiamento e di riflessione critica sul reato, a differenza di quanto richiesto maggiormente dall'organizzazione di appartenenza. Oltre a ciò, nel corso delle riflessioni i partecipanti sottolineano anche il senso di solitudine che sperimentano nell'esercizio dell'attività professionale, non percependo l'appoggio da parte dell'amministrazione:

«L'U.E.P.E. è normato, è una pubblica amministrazione ma alla fine è la discarica degli ultimi di tutti quelli che hanno situazioni al limite, siamo il servizio di discarica, veniamo messi lì dobbiamo arrangiarci da soli e gestire situazioni per cui a livello sociale è giusto che ci sia qualcuno che se ne occupi ma poi diverso è intervenire in termini di risorse» (V2).

Secondo i partecipanti, l'U.E.P.E. risente dell'immagine che la società ha delle fasce più deboli, considerate come qualcosa da contenere e nascondere piuttosto che affrontare con misure di welfare (Camarlinghi, D'Angella, 2010). Da qui il senso di abbandono percepito dagli operatori nel cercare di offrire un'opportunità di cambiamento anche a coloro che hanno situazioni al limite e sembra non ci sia nulla da fare se non il carcere. Il tema della carenza di risorse e personale torna ridondante a fronte dei carichi di lavoro portati dalle nuove introduzioni di legge (si pensi alla messa alla prova introdotta

con Legge 28 aprile 2014, n. 67), arricchendo la platea di interlocutori con cui l'U.E.P.E. deve interfacciarsi, ma portando anche ulteriori stanchezze per gli operatori:

«[...] messa alla prova per loro e messa alla gogna per noi [...]» (V2, C1, C2).

«La messa alla prova ci ha aperto un altro spazio rispetto alla magistratura di sorveglianza, ora lavoriamo anche con gli avvocati e la magistratura ordinaria, che sono diventati una nuova risorsa. Questi sono tutti cambiamenti da leggere in positivo, stimoli di crescita e apprendimento ulteriore. Il problema grosso è legato a due nodi fondamentali che sono la scarsità del personale e la carenza risorse. Se si riuscisse a risolvere questi due nodi cruciali staremmo molto meglio e avremmo il tempo di lavorare come piace a noi, agire la professione per quello che deve essere» (V2).

La carenza di personale e di risorse sono ritenute dai partecipanti due nodi cruciali che caratterizzano l'attuale panorama dell'esecuzione penale esterna. L'ultimo concorso pubblico per l'assunzione di personale risale al 2001, ciò significa che gli operatori più giovani sono nati negli anni '70¹¹².

«A fronte della messa alla prova non c'è stato l'aumento del personale e hanno stanziato fondi solo per gli esperti e hanno costituito una figura ibrida di assistenti sociali sottopagati precari che svolgono tutte le attività che svolgiamo noi. Ma è una situazione brutta rispetto a questi lavoratori. Non solo blocco delle assunzioni, ma anche blocco degli stipendi, [...]. E non ci sono progressioni di carriera, non si è incentivati, fai il tuo lavoro, lo fai bene, dai tutta te stessa ma solo perché credi nella professione, nessuno valuta il tuo saper fare e ti dà opportunità di sperimentarti in funzioni superiori e questo demotiva» (V2).

¹¹² Si evidenzia che, durante il lavoro di scrittura e finitura della presente dissertazione dottorale, il 9 febbraio 2018 è stato pubblicato dal Ministero della Giustizia il nuovo concorso per l'assunzione a tempo indeterminato di 250 funzionari di servizio sociale (assistenti sociali).

A conferma di quanto emerso anche nei questionari, gli assistenti sociali riferiscono una diversa distribuzione dei carichi di lavoro tra nord e sud Italia:

«Il sud ha un carico di lavoro diverso, al nord tutti gli operatori hanno in media oltre 100 utenti in carico» (C2).

«Dipende da cosa decide il tribunale; la messa alla prova non la concedono facilmente al sud. Qui da noi è pane quotidiano. Ciascun U.E.P.E. fa da sé, non c'è una direttiva che indica il numero massimo di utenti in carico, nell'esecuzione penale come fai a bloccare l'esecuzione non puoi dire di no, dovrebbero farti l'ordine di servizio» (C1).

Dalla rilettura dei diari fatta insieme agli operatori emerge, inoltre, che il lavoro prevalente fatto dagli assistenti sociali dell'U.E.P.E. ha a che fare con il lavoro di caso. Le attività, anche quelle volte alla collaborazione con il territorio e gli altri Servizi, sono finalizzate al raggiungimento di una finalità specifica relativa al singolo utente in carico. Questo dato è stato discusso con i partecipanti, i quali hanno meglio chiarito che non tutti gli operatori hanno gli stessi incarichi all'interno del Servizio, ma ci sono assistenti sociali referenti per il lavoro sul territorio (presenziare ai Tavoli tecnici, incontri di coordinamento, sensibilizzazione). In realtà, le attività rivolte alla comunità sono frequenti, ma di fronte alla richiesta di compilare il diario rispetto a una giornata lavorativa i partecipanti hanno pensato di impulso al lavoro con il singolo utente. A tal proposito, gli operatori riferiscono:

«Questo dice tanto eh, forse avevamo bisogno di scaricarci in quel senso lì perché è la parte prevalente. [...]» (C2).

«Da un lato perché non tutti abbiamo questo ruolo di presenziare ai tavoli e incontri. All'interno dell'U.E.P.E. ci sono incarichi di referenza che non hanno tutti. Anche i non referenti lavorano con la rete territoriale. Io credo che sia stato un orientamento perché io stessa a Varese ero referente di zona ma il diario non l'ho inteso come attività di referenza. L'abbiamo inteso come lavoro sul caso. Rispetto al lavoro con il territorio abbiamo tavoli attivi, gruppi di progetto, abbiamo tanto, la sensibilizzazione. Il

territorio c'è, dovremmo riflettere di più sull'opportunità di dedicarci più tempo. Quando l'assistente sociale interviene in contesti di comunità e con le associazioni, interviene facilitando alcune dinamiche, mi accorgo che divento un riferimento per il territorio e le cose nuove che si possono generare, anche noi ne abbiamo un ritorno: più il territorio è ricettivo e più anche noi traiamo risorse preziose» (V2).

Sempre in riferimento al lavoro di caso, un'altra tematica che emerge dalla rilettura dei diari ha a che fare con il lavoro d'équipe multi-professionale. A tal proposito, nel focus-group i partecipanti confermano la positività di poter lavorare insieme come risorsa per trovare congiuntamente soluzioni nuove:

«Le volte che abbiamo scelto di lavorare insieme poi il riscontro è stato positivo, mettersi insieme è produttivo, però poi ci sono le dinamiche all'interno di ogni ufficio che non ti permettono nel quotidiano questo confronto e benessere che dovrebbe esserci tra colleghi, devi fare lo sforzo di lavorare insieme e confrontarsi perché sappiamo che può venire fuori qualcosa di positivo. Ogni realtà è diversa. Poi l'ambiente lo fanno le persone, quindi dipende da come sei tu e da quello che porti nella relazione con il collega» (C1; V2).

Per far fronte alle richieste di caso gli assistenti sociali sembrano, invece, tralasciare il lavoro con la comunità, anche se sottolineano l'importanza di sapersi fermare e, da buoni operatori riflessivi (Thompson, 2006), riposizionarsi rispetto al proprio ruolo professionale:

«Io sto recuperando la parte di territorio adesso. Quando è arrivato il carico di lavoro per la messa alla prova noi eravamo qui continuamente a cercare di fronteggiare le richieste quindi abbiamo tralasciato il territorio. Ho fatto un periodo di assenza dal Servizio che mi è stato utile per prendere distanza e uscire fuori dal marasma dei miei appunti. È importante recuperare la parte fondamentale che è il trattamento. Quando ho iniziato a pensare in questi termini e non in termini di urgenza ho iniziato a pensare anche al lavoro di territorio come era più di tre anni fa prima che

iniziassimo la messa alla prova. Per cui sto recuperando degli spazi diversi che mi danno più serenità che mi consentono di vedere le situazioni in funzione del caso e non dell'urgenza» (C1).

L'importanza di saper lavorare con il territorio muove dall'esigenza di potenziare la cooperazione tra i diversi livelli di governo e rafforzare le politiche territoriali, coinvolgendo anche gli organismi della società civile organizzata, in particolare il volontariato e il terzo settore, come si evince dalle normative internazionali. I partecipanti ai diari affermano che, sebbene l'U.E.P.E. rimanga un Servizio non pienamente integrato con le altre risorse presenti sul territorio, la comunità ha imparato nel tempo a conoscerlo e valorizzarlo. Tuttavia, permangono ancora delle limitazioni:

«L'U.E.P.E. lo conoscono bene, la messa alla prova è ancora un problema, ci sono dei Servizi che fanno fatica, ad esempio ci sono difficoltà di collaborazione con l'INAIL a causa della normativa che non funziona. È vero che l'U.E.P.E. è sempre stato un lavoro specialistico, rimane ancora un po' sconosciuto, ma la messa alla prova ha dato visibilità, anche se rimangono dei limiti» (C2).

In definitiva, le riflessioni emerse nel corso del focus-group con gli assistenti sociali riconfermano quanto emerso nei questionari rispetto a come essi vivono il proprio lavoro. L'assistente sociale nell'U.E.P.E. è gratificata dalla relazione con gli utenti, anche se spesso percepisce solitudine nel progettare interventi di aiuto. Ciò è dovuto sia all'immagine sociale veicolata circa le fasce più deboli della popolazione, di cui nessuno ha voglia di occuparsene, sia al mancato intervento dell'amministrazione nel provvedere all'aumento di risorse umane e strumentali. I carichi di lavoro si distribuiscono in maniera differente tra nord e sud Italia, a seconda delle decisioni assunte dai diversi tribunali e dalla disponibilità di risorse presenti sul territorio. Il numero di utenti da seguire è aumentato a seguito dell'introduzione della messa alla prova per adulti che ha inciso sul tempo a disposizione per dedicarsi al lavoro di comunità e alla valorizzazione delle risorse presenti sul territorio, attività che sta lentamente rifiorendo. Il lavoro prevalentemente svolto dall'assistente sociale rimane quello con il singolo utente, cercando comunque di prediligere la collaborazione multi-

professionale, ritenuta fonte preziosa per un progetto di aiuto maggiormente rispondente ai bisogni della persona.

