

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA
Dipartimento di Sociologia
Dottorato in Sociologia Applicata e Metodologia della Ricerca Sociale
Curriculum di Servizio Sociale
XXV ciclo

**Controllo sociale, servizio sociale e professioni di aiuto
nel sistema penitenziario**
Una ricerca in Lombardia, Piemonte e Liguria

Tesi di:
Giovanni Cellini

Coordinatore:
prof.ssa Carmen Leccardi

Tutor:
prof.ssa Annamaria Campanini
prof. Fabio Quassoli

A Luca e Alessandra

INDICE

Introduzione	6
<i>Ringraziamenti</i>	11
PARTE PRIMA – IL QUADRO TEORICO	12
Capitolo 1.	
CRISI DEL WELFARE STATE E IMPLICAZIONI SUL <i>PENAL-WELFARE SYSTEM</i>	13
1. Alcuni richiami ad evoluzione e mutamenti del welfare state in Europa	13
1.1 Welfare state e suoi mutamenti: puntualizzazioni sul “caso italiano”	20
2. Il “sociale” e il “penale” nel welfare state: il <i>penal-welfare system</i> e l’ideale riabilitativo.....	25
3. L’ideale riabilitativo come modello: riferimenti teorici ed evoluzione.....	28
4. Analogie tra declino dell’ideale riabilitativo e crisi del welfare state	32
4.1 I percorsi dell’ideale riabilitativo e la crisi del welfare state: tendenze presenti anche in Italia	35
Capitolo 2.	
IL CONTROLLO SOCIALE NELLE POLITICHE SOCIALI E NEL SISTEMA PENALE	39
1. Premessa. Definizioni	39
2. Il welfare state e la penalità come sistemi di controllo	40
2.1 Il controllo sociale nei processi di democratizzazione, alle origini del welfare. Alcuni richiami ai classici della sociologia	40
2.2 Il controllo sociale nei fondamenti del welfare state e del <i>penal-welfare system</i>	45
3. Il concetto sociologico di controllo sociale: alcuni riferimenti teorici per comprenderne la sua ridefinizione nel welfare e nel <i>penal-welfare system</i>	49
4. La “cultura del controllo” nella tarda modernità.....	53
5. Declino dell’ideale riabilitativo e ridefinizione delle professioni di aiuto nel <i>penal-welfare system</i> . Specificazione delle domande di ricerca	58
6. Mutamenti della pena e del <i>penal-welfare system</i> nella postmodernità. Il caso italiano.....	60
Capitolo 3.	
CRISI DEL WELFARE E CONTROLLO: NUOVI SCENARI DEL SERVIZIO SOCIALE.....	72
1. Il legame tra <i>social work</i> e welfare state: aspetti generali	72
2. Scenari contemporanei del <i>social work</i> tra tendenze neoliberiste ed istanze di controllo.....	75
3. Servizio sociale e controllo	82
3.1 Riferimenti al controllo sociale e funzioni di controllo del servizio sociale	82
3.2 Le funzioni di controllo nella relazione tra assistente sociale e persona: aspetti metodologici nella dimensione individuale del servizio sociale	88

3.3 Oltre la dimensione individuale: il versante politico delle funzioni di controllo.....	91
--	----

Capitolo 4.

IL SERVIZIO SOCIALE NEL SETTORE PENITENZIARIO IN ITALIA	94
1. Premessa storica: servizio sociale professionale e sistema del trattamento penitenziario	94
2. Il servizio sociale nel settore penitenziario in Italia	97
2.1 Sintetica rassegna sui principali passaggi storici dal 1975 ad oggi	97
2.2 Il servizio sociale nel settore penitenziario degli adulti: ruolo e competenze operative	103
2.3 Il servizio sociale nel settore penitenziario degli adulti: sintetica specificazione delle principali attività professionali.....	108
2.3.1 Inchieste (indagini) sociali.....	108
2.3.2 Attività riconducibili alla gestione delle misure alternative.....	110
2.3.3 Attività di collaborazione con gli istituti penitenziari.....	114
2.3.4 Altre attività del servizio sociale penitenziario	115
3. Il servizio sociale del settore penitenziario e la collaborazione con altri professionisti dell'aiuto	115
3.1 Premessa: alcuni dati sul servizio sociale penitenziario	115
3.2 L'educatore	119
3.3 Lo psicologo	120
4. Analisi di alcuni dati sulle misure alternative	121

PARTE SECONDA – LA RICERCA EMPIRICA..... 127

Capitolo 5.

LA METODOLOGIA SEGUITA PER LA RICERCA	128
1. Premessa.....	128
2. Il disegno della ricerca.....	129
2.1 Dalla ricerca di sfondo alla definizione del progetto di ricerca	129
2.2 La definizione del campione e l'accesso al campo.....	131
3. Il lavoro sul campo. La costruzione e l'analisi del materiale empirico.....	134

Capitolo 6.

LE PROFESSIONI DI AIUTO DEL SETTORE PENITENZIARIO NEI MUTAMENTI DEL WELFARE	140
1. I mutamenti del welfare state e le rappresentazioni degli intervistati	140
2. Le professioni di aiuto nel settore penitenziario tra ristrutturazione del welfare e conseguenze sul <i>penal-welfare system</i>	147
2.1 Tagli nelle politiche di welfare e rappresentazioni degli intervistati	147
2.2 Riduzione di risorse e ripercussioni nel settore penitenziario	151
3. Professioni di aiuto nel settore penitenziario, crisi del welfare e scenari futuri	161

3.1 Reazioni individuali alla crisi, mancanza di impegno collettivo, valorizzazione delle risorse territoriali.....	161
3.2 Politiche sociali e settore penitenziario: un percorso complesso di apertura all'esterno	164
4. Una sintesi tra scelte politiche, impegno a livello locale, motivazione individuale	168

Capitolo 7.

SERVIZIO SOCIALE, PROFESSIONI DI AIUTO E CULTURA DEL CONTROLLO.....	171
1. Svolta punitiva e controllo sociale.....	171
1.1 Pena, carcere ed elementi giuridico-coercitivi del controllo sociale	171
1.2 Crisi dell'ideale riabilitativo e controllo sociale: il controllo penale sulla povertà e lo svantaggio sociale di stranieri, tossicodipendenti, pazienti psichiatrici	176
2. Cultura del controllo, applicazione dell'Ordinamento Penitenziario, percorsi delle professioni di aiuto e del servizio sociale in particolare	183
2.1 L'applicazione dell'Ordinamento Penitenziario con riferimento all'ideale riabilitativo	184
2.2 Il servizio sociale nel settore penitenziario, tra fattori di rafforzamento e di crisi	188
2.3 Il servizio sociale nel settore penitenziario: ridimensionamento delle valenze ideali e politiche	193
3. Cultura del controllo, applicazione dell'Ordinamento Penitenziario, reazioni alle istanze punitive.....	197
3.1. Cultura del controllo e reazioni di assistenti sociali, educatori, psicologi.....	197
3.2 Magistratura di sorveglianza e cultura del controllo	206
3.3 Conclusioni su cultura del controllo e reazioni alle istanze punitive da parte degli assistenti sociali	210

Capitolo 8.

IL DISAGIO E LE RISORSE DEL SERVIZIO SOCIALE NEL SETTORE PENITENZIARIO.....	212
1. Elementi di disagio del servizio sociale nel settore penitenziario	212
2. L'investimento nel lavoro sul territorio: una risorsa spendibile dal servizio sociale nell'ambito del welfare locale	217
2.1 Premessa	217
2.2 Assistenti sociali e impegno sul territorio	218
3. I rischi di burocratizzazione e la componente motivazionale degli atteggiamenti professionali	225
3.1 Il servizio sociale nel settore penitenziario: atteggiamento burocratico vs professionale ...	225
3.2 La spinta all'azione nelle rappresentazioni degli assistenti sociali intervistati	228
CONCLUSIONI	236
BIBLIOGRAFIA.....	243

INTRODUZIONE

Il lavoro che viene presentato riguarda le professioni di aiuto operanti nel settore penitenziario e pone al centro dell'analisi il ruolo del servizio sociale. La ricerca trae spunto dall'esperienza professionale di chi scrive, maturata nel corso di circa 10 anni di lavoro in qualità di assistente sociale del Ministero della Giustizia, nell'ambito del settore penitenziario, cioè quello che si occupa degli adulti maggiorenni. Una prima bozza del progetto di ricerca è stata elaborata nell'estate 2009 e successivamente meglio definita, perfezionata, limitata nell'ampiezza del campo; la stesura definitiva è stata realizzata a fine 2010. Il lavoro sul campo, realizzato in Lombardia, Piemonte e Liguria, si è svolto durante tutto l'anno solare 2011. Il periodo gennaio-settembre 2012, infine, è stato dedicato all'analisi del materiale empirico e alla comunicazione dei risultati.

La prima parte del presente lavoro sviluppa le premesse teoriche della ricerca, che si interroga sull'applicabilità dello schema interpretativo proposto da Garland (1985; 1991; 2004) sul *penal welfarism*. Con tale espressione si indica quel modello politico, affermatosi in Gran Bretagna e Stati Uniti negli anni '70 del XX secolo, basato sul principio che le misure penali adottate nei confronti degli autori di reato "dovrebbero, laddove possibile, promuovere interventi *riabilitativi* e non ricorrere alla pena retributiva" (Garland, 2004, p. 104, corsivo mio). In tale modello, nell'ambito dell'intreccio tra politiche sociali e penali, le professioni di aiuto che operano nel settore penitenziario hanno un ruolo molto rilevante. Al centro delle domande di ricerca vi è la tesi, sostenuta da Garland con riferimento specifico a USA e Gran Bretagna, del progressivo passaggio da un *penal welfarism* il cui scopo ufficiale e principale è quello di garantire il benessere sociale, ad un modello in cui "l'interesse dominante consiste nell'incrementare efficacemente il controllo sociale" (Ibidem, p. 291). Un modello, quest'ultimo, basato su un controllo meramente contenitivo o punitivo, caratterizzato dal progressivo impoverimento della protezione sociale, quindi delle risorse destinate alle fasce di popolazione più deboli; tale processo, secondo vari autori (Wacquant, 1998, 2000; De Giorgi, 2002; Melossi, 2002; Prina, 2003), ha portato in alcuni casi a pratiche di policy discriminatorie, tese alla segregazione e all'incarcerazione dei più svantaggiati.

La ricerca empirica presentata in questo lavoro si è proposta di verificare se anche in Italia si abbiano tendenze simili e, in tal caso, che conseguenze esse abbiano per i professionisti dell'aiuto, in particolare per gli assistenti sociali che operano nel settore

penitenziario. Tale domanda di ricerca verrà articolata attraverso interrogativi specifici, nell'ambito delle premesse teoriche (cap. 2.5).

Ciò che ha caratterizzato le diverse tappe del lavoro, fin dall'elaborazione del disegno della ricerca, è stata l'idea di evidenziare la specificità del "caso italiano". Quest'ultimo è caratterizzato da un sistema penitenziario fondato, in buona parte, su un modello riabilitativo, teso al reinserimento sociale dell'autore di reato, che ha un legame con le politiche sociali e che affida compiti rilevanti alle professioni di aiuto. Tra queste, il servizio sociale risente dei mutamenti delle politiche sociali e di un nuovo ordine sociale, segnato in Europa dall'influenza del pensiero neoliberale (Lorenz, 2005; Fargion, 2009; Dalrymple, Burke, 2006); questa professione ha avuto in Italia un suo specifico percorso evolutivo ed oggi è chiamata a ridefinire i propri ruoli, funzioni e compiti, in uno scenario nel quale i mutamenti delle politiche sociali, avvenuti con la crisi del welfare state, sono intrecciati con quelli delle politiche penali. Centrale, nel lavoro di ricerca, è proprio l'influenza di questi mutamenti sul *penal welfarism*, sul suo sistema di istituzioni ed apparati, il *penal-welfare system* (Garland, 2004), e sulle professioni di aiuto - servizio sociale in particolare - che lo caratterizzano.

L'inquadramento teorico, pertanto, svilupperà inizialmente (capitolo 1) la relazione tra i percorsi paralleli del welfare state e *penal-welfare system*. Quest'ultimo verrà definito nei suoi contenuti e mutamenti storici. Si porrà quindi attenzione al rapporto tra crisi del welfare state e percorsi dell'ideale riabilitativo, con riferimento specifico alle tendenze registrate in Italia.

Successivamente (capitolo 2) si passerà all'analisi del concetto sociologico di controllo sociale, evidenziandone le relazioni con il welfare state e col sistema penale. Ciò permetterà di soffermarsi sul tema della "cultura del controllo" (Garland, 2004) nella tarda modernità e quindi di specificare, articolandole, le domande di ricerca. Esse verranno collocate nell'ambito di tendenze, presenti anche in Italia, che hanno visto nella storia recente una riduzione del ruolo sociale dello Stato a fronte di un aumento di penalità, che verrà illustrato anche attraverso dati quantitativi.

Il capitolo 3 si propone di contestualizzare nell'ambito del servizio sociale (*social work*) le premesse teoriche generali su crisi del welfare, mutamenti della penalità e controllo sociale. Ciò verrà fatto attraverso l'analisi di alcune relazioni, in particolare: tra servizio sociale e welfare state, con riferimento alle tendenze neoliberali-neoliberiste; tra servizio sociale e controllo.

Oggetto del capitolo 4 sarà l'ambito specifico della nostra ricerca, ovvero il servizio

sociale nel settore penitenziario, presentato attraverso una prospettiva storica generale, un approfondimento della sua realizzazione e delle caratteristiche che esso ha assunto in Italia. Oltre ad una sintetica rassegna delle funzioni del servizio sociale e della sua collaborazione con altre professioni di aiuto (educatori e psicologi), si presenteranno alcuni dati quantitativi relativi alle attività del servizio sociale in ambito carcerario e nella gestione di misure alternative.

La seconda parte della tesi è dedicata alla ricerca empirica, realizzata attraverso 43 interviste semi-strutturate. Esse sono state somministrate ai professionisti dell'aiuto operanti nel settore penitenziario: assistenti sociali, educatori, psicologi. Inoltre sono stati intervistati testimoni privilegiati, ovvero studiosi esperti del settore. Nel campione sono prevalenti gli assistenti sociali; essi operano nell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, oppure nei Servizi per le tossicodipendenze - SERT -, all'interno del carcere e/o nell'ambito delle misure alternative.

L'utilizzo di metodi qualitativi è frutto di una valutazione delle alternative più opportune, maturata nel corso del primo anno di dottorato, anche alla luce delle indicazioni tratte dal ciclo di lezioni su etnografia e ricerca qualitativa. La scelta finale è stata quella di utilizzare interviste individuali semi-strutturate (Bichi, 2007). La forma di queste è stata individuata traendo spunti anche che dalla letteratura sull'intervista "discorsiva" (Cardano, 2003).

Nel lavoro che stiamo introducendo verrà seguito lo schema classico della ricerca qualitativa. Nel capitolo 5, pertanto, verranno illustrati i contenuti metodologici del percorso di progettazione dello studio e della definizione del disegno della ricerca; si passerà poi a descrivere il lavoro sul campo e le modalità di analisi del materiale empirico. La comunicazione dei risultati della ricerca sarà oggetto dei capitoli 6,7 e 8.

Nello specifico, il capitolo 6 affronterà i mutamenti del welfare attraverso le rappresentazioni degli intervistati. Temi centrali saranno le conseguenze di questi mutamenti sul settore penitenziario e le reazioni ad esse.

Il capitolo 7 si concentrerà invece sul tema del controllo, analizzato attraverso le connotazioni punitive che esso ha assunto, soprattutto nei confronti di determinati gruppi sociali. L'attenzione si concentrerà sul rapporto tra gli elementi giuridico-coercitivi del controllo sociale e l'operato delle professioni di aiuto, con un approfondimento specifico sul servizio sociale.

L'ultimo capitolo riguarda le tematiche legate al disagio del servizio sociale, alla luce dei mutamenti della professione nella "cultura del controllo"; in esso si punterà

l'attenzione soprattutto sulle risorse della professione, spendibili nel settore penitenziario.

In questa introduzione si vuole sottolineare l'ampia parte del lavoro dedicata alla ricerca di sfondo, che ha preceduto l'accesso al campo e si è rivelata fondamentale per la definizione dei contenuti e per la realizzazione della ricerca nel suo complesso. Ci si è dedicati, in primo luogo, al reperimento e allo studio del materiale bibliografico inerente alcune aree tematiche, fondamentali per il progetto di ricerca. Una sintetica rassegna sugli aspetti economico-finanziari (Ferrera, 2007), filosofico-politici e storico-sociali (Habermas, 1998, 2000; De Leonardis, 1998 Paci; 2004) dei mutamenti e della cosiddetta "crisi" del welfare state ha preceduto l'approfondimento del concetto di controllo sociale e della sua ridefinizione (Garland, 2004; Melossi, 2002; Prina, 2003; Ciappi, 2003; De Giorgi, 2002; Palidda, 2000, 2009); tale approfondimento non ha trascurato la rivisitazione di autori classici (a partire da Durkheim), ma si è concentrato in modo particolare sulle attuali tendenze a mettere in atto strategie di controllo su specifici gruppi sociali. Si è quindi passati all'analisi dei mutamenti del significato e della funzione della pena nella postmodernità (Santoro, 1997). La ricerca bibliografica si è poi focalizzata sull'evoluzione del servizio sociale nei mutamenti delle politiche sociali e nel nuovo ordine sociale, segnato, in Europa, dall'influenza del pensiero neoliberale (Lorenz, 2005, Dalrymple, Burke, 1995, 2006; Dominelli, 1996, 2002; Ferguson, 2007); essa ha compreso anche lo studio del *social work* nel *penal-welfare system*, con un'attenzione particolare alla letteratura di quei paesi dove le tematiche delle alternative al carcere e del servizio sociale, per ragioni di carattere storico e legate alla tradizione del *social work*, hanno avuto maggiore rilievo (in particolare: Gran Bretagna e USA). Si è quindi concentrata l'attenzione sulle attività delle istituzioni penali-penitenziarie che coinvolgono il servizio sociale nel "trattamento" finalizzato al reinserimento sociale degli autori di reato ed in particolare sulle più recenti evoluzioni del *social work* nelle alternative al carcere, soprattutto della *probation* (Smith, 2005; Ward, 2008; Canton, 2007). Lo studio e l'analisi di pubblicazioni di Stati Uniti e Gran Bretagna ha permesso, fra l'altro, di approfondire le problematiche legate al tema del controllo da parte del *social work* nel settore penitenziario, un tema sul quale la letteratura di servizio sociale pubblicata in Italia, che pure è presente, non offre la ricchezza di contenuti e di analisi propria di quella anglosassone.

Lo studio del "caso italiano" ha assunto un posto centrale nella ricerca di sfondo - coerentemente con il progetto - e riguarda sia il ruolo dell'assistente sociale come soggetto del welfare, in una fase storica di mutamento delle politiche sociali (Facchini,

2010), sia la specificità del servizio sociale nell'ambito del sistema penitenziario. Ambito di cui si sono privilegiati: la normativa che regola le attività di trattamento degli autori di reato finalizzate al reinserimento sociale; i passaggi storici fondamentali che riguardano il servizio sociale nel settore penitenziario degli adulti; le funzioni e le attività, proprie del servizio sociale (di collaborazione con gli istituti penitenziari e gestione delle misure alternative al carcere) con attenzione particolare alle evoluzioni e ai passaggi più rilevanti avvenuti dall'emanazione dell'Ordinamento Penitenziario del 1975 ad oggi (Breda, 1999; Giuffrida, 1999, 2003; Muschitiello, Neve, 2003; Certomà, 1995, 2000, 2010).

Hanno fatto parte della ricerca di sfondo, inoltre, il reperimento e lo studio di alcuni dati quantitativi sulla penalità e sulle attività del servizio sociale nel settore penitenziario.

Questo lavoro è stato propedeutico all'esperienza sul campo, che si è rivelata estremamente stimolante e ricca di spunti. Le pagine che seguono rappresentano solo in parte l'intensità, la mole dei contenuti studiati e delle risultanze emerse. In uno sforzo che doveva necessariamente essere di sintesi, si offre al lettore uno strumento per orientarsi nella complessità di concetti teorici, come quello del controllo sociale, al fine di poter comprendere le caratteristiche del campo esplorato nella ricerca empirica; al tempo stesso si auspica di contribuire a fare luce sulla specificità di un mondo, quello delle istituzioni e delle professioni di aiuto del settore penitenziario, che è, per molti aspetti, ancora da scoprire e da esplorare dall'esterno.

Ringraziamenti

Molte sono le persone che si sono rivelate essere, nei 3 anni di ricerca, fonti preziose di idee, suggerimenti, consigli. Tra queste il primo pensiero va ai due tutor, Annamaria Campanini e Fabio Quassoli, che in questi anni mi hanno seguito in un percorso al tempo stesso entusiasmante e faticoso, non facendo mai mancare la loro presenza e la loro grande umanità. Ringrazio Carla Facchini, con la quale lo scambio di idee è stato sempre costruttivo, utile e animato dalla stima reciproca. Il rigore teorico Walter Lorenz, a cui devo molto per l'elaborazione del progetto di ricerca, è stato fondamentale. La disponibilità e l'esperienza di Elisabetta Neve mi hanno permesso di addentrarmi in campi del servizio sociale poco esplorati.

Ringrazio poi quei dirigenti e funzionari dell'Amministrazione penitenziaria, soprattutto della Lombardia, che si sono dimostrati interessati alla ricerca, agevolando notevolmente l'accesso al campo e dandomi la possibilità di acquisire preziose conoscenze.

Ringrazio infine tutti coloro che hanno creduto e mi hanno sostenuto in questo dottorato di ricerca; soprattutto quanti, nell'ambito di varie occasioni di incontro in convegni e congressi, hanno dato attenzione all'avanzamento del mio lavoro, lo hanno apprezzato, mi hanno offerto spazi per presentarlo e farlo conoscere. Tra loro, un riconoscimento particolare va a Willem Tousijn e a Marilena Dellavalle.

PARTE PRIMA – IL QUADRO TEORICO

Capitolo 1.

CRISI DEL WELFARE STATE E IMPLICAZIONI SUL *PENAL- WELFARE SYSTEM*

1. Alcuni richiami ad evoluzione e mutamenti del welfare state in Europa

Un'analisi di ciò che ha caratterizzato lo sviluppo e l'evoluzione del welfare è di fondamentale importanza e quindi preliminare, al fine di fare luce sull'attuale configurazione del complesso degli apparati del controllo sociale, argomento che sarà al centro del successivo capitolo. Qui si vogliono richiamare alcuni rilevanti mutamenti del welfare state¹ analizzati da studi contemporanei, con riferimento particolare al contesto europeo, che hanno una relazione importante con le trasformazioni di altre istituzioni sociali, tra cui anche quelle del sistema penale-penitenziario. Come si vedrà, non si tratta di un'analisi comparativa dei diversi sistemi di welfare europei - che non è argomento di questo lavoro -, ma piuttosto si è scelto di concentrarsi su alcuni passaggi chiave della loro evoluzione, che si ritengono particolarmente rilevanti per un inquadramento teorico della ricerca. Si utilizzano, inoltre, riferimenti specifici ai sistemi di welfare dell'Europa continentale, con l'intento di avvicinarci alla realtà italiana e dunque al campo della ricerca empirica, i cui risultati verranno presentati nella seconda parte del presente lavoro.

Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale inizia, nei maggiori stati dell'Occidente industrializzato, un processo caratterizzato in primo luogo da uno sforzo di ricostruzione economica, che richiede l'estensione della sicurezza di un reddito e quindi di un lavoro come diritto di cittadinanza; ma anche di ricostruzione politica - tesa ad affermare la democrazia liberale contro i rischi del bolscevismo e dei fascismi - e morale, con l'intento di promuovere e difendere idee di giustizia sociale, universalismo, solidarietà (Esping-Andersen, 1994). Gli stati, in tale fase storica, potendo disporre di una quota notevole della ricchezza prodotta al loro interno, mettono in atto, mediante prestazioni di

¹ Si utilizzeranno, nel presente lavoro, le espressioni "welfare state" e "politiche sociali" considerandole come strettamente interconnesse tra loro. Seguendo Ascoli (in Dal Pra Ponticelli, 2005), in particolare, considereremo il welfare state come "insieme più complesso di strumenti pubblici tesi ad assicurare la copertura di rilevanti rischi sociali in cui gli individui possono incorrere" (Ibidem, p. 437), cioè come contenitore di politiche sociali, intese come tipi di interventi singoli, specifici.

trasferimento e di sovvenzione, efficaci politiche infrastrutturali, occupazionali e sociali. In tal modo essi diventano capaci di influenzare le condizioni di produzione e distribuzione avendo come obiettivi la crescita economica, la stabilità dei prezzi e la piena occupazione. In altri termini, lo Stato svolge la funzione di "regolatore" ed è in grado, adottando da un lato misure che stimolano la crescita economica e dall'altro interventi specifici che costituiscono le politiche sociali, "sia di promuovere la dinamica economica sia di garantire l'integrazione della società" (Habermas, 2000, p. 19).

Nel Dopoguerra, quindi, negli stati industrializzati occidentali, europei in particolare, vi è un costante ampliamento del settore delle politiche sociali. Pur con alcune differenze nei diversi paesi, si assiste ad una progressiva espansione dei diritti sociali, che raggiungono la piena maturità e vengono ad assumere la stessa importanza dei diritti civili e politici. Nella maggioranza dei paesi europei, tra cui l'Italia, la spesa per la protezione sociale supera, già all'inizio degli anni Sessanta del XX secolo, il 20% del PIL, arrivando quasi a raddoppiare rispetto all'inizio del decennio precedente; quindi la stragrande maggioranza della popolazione viene inclusa in programmi di protezione sociale (Ferrera, 2007).

Questo costante allargamento delle politiche sociali, dei diritti sociali, di cittadinanza, avviene durante un arco temporale che va, all'incirca, dal 1945 al 1975: quello che è stato definito in letteratura come periodo del "Trentennio glorioso" o anche "età dell'oro", in cui il progetto dello stato sociale viene sostenuto e messo in atto da governi di orientamento politico diverso (non solo socialdemocratico), fino a raggiungere il culmine del proprio sviluppo. Nel periodo successivo al Trentennio glorioso "la traiettoria di sviluppo comincia a cambiare e a invertire rotta: si entra in quella che è stata definita "età dell'argento di austerità permanente" " (Pierson; Taylor-Gooby, cit. in Ferrera, 2007, p. 342). Alcuni autori posticipano il termine di questo periodo, di questo processo espansivo - comune ai diversi modelli europei di welfare - che ha visto il progressivo aumentare dell'impegno diretto dello Stato, fondato sulla disponibilità di un surplus di risorse da impiegare in investimenti sociali, che porta ad un continuo incremento della quota del PIL destinata alle politiche sociali; Habermas (2000), in particolare, protrae la durata di questa fase espansiva fino agli anni Ottanta avanzati del XX secolo. Nel periodo successivo avviene una svolta, che, in un quadro generale di crisi delle politiche keynesiane, è connotata da tendenze alla diminuzione dei bilanci sociali e quindi all'abbassamento delle prestazioni socio-assistenziali, alla crescente difficoltà di accesso ai sistemi di protezione e all'aumento della pressione sui disoccupati. Si coniano, in riferimento a queste tendenze, espressioni come "crisi del welfare" o - soprattutto per quanto riguarda le politiche di orientamento

neoconservatore attuate negli USA e in Gran Bretagna con i governi di Reagan e Thatcher - "smantellamento dello stato sociale" (Pierson, 1994; Habermas, 2000).

Va detto che da parte di alcuni tra i maggiori studiosi del welfare si preferisce utilizzare termini come "modernizzazione" o "ristrutturazione" – piuttosto che "crisi" -, poiché, si fa notare, i cambiamenti storici e di contesto non hanno determinato il crollo dei welfare state europei, bensì un rallentamento della crescita della spesa sociale rispetto all' "età dell'oro", dimostrato da indicatori quantitativi (Ferrera, 2007).

È comunque condiviso che parlare oggi di tagli, di ridimensionamento, di riduzione del welfare ha certamente un fondamento empirico. Il welfare state europeo, sebbene abbia mostrato capacità di resistere alle pressioni a cui è sottoposto, si trova nella fase attuale a fare fronte alle sfide più difficili di tutta la sua storia, che riguardano anche i suoi fondamenti ideali. Come ha spiegato Habermas (1998), infatti, lo stato sociale si trova in una situazione di *impasse*, connotata anche da fattori negativi come il burocratismo, gli sprechi, le inefficienze, in cui "si sono esaurite le energie dell'idea utopica di una società fondata sul lavoro" (Ibidem, p. 45). È una situazione che richiede un recupero di contenuti progettuali della politica ed in cui sarebbe necessario raggiungere un nuovo equilibrio fra le tre risorse che la società ha a disposizione per soddisfare il suo bisogno di guida e regolazione, cioè il denaro, il potere e la solidarietà; ed è proprio "la forza d'integrazione sociale della solidarietà" (Ibidem, p. 47), ad essere chiamata a "resistere alle "forze" delle altre risorse regolative" (Idem).

Sull'indebolimento dello stato sociale hanno prosperato le tendenze neoconservatrici, associate in Europa al periodo dei governi britannici tatcheriani, e neoliberali. Secondo la prospettiva neoliberale, in particolare, un welfare troppo forte è visto come minaccioso per l'etica del lavoro, in quanto potrebbe generare dipendenza (dalle prestazioni del welfare stesso); inoltre, andrebbe a discapito della flessibilità e della mobilità del lavoro. Tale visione è favorevole ad un welfare privatizzato, a programmi di welfare "snello", con prestazioni e benefici diretti ad un target specifico piuttosto che universali, che incoraggino soprattutto la ricerca individuale del lavoro e che accettino anche importanti e maggiori differenze di guadagni.

Tra i fattori che maggiormente hanno inciso sull'austerità permanente del welfare state vi sono, oltre all'integrazione europea e alla globalizzazione², che hanno posto una

² Occorre tuttavia precisare che alcuni studi, come quello di Sykes (2001), argomentano che la globalizzazione ha avuto un impatto poco significativo sul welfare europeo.

serie di vincoli all'autonomia dei governi nazionali, le trasformazioni economiche e sociali interne ai diversi stati. Tra queste spiccano: il passaggio da un'economia in rapida crescita, che è quindi in grado di sostenere il welfare e la sua struttura, ad un'economia a sviluppo lento o a crescita nulla, che fatica a svolgere tale ruolo; i mutamenti demografici legati soprattutto all'invecchiamento della popolazione e ai flussi migratori; il passaggio da aspettative dei cittadini più morigerate e stabili ad altre sempre maggiori e in crescita (Ferrera, 1993); ma, soprattutto, il passaggio dal modello fordista ad un'economia postindustriale, avvenuto nei paesi OCSE, connotato dalla diminuzione di posti di lavoro stabili e a tempo pieno, con contratto a tempo indeterminato. Uno dei punti principali dello stato sociale è relativo proprio alla riforma delle condizioni di lavoro, mediante misure idonee a renderle più umane, ma soprattutto attraverso misure compensative, tese a far fronte ai rischi fondamentali propri del lavoro salariato (incidenti, malattia, mancanza di previdenza per la vecchiaia, eccetera). "Questo meccanismo compensativo funziona solo se il ruolo di salariato a tempo pieno diventa la norma " (Habermas, 1998, p. 25).

Non è ridondante, a nostro avviso, sottolineare come i mutamenti del lavoro assumono quindi una relazione molto stretta con quelli del welfare. Si vuole qui mettere in evidenza che la fase dell'espansione dell'industria, che inizia ben prima dell'avvento del welfare state - all'incirca nella seconda metà del XVIII secolo - e dura fino al Trentennio glorioso del XX secolo, porta con sé l'assestamento di alcuni equilibri. In particolare, con l'avvento del lavoro astratto, vi sono nuovi modi di lavorare, che per il lavoratore implicano, da un lato, una subordinazione alle logiche di organizzazione delle imprese e uno scarso controllo della professionalità; d'altro canto, tuttavia, emergono "forme di compensazione in termini di garanzie di stabilità e protezione" (Barbieri, Mingione, 2003, p. 9), che saranno poi pienamente raggiunte mediante lo sviluppo del welfare state, appunto, oltre che del diritto del lavoro. Inoltre, il lavoratore che perde il controllo sul prodotto e sul processo di lavoro, in compenso assume una forte identità e un forte legame di interessi con gli altri lavoratori che si trovano nelle stesse condizioni e che sono accomunati dalla condizione di lavoro subordinato, a tempo pieno e indeterminato. È, questo, il "regime salariato" (Castel, 1995), attraverso il quale il cittadino-lavoratore assume "il ruolo di cliente delle burocrazie dello stato sociale, nei confronti delle quali è giuridicamente abilitato ad avanzare pretese, nonché quello di fruitore di beni di consumo di massa, mediante il potere di acquisto che gli è concesso" (Habermas, 1998, p. 25). Nel momento in cui vi è la diminuzione del lavoro salariato stabile e a tempo pieno emergono nuove forme di lavoro, "atipiche", spesso connotate da una precarietà che modifica molti

aspetti del modello fordista della regolazione del lavoro: dai contenuti del contratto di lavoro subordinato, alla stabilità del posto di lavoro nel tempo e nella sua ubicazione. Si ha un processo di crescente flessibilità del lavoro e di individualizzazione del rapporto di lavoro (Beck, 2000).

Nei casi in cui il lavoro precario è un primo ingresso nel mondo del lavoro e non una condizione *sine die*, che può essere un mezzo di accesso al mercato del lavoro per fasce tradizionalmente escluse o a rischio di esclusione dallo stesso, come i giovani e le donne (Barbieri, Mingione, 2003), allora è anche "possibile valutare queste esperienze di lavoro atipico come momenti di passaggio all'interno di un processo positivo di crescita e realizzazione di sé dell'individuo" (Ibidem, p. 16). D'altro canto, però, occorre rimarcare il fatto che la precarizzazione e l'individualizzazione del rapporto di lavoro espongono l'individuo a maggiori rischi, determinati fortemente da lavori a basso salario e di scarsa qualità, dei cosiddetti *working poors*, cioè di quei lavoratori maggiormente e sistematicamente esposti ai rischi del mercato del lavoro e all'esclusione sociale (Saraceno, cit. in Ferrera, 2007).

Questi mutamenti del lavoro appena richiamati, legati al passaggio all'economia postindustriale, non sono ovviamente i soli fattori ad aver generato nuovi bisogni sociali e rischi, spesso sottovalutati o trascurati. Altri importanti cambiamenti sociali, relativi in particolare alla famiglia e all'invecchiamento demografico, hanno contribuito anch'essi a far nascere ulteriori forme di esclusione sociale, di povertà, di dipendenza personale.

È tuttavia convinzione diffusa, nella sociologia, che la fine della "società salariale" (Castel, 1995), avvenuta nel processo più ampio delle trasformazioni socio-economiche del capitalismo, rappresenti un importante punto di svolta, che segna proprio la sempre maggiore diffusione dell'esclusione dalle prestazioni del welfare e di forme di vulnerabilità sociale, intesa come "condizione di vita in cui l'autonomia e la capacità di autodeterminazione dei soggetti è permanentemente minacciata da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse" (Ranci, 2002, p. 546). L'indebolimento, cioè, del ruolo di mediazione e di compromesso dello stato sociale, capace di promuovere crescita dell'economia e al tempo stesso di garantire integrazione mediante politiche sociali, porta al riaccendersi di quelle tensioni che esso aveva neutralizzato o attenuato, a costi sociali che mettono a repentaglio la capacità integrativa di una società democratica liberale. Vi sono oggi indicatori che "rivelano in modo inequivocabile l'aumento della povertà e dell'insicurezza sociale dovute alle crescenti disparità di reddito, mentre si osservano tendenze inconfondibili alla

disgregazione della società" (Habermas, 1998, p. 18). Nella attuale fase storica vi sono tendenze al venir meno della solidarietà sociale, in cui aumentano le disuguaglianze, il divario tra le condizioni di vita di chi è occupato, di chi ha un lavoro mal pagato e precario, di chi è disoccupato; proprio perché vi sono forme di esclusione, non solo dal sistema dell'occupazione, ma anche da altri, come l'istruzione superiore, l'assistenza pubblica, le facilitazioni per le famiglie, "vediamo nascere delle "sottoclassi". Impoveriti e separati dal resto della società, questi gruppi non riescono più a modificare da soli la loro situazione sociale". (Ibidem, p. 18-19).

Vi è quindi una difficoltà crescente da parte del welfare state a fare fronte a nuove domande: il problema "endogeno" del welfare è proprio quello di una crescente discrepanza tra i programmi esistenti e le domande sociali. Come notava già più di un quindicennio fa Esping-Andersen (1994), il progetto del welfare contemporaneo era stato costruito infatti per un ordine sociale che non è più quello predominante. Il punto di riferimento dei suoi ideali di universalismo ed eguaglianza era infatti una classe di lavoratori relativamente omogenea; mentre invece un ciclo di vita e lavorativo diverso, che caratterizza la società postindustriale, implica bisogni ed aspettative sempre più eterogenee.

In sintesi, il passaggio all'economia postindustriale ed i mutamenti del lavoro, oltre ad altri cambiamenti sociali, come quelli della famiglia e legati all'invecchiamento demografico, hanno generato un insieme di nuovi rischi e bisogni sociali, che tuttavia, nel tempo, sono rimasti sottoprotetti o addirittura trascurati. L'auspicabile riequilibrio della spesa sociale a favore della protezione da questi nuovi rischi e bisogni, quindi a beneficio dei gruppi sociali più svantaggiati e vulnerabili, ha trovato però degli ostacoli e si è scontrato con lo status quo istituzionale dello stato sociale, inteso sia come insieme di funzioni redistributive, svolte a livello centrale, sia come complesso di organizzazioni e di fornitura di prestazioni, di beni collettivi che garantiscono "quelle condizioni-di-vita che mettono al riparo l'urbanità [Urbanität], ossia lo spazio pubblico di una società incivilita" (Habermas, 2000). Per quanto riguarda la redistribuzione dei redditi, va detto che essa si limita ad aggiustamenti interni alla società salariale, in quanto non va a toccare la distribuzione di ricchezza fra classi, in particolare la distribuzione della proprietà dei mezzi di produzione. Lo stato sociale quindi "non è un'autonoma fonte di benessere né può garantire la sicurezza del posto di lavoro come diritto civile" (Habermas, 1998, p. 29) ed in tale situazione esso rischia di perdere la sua base sociale. Inoltre, in tempi di crisi, proprio i settori che hanno ricevuto i benefici più consistenti dallo sviluppo dello stato sociale,

possono arrivare a sviluppare, paradossalmente, una mentalità incline a preservare i loro standard di vita e ad allearsi con la vecchia *middle class* e soprattutto con i ceti legati alla "produttività", per formare una coalizione difensiva contro i gruppi sottoprivilegiati o marginali" (Idem). Rispetto, poi, all'implementazione politico-burocratica dello stato sociale, vi è un nodo critico relativo al fatto che il fine dei mezzi d'implementazione, ovvero forme di vita strutturate in modo egualitario, che aprano nuovi ambiti all'autorealizzazione individuale e alla spontaneità "non può essere raggiunto per via diretta, attraverso l'applicazione di programmi politici in forma burocratico-amministrativa" (Idem) ed anzi vi è un rischio che gli eccessi di burocrazia, impersonale e distante, possano incidere negativamente su solidarietà e convivenza civile collettiva.

Assonanze con quest'ultimo punto dell'analisi di Habermas si trovano negli studi di Garland, autore che riprenderemo meglio e in modo più ampio successivamente. Rispetto al welfare state Garland, che tuttavia si sofferma, per quanto riguarda l'Europa, unicamente sulla Gran Bretagna, individua alcune dinamiche di un processo mediante il quale lo stato sociale, divenuto "assistenziale", avrebbe addirittura finito per negare se stesso. Tra queste dinamiche vi è quella attraverso cui lo Stato, più che aiutare le persone e potenziare i diritti sociali e di cittadinanza, ha mostrato "il proprio gigantismo e l'inadeguatezza del sistema deputato ad amministrare le prestazioni del welfare che si mostrava rigido e burocratico" (Garland, 2004, p. 183). Tale dinamica è integrata e collegata con quella assistenzialistica e di "spostamento della dipendenza": le istituzioni preposte a far fronte ad alcuni bisogni (abitativi, sanitari, di istruzione, servizi sociali) hanno avuto una tendenza a produrne di nuovi, con un aumento anziché una diminuzione dei problemi, pertanto si è fatto sempre più affidamento, per la risoluzione di essi, sullo Stato, verso il quale si sono spostate le forme di dipendenza paternalistiche tradizionali (Ibidem).

A fronte dei mutamenti e dei fattori di crisi evidenziati, va però sottolineato che lo stato sociale ha rappresentato un fondamentale elemento di miglioramento della società, che può essere accostato, per importanza e portata storiche, a quello del sistema politico derivato dalle istituzioni dello Stato costituzionale democratico. Un elemento di miglioramento a cui non paiono esserci, ad oggi, alternative nette, ben definite. Pertanto, se, da un lato, le tendenze dell' "età dell'argento", i fattori di indebolimento e di irrigidimento che nel tempo sono emersi ci portano a constatare che non è pensabile, ad oggi, un'espansione dello stato sociale; dall'altro le forme di capitalismo avanzato non possono vivere senza di esso (Habermas, 1998). Nell'ambito della crisi e dei mutamenti

che abbiamo ripercorso, piuttosto, si sono affermate nell'Europa occidentale alcune tendenze, rappresentative dell'attuale fase:

- il passaggio dal welfare fondato su un intervento diretto dello Stato, o comunque del settore pubblico, al un modello, definito in letteratura "welfare mix", che ha visto un progressivo incremento, dopo il Trentennio glorioso, della collaborazione tra pubblico e privato, con un ruolo sempre più presente del terzo settore, della presa in carico di tipo comunitario, di meccanismi di mercato;
- l'utilizzo sempre maggiore, a parità di risorse, di politiche di attivazione, secondo un'ottica di *empowerment*, abilitante, di promozione di capacità degli individui che beneficiano delle politiche stesse;
- "una ristrutturazione, anche se dolorosa e problematica, dei sistemi di protezione dai vecchi rischi sociali e i tentativi di copertura verso nuovi rischi" (Ascoli, in Dal Pra Ponticelli, 2005, p. 443), soprattutto in ambito pensionistico;
- tentativi di affrontare situazioni multiproblematiche dei cittadini-utenti coniugando interventi di diverso tipo, finalizzati ad affrontare bisogni di varia natura (in ambito socioassistenziale, lavorativo, sanitario, eccetera) (Ibidem).

Di seguito soffermeremo la nostra attenzione su alcune tendenze che abbiamo fin qui richiamato, con riferimento al welfare realizzatosi nel contesto italiano.

1.1 Welfare state e suoi mutamenti: puntualizzazioni sul "caso italiano"

Una delle caratteristiche del welfare dei paesi dell'Europa continentale, quindi anche di quello italiano, è rappresentata dalla combinazione di un sistema di assicurazioni sociali molto sviluppato, da un lato, con un insieme di servizi non altrettanto sviluppato, dall'altro. Inoltre il sistema di assicurazioni sociali tende ad essere in questi paesi altamente segmentato, in base alla posizione occupazionale: i diritti sono fortemente legati all'impiego del soggetto e ai relativi contributi previdenziali. Ciò presuppone, soprattutto per quanto attiene alle pensioni, la necessità di carriere lavorative stabili, in particolare del maschio lavoratore, con impiego a tempo pieno. Questi sistemi di welfare, pertanto, a differenza di quelli del modello dei paesi scandinavi, sono stati storicamente connotati da una forte pressione sulla famiglia, vista come fulcro dell'assistenza sociale e del lavoro di cura, come si evince anche da dati relativi allo scarso investimento sul ruolo

sostitutivo dei servizi sociali (Esping-Andersen, 1994)³.

Nel quadro complessivo dei welfare continentali europei, l'Italia ha continuato a riprodurre questo modello di tipo "familistico" (Saraceno, 1998; Mingione, 2000), nel quale il carico e le responsabilità della famiglia, appunto, come nodo principale delle reti primarie sono estremamente forti. Ed è proprio sui "sacrifici" delle famiglie, oltre che sul volontariato, che in Italia si basa il "welfare compassionevole, in un contesto opposto a quello di welfare di cittadinanza" (Ascoli, in Campanini (1), 2009, pag. 79), nel quale lo Stato fa poco per le persone che si trovano in condizioni di disagio, secondo una concezione che enfatizza le capacità della società e dei singoli di organizzarsi da sé, ricorrendo a famiglia, mercato, volontariato, al "mercato sociale" insomma. "Il soggetto pubblico interviene solo quando tutti gli altri attori non sono stati in grado di fronteggiare il bisogno espresso dall'individuo allo scopo di evitare il naufragio completo" (Ibidem).

Vari studi sul modello italiano ne hanno messo in evidenza, oltre al carattere familistico, quello "corporativista/conservatore" (Esping-Andersen, 1994) o quello particolaristico-clientelare (Paci, in Ascoli, 1984); sono definizioni che indicano un sistema con molte diversità e, al tempo stesso, rimandano ad alcuni suoi nodi critici, vizi, che lo hanno caratterizzato storicamente. In proposito, riteniamo importante ricordare che è stata riscontrata e studiata una condizione di "dualismo" (Paci, 1998) caratterizzante in Italia il mercato del lavoro - e quindi, di conseguenza, l'accesso a molte prestazioni del sistema di welfare - che vede da una parte i garantiti (*insider*) e dall'altra gli esclusi (*outsider*); i primi rappresentati prevalentemente dai maschi adulti, in particolare capifamiglia, per i quali al centro-nord vi è la piena occupazione, i secondi rappresentati dai giovani, le donne e i residenti al sud, tra i quali è concentrata la disoccupazione (Ibidem). Inoltre, va richiamata la tematica della "doppia distorsione" del welfare italiano, evidenziata nelle conclusioni della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, comunemente denominata "Commissione Onofri",

³ Questo chiarisce perché in Italia e nell'Europa continentale si è preferito fare fronte alla a processi di de-industrializzazione, al passaggio alla società postindustriale - e quindi alla fine della società salariale - principalmente attraverso pensionamenti in età relativamente giovane o pensioni di disabilità. Come conseguenze, sempre secondo Esping-Andersen (1994), si sono avuti: problemi legati all'elevato costo del lavoro, mancanza di flessibilità del lavoro e soprattutto livelli catastrofici di disoccupazione giovanile a lungo termine.

del 1997⁴: la prima è quella funzionale, relativa alla maggiore protezione di rischi come la vecchiaia, rispetto ad altri, che rimangono sottoprotetti; la seconda è quella distributiva, che riguarda le categorie protette, dei garantiti, dei semi-garantiti e dei non garantiti: vi sono notevoli differenze di accesso alle prestazioni e di generosità di queste ultime rispetto alla categoria occupazionale ricoperta dalla persona (l'esempio in proposito è quello dei lavori atipici e precari). Studi recenti (Ascoli 2011) hanno riconfermato questa doppia distorsione.

Va poi detto, in riferimento alla protezione/sottoprotezione delle categorie, che occorre considerare queste ultime non solo in riferimento alla posizione occupazionale. Vi sono infatti categorie, quali minori e disabili, per le quali la protezione risulta, relativamente, ampia; essa invece è scarsa e incerta per gli adulti affidati al sistema dell'assistenza sociale, che è fortemente caratterizzato dalla sua natura discrezionale e da misure largamente finalizzate a fare fronte a situazioni di emergenza. Ciò si traduce in una protezione debole verso i gruppi che sono colpiti da nuove forme di vulnerabilità (Ranci, 2008; Negri, 2006). Le persone che soffrono esclusione e povertà sono fortemente dipendenti da iniziative delle autorità locali e dal volontariato; ciò significa che quella copertura varia considerevolmente tra le differenti realtà territoriali (Tosi, 2003).

Ed è proprio la differenza territoriale che si rivela essere, in Italia, un'ulteriore distorsione del welfare, che affianca ed interseca la doppia distorsione che abbiamo richiamato. La distorsione territoriale è relativa in primo luogo alle forti differenze tra nord e sud: il "welfare del sud" (Ascoli, 2011) è ormai un modello, un'entità strutturalmente diversa dal welfare delle altre regioni italiane. Le definizioni ricordate in precedenza (familiistico, corporativista, eccetera) indicano pertanto delle tendenze, ma non sono rappresentative della situazione di tutto il paese; il ruolo di *care* fondato sulla famiglia, ad esempio, è difficilmente riscontrabile nella maggior parte delle città del centro-nord, area dove si è sviluppato un sistema di servizi locale articolato e dove sono registrate, in generale, tendenze in linea con quelle dei processi di cambiamento di altri paesi europei.

Tosi (2003) mette a fuoco alcuni caratteri dominanti delle differenze tra centro-nord e meridione, che riteniamo importante richiamare. In sintesi, vi è nelle città del nord e del centro Italia una disponibilità di servizi più varia, che include attività riabilitative,

⁴ La commissione venne incaricata dal Presidente del Consiglio dei Ministri di analizzare «le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale». La relazione conclusiva fu redatta in data 27 febbraio 1997.

finalizzate al recupero di capacità che si sono perse con la povertà. Soprattutto nei contesti più innovativi, vi è una differenziazione di servizi per diversi utenti; "essi operano facendo riferimento a un modello di rete, che tiene conto del complesso delle risorse disponibili in una comunità" (Ibidem, p. 33, trad. mia) e nel quale le amministrazioni comunali hanno un ruolo attivo nel formulare politiche e promuovere forme di coordinamento con cooperative sociali e organizzazioni di volontariato. Quest'ultimo è un punto di differenza col sud Italia, dove, sempre facendo riferimento a tendenze generali, le autorità locali non hanno costruito relazioni stabili di collaborazione col terzo settore; piuttosto esse preferiscono delegare la fornitura del servizio, a volte interamente, alla Chiesa e alle associazioni di volontariato. Le stesse amministrazioni locali raramente svolgono un ruolo di programmazione di *policies* o di controllo delle iniziative esistenti. I servizi offerti sono finalizzati, per la maggior parte, al soddisfacimento di bisogni primari (supporto materiale) e sono mirati ad una base di utenza indifferenziata (Ibidem).

Oltre a queste differenti connotazioni e tendenze del welfare al centro-nord e al meridione, occorre poi ricordare la differenziazione territoriale nelle prestazioni di welfare legata al processo di trasferimento di competenze dello Stato in materia di "assistenza sociale" a regioni ed enti locali, avvenuto per via legislativa, a partire dal 1977 (col d.p.r. n. 616/1977) e che è proseguito negli anni. Si è avuto quindi un processo generale di aumento di responsabilità per regioni e municipalità. Dopo di allora, in assenza di una riforma nazionale, complessiva, del sistema dei servizi sociali, che avverrà solo con la legge n. 328 del 2000, le regioni hanno riorganizzato i servizi del loro territorio in base a criteri diversi e poco definiti, in assenza, anche, di linee guida da parte dello Stato – che arriveranno anch'esse con la legge n. 328/2000 - finalizzate alla costruzione di un sistema di sicurezza sociale coerente a livello nazionale. Il risultato è stato quello di una realizzazione di un sistema di diseguaglianze definite legalmente – da leggi regionali - e territorialmente. Ampie differenze di prestazioni e modelli eterogenei di intervento si sono realizzate in vari campi; si sono registrate, ad esempio – con riferimento particolare agli adulti in difficoltà - condizioni di persone che soffrono una forte emarginazione ed estrema povertà e che ricevono trattamenti diversi in aree differenti. Anche qui emerge un forte divario tra nord e sud del paese. Da quanto detto finora è evidente che solo un'analisi dei welfare locali può portare ad una comprensione esaustiva dell'universo dei sistemi di protezione presenti in Italia (Ibidem).