CONCLUSIONI

A conclusione della ricerca dottorale svolta è possibile tracciare un quadro riassuntivo della situazione che caratterizza attualmente il mondo dell'esecuzione penale esterna. Nel corso della tesi si è cercato di offrire un panorama completo del lavoro dell'assistente sociale dipendente presso gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del Ministero della Giustizia. Gli assistenti sociali si trovano quotidianamente a contatto con un mondo organizzativo complesso, che condiziona l'agire professionale. Nonostante ciò, sembra che gli operatori perseguano con pazienza e coraggio, seppur con qualche remora e talvolta disperazione, la finalità del cambiamento e reinserimento sociale della persona. Le novità normative, non da ultima l'introduzione della messa alla prova per adulti, hanno messo davvero "alla prova" anche gli operatori dell'U.E.P.E. chiamati a farsi carico di scadenze, incombenze e responsabilità aggiuntive rispetto ai carichi di lavoro già pressanti. Ai riconoscimenti "sulla carta" sembra non seguire una reale valorizzazione della fatica impiegata dall'operatore a tessere collaborazioni tra Servizi e co-costruire con gli utenti progetti individualizzati con attenzione alle caratteristiche di ciascuna persona seguita. Gli assistenti sociali non si mostrano comunque stanchi di lavorare a contatto con persone che hanno bisogno di un accompagnamento nel lavoro di riflessione e ri-costruzione della propria vita a seguito del reato. E questa voglia di fare il bene va portata alla luce e all'attenzione dell'Amministrazione Penitenziaria affinché sia supportata e non sprecata. La dimostrazione si ha nella precisione e nella perseveranza che emergono dalle risposte date ai questionari da parte di chi ha deciso di aderire alla ricerca nonostante i carichi di lavoro e la mancanza di tempo.

L'intento che ha guidato il presente lavoro di ricerca è stato quello di portare alla luce i vissuti e i compiti che caratterizzano il lavoro dell'assistente sociale nell'U.E.P.E. in Italia. Uno dei traguardi raggiunti consiste nell'aver avuto accesso a un mondo tradizionalmente chiuso: sono, infatti, presenti ricerche ministeriali interne e mai pubblicate, ma pochi sono i contributi esterni all'Amministrazione. La volontà di questa ricerca è quella di acquisire informazioni direttamente dagli operatori che lavorano sul campo provando a colmare alcune lacune conoscitive circa il mondo del servizio sociale della giustizia (ritenuto nell'immaginario collettivo come qualcosa di distinto rispetto al

mondo dei Servizi alla persona presenti sul territorio) e tentare di stimolare riflessioni in merito alla situazione di complessità e sfida in cui si trovano attualmente gli U.E.P.E. italiani. Nella ricerca presentata le difficoltà che stanno vivendo gli U.E.P.E. sono evidenti già dalle risposte di molti assistenti sociali interpellati, che hanno rifiutato di partecipare “perché tanto le cose non cambiano mai”, nella percezione che il progetto di ricerca sia l’ennesima richiesta imposta dall’alto dell’Amministrazione. La resa nel far sentire la propria voce dimostra la sofferenza professionale dell’assistente sociale. Per questo motivo si è ritenuto ancor più importante andare avanti nell’attività di ricerca per tentare, almeno in parte, di far emergere i vissuti di coloro che rappresentano, oggi più che mai, il cardine intorno al quale ruota la nuova concezione della pena e della sicurezza sociale. Si ritiene interessante poter concludere attraverso un confronto tra gli assistenti sociali che lavorano negli U.E.P.E. italiani con gli operatori di *probation* degli altri Paesi, dal momento che anche il nostro sistema penale e penitenziario sta cercando sempre più di avvicinarsi al panorama internazionale caratterizzato dalle sanzioni di comunità¹¹³.

1. GLI U.E.P.E. ITALIANI IN LINEA CON I SERVIZI DI PROBATION EUROPEI E AMERICANI

A seguito dell’analisi dei dati emersi nella ricerca svolta, è possibile fare un primo confronto con quanto presente nelle ricerche internazionali.

1.1. BENESSERE/MALESSERE PROFESSIONALE : ASSISTENTI SOCIALI ITALIANI A RISCHIO BURN-OUT COME I COLLEGHI DI ALTRI PAESI

In riferimento al tema del benessere/malessere professionale, il 41% degli assistenti sociali italiani rispondenti alla ricerca ritiene che lavorare all’interno del contesto dell’esecuzione penale porti a ripercussioni negative sulla salute psico-fisica, probabilmente per paura di aggressioni fisiche oppure perché con il passare degli anni la gestione di situazioni complesse senza risorse adeguate e senza il supporto di un supervisore esterno può compromettere la capacità critico-riflessiva dell’operatore. In merito a ciò, anche in letteratura, soprattutto nel contesto americano, si è evidenziato che gli operatori di *probation* hanno alte probabilità di sviluppare stress, in particolare

¹¹³ Cfr. capitolo 1

coloro che svolgono questo lavoro già da alcuni anni (Lewis et al., 2012; Viotti, 2016). In aggiunta, la maggioranza delle risposte ricevute nella ricerca condotta conferma che la mancanza di risorse incide significativamente sulla qualità del lavoro svolto, poiché non consente lo sviluppo di una piena progettualità o riduce le possibili alternative in un percorso di aiuto. Tali dati confermano quanto emerso nella letteratura internazionale, vale a dire la diminuzione delle risorse nonostante l'aumento dei casi in carico, con il conseguente rischio di burn-out e l'esistenza di buone pratiche da seguire ma impossibili da attuare realmente per mancanza di fondi (Lee, Lim, 2013; DeMichele, Payne, 2007). Inoltre, l'aumento dei carichi di lavoro, e dunque la maggiore esposizione a storie di vita traumatiche e complesse, non adeguatamente accompagnato da un ampliamento delle risorse a disposizione degli operatori, comporta un maggior rischio di esposizione allo stress lavorativo (Lewis et al., 2012). Il tema del burn-out è molto concettualizzato (Maslach, Leiter, 2000) all'interno delle professioni di aiuto, sociali e sanitarie. Folgheraiter (2014) sostiene che dentro alle organizzazioni di aiuto, concentrate a fare il bene degli altri, qualche operatore “stipendiato per fare il bene, *fa del male anche a se stesso*” andando in burn-out (Folgheraiter, 2014, p. 122-126). Questa riflessione può essere estesa anche ad altri ambiti del lavoro sociale¹¹⁴. Il paradosso risiede nel fatto che gli operatori di aiuto si sentono investiti della responsabilità di portare benessere nelle situazioni di vita altrui, ma nello stesso momento possono vivere su di sé situazioni di malessere ed esaurimento che li espongono al rischio di burn-out.

1.2. LA RELAZIONE CON L'UTENTE È CIÒ CHE RENDE FELICI DEL PROPRIO LAVORO

Considerando il rapporto con l'utenza, questo viene connotato positivamente: tutti i rispondenti italiani, seppur in grado diverso, credono in un'evoluzione positiva della vita di altre persone attraverso la relazione di aiuto, connotata dalla fiducia nel cambiamento. A conferma di ciò, tutti i rispondenti, anche se a diversi livelli, affermano di non avere difficoltà ad attuare una riflessione critica sul reato con l'utente. Ciò non è un dato scontato, soprattutto in una professione di aiuto umana a rischio di burn-out. Ancor di più se si considera che il lavoro dell'assistente sociale nel contesto

¹¹⁴ Cfr., ad esempio: Cabiati, 2015

dell'esecuzione penale esterna incontra quotidianamente persone che si trovano in situazioni di deprivazione o ingiustizia, raccontando all'operatore o facendogli provare sentimenti di rabbia e disapprovazione, i quali possono ostacolare l'assistente sociale nel mettere in campo il proprio saper essere e saper fare. La positività con la quale gli assistenti sociali italiani connotano la relazione con le persone che hanno in carico conferma quanto presente in letteratura. Le ricerche internazionali affermano che per gli operatori di *probation* la sofferenza lavorativa non è causata dalla relazione con gli utenti (benché stiamo parlando di una professione di aiuto umana) ma i motivi di stress e burn-out sono dovuti al contesto lavorativo e organizzativo (Whitehead, 1987; Holgate, Clegg, 1991; Lewis et al., 2012)¹¹⁵.

1.3. IN ITALIA E NEL MONDO : INSIEME È MEGLIO

Dai risultati della presente ricerca condotta in Italia è emerso che il 52% degli assistenti sociali preferisce lavorare in équipe nella gestione dei casi affidati e il 47% dichiara di riuscire a individuare strategie migliori quando riflette insieme agli altri. Certamente occorre considerare che la natura del mandato istituzionale implica necessariamente il contatto con altri colleghi e professionisti, ma il tipo di relazione collaborativa che viene costruita fa la differenza. Nelle ricerche condotte negli Stati Uniti (Holgate, Clegg, 1991), alcune fonti di stress e malcontento nel lavoro dell'esecuzione penale possono derivare da diffusi conflitti di ruolo tra colleghi e ambiguità del sistema. Invece, altre ricerche condotte in Olanda (Vogelvang et al., 2014) volte a focalizzare la resilienza degli operatori di *probation* hanno riscontrato che la collaborazione con i colleghi è fondamentale per poter affrontare le difficoltà dovute ai cambiamenti organizzativi e alla gestione di situazioni complesse. In definitiva, la resilienza degli operatori è minacciata, ma anche supportata e rafforzata, dall'organizzazione di lavoro, dal lavoro in équipe così come anche dalle caratteristiche personali del lavoratore. Infine, gli operatori inglesi ritengono importante la capacità di costruire relazioni positive tra Servizi e il saper supportare gli utenti e i colleghi in difficoltà (Knight et al., 2016). Il lavoro in rete è certamente uno degli aspetti importanti su cui focalizzarsi, non solo per la necessità di essere supportati nei momenti di difficoltà operativa, ma anche perché un reale progetto di aiuto non può essere costruito

¹¹⁵ Per un approfondimento del tema cfr. il capitolo 3 riguardante la letteratura internazionale.

in solitudine dall'operatore ma richiede l'apertura a tutte le risorse presenti e coinvolgibili. Nel mondo dell'esecuzione penale esterna la dimensione temporale della presa in carico dell'utente richiede attenzione e spirito collaborativo. La professione sociale prevede l'accompagnamento della persona nel passaggio ad altri servizi del territorio e, quindi, una presa in carico che, in ambito penale e penitenziario, privilegi i tempi della persona e non quelli del processo, della misura o della pena da eseguire, prevedendo, per esempio, che il programma di trattamento, in quanto *progetto di aiuto*, possa, se necessario, estendersi anche oltre la mera esecuzione della misura o della pena¹¹⁶, nel quadro di un sostegno al soggetto davvero volto al "reinserimento sicuro e duraturo" (di cui all'art. 118 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230).

1.4. I CARICHI DI LAVORO : ALCUNE DIFFERENZE

Il tema dei carichi di lavoro per gli U.E.P.E. italiani rappresenta ancora un dibattito aperto. Contrariamente all'Italia, negli Stati Uniti il numero di casi in carico e del tempo lavorativo impiegato per seguire un *offender* è stata oggetto dell'attenzione pubblica e governativa (Lee, Lim, 2013; Worrall et al., 2004). In particolare sono stati avviati diversi studi e programmi volti a stabilire il numero "esatto" di casi che un operatore di *probation* potrebbe/dovrebbe seguire, arrivando a individuare tre modelli ideal-tipici (DeMichele, 2007; Lee, Lim, 2013). Questi ultimi si riferiscono al numero di utenti che un operatore dovrebbe seguire in base al tipo di supervisione necessaria e alla complessità del caso. In breve, i carichi ipotizzati vanno da 100-200 utenti per ciascun *probation officer* (se i contatti si limitano a 1-2 volte al mese) a 70 utenti se la situazione richiede contatti frequenti nel tempo. In Italia non è possibile fissare il limite massimo dei casi per ciascun assistente sociale, ma ciascun Ufficio stabilisce criteri di priorità in base alle emergenze, ai carichi di lavoro e alle esigenze del territorio (Sabattini, 1999c). I risultati emersi dalla ricerca dottorale sopra presentata, mostrano che gli operatori italiani hanno in carico in media 80 utenti ciascuno. In particolare, il numero maggiore di assistenti sociali rispondenti ha in carico tra i 50 e i 100 casi. Inoltre, nel nostro Paese è possibile riscontrare una diversità territoriale nella distribuzione dei carichi di lavoro: la maggior parte degli operatori del nord ha

¹¹⁶ Cfr. il Report finale "Redazione linee guida per il programma di trattamento nell'affidamento in prova al servizio sociale" del 2009

dichiarato di avere in carico più di 100 utenti, cosa non riscontrata tra gli assistenti sociali del centro e sud Italia. L'amministrazione penitenziaria non ha poteri dispositivi o di indirizzo nei confronti della magistratura (che rimane soggetta soltanto alla legge¹¹⁷), pertanto quando l'autorità giudiziaria presenta una richiesta di indagine non è possibile sottrarsi. Proseguendo con il ragionamento, a livello organizzativo si nota come il potere delle istituzioni (Weber, 1961) condiziona e stabilisce le modalità di lavoro degli operatori. Ad esempio, il blocco del turnover nell'U.E.P.E., stabilito dall'Amministrazione e dovuto all'assenza di concorsi per oltre vent'anni¹¹⁸, fa sì che gli assistenti sociali presenti debbano necessariamente farsi carico di un alto numero di utenti anziché di pochi; questo necessariamente impatta anche sulla qualità dell'attività professionale e sui risultati raggiunti. Di conseguenza, il livello di insoddisfazione lavorativa dell'assistente sociale aumenta con il numero dei casi da seguire (Sabattini, 1999c). Questo dato in Italia è in linea con gli altri Paesi (Lee, Lim, 2013; DeMichele, Payne, 2007). Di recente¹¹⁹ l'Amministrazione ha proposto un cambiamento anche nell'assegnazione dei carichi di lavoro degli assistenti sociali degli U.E.P.E. italiani, proponendo un "lavoro integrato". Il metodo ideato, ma non ancora attuato, sarà improntato al superamento dell'equazione carico di lavoro/fascicolo, introducendo modalità di presa in carico congiunte tra più operatori, di trattamento per gruppi omogenei di soggetti, di rafforzamento del lavoro d'equipe, sperimentazione di "peer support" sia all'interno dell'ufficio che nel lavoro sul territorio. La collaborazione tra più professionisti, in particolare nella presa in carico di soggetti problematici, contribuisce alla conoscenza approfondita e condivisa delle persone in trattamento per un loro reale recupero.

¹¹⁷ Cfr. il principio di separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

¹¹⁸ Si ricorda che in data 9 febbraio 2018 il Ministero della Giustizia ha indetto un nuovo bando di concorso per l'assunzione a tempo indeterminato di 250 assistenti sociali da destinare agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

¹¹⁹ Cfr. la Circolare 17 gennaio 2017 – "*Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna: in linea con le previsioni contenute nella Direttiva del Ministro e con la circolare 1/2013, si forniscono ulteriori indirizzi operativi, con l'obiettivo di realizzare sia azioni di rafforzamento e di consolidamento delle modalità di lavoro a tutela della specificità dei diritti dei minori che a vario titolo incontrano i nostri servizi, sia modelli di collaborazione sistemici con l'area dell'esecuzione penale per gli adulti*", Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, Circolare n.2/2017.

2. LIMITI E POSSIBILI SVILUPPI

Pur nella convinzione che i risultati raccolti siano un traguardo per la ricerca svolta nell'ambito dell'esecuzione penale italiana, dal momento che il mondo penitenziario è piuttosto impermeabile alla divulgazione di informazioni e all'approfondimento delle implicazioni derivanti dal contesto organizzativo, al termine della ricerca il pensiero è che questo lavoro sia una piccola pietra su cui edificare ulteriori studi nell'ambito della *probation* italiana. Innanzitutto, va riconosciuto che la presente indagine ha avuto tassi di risposta piuttosto bassi. Ciò non deve, tuttavia, sorprendere se si considera la natura della ricerca e il contesto in cui è stata svolta: anche le ricerche quantitative internazionali condotte nel campo della *probation* hanno ottenuto tassi di risposta analoghi. Altre ricerche, invece, hanno scelto di focalizzare una piccola cerchia di operatori con cui svolgere analisi di tipo qualitativo¹²⁰. Inoltre, come già richiamato, il momento storico-politico di profondo cambiamento nel contesto della giustizia penale italiana è stato una delle cause che, a parere di chi scrive, hanno portato a un basso tasso di risposta, probabilmente perché le finalità della ricerca non erano state prima condivise con gli assistenti sociali. Tuttavia, si è dovuto necessariamente contrattare coi dirigenti, portando a ripercussioni sulle motivazioni degli operatori e alla conseguente decisione di non partecipare a una ricerca percepita come l'ennesima richiesta calata dall'alto. Infatti, il passaggio dal livello dirigenziale risulta inevitabile se si vuole agire senza incontrare ostacoli in termini di accesso a informazioni rilevanti per il contesto di ricerca studiato. Senza il benessere dell'Amministrazione Penitenziaria non sarebbe stato possibile arrivare a contattare un vasto numero di operatori e, soprattutto, molte informazioni relative al modello organizzativo e normativo non sarebbero risultate

¹²⁰ A tal proposito si consideri ad esempio la ricerca condotta in Belgio rivolta a 8 probation officers al fine di indagare i vissuti degli operatori in merito al contesto organizzativo (Bauwens, 2009); altre ricerche inglesi sono state condotte attraverso interviste a 15 probation officers per raccogliere il loro punto di vista sul percorso di studi previsto (Davies, Durrance, 2009) oppure con 6 probation officers per indagare le loro motivazioni lavorative (Farrow, 2004); inoltre è stata svolta anche una ricerca per indagare il conflitto di ruolo degli operatori di probation attraverso la somministrazione di questionari a 70 operatori su una popolazione totale di 248 operatori ottenendo 55 risposte (Sigler, 1988); in Romania Durnescu (2014) ha presentato una ricerca condotta attraverso interviste somministrate a 20 operatori riferite alle abilità e caratteristiche dei probation officers; nel contesto americano è stata svolta un'indagine web somministrata a 1.500 operatori con 228 risposte in merito alle preoccupazioni degli operatori relativamente ai carichi di lavoro (DeMichele, Payne, 2007); in Italia è stata condotta una ricerca volta a indagare le minacce subite dagli assistenti sociali dell'U.E.P.E. attraverso la somministrazione di un questionario a 177 operatori ottenendo 42 risposte.

consultabili. La negoziazione della finalità di ricerca con i direttori degli Uffici può portare al rischio di distanziarsi da ciò che, invece, vorrebbero gli assistenti sociali sul campo, perdendo il consenso e la loro partecipazione. Tuttavia, è un rischio che si è deciso di correre per poter portare avanti la ricerca in maniera formale e riconosciuta¹²¹. Consapevole di ciò, l'intento esplorativo e descrittivo di questa ricerca vuole essere un primo passo per sollecitare, in futuro, nuove ricerche per esaminare altre tematiche lasciate aperte. Questo consentirebbe non solo di confrontare i dati raccolti, ma anche di consolidare i risultati sostanziali ottenuti e poter esplorare eventuali differenze. Nel corso della rilevazione e in seguito alla lettura della documentazione sono emersi ulteriori interrogativi su tematiche rilevanti, che in questa sede non è stato possibile approfondire, ma che meriterebbero di essere considerati all'interno di futuri percorsi di ricerca. Ad esempio: la gestione del rapporto lavorativo tra gli assistenti sociali, prevalentemente di genere femminile, e gli utenti e il personale interno agli Istituti, prevalentemente di genere maschile; la portata dell'influenza organizzativa sul lavoro dell'assistente sociale nell'U.E.P.E.; la valutazione delle nuove sanzioni di comunità di stampo internazionale; come avviene la coniugazione del mandato istituzionale con quello professionale; cosa pensano gli utenti del lavoro dell'assistente sociale dell'U.E.P.E.; quali sono i cambiamenti esperiti (a livello organizzativo e operativo) a seguito dell'assunzione di 250 nuovi assistenti sociali con il concorso pubblico emanato dal Ministero della Giustizia nel febbraio 2018.

3. L'ESIGENZA DI UN REALE CAMBIAMENTO

L'inquadramento giuridico all'inizio del presente lavoro è servito a delineare il quadro normativo/istituzionale in cui si muove l'attività professionale, chiarendo l'idea che il mondo dell'esecuzione penale è un contesto in continuo divenire. Da qui la difficoltà a rendere una fotografia dell'esistente; si è cercato, tuttavia, di inquadrare la situazione attuale del Ministero della Giustizia e degli Uffici Locali a partire dai risultati ottenuti nella ricerca condotta. Il nuovo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità realizza un traguardo nel sistema dell'esecuzione penale. Esso:

¹²¹ Prima di poter avviare i primi passi di ricerca si è dovuto stendere un'apposita convenzione tra l'Università Cattolica, riferimento del ricercatore, e l'Amministrazione Penitenziaria.

“ (...) Non può ridursi ad un accostamento di due realtà operativamente ed organizzativamente distinte, o, peggio, all’inglobamento di un settore all’interno di un altro ”¹²².