Un ulteriore elemento di puntualizzazione del welfare state in Italia è quello relativo alla sua de-statalizzazione, o statalità (*stateness*) debole, come crescente rilevanza del

welfare privato o comunque non pubblico, in quello che è stato definito “mercato sociale dei servizi”, le cui caratteristiche principali possono essere individuate in un impegno finanziario ridotto da parte dello Stato e nell'indirizzare la domanda di cittadini e famiglie verso fornitori di servizi diversi. Si registrano carenze nel coinvolgimento sostanziale dello Stato nel fornire i servizi di welfare, mentre il non-pubblico, in particolare il privato sociale, la società civile – come associazioni, ONLUS, eccetera - assumono un ruolo sempre più rilevante (Ibidem). Si tratta di una tendenza, poco approfondita in termini di analisi fino a metà anni '90, che è anch'essa ormai parte della struttura del nostro sistema di welfare. Questa *stateness* debole rappresenta un nodo problematico, che fa difficoltà a trovare soluzioni, soprattutto soluzioni che vengano applicate correttamente, anche perché spesso la classe politica invade campi dell'amministrazione; si tratta di intrecci di interessi politici e di mancata efficienza amministrativa, che hanno molto offuscato nel tempo il modello di Stato weberiano.

In un contesto nel quale è stato sancito il principio di sussidiarietà, vi sono stati cambiamenti che hanno portato, da un lato, all'apertura al privato e alle sue organizzazioni, con un trasferimento di responsabilità e con l'istituzione di nuove misure nei servizi (come i vouchers); dall'altro, ad uno spostamento verso il locale (istituzionale e non). Tali mutamenti sono avvenuti in Italia in condizioni di statalità debole, che sono particolarmente sfavorevoli. Lo Stato centrale è come “handicappato” da una regolazione molto confusa, che non funziona bene. Ciò segna una differenza rispetto ad altri paesi, come ad esempio quelli scandinavi, dove pure c'è un sistema molto diverso, più articolato e disomogeneo rispetto a 30 anni fa. In tali paesi, diversamente dall'Italia, i mutamenti del welfare sono avvenuti con un attento processo di controllo statale, che ha permesso l'efficienza del locale e del privato nel fornire nuove forme di protezioni, che ha consentito l'adeguamento dei servizi.

In conclusione riteniamo importante sottolineare come in Italia vi sia stata una fase ascendente seguita da una discendente nella costruzione del welfare pubblico, del welfare di cittadinanza (Ascoli, 2011). È possibile individuare una fase di riforme espansive e modernizzatrici del welfare italiano tra la fine degli anni '60 e '70 del XX secolo; il già ricordato passaggio di competenze sull'assistenza dagli enti locali, l'istituzione del servizio sanitario nazionale, la legislazione in tema di diritti dei lavoratori sono solo alcuni esempi rappresentativi di questa fase. Vi sono poi state, successivamente, in un periodo che possiamo indicativamente far coincidere con gli ultimi 20 anni, alcune linee di evoluzione, anche neoliberiste/neoliberali, in sintonia con le tendenze che si sono manifestate in

Europa e che abbiamo ricordato in precedenza. A tale proposito occorre tuttavia precisare che l'Italia ha mostrato difficoltà a recepire il paradigma della cittadinanza (e del relativo welfare); si pensi come esempio emblematico, alla Carta Costituzionale, che sancisce il diritto-dovere di cittadinanza e al fatto che storicamente si è posta scarsa attenzione al dovere di cittadinanza di contribuire al fisco, ponendo maggiormente l'enfasi sui diritti. Va inoltre detto che, accanto alla loro indiscutibile portata storica, le grandi riforme appena ricordate, secondo il paradigma di cittadinanza e dei diritti universali, sono state oggetto anche di riletture critiche - come quelle di Ferrera e Maino (2006), ad esempio, sulla riforma sanitaria - rispetto al tema del crescente, eccessivo, livello dei loro costi, che ha successivamente condizionato, negativamente, le scelte relative alle politiche sociali.

Dopo aver tracciato questo quadro complessivo sul welfare state, avendone posto in luce alcune linee di sviluppo e di cambiamento, procediamo con una disamina che ha l'obiettivo di mettere in relazione queste linee con alcuni passaggi dell'evoluzione dei sistemi penali e penitenziari, avvenuti nella modernità e nella società postindustriale.

2. Il "sociale" e il "penale" nel welfare state: il *penal-welfare system* e l'ideale riabilitativo

Quelle dello stato sociale e dello stato penale sono "due storie parallele (De Leonardis, in Ceretti, 2005, p. 77) (...) che messe a confronto rivelano interdipendenze e isomorfismi". Esse ci rimandano alla relazione tra forme di penalità e forme di organizzazione sociale all'interno delle quali esse operano, che è stata oggetto nell'800 e nella prima metà del '900 di importanti filoni di studi sociologici classici. Essi hanno messo in luce un rilevante legame tra le caratteristiche dei sistemi penali-penitenziari delle società in un periodo definito e la considerazione ricevuta dai suoi membri in quella particolare congiuntura storico-sociale. Vengono ricordate come emblematiche, in proposito, le opere di De Beaumont e Tocqueville e, in tempi più recenti, quelle di Rusche e Kirchheimer (cit. in Melossi, 2002). De Beaumont e Tocqueville, che già nella prima metà dell'800 avevano studiato il sistema penitenziario degli Stati Uniti, avevano posto attenzione al rapporto che intercorre tra la stratificazione sociale, con le sue disuguaglianze e le condizioni di povertà, e gli apparati penali e penitenziari. Rusche e Kirchheimer alla fine degli anni '30 del secolo successivo, seguendo un'impostazione marxista, mettono in relazione un determinato modo di produzione e il relativo mercato del lavoro con specifiche modalità di punizione degli autori di reato, nella maggioranza dei

casi appartenenti alle classi sociali più svantaggiate.

In sociologia la penalità è stata quindi concepita nella sua relazione con le istituzioni sociali esterne che la circondano e la supportano; le istituzioni penali sono state viste come storicamente, funzionalmente e ideologicamente condizionate da numerose altre relazioni e agenzie, tra le quali vi sono anche quelle dello stato sociale, che sono a loro volta supportate e condizionate dall'operare delle istituzioni penali: penale e sociale non possono essere concepite come realtà separate, poiché sono interdipendenti e interpenetrate (Garland, 1985).

Proviamo allora, al fine di mettere in evidenza alcune di queste interdipendenze, a riprendere alcuni contenuti del paragrafo precedente e suoi mutamenti, per focalizzare poi l'attenzione sui sistemi penitenziari e su alcuni contributi teorici ad essi riferiti.

Le riforme che hanno portato all'istituzione e alla stabilizzazione dei meccanismi di sicurezza e integrazione sociale, che hanno caratterizzato il XX secolo già prima della stagione di massima espansione del welfare state, si sviluppano nella società salariale incidendo sul mercato del lavoro (a partire un sistema di assicurazioni obbligatorie, contro invalidità, malattia, vecchiaia, introdotte in Germania già a fine '800, che "toglie" dal mercato stesso determinate categorie), senza però mettere in discussione le basi capitalistiche di tale società. Come si è accennato in precedenza nei riferimenti ad Habermas, la protezione dai rischi legati a questo mercato, avvenuta inizialmente col sistema delle assicurazioni obbligatorie e quindi col consolidamento dello stato sociale, ha avuto certamente una importante funzione equilibratrice, che tuttavia non ha toccato i rapporti tra le classi sociali, quanto piuttosto il rapporto tra diverse condizioni (gioventù/vecchiaia, occupazione/disoccupazione, salute/malattia, eccetera) all'interno della classe dei lavoratori salariati. Lo Stato si rivolge storicamente agli interessi di questi ultimi e al loro desiderio di sicurezza, attraverso determinati apparati, a partire da quello del sistema pensionistico, in due modi: da un lato questi interessi attirano e mantengono il lavoratore all'interno del sistema e dei suoi rapporti di forza, in nome del suo futuro e di quello della propria famiglia; dall'altro l'attenzione e la tutela verso tali interessi assicura che il lavoratore osservi, rispetti alcune condizioni, necessarie per poter ottenere le prestazioni e i benefici dello stato sociale: avere un lavoro stabile, di conseguenza mantenere una condotta di vita e un comportamento che permettano e favoriscano questa stabilità. In questo modo lo Stato, tramite i propri apparati si assicura una regolazione, un controllo sul lavoratore, sfruttando e utilizzando i suoi interessi individuali (Ibidem). A quella minoranza che non sta dentro questo sistema, che non possiede, per

ragioni diverse, quelle condizioni richieste e che quindi può andare a costituire un'area di devianza e marginalità, si rivolge un'ampia gamma di istituzioni e pratiche, anche di natura penale.

Il tema del controllo verrà approfondito nel capitolo successivo, ponendo attenzione anche ad aspetti sociologici non direttamente collegati alle istituzioni penali e a logiche coercitive. Qui ci limitiamo a mettere in evidenza, seguendo Foucault (1975) e lo stesso Garland (1985; 2004), alcuni modi attraverso cui le istituzioni della realtà sociale vengono supportate e potenziate dalle istituzioni della penalità. Oltre al fatto che le previsioni e i benefits dello stato sociale sono condizionati, almeno per quanto riguarda la previdenza, dalla condotta di vita dell'individuo lavoratore, occorre ricordare alcuni punti fondamentali: in una società in cui gli elementi costitutivi e più importanti non sono più la comunità e la vita pubblica, ma gli individui privati e lo Stato, quest'ultimo cresce, assume un'importanza sempre maggiore nelle relazioni della vita sociale, tendendo a far crescere e a ordinare le forze sociali al proprio interno (Foucault, 1975). Inoltre, nella società industriale e salariale vi sono sempre più misure estensive realizzate da un nuovo complesso penale, che non appare né solo statale (sfruttando ad esempio, il ruolo di mediazione di altre agenzie, come quelle del volontariato), né solo repressivo (occupandosi di "anormalità" e della sua "correzione"); soprattutto, la penalità sgrava la società dai suoi "fallimenti" nell'integrare al suo interno i propri membri, attraverso istituzioni e disposizioni di legge differenziate, graduate rispetto al livello di controllo che le caratterizza (Garland, 1985).

Abbiamo dunque istituzioni segreganti, di cui il carcere è l'emblema, che separano la persona dal suo ambiente di vita e dalla società esercitando un controllo continuo e totale su di essa, accanto a forme alternative al carcere stesso (come la *probation*, nata nel contesto anglosassone alla fine del XIX secolo) che mantengono l'individuo all'esterno, pur sotto il controllo di un'autorità della giustizia penale, che si serve di apposite figure (come il *probation officer*) che svolgono un lavoro di relazione con la persona finalizzato a promuovere determinati atteggiamenti e il rispetto delle regole.

Nel quadro che abbiamo fin qui tracciato, i problemi della devianza e della criminalità vengono quindi affrontati mediante istituzioni statuali – le quali comunque si rapportano con altre realtà esterne ad esse - che vanno a costituire quello che Garland (2004) ha definito *penal-welfare system*. Si tratta di quel complesso di interventi, professionisti, apparati, che utilizzando principi, schemi e strumenti di welfare, appunto, si occupa di persone che hanno commesso reati, che si trovano a scontare una pena in carcere o

all'esterno, attraverso alternative ad esso. Tutto ciò si ispira al modello del *penal welfarism*⁵(Ibidem), che ha le sue radici in Gran Bretagna e USA alla fine del '900, si consolida nel Secondo Dopoguerra e raggiunge il punto massimo di espansione in questi paesi negli anni '70 del XX secolo, affermandosi come "modello politico consolidato" (Ibidem, p. 104). Esso è basato sull'idea che "le misure penali dovrebbero, laddove possibile, promuovere interventi riabilitativi e non ricorrere alla pena retributiva" (Idem). L'ideale riabilitativo è dunque il principio fondante del *penal welfarism* e quindi del *penal-welfare system*. Di seguito ci concentriamo su di esso, richiamandone riferimenti teorici ed evoluzione.

3. L'ideale riabilitativo come modello: riferimenti teorici ed evoluzione

La riabilitazione riferita al campo penale e penitenziario rappresenta un modello che si ispira al positivismo, che sposta l'attenzione dal delitto al reo, che diventa l'unico "oggetto" di conoscenza. Il contributo di autori come Comte, Spencer, Marx, porta a mettere in discussione delle concezioni morali di colpa, di retribuzione e a porre al centro dell'attenzione la verifica empirica di fattori oggettivi (biologici, economici, sociali) che hanno condizionato il reo e hanno determinato il delitto. Lo scopo fondamentale di questa conoscenza è quello di individuare mezzi scientifici tesi a contrastare e a ridurre la recidiva nella commissione di reati. Pertanto, secondo tale concezione, la sanzione non assume una funzione retributiva, ma è vista come un mezzo giuridico di difesa contro chi viola la legge penale, che "deve essere non punito, ma riadattato, se possibile, alla vita sociale" (Ciappi, Coluccia, 1997, p. 62).

Vi sono posizioni diverse, in letteratura, sulla collocazione temporale della nascita del modello riabilitativo. In proposito va ricordata innanzitutto la posizione di Foucault (1976), il quale vede tutto il periodo storico che va, all'incirca, da fin'800 e agli anni in cui scrive e

⁵ Si è preferito mantenere, in questo lavoro, le espressioni in lingua originale. Nell'edizione italiana di Garland (2004) *penal-welfare system* e *penal welfarism* sono stati tradotti, rispettivamente con "sistema penale assistenziale" ed "assistenzialismo penale" (analoga traduzione è stata fatta di espressioni come *penal-welfare state* – "stato penale assistenziale" e *penal-welfare framework* – modello penale assistenziale -). Tale scelta è dettata da ragioni non meramente formali, legate principalmente al fatto che il termine "assistenza", in modo particolare nella letteratura di servizio sociale - a cui si faranno nel presente lavoro ampi e sostanziali riferimenti -, è stato associato a valenze di significato storicamente superate, relative al contenimento delle condizioni di svantaggio delle persone piuttosto che alla promozione di capacità e autonomia.

pubblica *Sorvegliare e Punire*, come un continuum di un'era in cui il sistema penale e quello penitenziario si evolvono costantemente, sviluppando tecniche sempre più avanzate e sofisticate di controllo sociale, incarnate e sviluppate da diverse entità, tra le quali la prigione assume un ruolo di assoluto rilievo. Altri autori operano invece delle distinzioni: Garland (1985), fa risalire la nascita del modello riabilitativo all'ultimo decennio del XIX secolo, altri la posticipano ulteriormente, ad esempio Bean (cit. in Ciappi e Coluccia, 1997, p. 62) la colloca alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Come è stato notato in ambito giuridico, "non è possibile adottare un metodo organicistico o evolucionistico nello studio dei sistemi penitenziari" (Daga, 1990, p. 760), ma certamente è condiviso che nell'ultimo scorcio del XIX secolo vi è, in un quadro generale di riforme e di progresso sociale, un progressivo sviluppo di autonomia dei sistemi penitenziari rispetto a quello penale in senso lato.

Questo processo vede l'affermarsi di una visione positivista dello Stato che, a differenza dello Stato liberale/liberista del *laissez-faire*, ha il compito di svolgere degli interventi. Questi, pensati anche nell'ottica della difesa del corpo sociale, devono andare a beneficio del condannato, con l'obiettivo di liberarlo dalla condizione che lo ha portato a commettere reati. Il reo viene quindi sottoposto ad uno specifico "trattamento" penitenziario, rispetto al quale, nel corso dei decenni, vi è un fiorire sempre più raffinato di tecniche, di istituti giuridici, di risposte dello Stato, anche diverse dal carcere; queste ultime si sviluppano inizialmente nei paesi di diritto anglosassone, già alla fine dell'800 attraverso la pratica della *probation* e delle misure alternative al carcere. Diviene crescente e fondamentale, secondo questa visione, il ruolo degli esperti e delle loro competenze, dapprima soprattutto nell'ambito delle discipline medico-psichiatriche, poi anche psicologiche, sociologiche e di servizio sociale. Questi saperi scientifici entrano dunque nel sistema penitenziario. Uno dei compiti fondamentali della competenza esperta è quello di indicare a chi deve giudicare, all'autorità giudiziaria, la comprensione delle caratteristiche dell'autore di reato, quindi delle cause che hanno determinato la commissione del delitto; l'obiettivo è quello della "rieducazione" del soggetto attraverso un trattamento individualizzato, attuato con la pena, che si differenzia a seconda delle condizioni dell'individuo e della sua pericolosità. Le nozioni di "trattamento" e "pericolosità sociale", oltre a quella di "osservazione scientifica della personalità", derivano dalla scuola positiva di matrice individualistico-antropologica, di cui l'italiano Ferri è stato uno dei massimi rappresentanti, che sono ancora presenti nelle legislazioni penitenziarie dei paesi occidentali, Italia compresa.

Vi è però negli anni un'evoluzione progressiva del modello riabilitativo, che assume connotati nuovi soprattutto nel Secondo Dopoguerra, sempre a partire dai paesi di diritto anglosassone. L'indirizzo individualistico-antropologico viene in gran parte superato da un positivismo che "prenderà sempre più tinte sociologiche: la ricerca delle cause della criminalità si inserisce in un progetto più globale di trasformazione della società; la sociologia criminale contribuirà al tentativo di costruire il grande mito di una società di uomini nuovi, liberi ed eguali" (Ciappi, Coluccia, p. 66). Si accentua quindi l'allontanamento dalla visione meramente retributiva e punitiva, dall'idea etico-religiosa di emendare il reo; si supera anche il paradigma medico-scientifico del primo positivismo, che si propone di "curare" il soggetto condannato, in base allo schema studio-diagnosi-trattamento. Il fine che l'ideale riabilitativo intende raggiungere non è più tanto la "rieducazione" ma diventa piuttosto il "reinserimento" nella società; soprattutto, vi è una sempre maggiore enfasi sul tema dei diritti della persona in generale, diritti sociali, di cittadinanza, ma anche diritti dei detenuti.

Queste innovazioni vedono l'aumentare e il diversificarsi del contributo degli esperti del trattamento: oltre alla competenza medico-psichiatrica, che permane, vi è l'apporto di altre figure, come quelle dello psicologo e dell'assistente sociale (*social worker*), figura, quest'ultima, che assumerà ruolo e compiti proprio in funzione del reinserimento sociale della persona. Contestualmente, le alternative al carcere si estendono sempre di più dove erano già presenti, mentre verranno istituite ex-novo in alcuni paesi, tra cui l'Italia. Dunque, "penitenziario" e "carcerario" coincidono sempre di meno. L'esecuzione e la gestione delle misure del trattamento avviene in modo sempre più esteso in ambiente esterno.

Gli anni '70 del XX secolo segnano la messa in discussione dell'ideale riabilitativo, non solo da parte della sociologia della devianza e della pena, ma anche da parte della criminologia. Due scritti sono emblematici al riguardo: quello di Rothman, del 1974, relativo al "*failure model*" e quello di Martinson, dello stesso anno, associato all'espressione "*nothing works*" (cit. in Garland, 2004; Ciappi, Coluccia, 1997). Quest'ultimo autore, al termine di uno studio il cui titolo era in realtà "*What works? Questions and answers about prison reforms*", sugli effetti di vari programmi di trattamento svolti negli Stati Uniti, arrivava a concludere, sulla base di dati empirici, che la

riabilitazione, salvo poche eccezioni, non aveva avuto effetti significativi sulla recidiva⁶. Rothman, che appartiene invece a quella corrente di pensiero, studiata da Santoro (1997), che è stata definita "storiografia revisionista", sosteneva che occorre adottare un *failure model*, un modello fallimentare, che riconoscesse l'incapacità di raggiungere obiettivi quali l'eliminazione della criminalità e la trasformazione del soggetto delinquente (Rothman, 1974). Tale corrente, a cui appartengono oltre a Rothman, autori come lo stesso Garland, Ignatieff, Cohen, Melossi, Pavarini, è caratterizzata da uno scetticismo di fondo nei confronti delle riforme del XIX secolo che avevano portato all'ascesa dell'ideale riabilitativo, dal distacco dagli studi che disegnavano un'evoluzione dei sistemi penitenziari verso una progressiva umanizzazione della pena; diversamente, la storiografia revisionista, seguendo una prospettiva foucaultiana, evidenziava pratiche sempre più intrusive tese alla modificazione del comportamento degli individui. Alla base di tali posizioni vi è quindi la critica della crescente invadenza dello Stato, anche nelle politiche sociali, la critica alle istituzioni totali di Goffman (1961), oltre che di Foucault (1975); vi è inoltre l'influenza dell'apporto dei teorici dell'etichettamento, che già negli anni '60 del XX secolo sposta l'attenzione dalla persona che ha commesso un reato agli apparati di controllo. Dall'incontro tra il pensiero di Foucault, teoria dell'etichettamento e posizioni neo-marxiste nasce quel filone che è stato definito "criminologia critica". Riprenderemo questi riferimenti teorici e le critiche che nel tempo essi hanno avuto nel successivo capitolo, quando ci concentreremo sulla nozione di controllo sociale.

Qui ci limitiamo a concludere la disamina sulla crisi dell'ideale riabilitativo, ricordando la cosiddetta "svolta neoclassica", avvenuta a partire dagli Stati Uniti nel corso degli anni '70 e ripresa anche in Italia da Ferrajoli. Basata su principi garantisti, di limitazione della discrezionalità del giudice, sull'enfasi sulla libera scelta individuale e sul riconoscimento della dignità della persona che ha commesso reati, la svolta neoclassica "ha prodotto diverse proposte per un nuovo sistema penale. Esse si imperniano intorno ai concetti di

⁶ In realtà, come spiegano in modo puntuale Ciappi e Coluccia (1997), Martinson non sostenne esattamente che "niente funzionava", tuttavia l'espressione "*Nothing works*" divenne un *cliché* e il fatto che gli effetti della riabilitazione non fossero positivi un luogo comune. Inoltre Garland (2004) esprime dubbi sulla spiegazione "ufficiale", che mette in relazione la crisi del trattamento - e le scelte politiche conseguenti - con i dati empirici negativi. Egli infatti evidenzia che già negli anni '30 del XX secolo vi furono ricerche che non diedero buoni risultati, eppure queste vennero utilizzate "in positivo", per migliorare i regimi trattamentali, non per alimentare i giudizi pessimistici su di essi; sottolinea poi che lo stesso Martinson effettuò una revisione di sue precedenti conclusioni, giungendo a visioni più ottimistiche, tuttavia non si diede peso a queste nuove riflessioni.

"justice model", per quanto riguarda l'attività giudiziaria, di "humaine containment" per quanto concerne al carcerazione" (Santoro, p. 20-21) e individuano l'apporto di professionisti e l'utilizzo di misure alternative alla detenzione nell'ottica non del trattamento, ma del supporto e dell'aiuto alla persona. Richiamando idee illuministiche e mostrando punti di contatto con alcune posizioni di Durkheim, che sostenevano l'inutilità della pena per la correzione del colpevole, i fautori della svolta neoclassica sostengono "la tesi, fondata su ragioni morali, che le misure punitive, opposte a quelle correttive, possono costituire la risposta appropriata e legittima al crimine. (...) se la rieducazione e la riabilitazione appaiono obiettivi dubbi oltre che irrealizzabili, allora non resta che tornare a riflettere sulla retribuzione e sulla deterrenza" (Santoro, 1997, p. 21).

4. Analogie tra declino dell'ideale riabilitativo e crisi del welfare state

Siamo partiti, nella disamina sulla parabola del modello riabilitativo, con i riferimenti alla scuola positiva e a Ferri. Questo autore ha trattato, fra gli altri, concetti come quello di responsabilità sociale, che "implicano anche una teoria etico-politica dello Stato in chiave solidaristica e sociale" (Ciappi, Coluccia, 1997, p. 62). In proposito occorre ricordare come "le alterne fortune dell'ideale riabilitativo siano dipese dalle analoghe sorti del welfare state, ovverosia di una concezione che vede lo Stato come garante e promotore del benessere dei cittadini, per cui non è tanto al singolo individuo che deve essere fatto carico delle proprie condizioni di miseria, di emarginazione e di devianza, ma alla società, che ha una parte di responsabilità in tali situazioni e alle quali deve porre rimedio" (Idem).

In tale ottica, si può provare allora ad individuare alcuni elementi di comparazione tra la parabola del welfare state, che abbiamo delineato nel primo paragrafo, e quanto detto su *penal welfarism* e crisi dell'ideale riabilitativo.

Premesso che ciò che accomuna gli studi a cui abbiamo fatto riferimento in questo capitolo è una preoccupazione di fondo relativa alle contraddizioni, ai problemi, agli interrogativi derivanti dalla nascita e dallo sviluppo della società industriale moderna, vanno rilevate in primo luogo delle analogie relative ad alcune fasi storiche. Le idee della scuola positiva appena richiamate, che portano all'ascesa del modello riabilitativo, trovano spazio e diventano sempre più importanti tra fine '800 e prima metà del '900 (per rimanere a Ferri, alcune sue proposte vennero recepite dalla legislazione italiana degli anni '30, in epoca fascista); è all'incirca in questo periodo che si diffonde in Europa il complesso di tutela da alcuni rischi per i lavoratori salariati, che dà inizio a quel sistema

previdenziale - che possiamo porre in relazione con la responsabilità sociale dello Stato di cui si diceva - che andrà a costituire uno dei pilastri dei sistemi di welfare dei vari stati. La fase di maggiore espansione di quest'ultimo è, come detto, il Trentennio glorioso 1945-1975, che è una fase di ampliamento di programmi di tutela dei lavoratori, di servizi sociali, ma anche di ampliamento di diritti civili, di cittadinanza e delle libertà individuali; crescono le opportunità formative e lavorative, anche con l'aumento dell'impiego nel settore pubblico, aumenta l'assistenza sanitaria. Ed è proprio nel periodo espansivo del welfare state che l'ideale riabilitativo e il *penal welfarism* raggiungono, nei paesi anglosassoni, il loro massimo sviluppo.

Questa fase storica mostra la visione dei sostenitori dello stato sociale: uno stato che rappresenta un'idea innovativa della giustizia e dell'uguaglianza sociale, in base alla quale vanno garantite a tutti i cittadini condizioni minime; uno stato che attraverso politiche e redistribuzioni sociali mira a diffondere sicurezza, in primo luogo economica. Anche le posizioni politiche più conservatrici, ad esempio in Gran Bretagna, non furono in quel periodo ostili al welfare state, considerandolo un "prezzo da pagare per la pace sociale, la stabilità economica, l'istruzione adeguata e la formazione della forza lavoro" (Garland, 2004, p. 121). Queste tendenze che esprimono un diffuso sostegno al welfare state sono analoghe e parallele rispetto al *penal-welfare system*: fino alla metà degli anni '70 del XX secolo vi sono strategie di *governance* che pongono l'enfasi sulla natura sociale di molti problemi, tra i quali anche quelli legati alla criminalità; lo Stato si affida quindi sempre più alla competenza di professionisti esperti, alla loro autorità ed autorevolezza professionale, alla loro capacità di supportare individui e famiglie, indicando loro percorsi e strategie finalizzate alla promozione sociale, alla realizzazione individuale, al benessere. Nel settore penitenziario il ruolo di questi professionisti assume sempre più importanza; nel Secondo Dopoguerra, in Gran Bretagna, il principio dominante è quello secondo cui non vi può essere sanzione penale senza un parere esperto, pertanto la giustizia penale e il settore penitenziario divengono "il territorio dei funzionari (...) di *probation*, degli assistenti sociali, degli psicologi, degli psichiatri, (...) degli educatori" (Ibidem, p. 107). Essi lavorano con le persone detenute o sottoposte a regimi alternativi al carcere, interagiscono con interlocutori e risorse esterni al circuito penitenziario, a partire dalle famiglie delle persone stesse; figure come quella dell'assistente sociale e dello psicologo mirano ad "intervenire con un atteggiamento non giudicante, sottolineando che la loro finalità è "diretta ad aiutare soggetti sofferenti e a rendere possibile il loro inserimento sociale" (Ibidem). È questa la fase che possiamo ricondurre a quelle evoluzioni teoriche ricordate in

precedenza, che superano gli schemi della scuola positiva, del "trattamento" basato soprattutto su competenze esperte di tipo medico-psichiatrico, della "rieducazione"; acquistano spazio altre professioni, soprattutto di formazione psicologica e di *social work*, diviene centrale il tema del "reinserimento sociale" dell'autore di reato.

Crisi del welfare state e crisi del *penal-welfare system* sono anch'esse parallele. La fine del Trentennio glorioso, infatti, è quasi coincidente con la messa in discussione dell'ideale riabilitativo, che abbiamo associato agli studi di Rothman sul *failure model* e allo scritto di Martinson "*Nothing works*" (entrambi risalenti a metà anni '70 del XX secolo).

Dei fattori di mutamento del welfare che abbiamo evidenziato, quello che riteniamo più importante riprendere in questa parte è l'arretramento nella tutela dei diritti, che si erano sviluppati come diritti di cittadinanza, tesi all'inclusione. Come si è visto in precedenza, risentono maggiormente di questo arretramento le persone appartenenti alle fasce di popolazione più deboli, di esclusione sociale, che spesso si trovano ad entrare nel circuito penitenziario.

L'avvento delle politiche neoliberiste negli anni '80 del XX secolo (associate storicamente ai governi Reagan e Thatcher), intrecciate con imperativi neoconservatori di tipo morale, hanno rovesciato la tradizione solidaristica del welfare state, fra le altre cose riducendo le aliquote fiscali e tagliando la spesa sociale, con la conseguenza di aumentare le disuguaglianze sociali. Per rendere possibile la coesistenza di principi liberisti di deregolazione con gli imperativi neoconservatori di natura morale, tesi ad una restaurazione di valori tradizionali, quali la famiglia, la responsabilità individuale, il maggiore autocontrollo, la disciplina, le scelte politiche hanno fatto in modo che tali imperativi fossero indirizzati solo o prevalentemente verso i più poveri, i disoccupati, le madri indigenti, gli immigrati (Garland, 2004).

È, questo, un quadro generale che sembra ancora attuale nei contesti europei, nei quali si registra una sospensione dell'acquisizione di alcuni diritti; " il vocabolario dei diritti per definire la titolarità a benefici sociali lascia il posto al vocabolario dei bisogni, e alla relativa distinzione tra bisogni meritevoli o non meritevoli di risposte sociali; si reintroducono misure selettive, che discriminano caso per caso, dando luogo ad un orientamento individualizzante delle misure sociali; vengono ripristinate ed estese forme di sospensione degli stessi diritti di libertà, con la riattivazione di istituti di segregazione" (De Leonardis, in Ceretti, 2004, p. 81), anche queste dirette a determinate categorie, come ad esempio quella degli immigrati.

Il processo, sempre secondo De Leonardis (Ibidem), è stato simile anche in campo penale e penitenziario e non si è limitato, in Europa, alla sola Gran Bretagna. Il principio di garanzia dei diritti al detenuto inteso come cittadino è stato "sporcato" dalla considerazione di determinate caratteristiche individuali (relative a condizioni familiari, lavorative, di salute, eccetera). In questo processo "tendono a diffondersi argomenti morali, nei quali sono in causa la meritevolezza dei soggetti, la punitività o premialità delle misure e il giudizio morale su soggetti di nuovo trattati come *minus habens*, non più cittadini" (Ibidem, p. 82). Centrali non sono tanto i diritti di una persona, ma piuttosto il bisogno e l'erogazione di una certa prestazione in base al maggiore o minore merito. Strettamente legata a questa visione di natura morale è il considerare condizioni di vita al di sotto di una soglia decente di dignità umana, condizioni queste molto diffuse tra le persone che entrano nei circuiti del sistema penitenziario, connesse alla responsabilità individuale o anche all'ineluttabilità, al destino.

Come si riflettono questi elementi di trasformazione e di crisi dei diritti di cittadinanza sul modello riabilitativo del *penal-welfare system*? Garland lo spiega in maniera molto chiara, affermando che sempre di più vi è una ridefinizione della riabilitazione e degli interventi che tendono ad essa. Gli interventi sono sempre meno centrati sulle relazioni sociali della persona e sempre più "sulle conseguenze del comportamento criminoso e sulle abitudini strettamente legate ad esso. Non si tratta più di migliorare l'autostima del reo, di sviluppare la consapevolezza delle sue azioni, di indirizzarlo ai servizi (...). La rieducazione si è ridotta a un intervento finalizzato principalmente a inculcare l'autocontrollo, ridurre il pericolo e incrementare la sicurezza pubblica" (Garland, 2004, p. 291). Al centro ci sono il reato, le sue conseguenze e la vittima - anche quella potenziale, futura, che deve essere difesa - piuttosto che la persona-utente autore di reato.

4.1 I percorsi dell'ideale riabilitativo e la crisi del welfare state: tendenze presenti anche in Italia

Nelle puntualizzazioni fatte in precedenza ci siamo riferiti ad una fase di riforme espansive e modernizzatrici del welfare italiano, avvenute tra la fine degli anni '60 e '70 del XX secolo; abbiamo citato in proposito, come esempi, il trasferimento di competenze in materia di assistenza dallo Stato agli enti locali, avvenuto con d.p.r. n. 616/1977, la riforma sanitaria del 1978 (legge n. 833/1978). Potremmo aggiungere la legge di riforma sulla psichiatria, la n. 180/1978, nota come legge "Basaglia". È in questi stessi anni, in

questa stessa fase modernizzatrice, che viene emanata la legge n. 354/1975, cioè l'Ordinamento Penitenziario (o.p.). È un provvedimento particolarmente importante per il nostro discorso e per la nostra ricerca - lo riprenderemo in seguito -, poiché in esso vengono recepiti vari principi ispirati all'ideale riabilitativo; viene cioè formalizzato il trattamento penitenziario, da realizzarsi attraverso l'osservazione scientifica della personalità, si fa riferimento esplicito ai diritti dei detenuti, si ritrovano previsioni che richiamano il fine del reinserimento sociale. Occorreranno tuttavia più di dieci anni dal 1975 per un consolidamento di un sistema penitenziario in cui - soprattutto a partire dalla legge "Gozzini", la n. 663 del 1986 - assumono sempre maggiore importanza: misure alternative al carcere, benefici premiali finalizzati alla sperimentazione del condannato all'esterno ruolo delle competenze esperte, delle professioni del trattamento già presenti nel modello anglosassone, in particolare assistenti sociali, psicologi, educatori.

In proposito occorre mettere in evidenza una sfasatura temporale che caratterizza l'Italia: l'Ordinamento Penitenziario, che "traduce" in legge gli ideali riabilitativi propri del *penal-welfare system* dei paesi anglosassoni, avviene in Italia, nel 1975, proprio quando in quei paesi quegli ideali sono messi in crisi dal "*failure model*"; il "*penal-welfare system*" in versione italiana muove i suoi primi passi e inizia a funzionare quando invece nel mondo anglosassone si afferma che "niente funziona" ("*nothing works*").

È chiaro quindi che ci sono storie diverse, in contesti diversi. I passaggi, le analisi che abbiamo spiegato in precedenza con riferimento a Garland, che studia la Gran Bretagna e gli USA, non possono quindi essere trasposti in modo semplicistico alla realtà italiana.

Vi sono tuttavia dei punti di contatto, delle assonanze tra alcuni mutamenti avvenuti in Italia e in quei contesti, come quello britannico, dove welfare state e *penal-welfare system* sono andati di pari passo, dove l' "età dell'oro" del welfare state ha conciso, temporalmente, con l'espansione del *penal welfarism* e con il consenso su di esso.

Si indeboliscono anche in Italia, in entrambi questi due campi, i diritti di cittadinanza intesa non come status di appartenenza o di esclusione, ma come processo sociale, come redistribuzione non solo e non tanto di beni, ma di poteri, come esercizio di capacità (De Leonardi, 1998). Come vi è una messa in discussione di quel particolare diritto di cittadinanza che è stato definito come diritto all'inserimento (Rosanvallon, 2005), ovvero il diritto di tutte le persone "ad inserirsi a pieno titolo nel tessuto economico-sociale, compresi coloro i quali tendenzialmente rimangono ai margini della società. Dunque tutte le politiche vanno piegate in relazione alla capacità di realizzare una piena integrazione dei cittadini" (Ascoli, in Campanini (1), 2009, p. 74). Le politiche migratorie attuate negli anni

2000 in Italia, in particolare, hanno dimostrato come ha prevalso una visione degli immigrati non come persone e cittadini da integrare, ma come problema generale di ordine pubblico e di sicurezza. Le politiche dei governi di centrodestra, segnatamente, non hanno lavorato per l'integrazione dell'immigrato nel mercato del lavoro, ma come forza lavoro che, una volta terminato il contratto di lavoro, deve tornare al proprio paese; esse, cioè, hanno reso difficile la regolarizzazione della condizione di immigrato osteggiando il radicamento e la permanenza dello straniero nel territorio italiano. Quelle stesse politiche, inoltre, introducendo il reato di immigrazione clandestina hanno reso punibile penalmente la condizione di irregolarità. La legislazione sugli stranieri è un esempio di intreccio tra politiche penali e sociali, dal quale si evince che l'allargamento dei diritti di cittadinanza, l'obiettivo della massima inclusione sociale, la solidarietà sono fortemente messi in discussione.

Occorre inoltre sottolineare che, in un quadro generale in cui vi è "la tendenza sempre più diffusa a interpretare in chiave repressiva, poliziesca e giudiziaria i conflitti della società contemporanea" (Dal Lago, 1999, p. 244), la spinta alla moralizzazione, che si è dimostrata molto forte nel modello statunitense e inglese di riforma del welfare, è presente e si fa sentire nelle politiche sociali europee, dunque anche in Italia "e costituisce un potente fattore di indebolimento del vocabolario dei diritti" (De Leonardis, in Ceretti, 2004, p. 81). Tale spinta appare senza dubbio comune ai due campi, quello del welfare state e quello penale-penitenziario. In riferimento a ciò, alcuni studi sociologici hanno posto al centro dell'attenzione il modello del cosiddetto *workfare*, diffusosi negli USA, mediante il quale il "povero abile" viene avviato a lavori degradati, dequalificati e poco pagati, che non può rifiutare; in tal modo il *workfare* serve per imporre una disciplina attraverso cui distinguere il povero/soggetto svantaggiato "buono" da quello "cattivo", quello che non si adegua e rifiuta i lavori che gli vengono proposti e che di conseguenza ricadrà nelle competenze del sistema penale. Si tratta di una tendenza che si è sviluppata negli Stati Uniti, ma la cui logica è presente anche al di fuori di quello Stato ed anche in Italia; una logica a cui "sembrano venir tendenzialmente asserviti i servizi di sostegno alle fasce più deboli della popolazione, nonché i servizi sociali tradizionalmente presenti nell'area penale, con mandati di integrazione e progettualità alternativa" (Prina, 2003, p. 141). Ciò avviene in un quadro in cui i servizi stessi aspirano a progettare con la persona, alla sua partecipazione, ma si trovano all'interno di un quadro istituzionale che tende a stravolgerne la loro ragion d'essere, limitandone attività e potenzialità mediante esigenze di risparmio, da un lato, ed esigenze di ordine sociale dall'altro. Ai servizi e ai

professionisti che vi operano viene cioè imposto non tanto di lavorare sulla relazione e sulle relazioni, sulla promozione di capacità delle persone, sull'*empowerment*, sui diritti, ma piuttosto sul perpetuare meccanismi di mero contenimento e coattivi, "cosa che rappresenta una trasformazione nel senso dell'orientamento a fare sempre più, del sostegno, uno strumento del controllo" (Ibidem).

Pertanto, nelle "storie parallele" del sociale e del penale e nei percorsi dell'ideale riabilitativo e dei modelli di welfare, il controllo e il controllo sociale, che svilupperemo nel successivo capitolo, assumono un ruolo fondamentale.

Capitolo 2.

IL CONTROLLO SOCIALE NELLE POLITICHE SOCIALI E NEL SISTEMA PENALE

1. Premessa. Definizioni

Il controllo sociale nella letteratura sociologica assume accezioni diverse fra loro, significati più o meno ampi, a volte sovrapposti con quelli di altri concetti, frutto di analisi dei vari autori che se ne sono occupati. È un concetto quindi estremamente complesso, oggetto di una comunicazione scientifica non sempre chiara e lineare; è una categoria usata in modi diversi, applicata a campi di studio diversi.

Il richiamo ad una prima differenza nell'uso che storicamente si è fatto del termine "controllo" può servire ad inquadrare immediatamente tale complessità: quella tra il significato francese - ma anche dell'Europa continentale - del termine e quello inglese. In francese il significato è quello di verifica amministrativa (da *contre role*, cioè il controregistro in doppia copia per permettere tale verifica); o *contre roller*, nel senso - del XIV secolo - di ispezionare, esaminare. In inglese invece l'accezione è quella di comando, potere, dominio (il termine *controller* indica infatti quel dispositivo che serve per controllare la marcia dei treni), che si estenderà fuori dall'Inghilterra solo a fine '800; significativo, in proposito, è che la versione in francese dell'opera di Herbert Spencer *Principles of Sociology* traduce "control" non con "controle", ma con "gouvernement", ovvero comando, esercizio del potere su qualcuno (Giasanti, 1985, p. 32-33).

In sociologia si registrano due diverse accezioni del concetto di "controllo sociale", che a lungo hanno predominato in letteratura: una è quella che include nel controllo sociale "tutti i fenomeni ed i processi che contribuiscono a regolare il comportamento umano e ad organizzarlo, stabilendo rapporti tra più soggetti, in vista di scopi collettivi - soprattutto la realizzazione dell'ordine sociale" (Gallino, 1993, p. 172); l'altra è quella che vi ricomprende "tutti i modi e i mezzi mediante i quali persone e gruppi si influenzano a vicenda" (Ibidem, p. 173), facendo riferimento all'influenza: tra soggetti, di un gruppo sui suoi membri, di gruppi di potere sulla collettività e, in particolare, delle istituzioni - legge in primis - su tutti i membri di una società.

Filo conduttore della disamina del presente capitolo sarà proprio la complessità del concetto di controllo sociale, la diversità di modi in cui esso è stato usato. Il tema della

realizzazione dell'ordine sociale è sicuramente uno dei più rilevanti nell'analisi che segue, che riprenderà i temi affrontati nel capitolo precedente, a partire da quella dinamica che vede il welfare state divenire un sistema che, per la sua realizzazione, passa sempre più attraverso meccanismi di controllo; quindi, seguendo una prospettiva che mira a rendere più definito, delimitato il concetto, si focalizzerà l'attenzione sul controllo sociale riferito alla devianza, inteso cioè come "insieme dei meccanismi, delle azioni reattive e delle sanzioni che una collettività elabora e impiega allo scopo sia di prevenire la devianza da una norma di comportamento, sia di eliminare una devianza avvenuta, ottenendo che il soggetto riprenda a comportarsi in conformità alla norma" (Ibidem, p. 172). Nella rivisitazione del concetto così inteso, sarà centrale la trattazione del controllo sociale nel sistema penale-penitenziario e nel *penal-welfare system*.

2. Il welfare state e la penalità come sistemi di controllo

2.1 Il controllo sociale nei processi di democratizzazione, alle origini del welfare. Alcuni richiami ai classici della sociologia

Le origini remote del welfare state rimandano a due linee di pensiero, già ben delineate all'inizio del XIX secolo, sulla necessità di fronteggiare i processi di proletarizzazione in atto nell'Europa dell'epoca. La prima fa riferimento alla progressiva, graduale affermazione di un'etica universalistica, che nel tardo Medioevo fu ispirata fondamentalmente a principi e valori religiosi e che in epoca successiva è collegata ai principi del giusnaturalismo, fondata sulla concezione dell'uguaglianza degli uomini davanti a Dio ed anche alle istituzioni terrene, che ha dato impulso a progetti tesi a rimuovere gli ostacoli e le difficoltà connesse alla posizione sociale dell'individuo. Vi è quindi lo sviluppo di idee di diritti universali dell'uomo, l'affermarsi del diritto all'esistenza (la sua proclamazione nella Costituzione francese in epoca rivoluzionaria è emblematica), vi è, a fronte della denuncia e della critica di pratiche repressive nei confronti dei più deboli e poveri – come quelle incarnate, ad esempio, dalla *Old Poor Law* dell'Inghilterra elisabettiana –, l'esplicitazione di dottrine umanitarie ispirate ai valori universalistici di matrice illuminista, tese ad includere le nuove classi sociali emergenti, a tutelarle giuridicamente, anche prevedendo la garanzia di diritti come quello all'assistenza. L'altra linea di pensiero, opposta, è fortemente connotata moralmente ed è di ispirazione utilitarista: essa esprime la preoccupazione e l'ostilità verso quell'inclusione delle nuove

classi sociali, che emergono con i processi di industrializzazione, attuata con interventi dello Stato che interferiscono nella sfera economica, come quelli di natura assistenziale, e afferma che gli individui possono fare fronte ai rischi dell'insicurezza e della dipendenza solo se sono lasciati liberi di perseguire egoisticamente il proprio interesse, il proprio utile; la *New Poor Law* inglese, del 1834, esprime questa seconda idea, affermando fra l'altro il famoso principio della *less eligibility*, secondo il quale i sussidi dell'assistenza pubblica devono essere sempre inferiori ai salari degli operai peggio pagati, inoltre non sono previste forme di assistenza per i "poveri abili" e i disoccupati che chiedono aiuto hanno come unica possibilità quella della reclusione e del lavoro obbligatorio delle *workhouses*.

Vi sono quindi, nei prodromi dei sistemi di welfare, meccanismi punitivi e ghezzanti, opposti a quelli di tutela, di affermazione progressiva di nuovi diritti quali quelli al lavoro e all'assistenza, ma anche di rivendicazione di un'ampia gamma di libertà civili e diritti politici; sono, questi, meccanismi che rendono fortemente visibili "le implicazioni sociali e la portata dirompente della domanda di emancipazione contenuta nel processo di democratizzazione" (Girotti, in Dal Pra Ponticelli, 2005, p. 782).

Proprio la democrazia e i processi di democratizzazione avvenuti in occidente, che sono alle radici del welfare state, vanno inseriti in un quadro di analisi estremamente complesso, nel quale le teorie affermatesi in due differenti realtà, quella americana e quella europea, hanno messo in luce aspetti contrastanti di questi stessi processi, a partire dalla dicotomia inclusione/esclusione. Già uno dei padri della sociologia, Tocqueville, ne *La Democrazia in America*, opera della prima metà del XIX secolo, mette in luce aspetti rilevanti della compresenza di processi sia di inclusione e che di esclusione, in atto nella realtà da lui studiata. Melossi (2002), richiamando l'analisi dell'autore francese sulle "due razze" presenti nel territorio degli Stati Uniti - quella degli indigeni, gli "indiani" nordamericani e quella degli afroamericani, che nell'800 vivevano in una condizione di schiavitù - ricorda come per lungo tempo entrambe "vennero trattate secondo un paradigma di esclusione, che nel caso degli "indiani" del Nordamerica, giunse al limite del genocidio" (Ibidem, p. 119). Gli indigeni del Nordamerica venivano cioè considerati non adattabili, non integrabili ai modelli e alla vita economica, culturale e sociale dei colonizzatori europei, la razza dei nativi era considerata "troppo differente" (Ibidem, p. 120); la sua esclusione è una condizione che permane in larga parte fino ai giorni nostri. Per quanto riguarda invece la razza "di colore", vi è una traiettoria storica diversa: essa, liberata dalla condizione di schiavitù, diviene oggetto di pratiche di inclusione - simili a quelle adottate nei confronti dei coloni non inglesi -, che considerano anche i neri come

membri, quantomeno potenziali, di una civiltà basata su un patto di ispirazione politica e religiosa. Questa inclusione passa attraverso vari meccanismi, che sono stati storicamente sia di natura filantropica, sia propri delle istituzioni penitenziarie; infatti sia la filantropia, che è alle radici della storia di quelle professioni di aiuto - a partire dal servizio sociale - che si svilupperanno pienamente nei sistemi di welfare moderni, sia le istituzioni penitenziarie operano per fare in modo che gli individui divengano parte di quel sistema repubblicano espressione della democrazia, intesa nel senso letterale del termine, cioè "governo del popolo". È chi si oppone al diritto espresso da tale governo ad essere punito ed affidato al penitenziario, che comunque è "profondamente legato a un'ideologia *inclusionista*. Si trattava, infatti, di una sorta di monumentale porta d'ingresso su di un contratto sociale che era volontariamente o involontariamente ignorato" (Ibidem, p. 119); un ingresso che, tuttavia, resta precluso del tutto a determinate categorie, tra le quali spiccano - oltre agli "indiani" d'America - gli schiavi, che infatti non andavano in carcere. Come la filantropia, cioè, il sistema penitenziario agisce in base alla necessità di addestrare determinati soggetti ad essere dei "bravi cittadini", mediante l'affidamento di essi ad "un'istituzione capace di disciplinarli, di portarli a quel livello di razionalità e di autocontrollo che li metta in grado di godere dei propri diritti" (Santoro, 1997, p. 34). Ciò segna un passaggio fondamentale, quello dai regimi dispotici, in cui i sudditi sono molto esposti alle coercizioni, ai regimi liberal-democratici, dove i cittadini "sono garantiti" dai loro diritti fino al momento in cui non si dimostrano incapaci di governare se stessi" (Idem). È un passaggio, questo, che evidenzia, oltre a due fasi storiche e politiche diverse, due differenti visioni del controllo sociale, che ritornano nelle analisi sociologiche del concetto, l'una fondata principalmente sulla coercizione, l'altra che pone l'enfasi maggiormente sugli aspetti consensuali.

Saranno proprio gli ideali democratici ad essere al centro della sociologia statunitense degli inizi del '900, quella che introduce il concetto di controllo sociale. Già Spencer utilizza il termine controllo sociale nella sua opera *Principles of Sociology*, del 1879, considerando il controllo delle azioni che implicano relazioni dirette tra il singolo e le altre persone - la pratica quotidiana - come esercitato in modo diretto da organi ad esso preposti o come effetto della riproduzione di osservanze relative ad istituzioni cerimoniali; tuttavia, il primo autore che tratta in modo sistematico il controllo sociale come concetto centrale della sociologia è Ross, attraverso una serie di articoli raccolti e pubblicati nel 1901 con il titolo *Social Control: A Survey of the Foundations of Order*. È un'opera pubblicata negli Stati Uniti, paese che ai primi del '900 attraversava un periodo di intensa trasformazione, che

segue argomentazioni utilizzate anche da altri autori, come lo stesso Tocqueville, Durkheim, Gramsci, nel descrivere ed analizzare come è stato perseguito il fine della costituzione dell'ordine sociale, in un contesto come quello degli USA di fine '800. Un ordine sociale che veniva costruito mediante "strumenti, miti, illuminanti e persuasivi" (Ross, cit. in Melossi, p. 123), particolarmente affini al concetto di democrazia. La concezione della democrazia di Ross, simile a quella di altri studiosi dell'epoca che come lui provenivano da centri piccoli, fortemente connotata dalla preoccupazione per la crescita di dimensioni e dalle trasformazioni della nuova società americana, riteneva fondamentale il problema degli immigrati e della loro integrazione nella nuova società d'oltreoceano; ma lo affrontava dal punto di vista di quella moralità americana che considerava inferiori gli immigrati che non rientravano nella categoria dei bianchi, anglosassoni e protestanti (indicata con la sigla *WASP*: *white, anglo-saxon, protestant*) (Ibidem).

Diverso è invece, negli stessi anni, tra fine '800 e primi decenni del '900, l'approccio della Scuola di Chicago e dei suoi esponenti, come Park e Mead, che si pongono il problema - e l'obiettivo - del raggiungimento dell'ordine sociale mediante un controllo sociale basato non su mezzi di coazione e sul diritto, ma sulla necessità di "comprendere i fenomeni sociali nel loro meccanismo profondo e sulla base di tale comprensione applicare le politiche" (Ibidem), sia sociali che criminali. Il controllo avviene quindi, in quest'ottica, non basandosi sulla produzione ostile della legge, che dev'essere rispettata in quanto tale, ma attraverso la comprensione delle condizioni sociali e psicologiche delle persone, una comprensione che richiama alla mente le competenze delle professioni di aiuto, come il *social work* - che annovera tra i suoi fondatori un'esponente proprio della Scuola di Chicago, Jane Addams - che nel welfare troveranno un loro spazio importante. Il controllo sociale è un processo, dunque, di "costruzione di sé tramite l'assunzione della prospettiva dell'altro" (Melossi, 2002, p. 136). Nella democrazia di massa, questo "altro" diventa sempre più "generalizzato", quindi "l'interazione faccia a faccia deve cedere il passo a forme comunicative, appunto, "generalizzate", universalistiche e sempre più standardizzate" (Ibidem, p. 137). Ciò rappresenta un nodo critico "attorno al quale la questione del controllo sociale diviene sempre più arena di scontro politico e comincia a manifestarsi una tensione tra norme della democrazia e pratiche effettive di controllo sociale" (Idem).

Anche nell'Europa in cui si afferma la società industriale, pur in un contesto diverso, che non presenta le caratteristiche e le tensioni, proprie di quello americano a cui

abbiamo fatto finora riferimento, legate all'immigrazione e alla convivenza di etnie, di popolazioni di origini diverse, si ha un percorso che porta all'affermarsi di una nuova democrazia in cui, accanto all'estensione a più classi sociali di una serie di diritti, vi è lo sviluppo di una molteplicità di funzioni da parte dello Stato, che diventerà negli anni stato sociale. Tra esse appaiono centrali quella di razionalizzazione dei rapporti di potere e quella di moderazione e gestione dei conflitti sociali. Funzioni, queste, dettate dall'esigenza di fare fronte alla povertà, agli effetti dell'industrializzazione e del processo di proletarianizzazione ad essa collegato; funzioni, anche, di disciplina, che arrivano gradualmente a non essere più basate solo sull'esclusione e sulla repressione.

Con riferimento all'intervento dello Stato sull'assistenza sociale pubblica per fronteggiare la povertà, va precisato innanzitutto che vi sono differenze, in Europa, rispetto ai periodi ed anche tra i paesi in cui esso avviene. In generale si può affermare che tale intervento è stato limitato nel corso del XIX secolo, in coerenza con la dottrina del liberalismo, mentre è divenuto più ampio nel corso del XX secolo. Inoltre, secondo alcune letture storiche, l'intervento dello Stato è avvenuto in modi e forme diverse nei diversi stati-nazioni, ad esempio in un paese come la Francia esso "fu indubbiamente più avanzato che in Inghilterra, ove il governo organizzava soprattutto la lotta al vagabondaggio, lasciando il controllo dell'assistenza sociale alle autorità locali" (Geremek, 1988, p. 253). Vi sono tuttavia visioni comuni ai diversi paesi, che hanno ispirato la dottrina in materia di assistenza pubblica e conseguentemente gli interventi dello Stato agli albori della società industriale; tra queste visioni ve ne sono due particolarmente importanti: quella secondo cui la povertà e le sue manifestazioni più evidenti sono "un fenomeno inquietante, da assoggettare a meccanismi di controllo e da limitare" (Idem) e quella che evidenzia come "miseria e delinquenza siano interdipendenti" (Idem).

Se poi si prende in considerazione la fase storica che ha dato l'avvio alla costruzione di un altro dei pilastri dei moderni sistemi di welfare, quello della previdenza sociale, si vede che in Germania, attraverso la politica paternalistica bismarckiana, attuata a partire dall'ultimo ventennio del XIX secolo, si è mirato a ridurre i conflitti, a diminuire il potenziale di lotta della emergente classe operaia. La nascita delle assicurazioni sociali incontrò certamente il consenso dei salariati, che si vedevano riconoscere alcune tutele e rafforzavano la propria posizione sul mercato del lavoro - mediante l'estromissione da esso delle fasce più deboli (malati, invalidi, vecchi) -, ma servì per una gran parte a consolidare gli interessi della classe padronale e dello Stato a tenere a freno, quindi a controllare attraverso l'inclusione in programmi di protezione, possibili derive rivoluzionarie e

destabilizzanti della classe operaia, che stava crescendo numericamente e si andava autorganizzando.

Con questi richiami alle origini dell'assistenza e della previdenza sociale quali elementi costitutivi di quello che poi diventerà il moderno sistema del welfare state, si vuole sottolineare come vi siano da un lato processi di inclusione di classi sociali emergenti, rafforzati oltretutto dalla nascita degli organismi sindacali e di rappresentanza dei lavoratori e dal progressivo ampliamento del diritto di voto, esteso anche alla classe operaia; mentre d'altro canto, parallelamente, vi è un'estensione di meccanismi di regolazione, di disciplina, tesi a ridurre i rischi comportati da quei processi inclusivi e dall'estensione della democrazia, "mediante la garanzia che i cittadini siano buoni cittadini" (Garland, 1985, p. 247, trad. mia).

Da quanto detto finora, è evidente che il problema della disciplina è presente nei processi di democratizzazione ed è comune alle due storie parallele del welfare state e del sistema penale basato sull'ideale riabilitativo. Una disciplina che nelle nuove democrazie, in cui cittadinanza, sicurezza, diritti si estendono sempre più nelle diverse classi sociali, non può più essere basata principalmente su meccanismi di repressione ed esclusione, ma deve realizzarsi anche con la creazione di una "rete di controllo più estesa e raffinata" (Ibidem, p. 248, trad. mia).

2.2 Il controllo sociale nei fondamenti del welfare state e del penal-welfare system

I processi di democratizzazione, dunque, implicano un ampliamento dei diritti di partecipazione, a partire dal diritto di voto; quanto più è presente questo ampliamento, tanto più le condizioni di partecipazione alla vita sociale sono rese rigorose, soprattutto per le classi sociali nuove, emergenti: nei loro confronti viene adottata una certa cautela rispetto alle condizioni di ingresso nella società. Questo rigore comporta una serie di strategie (e di problemi) di controllo sociale, che investono anche, quindi non in modo esclusivo, la sfera della penalità.

Se si prende in considerazione la fase storica in cui nelle democrazie liberali dell'Occidente per la prima volta avviene l'estensione del diritto di voto alla massa dei maschi della classe operaia, si registra che "una serie di istituzioni e meccanismi di regolazione sono istituiti al fine di identificare quei cittadini legali (o potenzialmente legali) che mancano di capacità necessarie per poter essere titolari ed esercitare i nuovi diritti responsabilmente" (Ibidem, p. 249, trad. mia). Queste persone sono pertanto identificate,

a fronte di questa incapacità ad esercitare i nuovi diritti, come portatrici di nuove devianze, alle quali le istituzioni e strutture dello Stato devono fare fronte attraverso meccanismi di controllo sociale che ridefiniscono in maniera sostanziale le logiche del loro intervento, anche quelle di natura penale: una volta identificati, questi devianti sono assoggettati ad attività "di normalizzazione, correzione o segregazione, che mirano ad assicurare due possibilità: o che essi divengano persone responsabili, che si conformano alle regole, in modo che la loro regolarità, la loro stabilità e le loro prestazioni operose sul lavoro li facciano reputare capaci di entrare nelle istituzioni della democrazia rappresentativa; oppure, che essi siano segregati, separati dalla società in un modo che minimizzi (ed individualizzi) qualsiasi danno che essi possano fare" (Idem).

Tutto questo avviene mediante l'integrazione di strategie sociali e penali, nelle storie parallele di *welfare state* e *penal-welfare system*, nei termini e nei passaggi chiave con cui li abbiamo definiti nel precedente capitolo. Per strategie sociali intendiamo quelle attuate da istituzioni di sicurezza sociale che hanno posto le basi delle politiche keynesiane, della socialdemocrazia e del *welfare state*, sui cui esse stesse si sono costruite. Quello che abbiamo definito come periodo espansivo del *welfare state* coincide con un ordine politico basato sull'individuo, visto come "soggetto capace di controllare le sue passioni e di rendersi conto che corrisponde al suo interesse "naturale" sottomettersi ad un'autorità politica che si impegni a tutelare i suoi diritti" (Santoro, 1998, p. 99). Si può dire che per buona parte del '900, almeno in Europa, prima dell'avvento delle politiche neoliberiste tatcheriane, vi sia stato uno sforzo per tenere in equilibrio tra le forze politiche lo "stile" di politica sociale, che ha dato una serie di protezioni ai cittadini (ma ha anche escluso forme alternative di queste, come ad esempio un salario minimo garantito per tutti). Lo stato keynesiano ha quindi svolto un ruolo determinante nella definizione delle premesse istituzionali del capitalismo del secondo Dopoguerra e della democrazia sociale; esso ha regolamentato la vita economica, garantito determinati standard alle condizioni lavorative, adattato l'offerta di moneta alle necessità dell'economia, investito per la costruzione di infrastrutture pubbliche, migliorato il tenore di vita dei cittadini, prodotto prosperità; inoltre esso è intervenuto direttamente al fine di finanziare, fra le altre cose, l'istruzione pubblica, l'edilizia popolare, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale per aiutare coloro che non avevano un lavoro o risorse familiari per sostenersi economicamente in modo autonomo. Si può dire quindi che "il *welfare state* è stato uno dei "motori" della tarda modernità, che ha permesso di lasciarsi alle spalle le insicurezze generate dalle fluttuazioni dei mercati finanziari degli anni fra le due guerre, e di inaugurare una nuova

cultura: quella dell'individualismo liberale e della democrazia sociale" (Garland, 2004, p. 182). A fronte di settori dei sistemi di welfare state che si sono rivolti alla generalità dei cittadini, vi sono state anche forme di individualizzazione e di contrattualismo, pur tese a garantire i diritti. Inoltre il sistema di welfare beveridgiano si è caratterizzato per essere diventato nel tempo il territorio dei funzionari pubblici, dei tecnici, dei professionisti esperti.

Anche le strategie del *penal-welfare system* si sviluppano molto su una concezione individualistica, sia della pena che dell'intervento di questi tecnici e professionisti, per cui le riforme sociali, il cambiamento e la ricostruzione della società sono stati istituzionalmente e discorsivamente separati dal fine della correzione dell'individuo. In una valutazione di processo, di lungo periodo, si può affermare che programmi di riforma e miglioramento sociale sono rimasti sullo sfondo, o comunque in secondo piano, rispetto a metodologie, tecniche di presa in carico individuale. (Garland, 1985, 2004). Soprattutto alle origini del *penal-welfare system*, che come si è visto sono contrassegnate da una concezione scientifica di matrice individualistico-antropologica legata a competenze di tipo medico, l'identificazione dei devianti avviene in base alla loro "patologia" individuale: quella che colpisce persone per le quali fallisce la deterrenza del sistema delle pene. Questo fallimento non è visto cioè come un fallimento del sistema penale, ma dovuto ai problemi, alle difficoltà dell'individuo. Le istituzioni quindi mirano ad impegnarsi sul cambiamento dell'individuo, piuttosto che a interrogarsi sui principi politici ispiratori delle loro pratiche. La conseguenza di questa visione è che al centro c'è l'idea di dare aiuto a cittadini che hanno delle carenze, mentre non c'è riferimento all'opportunità, alla necessità di operare per trasformazioni politiche, né ci si interroga sull'estensione del controllo sociale da parte dello Stato. Al centro c'è "un dovere (...) apolitico, di aiutare coloro che la scienza moderna ha riconosciuto come bisognosi di aiuto e controllo" (Garland, 1985, p. 250, trad. mia).

Alle origini del *penal-welfare system*, peraltro, è presente anche un dovere morale, sentito e fatto proprio dalla filantropia, poi sempre più assunto anche dallo Stato. "Vi è quindi un'alleanza nel campo sociale e nel campo penale, tra Stato e volontariato" (Idem), che nel tempo cambia ed evolve: gli interventi non hanno solo un'ispirazione ed un significato filantropico, l'aiuto alla persona assume sempre più un carattere di professione, che entra e si consolida anche nel campo penale. In esso, infatti, trovano spazio professioni come il servizio sociale, diverse da quelle medico-psichiatriche che avevano prevalso nella prima concezione dell'ideale riabilitativo alla base del *penal-welfare system*,

che svolgono il loro ruolo non in termini di attività di moralizzazione delle classi, ma come fornitura di un'attività di supporto attuato mediante una "competenza esperta" (Garland, 1985, 2004). Approfondiremo il tema delle professioni di aiuto nel welfare e nel *penal-welfare system* nei capitoli successivi, qui ci limitiamo a mettere in evidenza che di tali professioni e della relativa competenza esperta, il servizio sociale (*social work*) in alcuni paesi europei, come ad esempio l'Inghilterra, inizia ad essere impiegato nel campo penale, in particolare nella *probation*, già nel primo decennio del '900.

Attraverso il *penal-welfare system*, che si integra con il welfare state, quindi, le agenzie del penale e del sociale assumono funzioni di controllo sociale intervenendo quando vi sono fallimenti individuali, utilizzati dalle stesse come punti di ingresso nelle reti primarie della persona, a partire dalle famiglie; ciò avviene in un modo diverso, più sottile – professionale, appunto - rispetto al "salvataggio" filantropico. Agenzie del penale e del sociale intervengono adottando una strategia che non viola l'ideologia liberale, né i principi di eguaglianza, che non è quella di uno Stato totalitario. Diversamente, certe categorie di persone sono identificate come destinatarie di interventi in quanto portatrici di bisogni, di carenze e quindi affidate ad una serie di agenzie educative, di sicurezza sociale, di supporto. Dunque i fallimenti e i deficit individuali vengono a far parte non soltanto della sfera politico-giudiziaria ma anche e soprattutto di quella tecnico-amministrativa. Vi è quindi, nell'intreccio tra welfare state e *penal-welfare system*, una corrispondente interpenetrazione tra politiche sociali e penali, che vede un'estensione delle strategie di intervento non espresse nei modi tradizionali della legge penale, che implicherebbe ad esempio il considerare numerose irregolarità minori semplicemente come crimini da punire, né vi è un intervento rappresentabile come quello di uno Stato totalitario in cui l'apparato dello Stato interviene costantemente nelle vite delle persone.

Le strategie del welfare e del *penal-welfare system*, invece, funzionano entrambe definendo "una serie di aspettative normative e *standards*, al tempo stesso istituendo una serie di *authorities* e corpi esperti che assicurino che tali norme siano rispettate" (Garland, 1985, p. 251, trad. mia). Tali requisiti normativi riguardano anche, ma non esclusivamente, quei comportamenti individuali devianti che violano le norme penali e quindi non sono stabiliti solo per legge, ma anche attraverso agenzie come la scuola, gli enti locali, le autorità per la salute, le agenzie per il collocamento lavorativo, eccetera. A carico di famiglie e individui è posto l'onere di riconoscere tali norme, siano esse penali o non, ed attenervisi; chi non riesce a fare questo esprime la propria inadeguatezza, il fallimento nel soddisfare i requisiti richiesti, il proprio comportamento deviante, e al tempo

stesso acquisisce crediti per divenire destinatario di interventi. È dunque attraverso i fallimenti, i deficit, i bisogni di individui e famiglie che "lo Stato e i poteri pubblici trovano i mezzi e la ragione di intervenire" (Idem).

3. Il concetto sociologico di controllo sociale: alcuni riferimenti teorici per comprenderne la sua ridefinizione nel welfare e nel *penal-welfare system*

L'ottica che abbiamo appena descritto, comune alle strategie del welfare e del *penal-welfare system* vede la devianza, fondamentale, come un deficit individuale, in termini che appaiono molto simili a quelli dello struttural-funzionalismo, in particolare di Parsons, autore che presenta la società come un universo basato sul consenso attorno ad un sistema di valori, che è il sistema sociale, che si riproduce con la socializzazione; conseguentemente il controllo sociale viene visto dal sociologo americano "esclusivamente come l'insieme dei meccanismi attraverso cui la società reagisce alla devianza (...). I meccanismi di controllo sociale sono quei processi di tipo giuridico-penale, medico e psicologico che una società mette in moto in presenza di fenomeni di devianza per eliminarli o quantomeno controllarli" (Santoro, 1998, p. 29).

Parsons si pone in antitesi alla Scuola di Chicago, la quale non adotta un approccio individualista, ma al contrario, pluralista: il processo di controllo sociale, secondo i *Chicagoans* - Mead in particolare -, è quello di costruzione del sé attraverso l'assunzione della prospettiva dell'altro, per cui la tensione verso lo sviluppo della nostra individualità "ci spinge (...), anzitutto all'interno del processo educativo e di formazione della personalità, ad assumere il punto di vista dell'altro" (Melossi, 2002, p. 136). L'interazione, lo scambio interattivo - che nella vita di una persona avviene dapprima con i genitori, poi all'interno di altre situazioni e interazioni non solo faccia a faccia, ma anche generalizzate e standardizzate, come nel caso dei mass media - sono dunque fondamentali: il processo di controllo sociale è quello che porta alla fissazione di significati degli oggetti di scambio, di comunicazione, in quanto c'è una prassi sociale al cui interno quegli stessi significati si sono formati⁷. Discende da tale impostazione l'idea che l'intera struttura politico-giuridica si basa su processi di controllo sociale e l'unica possibilità per questa di essere efficace

⁷ Questa concezione verrà ripresa e sviluppata, parecchi anni dopo Mead e il primo periodo della Scuola di Chicago, dall'interazionismo simbolico di Blumer (1969) e sarà fondamentale per le teorie dell'etichettamento, che richiameremo di seguito.

dipende dalla sua capacità di influenzare la costruzione dei significati a livello sociale; tuttavia, la distribuzione di possibilità di esercitare tale influenza è sempre più ridotta e centralizzata. L'elemento delle teorie dei *Chicagoans* da sottolineare, comunque, è lo spostamento di attenzione dagli elementi giuridico-coercitivi del controllo sociale a quelli di tipo comunicativo e consensuale: l'idea di poter costruire un'organizzazione della società solo sulla base degli strumenti del diritto e della politica è debole, occorre invece un processo di controllo sociale che si svolga al livello della cultura, della persuasione, del consenso appunto.

Questo è un punto cruciale, che segna un'importante distinzione tra una concezione del controllo sociale come processo costitutivo dell'ordine sociale fondato sull'interazione e sui processi comunicativi e un'idea secondo la quale esso, fondamentalmente e principalmente, "costituisce una risposta della società a fenomeni di devianza" (Ibidem, p. 167). Questa seconda concezione è quella degli struttural-funzionalisti, dei quali, dopo Parsons, Merton rappresenta una delle voci più e importanti ed autorevoli; di questo autore qui ci limitiamo a ricordare l'accento posto sul tema del raggiungimento delle mete sociali, in particolare quella del successo, che può essere perseguito anche con mezzi illegittimi, motivo per cui esistono nella società due freni utili per salvaguardare l'uso di mezzi legittimi: la morale e il diritto, che "corrispondono, grosso modo, a ciò che i sociologi definiscono controllo sociale informale e formale" (Ibidem, p. 171).

La messa in discussione della visione struttural-funzionalista del controllo sociale, ad opera dei teorici dell'etichettamento, che sono in continuità con la tradizione della Scuola di Chicago (vengono infatti definiti in letteratura *Neo-Chicagoans*) segna una fase storica molto importante, in cui c'è un vero e proprio capovolgimento di prospettiva: lo sguardo dello studioso passa dalla devianza al controllo sociale, dal comportamento deviante alla reazione sociale ad esso, dall'individuo che viene punito a chi punisce. Secondo tale prospettiva occorre considerare che la possibilità che "le influenze che regolano la amministrazione della penalità non siano semplicemente la valutazione dell'azione del reo, secondo il mito illuminista della giustizia penale "bocca della legge", ma siano anche altre, di natura economica, politica o culturale" (Melossi, 2002, p. 185). La devianza dev'essere ricondotta quindi ai fenomeni da spiegare sociologicamente. Essa viene considerata, principalmente, come un fenomeno che non costituisce una qualità della persona o del suo agire, ma una qualità della situazione della persona per come viene descritta, rappresentata. Conseguentemente a questa visione della devianza c'è una ridefinizione del controllo sociale. Pur recuperando una visione, comune ai primi

Chicagoans, del controllo sociale come processo "attivo", che contribuisce a costituire l'identità personale, e che è rivolto alla realizzazione di fini e valori, i teorici dell'etichettamento, con Matza in particolare, non vedono il controllo sociale come una caratteristica intrinseca al funzionamento della società (secondo la visione di Mead, ad esempio), ma, accogliendo una delle tesi di Parsons, lo caratterizzano prevalentemente come attività istituzionale, per cui ci sono dei poteri che si appropriano del controllo sociale e lo ridefiniscono.

Il riassunto di Taylor, Walton e Young (1975) di tre punti fondamentali della teoria dell'etichettamento è particolarmente importante per la trattazione del tema del controllo sociale e per l'inquadramento di punti nodali della nostra ricerca. Il primo punto è che vengono definite devianti quelle attività e quelle persone che sono percepite come tali; sono in particolare le agenzie del controllo sociale (formale o informale) a percepire cosa e chi è deviante e chi non lo è. Un secondo aspetto riguarda il fatto che è lo stesso controllo sociale a indurre alla devianza, cioè c'è un'interazione tra controllato e controllore che arriva a trasformare l'identità del deviante, che finisce per considerarsi tale. Infine, c'è l'idea "forse sostenuta più dagli etnometodologi che dai seguaci della teoria dell'etichettamento, che non vi potrebbe essere devianza in assenza di controllo sociale. La stessa esistenza di istituti preposti al controllo sociale, siano essi di tipo giudiziario, medico, terapeutico o assistenziale, produce la rilevazione dei fenomeni di devianza, anche da un punto di vista meramente statistico" (Taylor, Walton, Young, 1975, cit. in Melossi, 2002, p. 187). Su quest'ultimo punto ricordiamo in particolare i lavori di Lemert, uno dei teorici dell'etichettamento che studia fenomeni come l'alcolismo e la malattia mentale, mettendo fra l'altro in luce come la certificazione di un'etichetta, attraverso una diagnosi, venga a coincidere con la malattia intesa come devianza.

Le tesi dei teorici dell'etichettamento e le tendenze ad esse correlate rappresentano uno dei filoni di pensiero che ispireranno la messa in discussione dell'ideale riabilitativo e delle strutture che operano in base a suoi principi, oltre alla critica ad un potere politico che, seguendo ancora Matza (1976), attraverso il bando, lo stigma, l'ufficializzazione della devianza, svolge una funzione di amministrazione della stessa e di controllo sociale. Melossi ricorda che Matza ha posizioni simili a quelle di Foucault, quando sostiene che con l'imposizione del bando si dà, attraverso il carcere, la polizia, la schedatura dei "criminali", la possibilità di attuare il controllo sociale. L'autore francese parlerà della "trasformazione dell' "illegalismo", cioè di un comportamento irregolare, illegale, che sfugge completamente a chi ha il potere politico, nella più controllabile "delinquenza" ". (Ibidem,

p. 196). È, questa, la visione foucaultiana del controllo disciplinare, studiata con riferimento a istituzioni di natura penale (come il riformatorio francese di Mettray, aperto nella prima metà dell'800, di cui si parla in *Sorvegliare e punire*), basata su tecnologie coercitive: si trasforma colui che commette l'illegalismo in delinquente e lo si controlla con il carcere, tramite la disciplina, l'autodisciplina, l'autocontrollo. Le sanzioni penali, la prigione in particolare, secondo Foucault, hanno una loro utilità, non perché eliminano le infrazioni e la devianza, ma proprio perché hanno una funzione di disciplina della (e per la) società. Bisognerebbe presupporre, pertanto, che le sanzioni penali e il carcere, nell'ottica foucaultiana, "mirino non tanto a rendere docili coloro che sono pronti a violare le leggi, ma che tendano a organizzare la trasgressione delle leggi in una tattica di assoggettamento. La penalità sarebbe allora un modo per gestire gli illegalismi; di segnare i limiti della tolleranza" (Foucault, 1976, p. 300). La pena quindi serve per segnare confini nella società, confini che sono fondamentalmente di natura morale.

La ridefinizione di confini morali è un tema centrale: esso è alla base delle trasformazioni della pena nella società ed integra, ampliandole, le prospettive di quelle teorie - di matrice marxista in particolare - che enfatizzano il nesso tra mutamenti economici e penali. Gli stessi Rusche e Kirchheimer, che abbiamo già citato, interpretavano tale nesso non soltanto facendo riferimento a fattori economici e legati al mercato del lavoro, ma anche "come rapporto mediato da forme di allarme sociale che accompagnano periodi di crisi e di ridefinizione dei "confini morali" della società" (Melossi, 1998, p. 433). In quest'ottica, i periodi di crisi come quello relativo al welfare state, di cui si è detto nel precedente capitolo, legati anche a fattori economici, sono caratterizzati altresì da una *definizione* della crisi stessa, che per avere successo e quindi per essere diffusamente riconosciuta come preponderante, "può essere espressa sia attraverso una retorica dell'economia (abituamente collegata a discorsi che richiamano la popolazione alla necessità di contenere abitudini di vita troppo costose, o troppo dimentiche dell'etica del lavoro) che attraverso una retorica che enfatizzi il comportamento deviante e sinanco criminale degli strati inferiori di tale popolazione" (Idem). Con un'efficace espressione Melossi, riferendosi fra le altre alle impostazioni teoriche di Durkheim, ha definito la pena come "gazzetta della moralità" (Idem).

Argomentazioni di tipo morale saranno riprese dai filoni neoclassici, che, nella critica al modello riabilitativo degli anni '70 del XX secolo, sostengono che le misure punitive, opposte a quelle a carattere rieducativo, possono costituire una risposta appropriata al crimine; si pone l'accento, fra l'altro, sulle attività svolte con persone detenute o in

regime alternativo al carcere nell'ottica dell'aiuto e del supporto, più che del "trattamento". Filoni neoclassici ispireranno anche una prospettiva di approccio alla devianza e, di conseguenza, alle politiche penali, che fa leva sulla scelta razionale dell'essere umano, che agisce sulla base di valutazioni in termini di opportunità e costi-benefici, di derivazione economica⁸.

Sottolineiamo quindi che la retorica dell'economia e quella della morale si completano a vicenda; ciò avviene, in modo particolarmente evidente nella fase storica attuale, per la definizione sia della penalità che del controllo sociale che attraverso di essa si realizza. La moralità, come vedremo meglio più avanti, sembra assumere oggi un peso preponderante, soprattutto nella selezione dei comportamenti e delle persone da controllare.

Nel paragrafo successivo proseguiremo l'analisi del concetto di controllo sociale, concentrandoci su recenti studi sullo stesso, di Garland (ma non solo), che riprenderemo al fine di specificare le domande di ricerca.

4. La "cultura del controllo" nella tarda modernità

Nel capitolo precedente abbiamo illustrato come, nell'intreccio tra politiche sociali e penali, il Trentennio glorioso 1945-75 corrisponda, nei paesi anglosassoni, ad un'espansione e ad una crescita di fiducia in quell'ideale riabilitativo che fonda il *penal-welfare system*; e come invece, nel periodo successivo, vi siano critiche a quello stesso ideale, fondate su riferimenti teorici ben definiti. Abbiamo cercato di evidenziare nei paragrafi precedenti come le visioni e le diverse elaborazioni del concetto di controllo sociale facciano parte dei processi che hanno caratterizzato il welfare state e il *penal-welfare system*. Intendiamo ora soffermarci, sempre attraverso la "lente d'ingrandimento" del concetto di controllo sociale, su come le logiche e le strategie del *penal-welfare system* siano state progressivamente, fino ai giorni nostri, modificate, ridirezionate, in parte limitate e contraddette.

Si vedrà, in particolare, come le critiche all'ideale riabilitativo di matrice libertaria - come quelle foucoltiane e dei teorici dell'etichettamento - che ponevano l'enfasi sugli

⁸ Per una disamina delle diverse prospettive che aprono la via a politiche penali che escludono responsabilità collettive, sociali e istituzionali rispetto alla devianza e al crimine, si veda la rassegna di Prina (2003) su: "prospettiva della predisposizione genetica, prospettiva delle carenze e delle fragilità psicologiche ed emotive, prospettiva della scelta razionale" (Ibidem, p. 79-92).

effetti negativi del disciplinamento delle istituzioni penitenziarie, siano state soppiantate a partire dalla fine del XX secolo, da critiche opposte di natura reazionaria e neoconservatrice, fortemente connotate dal ripristino di vocabolari punitivi e repressivi pre-moderni.

A tal fine riprendiamo innanzitutto il contributo di Garland sulla "cultura del controllo" (2004), interrogandoci sulla tesi, proposta da questo autore con riferimento ai contesti di Gran Bretagna e USA, del progressivo passaggio da un sistema finalizzato principalmente a garantire il benessere sociale, ad un modello in cui "l'interesse dominante consiste nell'incrementare efficacemente il controllo sociale" (Garland, 2004, p. 291) ed in cui vi è stato un costante impoverimento della protezione sociale, quindi delle risorse destinate alle fasce di popolazione più deboli; ci soffermeremo quindi su questo processo, il cui esito, secondo diversi autori (Wacquant, 1998, 2000; De Giorgi, 2002; Melossi, 2002; Palidda, 2009; Prina, 2003) è stato quello della messa in atto, in alcuni casi, di pratiche di policy discriminatorie, finalizzate alla segregazione e all'incarcerazione dei più svantaggiati. Attraverso la nostra ricerca ci interessa verificare se anche in Italia si abbiano tendenze simili a quelle evidenziate dagli autori appena citati e, in tal caso, che conseguenze esse abbiano per i professionisti dell'aiuto all'interno del *penal-welfare system*, in particolare per gli assistenti sociali che operano nel settore penitenziario.

Prima di specificare meglio le nostre domande di ricerca, occorre riprendere la contestualizzazione storica e politica della tematica del controllo sociale, ricordando come gli anni '80 del XX secolo vedono l'affermarsi, in Gran Bretagna e USA, di politiche conservatrici di stampo neoliberista, che hanno di fatto rovesciato la tradizione welfarista tesa a garantire uguaglianza, sicurezza e giustizia sociale. Deregolamentazione, esaltazione del mercato, fiducia cieca nella competizione sono stati alcuni degli obiettivi fondamentali delle politiche dell'era tatcheriana-reaganiana, perseguiti con provvedimenti di legge che hanno introdotto privatizzazioni nel settore pubblico, limitato l'influenza dei sindacati, ridotto le prestazioni del welfare. Sono state molto diminuite le aliquote fiscali "e il conseguente deficit ha provocato ulteriori tagli alla spesa sociale. La conseguenza è stata un inasprimento delle disuguaglianze e un meccanismo asimmetrico (...) che, da un lato, spronava i ricchi a lavorare consentendo loro di accumulare sempre maggiori ricchezze e, dall'altro, costringeva i poveri a lavorare per far fronte ad una situazione di indigenza sempre più grave" (Garland, 2004, p. 190).

Alle politiche neoliberiste si affiancano visioni culturali neoconservatrici, caratterizzate da una forte connotazione morale. Temi come quello della tradizione, di un ordine fondato

su autorità e gerarchia sono tipici del neoconservatorismo della tarda modernità, che ha trovato sostegno anche da settori del mondo intellettuale. In antitesi con gli ideali liberali e libertari degli anni '60 del XX secolo, ritenuti responsabili di danni e degrado nella società, il neoconservatorismo sostiene la necessità di un consenso morale su imperativi come il ripristino dei valori della famiglia, la condanna di un'etica sessuale troppo aperta e moderna, l'esaltazione della responsabilità individuale. Si diffondono, conseguentemente, istanze di "un ritorno a una società, più ordinata, più disciplinata e controllata" (Ibidem, p. 191).

In quest'ottica l'origine dei comportamenti devianti non viene vista e ricercata in fattori insiti nella società, relativi a povertà materiali e privazioni, ma prevalentemente nelle caratteristiche individuali, anche di natura morale: come scrive Murray, politologo che ha elaborato le politiche reaganiane, "si diviene criminali non a causa delle privazioni materiali [*deprived*] caratteristiche di una società ineguale, ma per carenze mentali e morali [*depraved*]. (Murray, cit. in Wacquant, 2000, p. 16). È, questa, una concezione che implica una profonda ridefinizione, nel periodo successivo all' "età dell'oro" del welfare, dell'intreccio tra politiche sociali e penali. Le politiche sociali americane e britanniche nell'era post-keynesiana, come scrive Lawrence Mead, ispiratore delle riforme britanniche del periodo neoconservatore, "hanno progressivamente abbandonato l'obiettivo di riformare la società per concentrarsi sul controllo e la supervisione della vita dei poveri. Le ragioni di tale mutamento di prospettiva sono da ricercare non solo nella maggiore influenza esercitata (...) dalle correnti conservatrici, ma anche nella perdita di plausibilità delle spiegazioni strutturali della povertà. Se la povertà è dovuta più ai comportamenti dei poveri che alle barriere sociali, allora si dovranno cambiare i comportamenti e non la società" (Lawrence Mead, Ibidem, p. 32). Le politiche sociali di lotta alla povertà non agiscono cercando di ridurre i deficit di reddito e di qualificazione (formativa, lavorativa, eccetera) di cui soffrirebbero le classi più svantaggiate a causa delle particolari condizioni del loro ambiente sociale, ma utilizzano programmi paternalistici, che puntano sugli obblighi: i poveri non necessitano tanto di aiuto, ma di una solida strutturazione, raggiungibile attraverso definite norme di comportamento, che è compito dello Stato far rispettare, anche attraverso la previsione di sanzioni. Questo paternalismo è, dunque, anche punitivo e vede un'interpenetrazione tra il settore sociale e quello penale che è molto diversa da quella della fase di massima espansione dei sistemi di welfare, nella quale le istituzioni penitenziarie, carcere in primis, operano in concerto con gli organismi volti a dare "assistenza" attraverso un meccanismo in cui "la logica panottica e punitiva

del campo penale" (Ibidem, p. 72) tende a contaminare e ridefinire obiettivi, dispositivi, interventi dell'assistenza sociale. Negli USA riforme anche successive al periodo reaganiano - come quella del welfare attuata nel 1996 del governo Clinton - hanno subordinato il diritto a ricevere determinate prestazioni a precisi obblighi, in particolare quello al lavoro, ma soprattutto hanno "sottomesso i destinatari delle sovvenzioni pubbliche a una schedatura invasiva, stabilendo uno stretto controllo dei loro comportamenti - in materia di istruzione, lavoro, droghe e sessualità - passibile di traduzione in sanzioni amministrative o penali" (Idem). Procedimenti simili sono stati adottati anche in Europa; in un paese come la Francia, ad esempio, "la Direzione della prevenzione e dell'intervento sociale ha messo a punto un servizio supplementare che permette di tracciare "tipologie" degli individui e dei nuclei familiari assistiti, a partire dalle valutazioni soggettive espresse dagli operatori sociali a proposito di indicatori quali "difficoltà psicologiche", "condizioni di dipendenza" (espresse o individuate), "problemi nella vita quotidiana" o "difficoltà di integrazione sociale" " (Ibidem, p. 89); fin dagli anni '90 del XX secolo in Francia si ha quindi una connessione a livello dipartimentale degli schedari sociali a cui corrisponde a livello nazionale la creazione di uno schedario su contravvenzioni, delitti e crimini. Tutti questi sono elementi di una diffusa intensificazione della sorveglianza informatizzata delle popolazioni precarizzate, che è presente non solo negli Stati Uniti. Si prospetta, come passaggio ulteriore di tale intensificazione di forme di controllo invasive, la connessione degli schedari sociali e polizieschi (Idem).

Da quanto detto finora è evidente che vi sono, in modo marcato in USA e Gran Bretagna (ma non solo in questi paesi, come si è appena visto), forti istanze di ordine e di un maggiore controllo sociale; esse però appaiono in contraddizione con i meccanismi di *deregulation* di ampliamento del libero mercato, molto enfatizzati nelle visioni neoliberiste anglosassoni, rivendicate soprattutto dalle imprese. Le politiche, quindi, hanno espresso questo contrasto, rivelando oltretutto che la richiesta di più controllo sociale non era generalizzata, ma relativa a specifici gruppi e comportamenti, per cui mentre le persone benestanti "potevano continuare a godere delle libertà personali e a professare l'individualismo morale, anzi a goderne in misura maggiore grazie all'allargamento del mercato" (Idem), le classi sociali più povere dovevano essere più disciplinate.

C'è dunque una selezione dei comportamenti da controllare, che avviene secondo criteri economici e di natura morale. Il criterio del possesso di mezzi economici, pur non essendo l'unico, è e rimane un fattore fondamentale di diversa valutazione su comportamenti oggettivamente identici o simili, quindi di discriminazione. Le politiche

degli anni Ottanta del XX secolo attuate in Gran Bretagna e USA hanno avvantaggiato alcune classi sociali rispetto ad altre, ovvero quelle medie e medio-alte a discapito dei settori più deboli della popolazione, che sono stati penalizzati soprattutto da una situazione di cronica disoccupazione – che oltretutto, al termine dei mandati di Reagan e Thatcher si è tradotta in una crescita della spesa pubblica - (Garland, 2004). A ciò occorre aggiungere, che nonostante notevoli tagli di spesa in alcuni settori, nella crisi del welfare state, “i programmi di welfare a vantaggio soprattutto delle classi medie – mutui agevolati, previdenza sociale, allentamento della pressione fiscale, sussidi per lo studio – hanno continuato ad essere largamente finanziati” (Ibidem, p. 191-192). Tutto questo ha avuto dei costi sociali: la criminalità e la violenza si sono rivelati essere rischi endemici in una società deregolamentata, nella quale il prezzo delle nuove libertà di mercato è quello dell’aumento di fasce di popolazione marginalizzate. Si è diffuso un clima di insicurezza all’interno di una società tardo moderna estremamente complessa, in cui la convivenza con le differenze richiede che i problemi di ordine sociale siano affrontati attraverso un reticolo di istituzioni pubbliche, del privato (sociale e non), in grado, secondo un’ottica durkheimiana, di creare solidarietà, coesione sociale, regole morali. L’enfasi sul mercato può certamente essere utile a determinare la crescita economica “ma non può certo imporre freni di carattere morale, né promuovere l’integrazione sociale o un senso di appartenenza” (Ibidem, p. 192). La differenza, pertanto, diventa fonte di tensioni, di contestazioni, di scarsa tolleranza nei confronti di alcune persone e determinati comportamenti, elementi che hanno portato ad attivare politiche di controllo sociale altamente coercitive, in cui l’uso del carcere si fa sempre più massiccio: Garland, ne *La cultura del controllo*, parla infatti di “reinvenzione del carcere”. Ciò avviene nell’ambito di una generale ridefinizione del ruolo dello Stato che, un po’ ovunque in Occidente, tende a ritirarsi dal suo intervento in economia, affermando l’esigenza della riduzione del suo ruolo sociale, mentre al tempo stesso realizza un ampliamento, nel segno di un progressivo inasprimento, del suo intervento penale. Non solo negli USA, ma anche in Europa, infatti, si registrano forme di controllo in cui c’è “la tentazione di appoggiarsi sulle istituzioni giudiziarie e penitenziarie per ovviare all’insicurezza sociale generata dall’imposizione della precarietà salariale e dalla contestuale contrazione delle garanzie sociali”. (Wacquant, 2000, p. 74).

I criteri per selezionare i comportamenti da controllare coercitivamente e quindi da reprimere sono diversi. Fondamentale è senz’altro quello, richiamato in precedenza, relativo all’appartenenza alla classe sociale e quindi del possesso o meno di risorse. Esso è

integrato e completato da altri criteri, individuati nella letteratura sociologica sul controllo sociale; tra quelli definiti da Prina (2003) ricordiamo: la visibilità di alcuni comportamenti, cioè il fatto che una serie di illegalismi avvengano in luoghi aperti (è, questo, il tema della microcriminalità); l'eccezionalità di un fatto, che assume carattere di "mostruosità", con una forte attenzione mediatica, come nel caso dei serial killer; la ribellione/irriducibilità politica dimostrata da forme di protesta come quella delle *banlieues* francesi; l'appartenenza alla categoria degli immigrati stranieri; l'indisponibilità al ravvedimento, con particolare riferimento al settore delle dipendenze, "da sempre segnato dalla commistione di elementi di valutazione oggettiva dei fatti e valutazione morale degli atteggiamenti" (Ibidem, p. 71) delle persone. Torneremo su queste ultime due "categorie", quella degli stranieri e dei tossicodipendenti, nel paragrafo sul caso italiano.

5. Declino dell'ideale riabilitativo e ridefinizione delle professioni di aiuto nel *penal-welfare system*. Specificazione delle domande di ricerca

Nel paragrafo precedente abbiamo ripercorso le tappe che hanno portato al declino dell'ideale riabilitativo, che nel contesto anglosassone è andato di pari passo con la crisi del welfare state. Soffermandoci ancora su quel contesto, evidenziamo come in esso si era registrato un sostegno da parte della classe media, più che delle fasce di popolazioni più povere, ad un sistema basato su conquiste sociali come il servizio sanitario nazionale e la previdenza sociale obbligatoria; quella stessa *middle class*, dotata di un certo livello d'istruzione, aveva sostenuto o comunque non aveva osteggiato "un approccio "civilizzato" verso la criminalità, che attribuiva maggior peso alle circostanze sociali anziché alle responsabilità individuali, ai trattamenti rieducativi anziché alla punizione in sé" (Garland, 2004, p. 257). C'è stata per un lungo periodo, nel Secondo Dopoguerra, un'alleanza tra la classe media e il *penal-welfare system*, quindi un consenso favorevole ad una politica penale basata su obiettivi di rieducazione, risocializzazione, di natura correzionalista, da raggiungere mediante il supporto di professioni e competenze esperte. Il lavoro di queste professioni, orientate principalmente all'aiuto degli autori di reato, non esposto alla visibilità e al giudizio dei mass media e dell'opinione pubblica, ma considerato come ambito strettamente tecnico dell'amministrazione della giustizia e della pena, aveva guadagnato spazio e raggiunto una sua stabilità. Con la crisi dell'ideale riabilitativo, fondamento del *penal-welfare system*, la buona relazione tra classe media e apparati del *penal welfarism* viene ad incrinarsi. Inizia quindi quel "declino della competenza esperta"

(Ibidem, p. 258), delle professioni che operano in ambito penitenziario per il reinserimento sociale degli autori di reato.

È un declino che in Gran Bretagna e USA si traduce in un maggiore investimento, da parte della politica sociale, su competenze di natura manageriale più che di tipo relazionale, orientate al supporto, all'aiuto, all'assistenza. Il *penal welfarism* subisce quindi una profonda trasformazione, nella quale sia il carcere che le misure alternative ad esso sono, principalmente e fundamentalmente, pene da scontare: le misure volte al reintegro, al reinserimento sociale, perdono la loro priorità a beneficio di misure più "punitive", di stretto monitoraggio e sorveglianza intensiva. Gli interventi rieducativi, quindi, sono volti più al controllo che all'aiuto, più al reato che alla persona-utente; se prima gli interventi "avevano come obiettivo la personalità individuale e le relazioni sociali, oggi si lavora sulle conseguenze del comportamento criminoso e sulle abitudini legate ad esso" (Garland, 2004, p. 290). Il reato diviene quindi "il problema" su cui concentrarsi e si lavora con il reo non tanto puntando sul miglioramento della sua autostima, sullo sviluppo della consapevolezza delle sue azioni, sull'indirizzarlo ai servizi, bensì accentuando l'imposizione di restrizioni, riducendo opportunità; tutto ciò al fine di produrre benefici sulle potenziali vittime future, ma al tempo stesso, con scarso interesse per i benefici dell'autore di reato.

La nostra ricerca ha al centro proprio questo declino dell'ideale riabilitativo e, conseguentemente, la ridefinizione della competenza esperta delle professioni di aiuto operanti nel settore penitenziario. Ci si chiede, come detto, se anche in Italia, come in USA e Gran Bretagna, si siano avuti processi simili a quelli insiti nella diffusione della cultura del controllo in USA e Gran Bretagna e, in tal caso, che conseguenze esse abbiano per i professionisti dell'aiuto all'interno del *penal-welfare system*, in particolare per gli assistenti sociali che operano nel settore penitenziario. Ci si chiede, in particolare, se anche in Italia, come avvenuto in USA e Gran Bretagna, secondo le tesi Garland (2004):

- i professionisti operanti nel settore penitenziario non sono riusciti ad opporre resistenza ai processi decisionali che hanno visto affiancarsi all'obiettivo dell'incremento di un efficace controllo sociale un costante impoverimento della protezione sociale, in particolare delle risorse destinate alle fasce di popolazione più deboli, soprattutto perché i professionisti stessi hanno perso influenza e forza come gruppo;

- è venuto a mancare proprio il sostegno dei professionisti dell'aiuto al *penal-welfare system*, anche a causa di un maggiore orientamento di questi stessi professionisti per

risposte punitive e tendenti all'istituzionalizzazione (Ibidem).

Accanto a questi interrogativi ripresi dall'opera di Garland, la ricerca ne propone un terzo, sulla base di analisi relative al contesto italiano che hanno messo in luce anche nel nostro paese l'ampliamento di fasce di esclusione da interventi socio-assistenziali e dalla partecipazione al mercato del lavoro (Wacquant, 2000; Pavarini, in Ciardiello, 2004) e la contemporanea presenza di scelte politiche che vanno nella direzione della cultura del controllo di Garland (Gatti, Melossi, in Ceretti, 2004; Buffa, 2009). Ci si interroga sull'esistenza di una condizione di *disagio* dei professionisti dell'aiuto (Pepino, in Ciardiello, 2004), specificatamente sugli assistenti sociali che operano nel settore penitenziario, dovuta alla percezione di lavorare per una "macchina" istituzionale che ha una funzione sociale poco condivisa dagli operatori stessi, per due ragioni fondamentali: perché l'istituzione stessa esprime una cultura organizzativa poco incline a vedere le persone-utenti come detentrici di risorse, spendibili per percorsi di cambiamento; perché essa tende ad alimentare un circolo vizioso tra criminalità, svantaggio sociale, criminalizzazione di alcune fasce più deboli. Queste ultime sono quelle più a rischio sia di commettere certe azioni criminali - per mancanza di strumenti e risorse finalizzate all'inclusione - sia di essere etichettate come devianti e criminali (Ibidem; Melossi, 2002).

Nel paragrafo conclusivo svolgeremo alcune riflessioni sulla specificità della realtà del nostro paese, quella in cui si è svolta la ricerca sul campo, al fine di contestualizzare in essa alcuni aspetti dell'analisi e dei relativi riferimenti teorici finora utilizzati.

6. Mutamenti della pena e del *penal-welfare system* nella postmodernità. Il caso italiano

Il presente lavoro non intende accettare in modo aprioristico tesi e conclusioni di ricerche sociologiche svolte in altri contesti, ma mira a mettere in luce la specificità del caso italiano, anche dei suoi percorsi storici, analizzati nel precedente capitolo, che hanno coinvolto welfare state e *penal-welfare system*, sfera sociale e sfera penale. Il nostro intento, in questa parte, è di vedere come in queste due sfere si sia venuto a ridefinire il ruolo dello Stato, che ha coinvolto in modo significativo le agenzie di controllo sociale, con un'accentuazione del ruolo penale rispetto a quello sociale.

La riduzione del ruolo sociale dello Stato (Wacquant, 1999) si avverte in Italia ed è

riconducibile a quelle tendenze che hanno visto, negli ultimi 20-25 anni del XX secolo, un rallentamento della crescita della spesa sociale, dimostrato anche da indicatori quantitativi, che ha determinato un processo di ridimensionamento del welfare, sul quale vi è ampia condivisione in letteratura. Abbiamo messo in evidenza queste tendenze nel capitolo precedente e dunque non vi ritorniamo; qui ci interessa descrivere se contestualmente ad esse vi siano indicatori di un ampliamento progressivo dell'intervento dello Stato in campo penale, con riferimento specifico al settore penitenziario.

A tal fine vi è una tendenza su cui, innanzitutto, occorre puntare l'attenzione: l'andamento dei tassi di detenzione⁹. In riferimento ad esso Melossi (1998) individua nell'Italia post-unitaria alcuni differenti periodi storici: dall'unità al 1880, arco temporale in cui il tasso cresce, secondo una tendenza che è comune, normale negli stati che si sono appena costituiti e che sono in fase di consolidamento; il periodo successivo al consolidamento, che arriva fino alla Prima Guerra Mondiale, nel quale c'è una tendenza di lungo periodo alla diminuzione; il periodo tra le due Guerre, che arriva fino all'epoca immediatamente successiva alla Liberazione, caratterizzato da agitazioni politiche, dalla nascita e dal radicamento del regime fascista, in cui vi è un aumento del tasso di carcerazione, che diventa particolarmente alto nel triennio 1943-46; l'era repubblicana, in cui inizia la tendenza al declino dei tassi di carcerazione, che raggiungono il livello più basso intorno al 1970; successivamente essi cominciano una graduale risalita e la crescita si accentua notevolmente negli anni '90 del XX secolo. Dati quantitativi confermano che quest'ultima tendenza evidenziata da Melossi prosegue nel primo decennio degli anni 2000.

I dati Eurostat, disponibili a partire proprio dagli anni '90, ci permettono una comparazione tra l'Italia e gli altri maggiori paesi europei in relazione agli anni più recenti. È possibile inoltre fare un raffronto tra questi dati e quelli degli Stati Uniti. Questo è particolarmente utile per la nostra ricerca, perché ci permette di mettere a confronto le realtà a cui si riferiscono molti degli studi considerati nelle premesse teoriche sul controllo sociale, in particolare quelli di Garland, con il contesto italiano, nel quale è stata realizzata la ricerca sul campo, con l'obiettivo di farne emergere le peculiarità. Come si vede dai dati della tabella 2.1, i livelli di carcerazione degli Stati Uniti sono notevolmente più elevati

⁹ Il tasso di detenzione, o tasso di popolazione carceraria, si ottiene dividendo il numero dei detenuti per il numero di abitanti del paese e moltiplicando il quoziente di tale divisione per 100.000.

rispetto a quelli europei: almeno 5 volte superiori, come nel caso dell'Inghilterra, che risulta essere il paese europeo con i tassi più alti e, se consideriamo la Germania, fino a 8 volte più elevati.

mese-anno	ITALY	ENG-WALES	FRANCE	GERMANY	USA
dic-92	83	90	84	71	501
dic-95	83	100	89	81	592
dic-98	84	126	87	96	655
dic-01	97	127	75	98	685
dic-04	96	141	91	98	725
dic-07	82	149	97	92	758
dic-10	112	153	102	88	730

Tabella 2.1 - Tassi di detenzione nei maggiori paesi europei e negli USA nel periodo 1992-2010.