Lo spostamento dell’esecuzione penale esterna sotto lo stesso Dipartimento del settore minorile rappresenta la concretizzazione, in termini amministrativi, della nuova cultura della pena, iniziando a concepirla come sanzione da espiare in comunità, ovvero nella società civile e sul territorio. Infatti, in questa prospettiva lo sviluppo e l’integrazione con le reti territoriali, in particolare con gli enti locali, il volontariato e il privato sociale sono indispensabili per realizzare il percorso di rientro nella società. Come auspicato dal Capo del nuovo Dipartimento, il sistema delle misure di comunità potrà contare sull’esperienza e la professionalità dei servizi sociali della giustizia per adulti e per minori:

“La capacità di immaginare soluzioni divergenti, individualizzate, costruite sulla responsabilità e sulla riparazione del danno procurato con la commissione del reato, sono un patrimonio comune del personale del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, sul quale va edificato il futuro dell’esecuzione penale ”¹²³.

Per poter concretamente realizzare gli obiettivi prefissati sarà necessario rafforzare le strutture esistenti rendendole più adeguate a svolgere i compiti assegnati e ridistribuire le risorse disponibili, eventualmente reperendone altre per mettere il sistema in condizione di operare efficacemente. Si è arrivati a considerare nuovi scenari dell’esecuzione penale, in linea con le prescrizioni normative di stampo

¹²² Relazione sull’Amministrazione della Giustizia (anno 2016) depositata in occasione delle comunicazioni del Ministro della Giustizia sull’amministrazione della giustizia, svoltesi nella seduta dell’Assemblea del 18 gennaio 2017.

¹²³ Cfr. la Circolare 17 gennaio 2017 – “Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l’esecuzione penale esterna: in linea con le previsioni contenute nella Direttiva del Ministro e con la circolare 1/2013, si forniscono ulteriori indirizzi operativi, con l’obiettivo di realizzare sia azioni di rafforzamento e di consolidamento delle modalità di lavoro a tutela della specificità dei diritti dei minori che a vario titolo incontrano i nostri servizi, sia modelli di collaborazione sistemici con l’area dell’esecuzione penale per gli adulti”, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, Circolare n.2/2017.

internazionale¹²⁴, che considerano l'autore di reato come soggetto attivo in connessione con la comunità e in grado di riflettere sulla condotta lesiva posta in essere. A tal fine andrebbero maggiormente valorizzate le esperienze di giustizia riparativa per poter attivare un circuito virtuoso che possa far crescere le misure di comunità coinvolgendo in maniera crescente il territorio. In definitiva, il settore dell'esecuzione penale è attualmente interessato da un profondo processo di trasformazione che prevede da un lato la costruzione di un sistema articolato di sanzioni e misure di comunità (di cui la messa alla prova non è che il primo tassello), dall'altro lato la ridefinizione funzionale del sistema organizzativo incaricato di eseguire tali sanzioni¹²⁵. Per poter attuare concretamente tale sistema è necessario che la pena scontata sul territorio non sia intesa come la concessione di un beneficio privo di contenuti e intenti risocializzanti, ma occorre lavorare costruendo opportunità di reinserimento comunitario (quali, ad esempio, soluzioni alloggiative, lavoro, formazione, sostegno). Questi impegni non possono non partire dalle scelte di politica sociale dei *policy makers*, di cui l'U.E.P.E. potrà poi beneficiare nella realizzazione del progetto di aiuto che miri effettivamente al reinserimento sociale. Certamente, non è possibile continuare a lavorare in tale direzione senza equipaggiare gli Uffici di risorse e personale quantitativamente adeguato e professionalmente preparato. Anche i vertici dell'Amministrazione Penitenziaria sono consapevoli delle difficoltà esistenti e dei fabbisogni presenti: senza un effettivo rinforzo delle capacità operative degli U.E.P.E., sarà difficile accompagnare lo sviluppo delle nuove sanzioni di comunità evitando, al contempo, fallimenti nei risultati¹²⁶. Come richiesto anche dal Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali, attento alle problematiche del servizio sociale penitenziario, sarebbe auspicabile una politica mirata a valorizzare il ruolo e i compiti delicati svolti dall'U.E.P.E., attraverso il potenziamento adeguato delle risorse e la gratificazione delle professionalità meritevoli. Ad esempio, in riferimento alla nuova disciplina della messa

¹²⁴ Cfr. i principi fissati dalle Regole minime standard delle Nazioni Unite per le misure non detentive (le c.d. regole di Tokyo), e dalla Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle regole in materia di *probation*.

¹²⁵ Cfr. la Circolare 17 gennaio 2017 – “*Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna*”.

¹²⁶ Cfr. la Circolare 17 gennaio 2017 – “*Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna*”.

alla prova¹²⁷, i dati mostrati fanno comprendere l'esigenza di intervenire sulle risorse di personale degli Uffici E.P.E., non solo per velocizzare i tempi processuali già eccessivamente gravosi, ma anche per dare un segnale di respiro e presenza a tutti gli operatori che non riescono a operare così come previsto dal Codice Deontologico professionale e dalla normativa in tema di giustizia penale e penitenziaria. L'Amministrazione Penitenziaria ha cercato temporaneamente di far fronte a tali criticità¹²⁸, tuttavia il malcontento che emerge dai dati raccolti nella ricerca dottorale qui presentata indica che la strada da percorrere verso un reale miglioramento non è ancora conclusa. Una recentissima novità, che la presente dissertazione dottorale ha fatto in tempo a rilevare durante i lavori di scrittura e rifinitura, riguarda l'emanazione di un nuovo bando di concorso pubblico da parte del Ministero della Giustizia in data 9 febbraio 2018. Le intenzioni sono quelle di assumere 250 *funzionari della professionalità di servizio sociale* (assistenti sociali) da destinare agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna. Nei mesi futuri, quindi, si dovrebbe assistere a un incremento di risorse, almeno rispetto al personale previsto in organico, per cercare di migliorare la qualità del lavoro svolto. Sarebbe interessante andare a indagare come cambierà la percezione del benessere e malessere lavorativo degli operatori a seguito di queste nuove assunzioni.

Certamente in conclusione occorre ricordare che gli interventi dei Servizi sono senz'altro necessari, ma una logica di aiuto che esuli da altre forme di partecipazione rischia di essere controproducente nel campo dell'esecuzione penale. Se il progetto di reinserimento sociale della persona si basa esclusivamente sugli interventi che i Servizi possono o non possono erogare, allora l'intero sistema rischia di scoppiare, esponendo

¹²⁷ Cfr. il capitolo 1.

¹²⁸ Dal punto di vista amministrativo, si è intervenuti indicando agli Uffici locali criteri generali di priorità nell'espletamento dei procedimenti, da portare ai tavoli di confronto con gli organi della magistratura ordinaria e di sorveglianza, allo scopo di razionalizzare le risorse e assicurare l'espletamento dei procedimenti ritenuti più urgenti, in particolare quelli relativi alla messa alla prova (Lettera Circolare n. GDAP-0351817-2014 del 16/10/2014). Rispetto alle risorse a disposizione, si è provveduto all'acquisto di nuove autovetture di servizio ad uso degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, per supportare l'attività del personale impegnato sul territorio nello svolgimento degli interventi di indagine, richiesti per la redazione dei programmi di trattamento, e quelli di controllo sul rispetto delle prescrizioni comportamentali degli imputati ammessi alla prova. L'azione di impulso al sistema dell'esecuzione penale esterna deve essere accompagnata da un intervento generale sul piano organizzativo per supportare l'attività amministrativa correlata all'applicazione delle nuove misure e sanzioni.

gli operatori alla spiacevole esperienza di sentirsi inutili (Folgheraiter, 2012). È importante, invece, considerare l'impossibilità di portare un reale benessere senza passare da una "mediazione umana profonda" (Folgheraiter, 2012). Le pubbliche amministrazioni dovrebbero avere il mandato morale e istituzionale di essere dispensatrici di intelligenza e di strategia, prima ancora che di soldi. Il lavoro sociale, lo ricordiamo, per definizione guarda alle relazioni sociali come primaria fonte da cui possono sprigionarsi le forze riflessive ed emotive necessarie per andare avanti verso il cambiamento atteso. E il compito dell'assistente sociale dell'U.E.P.E. dovrebbe essere proprio questo: *"guardare alle relazioni sociali come leva dei cambiamenti e non come fonte di guai"* (Folgheraiter, 2012). L'assistente sociale è chiamato a proporre nuovi approcci di orientamento, sostegno e formazione delle persone, nel segno di un saper fare e un saper essere intesi come acquisizione guidata di strumenti tecnici, culturali e morali per il cambiamento verso nuovi scenari di vita all'insegna della legalità. Appare necessario e urgente il lavoro che l'assistente sociale dell'U.E.P.E. è chiamato a fare con il territorio, valorizzandolo come prima fonte da attivare nell'accompagnamento della persona verso il reinserimento sociale. Da qui sarà successivamente possibile accrescere anche il benessere organizzativo e la qualità degli interventi professionali, senza far conto esclusivamente sulle risorse pubbliche in via di estinzione.

BIBLIOGRAFIA

Aebi M. F., Chopin J. (2016), *Council of Europe annual penal statistics – SPACE II – Persons serving non-custodial sanctions and measures in 2015*. Strasbourg: Council of Europe

Aebi M. F., Tiago M. M., Burkhardt C. (2016), *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2015*. Strasbourg: Council of Europe

Alberti G. (2016), Superamento degli OPG: a che punto siamo?, in *Diritto penale e contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it

Aldridge J. (2015), *Participatory Research. Working with vulnerable groups in research and practice*, Bristol, Policy Press

Alessandri A. (2017) (a cura di), *Espansione della criminalità organizzata nell'attività d'impresa al Nord*, Torino, Giappichelli

Allegrì E. (2013), Supervisione, in Campanini A. (2013) (a cura di), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore

Ambroset S. (1992), *Servizio Sociale e giustizia penale tra controllo e aiuto*, I.S.U., Milano, Università Cattolica

Andrews D., Bonta J. (2006), *The Psychology of Criminal Conduct*, Routledge, Cincinnati, OH.: Anderson

Annison J., Eadie T., Knight C. (2008), People First: Probation Officer Perspectives on Probation Work, in *The Journal of Community and Criminal Justice*, vol. 55(3), pp. 259-271

Ardita S., Degl'Innocenti L., Faldi F. (2012), *Diritto Penitenziario*, Roma, Laurus Robuffo

Banks J., Porter A. L., Rardin R. L., Silver T. R., Unger V. E. (1977), *Summary phase I evaluation of intensive special probation project*, Washington, DC: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice

Banks S. (1999), *Etica e valori nel servizio sociale. Dilemmi morali e operatori riflessivi nel welfare mix*, Trento, Erickson

Barbero Avanzini B. (2014), *Devianza e controllo sociale*, Milano, FrancoAngeli

Barnard C. I. (1974), *Le funzioni del dirigente: organizzazione e direzione*, Torino, Utet

Bauwens A. (2009), Probation officers' perspectives on recent Belgian changes in the probation service, in *Probation Journal*, vol. 56(3), pp. 257-268

Belcastro P. A., Gold R. C. (1983), Maslach Burnout Inventory: Factor structure for sample of teachers, in *Psychological Reports*, vol. 53(2), pp. 364-366

Berger P. L., Luckmann T. (1969), *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino

Bichi R. (2007), *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*, Roma, Carocci Editore

Bonazzi G. (2002), *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino

Bortoli B. (2006), *I giganti del lavoro sociale. grandi donne (e grandi uomini) nella storia del Welfare 1526 – 1939*, Trento, Erickson

Bortoli B., Folgheraiter F. (2001), Voce del Dizionario: Lavoro Sociale, in *Lavoro Sociale*, vol. 1(1), pp. 121-128, Trento, Erickson

Breda R. (1999a), La riforma del 1975 e la costituzione dei centri di servizio sociale per adulti come strutture penitenziarie autonome, con competenze riguardanti anche l'esecuzione delle misure alternative al carcere, in Breda R., Coppola C., Sabattini A. (1999), *Il servizio sociale nel sistema penitenziario. La funzione della pena nell'attuale dibattito sulla criminalità. Carcere e misure alternative*, Torino, Giappichelli

Breda R. (1999b), Aspetti metodologici propri del servizio sociale operante in ambito penitenziario, in Breda R., Coppola C., Sabattini A. (1999), *Il servizio sociale nel sistema penitenziario. La funzione della pena nell'attuale dibattito sulla criminalità. Carcere e misure alternative*, Torino, Giappichelli

Breda R. (1999c), Le competenze operative del centro di servizio sociale per adulti (CSSA), in Breda R., Coppola C., Sabattini A. (1999), *Il servizio sociale nel sistema penitenziario. La funzione della pena nell'attuale dibattito sulla criminalità. Carcere e misure alternative*, Torino, Giappichelli

Breda R. (2002), Il servizio sociale nelle misure alternative, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, vol. 1(2), pp. 1-33

Burke L., Fitzgibbon W. (2013), *Cost Action IS1106: Offender Supervision in Europe*, retrieved July, 20 from: <http://www.offendersupervision.eu/wp-content/uploads/2013/02/Experiencing-supervision-England-and-Wales-Country-Report-FINAL.pdf>

Burrell W. (2006), *Caseload Standards for Probation and Parole*, American Probation and Parole Association, retrieved August, 14 from: http://www.appa-net.org/ccheadlines/docs/Caseload_Standards_PP_0906.pdf

Cabiati E. (2014), *La visita domiciliare in tutele minorile*, Trento, Erickson

Cabiati E. (2015), *Gli assistenti sociali in Child Protection. Cosa pensano, cosa fanno, come stanno. Un'indagine in Lombardia*, Trento, Erickson

Cagossi M. (2016), Nuove prospettive per le vittime di reato nel procedimento penale italiano, in *Diritto Penale Contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it

Caldelli A., Gentili F., Giusti S. (2005), *Oggi vado volontario: Il volontariato come strumento di empowerment individuale e sociale*, Trento, Erickson

Camarlinghi R., D'Angella F. (2010), Solo il carcere nel future delle nuove «classi pericolose»? , in *Animazione Sociale*, anno 40, n. 247, pp. 32-77

Campanini A. (2002), *L'intervento sistemico*, Roma, Carocci Editore

Caputo A. (2014), Proposte metodologiche e prospettive negli studi di genere, in Consiglio Scientifico Sezione AIS Studi di Genere (a cura di), *Sotto la lente del genere. La Sociologia italiana si racconta*, Milano, FrancoAngeli

Carbone S. (2017), Servizio sociale e misura alternativa. Pratiche operative e rappresentazioni sociali degli assistenti sociali, in *Lavoro Sociale*, vol. 17(4), pp. 81-93

Carter R. M., Robinson J., Wilkins L. (1967), *The San Francisco project: A study of federal probation and parole – final report*, Berkeley: University of California Press

Caselli M. (2005), *Indagare col questionario. Introduzione alla ricerca sociale di tipo standard*, Milano, Vita&Pensiero

Cellini G. (2013), *Controllo sociale, servizio sociale e professioni di aiuto. Una ricerca nel sistema penitenziario*, Milano, Ledizioni

Certomà G. (2010), Il pensiero riflessivo e l'inchiesta dell'assistente sociale, in *La Rivista di Servizio Sociale. Studi di scienze sociale applicate e di pianificazione sociale*, www.istisss.it/rivista/articoli.../il-pensiero-riflessivo-e-linchiasta-dellassistente-sociale/

Christie A. (1998), Is Social Work a “Non Traditional” Occupation for Men?, in *British Journal of Social Work*, vol. 28 (4), pp. 491-510

Ciarpi M., Turrini Vita R. (2015), *Le trasformazioni del Probation in Europa*, Roma, LaurusRobuffo

Ciuffa R. (2014), L'educazione formale in carcere, espressione della costituzionale funzione rieducativa della pena, in *Specchio Economico*, Roma, Ciuffa Editore, <https://specchioeconomico.com/sommario/articoli/1434-l-educazione-formale-in-carcere-espressione-della-costituzionale-funzione-rieducativa-della-pena>

Civello Conigliaro S. (2012), La nuova normativa europea a tutela delle vittime di reato. Una prima lettura della direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, in *Diritto Penale e Contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it

Clear T. R. (2005), Places not Cases? Re-Thinking the probation focus, in *The Howard Journal*, vol. 44(2), pp. 172-184

Codice deontologico dell'Assistente sociale approvato dal Consiglio Nazionale nella seduta del 17 luglio 2009

Colarusso A. (2009a), Per comprendere le organizzazioni, in Gui L. (a cura di) (2009), *Organizzazione e servizio sociale*, Roma, Carocci Editore

Colarusso A. (2009b), Assistenti sociali e istituzioni pubbliche, in Gui L. (a cura di) (2009), *Organizzazione e servizio sociale*, Roma, Carocci Editore

Corbetta P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino

Corbetta P., Gasperoni G., Pisati M. (2001), *Statistiche per la ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino

Crozier M. (1969), *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas Libri

Cunniff M. A., Shilton M. K. (1991), *Variations on felony probation: Persons under supervision in 32 urban and suburban counties*, Washington, DC: Department of Justice, Bureau of Justice Statistics

Dal Pra Ponticelli M.(1987), *Lineamenti di servizio sociale*, Roma, Astrolabio

Davies K., Durrance P. (2009), Probation training: the experience of learners and teachers, in *Social Work Education*, vol. 28(2), pp. 204-221

Della Bella A. (2013), Convertito in legge il “decreto carceri” 78/2013: un primo timido passo per sconfiggere il sovraffollamento, in *Diritto Penale e Contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it

DeMichele M. (2007), *Probation And Parole's Growing Caseloads And Workload Allocation: Strategies For Managerial Decision Making*, The American Probation & Parole Association, Washington, DC.: Bureau of Justice Assistance, Office of Justice Program, Department of Justice

DeMichele M., Payne B. K. (2007), Probation and Parole Officers speak out – Caseload and Workload Allocation, in *Federal Probation*, vol. 71(3), pp. 30-35

DeMichele M., Payne B. K. (2012), Measuring Community Corrections' Officials Perceptions of Goals, Strategies, and Workload from a Systems Perspective: Differences between Directors and Nondirectors, in *The Prison Journal*, vol. 92(3), pp. 388-410

Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (2004), *Progetto di intervento nell'esecuzione delle misure alternative – Programma Esecutivo di Azione n. 55*

Direzione Generale dell'esecuzione Penale Esterna del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (2009), *Report finale “Redazione linee guida per il programma di trattamento nell'affidamento in prova al servizio sociale”*

Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (2015), *Relazione al Parlamento sull'andamento della Messa alla Prova (art. 7 comma 2 legge 28 aprile 2014 n. 67)*

Dominelli L. (2015), *Servizio sociale. La professione del cambiamento*, Trento, Erickson

Drago F., Galbiati R., Vertova P. (2009), The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment, in *Journal of Political Economy*, vol. 117(2), pp. 257-280

Durnescu I. (2014), Probation skills between education and professional socialization, in *European Journal of Criminology*, Vol. 11(4), pp. 429-444

Facchini C., Fiore B. (2014), Essere uomini nelle professioni sociali: modelli identitari e opportunità di crescita professionale alla luce delle trasformazioni del sistema formativo e della professione, in Perra S. M., Ruspini E. (a cura di), *Trasformazioni del lavoro nella contemporaneità. Gli uomini nei lavori “non maschili”*, Milano, FrancoAngeli,

Farrington D. P., Welsh B. C. (2005), Randomized experiments in criminology: what have we have learned in the past two decades?, in *Journal of Experimental Criminology*, vol. 1(1), pp. 9-38

Farrow K. (2004), Still committed after all these years? Morale in the modern-day probation service, in *The Journal of Community and Criminal Justice*, Vol. 51(3), pp. 206-220

Ficco Regina S., Petralla E.V., Sarzotti C., Jocteau J., Torrente G., Ronco D. (2009), *L'efficacia delle misure alternative alla detenzione in terra di Bari*, Ricerca POR Puglia, Università di Torino, Uepe Bari, Comune di Bari, www.ristretti.it/commenti/2009/agosto/pdf3/ricerca_bari.pdf

Fleming, J. (2010), Young people's involvement in research: Still a long way to go?, in *Qualitative Social Work*, vol. 10(2), pp. 207-223

Folgheraiter F. (2000), *L'utente che non c'è: Lavoro di rete ed empowerment nei servizi alla persona*, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2003), *Teoria e metodologia del servizio sociale. La prospettiva di rete*, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2004) (a cura di), *Il servizio sociale postmoderno. Modelli emergenti*, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2005), Interventi di controllo e lavoro di rete, in *Lavoro sociale*, vol. 5(2), pp. 161-173, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2006), *La cura delle reti: Nel welfare delle relazioni (oltre i piani di zona)*, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2007), Gli spazi degli assistenti sociali, in *Lavoro sociale*, vol. 7(1), pp. 7-20, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2007), *La logica sociale dell'aiuto. Fondamenti per una teoria relazionale del welfare*, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2009), *Saggi di Welfare. Qualità delle relazioni e servizi sociali*, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2011), *Fondamenti di metodologia relazionale: la logica sociale dell'aiuto*, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2012), *The mystery of social work. A critical analysis of the Global Definition and new suggestions according to the Relational theory*, Trento, Erickson