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat e tratti da www.prison.org

Il grafico 2.1 mette in chiaro poi, anche visivamente, come la tendenza degli USA sia stata, dal 1992 al 2010, quella di un forte aumento del livello dei tassi di carcerazione, che risultano, nei diversi anni, molto lontani e da quelli dei paesi europei. Non appare pertanto riscontrabile in Italia e negli altri paesi europei considerati l'intensità di quell'espansione verticale del sistema carcere avvenuta negli USA, con una triplicazione della popolazione detenuta nell'ultimo decennio del XX secolo; un andamento, quest'ultimo, senza precedenti negli stati democratici (Wacquant, 2000). Spicca, peraltro, il dato di Inghilterra e Galles, che esprime tassi nettamente al di sopra di quelli degli altri paesi europei e che denota una rapida e notevole crescita dei tassi di detenzione; ciò sembra essere coerente con le citate tesi di Garland relative alla "reinvenzione del carcere" nel contesto britannico.

Va detto inoltre che, per quanto la traiettoria della crescita carceraria negli USA sia estrema e per molti aspetti eccezionale, vi sono studi che avvalorano l'ipotesi che essa sia meno unica di quanto molte analisi possano farci pensare. Non è infatti da sottovalutare la possibilità che, "se cause identiche producono le medesime conseguenze, con ogni probabilità le società dell'Europa occidentale produrranno situazioni analoghe (anche se meno pronunciate) dal momento che queste si avviano verso una gestione penale della povertà e della disuguaglianza, e chiedono ai propri sistemi carcerari non solo di ridurre la criminalità, ma anche di funzionare come dispositivi per la regolazione dei segmenti più dequalificati del mercato del lavoro e per il contegno di popolazioni considerate indegne

derelitte, indesiderabili” (Wacquant, 2002, p. 108).

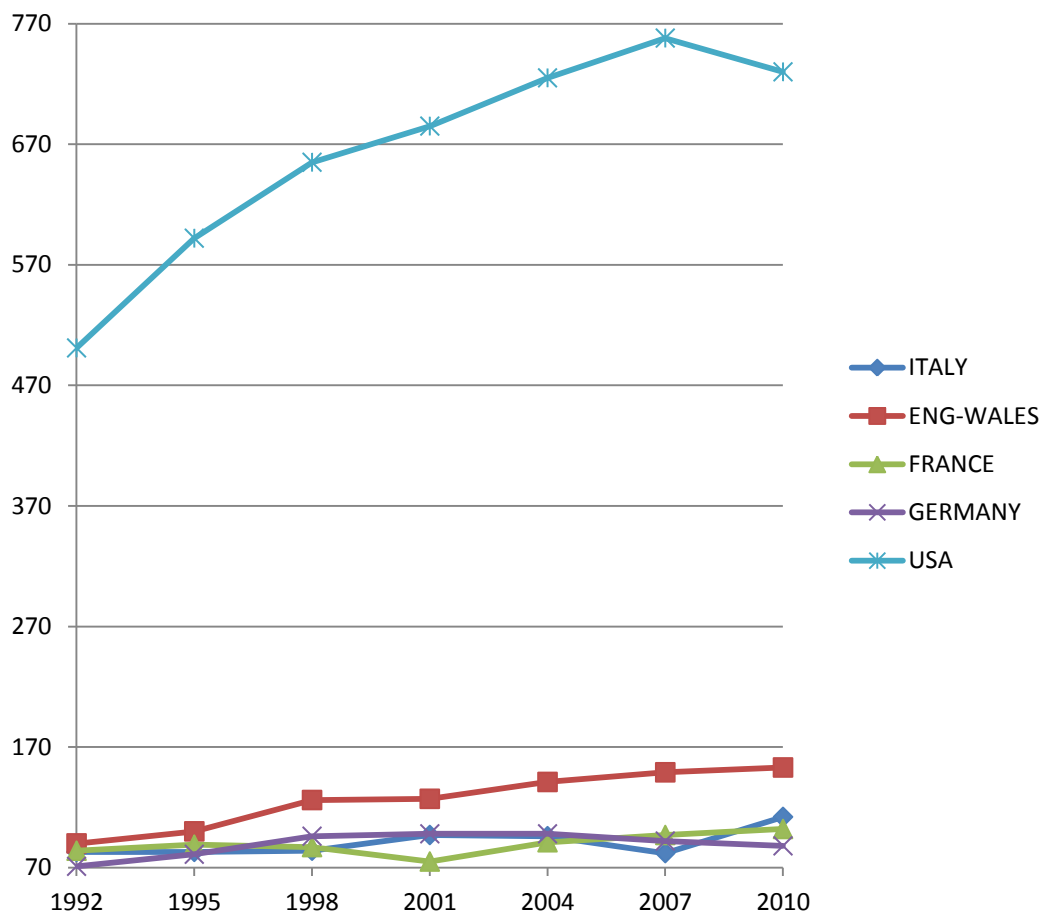


Grafico 2.1 - Tassi di detenzione nei maggiori paesi europei e negli USA nel periodo 1992-2010.

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat e www.prison.org

È possibile quindi affermare che è presente una tendenza all'incremento dei tassi di detenzione, estremamente forte negli USA (costante fino al 2008), meno rilevante nei maggiori paesi europei considerati, pur con l'Inghilterra che svetta sensibilmente. Al fine di dare rilievo alla specificità del caso italiano, risulta interessante mettere a fuoco più da vicino i dati sui maggiori paesi europei (tabella 2.1): in Italia c'è un aumento marcato del tasso di detenzione, che, a parte il dato del 2007, che però risente del provvedimento di indulto del 2006, cresce costantemente; inoltre, i tassi italiani si avvicinano sensibilmente a quelli dell'Inghilterra, cresciuti notevolmente soprattutto dopo il 2001, che sono i più elevati; nel 2010 il tasso italiano, che negli anni precedenti aveva subito diverse oscillazioni, raggiunge il livello massimo del periodo considerato e risulta sensibilmente più elevato di quello di Germania e Francia (si veda in proposito il grafico 2.2).

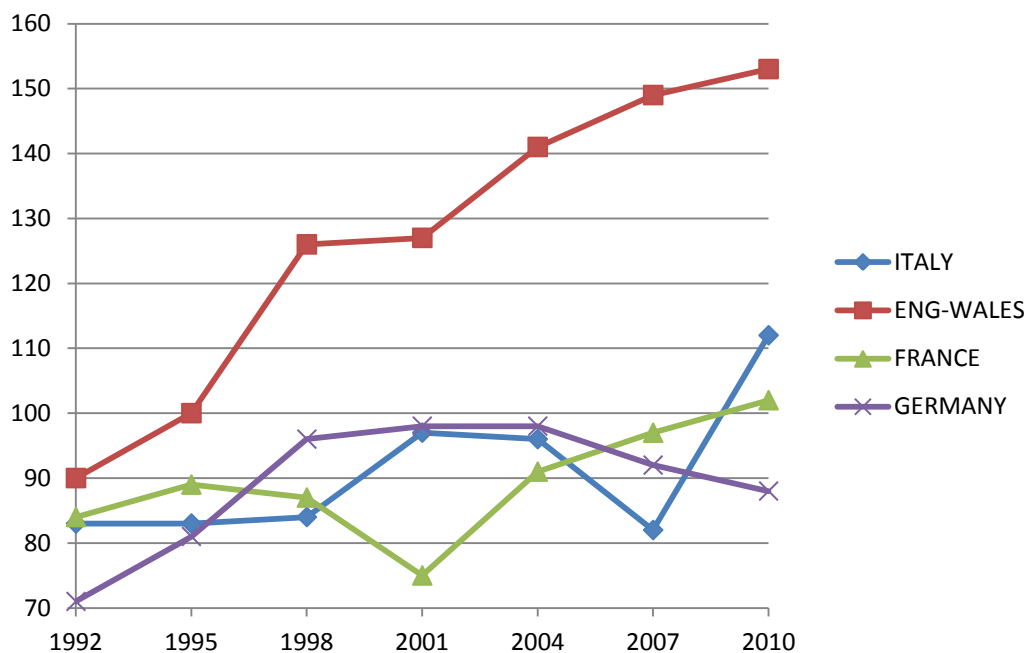


Grafico 2.2 - Tassi di detenzione nei maggiori paesi europei nel periodo 1992-2010.
Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

In Italia, quindi, vi è negli anni '90 del XX secolo e nel primo decennio degli anni 2000, un netto aumento dell'utilizzo del carcere come strumento della penalità, dato confermato anche dal crescente numero dei detenuti, che nel 2010 sale ai livelli più alti mai raggiunti prima, in tutta la storia repubblicana: secondo i dati ufficiali del Ministero della Giustizia, infatti, nella rilevazione fatta al 30.06.2010 i detenuti presenti erano 68258, numero che scende leggermente, a 67961, al 31.12.2010. Si tratta, soprattutto nel periodo successivo al 1998 (come evidenziato dal grafico 2.3, relativo al medesimo periodo preso in considerazione per i tassi di detenzione), di una crescita notevole, che non è costante, ma che nel periodo successivo all'indulto del 2006 prosegue ed è particolarmente evidente. Va anche detto che, parallelamente all'aumento delle detenzioni, crescono anche le misure alternative, che dunque aggiungono penalità a quella del carcere (non sostituendosi, cioè ad esso)¹⁰.

¹⁰ Riprenderemo nel dettaglio i dati sulle misure alternative nel 4° capitolo. Qui si ricorda, con riferimento al periodo considerato 1992-2010, che vi è una crescita significativa dell'insieme di tali misure (affidamento in prova, semilibertà, detenzione domiciliare): si passa da circa 7000 persone in misura alternativa nel 1992 al picco massimo di oltre 48000 del 2003, successivamente si ha un calo, anche a seguito dell'indulto del 2006, tuttavia il numero complessivo negli ultimi anni è risalito, attestandosi alla fine del 2010 ad una cifra superiore a 31000 (nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP)).

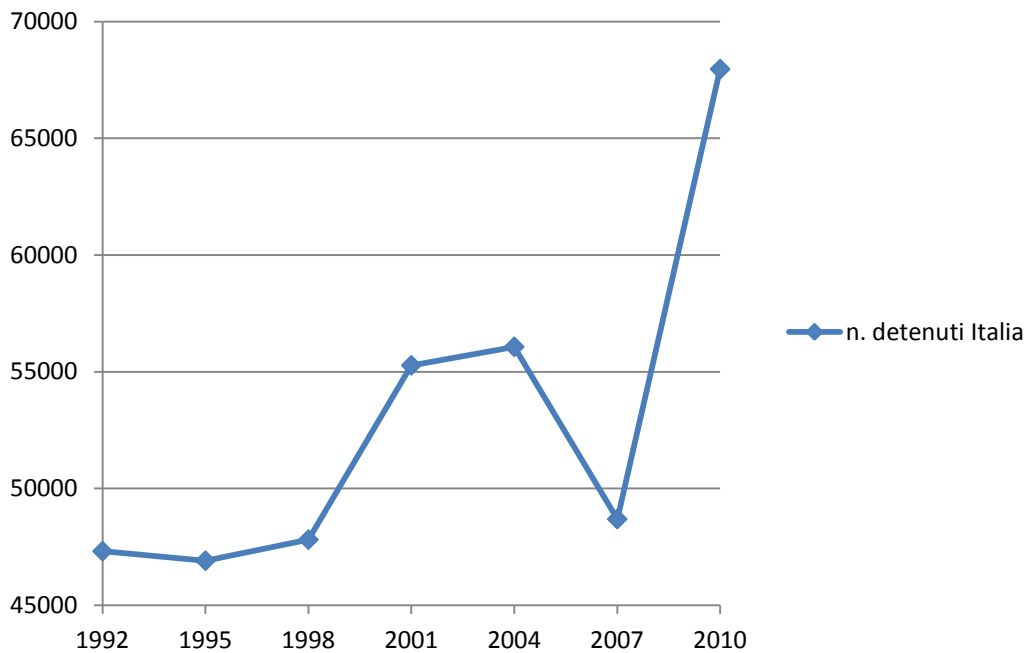


Grafico 2.3 - Numero dei detenuti in Italia nel periodo 1992-2010.
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP)

Nella letteratura sociologica era stato già notato, precedentemente agli anni del picco massimo del 2010, come in Italia, oltre che in altri paesi europei, la crescita accelerata del numero dei detenuti fosse "avvenuta (...) in corrispondenza all'avvio delle politiche di tagli ai già magri programmi di assistenza sociale e di "modernizzazione" del mercato del lavoro" (Wacquant, 2000, p. 103). Viene inoltre affermato che anche in Italia vi sono stati tentativi "di portare avanti un'agenda che è bene o male modellata su quella dei governi Reagan, Thatcher e poi la prima presidenza Bush" (Melossi, in Ceretti, 2004, p. 74). Anche nel nostro paese, in particolare, sono percepibili i paradigmi, come quelli illustrati da Garland, alternativi a quello dell'inclusione, come quello amico-nemico: c'è un diritto, in Italia, "che differenza fra noi e loro, fra i normali cittadini, destinatari della protezione legale dal crimine, e i criminali da neutralizzare con qualsiasi mezzo (...)" (Pulitanò, ibidem, p. 109). C'è in particolare un provvedimento che ha modificato l'ordinamento penitenziario, la legge n. 251/2005 (c.d. "ex Cirielli"), che ha reso più difficile l'accesso ai benefici penitenziari per i recidivi (oltre ad aver introdotto ipotesi di aggravamento obbligatorio della pena per gli stessi); si è avuta, quindi "da un lato, una sterzata verso un diritto penale d'autore, centrato sulla (presunta) pericolosità dei recidivi, con valenza simbolica di assicurazione e valenza pratica (...) di aumento della cancerizzazione dei già

sommersi; dall'altro lato (...) l'organizzazione legale dell'impunità per i già salvati, che continueranno ad essere salvati" (Idem).

Provvedimenti come la legge "ex-Cirielli", che introducono maggiori difficoltà nella concessione di misure alternative, rientrano tra quei di fattori di aumento della penalità, in particolare della criminalità punita, cioè del numero di persone che scontano una pena definitiva (Fossa, Gatti, 2011), fattori che hanno inciso sull'aumento della popolazione penitenziaria in Italia. Altri fattori strettamente legati a questo aumento della penalità, che influenzano i livelli di carcerazione, sono: il declino della concessione dell'istituto della sospensione condizionale della pena (che evita alla persona condannata l'ingresso in carcere per un certo periodo, trascorso il quale senza altri delitti, il reato si estingue); la maggiore propensione a punire i rei da parte della magistratura giudicante. Quest'ultimo fattore appare particolarmente rilevante e rimanda al tema della cultura (giuridica e non solo) della magistratura, anche di quella di sorveglianza, più direttamente coinvolta nel sistema penitenziario, che è stato oggetto di ricerche specifiche (Quassoli, 1999; Torrente, 2010). Inoltre, l'approvazione di alcune leggi pare aver generato "nuovi effetti inflattivi per quanto riguarda il carcere" (Fossa, Gatti, 2011), in particolare per determinati gruppi sociali, quelli con maggiori carenze di risorse, specialmente gli stranieri e i tossicodipendenti (Idem). A proposito di queste due categorie citiamo due provvedimenti: la legge n. 189/2002 (c.d. "Bossi-Fini"), che attua politiche restrittive per la permanenza regolare degli stranieri in Italia, prevedendo fra l'altro l'espulsione per i cosiddetti "clandestini" e la subordinazione del permesso di soggiorno al possesso di un lavoro; la legge n. 49/2006 (c.d. "Fini-Giovanardi") che ha inasprito le pene in materia di stupefacenti.

È possibile ipotizzare che gli effetti indicati da Fossa e Gatti siano dovuti anche alle minori possibilità che questi gruppi (persone con maggiori carenze di risorse, stranieri, tossicodipendenti) hanno per ottenere benefici sull'esterno, alternativi alla detenzione, soprattutto una volta avvenuto l'ingresso nelle strutture detentive. È stato evidenziato chiaramente che per una quota notevole delle persone detenute in Italia, che Buffa (2009) ha quantificato nel 40%, la detenzione diventa un'occasione di mobilitazione di risorse per il miglioramento di condizioni di vita all'interno del carcere, "ma senza particolari investimenti in strategie finalizzate all'uscita in misura alternativa, in ragione dell'assenza di risorse sociali esterne a disposizione" (Ibidem, p. 4). Nelle carceri italiane "una quota vicina ai due terzi della popolazione non possiede più le caratteristiche per fruire di una qualsivoglia misura alternativa o modificativa della pena detentiva (...). La

detenzione penale si è sempre più ridotta rispetto a quella che è stata definita una detenzione sociale” (Idem). Sembra dunque presente anche in Italia il tema, già proposto in precedenza, relativo alla punizione delle classi maggiormente svantaggiate, che avviene sempre più attraverso il carcere: esso diventa cioè un dispositivo utilizzato per il controllo e il governo delle questioni sociali, diventa sempre più il luogo della reclusione e di separazione dalla società di tutta una serie di problematiche e che un tempo erano affrontati con politiche di welfare; pertanto “è come se ci fosse una delega, più o meno esplicita, al carcere di gestire l’esclusione sociale” (Camarlinghi, D’Angella, 2010 (1), p. 40). Una recente ricerca, fatta su dati quantitativi relativi al periodo 2007-2009 e ripresa in diverse analisi (Jocteau, Ibidem; Bertaccini, Mosconi, 2010), illustra in proposito la tendenza relativa all’esclusione dai benefici di legge nei confronti dei condannati in situazione di maggiore esclusione sociale. Tale ricerca, commissionata dal Ministero del Welfare, ha preso in considerazione l’accesso alla misura dell’affidamento “terapeutico” per soggetti tossicodipendenti e ha mostrato come l’ottenimento di questa alternativa al carcere sia notevolmente maggiore per le persone che dispongono di una rete relazionale più solida, mentre le persone con un’occupazione precaria o disoccupate sono penalizzate; il ruolo discriminante delle condizioni occupazionali si accentua nel periodo successivo alla legge c.d. “Fini-Giovanardi”, che ha inasprito le pene in materia di stupefacenti. La stessa ricerca mette in luce inoltre dati molto importanti sugli stranieri, per i quali l’accesso alle misure alternative è pieno di ostacoli, spesso insormontabili: fattori quali l’assenza di permesso di soggiorno, l’impossibilità di stipulare un contratto d’affitto, l’assenza di un contratto di lavoro regolare sono preclusivi al soddisfacimento di parametri di valutazione per la concessione del beneficio; la mancanza di una residenza regolare, oltretutto, impedisce che vi sia la copertura delle spese del servizio sanitario nazionale per coloro che devono svolgere un programma terapeutico in comunità (Ibidem).

I risultati di questa ricerca completano un quadro che pare dare sostanza a quel controllo sociale selettivo, su specifici gruppi sociali, attuato attraverso il carcere, che è al centro di diversi riferimenti teorici che abbiamo utilizzato finora. Stranieri e tossicodipendenti sono, come si è visto, categorie che in Italia rappresentano in modo particolarmente efficace questa selettività.

Per quanto riguarda gli stranieri, è indubbio che in Italia c’è la tendenza, espressa da dati quantitativi, ad un progressivo aumento del numero dei detenuti stranieri negli istituti penitenziari e della loro percentuale sul numero delle persone presenti nelle carceri (si vedano in proposito la tabella 2.2 e il grafico 2.4).

ANNO	V.A.	%
1991	5.365	15,13
1992	7.237	15,3
1993	7.892	15,67
1994	8.481	16,58
1995	8.334	17,77
1996	9.373	19,65
1997	10.825	22,32
1998	11.973	25,04
1999	14.057	27,13
2000	15.582	29,31
2001	16.294	29,48
2002	16.788	30,16
2003	17.007	31,36
2004	17.819	31,78
2005	19.836	33,32
2006	13.152	33,72
2007	18.252	37,48
2008	21.562	37,09
2009	24.067	37,15
2010	24.954	36,72

Tabella 2.2. - Stranieri detenuti in Italia, al 31 dicembre, nel periodo 1991-2010
Fonte: Ministero della Giustizia - DAP

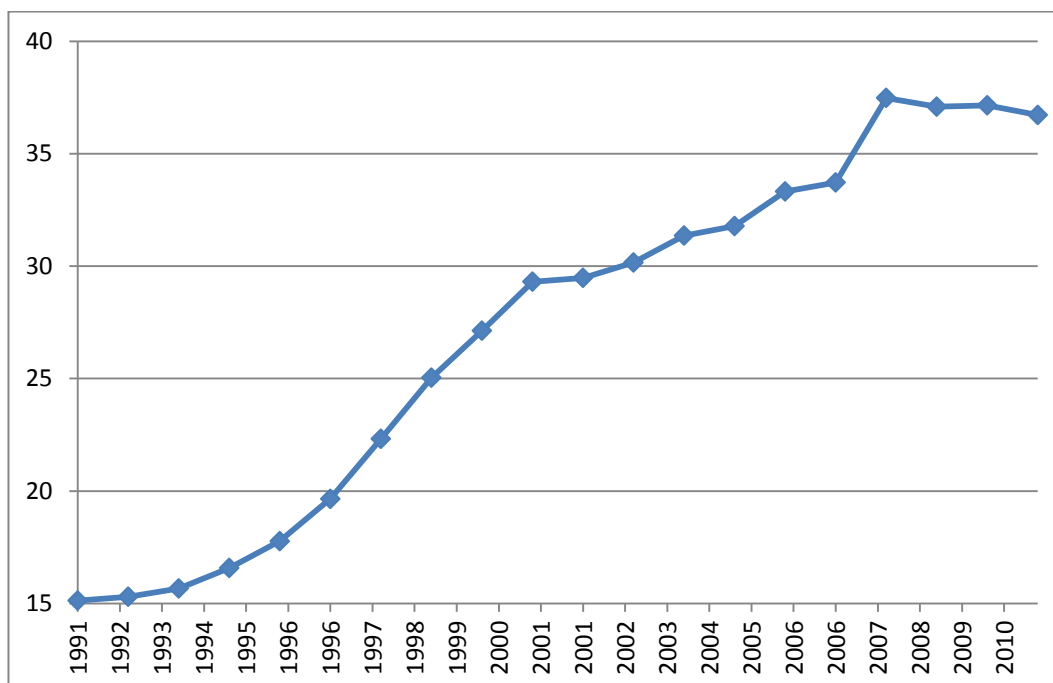


Grafico 2.4 - Percentuale degli stranieri detenuti in Italia, al 31 dicembre, nel periodo 1991-2010.

Fonte: Ministero della Giustizia – DAP

Almeno per quanto riguarda il periodo 1991-2001, è stato dimostrato da una importante ricerca, svolta con metodi quantitativi (Gatti, Fossa, Schadee, 2009), che questo aumento, per la quasi totalità dei reati presi in considerazione, non dipende dal fatto che il crescente arrivo in Italia degli immigrati, in particolare extra-comunitari, porta ad un incremento dei reati; infatti i reati degli italiani, relativamente stabili nel tempo, non si aggiungono a quelli degli stranieri, ma gli stranieri si sostituiscono agli italiani nel commettere reati, tenendo presente che molti reati comuni (a differenza dei reati dei colletti bianchi) sono commessi dagli strati più deprivati della popolazione (Ibidem). È quindi plausibile che vi sia stato anche nel nostro paese un processo di costruzione sociale del problema immigrazione come problema criminale non sulla base di analisi di dati oggettivi, ma come "frutto di selettività dell'azione di controllo, distorsioni ed errori nell'utilizzo dei dati, utilizzo acritico o strumentale degli stessi da parte dei media" (Prina, 2003, p. 69). Occorre poi sottolineare come, recentemente, l'inasprimento del controllo nei confronti degli immigrati abbia assunto una connotazione penale più accentuata, attraverso l'introduzione del reato di immigrazione clandestina, avvenuto con la legge n. 94/2009 (c.d. "pacchetto sicurezza"). Inoltre, i dati sul sensibile aumento del numero di stranieri detenuti, nelle rilevazioni del 31 dicembre 2009 e 2010, vanno considerati anche in relazione alle minori possibilità per lo straniero "irregolare" di accedere a benefici di legge, come ad esempio quello della sospensione condizionale della pena: la presenza irregolare nel territorio dello Stato non si concilia infatti con la prognosi di non recidività, alla base della sospensione condizionale. Questi elementi, che hanno inasprito il controllo penale, paiono rientrare in un processo generale di criminalizzazione degli stranieri in Europa (Palidda, 2009). Ciò emerge anche da dati quantitativi, dai quali è stato ricavato un indicatore che mette in relazione la percentuale degli stranieri in carcere rispetto a quella degli stranieri presenti nel singolo paese del continente; dall'analisi di Wacquant (in Marietti, Santoro, 2007) basata su dati statistici ufficiali (fra cui quelli del Consiglio d'Europa) emerge che tale indicatore, sebbene presenti dei limiti di esattezza e affidabilità, mostra che la presenza degli stranieri all'interno delle carceri europee, quindi anche in quelle italiane, "supera di gran lunga il peso della popolazione in genere in ogni singolo Stato-nazione del continente" (Ibidem, p. 36), anche in misura maggiore di quanto avviene per i neri afroamericani negli USA: l'indicatore mostra che in Italia – e in altri otto membri dell'Unione Europea – "l'incarcerazione sproporzionata degli stranieri è superiore alla sovrarappresentanza demografica dei neri negli istituti di detenzione e prigionieri negli Stati Uniti" (Idem).

Rispetto alla tossicodipendenza aggiungiamo a quanto detto in precedenza che la presenza di detenuti tossicodipendenti/alcooldipendenti nelle carceri italiane, pur non avendo registrato le tendenze degli stranieri, è cresciuta in valore assoluto ed ha mantenuto percentuali molto importanti. Dati dell'Amministrazione penitenziaria indicano nel 1991 un totale di 11540 detenuti tossicodipendenti, che sale nel 2010 a 16245. Considerando le percentuali, sempre nel periodo 1991-2010, si ha un picco massimo di oltre il 31% di tossicodipendenti sul totale dei detenuti nel 1991 e un decremento negli ultimi anni, fino al 23,9% del 2010¹¹, che comunque è un dato rilevante, soprattutto se lo si legge congiuntamente alla percentuale degli stranieri: quasi il 37% nel 2010 (tabella 2.2).

Sono quindi stranieri e tossicodipendenti a costituire oggi una gran parte della popolazione detenuta italiana. Si è già visto che anche i tossicodipendenti rientrano nelle fasce destinatarie di un controllo disciplinare, differenziato, derivato anche da un ben definito processo di costruzione del problema sociale tossicodipendenza; un processo che nel nostro paese è dipeso "da fattori che poco che hanno a che vedere con l'oggettiva dannosità delle sostanze" (Prina, 2003, p. 164) e ha comportato meccanismi di stigmatizzazione ed anche di "una criminalizzazione che può essere evitata se il soggetto accetta di espiare le proprie colpe (nelle comunità salvifiche) o di restare nel limbo del mantenimento ai margini del sistema (simbolizzato dal mantenimento farmacologico)" (Ibidem, p. 165).

A conclusione di questo capitolo si può affermare che nel contesto italiano vi sono tendenze analoghe a quelle della cultura del controllo registrate in USA e Gran Bretagna; si è visto come la crisi dell'ideale riabilitativo, criticato da teorie progressiste e libertarie, ha generato anche in Italia conseguenze peggiori di quelle che le stesse paventavano; "anche da noi alcune dinamiche di fondo sono le stesse" (Gatti, in Ceretti 2004, p. 10) in riferimento all'abbandono di alcuni interventi del welfare, a tendenze neoliberiste e a imperativi morali neoconservatori. E tuttavia, alla luce dei dati illustrati e dell'analisi che abbiamo svolto, si può affermare che "la reazione alla criminalità non ha raggiunto quelle asprezze che ha raggiunto negli Stati Uniti" (Idem).

Nei capitoli seguenti ci soffermeremo sul ruolo dei professionisti dell'aiuto che operano nel settore penitenziario, in particolare sul servizio sociale, cercando di

¹¹ Dati del Ministero della Giustizia - DAP.

evidenziare aspetti di crisi dell'ideale riabilitativo, ma anche di dare rilievo a tentativi di utilizzare quel modello che, anche se non del tutto soddisfacenti, hanno introdotto anche in Italia, negli anni seguiti all'istituzione dell'Ordinamento Penitenziario del 1975, quantomeno degli elementi "di maggiore umanità e di riconoscimento e rispetto di diritti dentro il mondo dell'esecuzione penale" (Pulitanò, in Ceretti, 2004, p. 110). In questa prospettiva, l'intento del nostro lavoro è anche di comprendere se è possibile cogliere segnali di resistenza ad alcuni sviluppi che abbiamo richiamato; se, in particolare, vi siano spazi, possibilità, iniziative per non continuare ad escludere gli esclusi, se la cultura e i saperi dei professionisti possano essere anche risorse per sviluppare "cantieri dove si smonta la detenzione sociale" (Camarlinghi, D'Angella, 2010 (1), p. 51).

Capitolo 3.

CRISI DEL WELFARE E CONTROLLO: NUOVI SCENARI DEL SERVIZIO SOCIALE

1. Il legame tra *social work* e welfare state: aspetti generali

Il *social work* è storicamente legato ai processi di trasformazione sociale che si sono avuti in Occidente con l'affermazione della modernità, caratterizzata dall'industrializzazione, dalla progressiva democratizzazione, da nuove forme di solidarietà. Il *social work* è parte di questa modernità e, nell'ambito di processi generali, comuni al complesso degli Stati occidentali, è coinvolto nelle contraddizioni insite nelle politiche dello Stato-nazione, indipendentemente dal fatto di essere concepito come un'attività del settore pubblico o di carattere non governativo. Oggi, pertanto, "poiché il ruolo dello Stato-nazione sta radicalmente cambiando a causa della globalizzazione e lo stesso progetto di modernità sembra essere in crisi, il servizio sociale è necessariamente condizionato da questi sviluppi contemporanei e deve essere sottoposto a un esame fondamentale della sua relazione con la società e dei suoi principi fondanti, incluse le politiche sociali" (Lorenz, 2010, p. 25). L'agenda delle politiche sociali rappresenta, insieme agli elementi della società civile e alla formazione accademica alla professione, uno dei mondi nei quali il servizio sociale esiste e si realizza (Ibidem)¹²; senza la conoscenza delle politiche sociali, senza l'attenzione ai mutamenti di queste non è dunque possibile una comprensione esaustiva del servizio sociale e del ruolo che esso si trova a svolgere. Quest'ultimo, infatti, è fortemente in relazione con la cornice dei sistemi di welfare entro la quale si realizza l'intervento del professionista assistente sociale; lo sviluppo della professione stessa, a partire da storie e matrici diverse, in contesti nazionali diversi, è connesso alla strutturazione dei sistemi di welfare ed all'inserimento e

¹² In Lorenz (2010), con esplicito riferimento ad Habermas, l'*agenda delle politiche sociali* e gli *elementi della società civile* vengono accostate, rispettivamente, al "sistema" e al "mondo della vita" (*Lebenswelt*). Nel pensiero habermasiano, in estrema sintesi, il "sistema", è un'entità rigidamente disciplinata dall'agire tecnico, strumentale e strategico: esso trova i suoi elementi fondanti nel potere (sfera politica, burocratica, statale, quindi quella a cui appartengono le politiche sociali) e nel denaro (sfera economica). Ad esso il filosofo tedesco contrappone il "mondo della vita" (*Lebenswelt*), caratterizzato dall'agire comunicativo (Habermas, 1997), dai valori condivisi, dalla spontaneità, dalle tradizioni (elementi, questi, propri della società civile).

consolidamento del *social work* nell'ambito dell'intervento pubblico dello Stato.

L'intento, in questa parte del lavoro, è quello di utilizzare l'analisi di alcuni trend delle politiche sociali, con riferimento particolare alla crisi del welfare state di cui si è scritto nel capitolo 1, per riconoscere e mettere in evidenza alcuni mutamenti del servizio sociale che sono strettamente legati all'ambito della ricerca empirica, realizzata nel settore penitenziario. Si richiameranno, con riferimenti alla letteratura di servizio sociale, alcune tendenze generali, globali, senza tuttavia trascurare che il *social work* si è costruito e si è radicato all'interno di contesti economici, sociali, culturali e politici diversi (McDonald et al., 2003). Si cercherà quindi di far emergere anche in questa parte le specificità del caso italiano, rispetto soprattutto a tendenze riscontrate nei paesi anglosassoni, ai quali si riferiscono, come abbiamo visto, alcuni importanti studi ripresi nella definizione delle domande di ricerca.

Basilari, per questa nostra analisi, sono gli studi di Lorenz, uno degli autori più importanti nel panorama nazionale ed internazionale della letteratura di servizio sociale, secondo il quale viviamo oggi una fase storica in cui, a seguito dei processi di globalizzazione, si è giunti ad una ridefinizione delle funzioni dello Stato e di governo, che ha conseguenze estremamente rilevanti per le politiche sociali; siamo di fronte cioè ad una ristrutturazione che "sembra presentarsi sotto forma di un indebolimento dello Stato, ma al tempo stesso pone nuova enfasi su alcune delle sue funzioni, specialmente quelle del controllo sociale e di imperativo morale" (Lorenz, 2010, p. 21). Dunque anche nella letteratura di servizio sociale si ritrovano richiami alla cultura del controllo e alle sue connotazioni morali che abbiamo già visto nel capitolo precedente, con i riferimenti a Garland e ad altri autori contemporanei che hanno studiato il concetto di controllo sociale.

Nel primo capitolo si è già visto come diversi fattori hanno inciso sulle politiche sociali attraverso l'austerità permanente del welfare state. La globalizzazione – centrale negli studi di Lorenz (Ibidem) - e il processo di integrazione europea (Ferrera, 1993) sono tra questi fattori. In particolare, attraverso il graduale passaggio di *governance* all'Unione Europea e a istituzioni intergovernative, sono stati posti vincoli all'autonomia dei governi nazionali e quindi agli Stati, che hanno ceduto parte della loro sovranità. Al tempo stesso, fin dall'ultimo decennio del XX secolo, dopo la caduta del muro di Berlino, il complesso dell'UE è stato sottoposto alla pressione di forze del mercato, del capitalismo globalizzato e di interessi economici delle multinazionali, tesi a rimuovere le barriere del commercio e la capacità degli Stati-nazione di destinare parte del ricavato dell'imposizione fiscale a misure sociali redistributive. Ciò ha avuto effetti sul *social work*, chiamato a confrontarsi

con un finanziamento dei servizi sociali sempre più precario, a constatare tagli di risorse economiche che colpiscono le persone utenti di tali servizi, a fare i conti col fatto che i servizi sociali sono a volte percepiti, da settori della società e da poteri che hanno influenza su di essa, come un peso per la collettività, una spesa, un impegno che rallenta il progresso economico.

Questa ridefinizione del valore del welfare mette in discussione le basi non solo materiali, ma anche ideali del *social work*, che oggi appare attraversato dalla necessità di una continua legittimazione di se stesso, di ricerca di senso. Sono presenti a livello internazionale istanze, come quelle del *Radical social work*, di riaffermazione del *social work* come una professione basata su valori propri, rispetto ai quali le trasformazioni neoliberali contemporanee hanno notevolmente ridotto l'attenzione, ponendo invece l'accento sui processi tecnici (Ferguson, 2007; Ferguson, Woodward, 2009). La preoccupazione di tutelare il "nucleo etico" del servizio sociale ha trovato spazio inoltre nell' *Anti-oppressive social work*, che sostiene il bisogno di liberare la professione da espressioni di autoritarismo, arbitrarietà, discriminazione (Dalrymple, Burke, 1995, 2006; Dominelli, 1996, 2002).

La situazione attuale sembra richiamare per certi aspetti quella in cui il *social work* emerse inizialmente nell'Europa moderna, con le prime sperimentazioni dei modelli di politiche sociali e la formazione delle principali istituzioni di welfare, non solo dello Stato. L'attuale fase storica in cui il servizio sociale è chiamato a rispondere al proprio mandato appare invece considerevolmente diversa da quella delle decadi successive alla Seconda Guerra Mondiale, in particolare da quella dell' "età dell'oro" del welfare state, quando le politiche sociali europee si consolidarono attorno al consenso sul fatto che welfare, benessere e integrazione sociale fossero fondamentalmente questioni pubbliche.

Fasi storiche diverse, in contesti diversi, hanno costituito lo scenario di una differenziazione anche nel rapporto tra *social work* e politiche sociali. Questo rapporto è mutato nel tempo e nelle specifiche realtà nazionali. Riprendendo e adattando al nostro discorso le tesi di McDonald et al. (2003) si può dire che quanto più il progetto di servizio sociale rispecchia il regime di politiche sociali di un determinato contesto storico in una certa realtà nazionale, tanto più vi è una legittimazione della professione garantita dallo Stato e una più forte azione collettiva della professione stessa; se, al contrario, la sintonia tra politiche sociali e servizio sociale diminuisce o viene a mancare, questo crea difficoltà alla professione e alla sua azione collettiva.

Di seguito, riguardo al tema del controllo, cercheremo di far emergere la specificità

del ruolo del servizio sociale, integrando riferimenti al contesto internazionale e a quello italiano. A tal fine faremo dei richiami proprio alle politiche sociali e all'influenza che esse hanno avuto sul sistema dei servizi sociali.

2. Scenari contemporanei del *social work* tra tendenze neoliberiste ed istanze di controllo

L'enfasi su politiche di matrice neoliberista, presente soprattutto negli USA e in Gran Bretagna a partire dal periodo reaganiano-tatcheriano, ma che si è avuta anche in periodi successivi, come negli anni '90 del XX secolo con i governi britannici del New Labour, ha avuto notevoli ripercussioni sul *social work*.

Va notato che la diffusione di un'ideologia neoliberista si è avuta in modo marcato in quei paesi – USA e Gran Bretagna appunto – dove il *social work* ha avuto origine e ha costruito prima che in altre realtà la propria identità professionale; in essi, conseguentemente, si sono sviluppati studi e dibattiti, che hanno avuto un'eco e sono stati ripresi anche in Italia. È da sottolineare, tuttavia, che la situazione degli Stati Uniti si distingue da quella europea ed esprime delle evidenti peculiarità. Sebbene si possano rintracciare anche in America periodi in cui vi sono state fasi politiche "*welfare-oriented*", negli anni '30 e negli anni '60 del XX secolo, cioè in quei periodi che sono stati definiti, rispettivamente, della Grande Depressione e della Guerra alla Povertà, le linee politiche contemporanee sono l'espressione - sicuramente fino ai primi anni Duemila - di una visione conservatrice, che ha messo l'accento sugli effetti deleteri che il welfare ha sui suoi destinatari, oltre che sulla scarsa sensibilità della società americana per l'accesso al welfare, per ragioni legate anche alle tradizioni storico-politiche (McDonald et al., 2003). Quella statunitense è una realtà in cui, sebbene i *social workers* esprimano un aperto sostegno ad un sistema di welfare più incisivo, basato sull'attenuazione dei bisogni e sulla promozione di giustizia sociale, il contesto politico ha creato storicamente delle barriere a tali istanze e quindi il servizio sociale americano "ha trovato la propria nicchia nelle risposte alle disfunzioni individuali e delle famiglie, piuttosto che agli evidenti problemi derivanti dalle carenze sociali e culturali" (Ibidem, p. 201, trad. mia). L'accentuazione della dimensione individuale dell'intervento del *social work* è presente anche nella tradizione della Gran Bretagna, anche nell'ambito del *penal welfarism*, nel quale le questioni di riforma e di cambiamento sociale sono state spesso separate, istituzionalmente e discorsivamente, dalle finalità rieducative dell'individuo: "i più ampi

programmi di "riforma sociale" e di "miglioramento sociale", nei quali il *social work* è solo uno degli elementi, sono stati ignorati a spese dello sviluppo di tecniche specificamente psicoterapeutiche" (Pearson, cit. in Garland, 1985, p. 254, trad. mia). Peraltro è indubbio che nel contesto britannico il *social work* è storicamente collocato all'interno dello Stato, le culture professionali hanno avuto un loro peso all'interno dei dipartimenti delle amministrazioni pubbliche, sebbene, con l'avvento dei governi conservatori ed anche con il New Labour, quindi negli anni '80 del XX secolo e fino agli anni Duemila, l'impatto delle politiche sociali "abbia fatto poco per rinforzare l'accettazione dello status del *social work* (...) riformulato [*reframed*] nel contesto del quasi-mercato" (Campanini, Frost, 2004, p. 57, trad. mia).

Elemento fondamentale degli orientamenti neoliberisti di origine angloamericana, è, in estrema sintesi, l'attribuzione di un ruolo centrale e positivo al mercato, ritenuto l'unico strumento in grado di garantire, attraverso i propri meccanismi, un miglioramento delle prestazioni dirette ai cittadini, anche in campo sociale, oltre ad un contenimento e ad una razionalizzazione della spesa pubblica. Se in alcuni settori, come quello dei servizi sociali, gli elementi del libero mercato mancano, essi stessi vengono creati - devono essere creati, secondo gli imperativi neoliberisti - da parte dello Stato.

In questo quadro generale che stiamo tracciando, con riferimento ai mutamenti nel settore dei servizi sociali e alla loro influenza sulla professione del servizio sociale, va ricordata la specificità del sistema di welfare in Italia (e della sua evoluzione), che abbiamo delineato in precedenza nel capitolo 1, nella quale il servizio sociale stesso si è inserito e consolidato nel tempo. In tale sistema, di cosiddetto "welfare-mix", che non ha avuto la medesima intensità delle spinte neoliberiste registrate in USA e Gran Bretagna, il servizio sociale si è progressivamente inserito in una pluralità di ambiti di intervento, prevalentemente pubblico, che ha visto la realizzazione di un sistema integrato di servizi con un ruolo crescente del terzo settore. In tale sistema gli assistenti sociali hanno consolidato la loro presenza, lavorando a contatto con differenti fasce di utenza e aree problematiche, diventando uno "snodo" cruciale nel sistema di welfare" (Facchini, 2010, p. 12).

A fronte della specificità dei contesti, vi sono però tendenze comuni, che qui è fondamentale riprendere. È stato sottolineato come gli approcci e le pratiche neoliberali-neoliberiste abbiano indebolito caratteristiche tradizionali del *social work*, come l'enfasi sulla relazione, sui processi, sui valori (Ferguson, 2007). L'attenzione alla diffusione dell'ideologia neoliberista pertanto è significativamente presente nel dibattito

internazionale, anche in Italia, nella letteratura di servizio sociale di più recente pubblicazione. In essa è stata sviluppata l'analisi di due fattori in particolare dell'ideologia neoliberista, sui quali si ritiene fondamentale soffermarsi in questa parte, al fine di comprendere il *social work* contemporaneo: il managerialismo e l'attivazione (Lorenz, 2005, 2010, in corso di pubbl.; Fargion, 2009).

Il managerialismo, che trova terreno particolarmente fertile nei paesi anglosassoni, viene visto come lo strumento più adeguato per affrontare diversi tipi di problemi, in ogni campo, secondo l'idea che "generiche competenze manageriali sono (...) superiori a competenze specifiche e professionali" (Fargion, 2009, p. 88). Le tendenze managerialiste trovano applicazione anche nell'ambito dei servizi sociali, determinando una serie di cambiamenti rilevanti nell'operato dell'assistente sociale, anche in Italia. Il *care management*, o *case management* (a seconda della denominazione utilizzata in letteratura, l'una incentrata sul processo di *management*, l'altra sulla persona, sul "caso" di cui il processo si occupa) esprime queste tendenze, attraverso un'idea di *social work* che è "in linea con le caratteristiche fondamentali del sistema dei servizi di stampo neoliberista che diventa prevalente in alcuni paesi d'Europa, Gran Bretagna in testa" (Ibidem, p. 90). Il *care management* si inserisce all'interno di una logica di mercato che vede da una parte un compratore di servizi (*purchaser*) e dall'altro un fornitore-erogatore (*provider*); in essa il ruolo di *case manager* è quello svolto da un operatore chiamato a "costruire pacchetti personalizzati di servizi e di regista degli interventi" (Ibidem, p. 90), nel quale le competenze professionali, relazionali, di aiuto alla persona, specifiche del servizio sociale, passano in secondo piano rispetto a quelle di natura puramente gestionale-amministrativa, connotate da elementi di tecnicismo, a volte esasperati (Ferguson, 2007).

La valutazione (*assessment*) assume un'importanza notevole, poiché è su di essa che, in un'ottica managerialista, si basa la gestione e la distribuzione di risorse in funzione di un determinato budget. La valutazione secondo un'ottica di *case management*, intesa come ricognizione iniziale di bisogni¹³ (Payne, 1998), immediatamente successiva alla domanda da parte della persona-utente, ha rappresentato un cambiamento significativo nelle pratiche del *social work*. Un aspetto sostanziale relativo alle pratiche, caratteristico

¹³ Payne (1998) distingue in proposito diversi tipi di *assessment*, in particolare "finanziario", "preliminare d'ingresso", "dei bisogni" (Ibidem, p. 80-81); l'autore inoltre approfondisce tutta la tematica del *case management*, con riferimento al contesto britannico del *social work*.

del *care management*, è quello del crescente utilizzo di schede di rilevazione con obiettivi di standardizzazione; esse infatti "supportano un processo di schematizzazione dei bisogni e sono costruite in modo da fornire la guida per identificare pacchetti di servizi" (Fargion, 2009, p. 92). L'utilizzo di tali schemi, in diversi settori, anche nel sistema dei servizi del nostro paese, appare diretto "a sostituire una valutazione professionale, ritenuta eccessivamente basata sulla discrezionalità dei singoli operatori" (Idem) ed esprime la tendenza a privilegiare un lavoro omologato, basato principalmente sulle procedure, che ha fra i suoi obiettivi primari quello di individuare risposte personalizzate, ma soprattutto quello di razionalizzare, limitare, ridurre l'uso di denaro pubblico. Il managerialismo, in tale ottica, porta di fatto a un indebolimento delle connotazioni professionali proprie del servizio sociale, nell'ambito di un mutamento di stile di ragionamento, che in molti campi dell'intervento pubblico da "sociale" diventa sempre più "economico" (Garland, 2004).

Queste tendenze investono tutto il servizio sociale ed anche quello che opera nel *penal-welfare system*; esse richiamano infatti in maniera evidente il declino della competenza esperta affermato e analizzato da Garland (Ibidem), quell'insieme di competenze professionali presente nel sistema penale-penitenziario, che comprende anche quelle del servizio sociale. Un ridimensionamento, o (almeno) una rivisitazione profonda della specificità professionale del *social work* si riscontra anche nei criteri manageriali applicati al monitoraggio e alla valutazione della qualità degli interventi dei servizi, introdotti in tutti i settori; mediante tali criteri, seguendo logiche mutuare al settore delle aziende private, "si ritiene che la qualità del servizio possa basarsi su criteri applicabili in modo uniforme" (Fargion, 2009, p. 92) e quindi possa "essere valutata sulla base di indicatori quantificabili, quali i tempi medi di attesa, il numero e la frequenza dei colloqui, il fatto che sia stato chiesto (almeno formalmente) il parere di tutti i soggetti coinvolti, l'applicazione della scheda di assessment" (Idem). Elemento centrale, che è alla base dell'utilizzo di questi criteri, è l'attenzione primaria alle risorse economiche disponibili, al budget. Pertanto, criteri economici di bilancio prevalgono su quelli propri della professione del servizio sociale. Ad esempio, interventi che tendono alla riduzione di ricoveri, dell'utilizzo di comunità e in generale di strutture chiuse per rispondere a diverse tipologie di bisogni, puntando sull'attivazione delle reti primarie e sul coinvolgimento di quelle secondarie, sono dettati, in un'ottica di *care management*, in misura preponderante dalla necessità di razionalizzazione, di riduzione e contenimento delle spese; mentre appaiono in secondo piano, residuali o addirittura assenti, nella predisposizione degli interventi stessi, valutazioni professionali che fanno riferimento alle specificità dei percorsi

individuali, all'importanza del lavoro di rete, alle conseguenze negative che potrebbero derivare dall'istituzionalizzazione (aspetto, quest'ultimo, legato anche a principi e a ideali di natura "sociale", propri delle riforme delle fasi espansive del welfare, che hanno inciso significativamente sul servizio sociale – si pensi ad esempio alla riforma della psichiatria avvenuta in Italia -). Vi sono dunque confusioni, nelle quali criteri manageriali ed economici si sovrappongono, a volte oscurandolo, al mandato sociale del *social work*. In questa ambiguità di fondo del *care management*, inoltre, elementi quantitativi si mescolano sempre più a quelli qualitativi della relazione tra persona e professionista assistente sociale.

Ambiguità, diversità di interpretazioni si ritrovano anche nel concetto di attivazione. Alla base di esso c'è la tendenza, derivante dall'ideologia neoliberista, ad una deresponsabilizzazione da parte dello Stato nei confronti della collettività, a cui fa da contraltare una crescente enfasi sulla responsabilizzazione dell'individuo, chiamato ad operare scelte razionali, opportune, su se stesso e sul proprio percorso di vita, da perseguire con mezzi adeguati. I *social workers* "in tutti i paesi sono sempre più coinvolti in programmi di attivazione, il che significa che essi hanno il mandato di motivare i destinatari del welfare, appartenenti a diverse categorie, in particolare disoccupati di lungo periodo o genitori single, a ricercare la loro partecipazione attiva nel mercato del lavoro" (Lorenz, 2005, p. 98, trad. mia). Ciò può essere letto secondo due prospettive diverse, contrastanti tra loro. Da un lato l'attivazione può rispondere all'obiettivo, coerente con i principi del servizio sociale, di combattere le condizioni di dipendenza delle persone, sia stimolando e promuovendo le capacità individuali attraverso la relazione interpersonale tra assistente sociale e utente, sia attraverso un lavoro che incide a livello di comunità, mediante il quale il servizio sociale dà aiuto, sostanzialmente, per promuovere l'auto-aiuto. D'altro canto l'attivazione può essere letta, in una prospettiva più ampia, secondo una visione che è fondamentalmente politica, come uno strumento "per identificare e segregare gli "immeritevoli", gli "scrocconi", che sfruttano il sistema di welfare per nutrire la loro pigrizia" (Idem). C'è dunque un'ambivalenza di fondo nel concetto di attivazione, che può essere interpretato come coerente con il mandato professionale del servizio sociale, soprattutto con riferimento agli obiettivi di emancipazione, di autonomia della persona; ma che pone certamente seri dubbi di carattere etico-professionale, in quanto potenzialmente in contrasto con principi deontologici su cui si fonda il servizio sociale, quali il rispetto dei diritti universali delle persone o l'imperativo di agire senza discriminazioni. Fargion (2009) evidenzia come contenuti metodologici del servizio sociale

si siano trasformati in strumenti "atti a sottolineare la natura 'autoritaria' dello scambio che avviene tra utenti e servizi" (Ibidem, p. 94); questo avviene per esempio con il contratto: esso, nell'ambito di applicazione delle politiche di *workfare*, da risorsa per promuovere la partecipazione e l'autonomia della persona-utente diventa un mezzo per esercitare pressioni sulla persona stessa, per sottolineare alcuni obblighi che l'utente ha per poter usufruire di determinate prestazioni. Nei sistemi anglosassoni vi sono previsioni riguardanti l'assistenza economica, ad esempio, che richiedono all'utente-cliente del servizio sociale di accettare un determinato programma, che prevede impegni come la partecipazione a corsi di formazione professionale; la persona che non rispetta questi impegni perde il diritto all'assistenza economica. Anche in Italia sono presenti nei servizi meccanismi analoghi, che introducono notevoli elementi di rigidità del contratto e, più in generale, nella relazione tra assistente sociale e utente, che offrono pochi spazi al ruolo propositivo della persona e che appaiono centrati in modo preponderante su un'azione di controllo formale da parte del professionista.

Tali meccanismi, espressione delle visioni e delle politiche legate all'attivazione (ma anche al managerialismo), mettono in luce, fra l'altro, la rivisitazione del concetto di *empowerment*, che nel servizio sociale diviene molto centrato sulla dimensione individuale. Nel prefigurare percorsi di reinserimento sociale, l'attivazione implica una ridefinizione dell'*empowerment* nel senso di una "valorizzazione delle capacità individuali di far fronte alla concorrenza e cambiamento permanente" (Kunneman, 2005, p. 192, trad. mia) e che pone molta enfasi, come si è appena visto, sulla responsabilità individuale; una concezione, questa, che vede il servizio sociale impegnato ad aiutare le persone-utenti dei servizi a diventare come dei "piccoli imprenditori". Il servizio sociale, in tale ottica, che è di privatizzazione delle relazioni sociali, agisce con l'obiettivo che le persone arrivino a comprendere le loro azioni, in una maniera, tuttavia, puramente individualistica (Lorenz, in corso di pubbl.). Questa concezione di *empowerment* individuale appare distante da quella di un *empowerment* sociale, rintracciabile in particolare nell'opera del pedagogista e teorico dell'educazione Freire, ripresa nel servizio sociale e nella psicologia di comunità, che sostiene processi di creazione di consapevolezza di potenzialità e di diritti, non solo di individui, ma anche di gruppi sociali emarginati. È in particolare *l'Antioppressive social work* che, riferendosi in modo esplicito a Freire, pone al centro dell'attenzione del *social work* l'esperienza di persone che sono state messe ai margini della società, che hanno subito violazioni o

negazioni dei diritti; è attraverso l'ascolto di queste persone che il *social work* può comprendere l'oppressione e quindi agire concretamente per processi di emancipazione e liberazione (Dalrymple, Burke, 2006). Il servizio sociale è chiamato a partecipare a tali processi e a svolgere in essi un ruolo attivo e promozionale (Fargion, 2009) definendo così il proprio ruolo nel riaffermare l'importanza della dimensione sociale delle relazioni, enfatizzando e praticando la supremazia della solidarietà sociale (Lorenz, in corso di pubbl.).

Una simile definizione di ruolo connoterà anche l'intervento individuale, in modo coerente con essa. Con riferimento al tema del controllo, nell'intervento dell'assistente sociale con la persona, saranno fondamentali, prima degli aspetti metodologici, quelli relativi al contesto politico-sociale in cui l'intervento si inserisce. Restando sul tema dell'attivazione, la questione fondamentale non è tanto quella di operare come assistente sociale seguendo una metodologia, nella dimensione individuale, che porta a fare attivazione in un modo non punitivo, non burocratico, ma accogliente; centrale è invece il contesto politico, sociale, di relazioni tra attori e istituzioni, in cui si fanno determinati interventi (Ibidem). Oltretutto, come si è visto seguendo le analisi di Lorenz e Fargion, i contenuti metodologici propri del servizio sociale facilmente si trasformano in strumenti che accentuano le connotazioni di potere autoritarie della relazione tra persona e professionista, tra utente e servizi, diventando a volte espressione di autoritarismo; ciò avviene perché esiste una determinata visione politica dell'attivazione, come strumento di identificazione, di schedatura, quindi di controllo segregante nei confronti di persone ritenute non meritevoli di aiuto. Se, quindi, l'agenda politica prescrive un controllo punitivo e segregante, nei confronti di determinate categorie di persone-utenti, l'utilizzo di un approccio accogliente con la persona, da solo, non è utile e rischia di andare incontro a fallimenti in mancanza di una presa di coscienza della concezione di politica sociale che sta dietro quell'agenda. Il *social work* è infatti applicazione di policy, ma non può essere solo quello: occorre cioè che esso contribuisca nei diversi ambiti in cui opera, compreso il settore penitenziario, quello della nostra ricerca, all'agenda delle politiche sociali. È in presenza di politiche sociali espressione di condivisione di responsabilità tra diversi attori e istituzioni, quindi della garanzia di una solidarietà sociale, che "è possibile pensare a programmi di attivazione che vengano accettati, che motivino le persone, che siano funzionali ad un rapporto di fiducia tra assistente sociale e utente" (Ibidem).

Il tema del controllo nel servizio sociale va analizzato e riletto, a nostro avviso, considerando tutti gli aspetti sviluppati in questo paragrafo, tenendo presente che la

situazione storica attuale, derivante dall'affermarsi della cultura neoliberista, è quella in cui vi è una minore considerazione di temi legati alla solidarietà. Si registrano fenomeni di instabilità, marginalità, aumento di disuguaglianze e soprattutto di precarietà sociale, "che procede di pari passo con un aumento e una conseguente tematizzazione del rischio che grava sulla collettività" (Fargion, 2009, p. 89). Un rischio-pericolo che evoca determinati meccanismi di controllo sociale, che abbiamo richiamato nel precedente capitolo, che si servono anche di strumenti tecnici volti ad incrementare l'efficienza del controllo stesso; l'utilizzo di strumenti elettronici, quali telecamere, dispositivi elettronici di controllo dei movimenti delle persone, sono pensati per una simile finalità. Nell'ambito del *social work* operante nel sistema della giustizia, in particolare, vi sono in Europa, ad esempio in Scozia, sperimentazioni di controllo elettronico e satellitare di persone che scontano una condanna con misure alternative al carcere o misure cosiddette "di comunità" (*community sanctions*), che prevedono un ruolo anche per il *social work* (specificatamente per i *criminal justice social workers*) (Ciarpi, 2008). Si tratta di un ruolo che si inserisce all'interno di scelte politiche, sia di ispirazione conservatrice che del New Labour, che mirano a "irrobustire e rendere più effettivo e tangibile il controllo" (Ibidem, p. 20) su queste persone.

Di seguito, utilizzando anche riferimenti a quanto detto nel precedente capitolo, cercheremo di ripercorrere alcune analisi della letteratura di servizio sociale sul tema del controllo, con attenzione particolare alle pubblicazioni italiane. L'intento è quello di far emergere specificità e nodi critici che riguardano l'assistente sociale, inserito all'interno di un sistema dei servizi, in una rete che comprende altri professionisti dell'aiuto e operatori sociali.

3. Servizio sociale e controllo

3.1 Riferimenti al controllo sociale e funzioni di controllo del servizio sociale

Dalla ricerca di sfondo è emerso chiaramente che la produzione di studi che approfondiscono il tema del controllo, nella letteratura di servizio sociale, è piuttosto limitata. Anche nei paesi anglosassoni, dove le pubblicazioni scientifiche sul *social work* hanno una tradizione consolidata di lungo periodo ed uno spazio riconosciuto in ambito accademico, non vi è la presenza di approfondimenti ampi e sistematici sul tema. Alcuni studi, particolarmente interessanti per la nostra ricerca, risalgono oltretutto ad anni non

recenti. Rimandando al capitolo successivo considerazioni e riferimenti specifici sul settore penitenziario, qui ci concentriamo su aspetti generali, che emergono sul tema del controllo all'interno dei servizi sociali, che riguardano il servizio sociale in particolare, ma anche le professioni di aiuto nel loro complesso. Proprio la relazione tra aiuto e controllo (*care e control*) pare avere uno spazio significativo, infatti, nella letteratura presa in considerazione.

Al fine di poter definire il controllo nel servizio sociale è utile riprendere alcuni riferimenti sociologici utilizzati in precedenza. In relazione a quanto detto nel capitolo 2, occorre riconoscere in modo chiaro un legame che storicamente si è avuto tra *social work* e controllo sociale. Esso rimanda al rapporto tra *social work* e sociologia, due ambiti che nella Scuola di Chicago, in particolare, sono stati complementari, almeno per un certo periodo storico, fino alla fine della Prima Guerra Mondiale; successivamente, anche a causa di tratti maschilisti della cultura accademica, i due ambiti (l'uno – il *social work* - connotato al femminile e con un orientamento più operativo; l'altro - la sociologia, intesa in forma non applicata - maschile e accademico) si separano (Bortoli, 2006).

È soprattutto l'attività di Jane Addams, assistente sociale e sociologa, una delle figure più importanti tra i pionieri del *social work*, a rappresentare, nell'ambito della Scuola di Chicago, un esempio di coniugazione tra elaborazione di pensiero ed impegno concreto, anche con riferimento al tema del controllo sociale. Sebbene poco menzionata e considerata nella storia della sociologia, la figura di Jane Addams spicca tra gli autori che si sono occupati di controllo sociale. Melossi (2002) ha il merito di aver evidenziato, da un punto di vista sociologico, il contributo della Addams nell'ambito del Dipartimento di Sociologia e Antropologia culturale della metropoli americana, creato alla fine del XIX secolo, che si caratterizza per aver posto al centro dei suoi studi la questione dell'immigrazione. La Hull House, cioè l'istituzione fondata e guidata proprio da Jane Addams, con l'intento di facilitare la permanenza e l'integrazione di persone arrivate in una realtà nuova ed estremamente complessa, "era il centro vitale di questi interessi, al tempo stesso teorici e pratici, dove si potevano trovare apostoli della filosofia pragmatista come George Herbert Mead e John Dewey, tener conferenze, apprendere dagli immigranti, discutere della politica nazionale e locale, e in generale cercar di penetrare il 'processo social' così come si svolgeva" (Ibidem, p. 125-126) nella capitale dell'Illinois, città in grande espansione alla fine del '900. Come abbiamo avuto modo di ricordare, la sociologia di Chicago si caratterizza per l' "apprezzamento" nei confronti della diversità e della devianza, che deriva sovente da una vicinanza, da un'affinità, da un'empatia - si

direbbe, col linguaggio del *social work* - tra ricercatore e persone da questo studiate, a volte dovuta al fatto di avere storie comuni, percorsi assai simili di immigrazione e di confronto-scontro con la nuova realtà industriale e metropolitana. Interessati all'opera di Simmel, che aveva studiato il controllo sociale sull'individuo derivante dall'appartenenza ad una pluralità di gruppi, i sociologi della Scuola di Chicago avevano una concezione del controllo sociale fortemente connotato da elementi di pluralità di relazione con il contesto in cui esso si realizza, un controllo sociale quindi come "rete di rapporti di interazione in un mondo nettamente demarcato da linee linguistiche, culturali, religiose, etniche, di classe, politiche" (Ibidem, p. 126-127). Tale concezione richiama quella di un ordine sociale che non è rigido, ma basato sul "fluido divenire della vita sociale" (Idem, p. 127), su idee che facevano riferimento ad esperienze di confronto tra culture diverse, esperimenti, laboratori sociali, di cui la Hull House è stato un esempio di grande spessore.

Alle sue origini, dunque, il *social work* contribuisce ad una società ordinata (nel senso sociologico del termine) attraverso attività concrete, che includono l'aiuto alle minoranze, alle fasce più povere e svantaggiate, alle persone private di diritti di partecipazione attiva al sistema sociale ed economico. C'è quindi, fin dalle origini, una funzione del *social work* che include finalità generali di emancipazione, riduzione del disagio sociale, attraverso l'offerta di aiuto materiale a individui e gruppi, che è complementare ad una funzione di controllo sociale. Oggi, come agli albori della professione, i *social workers* sono coinvolti in tale funzione, attraverso un approccio centrato sulla relazione di aiuto, che eviti i rischi di derive managerialiste e tecnocratiche (Ferguson, 2007). Quando essi aiutano qualcuno, ad esempio attraverso interventi concreti finalizzati ad un inserimento lavorativo o un'assistenza economica, "il loro obiettivo è di rendere capace l'utente ad adattarsi al meglio all'ordine sociale e essi così sono impegnati in un processo di controllo sociale" (Day, 1981, p. 121, trad. mia). I *social workers* sono inoltre chiamati a promuovere processi di *empowerment* che si realizzino dal non solo dal punto di vista individuale-psicologico, ma anche ad un livello culturale e politico-strutturale (Dalrymple, Burke, 2006).

Con la nascita e l'affermarsi del welfare state il servizio sociale, che si è progressivamente diffuso e consolidato come professione anche al di fuori dal mondo anglosassone, assume sempre più un proprio ruolo all'interno del sistema dei servizi, pubblici in particolare (ma non solo), derivante da un mandato che oltre ad essere professionale è istituzionale. Con l'estensione delle istituzioni avvenuta nei moderni sistemi di welfare, infatti, vi è stato un ampliamento dell'area degli interventi sociali e, al tempo

stesso, il coinvolgimento di diverse professioni di aiuto, che vengono sempre più impiegate all'interno di organizzazioni, che implicano rapporti di dipendenza, con mandati di controllo sociale. In questo quadro, che ridefinisce e spesso mette in discussione l'autonomia professionale, vi è una relazione tra due sistemi, cioè quello professionale e quello istituzionale, dell'organizzazione in cui si lavora; una relazione che a volte presenta nodi critici, elementi di conflittualità, dilemmi etici. Il controllo va quindi contestualizzato nel mandato istituzionale ed anche collegato alle implicazioni politiche e ai riferimenti valoriali che connotano il mandato stesso.

Come è stato rilevato in una delle poche ricerche che in Italia hanno affrontato i legami tra professioni di aiuto, controllo sociale e lavoro nei servizi, il tema del controllo genera interrogativi "in tutte le professioni maggiormente a contatto con la quotidianità delle persone in difficoltà, perché ha a che fare con la funzione sociale dei servizi" (Olivetti Manoukian, in Giraldo, Neve, 1995, p. 36).

Si tratta di una funzione che viene rivista da queste professioni anche alla luce di teorie sociologiche in auge nel periodo di massima espansione del welfare state, come quella dell'etichettamento. Questa teoria, come si è visto nel capitolo precedente, caratterizza il controllo sociale in termini di attività istituzionale volta a fronteggiare la devianza, fatta propria e ridefinita da poteri di istituzioni soprattutto pubbliche. È una teoria che legge con sguardo critico la ragion d'essere di tali istituzioni, anche quelle di natura socio-assistenziale e del *penal-welfare system*: esse, infatti, per il solo fatto di esistere, ufficializzano e stigmatizzano fenomeni di devianza, rendendo così possibile, attuabile il controllo sociale.

Nel nostro paese, dopo la contestazione di fine anni '60 del XX secolo e fino all'inizio degli anni '80, è senz'altro presente questa visione critica, che si rifà anche alla prospettiva foucaultiana – molto vicina a quella dei teorici dell'etichettamento -, che sottolinea la portata negativa del controllo. È una visione critica che assume in parte anche connotazioni di natura politico-ideologica, che contrappongono i servizi territoriali realizzati con alcune fondamentali riforme, visti come strutture di promozione sociale delle fasce socialmente più svantaggiate, a strutture assistenziali chiuse e repressive. La letteratura mette in evidenza come proprio in questo periodo venga "negata la funzione di controllo da parte dell'operatore sociale, che era visto piuttosto come agente di cambiamento, propulsore di una redistribuzione delle risorse, promotore di processi di socializzazione, attivatore di possibilità di accesso alle risorse sociali, economiche e culturali presenti in un determinato territorio, dalle quali certi gruppi di popolazione erano

esclusi" (Idem). Questa negazione vede le funzioni di controllo in termini repressivi, come esercizio di imposizioni, come limitazione, scarsa valutazione di aspetti relazionali dialogici; ne consegue una lettura dicotomica degli aspetti di aiuto e controllo, a volte visti in contrapposizione tra loro, che caratterizzano le professioni operanti nei servizi.

Le riforme di quella che abbiamo definito come fase espansiva del welfare italiano (cfr. cap. 1, par. 4.1), in effetti, danno la spinta ad un processo di apertura al territorio e deistituzionalizzazione di grande portata, si pensi allo smantellamento dei manicomi avvenuto con la legge n. 180/1978, ma anche alla legge n. 184/1983 sui minori. È un processo che tuttavia non elimina la funzione di controllo che le istituzioni chiuse e "totali" (Goffman, 1968) esercitavano, ma la mantiene redistribuendola all'interno dei diversi servizi del territorio e tra diversi operatori e professionisti. Tra questi, gli assistenti sociali appaiono, nelle rappresentazioni che emergono in letteratura, particolarmente e più direttamente coinvolti: essi, infatti, più di altre figure, hanno assunto su di sé queste funzioni di controllo (Milana, in AA.VV., 1991), essendo investiti di controlli "forti", derivanti dal mandato istituzionale, definiti spesso dall'Autorità Giudiziaria, con la quale il servizio sociale, in vari ambiti in cui opera, si interfaccia (Neve, in Giraldo, Neve, 1995). Contestualmente allo svolgimento di tali funzioni, inoltre, il servizio sociale si trova a contatto con situazioni di elevata conflittualità sociale, nelle quali esso ha toccato con mano fenomeni laceranti, ad esempio di violenza auto o etero diretta (Olivetti Manoukian, *Ibidem*). Gli assistenti sociali si sono quindi trovati a dover fronteggiare e a gestire situazioni difficili dal punto di vista della possibilità di recupero, integrazione, promozione di risorse, toccando con mano, sempre di più, la necessità di *contenere* alcune modalità di comportamento e alcuni fenomeni, l'esigenza della tutela, nel senso non solo della promozione di capacità, ma anche della difesa della persona. Questa esigenza pratica di interventi contenitivi richiama, come nodo critico, uno degli argomenti sui cui maggiormente convergono discussioni, valutazioni, scelte importanti del servizio sociale, cioè il dilemma, storicamente presente nella professione, aiuto-controllo (*care-control*).

Il punto fondamentale che qui si vuole sottolineare è che la dimensione del controllo, non disgiunta dalla dimensione di aiuto, fa parte integrante dell'intervento professionale del servizio sociale. Le funzioni di controllo cioè, nelle diverse forme in cui vengono svolte, non sono per l'assistente sociale un "incidente di percorso", bensì un elemento strutturale del mandato istituzionale-professionale dell'operatore (Neve, *Ibidem*). Pertanto la negazione, la non accettazione, la rimozione di queste funzioni, oppure il considerarle unicamente come un obbligo di natura burocratica, sono fenomeni di difficile

comprensione, oltre che poco utili per le pratiche del servizio sociale, soprattutto perché "comportano il deprivarsi della conoscenza di un'area importante (...) del mandato professionale" (Bisleri, *Ibidem*, p. 45). Inoltre, l'enfasi sugli aspetti formali-burocratici, al pari della visione repressiva del controllo, mette in ombra gli aspetti legati ai "bisogni di controllo sociale sia individuale che collettivo, inteso come orientamento, contenimento, facilitazione nella presa di decisioni, così come nell'integrazione sociale" (Idem).

Come abbiamo visto con i richiami a Jane Addams, la storia del *social work* è quella di un mandato sociale che è di supporto, di promozione di risorse e al tempo stesso di controllo sociale. Questo mandato resta attuale anche nei sistemi di welfare contemporanei, soprattutto allorché essi si caratterizzano per l'apertura al territorio: "la riappropriazione da parte della comunità territoriale e dei servizi della gestione delle risposte ai bisogni è anche la riappropriazione di processi di controllo sociale (anche di quelli prima delegati alle istituzioni totali!)" (Neve, in Vecchiato, Villa, 1992, p. 118). Inoltre si è ricordato che le organizzazioni e le istituzioni del sistema di welfare nelle quali il servizio sociale si inserisce, si consolida e con le quali si rapporta, chiedono all'assistente sociale di controllare.

I diversi mandati del servizio sociale sono quindi anche di controllo, un controllo che postula un'autorità del professionista assistente sociale e l'esercizio di un potere da parte sua. Anche se ci sono state nel *social work* tendenze a negare, rinunciare, ripudiare il ruolo di potere, è condiviso in modo diffuso nella letteratura di servizio sociale che autorità e potere fanno parte della professione e della sua storia (Day, 1981; Neve in Vecchiato, Villa, 1992). Piuttosto la letteratura, soprattutto nel contesto anglosassone, si è posta il problema della *definizione* del concetto di potere. In proposito ricordiamo l'articolata disamina di Dalrymple e Burke (2006), nella quale, fra l'altro, si riprende un'interpretazione foucoltiana secondo la quale il potere ha una valenza primaria che non è repressiva, bensì produttiva e creativa. Ed è proprio in questa prospettiva che qui si propone di considerare il potere del servizio sociale e l'autorità che da esso deriva.

Potere e autorità derivano dal bagaglio di conoscenze teoriche e metodologiche, di risorse di varia natura che il *social worker* detiene; derivano fortemente, inoltre, dal ruolo che il professionista svolge: "la maggior parte delle azioni che riguardano l'autorità sono semplicemente il rendere esplicito le definizioni di ruolo" (Day, 1981, p. 124, trad. mia) che governano la relazione asimmetrica tra la persona e l'assistente sociale. Da ciò consegue che autorità e potere vengono esercitati dall'assistente sociale in tutti i campi in cui esso opera, non solo quelli in cui egli agisce su mandato di un'Autorità Giudiziaria. E

tuttavia "il potere nasce e si alimenta non solo dal ruolo, ma anche dal saper/poter individuare strategie complesse in ordine a obiettivi da ridefinire continuamente nelle relazioni con altri" (Neve, in Vecchiato, Villa, 1992, p. 119). Il mandato di autorità "è anche un mandato che fa crescere, inscritto in una cultura delle diversità piuttosto che delle contrapposizioni tra vincitori e vinti" (Idem). In tale ottica l'assistente sociale che opera per la tutela dei minori, ad esempio, non va visto "contro" i genitori; analogamente il professionista che segue gli autori di reato, non può essere considerato "a favore" del reo e distante dalle vittime o addirittura "nemico" di esse.

Dalle analisi finora richiamate è evidente che in linea di principio, per ragioni legate alla storia e all'identità attuale del *social work*, non c'è contrasto tra principi etici e intervento di servizio sociale che abbiano un contenuto di controllo, anche alto. Occorrono però delle condizioni affinché il controllo non annulli il rapporto fiduciario che fonda l'interazione comunicativa tra il professionista e la persona-utente: che ci sia accettazione consapevole del mandato di controllo, che è anche di controllo sociale; che si esercitino un'autorità e un potere in quanto necessari per negoziare il progetto di lavoro, non semplicemente "eseguire" gli interventi, né tantomeno al fine di "dominare in una logica di accoppiamento coatto" (Certomà, 2000, p. 19) la relazione con la persona e i comportamenti della stessa; che l'intervento connotato da contenuti di controllo sia orientato a far crescere capacità di pensiero e di autocontrollo sia nell'utente che nell'assistente sociale (Neve, in Vecchiato, Villa, 1992).

I *social workers* sono, dunque, uno dei tanti gruppi che nella società svolgono un ruolo di controllo sociale, tuttavia i risultati delle analisi fatte in letteratura mostrano che essi sono chiamati a non accettare tale ruolo ciecamente, ponendo attenzione all'equilibrio tra il versante operativo-metodologico nella relazione interpersonale e il versante di natura politica (tra "il personale" e "il politico"). (Milana, in AA.VV., 1991; Day, 1981).

Ci soffermeremo di seguito, a conclusione di questo capitolo, proprio sul contesto di controllo nella dimensione individuale, nella relazione assistente sociale-utente; faremo poi alcune considerazioni sulla valenza politica delle funzioni di controllo.

3.2 Le funzioni di controllo nella relazione tra assistente sociale e persona: aspetti metodologici nella dimensione individuale del servizio sociale

Dal punto di vista della metodologia del servizio sociale, assume un grande rilievo la gestione delle funzioni del controllo all'interno della relazione tra assistente sociale e

persona-utente, che è, per definizione e per le caratteristiche del servizio sociale, una relazione di aiuto. Il controllo è uno dei contesti di questa relazione di aiuto, che in letteratura viene distinto da quelli: "informativo", "consulenziale", "assistenziale", "valutativo" (Gallione, D'Adda, cit. in Campanini, 2002, p. 124-127). Il contesto *informativo* è relativo a richieste di notizie e indicazioni, è caratterizzato da una relazione non stabile (anche se può essere un inizio, un'occasione di aggancio); in quello *consulenziale* vi è una richiesta libera e autonoma da parte della persona per la soluzione di un problema e rappresenta uno spazio per avviare una relazione di tipo collaborativo; il contesto *assistenziale* è quello di una richiesta basata su un bisogno/disagio strettamente materiale, che tuttavia può sottendere una difficoltà relazionale; il contesto *valutativo* è quello in cui l'obiettivo principale del lavoro dell'assistente sociale è di fornire una valutazione, per lo più su richiesta di un altro ente (in particolare in ambito giudiziario)¹⁴.

Il contesto *di controllo* può essere attivato in vari modi: su richiesta di un altro ente (per esempio la scuola) o servizio, dall'assistente sociale stesso (che ha il dovere, ad esempio, di segnalazione in caso di pregiudizio per i minori), dall'Autorità Giudiziaria (ad esempio Tribunale per i Minorenni, Tribunale di Sorveglianza), da un membro del sistema familiare che si rivolge all'Autorità Giudiziaria. Il controllo è agito in virtù del mandato istituzionale dal professionista assistente sociale, in quanto inserito in un certo contesto organizzativo.

Il contesto *di controllo* presenta alcune difficoltà di carattere metodologico. Una di esse è dovuta al fatto che la richiesta di controllo non proviene dalla persona, che a volte "subisce" l'intervento. Vi è poi la difficoltà di gestire una relazione triadica, che cioè si svolge tra persona-utente, assistente sociale (in quanto inserito un'istituzione) e Autorità Giudiziaria, che ha carattere di obbligatorietà, nella quale il professionista non può non intervenire ed esprime pareri all'Autorità stessa, che decide; pareri che quindi hanno un peso notevole. Infine, l'intervento "non può essere effettuato prescindendo dall'analisi delle relazioni che il servizio ha con le istituzioni coinvolte" (Ibidem, p. 125).

¹⁴ Vi sono situazioni in cui il contesto *valutativo* si interseca in modo rilevante con quello *di controllo*, si pensi, ad esempio, alle valutazioni delle capacità genitoriali richieste all'assistente sociale ai sensi degli artt. 330 e 333 del Codice Civile, che implicano anche la rilevazione, l'indicazione di possibili rischi per i figli minorenni. Nonostante la distinzione tra i contesti non sia sempre netta, si ritiene comunque utile per i fini esplicativi che ci proponiamo nel presente lavoro, sul tema del controllo.

Con riferimento particolare al mandato dell'Autorità Giudiziaria è importante sottolineare che esso detta alcune regole della relazione. Al fine di evitare i vissuti di tradimento, è importante esplicitare alla persona il mandato e le sue "buone ragioni" e che la valenza di sostegno dell'intervento dell'assistente sociale si colloca all'interno della funzione di controllo. In essa il compito del professionista è quello di mettere la persona in condizioni di recuperare autodeterminazione, lavorando sul consenso nella relazione di all'aiuto (Neve, 2000). Poiché attraverso le funzioni di controllo, soprattutto in presenza di un mandato dell'Autorità Giudiziaria, vi sono gioco forza limitazioni di libertà di scelta, occorre che l'assistente sociale si impegni per dare su un altro piano prospettive di libertà, definire spazi di autonomia e autodirezione delle persone: "gli spazi di scelta si allargano con l'allargarsi della consapevolezza, della conoscenza della propria condizione umana" (Milana, in AA.VV., 1991, p. 51), aspetto, questo, che può essere affrontato e valorizzato all'interno di un rapporto, della relazione professionale tra assistente sociale e utente.

Gli obiettivi del controllo dovrebbero essere non solo quelli dell'adempimento di compiti legati ad un mandato, ma anche e soprattutto la crescita delle persone, il potenziamento del loro senso della realtà per aiutarle a conciliare diritti e responsabilità. In linea di principio il mandato professionale dell'assistente sociale indica il perseguimento dell'obiettivo del superamento del controllo formale, o quantomeno di una sua riduzione, nell'ottica del riconoscimento, da parte della persona destinataria di interventi, del senso del controllo stesso, della necessità di reperire risorse "interne" per rispettare i limiti che esso pone.

Nella relazione tra assistente sociale e persona è centrale l'aspetto della comprensione, poiché su di essa si fonda la possibilità di condivisione, l'occasione di sperimentare il senso che regole e limiti dettati al controllo impongono. La protezione dei minorenni, intesa anche come protezione di una "buona relazione" tra genitore e figlio, è un esempio di un ambito nel quale il controllo può essere visto come "dotato di senso".

È fondamentale inoltre lavorare su elementi operativi legati al cambiamento, che si basano su prescrizioni di comportamento che il controllo implica; facendo in modo che, anche attraverso spazi di riflessione, queste siano riconosciute dalla persona-utente e siano fondate su una motivazione dettata da un interesse importante per la vita della persona stessa, come coltivare l'affetto per i figli o, nel caso di persone che si trovano nel circuito penale, guadagnare spazi di libertà per occuparsi della propria famiglia, per raggiungere condizioni di benessere.

Un ulteriore aspetto metodologico da sottolineare, infine, è legato al tema del limite,

soprattutto temporale. Il controllo, affinché non diventi repressivo e persecutorio, va limitato nel tempo, mediante un ancoraggio a progetti di cambiamento che definiscano obiettivi, attività, scadenze; che siano verificabili; che siano monitorati; che siano modificabili nel tempo, in relazione ai cambiamenti.

3.3 Oltre la dimensione individuale: il versante politico delle funzioni di controllo

Come si è accennato in precedenza, nel servizio sociale è fondamentale mantenere un equilibrio tra il personale e il politico, tra il lavoro di relazione con la persona e l'impegno a riconoscere le valenze politiche della professione (Day, 1981); superando così una visione riduttiva, che fa corrispondere la profusione di energie nel rapporto individuale assistente sociale-utente ad un impegno disinteressato a tali valenze e dunque "apolitico".

La riappropriazione di una pratica che sia attenta all'impegno politico è sostenuta fortemente dalle posizioni, a cui si è fatto riferimento in precedenza, del *Radical social work* (Ferguson, 2007) e dell'*Antioppressive social work* (Dalrymple, Burke, 2006). Quest'ultimo, in particolare, enfatizza le attività in favore delle persone-utenti dei servizi più esposte a rischi esclusione e marginalità. Le attività nei confronti di queste persone sono di grande rilevanza e attualità per il servizio sociale nel settore penitenziario, come si è già detto e come si vedrà meglio nella presentazione dei risultati della ricerca empirica.

Inoltre il servizio sociale possiede una dimensione politica delle sue pratiche, che fa parte delle sue caratteristiche, che è parte costitutiva della sua storia. Esso, infatti, ha certamente dato aiuto concreto a individui, famiglie, comunità in particolari situazioni di bisogno, ma ha anche "contribuito a che l'idea di Stato-nazione fosse un'impresa di successo, che la società fosse in grado di fare fronte ai problemi sociali, vedendo questi problemi come aberrazioni e difficoltà di adattamento a cui interventi mirati potevano porre rimedio, e su questo la solidarietà nazionale avrebbe avuto successo" (Lorenz, 2005, p. 97, trad. mia).

C'è quindi una valenza politica delle funzioni di controllo dei servizi in cui opera l'assistente sociale, legata al come governare attraverso leggi determinati "fenomeni di disgregazione microsociale" (Olivetti Manoukian, in Giraldo, Neve, 1995, p. 37), che coinvolgono più da vicino i servizi stessi, come il maltrattamento in famiglia, la microcriminalità giovanile. Vi sono quindi interrogativi sulle scelte in tema di politiche della famiglia, della politica per i giovani, della politica criminale.

Strettamente legati a questi interrogativi sono aspetti di natura organizzativa, quali "lo

sforzo (...) di riuscire a sviluppare e mettere a punto, all'interno dei servizi, un'organizzazione congruente con contenuti di lavoro, nell'area del controllo sociale, di tipo non repressivo, il che vuol dire un'organizzazione dei servizi non uniforme, non impersonale, adottabile alle diverse situazioni" (Idem, p. 38).

Ci sono anche valenze di natura culturale, legate alla specificità di contesti, dei territori, che richiamano l'esigenza di fare servizio sociale entro una determinata cultura, non solo conoscendola e sfruttandone le potenzialità, ma anche contribuendo a farla crescere, a cambiarla.

C'è poi il significato politico della *professione dell'assistente sociale*, che è chiamata a implementare policy, ma anche a contribuire, incidendo sui livelli decisionali, alle scelte politiche di welfare. Questo significato assume un rilievo particolare sul tema che stiamo trattando, quello del controllo: "mai come nelle funzioni di controllo è indispensabile rendersi conto di quale politica sociale si sta attuando" (Milana, in AA.VV., 1991, p. 52). Sulla base di tali considerazioni è fondamentale sostenere, anche con dati oggettivi, il valore del proprio intervento e le conseguenti implicazioni a livello politico. Nell'ambito del controllo, in particolare, uno dei compiti del servizio sociale - ed anche dei servizi - dovrebbe essere quello di portare elementi a sostegno di un aspetto fondamentale: che il controllo sociale è dato da servizi sociali universali e flessibili, focalizzati sui bisogni delle persone, che quindi portino beneficio alla società nel suo complesso alleggerendo le difficoltà legate ai problemi di comportamento individuale. Nel momento in cui gli assistenti sociali sono in grado, ad esempio, di dimostrare che il loro approccio a fattori di disordine sociale e alla devianza è efficace, l'approccio avrà possibilità di essere considerato e darà una alternativa a determinate politiche, ad esempio quelle che interpretano come praticabile solo il controllo diretto del potere di polizia (Day, 1981), su cui alcune società hanno fatto affidamento per fare fronte ad aree di disagio e di povertà.

Quanto detto finora nell'ambito delle politiche rimanda ad un tema essenziale, cioè il rapporto tra il servizio sociale e la legge, che delle politiche è espressione. Il rapporto con la legge appare particolarmente rilevante - e per certi aspetti più "tangibile"- per il servizio sociale che opera nel sistema penale-penitenziario, del quale ci occuperemo diffusamente nel successivo capitolo. Il servizio sociale, anche in questo settore, non può prescindere da una visione della legge come strumento e non come fine in sé (Dalrymple, Burke, 2006), uno strumento che impara ad usare non solo nelle pratiche quotidiane, ma anche per sostenere valori, per difendere principi.

In tale prospettiva il servizio sociale è quindi chiamato, con riferimento all'intreccio tra

“penale” e “sociale”, a contribuire a definire i problemi sociali in un certo modo, a dare loro un certo orientamento, un’interpretazione che giustifichi l’intero progetto politico di welfare; ma è chiamato, anche con riferimento alla ridefinizione del controllo sociale e alle derive repressive, a sostenere la necessità della nuova agenda di politiche sociali, di cui si è detto (Lorenz, 2005, 2010). Per la definizione di questa agenda la partecipazione del servizio sociale - ma anche di altre professioni sociali, come quelle del settore penitenziario di cui diremo in seguito - è essenziale. In assenza di tale contributo, le professioni sociali sono destinate ad una privazione di potere, soprattutto laddove si mettono a punto nuove agende del welfare che spingono il servizio sociale verso soluzioni funzionali e manageriali dei problemi, la cui dimensione sociale viene sempre più messa in ombra o negata (Ibidem).

Torneremo su questi aspetti e sulle valenze politiche della professione nel prossimo capitolo, nel quale ci concentreremo sul servizio sociale del settore penitenziario in Italia.

Capitolo 4.

IL SERVIZIO SOCIALE NEL SETTORE PENITENZIARIO IN ITALIA

1. Premessa storica: servizio sociale professionale e sistema del trattamento penitenziario

La nascita del servizio sociale professionale e l'istituzione del trattamento penitenziario basato sull'ideale riabilitativo, anche con misure svolte all'esterno del carcere, rappresentano due innovazioni di grande portata storica.

Già alle origini del servizio sociale si possono trovare esempi di impegno nei penitenziari, come quello di una delle antesignane del *social work*, Elizabeth Fry (1780-1845), che viene ricordata per la sua attività nel difficile contesto delle carceri degli USA della prima metà dell'800. La Fry si impegna per riforme ed interventi quali: visite regolari nelle carceri, in particolare alle donne madri detenute, da persone esterne; l'istruzione e il lavoro all'interno; l'aiuto dopo l'uscita dal carcere (Bortoli, 2006). Ed è proprio l'impegno per le riforme sociali che accompagna quello a contatto con la povertà e col disagio sociale. È l'impegno dei pionieri del *social work*, diffusosi a partire da Stati Uniti e Gran Bretagna, che porterà, alla fine del XIX secolo, all'avvio del servizio sociale professionale, che opererà stabilmente in diversi ambiti, compreso quello penitenziario.

Contemporaneo di Elizabeth Fry è John Augustus (1785-1859), anch'egli americano, considerato il precursore di quello che sarà il trattamento penale-penitenziario in ambiente esterno al carcere. Egli infatti viene ricordato per aver evitato la prigione ad un uomo che doveva essere giudicato per ubriachezza abituale, incaricandosi di occuparsi di lui trovandogli un lavoro e facendogli sottoscrivere un impegno a smettere di bere. Dopo questa prima esperienza, nel 1841, Augustus assistette circa 2000 altre situazioni simili, con successo (Breda, Coppola, Sabattini, 1999), divenendo così famoso per essere stato il "padre della *probation*". In realtà la *probation*, come alternativa al carcere, sarà formalmente istituita per la prima volta nel 1878, nel Massachusetts; andando così ad affiancare - rompendone il monopolio - il trattamento all'interno del carcere. Ciò avviene a partire dai paesi a *common law*, di diritto anglosassone, secondo una tendenza diffusa, nell'ultima parte del XIX secolo, alla razionalizzazione dei sistemi penitenziari, che si realizza in modo particolare mediante misure alternative in libertà e ricorso al carcere

solo nei casi di effettiva necessità (Daga, 1990).

Riferimenti al tema del trattamento penitenziario sono stati già fatti nel capitolo 2, con la trattazione del concetto di ideale riabilitativo. Qui è importante ricordare che proprio verso la fine del XIX secolo, cioè nel medesimo periodo che segna l'inizio del servizio sociale professionale, vi è un quadro generale di riforme e di progresso sociale, che vede lo sviluppo di autonomia dei sistemi penitenziari, nei quali, con la diffusione delle idee della Scuola Positiva, fanno ingresso i saperi scientifici, limitati inizialmente alla bio-antropologia e alla medicina. Quella tardo-ottocentesca è una scienza con connotazioni deterministe, che contribuisce ad alcune importanti riforme, come quella della pena indeterminata (legata al concetto di "pericolosità sociale" della persona); si introducono inoltre idee relative alla prevenzione dei delitti e meccanismi premiali per i detenuti. Fino al periodo precedente al Secondo Dopoguerra, tuttavia, in tutti i paesi "i sistemi penitenziari (...) avevano mantenuto una realtà strutturale retributiva e intimidatoria" (Ibidem, p. 763), funzionale oltretutto alla politica di diversi regimi autoritari, tra i quali quello dell'Italia fascista.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, le riforme penitenziarie diventano una priorità in tutti i paesi che avevano conosciuto repressioni a carattere politico e la prigione, quindi soprattutto in Europa. Ciò avviene per vari fattori, tra i quali anche quello legato all'esperienza di diversi nuovi leader politici, che nel periodo bellico avevano subito e vissuto esperienze detentive: nel ristabilire forme democratiche e nella promozione del rinnovamento sociale e politico la questione penitenziaria è quindi centrale (Ibidem). Essa diviene una questione strettamente legata al rispetto dei diritti dell'uomo: la Dichiarazione universale di questi è del 1948. Cresce in quel periodo la normativa internazionale finalizzata alla prevenzione di trattamenti contrari al senso di umanità e della tortura, c'è quindi un movimento di riforma che mira da un lato a migliorare, a rendere più umane le condizioni detentive, dall'altro a ridurre l'area penale, della privazione della libertà. La tendenza è quella di far coincidere sempre meno il "penitenziario" col "carcerario", con la previsione anche di strutture organizzative che potenzino lo sviluppo di alternative al carcere già esistenti, come la *probation*, che si estendono gradualmente anche al di fuori dei contesti statunitense e britannico, dove erano nate a fine '800. C'è quindi per il settore carcerario una progressiva maggiore apertura all'esterno, che segna il passaggio da un'ottica meramente rieducativa a quella del reinserimento nella società.

È a questo contesto, che abbiamo sommariamente richiamato, che vanno collegate le storie parallele dello stato penale e dello stato sociale, quindi le vicende del welfare state

e del *penal-welfare system*, nei termini in cui le abbiamo spiegate nei primi 2 capitoli. È in questo contesto del Secondo Dopoguerra, inoltre, che il servizio sociale cresce, ampliando le aree di intervento, relative anche a nuovi bisogni e problemi sociali che dopo la Guerra emergono. Il servizio sociale si consolida sempre di più nei paesi in cui aveva già una sua identità di professione, mentre si radica progressivamente nei contesti, come quello italiano, in cui tale identità si definirà in tempi più recenti.

Qui non è possibile evidenziare tutti i passaggi storici che hanno portato in Italia il servizio sociale ad assumere il suo specifico professionale, tuttavia occorre richiamare come, proprio nel periodo immediatamente successivo alla Seconda Guerra Mondiale, nel clima di ricostruzione e di fondazione di uno Stato democratico, il servizio sociale emerge nella sua forma attuale: la professione, così come si delinea nel Dopoguerra, viene creata come il risultato di un impegno profuso da persone profondamente motivate, che erano animate da ideali, valori e obiettivi della Resistenza (Canevini, in Dal Pra Ponticelli, 2005). Queste persone sono anche determinate a formare gli assistenti sociali, in modo che essi siano in grado di aiutare coloro che si trovano in condizioni di bisogno, in anni particolarmente difficili. L'evoluzione del servizio sociale che avviene in Italia tra la fine degli anni '40 e la metà degli anni '50 del XX secolo, dunque, è legata certamente a valenze ideali, di impegno sociale, proprie di quella fase storica, ma riguarda anche aspetti formativi, metodologici, direttamente collegati alla prassi. Assume quindi rilievo, in quegli anni, "il modo di concepire il ruolo del servizio sociale sul piano operativo e nella conseguente elaborazione di metodi e tecniche professionali specifici sotto l'impulso delle scuole di servizio sociale e di programmi di assistenza tecnica avanzati" (Breda, Coppola, Sabattini, 1999, p. 16). Sebbene il riconoscimento legale della formazione al servizio sociale abbia avuto un percorso lungo e lento, che ha portato solo nel 1985 alla prima norma in cui si stabilisce che la formazione data dal sistema universitario sia l'unica via di accesso alla professione, già a partire dagli anni '50 del XX secolo vi sono università che promuovono Scuole per la formazione alla professione; la prima è quella di Siena, nel 1956, proprio nel medesimo periodo in cui si ha la prima formalizzazione dell'ingresso dell'assistente sociale nel sistema giustizia, nel settore minorile.

Fin da questi anni, il servizio sociale assume nel suo percorso evolutivo caratteristiche ben definite del suo approccio. Esse sono tenute in considerazione nella scelta di inserire il servizio sociale nel settore minorile e poi in quello penitenziario degli adulti con un ruolo di primo piano. C'è dunque una scelta metodologica non casuale, che distingue l'azione del servizio sociale da quella di natura psicologica o psicoterapeutica rivolta a considerare e a

trattare difficoltà interiori. È una scelta incentrata sulla specificità di una professione che “punta soprattutto alla riabilitazione della comunicazione sociale” (Idem), che svolge interventi riguardanti le relazioni della persona - a partire da quelle familiari -, che dà un aiuto che consenta alla persona in difficoltà di riconoscere meglio le proprie esperienze. A ciò si lega “la possibilità per l’utente di compiere delle scelte più consapevoli, quindi tendenzialmente più adeguate (...) in una condizione di autodeterminazione” (Ibidem, p. 17), in un rapporto nel quale l’assistente sociale, differenziandosi da altre figure con competenze prettamente educative, rinuncia “ad assumere un ruolo direttamente formativo nel rapporto con l’utente (...) in un atteggiamento empatico di compenetrazione nel vissuto emotivo del soggetto e in un’accettazione incondizionata della sua personalità e della sua autonomia” (Idem). L’opzione del servizio sociale, utilizzata nel settore penitenziario, si basa su obiettivi di cambiamento sociale in favore delle persone (individui, gruppi, comunità) per migliorare le capacità di interazione di queste e quindi anche le loro capacità di trovare, insieme ad altri, risposte a problemi e difficoltà.

2. Il servizio sociale nel settore penitenziario in Italia

2.1 Sintetica rassegna sui principali passaggi storici dal 1975 ad oggi

In Italia il servizio sociale per adulti maggiorenni in ambito penitenziario viene istituito formalmente nel 1975, con la legge n. 354, cioè l’Ordinamento Penitenziario (o.p.), più volte modificata negli anni successivi. Essa prevede fra l’altro la costituzione di Centri di Servizio Sociale Adulti (CSSA), gli attuali Uffici locali di Esecuzione penale Esterna (UEPE) – dopo il cambio del nome avvenuto nel 2005, con la legge n. 154 -, uffici periferici del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia. In questi uffici, dotati di autonomia rispetto agli istituti di pena, la figura dell’assistente sociale è centrale.

L’esigenza del contributo del servizio sociale in ambito penitenziario, tuttavia, era emersa già prima del 1975. Nel testo finale che viene approvato in quell’anno, infatti, si ritrovano diversi temi a cui si era ispirata, anni addietro, la riforma della giustizia minorile, dapprima con la legge n. 888/1956, che costituisce in modo formale gli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), e successivamente con la legge n. 1805/1962, con la quale vi è la previsione di un organico di assistenti sociali da impiegare per il

funzionamento dei suddetti Uffici. La legge n. 888/1956 introduce modifiche a normative precedenti nelle quali, per la prima volta nella legislazione del settore giustizia, vengono previste strutture del servizio sociale per i minorenni¹⁵, con compiti definiti, che riguardano essenzialmente tre aree di intervento (Breda, Coppola, Sabattini, 1999):

- le *inchieste socio-familiari* riguardanti i soggetti considerati dal Tribunale per i minorenni per un eventuale provvedimento;
- l'*azione rieducativa* rivolta ai minorenni collocati *in istituto*, inerente i rapporti con l'esterno;
- lo svolgimento di un *trattamento in ambiente esterno* dei minorenni affidati al servizio sociale.

Dunque già negli anni '50 del XX secolo viene formalizzato che l'intervento su persone che si trovano a dover scontare una pena dev'essere svolto, anche, mediante l'utilizzo di competenze finalizzate a:

- conoscere il soggetto tenendo in considerazione il suo ambiente sociale e culturale, le sue relazioni, le sue risorse all'esterno dell'istituzione penale-penitenziaria;
- promuovere percorsi individuali in un'ottica riabilitativa;
- seguire le persone attraverso attività di trattamento, che possono essere svolte non solo all'interno degli istituti, ma anche all'esterno, nell'ottica quindi dell'utilizzo di alternative al carcere.

Come vedremo di seguito, la parte fondamentale dell'attività del servizio sociale nel settore penitenziario degli adulti verrà definita sulla falsariga di queste tre aree – ovvero: le inchieste socio-familiari, le attività di collaborazione del servizio sociale con gli istituti penitenziari e le attività degli assistenti sociali per le misure alternative -. C'è però da precisare che il servizio sociale adulti, nelle fasi iniziali della sua storia, pur attento all'ambiente esterno del detenuto, è centrato su attività intramurarie, a differenza del servizio sociale minorile del Ministero della Giustizia, che "si è subito caratterizzato come un servizio operante sul territorio" (Ibidem, p. 42). Del resto il sistema delle alternative al carcere, per gli adulti, si svilupperà a partire dalla riforma del 1975 in modo graduale e avrà un ampliamento consistente solo in anni a noi più recenti, in particolare dopo le

¹⁵ Si tratta, appunto, di una novità riguardante le previsioni normative, poiché già prima del 1956, cioè già a partire dal 1948, "l'organizzazione di una rete di uffici di servizio sociale dipendenti dal Ministero della Giustizia, e posti in collegamento funzionale con i tribunali per i minorenni operanti sul territorio nazionale, prende progressivamente corpo" (Breda, Coppola, Sabattini, 1999, p. 12).

modifiche della legge n. 663/1986 (c.d. "Gozzini") e della legge n. 165/1998 (c.d. "Simeone-Saraceni").

Le prime esperienze di assistenti sociali che vengono impiegati, in via sperimentale, nel settore degli adulti risalgono alla fine degli anni '50 del XX secolo e sono caratterizzate, per tutto il periodo precedente all'o.p. del 1975, da attività per conto di consigli di patronato. Sono attività finalizzate a conoscere l'ambiente esterno da cui la persona detenuta proviene e in cui tornerà, quindi a interagire con la famiglia, a realizzare una mappatura degli enti di assistenza utili per i detenuti e i loro familiari, a preparare le dimissioni dall'istituto mediante una conoscenza diretta della persona. L'inserimento di assistenti sociali nelle strutture penitenziarie costituisce quindi una significativa innovazione, poiché per la prima volta fanno ingresso in carcere operatori retribuiti che non svolgono il loro lavoro solo all'interno, ma anche con soggetti esterni. Altre figure professionali, in particolare gli psicologi e gli educatori, faranno ingresso negli istituti dopo gli assistenti sociali.

Per questi ultimi il primo impatto con una struttura chiusa e verticistica come quella del carcere comporta importanti difficoltà: "c'erano da superare diffidenze forti da parte delle direzioni e degli agenti di custodia nei confronti di personale che cercava di introdurre un diverso approccio col detenuto e ne presentava difficoltà, bisogni e progetti di aiuto, ponendo l'attenzione all'uomo detenuto, considerato soggetto partecipe e non oggetto dell'intervento, in un periodo storico in cui (...) il carcere aveva un carattere prevalentemente affittivo" (Ibidem, p. 41).

L'approvazione dell'Ordinamento Penitenziario, avvenuta nel 1975 dopo un lunghissimo iter parlamentare, in diverse legislature (il primo progetto di legge risale al 1960), segna il superamento della visione meramente retributiva e affittiva della pena, stabilendo una serie di previsioni che mirano ad applicare il principio costituzionale secondo cui la pena deve "tendere alla rieducazione del condannato" (art. 27 della Costituzione) e quindi ad individuare percorsi di trattamento finalizzati alla risocializzazione, al reinserimento sociale delle singole persone. Questi percorsi si basano sulla possibilità per chi è condannato di fruire di benefici penitenziari, stabiliti dalla legge, nell'ottica del principio della pena flessibile: è possibile cioè che ci siano delle modificazioni del regime penitenziario per il singolo individuo condannato, in base ai suoi comportamenti, al suo percorso e agli obiettivi rieducativi. I benefici possono essere di natura premiale (come la liberazione anticipata e i permessi premio) o relativi a modalità di esecuzione penale diversa da quella in carcere (come le misure alternative). È in questa

visione che si inserisce la formale istituzione del servizio sociale nell'Amministrazione penitenziaria, con le relative strutture (i già citati CSSA).