Folgheraiter F. (2014), *Non fare agli altri. Il benessere in una società meno ingiusta*, Trento, Erickson

Folgheraiter F., Bortoli B. (2004), Il lavoro sociale postmoderno: introduzione ai concetti, in Folgheraiter F. (a cura di), *Il servizio sociale postmoderno. Modelli emergenti*, Trento, Erickson

Foucault M. (2014), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi

Frudà L. (2006) (a cura di), *Alternative al carcere. Percorsi, attori e reti sociali nell'esecuzione penale esterna: un approfondimento della ricerca applicata*, Milano, FrancoAngeli

Galavotti C. (2012), Indagare e valutare le minacce e le aggressioni ai danni degli operatori dell'Esecuzione Penale Esterna, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, vol. 16(1), pp. 119-160

Getahun S., Sims B., Hummer D. (2008), Job Satisfaction and Organizational Commitment Among Probation and Parole Officers: A Case Study, in *Professional Issues in Criminal Justice*, vol. 3(1), pp. 1-16

Giannini A. M., Nardi B. (2009) (a cura di), *Le vittime del crimine. Nuove prospettive di ricerca e di intervento*, Milano, Centro Scientifico Editore

Giuffrida M. P. (1999), *I centri di servizio sociale dell'amministrazione penitenziaria. Operatori e competenze nel contesto dell'esecuzione della pena*, Roma, Laurus Robuffo

Giuffrida M.P. (2003), Gli assistenti sociali e l'Amministrazione penitenziaria, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, vol. 3, pp. 171-177

Goffman E. (1968), *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, Einaudi

Goffman E. (1969), *La vita quotidiana come rappresentazione*, Bologna, Il Mulino

Gonzales A. R., Schofield R. B., Hart S. V. (2005), *Stress Among Probation and Parole Officers and What Can Be Done About It*, US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice

Gregory M. (2007), Probation training: Evidence from newly qualified officers, in *Social Work Education*, vol. 26(1), pp. 53-68

Gregory M. J. (2011), Practical Wisdom and the Ethic of care in Probation Practice, in *European Journal of Probation*, vol. 3(3), pp. 60-77

Gui L. (2008), *Servizio sociale fra teoria e pratica. Il tirocinio, luogo di interazione*, Trieste, Lint editoriale

Gui L. (2009), L'importanza di conoscere il contesto organizzativo dei servizi alle persone, in Gui L. (a cura di), *Organizzazione e servizio sociale*, Roma, Carocci Editore

Hall D. & Hall I. (2000), *La ricerca collaborativa nei servizi sociali*, Trento, Erickson

Hergoz-Evans M. (2011), Desisting in France: What probation officers know and do. A first approach, in *European Journal of Probation*, vol. 3(2), pp. 29-46

Holgate A.M., Clegg I.J. (1991), The path to Probation Officer Burnout: new dogs, old tricks, in *Journal of Criminal Justice*, vol. 19(4), pp. 325-337

Iwanicki E.F., Schwab R.L. (1981), A cross validation study of the MBI, in *Educational Psychological Measurement*, vol. 41(4), pp. 1167-1174

Jalbert K. S., Rhodes W., Kane M., Clawson E., Bogue B., Flygare C., Kling R., Guevara M. (2011), *A multi-site evaluation of reduced probation caseload size in an evidence-based practice setting*, Washington DC: US Department of Justice

Jones K., Cooper B., Ferguson H. (2009), *Lavoro per bene. Buone pratiche nel servizio sociale*, Trento, Erickson

Kenten C. (2010), Narrating Oneself: Reflections on the Use of Solicited Diaries with Diary Interviews, in *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 11(2), retrieved from <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/1314/2989>

Knight C., Phillips J., Chapman T. (2016), Bringing the feelings back: returning emotions to criminal justice practice, in *British Journal of Community Justice*, vol. 14(1), pp. 45-58

Lee. J., Lim. A. (2013), *Probation: What works?* Fullerton, CA: California State University

Leonardi F. (2007), Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, vol. 2, pp. 7-26

Lewis K. R., Lewis L. S., Garby T. M. (2012), Surviving the trenches: the personal impact of the job on probation officers, in *American Journal of Criminal Justice*, vol. 38(1), pp. 67-84

Littlechild et al. (2015), Co-researcher with older people: perspectives on impact, in *Qualitative Social Work*, vol. 14(1), pp. 18-35

Lushey, C. J., & Munro, E. R. (2014). Participatory peer research methodology: An effective method for obtaining young people's perspectives on transitions from care to adulthood?, in *Qualitative Social Work*, vol. 14(4), pp. 522-537

Marradi A. (2007), *Metodologia delle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino

Maslach C., Jackson S. E., Leiter M. P. (1996), *The Maslach Burnout Inventory* (3° ed.), Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press

Mastroeni A., Cardani I., Ceti C., Kauffmann O., Macaluso I., Posca C., Tosini C., Tummino V. (2012), Supporto tra Pari in salute mentale nel panorama internazionale e nell'esperienza comasca, in *Rivista scientifica di Psicologia*, vol. 1, pp. 43-48

Mazzucato C. (2004), Per una risposta *democratica* alle domande di giustizia: il compito appassionante della mediazione in ambito penale, in *Ars Interpretandi* (pubblicato nel 2005), n. 9, pp. 165-193

Mazzucato C. (2007), Un umano fare al posto di un disumano subire. Considerazioni politico-criminali intorno alla giustizia riparativa, in Trecci, P., Cafiero, M. (2007) (a cura di), *Riparazione e giustizia riparativa. Il servizio sociale nel sistema penale e penitenziario*, Milano, FrancoAngeli, pp. 39-55

Mazzucato C. (2010), Appunti per una teoria 'dignitosa' del diritto penale a partire dalla restorative justice, in Mazzucato C., Barletta A., Eusebi L., Gentile S., Maganzani L., Monaco G., Rinoldi D. (2010) (a cura di), *Dignità e diritto: prospettive*

interdisciplinari, Quaderni Dipartimento di scienze giuridiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, n.2, pp. 99-166, Piacenza, Libellula

Mead S., Hilton D., Curtis L. (2001), Peer Support: A theoretical perspective, in *Psychiatric Rehabilitation Journal*, vol. 25(2), pp. 134-141

Mentasti G. (2017), Carcere e sanzioni non detentive in Europa: i rapporti di Space I e Space II 2015, in *Diritto Penale Contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it

Merton R. K. (2000), *Teoria e struttura sociale*, Bologna, Il Mulino

Mills A., Codd H. (2008), Prisoners' families and offender management: Mobilizing social capital, in *Probation Journal - The Journal of Community and Criminal Justice*, vol. 55(1), pp. 9-24

Mintzberg H. (1985), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Bologna, Il Mulino

Mucchielli R. (2016), *Apprendere il counseling*, Trento, Erickson

Murro O. (2014), *Le nuove dimensioni del probation per l'imputato adulto*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/le-nuove-dimensioni-del-probation-per-l-imputato-adulto_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/le-nuove-dimensioni-del-probation-per-l-imputato-adulto_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/)

Nellis M. (2001), The new probation training in England and Wales: Realising the potential, in *Social Work Education*, vol. 20(4), pp. 415-432

Neppi Modona G., Petrini D., Giors B. (2016), *Diritto penale e servizio sociale*, Torino, Giappichelli

Orsenigo A. (2012), Appigli e rimedi per lavorare in modo soddisfacente, in *Spunti*, vol. 15, pp. 11-30

Palmisano R. (2015), Realizzazione di un sistema di Probation, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, vol. 1, pp. 93-112

Paparozzi M., DeMichele M. (2008), Probation and Parole: Overworked, Misunderstood, and Under-Appreciated: But Why?, in *The Howard Journal*, vol. 47(3), pp. 275-296

Paparozzi M., Gendreau P. (2005), An intensive supervision program that worked: service delivery, professional orientation, and organizational supportiveness, in *Prison Journal*, vol. 85(4), pp. 445-466

Perra S. M., Ruspini E. (2014), Lavori in trasformazione, uomini che cambiano: una introduzione, in Perra S. M., Ruspini E. (a cura di), *Trasformazioni del lavoro nella contemporaneità. Gli uomini nei lavori "non maschili"*, Milano, FrancoAngeli

Persson A., Svensson K. (2011), Signs of resistance? Swedish probation officers' attitudes towards risk assessment, in *European Journal of Probation*, vol. 3(3), pp. 95-107

Petralla E. V., Lobascio D., Ficco Regina S. (2011), L'evoluzione del sistema dell'esecuzione penale esterna: nuovi approcci di gestione – nuove prospettive di studio, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, anno V, vol. 3, pp. 30-48

Phillips J. (2014), The architecture of a probation office: A reflection of policy and impact on practice, in *Probation Journal*, vol. 61(2), pp. 117-131

Pietrafitta N. (2015), *Sospensione del procedimento con messa alla prova: alla ricerca di certezze*, in <http://www.altalex.com/documents/news/2015/12/02/sospensione-procedimento-con-messa-alla-prova>

Piva P. (2007), *I servizi alla persona*, Roma, Carocci Editore

Punternold B. (2014), Social work in a multicultural society: New challenges and needs for competence, in *International Social Work*, vol. 58(4), pp. 562-574

Quaglia S. (2010), *Pratiche di scrittura nei servizi sociali*, Milano, Unicopli

Quercia V. (2008) (a cura di), *Motivare gli autori di reato al cambiamento. Guida al colloquio motivazionale per gli operatori della giustizia*, Roma, Carocci Editore

Raineri M. L. (2007), Dizionario: voce “Interventi di controllo”, in *Lavoro sociale*, vol. 7, pp. 415-423

Raineri M. L. (2014), *Linee guida e procedure di servizio sociale. Manuale ragionato per lo studio e la consultazione*, Trento, Erickson

Recchione S. (2015), Le vittime da reato e l'attuazione della direttiva 2012/29 UE: le avanguardie, i problemi, le prospettive, in *Diritto Penale Contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it

Redmond, M. (2005), Co-researching with Adults with Learning Disabilities Roles, Responsibilities and Boundaries, in *Qualitative Social Work*, vol. 4(1), pp. 75-86

Riege M. (2006), La professionalità in discussione di una professione sottovalutata, in Benvenuti P., Segatori R. (2006) (a cura di), *Professione e genere nel lavoro sociale*, Milano, FrancoAngeli

Robinson L. (2003), ‘Sex offender management: the public policy challenges’, *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 989(1), pp. 1-7

Rokkan T., Phillips J., Lulei M., Poledna S., Kensey A. (2015), How was your day? Exploring a day in the life of probation workers across Europe using practice diaries, in *European Journal of Probation*, vol. 7(3), pp. 201-217