Le modifiche dell'Ordinamento Penitenziario successive al 1975 sono state molte, 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. L'Ordinamento attuale risulta, di conseguenza, estremamente diverso da quello originario e molto più complesso. Senza volerne analizzare in questa sede tutte le modifiche, è però di fondamentale importanza per il presente lavoro individuare alcune tappe storiche significative.

Abbiamo visto che gli anni '70 del XX secolo sono particolarmente importanti per l'intreccio tra politiche penali e sociali, segnato da alcune fondamentali riforme, caratterizzate da apertura al territorio e da processi di deistituzionalizzazione. Solo nel decennio successivo, tuttavia, viene sviluppata la riforma del 1975, soprattutto con la cosiddetta "legge Gozzini" (legge n. 663/1986): essa amplia la prospettiva del trattamento e del reinserimento del condannato nella società, con una maggiore apertura degli istituti penitenziari alla comunità esterna, nell'ottica della riappropriazione delle problematiche legate all'esecuzione penale da parte di soggetti istituzionali del territorio, a partire dagli enti locali. La "Gozzini", fra le altre previsioni, introduce il beneficio del permesso premio (art. 30-ter o.p.) – ossia la possibilità di trascorrere all'esterno periodi di tempo limitati, come prima sperimentazione per il detenuto che abbia scontato una parte di pena - e la misura alternativa della detenzione domiciliare (art. 47ter o.p.), con la quale la pena si sconta presso un domicilio, all'esterno del carcere. Essa si aggiunge ad altre due alternative, già previste nel '75:

- la semilibertà (art. 48 o.p.), con la quale il detenuto trascorre la giornata fuori dall'istituto, con l'obbligo di svolgere attività lavorativa e con possibilità di coltivare relazioni affettive e familiari, e vi fa rientro la sera;
- l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 o.p.), la misura alternativa più ampia, che consiste in una prova, appunto, per tutta la durata della pena, seguita con interventi di aiuto e controllo dal servizio sociale del Ministero della Giustizia, al termine della quale c'è una valutazione della magistratura di sorveglianza che, se positiva, estingue la pena; durante l'affidamento la persona, che non fa ingresso in carcere, è sottoposta ad una serie di obblighi e divieti – tra cui il rientro al domicilio entro un certo orario, i rapporti con il servizio sociale, l'adoperarsi in favore della vittima del reato, il divieto di uscire fuori dal territorio

comunale, provinciale o regionale del domicilio -.

Vanno poi ricordati gli interventi legislativi in materia di tossico e alcooldipendenza, ricompresi nel 309/1990 (testo unico in materia di stupefacenti), che prevede una particolare forma di misura alternativa, l'affidamento "in casi particolari" per persone con problemi di tossico o alcooldipendenza che devono scontare una pena e che si sottopongono ad un programma terapeutico (art. 94 d.p.r. n. 309/1990).

In questa fase storica, che vede un ampliamento di benefici e di alternative al carcere per un'ampia parte di persone-utenti del settore penitenziario, vi è al tempo stesso un processo restrittivo per i reati della criminalità organizzata. Nel biennio 1991-1992, infatti, vengono emanati provvedimenti di legge che precludono la concessione di alternative al carcere per chi ha commesso tali reati. Viene quindi a crearsi una sorta di "doppio binario": per reati particolarmente gravi (come quelli di mafia) il carcere viene considerato come la risposta più adeguata, mentre per altre tipologie, soprattutto per pene di modesta entità, la detenzione negli istituti è ritenuta dispendiosa e non coerente con obiettivi risocializzanti.

Molto importante, nell'ambito dell'espansione delle alternative al carcere, è la legge n. 165/1998 (c.d. "Simeone-Saraceni") che, soprattutto con modifiche al codice di procedura penale, servirà ad evitare il carcere ad un'ampia fascia di persone condannate. Viene prevista infatti, per chi si trova in libertà, la sospensione automatica dell'esecuzione di pene di minore entità, fino a 3 anni (4 nel caso di tossicodipendenti), con la contestuale possibilità di richiedere misure alternative al carcere: l'affidamento in prova al servizio sociale, l'affidamento "in casi particolari", la detenzione domiciliare (di cui si introducono nuove fattispecie di applicazione), la semilibertà. La stessa legge prevede 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.

Il 2000 è un anno particolarmente importante, che segna una sorta di "coronamento" della fase espansiva di apertura all'esterno dell'istituzione penitenziaria. Viene approvato, infatti, il nuovo Regolamento di esecuzione dell'o.p. (il d.p.r. n. 230/2000, che sostituisce quello del 1976), in continuità con la legge n. 165/1998, che fra le altre cose definisce e specifica il ruolo del servizio sociale, con riferimenti espliciti al lavoro con il territorio.

Anche se non coinvolge direttamente il servizio sociale, va citata un'altra importante riforma di questa particolare fase storica di apertura all'esterno, cioè il passaggio dall'Amministrazione penitenziaria al Servizio sanitario nazionale della gestione

dell'assistenza sanitaria in carcere. Questo doveva avvenire formalmente dal 1.1.2000 (secondo il d.lgs. n. 230/1999), ma si realizzerà con provvedimenti attuativi solo nel 2008.

La metà degli anni 2000 sembra coincidere con un'inversione di tendenza rispetto al periodo espansivo di cui abbiamo detto. Il 2005, in particolare, vede l'approvazione della legge n. 251 (c.d. "ex-Cirielli"), che introduce impedimenti alla concessione di misure alternative per i recidivi (in particolare per la cosiddetta "recidiva reiterata"), indipendentemente dal tipo di reato.

Anche la legge n. 154/2005 (c.d. "Meduri") pare iscriversi in un contesto di significativa ridefinizione dell'assetto disegnato in origine dall'Ordinamento Penitenziario. Questo provvedimento infatti cancella l'espressione "servizio sociale" dalla denominazione degli uffici in cui operano gli assistenti sociali del settore penitenziario degli adulti e dunque i CSSA (Centri di servizio sociale adulti) diventano Uffici locali di esecuzione penale esterna (UEPE). Il mutamento non ha solo aspetti formali, come nel periodo dell'approvazione della legge sottolineano le rappresentanze degli assistenti sociali¹⁶, poiché apre la strada all'inserimento negli uffici di mandati e figure professionali "altri", non di servizio sociale, orientati a compiti di controllo di polizia e di custodia, più che di supporto per il reinserimento. È del 2006, infatti, una proposta di legge finalizzata ad inserire negli organici degli UEPE personale di Polizia penitenziaria, con compiti di gestione diretta delle misure alternative; proposta contrastata dagli assistenti sociali, che finora non si è tradotta in legge.

L'indulto del 2006 è un provvedimento finalizzato principalmente ad alleggerire il sovraffollamento carcerario, che tuttavia avrà un effetto di breve durata. La popolazione detenuta, infatti, dopo il 2006 risale rapidamente, anche in ragione dei provvedimenti che hanno ristretto l'accesso alle alternative; come si è già visto, essa toccherà nel 2009 livelli elevatissimi, mai raggiunti nella storia della Repubblica Italiana.

La legge n. 199/2010 che istituisce un particolare tipo di esecuzione della pena presso il domicilio, fruibile da chi si trova in carcere con un residuo pena di 1 anno (recentemente elevato a 18 mesi, con il decreto legge n. 211/2011), va letta proprio in relazione alle difficili situazioni degli istituti penitenziari, arrivati nel 2009 a dover gestire, secondo i dati nazionali del Ministero della Giustizia, quasi 70000 detenuti, a fronte di una capienza

¹⁶ Ricordiamo soprattutto le posizioni del Coordinamento assistenti sociali della giustizia (Casg) e dell'Ordine nazionale degli assistenti sociali, che in quel periodo espressero pubblicamente critiche e posizioni contrarie alla legge n. 154/2005.

regolamentare delle strutture di circa 45000. La legge n. 199/2010 tenta cioè di correggere precedenti scelte restrittive per l'accesso alle alternative. Nel 2010, quindi, si registra per la prima volta dopo il 2006 una diminuzione del numero dei detenuti, che si confermerà anche nel 2011. La legge n. 199/2010 incide direttamente sulle attività del servizio sociale, prevedendo fra l'altro che l'UEPE svolga un "accertamento" del domicilio nel quale il detenuto chiede di eseguire la detenzione domiciliare. La formulazione di questa disposizione, tuttavia, pare accentuare aspetti burocratici di mero controllo formale, senza riferimenti ai contenuti professionali specifici del servizio sociale.

2.2 Il servizio sociale nel settore penitenziario degli adulti: ruolo e competenze operative

Il servizio sociale che opera nel settore penitenziario si caratterizza per il fatto di essere disciplinato da leggi dello Stato, che quindi ne danno una configurazione formale, definita per tutto il territorio nazionale.

C'è quindi un *mandato istituzionale* forte, che affianca il *mandato professionale* del servizio sociale, come complesso di funzioni, compiti, metodologia, principi, condivisi dalla comunità professionale. Anche nel settore penitenziario, inoltre, ritroviamo quell'interdipendenza tra soggetti la cui azione integrata risponde a un *mandato sociale*, che rappresenta istanze e orientamenti della società per il benessere sociale e "che affida a specifiche istituzioni e a specifiche professioni la soluzione di determinati problemi" (Muschitiello, Neve, 2003, p. 10).

L'Ordinamento Penitenziario, all'articolo 72, stabilisce le attività degli Uffici locali di esecuzione penale esterna (UEPE), strutture territoriali esterne al carcere, dipendenti gerarchicamente dal Ministero della Giustizia nelle sue diverse articolazioni territoriali (il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – DAP - a livello centrale, il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria – PRAP -, a livello regionale). Negli UEPE la figura professionale dell'assistente sociale ("funzionario della professionalità di servizio sociale", secondo la più recente denominazione della qualifica) è quella numericamente prevalente e svolge le attività previste dall'articolo 72 o.p. . A fini esplicativi, possiamo raggruppare queste attività nel modo seguente:

- una parte di esse riguarda le indagini socio-familiari, svolte su richiesta dell'autorità giudiziaria, cioè la magistratura di sorveglianza, per l'applicazione delle misure alternative; assimilabili alle indagini socio-familiari sono le inchieste utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la

revoca delle misure di sicurezza¹⁷;

- c'è poi tutta l'area delle attività riconducibili alla gestione delle misure alternative al carcere (l' "esecuzione penale esterna", appunto) e dei relativi "programmi";
- vi sono infine le competenze relative ai detenuti: su richiesta delle direzioni degli istituti penitenziari, gli UEPE danno la loro consulenza per favorire il buon esito del trattamento penitenziario intramurario.

Nello svolgimento delle diverse attività, il servizio sociale è tenuto a riferirsi, in un rapporto che non è di dipendenza gerarchica, alla magistratura di sorveglianza, cioè "il giudice a cui è stato attribuito l'esercizio della funzione giurisdizionale in materia di esecuzione penitenziaria" (Neppi Modona, Petrini, Scomparin, p. 204). Tra le diverse funzioni della magistratura di sorveglianza ricordiamo quelle relative alle misure alternative al carcere e, in generale, ai benefici di legge per i condannati; oltre a quelle sulle misure di sicurezza. Tali funzioni incidono in modo rilevante sul servizio sociale che opera in ambito penitenziario. Citiamo in proposito alcune fondamentali competenze del Tribunale di sorveglianza e del Magistrato di sorveglianza, rispettivamente l'organo collegiale e quello monocratico:

- il Tribunale di sorveglianza, in particolare, decide sulla concessione delle misure alternative: affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 o.p.), semilibertà (art. 48 o.p.), detenzione domiciliare (art. 47ter o.p.), affidamento per tossico-alcooldipendenti (art. 94 testo unico n. 309/1990), siano esse richieste da persone detenute, oppure da condannati che possono accedervi dallo stato di libertà;
- il Magistrato di sorveglianza ha invece tra le sue funzioni più rilevanti per il nostro discorso quelle relative alla modifica delle prescrizioni nel corso delle misure

¹⁷ Le misure di sicurezza, disciplinate da una complessa normativa, sono provvedimenti applicati nei confronti di autori di reato considerati "socialmente pericolosi". La durata della loro applicazione è fissata dalla legge nel minimo, ma è indeterminata nel massimo. La pericolosità sociale infatti viene riesaminata una volta decorso il termine minimo di durata. Se essa persiste, la misura viene rinnovata e fissato un nuovo termine per un ulteriore esame, in caso contrario viene revocata dalla magistratura di sorveglianza. Le misure di sicurezza possono essere detentive (chi vi è sottoposto è definito "internato") e non detentive. Quelle detentive sono l'assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro, l'assegnazione ad una casa di cura e di custodia, il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (questi ultimi, col passaggio della sanità penitenziaria al servizio sanitario nazionale sono però in fase di chiusura). La principale misura non detentiva è la libertà vigilata. Rispetto alle misure di sicurezza, che non hanno finalità rieducative, il servizio sociale ha come principali competenze quella di svolgere inchieste socio-familiari per il riesame di pericolosità e, per la libertà vigilata, attuare interventi di sostegno e assistenza, finalizzati al reinserimento sociale (art. 55 o.p.).

alternative, al potere di sospendere le misure stesse (mentre sulla revoca decide l'organo collegiale), alla decisione sul riesame di pericolosità sociale e all'applicazione, esecuzione trasformazione e revoca delle misure di sicurezza. Il Magistrato inoltre decide su alcuni benefici dei detenuti, in particolare sulla concessione di permessi premio (art. 30-ter o.p.) e sul lavoro all'esterno (art. 21 o.p.).

Nella collaborazione con l'autorità giudiziaria, come stabilito dalla legge che istituisce la professione (legge n. 84/1993), l'attività dell'assistente sociale ha esclusivamente una funzione di natura tecnico-professionale, che si esprime attraverso una metodologia specifica del servizio sociale. Essa riguarda fra l'altro funzioni di valutazione (De Ambrogio, Bertotti, Merlini, 2007), comuni a diverse aree nelle quali c'è rapporto con la magistratura.

L'articolo 72, che abbiamo appena ricordato, non esaurisce in dettaglio tutte le attività specifiche del mandato istituzionale del servizio sociale nel settore penitenziario, definite in altre parti dell'Ordinamento Penitenziario ed anche in altre leggi. Per ragioni legate all'estrema complessità della legislazione, nella presente disamina concentreremo l'attenzione su quegli aspetti normativi che incidono maggiormente su ruolo e competenze del servizio sociale, privilegiando quelli dell'Ordinamento Penitenziario e del relativo Regolamento (il d.p.r. n. 230/2000). Si tralasceranno, invece, altre disposizioni (come ad esempio le sanzioni sostitutive della legge n. 689/1981) poco rilevanti per il lavoro dell'assistente sociale¹⁸.

Il Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario del 2000, di cui si è già accennato in precedenza, contiene riferimenti diretti al servizio sociale, in parte innovativi. Esso dà grande rilievo al servizio sociale all'interno dei CSSA (oggi UEPE), sia per quanto riguarda gli aspetti organizzativi (viene indicata una specifica "area del servizio sociale"), sia soprattutto rispetto ai compiti istituzionali, che vengono definiti, anche nelle espressioni e nel registro linguistico della norma (nell'art. 118 del d.p.r. n. 230/2000), attraverso contenuti professionali "forti". In proposito vi è una particolare enfasi su due aspetti chiave del servizio sociale: il legame col territorio e il lavoro di rete/in rete con altri

¹⁸ Per una disamina esaustiva, da un punto di vista giuridico, dell'Ordinamento Penitenziario e dei riferimenti normativi relativi alla magistratura di sorveglianza, si veda in particolare il manuale di Canepa e Merlo (2010). Per un inquadramento legislativo dettagliato più direttamente collegato al servizio sociale, si rimanda ai testi già citati di Giuffrida (1999), Breda, Sabattini e Coppola (1999) - che tuttavia non comprendono alcune recenti modifiche di legge - e di Neppi Modona, Petrini e Scomparin (2009), p. 187-339.

soggetti istituzionali. Il servizio sociale penitenziario è chiamato a integrarsi nel territorio, coordinandosi con altre istituzioni e servizi: "nell'attuare gli interventi di osservazione e di trattamento in ambiente esterno per l'applicazione e l'esecuzione delle misure alternative, delle sanzioni sostitutive e delle misure di sicurezza, nonché degli interventi per l'osservazione e il trattamento dei soggetti ristretti negli istituti, il centro di servizio sociale coordina le attività di competenza nell'ambito dell'esecuzione penale con quella delle istituzioni e dei servizi sociali che operano sul territorio" (art. 118, comma 6, d.p.r. n. 230/2000). Riferimento esplicito viene fatto al lavoro con gli enti locali, con i quali vanno definite delle intese operative, "in una visione globale delle dinamiche sociali che investono la vicenda personale e familiare dei soggetti e in una prospettiva integrata d'intervento" (comma 7). Ne risulta una forte apertura all'esterno, pur sia pure nell'ambito linee di indirizzo e dettati dell'Amministrazione penitenziaria, in coerenza con l'attenzione al concetto di territorio, che è parte costitutiva del servizio sociale. Per la professione è sempre stato prioritario infatti operare per mantenere la persona nel suo ambiente di vita, anche se solo a partire dagli anni '70 del XX secolo, con l'attuazione del decentramento, ha acquisito maggiore rilievo, sia in letteratura che nell'operatività, il lavoro con la comunità familiare, con la comunità allargata, di rete e con le reti (Ferrario, Gottardi, 1987; Ferrario, 1992; Martini, Sequi, 1995), in un'ottica di prevenzione e di superamento delle logiche dell'istituzionalizzazione. Oltre all'istituzione delle Regioni (1970), al trasferimento ad esse ed ai Comuni di funzioni amministrative statali (d.p.r. n. 616/1977), alla riforma sanitaria (legge n. 833/1978), ricordiamo ancora la legge n. 328/2000 - approvata quindi nello stesso anno del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario - che esalta la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali in rete, integrati con quelli sanitari e raccordati alle politiche sociali (nelle diverse aree: casa, lavoro, formazione, eccetera). Di tale sistema fa parte anche il servizio sociale del settore penitenziario¹⁹.

Oltre al tema del territorio è fondamentale, per poter definire il servizio sociale nel settore penitenziario, il richiamo ai compiti di aiuto alla persona, affinché questa sia accompagnata nell'adempimento responsabile degli impegni che derivano dalla misura cui sono sottoposti. Gli interventi di aiuto sono connotati dal fatto di essere realizzati

¹⁹ Il servizio sociale dell'amministrazione penitenziaria è parte di questo sistema anche al livello dei piani di zona, previsti dalla legge n. 328/2000, contribuendo con propri rappresentanti alla concertazione attiva in un determinato territorio, per la gestione unitaria del sistema dei servizi in rete.

nell'ambito di una relazione professionale, nei termini in cui l'abbiamo definita nel capitolo precedente. Una relazione non scelta spontaneamente dalla persona, ma che ha inizio e dipende dalla situazione giuridico-penale del soggetto, che è stato condannato in via definitiva per aver commesso un reato; è però una relazione che evolve rispetto alla partecipazione del soggetto stesso, che è compito dell'assistente sociale promuovere. In essa la persona sperimenta il rapporto con l'autorità e le funzioni di controllo dell'assistente sociale, che escludono però elementi di carattere repressivo. Gli interventi del servizio sociale, articolati in un processo unitario e personalizzato, sono infatti 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;

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;

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" (art. 118 d.p.r. n. 230/2000, comma 8, corsivo mio).

Il contenuto del regolamento del 2000, con i riferimenti al territorio e con la specificazione delle attività dei CSSA (UEPE) pare privilegiare spazi, sia pure limitati dalle restrizioni insite nel circuito penitenziario, "su cui il servizio sociale può lavorare per potenziare le intenzionalità riabilitative e le risorse personali dei soggetti, chiamati a responsabilizzarsi di fronte a problemi che sono della comunità" (Muschitiello, Neve, 2003, p. 11).

Occorre tuttavia ricordare che, nell'ambito della generale oscillazione nel settore penitenziario tra istanze sicurtarie restrittive e tendenze di apertura al territorio, integrate con le politiche sociali, l'attività del servizio sociale ed i relativi riferimenti nel dettato normativo vengono messi in discussione. Nell'intreccio tra politiche penali e sociali, si sono registrati negli ultimi anni tagli alle risorse per il reinserimento sociale: le diffuse misure di ristrutturazione dei bilanci degli enti locali, che abbiamo visto avere un ruolo centrale anche nell'integrazione col servizio sociale penitenziario, ne sono un esempio. La stessa

Amministrazione penitenziaria, inoltre, esprime orientamenti di natura politica e culturale non sempre lineari: ad esempio, essa ha emanato nel 2010 una bozza di regolamento sulle competenze degli UEPE (in ottemperanza alla norma che ha cambiato il nome degli uffici stessi, la legge n. 154/2005) che pur facendo riferimento all'inclusione di persone in esecuzione penale, non esplicita la partecipazione degli UEPE alle politiche sociali, ma si limita a prevedere il loro concorso a "politiche dello sviluppo della legalità e tutela della sicurezza delle comunità locali"²⁰.

2.3 Il servizio sociale nel settore penitenziario degli adulti: sintetica specificazione delle principali attività professionali

Per quanto riguarda la dimensione individuale del lavoro dell'assistente sociale, quella cioè che riguarda il rapporto con la persona-utente, ci soffermeremo brevemente sulle seguenti attività: quelle di natura diagnostica (Dal Pra Ponticelli, 1987), per le inchieste socio-familiari; quelle riconducibili al trattamento, nei confronti delle persone ammesse alle misure alternative; quelle di collaborazione al trattamento intramurario, svolte su richiesta degli istituti penitenziari.

Al fine di non appesantire la trattazione del presente capitolo, non è qui possibile approfondire anche le altre due dimensioni, quelle dell'organizzazione e del territorio, proprie dell'approccio multidimensionale (Dal Pra Ponticelli, 1987; Dellavalle, 1995; Sicora, in Dal Pra Ponticelli, 2005). Ricordiamo comunque che anche nel settore penitenziario il servizio sociale è coinvolto nella progettazione e organizzazione di risorse, sia interne all'istituzione che esterne ad essa (ad esempio attraverso la partecipazione a specifici gruppi di lavoro interni agli UEPE); è chiamato inoltre allo studio delle caratteristiche e dei problemi specifici di un dato territorio, al fine di contribuire a diversi livelli (come quello dei piani di zona) alla programmazione di interventi.

2.3.1 Inchieste (indagini) sociali

L'inchiesta, o indagine socio-familiare, elaborata e condotta secondo la metodologia del servizio sociale è "una raccolta e un'organizzazione di dati concernenti la vita di un

²⁰ Questa bozza di regolamento, da emanare in forma di decreto ministeriale, al momento della stesura del presente lavoro non è stata ancora completata ed ufficializzata in via definitiva, anche a seguito di diversi rilievi delle rappresentanze sindacali e professionali dei lavoratori degli UEPE.

soggetto, considerato sia nelle relazioni familiari che nel rapporto con l'ambiente sociale di appartenenza" (Breda, Sabattini, Coppola, p. 177). Essa viene svolta, principalmente, su richiesta della magistratura di sorveglianza, chiamata a decidere sulla concessione di misure alternative al carcere o altri benefici dei legge.

Progressivamente si è andato affermando un orientamento metodologico che privilegia l'attenzione su "qui ed ora", che dà cioè maggiore importanza alla situazione ed alla condizione attuale della persona e alle prospettive future della sua evoluzione. Questo non significa per l'assistente sociale tralasciare elementi significativi della storia personale, ma piuttosto considerare questi stessi elementi in un'ottica di tipo fenomenologico, dove il passato entra nell'indagine soprattutto per la percezione che la persona ne ha oggi e nella misura in cui esso incide sulle scelte di vita (Ibidem). Centrale è il momento valutativo-progettuale e quindi l'attenzione al futuro (Ferrario, 1996). L'inchiesta si connota infatti come un complesso di attività che mirano a "pensare prima", con la persona, il percorso di reinserimento sociale, basato su alcuni elementi, particolarmente importanti nelle misure alternative. Tra questi evidenziamo: la presenza di relazioni familiari, l'importanza di altre relazioni con reti primarie, il lavoro, le condizioni psico-fisiche, aspetti di revisione critica del reato e, per quanto riguarda l'affidamento, attività di risarcimento alla vittima (previste dall'art. 47 o.p.) o "restitutorie" alla società, consistenti in attività gratuite o di volontariato²¹.

L'assistente sociale, nello svolgimento delle inchieste, può trovarsi di fronte a situazioni consolidate, stabili, in cui vi sono basi solide per un progetto in tutto o in parte già definito. Oppure può essere chiamato a costruire, soprattutto con persone in condizioni di disagio sociale e fragilità, percorsi "ex novo", attraverso un aiuto relazionale, un supporto per la ricerca di risorse, ad esempio lavorative, un accompagnamento nella presa di coscienza di difficoltà, nella ricerca di soluzioni ai problemi. Attraverso gli strumenti professionali, l'assistente sociale dell'UEPE svolge attività a diretto contatto con la persona (colloqui, visite domiciliari), interventi all'esterno, in collaborazione con istituzioni, servizi o altri soggetti del territorio che possono essere coinvolti (servizio sociale dell'Ente locale, servizi specialistici come i SERT, privato sociale, associazionismo, volontariato, eccetera).

I contenuti della relazione scritta sull'inchiesta sociale, nella quale l'assistente sociale

²¹ Per un approfondimento sul ruolo del servizio sociale penitenziario nelle attività risarcitorie e, più in generale, nella giustizia ripartiva si veda, in particolare, il testo di Trecci e Cafiero (2007).

è chiamato non solo a dare informazioni, ma anche a fornire un parere professionale, comportano una responsabilità professionale notevole. Un nodo critico è rappresentato dalle pre-definizione dei contenuti stessi: esiste infatti un apposito modulo, predisposto a livello nazionale, che stabilisce una concatenazione di argomenti che l'assistente sociale deve trattare nella relazione scritta, che graficamente si presenta come un insieme di "caselle" a tema. Questo a volte pone interrogativi sull'autonomia professionale e sui rischi che può comportare, per la qualità degli interventi e dei progetti per le persone, l'enfasi sulla standardizzazione delle procedure.

2.3.2 Attività riconducibili alla gestione delle misure alternative

Particolarmente rilevante, nel complesso delle alternative al carcere, è l'art. 47 o.p. , che disciplina l'affidamento in prova al servizio sociale, la misura alternativa più "aperta", con contenuti professionali propri dell'assistente sociale. Essa trae le sue caratteristiche fondamentali dal sistema della *probation* anglosassone, di cui si è detto, nato a fine '800 in USA e Gran Bretagna e poi sviluppatosi, nel corso del XX secolo, in quasi tutti i paesi occidentali. L'idea di fondo della *probation*, quindi anche dell'affidamento, è quella di sostituire - nei casi di pene relativamente brevi e secondo altre condizioni di legge - la pena detentiva in carcere con una prova all'esterno, durante la quale la persona che è stata condannata si impegna in un percorso di recupero sociale. Se il periodo della prova ha esito positivo, la pena viene estinta.

A differenza della nuova formulazione dell'art. 72 o.p. che abbiamo ricordato, nell'art. 47 l'espressione "servizio sociale" è sempre stata mantenuta, fin dalla formulazione originaria della legge. Le funzioni dell'assistente sociale dell'UEPE sono esplicitamente definite in termini di aiuto e controllo nei confronti della persona, da realizzare attraverso un lavoro di relazione rivolto anche alle reti primarie e secondarie: "il servizio sociale controlla la condotta del soggetto e lo aiuta a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita" (art. 47 o.p. , comma 9). Nell'affidamento, pertanto, l'assistente sociale svolge un ruolo di grande significato, "per la considerazione positiva che egli esprime nei confronti della persona dell'utente e delle sue capacità" (Breda, Sabattini, Coppola, 1999) e per i contenuti tecnico-professionali che caratterizzano il suo intervento, tra cui: i colloqui con l'affidato, l'analisi dei problemi che emergono nel corso della relazione, l'attivazione di capacità critiche della persona, il raccordo con i nodi delle reti che possono

avere un ruolo nella situazione seguita.

Anche nei confronti della magistratura di sorveglianza il servizio sociale svolge un ruolo importante, essendo chiamato, nella gestione dell'affidamento, a riferire "periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto" (art 47 o.p., comma 10). Attraverso la scrittura professionale, nelle relazioni che periodicamente vengono inviate sull'andamento dell'affidamento, l'assistente sociale indubbiamente esprime potere ed autorità professionale. Oltre a mettere in luce gli elementi di progresso del percorso della persona seguita, di verifica delle attività finalizzate al reinserimento, in particolare quella lavorativa, egli può essere chiamato anche a riferire e segnalare su aspetti che possono configurarsi come violazioni delle prescrizioni da parte dell'affidato. Ciò che contraddistingue comunque la relazione del servizio sociale (differenziandola ad esempio dai rapporti scritti delle autorità di polizia) è l'obiettivo di non limitarsi alla comunicazione e descrizione di fatti, ma di offrire valutazioni di carattere professionale che consentano alla magistratura di sorveglianza di orientarsi al meglio, rispetto alle decisioni da prendere, anche di natura restrittiva (ad esempio sulla sospensione/revoca dell'affidamento).

Si può quindi affermare che la specificità dell'affidamento in prova al servizio sociale sta "nell'intenzione dell'autorità di stabilire con il condannato un rapporto nuovo, ispirato a una ragionevole fiducia, ove ai tradizionali controlli di polizia condotti in termini meramente oggettivi, (...) si sostituisce un controllo esercitato nell'ambito di un'azione più ampia, connotata essenzialmente dalla volontà di comprensione e di aiuto rispetto alle difficoltà soggettive in cui l'affidato si trova" (Ibidem, p. 288). Nell'affidamento in prova, cioè, il controllo della condotta e l'aiuto alla persona sono due aspetti integrati, insiti nel mandato attribuito al servizio sociale. Sono quindi estranei alla *ratio* di questa misura alternativa controlli sistematici e invasivi delle forze di polizia - sebbene essi, nella pratica, a volte avvengano -. D'altronde, una concezione di controllo come repressione, "come inibizione del diritto e di capacità di autodeterminazione dell'utente, (...) sarebbe incompatibile con i principi e la metodologia del servizio sociale" (Neve, in Ministero di Grazia e Giustizia, DAP, 1997, p. 66).

Dal punto di vista tecnico-professionale vi sono alcuni fattori di particolare rilievo ai fini della buona qualità degli interventi del servizio sociale nell'affidamento in prova, fra i quali sottolineiamo: una gestione della misura alternativa che rispetti al tempo stesso il criterio della massima comprensione della persona e quello del rispetto delle prescrizioni fissate dalla magistratura, una collaborazione tra servizio sociale e magistratura di

sorveglianza basata sul reciproco rispetto dei ruoli, una concreta integrazione del servizio sociale penitenziario con gli altri servizi istituzionali ed altri soggetti significativi del territorio a cui la persona fa riferimento (privato sociale, associazionismo, eccetera).

Differisce dall'affidamento in prova al servizio sociale a cui abbiamo fatto sin qui riferimento l'affidamento in prova "in casi particolari" (o "terapeutico") (art. 94 testo unico 309/1990), che è riservato a soggetti tossico o alcooldipendenti che intraprendono o hanno in corso un programma di recupero. Si tratta di un'alternativa anch'essa concepita come una prova, che si svolge totalmente al di fuori del carcere e dunque con ampi margini di libertà per chi vi è sottoposto. Il ruolo dell'assistente sociale dell'UEPE, nel quadro di questa misura alternativa, si caratterizza per la stretta collaborazione con i servizi specializzati per le dipendenze, i SERT (o SERD, a seconda della denominazione data a livello regionale), afferenti alle Aziende sanitarie locali (ASL) e quindi al servizio sanitario nazionale. Questi servizi, in cui operano équipes multiprofessionali, composte da personale medico-sanitario, assistenti sociali, educatori, predispongono e seguono programmi di recupero, che perseguono finalità essenzialmente di carattere terapeutico-riabilitativo. I programmi si possono svolgere sia all'interno di comunità di recupero, che comunque prevedono contatti con l'esterno (più o meno ampi, a seconda della fase del programma e dal tipo di comunità), sia a livello ambulatoriale e quindi con contatti più diretti tra la persona e il suo territorio di riferimento. Mentre gli operatori del SERT seguono direttamente gli aspetti legati al percorso terapeutico, di cura dalla dipendenza, all'assistente sociale dell'UEPE sono affidate attività che riguardano maggiormente aspetti penali, in diretto collegamento con il magistrato di sorveglianza, al quale vengono trasmesse relazioni di aggiornamento e valutazioni riguardanti richieste, comunicazioni, osservazioni dell'utente inerenti il percorso di reinserimento sociale. L'assistente sociale, anche per questa tipologia di affidamento, svolge compiti di aiuto e controllo.

Come si vedrà in seguito nella presentazione di alcuni dati, l'affidamento "ordinario" (art. 47 o.p.) e l'affidamento "terapeutico" (art. 94 testo unico n. 309/1990) rappresentano la parte numericamente prevalente delle misure alternative e dunque particolarmente rilevante per l'impegno del servizio sociale.

Oltre all'affidamento vi sono altre due misure alternative previste dalla legge, in cui il servizio sociale è chiamato a svolgere delle attività: la semilibertà e la detenzione domiciliare, disciplinata da una normativa complessa che ne prevede diverse tipologie (la più importante è quella disciplinata dall'art. 47ter o.p.).

La semilibertà prevede per il condannato di trascorrere parte del giorno fuori dal

carcere per svolgere "attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento nella società" (art. 48 o.p.). Per quanto riguarda il ruolo del servizio sociale vi sono delle differenze sostanziali rispetto all'affidamento. Tra quelle più rilevanti vi è quella legata al tipo di persone a cui la misura è rivolta. Mentre la semilibertà sopraggiunge più spesso nel corso dell'esecuzione penale in carcere, come beneficio concesso all'interno di un percorso trattamentale intramurario dopo che il soggetto ha scontato una parte di pena (stabilita per legge, in base a diverse variabili), l'affidamento riguarda persone che non sono più in carcere o che non vi sono mai state. Mentre l'affidato si trova in una condizione che ha ampi margini di libertà, il semilibero si trova in una situazione che è "a metà strada" tra la detenzione e la libertà. La semilibertà infatti è gestita al tempo stesso sia dagli operatori dell'istituto che dagli assistenti sociali dell'UEPE. Di conseguenza c'è "una integrazione operativa e una di distribuzione concordata degli interventi fra servizio sociale e istituto" (Breda, Sabattini, Coppola, 1999, p. 191-192) e la responsabilità di trattamento del semilibero resta affidata alla direzione del carcere. Queste differenze incidono sulle funzioni del servizio sociale, che comunque, anche nella semilibertà, integrano l'aiuto con il controllo.

Inizialmente concepita, con la legge n. 663/1986, come possibilità di detenzione attenuata per persone con particolari esigenze (legate ad esempio a condizioni di malattia), la detenzione domiciliare è una misura a cui la magistratura di sorveglianza fa sempre più ampio ricorso. È disciplinata da vari articoli di legge, che ne hanno progressivamente ampliato tipologia e possibilità di applicazione: rispetto alle altre misure alternative si rileva infatti, come si vedrà in dettaglio nel successivo paragrafo 4, che mentre il numero dei condannati in semilibertà si è attestato nel corso degli anni su livelli complessivamente stabili, quello dei detenuti domiciliari è cresciuto notevolmente, avvicinandosi a quello degli affidati. La detenzione domiciliare può essere concessa a condannati che si trovano in libertà o anche detenuti e consiste nello scontare la pena presso un domicilio o una struttura, sia pure con possibilità di uscire all'esterno - di solito per qualche ora, secondo le disposizioni fissate dalla magistratura di sorveglianza -. In letteratura si evidenzia come l'Ordinamento Penitenziario (in particolare all'art 47-ter o.p.) non faccia riferimento esplicito a contenuti rieducativi della misura alternativa (Ibidem): la detenzione domiciliare quindi pone notevoli limiti, per come è stata concepita dal legislatore, ad interventi di servizio sociale che siano effettivamente finalizzati alla risocializzazione del condannato; pur essendo comunque previsti dalla normativa e - dalla magistratura di sorveglianza che la applica - interventi di assistenza da parte dell'UEPE.

Questa misura si caratterizza per essere molto più restrittiva degli spazi di libertà, rispetto soprattutto all'affidamento. Per quanto riguarda il regime dei controlli, va precisato che per la detenzione domiciliare esso è di competenza diretta dell'Autorità giudiziaria, che lo attua attraverso la polizia giudiziaria (le forze di polizia).

2.3.3 Attività di collaborazione con gli istituti penitenziari

Abbiamo già avuto modo di sottolineare che il profilo operativo specifico del servizio sociale si connota per uno stretto riferimento della professione stessa con il territorio nel quale l'istituzione è inserita. Risulta quindi chiaro perché "il servizio sociale entra nell'istituto penitenziario per operare in una prospettiva non carceraria, e cioè per rappresentare in modo diretto le istanze e le esigenze del mondo che sta fuori dal carcere ed al quale il detenuto continua ad appartenere (...) durante l'intero corso della carcerazione" (Ibidem, p. 183). L'idea che ha ispirato il legislatore del 1975 nell'inserimento del servizio sociale nel settore penitenziario degli adulti è pertanto quella di mantenere la persona detenuta in contatto con l'ambiente esterno, nella prospettiva di un rientro in esso.

È nell'ottica che abbiamo sinteticamente richiamato che l'assistente sociale svolge le proprie attività, indicate attraverso i riferimenti di legge (l'art. 72 o.p. e l'art. 118 del Regolamento). Un primo ambito di attività è di natura consulenziale rispetto all'istituto, mettendo a disposizione le proprie conoscenze di servizio sociale, utili per i soggetti sottoposti ad osservazione. Strettamente collegata a tale attività è la partecipazione all'equipe di osservazione trattamento (in base all'art. 13 o.p.), in particolare insieme alla figura dell'educatore e dell'esperto psicologo. Tale partecipazione presuppone un lavoro dell'assistente sociale che comprenda: la conoscenza della persona detenuta, attraverso colloqui svolti all'interno dell'istituto; un rapporto diretto dell'assistente sociale con il mondo esterno della persona, al fine di comprendere e valutare la qualità dei rapporti tra questa e la propria famiglia, di agire per il miglioramento di questi rapporti, di valutare difficoltà, opportunità, in particolare lavorative, nella prospettiva di reinserimento nella società; un rapporto dell'assistente sociale con altri soggetti e servizi del territorio, istituzionali e non, sempre in un'ottica di risocializzazione.

Va detto che la prospettiva del servizio sociale, fortemente orientata all'esterno, si scontra sempre più con la particolare connotazione che la popolazione detenuta sta assumendo negli ultimi anni. Ricordiamo in proposito lo studio di Buffa (2009), secondo

cui oggi per una quota significativa dei detenuti, che non sono in possesso di risorse sociali esterne (lavorative, economiche, familiari, eccetera), la detenzione non rappresenta, non può rappresentare, una fase di investimento su alternative al carcere, ma piuttosto un'occasione per migliorare le condizioni di vita all'interno. Questo vale in modo particolare per la fascia sempre più ampia dei detenuti stranieri, soprattutto quelli senza permesso di soggiorno, che non hanno prospettive di permanenza nel territorio dello Stato italiano e per i quali, conseguentemente, la parti dell'Ordinamento Penitenziario relative alla riabilitazione attraverso il reinserimento all'esterno sono di fatto inapplicabili.

Concludiamo osservando che l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita all'interno del carcere, fondamentale e profondamente attuale oggi, in una situazione di generale sovraffollamento che pone seri problemi anche di rispetto di diritti umani, nel 1975 non era quello prioritario individuato per il servizio sociale. Quest'ultimo quindi, nella collaborazione con gli istituti, appare oggi chiamato a ripensare il proprio ruolo.

2.3.4 Altre attività del servizio sociale penitenziario

La disamina fin qui svolta non esaurisce certamente tutte le attività del servizio sociale del settore penitenziario. Si sono privilegiate quelle più importanti dal punto di vista quantitativo e più significative per inquadrare il campo della ricerca empirica. Ricordiamo, tra le altre attività: quelle di assistenza per chi esegue le misure di sicurezza, delle quali si è già accennato; attività di controllo sui detenuti ammessi al beneficio del lavoro esterno (art. 21 o.p.); assistenza post-penitenziaria (art. 45 o.p.); verifica sul lavoro di pubblica utilità (definito da varie norme, la più recente è l'art. 54 del d.lgs. n. 274/2000), per reati di lieve entità legati in particolare all'uso di stupefacenti e guida in stato di ebbrezza; attività per i sottoposti alle sanzioni sostitutive (legge n. 689/1981). Si rimanda alla letteratura già citata per ulteriori approfondimenti (Giuffrida, 1999; Breda, Sabattini, Coppola, 1999; Neppi Modona, Petrini, Scomparin, 2009).

3. Il servizio sociale del settore penitenziario e la collaborazione con altri professionisti dell'aiuto

3.1 Premessa: alcuni dati sul servizio sociale penitenziario

Si è visto nei paragrafi precedenti che nel settore penitenziario la figura dell'assistente

sociale dell'UEPE ha un ruolo rilevante, che esercita nello svolgimento di diverse attività.

L'importanza di questa professione all'interno dell'Amministrazione penitenziaria emerge anche dai dati del DAP sul personale: alla data del 31.12.2010 erano in forze, a livello nazionale, 1087 assistenti sociali ("funzionari della professionalità di servizio sociale"), pari al 16,6% sul totale del personale dirigenziale e tecnico amministrativo (cioè non appartenente alla Polizia penitenziaria). La cifra di 1087 va raffrontata al totale degli assistenti sociali previsti in organico, cioè 1630: vi è quindi una carenza di personale, che assume particolare rilievo in alcune regioni, soprattutto al nord. Nella tabella 4.1 possiamo visualizzare i dati delle 3 regioni in cui si è svolta la nostra ricerca empirica, cioè Lombardia, Piemonte e Liguria.

	Previsti	In forza
Lombardia	201	109
Piemonte	113	79
Liguria	40	28
ITALIA	1630	1087

Tabella 4.1 – Funzionari della professionalità di servizio sociale (assistenti sociali) dell'Amministrazione penitenziaria operanti nelle regioni in cui si è svolta la ricerca empirica, al 31.12.2010

Fonte: Ministero della Giustizia – DAP

La regione più "scoperta" di personale di servizio sociale (ne manca circa il 50%) è la Lombardia, che delle tre considerate è la più grande e con il maggior carico di lavoro. Sono disponibili, sulle attività degli UEPE, dati ufficiali suddivisi per area geografica (nord, centro, sud). Ritenendo le tre regioni considerate rappresentative del nord Italia, è utile, a fini descrittivi, riportare i dati sulle principali attività richiamate in precedenza: le inchieste, quelle per le misure alternative, quelle di collaborazione con gli istituti. Queste ultime, prendendo in considerazione sempre l'anno 2010, sono quelle numericamente prevalenti a livello nazionale, maggiormente concentrate al sud Italia (Tabella 4.2).

	nord	centro	sud	ITALIA
Attività di osservazione condannati in stato di detenzione - 2010 *	13408	9296	15449	38153
Attività di trattamento condannati in stato di detenzione - 2010 *	568	844	765	2177
TOTALE 2010 *	13976	10140	16214	40330

* in corso al 1/1/2010 + pervenute nel corso del 2010

Tabella 4.2. - Attività di osservazione e trattamento dei detenuti. Dati del 2010, ripartiti per zone geografiche degli UEPE

Fonte: Ministero della Giustizia – DAP

Le attività degli UEPE per la gestione delle misure alternative sono anch'esse numericamente consistenti e, a differenza di quelle di collaborazione con gli istituti, maggiormente concentrate al nord Italia (Tabella 4.3).

	nord	centro	sud	ITALIA
affidamento in prova	7744	3810	5748	17032
semilibertà	609	363	879	1851
detenzione domiciliare	4912	2894	4733	12539
TOTALE MISURE ALTERNATIVE	13265	7067	11360	31422

Tabella 4.3. - Misure alternative totali nel 2010. Dati ripartiti per zone geografiche degli uffici di esecuzione penale esterna

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia – DAP

Nelle tabella 4.4 si riportano invece i dati sulle le attività del servizio sociale (sempre del 2010) per le indagini e inchieste socio-familiari, numericamente meno importanti rispetto alle precedenti.

	nord	centro	sud	ITALIA
osservazione condannati in stato di libertà	5155	2799	5229	13183
indagini per soggetti in osservazione detenuti/internati	3455	1751	5312	10518

Tabella 4.4 Inchieste e indagini socio-familiari. Dati ripartiti per zone geografiche degli uffici di esecuzione penale esterna

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia – DAP

I dati fotografano una situazione nella quale il peso del servizio sociale in ambito penitenziario non è di poco conto. È un peso che, in una valutazione di lungo periodo, è sicuramente cresciuto dal punto di vista quantitativo, anche se bisogna ricordare che l'ultimo concorso pubblico per assistenti sociali nell'Amministrazione penitenziaria risale ad oltre 10 anni fa: è infatti del 2001 l'immissione in ruolo, numericamente ragguardevole, di oltre 400 assistenti sociali a livello nazionale. Solo di recente, nel 2011, attraverso uno specifico progetto del Ministero della Giustizia (denominato "Master"), sono stati inseriti nuovi assistenti sociali; si tratta di un progetto che, pur essendo a termine, della durata di 12 mesi, mira a ridurre lo squilibrio della distribuzione di assistenti sociali sul territorio nazionale.

Un dato rilevante è che, ad oggi, nel sistema penitenziario italiano la figura dell'assistente sociale resta centrale per le attività finalizzate al reinserimento sociale e di gestione delle alternative al carcere, sebbene si trovino in letteratura posizioni che fanno una lettura diversa della realtà, ritenendo ormai al tramonto il servizio sociale

penitenziario (Certomà, 2010). Nel presente lavoro, anche se si evidenziano alcuni nodi critici, si sottolinea invece la specificità del nostro paese, la cui situazione è diversa da quella di altre realtà, in particolare Gran Bretagna e USA, che abbiamo visto essere molto importanti per il servizio sociale in ambito penale-penitenziario. In questi paesi la prospettiva di *social work* nella *probation* e nelle alternative al carcere, con un'attenzione ai temi sociali dell'esclusione e della povertà (Tracey, 1961; Smith, Stewart, 1997), si è fortemente ridefinita e ridimensionata negli anni, soprattutto in America (Gumz, 2004). In Gran Bretagna, dove si sono diffusi modelli di *probation* ispirati all'*evidence based practice*²² (Raynor, Vanstone, 1994; Vanstone, 2007), già dalla fine del XX secolo sono state introdotte modifiche al *Probation Service*, trasformandolo da un'agenzia di *social work* ad un servizio di *criminal justice*; in particolare è stato abolito il *Diploma in social work* come requisito per la qualifica di *probation officer*. Ecco perché in letteratura si esplicitano istanze di un'identità di *social work* nella *probation* (Buchanan, Millar, 1997) e interrogativi sulla fine del *social work* nella *probation* (Bhui, 2001).

Proprio nella peculiarità del servizio sociale italiano si inserisce un fattore particolarmente importante, che connota anche il settore penitenziario: l'interdisciplinarietà. Essa è alla base di una "ricerca di letture integrate, in grado di rappresentare il bisogno nella sua complessità, non osservato isolatamente" (Ziliani, Rovai, 2007, p. 147). Questa ricerca è un processo costante, che si realizza attraverso la collaborazione interprofessionale, sia all'interno dell'Amministrazione penitenziaria, sia tra l'assistente sociale dell'UEPE ed altri professionisti esterni ad essa. Tra questi vi sono anche assistenti sociali di altri servizi, in particolare dei SERT, che sono coinvolti a pieno titolo nei progetti di reinserimento sociale dei condannati, anche per mandato istituzionale. Vi sono poi altre due professioni di aiuto, con cui vi è una collaborazione costante e particolarmente importante nel settore penitenziario: l'educatore e lo psicologo. Su di essi ci soffermeremo brevemente nei successivi sottoparagrafi.

²² L'approccio dell' *evidence based practice*, utilizzato in diverse discipline, è stato mutuato anche dal *social work*, nell'ambito del quale è stato definito come "orientamento atto a utilizzare la miglior evidenza empirica nel prendere decisioni relative al benessere dei cittadini" (Sheldon, cit. in Fargion, 2009, p. 127). Strettamente legata al tema dell'*efficacia* degli interventi, l'evidenza, in tale approccio, è esclusivamente quella derivante dalla scienza e dalla ricerca scientifica. Nell'ambito del servizio sociale si è sviluppato un dibattito sull'*evidence based practice*, che vede confrontarsi posizioni che ne enfatizzano vari punti di forza ed altre che ne sottolineano i nodi critici. Si veda in proposito: Ibidem, p. 127-139.

3.2 L'educatore

La collaborazione tra l'assistente sociale e l'educatore penitenziario ("funzionario della professionalità giuridico-pedagogica", secondo la più recente denominazione della qualifica) è prevista dall'Ordinamento Penitenziario. Figura interna all'istituto, l'educatore ha funzioni connesse con l'osservazione scientifica della personalità (art. 13 o.p.) e con l'elaborazione del programma di trattamento sui singoli detenuti. Partecipa quindi al gruppo di osservazione trattamento (GOT), presieduto dal direttore dell'istituto e composto, fra gli altri, dall'assistente sociale e dall'esperto psicologo. Svolge inoltre funzioni importanti nelle attività all'interno dell'istituto, a valenza educativa. Partecipa pertanto direttamente alla vita dell'istituto con una presenza continua e con il rapporto costante sia con i detenuti che con l'altro personale presente all'interno (a partire dalla Polizia penitenziaria); questo spiega perché tale figura "è generalmente percepita come quella più vicina ai detenuti, tanto che la cura dei rapporti con gli stessi risulta fondamentale per una buona riuscita degli interventi rieducativi" (Neppi Modona, Petrini, Scomparin, 2009, p. 217).

Una costante della storia dell'educatore penitenziario è "il divario enorme che esiste tra gli scopi istituzionali ed i mezzi a disposizione dell'area educativa" (Concato, 2002, p. 24). Molto forte è in proposito la carenza di personale: i dati dell'Amministrazione penitenziaria del 2010 indicano che a fronte di 1376 educatori previsti in organico, a livello nazionale, ne sono presenti 976. Nelle tre regioni considerate per la ricerca empirica la situazione è particolarmente difficile: in Lombardia vi erano nel 2010 96 educatori, contro i 149 previsti; in Piemonte 73 contro 105; in Liguria 27 contro 40. Inoltre le risorse di personale educativo sono particolarmente sottodimensionate rispetto al personale di custodia (Polizia penitenziaria), situazione anomala se comparata con quella di altri paesi europei (Ibidem): sempre con riferimento a dati del 2010, a fronte dei 976 educatori in forze a livello nazionale, vi erano 33790 unità di Polizia penitenziaria.

Un ulteriore nodo critico è dato dalle modalità di reclutamento degli educatori penitenziari. Il più recente concorso svolto, infatti, ha previsto come requisiti per l'accesso alla qualifica di "funzionario della professionalità giuridico-pedagogica", lauree in discipline molto varie, tra cui quelle giuridiche, non necessariamente riguardanti conoscenze e competenze relazionali. Ciò pone interrogativi sulle caratteristiche e sul ruolo di una figura che è chiamata, anche per mandato istituzionale, a lavorare molto sulla relazione interpersonale.

Accanto agli educatori penitenziari vi sono altri educatori con cui l'assistente sociale dell'UEPE collabora: quelli che operano nei servizi per le dipendenze (SERT). Il ruolo educativo, di mediazione, di partecipazione a progetti riabilitativi, è infatti essenziale nei percorsi di recupero dalla dipendenza, soprattutto all'interno delle comunità terapeutiche, ma anche all'esterno. Esso è certamente affine a quello dell'assistente sociale inserito nei SERT. La collaborazione tra SERT e UEPE è particolarmente importante nella gestione degli affidamenti terapeutici (art. 94 testo unico n. 309/1990) e nella predisposizione di programmi per detenuti che scelgano di intraprendere un programma terapeutico. Col recente passaggio della sanità penitenziaria al servizio sanitario nazionale, i SERT (che ad esso appartengono) hanno stabilito una loro organizzazione e presenza fissa all'interno degli istituti.

3.3 Lo psicologo

Un'altra figura professionale che partecipa alle attività di osservazione e trattamento dei detenuti, collaborando con l'assistente sociale, è quella dello psicologo. Essa rientra tra i professionisti esperti definito dall'art. 80 o.p., che svolgono la propria attività come liberi professionisti, su incarico degli dei direttori degli istituti. Nel contesto intramurario lo psicologo svolge "un ruolo di fondamentale importanza ai fini dell'elaborazione del programma trattamentale" (Neppi Modona, Petrini, Scomparin, 2009, p. 222), attraverso l'approfondimento di tratti di personalità del soggetto detenuto ed eventuali apetti problematici.

Inoltre lo psicologo viene utilizzato all'interno degli istituti su progetti specifici; tra essi ricordiamo quelli finalizzati all'accoglienza dei nuovi giunti in carcere, quelli diretti a prevenire rischi di autolesionismo dei detenuti e quelli che realizzano all'interno delle carceri sezioni di trattamento specifiche, ad esempio per problematiche psichiatriche e di tossicodipendenza. Molti di questi progetti, presenti all'interno delle realtà oggetto della ricerca del presente lavoro, rientrano negli interventi di trattamento psicosociale (Bandini et al., 2004; Pajardi, 2008); questi si caratterizzano per essere attuati in modo differenziato nelle diverse aree territoriali del paese.

Infine ricordiamo le attività dello psicologo per il trattamento di tossicodipendenti. Col passaggio della sanità penitenziaria al servizio sanitario nazionale, l'organizzazione dei SERT prevede l'impiego di psicologi che si occupano specificamente (ed in alcuni casi esclusivamente) di persone detenute che intendono intraprendere un programma

terapeutico.

Non è stato possibile reperire dati numerici complessivi, pubblici, relativi alla presenza degli psicologi nel settore penitenziario, né per le tre regioni prese in considerazione, né a livello nazionale. Come si è visto queste figure professionali fanno riferimento ad enti e servizi diversi (Amministrazione penitenziaria, Servizio sanitario nazionale, quindi aziende sanitarie locali – ASL -), spesso svolgono incarichi a tempo determinato, in alcuni casi anche in diverse istituzioni di riferimento; tutti fattori che rendono complicato il reperimento di dati utili per un inquadramento generale sui professionisti e sulle attività da essi svolte. Dalla ricerca di sfondo e dalle interviste realizzate è emersa una tendenza complessiva a tagli di risorse destinate agli psicologi, in particolare del numero di ore ad essi affidato nei diversi istituti penitenziari.

4. Analisi di alcuni dati sulle misure alternative

Abbiamo finora definito il servizio sociale penitenziario, dal punto di vista delle sue funzioni e attività professionali, anche nella collaborazione con altre professioni di aiuto. Per completare l'inquadramento della professione, concludiamo il presente capitolo con l'analisi di alcuni dati relativi a tali attività. Ci soffermiamo in particolare sulle misure alternative, in quanto in esse si esprime in maniera particolarmente significativa il ruolo professionale del servizio sociale nel settore penitenziario degli adulti.

Il dato storico complessivo sul numero delle misure alternative, basato sulle rilevazioni del Ministero della Giustizia, indica che dal 1976, cioè successivamente all'introduzione dell'Ordinamento Penitenziario si è avuta, tendenzialmente, una crescita delle misure alternative, che è pressoché costante fino alla metà degli anni 2000. Ciò appare conseguente al succedersi di previsioni di legge, che fino al 2004 hanno progressivamente ampliato le possibilità di scontare la pena fuori dal carcere. Dal 2005 in poi inizia un'inversione di tendenza, su cui intendiamo soffermarci nel presente paragrafo.

Di seguito prendiamo in considerazione i dati statistici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria a partire dal 1997, primo anno in cui vengono fatte rilevazioni più dettagliate, con un maggior numero di dati e tabelle, che consentono di avere il quadro complessivo dei diversi tipi di misure alternative gestite dagli UEPE (ex

CSSA)²³. Dai dati relativi al periodo 1997-2010, come visualizzato nella tabella 4.5, si rileva una crescita complessiva del numero delle misure alternative, soprattutto dal 2000 al 2004, anno in cui viene raggiunto il picco massimo – mai raggiunto, né prima né dopo -, che supera la cifra di 50000; l'affidamento sale in maniera significativa e, considerando la somma delle diverse tipologie (affidati in prova al servizio sociale ex art. 47 o.p.; affidati tossico o alcooldipendenti; affidati militari), raggiunge, sempre nel 2004, quota 32085.

Il 2005 è un anno che segna un primo arretramento, sia pure minimo, che comunque già risente – verosimilmente - dei provvedimenti di legge di quello stesso anno, che restringono di fatto l'accesso alle misure alternative, in particolare per i recidivi (la citata legge "ex-Cirielli"). Il 2006 è l'anno dell'indulto, applicato anche alle misure alternative; ne consegue un netto calo complessivo.

Una risalita delle misure alternative inizia nel 2008; essa sarà graduale e, soprattutto, significativamente differenziata tra le diverse tipologie delle misure stesse. Il dato più rilevante è, a nostro avviso, la crescita della detenzione domiciliare: nel 2010 le persone in detenzione domiciliare seguite dagli UEPE sono oltre 12000, un dato che si avvicina a quello degli anni immediatamente precedenti all'indulto e, soprattutto, tende ad avvicinarsi al numero totale degli affidati. Come è evidente nel grafico 4.1, il divario tra affidamento (la misura alternativa più ampia) e la detenzione domiciliare (più restrittiva) nel post-indulto è estremamente ridotto rispetto al periodo precedente.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Affidamento	28444	27651	24485	24991	26383	28313	30467	32085	31958	27558	5126	8116	11897	17032
Semilibertà	4800	4010	3157	3366	3602	3972	3814	3489	3458	3024	1398	1506	1643	1851
Detenzione domiciliare	1956	4736	8075	9489	11511	12939	13914	14645	14527	11708	3865	4855	7582	12539
Tot. misure alternative	35200	36397	35717	37846	41496	45224	48195	50219	49943	42290	10389	14477	21122	31422

Tabella 4.5 - Misure alternative seguite dagli UEPE nel periodo 1997-2010, divise per tipologia: affidamento, semilibertà, detenzione domiciliare

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - DAP

²³ Relativamente al periodo che va dal 1976 (subito dopo l'approvazione dell'o.p. e quindi l'istituzione dei CSSA) al 1996, è disponibile solo una tabella riassuntiva: "misure alternative alla detenzione e attività istituzionali dei CSSA". Dal 1997 sono disponibili rilevazioni che distinguono, in più tabelle, le diverse attività per i diversi incarichi (misure alternative, attività di collaborazione con gli istituti, misure di sicurezza, eccetera); queste rilevazioni, a differenza delle precedenti, indicano i casi "seguiti" (o "gestiti") come somma dei casi pervenuti nell'anno solare di rilevazione e di quelli già in carico al 1 gennaio dell'anno stesso. La fonte di tutti i dati a cui si fa riferimento è il Ministero della Giustizia; i dati utilizzati in questo paragrafo sono stati in parte reperiti sul sito istituzionale www.giustizia.it, in parte ottenuti grazie alla collaborazione del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP) della Lombardia.

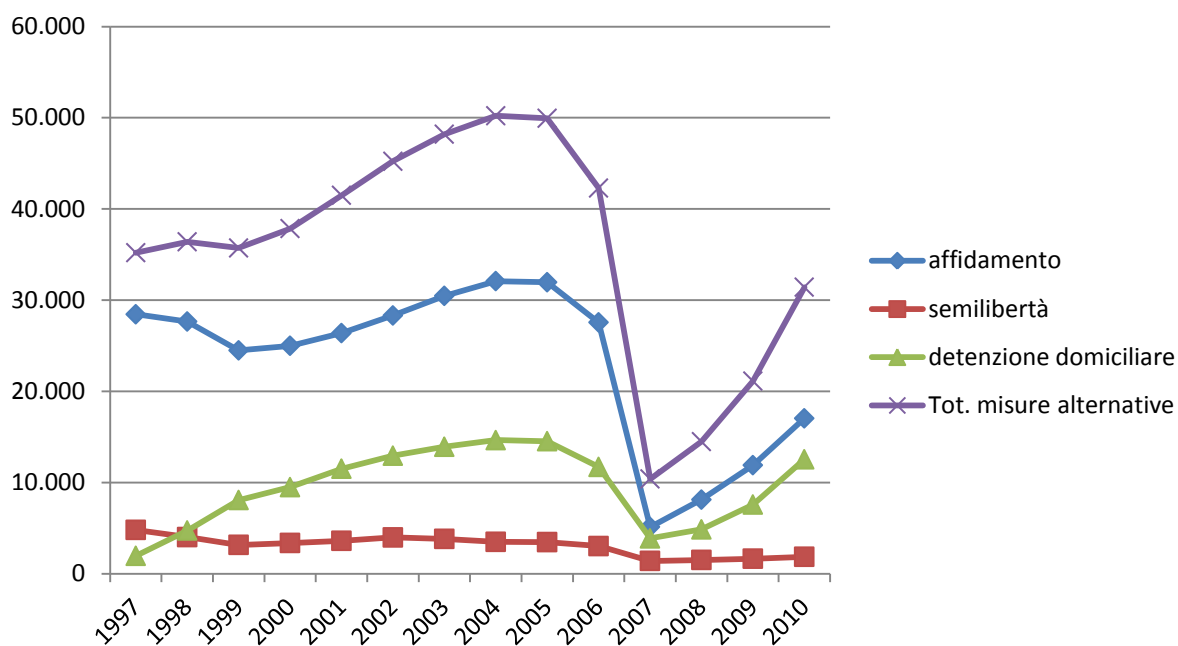


Grafico 4.1 - Andamento delle misure alternative seguite dagli UEPE, divise per tipologia, nel periodo 1997-2010

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - DAP

Se poi distinguiamo le diverse tipologie di affidamento, emergono ulteriori dati significativi. Come si può vedere dalla tabella 4.6, vi è una importante differenziazione tra gli affidamenti per soggetti tossico-alcooldipendenti, che nel 2010 raggiungono una cifra che si avvicina sensibilmente a quelle dell'inizio degli anni 2000; gli altri tipi di affidamento, invece, crescono meno e restano molto lontani dai livelli pre-indulto. L'affidamento in prova al servizio sociale "ordinario" (ex art. 47 o.p.), dunque, viene concesso di meno rispetto alle misure caratterizzate da minori margini di libertà e da maggiori controlli, che nel caso della detenzione domiciliare sono affidati unicamente alle forze dell'ordine e dunque non hanno valenza educativo-trattamentale.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totale affidati tossicodipendenti	8589	7455	6358	6740	6863	6958	6883	6821	7061	6782	1735	2261	3373	5497
Totale affidati non tossicodipendenti	19855	20196	18127	18251	19520	21355	23584	25264	24897	20776	3391	5855	8524	11535
Totale semilibertà	4800	4010	3157	3366	3602	3972	3814	3489	3458	3024	1398	1506	1643	1851
Totale detenzione domiciliare	1956	4736	8075	9489	11511	12939	13914	14645	14527	11708	3865	4855	7582	12539
Totale misure alternative	35200	36397	35717	37846	41496	45224	48195	50219	49943	42290	10389	14477	21122	31422

Tabella 4.6 - Misure alternative seguite dagli UEPE nel periodo 1997-2010, divise per tipologia: affidati (distinto tra tossicodipendenti e non), semiliberi, detenuti domiciliari.

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - DAP

Il grafico 4.2 ci aiuta a visualizzare meglio questa tendenza, mostrando chiaramente, fra l'altro, come nel 2010 il numero delle detenzioni domiciliari raggiunge e supera quello degli affidamenti per i non-tossicodipendenti.

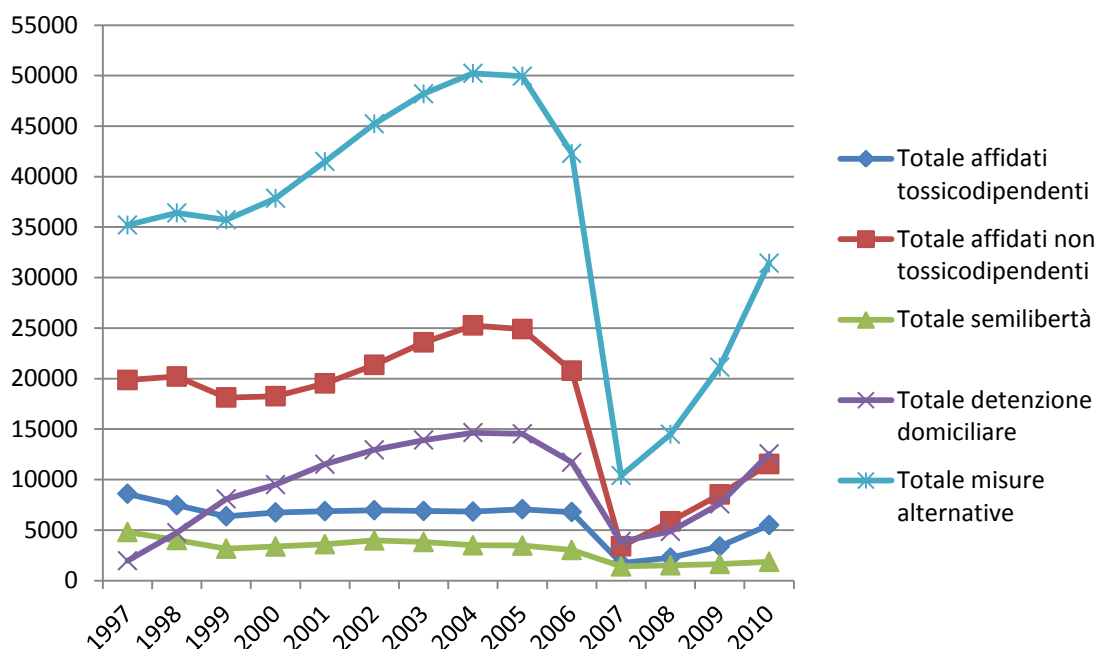


Grafico 4.2 – Andamento delle misure alternative seguite dagli UEPE nel periodo 1997-2010, divise per tipologia: affidati (distinto tra tossicodipendenti e non), semiliberi, detenuti domiciliari.

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - DAP

Una spiegazione di questa tendenza può certamente essere ricondotta ai mutamenti legislativi restrittivi di cui abbiamo detto, all'istituzione nel corso degli anni di nuove tipologie di detenzione domiciliare e, anche, alla tendenza della magistratura di sorveglianza a concedere misure più contenitive. Tra queste, oltre alla detenzione domiciliare, possiamo inserire lo stesso affidamento "terapeutico", che prevede un programma prestabilito del SERT e in molti casi si esegue all'interno di strutture comunitarie.

Quello che appare particolarmente rilevante è che, rispetto al periodo precedente l'indulto del 2006, si concede meno la misura per cui le percentuali di revoca sono più basse e che ha rischi di recidiva più bassi, evidenziati dai dati e dalle ricerche empiriche.

I dati ufficiali del DAP, infatti, mostrano che le percentuali di revoche dell'affidamento in prova "ordinario", ex art. 47 o.p. sono, tra tutte le misure alternative, le più basse. Considerando il decennio 2001-2010, la percentuale di revoca sul complesso delle misure

alternative varia tra il 6 e il 7%, mentre per l'affidamento in prova al servizio sociale si attesta intorno al 3% (e quando la misura è ottenuta dalla libertà scende, in alcuni anni, anche sotto il 3%). Costantemente più elevate rispetto alla percentuale complessiva delle misure alternative (6-7%) sono, invece, le percentuali di revoche della semilibertà e della detenzione domiciliare.

Le ricerche svolte in Italia sulla recidiva confermano il buon funzionamento delle misure alternative, dimostrando soprattutto la maggiore efficacia dell'affidamento. Tra queste ricerche (che peraltro sono pochissime) vi è quella di Leonardi (2007), di tipo longitudinale e basata su dati quantitativi ufficiali del Ministero della Giustizia, che ha preso in considerazione i casi di affidamento in prova al servizio sociale, nelle diverse tipologie (ordinari, "terapeutici", militari), seguiti nel 1998. Attraverso l'incrocio di diverse banche dati (dell'Amministrazione penitenziaria e del Casellario giudiziale) si è verificato nell'anno 2005 quanti degli ammessi all'affidamento nel 1998 avevano commesso un nuovo reato: la percentuale dei recidivi si attesta nel complesso al 19% (l'81% di chi era stato in affidamento, dunque, non commette nuovi reati). La recidiva è tuttavia più elevata per gli affidati tossicodipendenti, soprattutto per quelli che ottengono la misura dal carcere (42%, contro il 30% di chi proviene dalla libertà). Chi ha eseguito la affidamento ordinario invece recidiva decisamente meno (16% se ha ottenuto la misura dalla libertà; 21% se proviene dalla detenzione). La stessa ricerca, inoltre, mette a confronto per il medesimo periodo la recidiva degli affidati con quella di coloro che hanno scontato la pena in carcere: ben il 68,4% di questi ultimi commette un nuovo reato. La recidiva quindi è molto più elevata per i detenuti.

I risultati della ricerca di Leonardi sono analoghi a quelli di uno studio realizzato nel 2004, anche se limitato ad una campione rappresentativo della regione Toscana (Tucci, Santoro, cit. in Jocteau, 2010).

Da quanto detto finora emergono due elementi rilevanti, che evidenziamo a conclusione del capitolo.

Il primo è che il servizio sociale penitenziario gestisce misure alternative al carcere che negli anni hanno dimostrato di funzionare bene, stando ai dati quantitativi sulle revoche e soprattutto alle ricerche sulla recidiva. L'assistente sociale nello svolgimento delle attività professionali e nell'ambito di un mandato istituzionale forte, soprattutto per l'affidamento, ha indubbiamente contribuito a questi i buoni risultati, che indicano come effettivo, reale, il reinserimento sociale per chi esegue la pena fuori dal carcere.

C'è però un secondo dato, cioè che le misure alternative oggi vengono concesse

meno che in passato. Questo è vero soprattutto per la misura più ampia e che più coinvolge il servizio sociale, cioè l'affidamento. Le ragioni di questa tendenza si spiegano con fattori legati alle concezioni di controllo sociale illustrate nel capitolo 2 (nel par. 6, in particolare, al quale si rimanda), in base ai quali c'è un "accesso selettivo" (Torrente, Sarzotti, 2010, p. 46) alle misure extra-carcerarie in generale. Tra i fattori che possono precludere percorsi alternativi al carcere assumono un rilievo particolare la mancanza di risorse nell'ambiente esterno e l'incapacità individuale di "lavorarsi il sistema", secondo l'espressione di Goffman (1968), dovuta, fra le altre cose, alla mancanza di conoscenze (di norme, di procedure, servizi), alla scarsa capacità di relazione con gli operatori. Si è visto come la situazione degli stranieri sia un esempio rappresentativo di tali fattori; ricordiamo in proposito gli studi che hanno evidenziato le difficoltà di accesso degli stranieri alle alternative (Bertaccini, Mosconi, 2010; Jocteau, 2010; Torrente, Sarzotti, 2010). In questa situazione il servizio sociale è chiamato ad esprimere le proprie potenzialità, sia pure con i limiti oggettivi della carenza di risorse, che incidono notevolmente nell'intreccio tra politiche sociali e penali. La professione, tuttavia, deve confrontarsi anche con gli aspetti e gli imperativi morali (Lorenz, 2010) che hanno portato ad una maggiore enfasi sulla penalità e su una concezione di controllo sociale centrata sulla chiusura più che sull'apertura all'esterno. Di questa concezione il minore ricorso alle alternative al carcere, soprattutto di quelle che coinvolgono maggiormente il servizio sociale (e che funzionano meglio), è certamente un indicatore.

PARTE SECONDA – LA RICERCA EMPIRICA

Capitolo 5.

LA METODOLOGIA SEGUITA PER LA RICERCA

1. Premessa

Terminato l'inquadramento delle premesse teoriche, passiamo in questo capitolo ad illustrare la metodologia utilizzata per la realizzazione della ricerca sul campo.

Come accennato nell'introduzione, il lavoro presentato in questa tesi ha attinto dalle conoscenze dirette del ricercatore, acquisite grazie all'aver svolto per circa 10 anni, fino all'inizio del dottorato²⁴, la professione di assistente sociale nell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia. Tale esperienza è stata determinante nella scelta dell'ambito della ricerca. Essa si concentra infatti sul complesso delle professioni di aiuto, ma sul servizio sociale in particolare, che nel settore penitenziario si occupano di persone maggiorenni che hanno commesso reati e scontano la pena in carcere o in misura alternativa.

Nella ricerca sul campo i dati sono stati rilevati attraverso tecniche qualitative. Si è valutato, nello specifico, di utilizzare l'intervista semi-strutturata (Bichi, 2007), in una forma che si è ispirata anche a quella "guidata" (Pizzorno, 1958, cit. in Cardano, 2003, p. 74) dell'intervista "discorsiva" (Ibidem). L'interesse per le interviste discorsive è derivato dal fatto che esse sono applicate con profitto allo studio di ciò che ha a che fare con il mondo interno delle persone (Ibidem), nello specifico operatori ed esperti, inseriti oltretutto dentro un sistema, quello penitenziario, che per definizione separa, chiude. L'esigenza primaria è stata dunque quella di "guardare all'interno".

L'interesse del ricercatore si è concentrato principalmente sulle rappresentazioni di sé degli intervistati; minore è stata invece l'attenzione alle pratiche. Per addentrarsi in esse sarebbe stato necessario probabilmente un lavoro etnografico, di osservazione partecipante, che tuttavia avrebbe comportato problemi, soprattutto nelle relazioni sul campo, a causa della condizione di *insider* del ricercatore. Una parte consistente delle interviste è stata somministrata infatti a dipendenti dell'Amministrazione penitenziaria, che è la stessa organizzazione a cui chi scrive appartiene (anche se i contesti territoriali - e i

²⁴ Per tutta la durata del dottorato di ricerca l'attività di assistente sociale presso il Ministero della Giustizia è stata sospesa, grazie alla possibilità di usufruire di aspettativa per motivi di studio.

luoghi di lavoro - in cui gli intervistati operano sono per la maggior parte diversi da quelli in cui l'autore della ricerca ha svolto la propria professione).

Seguendo lo schema classico della ricerca qualitativa, con particolare riferimento alle interviste, nei successivi paragrafi richiameremo le tappe fondamentali che, a partire dalla ricerca di sfondo, hanno caratterizzato la progettazione dello studio e che quindi hanno portato alla definizione del disegno della ricerca. Verranno quindi spiegate la definizione del campione e le modalità di l'accesso al campo. Successivamente si passerà ad illustrare il lavoro sul campo e le modalità di analisi del materiale empirico. Tutto ciò servirà per connettere le premesse teoriche alla comunicazione dei risultati della ricerca, che sarà oggetto dei successivi capitoli 6,7 e 8.

2. Il disegno della ricerca

2.1 Dalla ricerca di sfondo alla definizione del progetto di ricerca

Va ricordato, preliminarmente, che un'ampia parte del lavoro è stata dedicata alla ricerca di sfondo, rivolta in primo luogo al reperimento e allo studio del materiale bibliografico inerente alcune aree tematiche, fondamentali per il progetto di ricerca²⁵.

Successivamente è stata svolta l'analisi secondaria di documenti e dati quantitativi su alcuni "numeri del controllo penale" e sulle attività del servizio sociale in ambito penitenziario. A tal fine sono stati reperiti dati statistici, utilizzando principalmente database del Ministero della Giustizia²⁶. Sono stati analizzati, in particolare, i seguenti dati

²⁵ Tale ricerca bibliografica si è realizzata utilizzando:

- biblioteche universitarie (quella centrale dell'Università Milano-Bicocca e la "Solari" dell'Università di Torino, in particolare);
- il *documentation centre* dell' UNICRI (*United Nations International Crime and Justice Research Institute*), organismo delle Nazioni Unite con sede a Torino, a cui è possibile accedere per motivi di ricerca previa richiesta da parte di un docente tutor del dottorato;
- risorse telematiche (i siti internet: *google.scholar*, *jstor* e *world cat*, fra gli altri), che hanno consentito di reperire in rete numerosi articoli e riferimenti. L'utilizzo di un apposito software (Zotero) ha consentito di organizzare e gestire in modo razionale il materiale bibliografico reperito on line.

²⁶ Una parte dei dati ministeriali è pubblica e consultabile via internet, un'altra parte è stata ottenuta presso il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione penitenziaria (PRAP) della Lombardia - attraverso la rete interna intranet -, al quale era stata richiesta l'autorizzazione per intervistare assistenti sociali dell'UEPE di Milano. Ulteriori dati statistici sono stati reperiti online, nel sito www.ristretti.it, che si occupa della gestione di un centro di documentazione su tematiche penitenziarie, e sul sito ufficiale dell'Istat (www.istat.it).

nazionali e, in parte, per zone geografiche (nord, centro, sud):

- serie storiche del numero dei detenuti presenti negli Istituti Penitenziari, con suddivisioni per posizioni giuridiche, sesso e per particolari condizioni, interessanti per la ricerca, come quella di cittadini stranieri e detenuti tossicodipendenti;
- dati sulla gestione delle misure alternative da parte degli Uffici locali di Esecuzione Penale Esterna (UEPE), le strutture cioè in cui opera il servizio sociale; questi sono suddivisi in base alla tipologia di misura alternativa (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà, detenzione domiciliare) e contengono anche valori percentuali sulle revoche delle misure stesse; sono compresi dati sulla condizione di tossicodipendenza, mentre i dati sulla cittadinanza (italiana/straniera) sono stati rilevati solo a partire dal 2010;
- dati sul personale dell'Amministrazione penitenziaria e in particolare sui funzionari della professionalità di servizio sociale (assistenti sociali), relativi al periodo 2008-2010.

Nel progetto di ricerca inizialmente presentato non si era definito esattamente l'ambito territoriale su cui la ricerca si sarebbe concentrata e ci si era riferiti, in generale, alla realtà italiana nel suo complesso, specificando che il servizio sociale nel settore penitenziario, pur avendo un'articolazione territoriale ben definita, si caratterizza per un'organizzazione centralizzata che fa capo al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia. Tuttavia, alcuni colloqui esplorativi e le prime interviste ad esperti del settore penitenziario e a funzionari dell'Amministrazione penitenziaria – della Lombardia in particolare - hanno messo in luce la specificità dei contesti regionali, tra i quali spiccano quelli di alcune regioni settentrionali, che assume importanza soprattutto per la collaborazione tra l'Amministrazione penitenziaria e i diversi soggetti, pubblici e del privato sociale. Tale collaborazione riguarda un livello di progettazione condivisa, che mira a portare le decisioni riguardanti il settore penitenziario nella programmazione territoriale (soprattutto quella attuata con i piani di zona, che ha consentito oltretutto un utilizzo razionale delle risorse economiche e di particolari finanziamenti); ma riguarda anche altri ambiti, come quello della formazione continua degli operatori penitenziari, fatta a livello regionale.

Alla luce di questi elementi ed avendo anche valutato i rischi di eccessiva eterogeneità di una ricerca su tutto il territorio nazionale, anche per l'accesso al campo, si è scelto in ultima analisi di circoscrivere l'ambito della ricerca qualitativa a alle seguenti regioni: Lombardia, Piemonte, Liguria. La scelta di queste tre aree territoriali si è basata su

elementi acquisiti nel corso della ricerca di sfondo, che hanno evidenziato una forte differenziazione fra Italia meridionale e settentrionale rispetto all'intreccio tra politiche sociali e penali. La particolarità del "welfare del sud", di cui si è detto nel primo capitolo, incide fortemente sulle risorse finalizzate al reinserimento sociale all'esterno del carcere. La scelta, di conseguenza, è stata quella di tre ambiti regionali che, pur nelle differenze, si caratterizzano anche storicamente per l'attivazione di una politica dei servizi sociali con vari punti in comune, dedotti dall'analisi dalla letteratura (Ferrario, 2001, 2011; Ascoli, 2011) e da interviste esplorative ad esperti e studiosi, svolte su questo punto specifico, precedentemente all'accesso al campo. Tra i punti in comune alle tre regioni vi è, in particolare, quello relativo alla presenza di esperienze significative di trattamento psicosociale in ambito carcerario e di collegamento tra territorio e sistema penitenziario (Bandini et al., 2004). La scelta delle tre regioni, inoltre, è stata dettata da alcune considerazioni sull'accesso al campo: si è valutato che la conoscenza del ricercatore del territorio piemontese, lombardo e ligure, per precedenti esperienze lavorative (nel servizi sociali territoriali e nel settore penitenziario) e formative universitarie, fosse una risorsa per rendere realizzabile l'accesso.

2.2 La definizione del campione e l'accesso al campo

Si è fatto ricorso al campionamento "a scelta ragionata" (*theoretical sampling*), con la modalità che prevede di definire il profilo del campione prima di procedere con la conduzione delle interviste. Fin dalla prima stesura del progetto di ricerca si è fatta la scelta di non intervistare esclusivamente assistenti sociali, data la complessità degli interventi riabilitativi in ambito penitenziario; interventi che, come abbiamo visto, coinvolgono diverse professioni e diversi soggetti istituzionali. Si è previsto quindi di intervistare assistenti sociali, educatori, psicologi che operano nel settore penitenziario degli adulti (non solo dipendenti dal Ministero della Giustizia, ma anche dei SERT, che hanno un ruolo importante, spiegato nel capitolo 4). Si è scelto inoltre di intervistare alcuni testimoni privilegiati, cioè studiosi del settore penitenziario e dunque conoscitori del fenomeno studiato nella ricerca, del quale hanno una visione diretta e profonda.

Il profilo del campione è stato definito dal uno spazio di attributi, le cui dimensioni coincidono con le dimensioni concettuali della ricerca. Questo spazio è stato definito dalle seguenti proprietà, in parte già individuate nel progetto, in parte ridefinite nel corso della ricerca:

- *maggiore vs minore esperienza lavorativa nel settore penitenziario dell'intervistato* (proprietà legata al tema dei mutamenti e delle trasformazioni di cui si è detto);

- *aree territoriali in cui opera l'intervistato/a:*

aree territoriali a maggiore densità di popolazione, che comprendono grandi centri urbani, quindi con maggiore presenza di persone – e di determinate categorie - seguite dal sistema penitenziario, negli istituti e fuori *vs aree territoriali a minore densità di popolazione;*

- *professione dell'intervistato: assistente sociale (social worker) vs non assistente sociale (non-social worker).*

Quest'ultima proprietà – introdotta successivamente alla prima discussione del progetto di ricerca – ha permesso: di vagliare le ipotesi del progetto di ricerca in modo più aderente alle loro premesse teoriche, riferite a diverse professioni - quindi non solo al servizio sociale - che operano nel *penal-welfare system* e che contribuiscono a mettere in atto quell'insieme di meccanismi, di azioni reattive della collettività per far fronte alla devianza, che contribuisce a definire il controllo sociale; di comparare professionalità differenti arricchendo la ricerca di contenuti conoscitivi; di far emergere, attraverso la comparazione e le differenze con le altre professioni e competenze esperte, la specificità del servizio sociale nel settore penitenziario.

Avendo considerato congiuntamente queste proprietà, è stato possibile definire la tipologia illustrata nella figura 1 - ripresa in parte da un analogo schema proposto da Cardano (2003) -. Essa identifica di 8 tipi di soggetti, professionisti o esperti del settore penitenziario:

- assistenti sociali (*social workers* - SW), con maggiore esperienza lavorativa, operanti in aree a maggiore densità di popolazione;
- assistenti sociali (SW), con maggiore esperienza lavorativa, operanti in aree a minore densità di popolazione;
- assistenti sociali (SW), con minore esperienza lavorativa, operanti in aree a maggiore densità di popolazione;
- assistenti sociali (SW), con minore esperienza lavorativa, operanti in aree a minore densità di popolazione;
- non assistenti sociali (non *social workers* – non SW), con maggiore esperienza lavorativa, operanti in aree a maggiore densità di popolazione;
- non assistenti sociali (non SW), con maggiore esperienza lavorativa, operanti in aree a minore densità di popolazione;

- non assistenti sociali (non SW), con minore esperienza lavorativa, operanti in aree a maggiore densità di popolazione;
- non assistenti sociali (non SW), con minore esperienza lavorativa, operanti in aree a minore densità di popolazione.

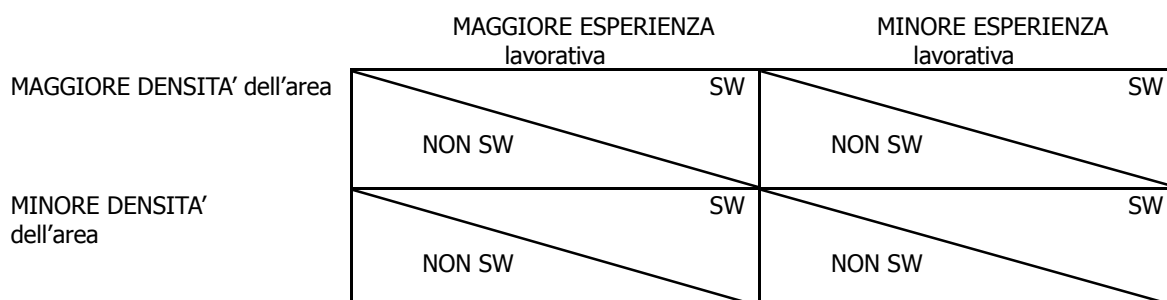


Figura 5.1 – Tipologia degli intervistati

Le persone da intervistare sono state individuate con l'aiuto di alcuni testimoni qualificati, già conosciuti dal ricercatore nel corso dell'esperienza lavorativa pregressa che è stata ricordata. Si è sfruttata, in particolare, la conoscenza di un funzionario responsabile – assistente sociale - del Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria (PRAP) della Lombardia, che in passato ha ricoperto l'incarico di coordinamento, a livello nazionale, di un'associazione di assistenti sociali operanti nel settore della Giustizia. L'esperienza di questa persona e la conoscenza diretta da parte sua di un elevato numero di operatori, non solo assistenti sociali, si sono rivelati fondamentali: hanno facilitato, da un lato, l'entrare in rapporto con dirigenti dell'Amministrazione penitenziaria – figure con una funzione di *gatekeeping* significativa - ; dall'altro, hanno favorito un ruolo di mediazione tra ricercatore e possibili soggetti da intervistare. Grazie a tale ruolo è stato possibile ottenere una serie di nominativi, con relativi recapiti telefonici ed indirizzi di posta elettronica. Proprio la posta elettronica è stato lo strumento fondamentale per contattare i soggetti da intervistare, mediante il quale sono stati spiegati sinteticamente i contenuti e le finalità della ricerca. I riscontri sono stati positivi, vi sono state buone risposte e disponibilità nell'accettare l'intervista; molte persone hanno sottolineato di essere motivate a voler rispondere, esplicitando di riconoscere un valore alle attività di ricerca sociale. Per poter svolgere le interviste ai professionisti dipendenti dal Ministero della Giustizia all'interno dei luoghi di lavoro, è stato necessario richiedere un'autorizzazione formale all'Amministrazione penitenziaria (nello specifico, ai

Provveditorati regionali), che è stata ottenuta comunque senza difficoltà particolari e in breve tempo.

L'accesso al campo, alla luce di quanto detto finora, si è rivelato privo di particolari difficoltà.

Dopo aver specificato i criteri di scelta, le caratteristiche degli intervistati e le modalità di accesso al campo è importante proporre una considerazione sull'intervistatore. Indubbiamente tutta la ricerca si caratterizza per un buon grado di familiarità tra intervistatore e intervistato. Com'è stato detto in premessa, infatti, chi scrive ha maturato un'esperienza decennale all'interno dell'Amministrazione penitenziaria, organizzazione a cui appartiene una gran parte degli intervistati. Accanto all'esperienza va poi ricordato il fatto di aver ricoperto negli anni incarichi di rappresentanza degli assistenti sociali del settore penitenziario, anche a livello nazionale. Si ritiene che questi elementi abbiano contribuito a creare un sostanziale rapporto di fiducia tra intervistatore ed intervistato. Familiarità e fiducia hanno indubbiamente rafforzato la convinzione dell'intervistatore, sia nella fase di accesso al campo che nello svolgimento delle interviste, di essere accettato (Schwarz, Jacobs, 1979). La possibilità di raggiungere l'obiettivo di una comprensione profonda degli intervistati ha, nel caso della presente ricerca, anche un fondamento cognitivo, cioè il fatto di conoscere già prima dell'intervista il codice linguistico, degli interlocutori e il contesto ambientale a cui i loro discorsi si sono riferiti (Cardano, 2003).

3. Il lavoro sul campo. La costruzione e l'analisi del materiale empirico

Sono state effettuate da 5 a 6 interviste per ciascuno degli 8 tipi individuati, secondo i criteri spiegati in precedenza (v. fig. 5.1). La somministrazione delle interviste sul campo è iniziata a marzo e si è conclusa a dicembre 2011. Il numero totale è di 43 persone intervistate. Di queste, 10 sono state individuate come testimoni privilegiati, ovvero conoscitori esperti delle professioni che operano nel settore penitenziario e delle tematiche inerenti il controllo sociale, di cui hanno una visione diretta e profonda in quanto studiosi – docenti, ricercatori - e/o (per alcuni dei testimoni privilegiati le condizioni si affiancano) perché svolgono o hanno svolto incarichi di rilievo nel sistema penale-penitenziario: nei Tribunali di Sorveglianza, nella stessa Amministrazione penitenziaria come dirigenti o esperti/professionisti.

La scelta del tipo di intervista individuale da predisporre e utilizzare è stata attentamente ponderata, anche sulla base di studi metodologici specifici (Bichi, 2007;

Cardano, 2003). Si è scelto di utilizzare interviste semi-strutturate, cioè quelle in cui “vengono poste alcune domande, sempre le stesse e nello stesso ordine per tutti, lasciando libero l’intervistato di rispondere come crede” (Bichi, 2007, p. 54). L’insieme fisso e ordinato di domande è stato definito attraverso una traccia, elaborata prima della ricerca e ridefinita nel corso del lavoro sul campo, al fine di renderla più efficace. Dopo le prime interviste, in particolare, si è riscontrata un’eccessiva strutturazione della traccia, che è stata in parte rielaborata, anche al fine di evitare un grado troppo elevato di direttività. In tutte le interviste realizzate, comunque, i temi scelti e le strategie discorsive utilizzate sono state gestite dall’intervistato nell’ambito di una relazione caratterizzata da un buon grado di empatia.

La predisposizione delle tracce ha perseguito, fra gli altri, l’obiettivo di individuare domande che non tradissero le ipotesi di ricerca. Soprattutto sul tema del controllo, si è cercato di definire domande relative alla conoscenza e alla valutazione di dati oggettivi, come ad esempio le rilevazioni ufficiali sulle persone detenute e in misura alternativa e le tendenze da esse evidenziate (si vedano in proposito i dati quantitativi illustrati nei capitoli 2 e 4).

Le tracce d’intervista utilizzate sono state di tre tipi: una per le interviste ai testimoni privilegiati, una per gli assistenti sociali (*social workers*), una per i non-*social workers*. Si ricordano di seguito i principali contenuti delle stesse. Comuni a tutte le tracce vi sono le macroaree:

- crisi del welfare state in relazione al *penal-welfare system* e ai mutamenti nel settore penitenziario;
- rappresentazioni e percezione della cultura del controllo da parte dei professionisti intervistati;
- rappresentazioni e percezione della crisi dell’ideale riabilitativo.

Nella traccia utilizzata per i testimoni privilegiati sono stati inseriti punti di approfondimento sui mutamenti delle politiche sociali e penali e sul controllo sociale.

Per gli assistenti sociali è stata prevista una macroarea della traccia, specifica, sui mutamenti del servizio sociale nel settore penitenziario ed una sul disagio del servizio sociale in tale settore (con riferimento all’ultima delle domande di ricerca, illustrate nel cap. 2.5).

La professione più rappresentata tra gli intervistati è quella dell’assistente sociale, segue quella dell’educatore, poi quella dello psicologo: 22 intervistati su 43 sono assistenti sociali operanti negli UEPE o nei SERT, 9 educatori (dipendenti dell’Amministrazione

Penitenziaria o di ASL – SERT -), 6 psicologi/psicoterapeuti (anche per loro il rapporto di lavoro è con l'Amministrazione Penitenziaria o con l'ASL). Vi sono inoltre le professioni o incarichi professionali dei testimoni privilegiati, che sono in prevalenza docenti, ricercatori, assegnisti o dottori di ricerca in ambito universitario, in discipline riguardanti la devianza e il settore penitenziario.

Gli enti di appartenenza dei professionisti intervistati sono quindi: Ministero della Giustizia, in prevalenza; Servizi tossicodipendenze (SERT) delle ASL; Università.

Come si è già spiegato, l'ambito della ricerca qualitativa è stato circoscritto alle seguenti regioni: Lombardia, Piemonte, Liguria. In esse le aree geografiche di maggiori dimensioni in cui operano gli intervistati sono quelle urbane dei capoluoghi di regione, ovvero Milano, Torino, Genova. Le aree di minori dimensioni considerate sono: in Lombardia, quelle di Como, Pavia e Lodi; in Piemonte, Asti, Cuneo, Rivoli (TO), Grugliasco (TO), Collegno (TO) e Ivrea (TO); in Liguria, Savona, Imperia e Chiavari (GE).

Per quanto riguarda l'anzianità, si è scelto di considerare con "maggiore anzianità" i soggetti che operano nel settore penitenziario da più 10 anni, più precisamente chi ha iniziato prima del 2001; quelli con "minore anzianità" coloro che vi lavorano da meno di 10 anni. Tale scelta è stata fatta considerando che il 2001 - 10 anni prima delle interviste, appunto - è stato l'anno più recente caratterizzato dalla massiccia assunzione di professionisti nel settore penitenziario (oltre 400 assistenti sociali assunti dal Ministero della Giustizia, a livello nazionale; di cui circa 120 nelle 3 regioni considerate nella ricerca).

I luoghi in cui si sono svolte le interviste sono stati diversi. Tra essi vi sono in prevalenza sedi istituzionali dell'Amministrazione penitenziaria: PRAP della Lombardia, UEPE di Milano, UEPE di Como, Casa Circondariale di Torino, Casa Circondariale di Asti. Vi sono, sempre tra le sedi istituzionali, quelle del SERT dell'ASL di Milano e di Rivoli (TO), quelle delle Università di Torino, Genova e di Milano-Bicocca, quella dell'Ordine degli assistenti sociali del Piemonte. Altre interviste sono state realizzate presso esercizi pubblici e abitazioni private, a Torino, Milano, Genova ed Imperia. In tutti i luoghi frequentati si è registrato un clima positivo, caratterizzato da una buona accoglienza e dall'esplicitazione di interesse per la ricerca.

La registrazione di tutte le interviste (tranne una) è avvenuta mediante supporto digitale.

L'analisi del materiale empirico ha avuto inizio a fine 2011 e si è servita anche del software Atlas-ti. La prima operazione svolta al fine di procedere all'analisi del materiale è stata la trascrizione delle interviste. L'ascolto, il riascolto e la sbobinatura, con trascrizione

su file di scrittura, si sono rivelate operazioni complesse, che hanno richiesto una notevole quantità di tempo. Dopo un'attenta riflessione, si sono scelti come stile e segni convenzionali quelli proposti da Bichi (2002), con l'obiettivo di effettuare trascrizioni quanto più fedeli possibile ai contenuti delle registrazioni²⁷. Il lavoro di trascrizione è stato portato a termine in un arco temporale piuttosto lungo, di alcuni mesi, al termine del quale la mole dei dati si è rivelata essere molto corposa.

Il paradigma della *Grounded Theory* (Glaser, Strauss, 1967) è stato certamente uno dei riferimenti principali per l'analisi del materiale empirico, per accedere alle rappresentazioni che gli intervistati hanno del loro mondo. Il distacco tra questo paradigma e quello dell'approccio nomologico-deduttivo hempeliano è un elemento fondamentale – oltretutto oggetto di approfondimento epistemologico fin dal primo anno del dottorato -. Nella ricerca si è dunque cercato di seguire un processo che portasse alla formulazione di teorie dal basso. Secondo la *Grounded Theory*, gli elementi fondamentali per la generazione di teorie sono, ricordiamo, i seguenti:

- l'analisi comparativa, mediante la quale si confrontano elementi applicabili a ogni categoria, che avviene in più stadi;
- l'individuazione delle categorie e delle loro proprietà;
- l'integrazione delle categorie e delle loro proprietà e la conseguente delimitazione di teorie.

Al fine di attivare il processo di concettualizzazione e generazione di categorie è necessaria un'analisi "micro", da realizzare attraverso la codifica dei dati, che nel nostro caso ha significato un'analisi "riga per riga" di parti di testo, segmenti, parole. Le operazioni di codifica si sono ispirati alle modalità individuate da Strauss e Corbin (1998) e sono state le seguenti: la codifica aperta, la codifica assiale, la codifica selettiva.

Attraverso la codifica aperta (*open coding*) si mira a far emergere dal testo idee e

²⁷ Indichiamo di seguito i principali segni grafici convenzionali ripresi da Bichi (2002) e utilizzati nelle trascrizioni, che quindi si ritroveranno nei brani riportati nei successivi capitoli:

- (...), parte mancante nella registrazione
- [NC], note comprendenti;
- ... , esitazioni, pause brevi;
- MAIUSCOLO, volume di voce alto;
- Corpo del testo minore, volume basso;
- R., ricercatore;
- I., intervistato.

Inoltre, le parti di intervista omesse, all'interno dei brani riportati, sono indicate col simbolo [...].

forme comunicative che vi sono all'interno ("aprire il testo"). La codifica aperta è quindi un processo analitico di concettualizzazione, di identificazione di concetti. In tale processo c'è un ampio lavoro di astrazione: i dati, cioè le parti dei testi trascritti, vengono identificati, evidenziati, distinti tra loro. Quindi si attribuisce un'etichetta a ciò che l'intervistato dice, che può riprendere in tutto o in parte le stesse parole utilizzate nell'intervista.

La codifica assiale (*axial coding*) è un processo successivo, di collegamento tra categorie: mentre nella codifica aperta c'è un lavoro sui concetti che emergono dal testo scritto con la conseguente identificazione di categorie, la codifica assiale collega fra loro queste categorie. Essa si avvale di alcune procedure, tra cui quella di ricercare una categoria più ampia, che riassume, legandole fra loro, le categorie individuate con la codifica aperta.

L'ultimo processo di codifica, tappa conclusiva dell'attività di sussunzione che caratterizza l'analisi dei dati svolta, è la codifica selettiva (*selected coding*), che integra e definisce la teoria. Attraverso di essa si individua una categoria principale e si sceglie di centrare su di essa l'interpretazione dei dati, che verrà poi fornita ed esplicitata nella comunicazione dei risultati.

Tutta l'attività di codifica si è rivelata particolarmente stimolante. L'esperienza e la familiarità del ricercatore con molti dei temi presenti nei testi ha indubbiamente reso agevole molte delle operazioni di codifica. Analogamente a quanto detto sulla possibilità di raggiungere l'obiettivo di una comprensione profonda degli intervistati, anche nell'analisi del materiale empirico, il fatto di conoscere già prima dell'intervista codici linguistici e argomenti molto specifici del settore della ricerca è stato una risorsa importante per la comprensione profonda dei testi.

Il programma Atlas-ti (versione 5.0), pensato proprio come strumento tecnico che permetta di applicare la *Grounded Theory* (Giuliano, La Rocca, 2008) è un software per trattare in modo semi-automatico i dati testuali e, soprattutto, si è rivelato molto utile per fare ordine in modo sistematico nell'ampio materiale raccolto. La prima operazione è stata quella di caricare all'interno del programma le unità ermeneutiche (*hermeneutic unit*, HU), cioè, una per una, le singole interviste trascritte su file. Successivamente, ampia parte del lavoro con Atlas-ti è stata svolta per la codifica delle unità ermeneutiche. Oltre alla codifica di parti del testo, il programma permette di creare dei *memo*, cioè degli appunti relativi a parti del materiale. La codifica presuppone l'individuazione di citazioni (*quotations*) all'interno del testo, l'estrapolazione e il collegamento tra di esse. L'attribuzione di codici alle citazioni ha richiesto un lavoro attento, rivelandosi la parte più

impegnativa per l'analisi del materiale empirico. Successivamente si è passati all'individuazione della relazione tra codici, possibile grazie ad una serie di strumenti del software (in particolare gli operatori booleani *or*, *and*, *not*, eccetera). Le citazioni, le relazioni tra di esse e tra codici possono essere ricercate e recuperate attraverso uno strumento di interrogazione del software (*query tool*), che comprende un'ampia gamma di modalità e criteri di ricerca. Un'operazione importante che è possibile fare è quella di costruire di super-codici (*super-codes*), che servono a memorizzare le ricerche fatte. I risultati delle interrogazioni possono essere visualizzati ed editati, in modo da poter essere poi inseriti all'interno del lavoro scritto di comunicazione dei risultati della ricerca.

Questo lavoro, ispirato da una prospettiva narrativa, sarà oggetto dei prossimi capitoli. Esso conterrà tentativi di generalizzazioni e sarà caratterizzato dallo sforzo di collegare i risultati alle premesse toriche dei precedenti capitoli. Si darà spazio infine a considerazioni e riflessioni sulle possibili implicazioni dei risultati stessi.

Nella presentazione dei risultati verrà rispettato il principio della garanzia dell'anonimato per tutti gli intervistati. Non verranno quindi indicati i nomi delle persone e i nomi di località saranno in alcuni casi omessi. Questa scelta, meditata e attentamente valutata, è stata fatta in ragione della delicatezza di alcuni contenuti della ricerca sul campo, soprattutto quelli inerenti alle dinamiche interne alle istituzioni nelle quali gli intervistati operano. I soggetti verranno quindi resi riconoscibili attraverso un codice alfanumerico.²⁸

²⁸ Più precisamente il codice è composto da una sigla di due lettere, che indica la tipologia degli intervistati, seguita dal numero progressivo con cui le 43 interviste sono state caricate sul software Atlas-ti. Le sigle sono le seguenti:

- AS, assistente sociale;
- ED, educatore;
- PS, psicologo;
- TP, testimone privilegiato.