Sabattini A. (1999a), La situazione del settore degli adulti fino al 1975. Introduzione del servizio sociale nel carcere in ambiti operativi limitati. Il dibattito internazionale sui problemi penitenziari, in Breda R., Coppola C., Sabattini A. (1999), *Il servizio sociale nel sistema penitenziario. La funzione della pena nell'attuale dibattito sulla criminalità. Carcere e misure alternative*, Torino, Giappichelli

Sabattini A. (1999b), L'organizzazione del centro di servizio sociale per adulti (CSSA), in Breda R., Coppola C., Sabattini A. (1999), *Il servizio sociale nel sistema penitenziario. La funzione della pena nell'attuale dibattito sulla criminalità. Carcere e misure alternative*, Torino, Giappichelli

Sabattini A. (1999c), Problemi di funzionamento e di rapporto all'interno dei centri, in Breda R., Coppola C., Sabattini A. (1999), *Il servizio sociale nel sistema penitenziario. La funzione della pena nell'attuale dibattito sulla criminalità. Carcere e misure alternative*, Torino, Giappichelli

Sandri G., Tosi M. (2015), Vittima, reo e «società riparativa», in *International Journal of Criminological and Investigative Sciences*, vol. IX, Mantova, FDE Institute Press

Santoro E., Tucci R. (2006), L'incidenza dell'affidamento sulla recidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, vol. 10(1), pp. 79-158

Schaufeli W.B., Peeters M.C.W. (2000), Job Stress and Burnout among Correctional Officers: a Literature Review, in *International Journal of Stress Management*, vol. 7(1), pp. 19-48

Sigler R.T. (1988), Role conflict for adult probation and parole officers: Fact or myth, in *Journal of Criminal Justice*, vol. 16(2), pp.121-129

Sirigatti S., Stefanile C., Menoni E. (1988), Per un adattamento italiano del Maslach Burnout Inventory (MBI), in *Bollettino di Psicologia Applicata*, pp. 33-39

Smith C. (2004), Il rapporto fiduciario nelle professioni sociali, in Folgheraiter F. (a cura di), *Il servizio sociale postmoderno. Modelli emergenti*, Trento, Erickson, pp. 151-179

Smith J., Goggin C., Gendreau P. (2002), *The Effects of Prison Sentences and Intermediate Sanctions on Recidivism: General Effects and Individual Differences*, Ottawa, Ontario: Correctional Services of Canada

Solimano M. (1996), La visita domiciliare: uno strumento di lavoro per l'assistente sociale, in *La Rivista di Servizio Sociale*, n. 2, pp. 7-12

Thompson N. (2006), *Lavorare con le persone. Utenti, pazienti, alunni, giovani colleghi... come fare bene assieme*, Trento, Erickson

Torrente G. (2008), La recidiva degli indultati, in *Antigone. Quadrimestrale di critica al sistema penale e penitenziario*, vol. III, n.1, pp. 85-114

Turrini Vita R. (2008), Community Sanctions in Europa: Esperienze a confronto, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, vol. 12(2), pp. 7-18

VERA (2013), *The potential of Community Corrections to improve safety and reduce incarceration*, United States of America, Vera Institute of Justice

Vezzadini S. (2012) (a cura di), *I Centri di assistenza e supporto alle vittime di reato*, Regione Emilia Romagna, Difensore Civico

Vezzadini S. (2006), *La vittima di reato tra negazione e riconoscimento*, Bologna, CLUEB

Viganò F. (2013), Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno, in *Diritto Penale e Contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it

Viotti S. (2016), Work-related stress among correctional officers: A qualitative study, in *Work*, vol. 53(4), pp. 871-884

Vogelvang B., Clarke J., Weiland A.S., Vosters N., Button L. (2014), Resilience of Dutch probation officers: A critical need for a critical profession, in *European Journal of Probation*, Vol. 6(2), pp. 126-146

Weber M. (1958), *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi

Weber M. (1961), *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità

Whitehead J.T. (1986), Job burnout and job satisfaction among probation managers, in *Journal of Criminal Justice*, vol. 14(1), pp. 25-35

Whitehead J.T. (1987), Probation officer job burnout: A test of two theories, in *Journal of Criminal Justice*, vol. 15(1), pp. 1-16

Worrall A., Mawby R.C. (2014), Probation worker cultures and relationship with offenders, in *Probation Journal*, vol. 61(4), pp. 346-357

Worrall J. L., Schram P., Hays E., Newman M. (2004), An analysis of the relationship between probation caseloads and property crime rates in California counties, in *Journal of Criminal Justice*, vol. 32, pp. 231-241

NORME GIURIDICHE

Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa R(1992)16 sulle
“Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna”

Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R(2000)22 sul
“Miglioramento dell'implementazione delle Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna”

Economic and Social Council of United Nations, *Resolution 2002/12, Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters*, 24 July 2002, in <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2002/resolution%202002-12.pdf>

Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R(2010)1 sulle
“Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation”

Costituzione della Repubblica italiana (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 27 dicembre 1947). Entrata in vigore l' 1 gennaio 1948

Legge 26 luglio 1975, n. 354 e s.m. *«Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»*

Legge 24 Novembre 1981 n. 689, *«Modifiche al sistema penale»*

Legge 10 ottobre 1986, n. 663, *«Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»*

Decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, *«Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope , prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»*

Legge 27 maggio 1998, n. 165, *«Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni»*

Legge 22 giugno 2000, n. 193, *«Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti»*

Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, *«Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà»*

Decreto Legislativo 28 agosto 2000, n. 274, «*Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468*»

Legge 8 novembre 2000, n. 328, «*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*»

Legge 8 marzo 2001, n. 40, «*Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori*»

Legge 27 luglio 2005, n. 154, «*Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria*»

Legge 5 dicembre 2005, n. 251, «*Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione*»

Legge 26 novembre 2010, n. 199, «*Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno*»

Legge 21 aprile 2011, n. 62, «*Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori*»

Legge di conversione 9 agosto 2013, n. 94, «*Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*»

Legge 28 aprile 2014, n. 67, «*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*»

Legge 30 maggio 2014, n. 81, «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari*»

Circolare DAP n. 3593/6043 del 09 Ottobre 2003, *Le Aree educative degli Istituti*

Circolare DAP n. 0174874 del 16 Maggio 2004, *Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. Prime disposizioni di attuazione*

Circolare DAP del 25 Novembre 2011, *Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione*

Circolare DAP n. 3661/6111 del 05 Marzo 2015 del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria riguardante il *Programma di trattamento per richiedenti misure alternative*

SITOGRAFIA

www.giustizia.it, ultimo accesso il 14 Marzo 2018

www.penalecontemporaneo.it, ultimo accesso il 09 Marzo 2018

www.specchioeconomico.com, ultimo accesso il 20 Febbraio 2018

www.altalex.it, ultimo accesso il 12 Dicembre 2017

www.istisss.it, ultimo accesso il 19 Novembre 2017

www.offendersupervision.eu, ultimo accesso il 04 Novembre 2017

www.appanet.org, ultimo accesso il 02 Ottobre 2017

www.qualitative-research.net, ultimo accesso il 30 Agosto 2017

ALLEGATO A



Ai Dirigenti degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna

MILANO
BRESCIA
COMO
PAVIA
MANTOVA
GENOVA
PERUGIA
SPOLETO
VITERBO
FROSINONE
ROMA
LECCE
FOGGIA
TARANTO
BARI
POTENZA

Oggetto: richiesta di collaborazione per ricerca dottorale

Con la presente sono a chiedere gentilmente la Vostra partecipazione a una ricerca dottorale, svolta in collaborazione tra il Provveditorato Regionale per la Lombardia e il Dipartimento di Sociologia dell'Università Cattolica di Milano.

La ricerca si pone la finalità di descrivere le attività e le funzioni connesse al lavoro degli assistenti sociali negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna. La rilevanza di uno studio sul Servizio Sociale in ambito penale e penitenziario si collega all'attualità dell'argomento, come si evince dai recenti atti e provvedimenti finalizzati a orientare l'attività del Servizio Sociale all'interno di un quadro normativo complesso.

L'interesse della ricerca è quello di approfondire la tematica del lavoro sociale nell'ambito della giustizia penale, argomento poco sviluppato e conosciuto, al fine di promuovere maggior consapevolezza circa le buone prassi e le modalità pratico-professionali in questo delicato campo, vista la crescente importanza che sta assumendo nel nostro Paese. La letteratura in ambito nazionale e internazionale evidenzia come, a differenza dei principali Paesi europei con la più importante tradizione in materia di *probation* (Regno Unito e Francia), in Italia la situazione di criticità del sistema di esecuzione penale esterna perdura ormai

da tempo e solamente di recente sembra trovare reale interesse nella politica governativa. La convinzione che muove dalla presente ricerca è che gli operatori del Ministero della Giustizia siano quotidianamente impegnati in un lavoro utile, oltretutto impegnativo, e indispensabile per un reale tentativo di cambiamento della società odierna, sfida sicuramente ardua, ma non per questo priva di potenzialità.

Alla luce di queste motivazioni, si ritiene fondamentale e prezioso il contributo che ciascun assistente sociale degli Uffici E.P.E. vorrà offrire partecipando alla ricerca in qualità di rispondente a un questionario on-line (che richiederà al massimo una ventina di minuti), certi che la professione ha bisogno dell'apporto di ciascuno per poter crescere e rafforzarsi.

Il disegno della ricerca integra un metodologia quantitativa e qualitativa: rispetto alla prima parte, a Voi Responsabili chiederò la disponibilità per l'invio agli operatori delle sedi U.E.P.E. della Regione Lombardia e Liguria, Lazio e Umbria, Puglia e Basilicata di un questionario on-line in autunno 2016. Ciò al fine di rilevare il lavoro degli assistenti sociali impegnati presso gli Uffici E.P.E.

Rispetto alla parte qualitativa si procederà a collaborare con una sede U.E.P.E. della Lombardia (Ufficio E.P.E. di Como e sede di Servizio di Varese), così come individuato dal Provveditorato Regionale, concordando con gli operatori gli strumenti più adeguati per rilevare e riflettere su possibili modalità di valorizzazione dell'operato dell'assistente sociale nell'U.E.P.E..

Si assicura la riservatezza e l'anonimato dei dati che emergeranno dall'analisi dei questionari, nel rispetto della normativa vigente sulla *privacy*. Il materiale raccolto potrà essere pubblicato in forma anonima in testi scientifici.

Concludo ringraziandoVi per l'attenzione e chiedendoVi gentilmente la disponibilità a comunicarci gli indirizzi e-mail istituzionali dei Vostri operatori entro il mese di giugno 2016, in modo da poterli contattare individualmente.

La ricerca sarà seguita dalla dottoranda Stefania Galatro.

Di seguito i suoi recapiti, a cui fare riferimento per qualunque necessità e per l'invio degli indirizzi e-mail degli operatori:

E-mail: stefania.galatro@unicatt.it

Cellulare: 3478779819

Università Cattolica del Sacro Cuore

Largo Frà Agostino Gemelli n. 1 – 20123 Milano

Facoltà di Scienze Politiche e Sociali

Confidando nella Vostra preziosa collaborazione, Vi ringrazio e porgo distinti saluti.

Prof. Fabio Folgheraiter



ALLEGATO B

INDAGINE SULLE FUNZIONI, ATTIVITÀ E VISSUTI CONNESSI AL LAVORO DEGLI ASSISTENTI SOCIALI NEL SISTEMA PENITENZIARIO

1. Sesso:
 - Maschio
 - Femmina

2. Indichi di seguito il suo anno di nascita: _____

3. Indichi di seguito il suo titolo di studio:

4. Indichi eventuali altri titoli di studio da Lei conseguiti:

5. Da quanti anni lavora presso l'U.E.P.E. in qualità di assistente sociale?
 - Meno di 5 anni
 - Da 6 a 15 anni
 - Da 16 a 25 anni
 - Più di 25 anni

6. Indichi eventuali altre esperienze lavorative come assistente sociale (è possibile indicare più di una risposta):
 - Anziani
 - Adulti e famiglie in difficoltà
 - Minori
 - Dipendenze
 - Salute mentale
 - Disabilità
 - Povertà ed emarginazione
 - Immigrazione
 - Assistenza ospedaliera
 - Altro: _____

7. Indicare il proprio ruolo all'interno dell'Uepe:
 - Assistente sociale che lavora prevalentemente con l'utenza

- Assistente sociale con funzioni di coordinamento, gestione/organizzazione di eventi, tavoli tecnici, formazione
- Entrambi i precedenti
- Direttore Uepe
- Dirigente Uepe
- Altro: _____

8. Indichi la zona geografica dell'U.E.P.E. in cui lavora:

- Nord Italia
- Centro Italia
- Sud Italia

9. Indicare il tipo di contratto e il monte ore settimanale di servizio previsto da contratto:

- Contratto pubblico dipendente Ministero di Giustizia:
ore settimanali : _____
- Contratto a collaborazione/progetto
ore settimanali : _____

10. Con riferimento ai seguenti aspetti del suo lavoro, indichi la sua opinione rispetto alle affermazioni che seguono, utilizzando la scala da 1 a 5, dove 1 significa "ASSOLUTAMENTE FALSO" e 5 significa "ASSOLUTAMENTE VERO"

MAI		SEMPRE
0	1 2 3 4 5	5

- Qualche volta temo che questo tipo di lavoro mi possa inaridire emotivamente
- Il lavoro incide sul mio stato di salute (fisica e/o psichica)
- Sento di non poter fare questo lavoro a lungo
- Evito di dire in giro che lavoro faccio
- Ho troppo da fare e sento di non riuscire a gestire la quantità di lavoro che mi viene assegnata
- La mancanza di risorse incide significativamente sulla qualità del mio lavoro
- Lo stipendio incide negativamente sulla mia motivazione
- Vorrei avere maggiore autonomia professionale
- Percepisco come ambigue le norme che regolano l'attività dell'Uepe in riferimento al mandato professionale e/o istituzionale
- Sento di avere riconoscimento istituzionale per quello che faccio

- Sono orgoglioso/a del lavoro che faccio
- Penso di poter realizzare qualcosa di utile nel mio lavoro
- Credo di poter contribuire ad un'evoluzione positiva della vita di altre persone attraverso il mio lavoro
- Mi sento pieno/a di energie nel mio lavoro
- Riesco facilmente a mettere gli utenti a proprio agio
- Mi sento rallegrato/a dopo aver lavorato con i miei utenti
- Sento che il codice deontologico della professione mi dà criteri-guida utili per il mio agire professionale
- Nella relazione con gli utenti mi capita di non riuscire a controllare reazioni di disapprovazione, rabbia o nervosismo
- In questo lavoro mi sento esposto/a a rischi per la mia persona da parte degli utenti
- Il contesto in cui lavoro mi crea troppe tensioni
- Il contesto in cui lavoro comporta dilemmi etici che non riesco ad affrontare
- Le mie difficoltà variano a seconda della natura del reato commesso dall'utente
- Credo nell'importanza del lavoro di accompagnamento dell'utente al cambiamento
- Ho difficoltà a riflettere criticamente sul reato commesso con l'utente

11. Secondo la sua esperienza professionale, indichi la sua opinione rispetto alle seguenti affermazioni, utilizzando la scala da 1 a 5, dove 1 significa "ASSOLUTAMENTE FALSO" e 5 significa "ASSOLUTAMENTE VERO"

MAI

SEMPRE

0 1 2 3 4 5

- Mi sento supportato/a dai miei colleghi nei momenti di difficoltà
- Le mie idee personali sul lavoro non coincidono con quelle del gruppo o del Servizio cui faccio parte
- Ho buoni rapporti con i colleghi del Servizio in cui lavoro
- Ho buoni rapporti con i colleghi degli istituti penali
- Mi sento giudicato/a dagli altri professionisti
- Mi sento solo/a di fronte a problemi più grossi di me
- Quando sono in difficoltà posso contare sul confronto con i colleghi o con il Responsabile
- Penso che i miei colleghi non siano in grado di aiutarmi quando sbaglio
- Posso contare sulla supervisione professionale da parte di consulenti esterni

- Preferisco gestire da solo/a i casi che mi sono affidati
- Quando rifletto da solo/a riesco a individuare strategie migliori
- Riesco a prendere decisioni più serenamente quando si lavora in équipe
- Le mie valutazioni sono tenute in considerazione dagli altri professionisti che collaborano con me
- Le altre figure professionali ritengono poco importante la figura dell'assistente sociale

12. La invito a prendere in considerazione le seguenti funzioni dell'assistente sociale nell'U.E.P.E.:

- 1) *Funzione di aiuto finalizzato al sostegno e al cambiamento*
- 2) *Funzione di controllo dell'esecuzione dei programmi da parte degli ammessi alle misure alternative/messa alla prova al fine di riferirne l'andamento all'autorità giudiziaria*
- 3) *Funzione di rieducazione e trattamento*
- 4) *Funzione di riflessione critica sul reato con il condannato*
- 5) *Funzione di osservazione della personalità dell'utente finalizzata alla presa di decisione da parte dell'autorità giudiziaria*
- 6) *Funzione di reinserimento sociale*
- 7) *Funzione di "ponte" tra reo e società civile/carcere e territorio*
- 8) *Funzione di sensibilizzazione della comunità esterna*
- 9) *Funzione di gestione delle misure alternative alla detenzione e alla messa alla prova per adulti*
- 10) *Funzione di controllo tecnico sugli interventi attuati dagli assistenti sociali*
- 11) *Funzione di coordinamento dei volontari che collaborano con l'U.E.P.E.*

Indichi ora per ciascuna delle domande seguenti il numero corrispondente alla funzione desiderata (è possibile ripetere la stessa funzione più volte):

- Quali sono le tre principali funzioni che, secondo Lei, il Servizio in cui lavora si aspetta dall'assistente sociale? (scrivere i tre numeri corrispondenti alle funzioni desiderate) _____
- Quali sono le tre principali funzioni che ritiene più importanti nell'esercizio del proprio mandato professionale ? (scrivere i tre numeri corrispondenti alle funzioni desiderate) _____
- Quali sono le tre principali funzioni che svolge più frequentemente nel Servizio in cui lavora? (scrivere i tre numeri corrispondenti alle funzioni desiderate) _____

13. Ha un modello teorico di riferimento preciso che utilizza nella pratica professionale? Se sì, indichi sotto quale.

14. RICOSTRUZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE: ISTRUZIONI PER L'USO.

- Utilizzi l'agenda per ricostruire le attività effettivamente svolte;

- Indichi il numero di ore effettivamente svolte per ciascuna delle seguenti attività nella settimana lavorativa appena trascorsa; nel caso in cui abbia effettuato nella settimana giornate o messe giornate di malattia, ferie, permessi, ecc., consideri per la compilazione la settimana precedente;
- *Assegni 0,5 per la mezz'ora; 1, 2, 3, ecc. per indicare le ore dedicate alle attività; assegni 0 alle eventuali attività che non ha svolto in quella settimana;*
 - Colloqui con l'utente e le persone significative (ad esempio: familiari, amici, vicinato, rete informale)
 - Visite domiciliari
 - Contatti telefonici (con l'utente, i familiari, altri operatori)
 - Partecipazione all'équipe e alla stesura della relazione di sintesi con il Gruppo di Osservazione e Trattamento all'interno dell'istituto penitenziario (lavoro d'équipe intra-murario)
 - Lavoro d'équipe multi-professionale extra-murario: incontri con i colleghi del proprio Ufficio Epe o con operatori di Servizi esterni (Servizi sociali comunali, Aziende, Servizio di Inserimento Lavorativo, Cooperative sociali, Centro di Salute Mentale, Servizi Sanitari, avvocati, autorità giudiziaria, Magistratura di Sorveglianza)
 - Attività di progettazione sociale sul territorio (conoscenza del territorio, mappatura delle risorse, progetti di azione sociale, iniziative di comunità, prevenzione e promozione sul territorio, sensibilizzazione del territorio)
 - Organizzazione o partecipazione ad attività istituzionali esterne dell'Amministrazione Penitenziaria e di altri Enti (convegni, congressi, tavoli tecnici, eventi formativi, stesura di convenzioni, protocolli operativi con Enti o Terzo Settore);
 - Coordinamento dei volontari che collaborano con l'Ufficio
 - Attività di scrittura (stesura relazioni di indagine, e-mail, compilazione del fascicolo, firma verbali riguardanti i percorsi in carico)
 - Attività amministrative (rendicontazioni, atti amministrativi)
 - Lavoro di gruppo (organizzazione di attività di gruppo con utenti o familiari, promozione di gruppi di auto-mutuo aiuto)
 - Incontri congiunti con altri professionisti e le persone interessate, compresi l'utente e la sua rete familiare
 - Attività di supervisione professionale
 - Altro (indicare altre attività connesse al proprio mandato professionale o istituzionale che sono state svolte nella settimana lavorativa considerata; ciò è importante per far emergere tutte le attività anche non conosciute all'esterno ma che vengono

effettivamente svolte dall'assistente sociale dell'Uepe):

15. Se ritiene, può integrare il questionario con alcune riflessioni o considerazioni personali:

16. Indichi il numero totale degli utenti che ha attualmente in carico (si richiede il dato complessivo): _____