Per alcuni intervistati, che ricoprono incarichi di responsabilità, anche con inquadramento al livello dirigenziale, si è scelto di utilizzare la sigla corrispondente alla professione di appartenenza (educatore e assistente sociale, in particolare). Infatti, sebbene questi intervistati non svolgano attualmente attività a contatto diretto con l'utenza, esprimono nelle interviste contenuti professionali "forti", a cui si è dato risalto.

Capitolo 6.

LE PROFESSIONI DI AIUTO DEL SETTORE PENITENZIARIO NEI MUTAMENTI DEL WELFARE

1. I mutamenti del welfare state e le rappresentazioni degli intervistati

Il tema dei mutamenti dei sistemi di welfare rappresenta il punto di partenza della nostra ricerca per l'analisi della realtà delle professioni di aiuto coinvolte nel sistema penitenziario. La ridefinizione delle politiche e l'attuale assetto dei servizi sociali emergono dalle rappresentazioni degli intervistati, nelle quali è possibile rintracciare alcune tendenze generali dello stato sociale, che assumono un particolare rilievo nel settore studiato nella ricerca sul campo. Nell'ambito del "compromesso dello stato sociale" (Habermas, 2000) e dei processi che lo hanno caratterizzato in tutto l'Occidente, le peculiarità del caso italiano appaiono chiaramente presenti. Esse sono individuate e declinate secondo i differenti punti di vista: quello dei professionisti che operano sul campo e quello dei testimoni privilegiati. L'analisi di questi ultimi, che deriva da conoscenze, esperienze ed approfondimenti "da studiosi", integra il punto di vista degli operatori, che a vario titolo e con un proprio mandato si occupano delle persone che hanno commesso reati.

Tra i professionisti che operano nel settore penitenziario si è registrata una certa difficoltà ad individuare processi di mutamento del welfare e a collegarli al lavoro quotidiano, all'interno di un'organizzazione, di un sistema. Ciò sembra rientrare in una dinamica di limitazione di rapporto tra ciò che sta fuori dal sistema penitenziario e ciò che vi sta dentro. Analogamente a quanto sostiene Goffman (1968) nell'analisi del rapporto tra mondo dell'internato e mondo della staff che se ne occupa, si può affermare che esiste una diversità di due mondi, socialmente e culturalmente diversi: quello interno all'organizzazione carceraria-penitenziaria e quello esterno ad essa, della società e della cittadinanza. Sono mondi che hanno punti di contatto, ma che hanno difficoltà ad elaborare, a *pensare* una relazione reciproca. A meno di non possedere una particolare sensibilità individuale, che favorisca la capacità di astrarsi dalla quotidianità del lavoro in un'istituzione, chiusa e totale, l'operatore che "sta dentro" fa fatica a leggere ed analizzare i mutamenti sociali che incidono sul suo lavoro quotidiano, come quelli hanno determinato la ridefinizione dei sistemi di welfare.

Il tenere l'ottica su quello che stai facendo lì dentro e quello che succede fuori ... se non lo fai volontariamente ti perdi proprio, perché il rischio quando sei lì dentro è di guardare solo a quello che stai facendo. Se non sei tu come CITTADINO, che tieni d'occhio le due cose ... pensi che sia già molto fare bene il tuo lavoro, poi fuori pensi ad altro. (ED39)

Peraltro, è largamente diffusa, tra i professionisti dell'aiuto, la percezione di una progressiva riduzione di risorse materiali e conseguentemente di interventi e prestazioni. La crisi del welfare state viene associata prevalentemente, da assistenti sociali, educatori e psicologi, al tema dei "tagli" di risorse economiche. Di questi si mettono in luce soprattutto le conseguenze nel proprio ambito di lavoro, quello penitenziario appunto, ma è comunque presente la rilevazione di cambiamenti generali, che ha a che fare non solo con aspetti economici.

Il discorso italiano, probabilmente anche europeo, internazionale, è che appunto il welfare state sta proprio cambiando, sta diminuendo, sta perdendo di funzionalità, gli obiettivi non sono più quelli che avevo studiato vent'anni fa quando studiavo per diventare assistente sociale. [...] La concezione di solidarietà. Il welfare state nasce su un discorso di solidarietà tra chi ha le possibilità e chi non ne ha (...) sicuramente il concetto di solidarietà si è modificato. (AS12)

Si coglie quindi un cambiamento delle basi ideali dei sistemi di welfare, con riferimento particolare al contesto nazionale, nel quale emergono linee politiche che esplicitamente sostengono un minore impegno dello Stato.

Una cosa che mi aveva colpito, non ricordo esattamente l'anno, ma doveva essere il 2007, era un libro, non ricordo se bianco, verde ... che aveva fatto il Ministero del welfare, in cui si aveva sostanzialmente un approccio che mi aveva colpito, nel senso che mi sembrava che comunque il riferimento ai diritti dei cittadini fosse comunque molto smorzato rispetto alle impostazioni precedenti, mentre invece si enfatizzava molto ... innanzitutto si evidenziava la carenza di risorse e quindi, diciamo, la necessità di coinvolgere la cittadinanza ad aiutarsi sostanzialmente da sola. (AS11)

Al minore investimento a livello centrale corrispondono riduzioni di risorse destinate dalla politica alle articolazioni territoriali dello Stato, a partire dalle Regioni. Riduzioni che si percepiscono e di cui vi è consapevolezza. Esse riguardano le politiche sociali di inclusione in generale e quindi percorsi riabilitativi in vari ambiti, ad esempio quello delle

dipendenze.

Noi sappiamo che le Regioni avranno molti meno soldi da destinare alle politiche di inclusione e ... ci sono anche delle ... difficoltà a predisporre interventi di questo tipo. (AS16)

Ci sono i tagli di risorse a livello regionale, diciamo che quel problema ... stiamo cominciando comunque vederlo. (AS32)

C'erano tutti i bandi per la 309 [si riferisce al testo unico n. 309/1990 sulle tossicodipendenze], finanziamenti su progetti ... io mi ricordo che passavamo tanto tempo a fare progetti per recuperare soldi, abbiamo pagato protesi dentarie, pagato percorsi di studi interrotti, facevamo fatica a spendere soldi. Perché immaginavamo tutta una serie di cose, servizi, ad esempio di residenzialità, servizi riabilitativi. Se immagino i soldi che sono arrivati in quegli anni alle dipendenze, non ci posso credere adesso. Erano le politiche regionali di quegli anni, con corposi finanziamenti a cui si accedeva attraverso bandi, siamo andati avanti con questa impennata assoluta di risorse ... sono finanziamenti che si sono interrotti a partire dal periodo 2000-2005. (ED35)

Emergono chiaramente strategie di *retrenchement*, tendenze generali a ridurre la spesa sociale e di conseguenza ad abbassare le prestazioni dello stato sociale. Ciò è coerente con quelle analisi che, pur con diversi accenti, illustrano quei processi di modernizzazione e ristrutturazione che hanno caratterizzato la fase storica successiva a quella di massima espansione del welfare (Esping-Andersen, 1994; Habermas, 2000; Ferrera, 2007; Ascoli, 2011).

La specificità del caso italiano, nell'ambito di queste tendenze, è un aspetto estremamente rilevante, che viene colto soprattutto dai testimoni privilegiati. Essi evidenziano la particolare evoluzione storico-politica del welfare in Italia, con riferimento anche alla "sfasatura" temporale che la caratterizza rispetto ad altri paesi.

Il livello politico è il livello che ... è chiaro che è un livello politico in grado sempre meno di fare le riforme come quelle degli anni '70 e un pezzo di anni '80, cioè un sistema politico che IN RITARDO in Italia ha fatto quelle riforme alla fine di una stagione in cui il sistema politico che, pur con tutte le sue aberrazioni, però aveva, si confrontava su una qualche visione di società, una qualche visione delle istituzioni abbastanza condivisa, in una logica che è quella della spartizione tra ... della *conventio ad excludendum* del Partito Comunista, che stava fuori dal governo ma aveva tanto

potere in Parlamento, sulla legislazione, che quindi trasferiva nella legislazione, con, a mio avviso, una capacità e una disponibilità ad ascoltare gli esperti che proponevano soluzioni coraggiose, spesso anche contro il senso comune. (TP6)

È, questa, la fase storica delle riforme, tra le quali abbiamo citato, ad esempio: quella che avvia il riordino dell'assistenza (d.p.r. n. 616/1978), la "legge-Basaglia" sulla psichiatria (n. 180/1978), l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (legge n. 833/1978), la disciplina su affidamento di minorenni e adozione (legge n. 184/1983). È una nuova stagione del welfare, che supera elementi meramente assistenziali, offrendo servizi. In essa si colloca anche, nel 1975, l'istituzione dell'Ordinamento Penitenziario, che fra le altre cose recepisce il principio costituzionale relativo alla funzione riabilitativa-risocializzante della pena, da affiancare a quella retributiva-afflittiva.

Vi sono similitudini tra l'analisi di questa fase storica da parte dei testimoni privilegiati e le rappresentazioni degli operatori intervistati. Sono soprattutto i professionisti più anziani, in modo particolare tra gli assistenti sociali, a porre l'enfasi sulla stagione riformatrice che ha luogo a partire dagli anni '70 del XX secolo.

Mi sembra evidente che ci sono stati dei mutamenti. Mutamenti culturali, che hanno inciso poi nelle modifiche delle politiche di welfare, dei problemi economici che si sono intersecati, perché da una parte ... vabbè la crisi economica ... i primi settori che sono stati tagliati sono stati i settori dei servizi sociali, però perché sono stati i primi settori ad essere tagliati? Perché la cultura secondo me è andata in quella direzione (...) le decisioni politiche sono state quelle ... di questo allontanarsi rispetto agli anni '70 dove c'è stato l'apice, secondo me, dell'interesse verso la persona, verso il suo benessere. C'è stato però l'allontanamento da questo principio, da questo concetto, per cui non si è più investito. (AS13)

Quella stagione di riforme, che viene riconosciuta e collocata storicamente e culturalmente, tuttavia non implica automatismi nella realizzazione e nella stabilizzazione del welfare. Gli studi sociologici sul welfare in Italia hanno messo in discussione proprio alcune caratterizzazioni del welfare italiano, individuando elementi di ostacolo al suo pieno sviluppo, come ad esempio la sua elevata statualità (*stateness*), legata alla permeabilità al clientelismo degli apparati burocratici, quindi agli ampi spazi per la proliferazione di fenomeni di "cattura" particolaristico-clientelare delle prestazioni, di infiltrazioni politiche, sindacali. Al tempo stesso sono stati rilevati anche elementi di *stateness* debole, come bassa capacità di progettazione e gestione degli interventi, in particolare nel settore dei

servizi: sanità, servizi per l'impiego, eccetera (Ascoli, 2011). Proprio la realizzazione di una delle importanti riforme prima ricordate, quella sanitaria del 1978, è stata oggetto di rilievi critici, per esempio sugli aspetti relativi ai costi crescenti, che hanno condizionato le politiche sociali (Ferrera, Maino, 2006). A proposito dell'applicazione delle riforme in materia di politiche sociali, uno dei testimoni privilegiati rileva che in Italia il sistema politico

è stato in grado di fare riforme, salvo poi lasciarle spesso sulla carta per una inadeguatezza della struttura amministrativa di uno Stato come il nostro e per il fatto che le resistenze battute sul piano legislativo si ripresentavano sul piano delle burocrazie, delle amministrazioni decentrate chiamate a implementare una norma che magari non dividevano. (TP6)

Il welfare italiano quindi, anche nelle fasi più "virtuose", ha mostrato problemi relativi alla sua implementazione e al suo funzionamento. Sarebbe pertanto semplicistico ridurre il percorso storico del welfare italiano ad un' traiettoria espansiva che va dal Dopoguerra agli anni '80 del XX secolo, seguita da un periodo di *retrenchement* che perdura a tutt'oggi. Le politiche neoliberiste hanno certamente avuto un'influenza a livello globale, e dunque anche nel nostro paese, ma vi sono storicamente fattori che hanno inciso in modo limitante sul sistema di welfare, come la burocratizzazione. Questa ha caratterizzato una delle dinamiche di negazione dello stato sociale, messo in discussione nelle sue basi costitutive da quello che in letteratura è stato efficacemente definito come "gigantismo dello Stato e di una rigida macchina burocratica deputata ad amministrare le prestazioni del welfare" (Garland, 2004, p. 183). In sostanza il prevalere di un sistema "ingombrante", rigido e burocratico ha introdotto elementi che hanno enfatizzato le prerogative degli amministratori (e delle stesse burocrazie nel loro complesso), lasciando in una posizione spesso marginale l'aiuto alla persona e il potenziamento dei diritti di cittadinanza. Agli elementi di burocratizzazione si uniscono i fattori di inefficienza e di spreco di risorse che, già prima della svolta neoliberista di matrice reaganiana-tatcheriana, hanno rappresentato nodi critici del welfare in Italia.

Il welfare in Italia ha avuto una lenta erosione, ha visto tagli generalizzati. Però bisogna andare a vedere quanto si è sprecato, quanto si è razionalizzato e quanto si è SPRECATO. (TP6)

[Quello italiano] è sempre stato un welfare un po' particolare. Però è sempre stato

dato per scontato, "sì, è un welfare un po' particolare, però in Italia c'è il welfare". Mentre molte cose non funzionavano [...]. Voglio dire, tutto il discorso sul reddito minimo garantito, sulla questione della disoccupazione ... quindi diamo per scontato che il welfare FUNZIONAVA e che adesso, ci sono le politiche neoliberiste, va benissimo, quel poco che c'era è scomparso. Però io ribadisco che c'erano delle cose che NON FUNZIONAVANO, noi abbiamo vissuto nell' ILLUSIONE di avere un welfare. Perché poi i welfaristi dicevano "ci sono le pensioni sociali". Va bene, ma prendiamo gli asili nido ... l'abbiamo risolto il problema degli asili nido? Io mi ricordo che negli anni '70 c'erano le prime ricerche sugli asili nido aziendali, perché le aziende si erano stufate di avere donne con bambini che se li portavano in ufficio, e hanno fatto gli asili nido aziendali. Negli anni 2000 siamo ancora a parlare delle liste di attesa degli asili nido. (TP4)

Accanto a queste dinamiche negative, che hanno minato i principi costitutivi e l'efficienza del welfare, va al tempo stesso sottolineata la tendenza all'erosione dello stato sociale, che è comunque un dato oggettivo, approfondito in letteratura e ampiamente riscontrato nella ricerca sul campo. Il ridimensionamento del welfare e la sua condizione di austerità sono dati reali, illustrati dai testimoni privilegiati e percepiti, sia pure con accenti diversi, da tutti i professionisti intervistati, indipendentemente dalle proprietà individuate nella definizione del campione (maggiore/minore esperienza lavorativa; aree a maggiore/minore densità di popolazione; appartenenza/non appartenenza alla professione di assistente sociale). Prima di entrare nello specifico della riduzione di risorse che si ripercuote sul complesso del sistema penale-penitenziario, è importante riportare qualche testimonianza che esprime il processo, oggi sempre più visibile, di generale riduzione di risorse. Uno dei testimoni privilegiati rappresenta efficacemente tale processo.

Sono decenni che si ha a che fare con un processo di razionalizzazione. Adesso si parla effettivamente di contrazione dei budget, eccetera. E quindi si cerca sempre di fare di necessità virtù e cercare di riuscire a fare le stesse cose che facevi prima spendendo di meno. [...] Delle cose si sono sicuramente perse, il problema è l'impovertimento generale della pubblica amministrazione, questo si riverbera a tutti i livelli. A cosa è dovuto questo? È un gatto che si morde la coda, se non c'è garanzia di risorse, se non c'è, non ci sono serie politiche, se non si investe ... però per investire occorrono i soldi ... avendo di fatto la situazione in cui lo Stato non li ha i soldi ... è ridicolo dire "investiamo" se non ci sono soldi. È un problema strutturale. Se devono fare un decreto per lo sviluppo, la prima cosa che dice il Ministro del bilancio è "si fa a

costo zero" ... è una contraddizione, non si può fare un decreto per lo sviluppo a costo zero, se non tagliando da qualche altra parte. (...) La mia percezione comunque è quella di un progressivo svuotamento di risorse. (TP29)

Questa percezione, diffusa tra tutti i testimoni privilegiati, coincide con quella degli altri intervistati. Anche l'esperienza diretta dei professionisti, assistenti sociali soprattutto, che si realizza in un contatto costante con le reti istituzionali, indica situazioni critiche nell'intero settore dei servizi sociali e sanitari. Queste sono emerse tra gli intervistati che lavorano in Liguria, in modo più netto e con maggiore enfasi rispetto a quelli della Lombardia e del Piemonte.

Avendo parlato anche con altri colleghi, del Comune ad esempio, allora quello che viene percepito soprattutto in quest'ultimo periodo, diciamo, con la crisi, è comunque il taglio drastico delle risorse economiche e quindi l'impossibilità di dare delle risorse economiche, ma per quanto riguarda i minori, ad esempio, di agire solo se c'è la prescrizione. Cioè, se non c'è una tutela, comunque richiesta dall'autorità giudiziaria, non, si interviene. E questo chiaramente è un grosso problema anche rispetto alla funzione di prevenzione, prevenzione secondaria che può fare il servizio sociale. Peraltro, ad esempio questa vicenda dello psicologo, del taglio degli psicologi, della fuoriuscita degli psicologi dei servizi, perché questi poi opereranno nell'ASL e non più nel Comune, impone all'assistente sociale di lavorare un altro modo. (AS11).

Nel nostro settore in genere, almeno in Liguria, ultimamente ci sono varie manifestazioni per denunciare la situazione di precariato, di sempre minori risorse a disposizione. Manifestazioni di protesta per i continui tagli, che quindi continuamente vengono a inficiare il nostro lavoro. [...] Lo Stato però, come si vede, fa sempre maggiori tagli in diversi settori, contesti, da quello economico e lavorativo. C'è sempre più precariato lavorativo, in Liguria anche, che in tutti questi anni è stato un contesto, una zona abbastanza privilegiata, perché comunque è una zona di benessere economico e benessere sociale dove non è mai mancato il lavoro, dove non sono mancate occasioni per inserirsi in quel particolare territorio. Purtroppo invece in questi ultimi anni anche questa zona, da sempre ritenuta eletta, privilegiata, sta subendo ... cioè si nota una crisi economica anche qui, quindi di conseguenza il nostro lavoro diventa difficile e faticoso. (AS12)

[C'è stata] una drastica riduzione dei fondi destinati ad alcune politiche, in particolare i servizi destinati ai cittadini. Questo ha avuto a tutt'oggi delle ricadute, che riguardano persone con necessità di contributi, o per garantire una continuità abitativa o di

contributi economici per la sussistenza. Sostanzialmente perché, in particolare, il Comune di Genova dal gennaio di quest'anno ha sospeso tutti i contributi economici. Questo significa non solo non poter rispondere a determinati bisogni, ma non poter neanche accogliere la domanda, nel senso che i colleghi del Comune ... col divieto di accogliere le domande di contributi economici o comunque le domande di prese in carico di persone che hanno anche bisogni di tipo economico ... questo significa per la nostra utenza ritrovarsi con un interlocutore in meno, un ascolto in meno, e comunque di un soggetto in meno che può rispondere alle loro necessità. (AS14)

2. Le professioni di aiuto nel settore penitenziario tra ristrutturazione del welfare e conseguenze sul *penal-welfare system*

2.1 Tagli nelle politiche di welfare e rappresentazioni degli intervistati

La riduzione di risorse destinate al welfare incide in modo evidente sul settore penale-penitenziario, che comunque, nell'ambito delle politiche sociali, viene percepito diffusamente come un ambito residuale rispetto ad altri, sul quale negli ultimi anni si è disinvestito.

In questo quadro generale il nostro settore ha risentito ancora di più, perché nelle politiche di welfare il nostro settore è quello che in ogni caso è in coda [...], i settori che storicamente sono stati privilegiati sono gli anziani, i minori e i disabili. Sono i settori in cui le politiche sociali hanno investito maggiormente. (AS13)

È che nel corso di 10 anni a livello istituzionale si sia disinvestito MOLTISSIMO nei confronti di questa tipologia di utenza [si riferisce a quella del settore penitenziario]. (AS24)

L'intreccio tra welfare state e *penal-welfare system* e i processi che, nel rapporto tra penale e sociale, sono al centro degli studi analizzati nell'inquadramento teorico della ricerca (Garland, 1985, 2004; Melossi, 2002; Wacquant, 1998, 2000; Ceretti, 2005) emergono in modo forte dalla ricerca sul campo. La percezione di determinate situazioni – relative a quell'intreccio –, da parte dei professionisti dell'aiuto, è simile all'analisi dei testimoni privilegiati. Vale la pena, in proposito, iniziare con punto di vista di questi ultimi.

Lo dice Angela Davis²⁹ ... quando tu diminuisce le spese sociali, diminuisce il budget degli investimenti sociali, ne aumenti immediatamente due, che sono le spese mediche e le spese di giustizia, quindi le spese anche penitenziarie. (TP7)

Qualcosa è cambiato nelle politiche di welfare, diciamo a partire dagli anni '80 ... non è casuale che l'aumento della popolazione detenuta coincida con la crisi, col primo impatto della crisi del sistema di welfare, stiamo parlando dei primi anni '90. Quindi indubbiamente il cambiamento radicale del modello di welfare che si è avuto a partire dagli anni '80 ha inciso anche sulle politiche penali ... da Wacquant a Garland ci insegnano che là dove non c'è più welfare state, come sistema di "ammortizzamento" dei conflitti, di riduzione dei conflitti, in qualche modo è entrato lo stato penale. (TP3)

Questa è una regola generale ... ogni qualvolta si estende la giustizia penale, con tutti i surrogati, i corollari, vuol dire che quello che viene prima della giustizia penale, quello che dovrebbe venire dopo la giustizia penale, ha una riduzione, una rarefazione ... non si discute questa cosa qui. (TP1)

Dunque il legame tra fattori socio-economici e devianza, analizzato nelle teorie, è ben chiaro e presente nelle parole degli esperti del settore penitenziario. Nelle interviste ai testimoni privilegiati si riscontrano infatti elementi della relazione tra il ciclo economico generale e la risposta alla criminalità. Soprattutto, si evincono elementi del rapporto tra le caratteristiche della penalità e il tema delle disuguaglianze sociali (Rusche, Kirchheimer, 1978; Melossi, 1998, 2002).

Il brano che riportiamo di seguito è parte di un'intervista a uno di quei testimoni privilegiati che uniscono all'attività di studio e ricerca quella di impegno diretto, da professionista del trattamento penitenziario, all'interno del carcere. Esso dà un esempio di come sia messa in discussione l'idea della devianza come problema sociale, rispetto al quale occorre "fare qualcosa". La decisione politica, in questo caso, sembra essere quella di non considerare il carcere - e quindi la devianza di coloro che vi sono ristretti - come un problema sociale.

L'impatto del provvedimento della Regione Piemonte, che da un anno all'altro aveva di

²⁹ Angela Yvonne Davis, nota anche come attivista del movimento afroamericano degli Stati Uniti, è autrice di studi su schiavitù, diritti civili, razzismo. Si è occupata di tematiche carcerarie, riprendendo, fra l'altro, le teorie abolizioniste. Ricordiamo in particolare il suo saggio *Are prisons obsolete?* (2003), New York: Seven Stories Press, di recente (2009) tradotto e pubblicato anche in Italia da Minimum fax, col titolo *Aboliamo le prigioni?*.

fatto annullato (...) il fondo sociale riservato all'esecuzione penale, anche al carcere. Nel luogo dove lavoravo questo aveva un impatto terrificante, di fatto eliminava larga parte delle attività che lì dentro venivano realizzate. Questo indubbiamente, in ultima analisi, sull'operatore ha un impatto nell'ottica del SIGNIFICATO del proprio lavoro. Cioè, ho il progetto col quale riesco a fare uscire una persona su ... magari 1000 in un anno, per un articolo 21, per una misura ... mi toglie anche questa misura. Questo indubbiamente ha un impatto, genera un certo livello di frustrazione, che ha delle ripercussioni preoccupanti. (TP3)

I tagli di risorse economiche riguardano istituzioni pubbliche che, pur non integrate direttamente nel settore penitenziario, perché stanno fuori, "dall'altra parte", incidono fortemente su di esso e condizionano l'operare dei professionisti dell'aiuto. Questo emerge dalle testimonianze di chi opera sul campo, soprattutto con riferimento al settore socio-assistenziale e quindi alle competenze degli enti locali relative a vari ambiti, come ad esempio l'assistenza economica e l'edilizia residenziale pubblica.

Anche se adesso si lavora di più con gli altri servizi, però se non ci sono le risorse, non ci sono, non è che puoi fare una grossa progettazione. Al di là delle risorse per il lavoro, c'è la carenza di personale di tutti gli altri servizi ... da noi in questi ultimi anni [si riferisce all'ultimo decennio] è arrivata un po' di gente in più, ma dall'altra parte ce n'è sempre di meno. (AS10)

Ad esempio mi ricordo che c'era stata l'ipotesi, penso che forse è diventata anche realtà, con il Comune di [...] ... il Comune sostanzialmente dava delle borse lavoro, non mi ricordo in che modo ... faceva lavorare per il Comune, dava delle borse a persone in sostituzione dei sussidi economici. Questo modo di lavorare poteva essere anche utile per persone-utenti del nostro ufficio, comunque afferenti a nostro ufficio, è chiaro che se questo viene tagliato (AS11)

Le persone non hanno più contributi, case popolari non ce ne sono più, io sto impazzendo per cercare il posto a una persona e il Comune non fa niente, i target si sono abbassati. Ieri ho sentito l'ALER [azienda lombarda di edilizia residenziale pubblica], ho detto "scusa, ma se uno è in una situazione gravissima?". Mi è stato detto che la legge regionale dice questo, mentre una volta l'emergenza era anche ... il malato terminale di tumore ... situazioni così ... adesso no, la legge parla (...) la persona deve comunque avere la residenza da cinque anni nella regione, deve avere una prognosi infausta ed effettivamente non avere nessuna possibilità di alloggio. Allora chi si trova in questa situazione è direttamente all'obitorio! Questo nei servizi

pubblici, non ci piove! (AS25)

Accanto al settore socio-assistenziale, è anche il settore sanitario ad essere coinvolto da una diffusa riduzione di risorse, particolarmente evidente negli ultimi anni. I tagli al sistema sanitario riguardano da vicino il settore penitenziario e tutte le professioni di aiuto che vi operano, soprattutto rispetto agli interventi per persone tossicodipendenti, previsti dal testo unico n. 309/1990. Sono tagli che riguardano vari ambiti, dal personale ai fondi per gli inserimenti nelle comunità terapeutiche.

I tagli di tutti i servizi, della sanità, dei servizi sociali ... sono tagli che si ripercuotono sul sistema penitenziario. Ad esempio a seguito di questi tagli ci sono stati dei cambi di operatori del SAD [servizio per tossicodipendenti dell'ASL, che opera all'interno del carcere], ci sono state delle problematiche interne, legate al problema della tossicodipendenza, legate ai tagli, piuttosto che alla riorganizzazione del personale, ci sono state persone che se ne sono andate, ci sono situazioni di precariato all'interno del servizio. (ED18)

I fondi sono stati distribuiti con dei criteri a volte anche molto discutibili ... abbiamo cominciato ad avere meno fondi intorno al 2006/2007 (...), l'ASL ha ridotto moltissimo. (AS34)

Notiamo tanto questa carenza dei fondi per le strutture comunitarie, sia per gli inserimenti in regione [si riferisce alla Lombardia] che fuori regione ... per il fuori regione l'anno scorso i fondi sono stati addirittura tagliati completamente, cioè noi non abbiamo potuto inserire persone fuori regione, perché i fondi erano completamente bloccati. Quindi da questo punto di vista le politiche sociali secondo me non puntano tanto su quello che è il reinserimento del soggetto, parlo del tossicodipendente. (AS31)

I professionisti con maggiore esperienza esprimono, ovviamente, una visione più ampia e di lungo periodo sui processi che hanno portato ai tagli di risorse.

Se penso a 23 anni fa, quando ho iniziato a lavorare come assistente sociale, e se penso adesso, mi metto le mani nei capelli! Ci mettiamo le mani nei capelli! [...] Veramente c'è uno sminuire, un togliere risorse al welfare, che è sotto gli occhi di tutti. Che questo lo percepisca l'operatore è grave, ancora più grave è poi però per l'utente ... perché io percepisco, l'utente ne subisce le conseguenze. (AS22)

Appare però significativo che gli intervistati rilevano mutamenti di scelte politiche e, di conseguenza, una riduzione dell'offerta di servizi a prescindere dalla loro anzianità di servizio. Anche i più giovani, cioè coloro che hanno circa 10 anni di servizio e, tra questi, i giovanissimi, con meno di 5 anni di lavoro alle spalle, colgono infatti la presenza di minori risorse. Ciò sembra avvalorare l'analisi di alcuni testimoni privilegiati che indicano, nell'ambito dell'austerità permanente del welfare (Pierson; Taylor-Gooby, cit. in Ferrera, 2007) che risale ormai ad alcuni decenni fa, una ulteriore contrazione di risorse riscontrabile in anni più recenti. Quest'ultima coincide con una riduzione delle misure alternative al carcere, rilevabile dai dati già illustrati del post-indulto (successivi al 2006), che può essere messa in relazione proprio con la minore offerta di opportunità di reinserimento sul territorio.

Per quanto la crisi del welfare si manifestava negli anni '85-'86, noi abbiamo avuto da lì in poi un aumento di misure alternative, il che significa che era possibile anche avere delle alternative rispetto al carcere con immutate risorse esterne. Quindi anche se i Comuni, le Province, le Regioni i vari Ministeri in quel periodo non offrirono di più rispetto a quanto offrivano prima, le misure alternative si sono sempre più espanso. Credo che poi successivamente ci sia stata un'incidenza notevolissima, cioè quando proprio non sono rimaste immutate le condizioni esterne di welfare, c'è stata una riduzione, un decremento, allora l'incidenza c'è stata. (TP1)

2.2 Riduzione di risorse e ripercussioni nel settore penitenziario

La riduzione di risorse economiche che più direttamente riguardano le attività previste dall'Ordinamento Penitenziario incide in modo determinante sulle attività all'interno del carcere, come la formazione e il lavoro, ma anche sulle possibilità di accedere a benefici all'esterno.

Da un punto di vista strutturale le cose non possono che peggiorare. Perché se tu vai a TAGLIARE, gli strumenti di lavoro diminuiscono, la formazione diminuisce, la possibilità di mettere il naso fuori diminuisce, ci sono tante possibilità che per mere questioni di bilancio si restringono. (TP7)

Anche su questa situazione vi è coincidenza tra l'analisi dei testimoni privilegiati e la percezione di assistenti sociali, educatori, psicologi.

Agli insegnanti che venivano a lavorare hanno tolto le ore, alla fine la scuola è stata data in mano a dei VOLONTARI. L'istruzione ha preso proprio un bel colpo. [...] Questo l'abbiamo vissuto a [...], nel senso che tutta una serie di ... gli ultimi due anni che ho fatto lì tutta una serie di progetti che sono partiti poi non sono riusciti a essere rinnovati, o comunque è sempre stata una rincorsa alla ricerca di finanziamenti e poi soprattutto per mandare avanti il progetto, a, come dire ... a ritagliare il progetto, nel senso che anche dal punto di vista qualitativo ... a non offrire tutta una serie di condizioni che invece magari erano prima molto caratterizzanti il progetto stesso. [...] Adesso nello specifico ... [fa riferimento, in ciò che segue, a ciò che è stato tagliato] le borse lavoro oppure anche un locale messo a disposizione per gli articoli 21 [si riferisce ai detenuti ammessi al lavoro all'esterno] come punto di riferimento nei momenti liberi, questa struttura dove possono andare a mangiare. (ED17)

La mia esperienza certo è un po' limitata, 6-7 anni, però i primi anni c'erano proposte, molte più possibilità di aggancio sull'esterno, quindi di segnalare una persona per un progetto di riavvicinamento alla società, di una borsa lavoro. C'erano, mi ricordo, molte più possibilità, non nell'ordine delle centinaia, però qualche decina poteva esserci nell'arco di un anno. E invece gradualmente si sono sempre più ristrette, sia ... nella misura dei numeri, quindi legati ai finanziamenti ... e quindi questo è collegato a questa crisi del welfare state, perché lo Stato è sempre meno ... cioè ha sempre meno possibilità, risorse economiche e non solo, per poter pensare alle fasce più deboli. E quindi proprio mancano le risorse per poter attuare dei progetti, di reinserimento, penso. [...] Questo discorso è anche per l'interno, cioè se manca il lavoro per poter reinserire un detenuto fuori, comunque gradualmente è venuto a mancare anche per le persone che sono all'interno. Quando sono arrivata io ricordo che c'era possibilità di lavoro per tutti, ruotando ... è stata l'Amministrazione [penitenziaria] stessa che ha dovuto tagliare. Quindi ci sono stati grossi problemi, perché prima ... che ne so, c'era lo scopino in sezione, lo scopino ai passeggi, quindi bene o male ... lavorava sempre un numero abbastanza basso di detenuti, però c'era sempre un certo turnover. Invece con questi tagli, anche dell'Amministrazione, perché era l'Amministrazione che pagava le persone che svolgevano questi lavori, si è dovuto anche lì ridurre. (ED18)

Quello che posso vedere è che c'è stato sempre progressivamente ... un dare sempre meno risorse a questo settore. Quindi noi come operatori abbiamo visto, appunto, sempre meno disponibilità, quindi ... economica, quindi sempre meno possibilità di vedere le persone che abbiamo seguito nel tempo che potessero trovare dei progetti, delle cose che potessero aiutarli in qualche modo. Questo nello sguardo rivolto verso le possibilità verso l'esterno. E poi, per quanto riguarda invece l'esperienza detentiva

... anche lì, le politiche si sono rivolte sempre più verso un restringimento. (21AS)

I tagli di risorse incidono molto all'interno degli istituti penitenziari. È un aspetto, questo, che è sottolineato da diversi intervistati, appartenenti a tutte le professioni di aiuto, e che non viene collegato solo alle minori possibilità di svolgere attività, alle riduzioni di risorse da destinare al lavoro all'interno; diversi intervistati esplicitano anche un depauperamento che incide su attività quotidiane e bisogni primari, perfino sul cibo per i detenuti.

I tagli sono stati notevoli, anche sulle attività che erano attivate da ... anni. (PS19)

In tutto questo sono diminuite le quote delle mercedi per i detenuti. Quindi, ad esempio, per un lavoro che veniva pagato 500 euro, come quello in cucina, le mercedi sono state dimezzate. Non solo, sono state dimezzate anche le quantità pro-capite di cibo che vengono date alle persone. (PS8)

Si evince dai brani di interviste finora riportati che il lavoro viene rappresentato come uno degli elementi del trattamento penitenziario che più viene colpito dalle ristrutturazioni e dalle riduzioni di risorse, dovute anche a fattori di crisi generale del sistema economico.

Non ci sono risorse lavorative per la nostra utenza, ce ne sono molto poche. Già è difficile in sé ... reinserire di un detenuto in ambito lavorativo, in questo particolare momento è tragico. È una mancanza non solo di borse lavoro, ma anche di opportunità proprio lavorative, diciamo ... anche chi è in grado di fare l'artigiano ... prima quanti imbianchini, quanti meccanici si trovavano, adesso ... basta, non trovano lavoro nemmeno loro. Sembra un paradosso, ma ho disoccupati dei panettieri. (AS22)

La difficoltà di reperire delle prime forme di reinserimento lavorativo, come borse lavoro e tirocini formativi, è esplicitata diffusamente, sia tra gli operatori più centrati sul lavoro all'interno del carcere (educatori soprattutto) che tra gli assistenti sociali, coinvolti nella gestione delle misure alternative. La carenza che sembra più rilevante è quella di percorsi di reinserimento lavorativo definiti, fruibili da una quota significativa di persone e con un minimo di continuità.

Rispetto alle borse lavoro, anche rispetto a quello, ci sono riduzioni, una sempre minore disponibilità di risorse. Lo si tocca con mano proprio. (AS26)

Le risorse che ti danno alla fine sono sempre insufficienti, o quantomeno, le vedo un

po' come dei palliativi. In alcuni casi, per carità, sono state anche valide, di fatto tu hai lo strumento, la risorsa economica per avviare al lavoro le persone, ma dall'altra parte c'è lo sfruttamento del detenuto finché c'è la risorsa economica, poi "ci dispiace, non ci son soldi" e non si dà un seguito. Peraltro, una cosa che volevo fare presente, è che l'inserimento di queste persone è il più delle volte presso cooperative, che sono già quelle che lavorano con noi. È difficile trovare un'impresa possa prendere queste persone, sempre perché manca il lavoro, serio. (AS24)

Ho visto dei buoni percorsi di reinserimento, ho visto dei tirocini andati a buon fine ... però non è così per tutti, torniamo al discorso della carenza di risorse ... ad esempio quest'anno il nuovo sportello carceri ci metterà a disposizione 200 tirocini ... ma di soli 4 mesi ... io non so se lo chiamo reinserimento quello. (ED39)

Sicuramente i fondi a nostra disposizione sono sempre più diminuiti e quindi sono tarati su soggetti in detenzione domiciliare o soggetti in affidamento "in casi particolari", perché le ASL non avendo più la possibilità di fare borse lavoro, l'onere ricadeva sul Comune, il Comune non ce la faceva, quindi noi avevamo dei fondi che venivano traslati per questa cosa qua. Ma questi fondi sono sempre più diminuiti. Cioè, adesso forse abbiamo 3000 euro l'anno ... che ci fai? Ci fai 3 borse lavoro. A fronte di 1600 utenti, tra detenuti, affidati, detenuti domiciliari. È veramente ridicolo, insomma. E poi molto spesso sono proprio le persone che si trovano una situazione, uno gli fa la borsa lavoro, noi gli facciamo la convenzione, quindi sono situazioni, veramente, come si dice, prese con le unghie. Non c'è qualcosa di STRUTTURATO. [...] Adesso, vuoi perché il mercato del lavoro è quello che è, vuoi perché i fondi ... stanno tagliando l'inverosimile, quindi ... alla fine di specializzazione non trovi niente, trovi il carico e scarico, ma a livello di 20 euro al giorno, cioè veramente cose ridicole, che sono veramente umilianti. (AS23)

Si può affermare che quanto emerge sul tema del lavoro è in primo indicatore di quella crisi della riabilitazione e dell'ideale che vi sta dietro (Garland, 2004), che si collega strettamente alla filosofia e all'investimento sul *penal-welfare system*. Dietro la riduzione di risorse per il reinserimento non ci sono tuttavia solo problemi di natura economica, ma anche aspetti legati ai principi e alle idee che ispirano le scelte di politiche sociali che influiscono su quelle penali. Aspetti che riprenderemo meglio in seguito.

Va anche detto, a fronte di quanto finora illustrato, che la percezione sulla riduzione di risorse non è uguale nell'intensità per tutti gli intervistati. Alcuni professionisti, in particolare tra quelli che operano in aree territoriali di minori dimensioni, con

caratteristiche socio-economiche particolari, esprimono punti di vista parzialmente differenti da quelli finora riportati. Quelle che seguono sono le rappresentazioni, rispettivamente, di un educatore di un SERT e di un assistente sociale del Ministero della Giustizia, che lavorano in territori della provincia piemontese storicamente caratterizzati da un'attenzione particolare delle amministrazioni locali a politiche sociali e alla valorizzazione di risorse del tessuto sociale.

Tutto sommato l'effetto della crisi economica non ha inciso in modo così forte sui nostri pazienti che sono in carcere ... come mia impressione, forse perché il nostro territorio che ha avuto delle capacità di assorbimento. Io lavoro in un territorio tutto sommato felice, in cui le due amministrazioni di [...] e [...] negli anni hanno lavorato bene, hanno saputo salvaguardare un po' le risorse, hanno un tessuto sociale che hanno tutto sommato saputo curare bene, anche per esempio dal punto di vista delle politiche giovanili. (ED37)

Siamo abbastanza fortunati rispetto ad altri territori. I servizi ci sono, funzionano. In altre regioni, realtà territoriali, è diverso, se questi servizi ci sono, non hanno risorse. Ci potrebbero essere rischi per il futuro. Ma per ora il rapporto col territorio è buono e funziona bene, perché le risorse ci sono. (AS38)

La professione dello psicologo sembra essere particolarmente colpita, rispetto alle altre, dai processi di ristrutturazione e di riduzione di risorse. Si tratta di una professione che storicamente ha operato nell'Amministrazione penitenziaria tra gli esperti (previsti dall'articolo 80 dell' o.p.), con un inquadramento da consulenti, liberi professionisti esterni, dunque non stabilizzati all'interno dell'organizzazione. Con la legge di riforma (D.lgs. n. 230/1999)³⁰ che ha sancito il passaggio della sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale, cioè alle ASL, alcuni psicologi operanti nel settore penitenziario sono stati inseriti all'interno degli organigrammi delle ASL stesse, in particolare nell'ambito dei servizi

³⁰ Il D.lgs. 230/1999 è stato attuato molti anni dopo la sua emanazione. Esso, fra le altre cose, disponeva il transito immediato, a decorrere dall'1 gennaio 2000, delle funzioni relative alla prevenzione e all'assistenza e cura dei detenuti tossicodipendenti, ambito rilevante nel quale operano gli psicologi impiegati nel settore penitenziario. Lo stesso decreto prevedeva il trasferimento delle altre funzioni sanitarie al termine di un periodo di sperimentazione da realizzarsi presso alcune regioni. In realtà solo 8 anni più tardi, con la legge finanziaria del 2008, viene disposto il definitivo passaggio di tutte le funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in questione, da attuarsi mediante un decreto del Presidente del consiglio dei ministri, che verrà emanato il 1° aprile 2008.

per le dipendenze. Le modalità di tale inserimento variano da regione a regione; l'organizzazione del servizio sanitario, su base regionale, presenta infatti delle differenze, per certi aspetti anche piuttosto complesse, nelle realtà considerate. Tutti gli psicologi intervistati, comunque, esprimono una serie di problemi e difficoltà legate alle poche risorse che si investono sulla loro professione.

Ci sono una serie di interventi che nel nostro settore si sono particolarmente ridotti, comprese le nostre ore ex articolo 80. Una riduzione dovuta alla mancanza di risorse. Praticamente tutti gli anni, sono 19 anni che ho questo incarico, progressivamente le risorse sono state ridotte. Poi durante l'anno al Ministero viene in mente, in itinere, magari durante l'estate, quando finiscono i corsi scolastici, che c'è più bisogno e quindi vanno al picco massimo le integrazioni di ore ... ma tieni presente che sono pagate malissimo quelle ore là. Sai quanto prende un esperto ex articolo 80? 17,62 all'ora, lorde. [...] È parecchio tempo che non attingono più dalla graduatoria per assumere nuove persone. Addirittura un tempo si attingeva per le sostituzioni estive, per le ferie, adesso una delle direttive è quella di sostituirci tra di noi. (PS8)

Da quando ho iniziato io siamo partiti con ... all'inizio gli psicologi potevano avere non più di due istituti con 64 ore al mese per ogni istituto, quindi sono 128 ... 128 al mese mi sembra un buon numero ... adesso hanno ridotto le ore di osservazione, pensa che per un padiglione io ho otto ore per l'osservazione e trattamento. Dalle 64 che c'erano in origine siamo passati a 8! Poi dipende molto dagli istituti. Tendenzialmente quello che succede in Piemonte è potenziare sempre un po' di più le ore a [...], che comunque ha un carcere molto grosso, negli altri istituti c'è una riduzione. Adesso si cerca di avere sempre questi due psicologi per istituto, perché almeno si conta su due figure professionali. In due non si superano mai le 25 ore al mese ... immagina che razza di impegno possiamo avere e che cosa possiamo proporre. Su questo argomento secondo me bisognerebbe sensibilizzare un po' tutti. Questo rientra in un discorso generale di tagli, non per volontà della direzione [del carcere]. (PS33)

Il passaggio della sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale, che comunque viene visto dagli intervistati, in particolare dai testimoni privilegiati, come un fatto positivo, di apertura al territorio, in continuità con la filosofia di altre leggi che esprimono un orientamento verso la de-istituzionalizzazione, per gli psicologi non vuol dire automaticamente un miglioramento delle condizioni lavorative. Il settore penitenziario, nel sistema sanitario pubblico, pare mantenere dei tratti *sui generis* e di differenza rispetto alla sanità "non penitenziaria".

Comunque all'interno degli istituti penitenziari non è la stessa medicina che si trova all'interno degli ospedali e quindi la nostra parte di psicologi sicuramente è stata un pochino anche penalizzata, innanzitutto perché non veniamo trattati alla stregua degli psicologi del territorio ... come soldi e anche come trattamento ... non abbiamo supervisioni, cioè siamo un po' abbandonati a noi stessi. [...] Noi siamo pagati molto meno, cioè c'è molta discrepanza tra chi lavora all'interno degli istituti e chi, con la stessa qualifica, lavora per l'ospedale, è lo stesso ente che ci paga, però chi lavora in ospedale è pagato in un certo modo e noi che lavoriamo nel penitenziario molto meno. Questo perché il Ministero pagava così ... e quindi non hanno adeguato le tariffe. (PS28)

Anche le altre professioni che lavorano in carcere rilevano i tagli che hanno inciso in modo significativo sul lavoro dello psicologo. Questi non hanno rilevanza solo rispetto al debole riconoscimento economico di questa professione, ma anche su attività e funzioni previste per lo psicologo in ambito penitenziario. Come si evince dalle seguenti testimonianze, rispettivamente di un educatore e di un assistente sociale.

So che gli psicologi hanno avuto sempre difficoltà. Mancano le risorse, i fondi. Sicuramente uno dei primi servizi che ha risentito di questa mancanza di fondi è il servizio nuovi giunti, basato proprio sugli psicologi, ci si è sempre barcamenati, c'è sempre stata molta difficoltà a riuscire a coprire il servizio. (ED18)

Per quella che è la mia esperienza, ho visto che si è indebolito soprattutto il ruolo degli psicologi, perché per esempio a [...] manca la figura dell'esperto psicologo. Lì c'è un problema di risorse, il direttore del carcere [...] lamenta molto questo problema, cioè ci parla di cifre irrisorie, di soldi che finiscono in un attimo. (AS26)

Restando sul tema del personale e delle carenze di risorse da destinare ad esso, anche le professioni dell'educatore e dell'assistente sociale esprimono alcuni disagi, anche se in misura minore rispetto agli psicologi.

La figura dell'educatore che opera all'interno del carcere, alle dipendenze del Ministero della Giustizia, è diffusamente rappresentata, nel complesso dei contesti territoriali presi in considerazione, come particolarmente oberata di lavoro. Il numero degli educatori ("funzionario della professionalità giuridico-pedagogica"), è aumentato grazie alla recente immissione in ruolo di nuovi assunti, che comunque è una risorsa.

Si sono viste arrivare giovani educatrici, forze nuove, nel senso proprio di entusiasmo,

voglia di investire assolutamente. Io penso che è stata una cosa che ha rinnovato tantissimo. (ED17)

Stanno prendendo un po' fiato ... negli istituti l'area educativa era ridotta proprio allo stremo ... non assumevano educatori ormai da 20 anni, da più di 20 anni, per cui gli educatori che erano in carcere, prima di queste assunzioni, o erano in *burnout* o comunque demotivati ... l'inserimento di questi nuovi educatori sicuramente ha dato della linfa vitale. [...] Certi istituti dal punto di vista della qualità del lavoro sono molto migliorati, perché un gruppo di 5-6 educatori giovani, motivati, anche culturalmente preparati, sta dando una svolta a certi Istituti. (AS2)

L'organico degli educatori dell'Amministrazione penitenziaria, tuttavia, viene considerato ancora poco adeguato per far fronte all'elevato carico di lavoro all'interno degli istituti. A causa delle numerose incombenze, il tempo per un adeguato svolgimento delle attività previste, soprattutto quelle a contatto diretto con i detenuti, è poco.

C'è stato un aumento del numero [degli educatori], ma non direi aumento, per anni siamo stati in fortissimo sottorganico e quindi abbiamo attraversato anni pesantissimi, in cui veramente eravamo pochissimi, quindi l'intervento di quello che è arrivato adesso non ha neanche completato l'organico e quindi quando si parla di incremento, ma non è un incremento, neanche ancora un adeguamento. È un leggero miglioramento. C'è ancora un sottorganico di educatori, perché poi questo concorso, essendosi sviluppato in tempi molto lunghi (...) è chiaro che la gente si è molto dispersa in questi anni. (ED15)

Quello su cui sono critica è la relazione col detenuto ... io sono sempre di corsa e a volte mi sembra di avere una relazione abbastanza povera col detenuto, per mancanza di tempo (...) ad esempio il tempo di lavorare con la persona sulla rielaborazione del reato ... lì hai bisogno di tempo, quello mi sembra che è un aspetto su cui non mi sembra che ci sia stato un miglioramento. (ED39)

Gli educatori penitenziari registrano anche carenze nella qualità della strumentazione e dei luoghi di lavoro. Anche se queste mancanze sono evidenziate solo da una minoranza degli intervistati ed appaiono sullo sfondo, rispetto al problema del carico di lavoro elevato a cui fare fronte con un numero di operatori non sufficiente, si registrano condizioni di lavoro difficili.

La qualità del lavoro è peggiorata. Sicuramente è peggiorata. Innanzitutto la qualità

degli strumenti di lavoro (...) in un ufficio, quando devi passare comunque tot ore in un ufficio ... e non avere la carta, piuttosto che per scrivere non avere un computer decente. [...] La password per poter usare internet ... ce l'hanno solo alcuni, poi l'Amministrazione stessa ti dà la direttiva di far avere tutto tramite mail, poi però non hai gli strumenti. Non sono polemiche, sono dati oggettivi ... il riscaldamento che non funziona, in inverno ci sono delle temperature allucinanti. Poi sarà che io sono stata tanto in quell'ufficio lì, c'erano 12 gradi al mattino, cioè "dove sto lavorando? Sto lavorando nel dormitorio più brutto della città? No sto lavorando in un posto statale". In quelle condizioni lì. (ED18)

Problemi relativi ai carichi di lavoro elevati e allo scarso numero di operatori sono evidenziati anche dagli assistenti sociali, ma in forme differenti rispetto a psicologi ed educatori. La Lombardia è la regione in cui gli assistenti sociali dipendenti del Ministero della Giustizia esprimono maggiori difficoltà dovute delle carenze di organico, che sono particolarmente gravi all'UEPE di Milano.

Noi [si riferisce alla Lombardia] abbiamo il 50% del personale, se guardassi oggi la situazione io credo che nel giro di pochi anni avremo il 30% di personale previsto in pianta organica, noi abbiamo un trend negativo che verosimilmente ci colpirà come una mannaia. L'altra questione è che ora c'è il blocco delle assunzioni, quindi sappiamo che per un po' di tempo non ci saranno assunzioni. (AS16)

Noi, facciamo vita brutta, nel senso che abbiamo problemi di organico, sempre più ristretto, con un alto carico e con poca possibilità di manovra. Quindi lavoriamo sempre più in modo sterile, secondo me, proprio facendo sempre più un lavoro privo di significato. Proprio perché le scelte, dicevo prima, sono legate all'adempimento. Uno avrebbe in mente di fare mille cose, ma non le puoi fare, perché non ce la fai. (AS21)

La caratteristica di Milano è che arriva personale e poi svanisce, se ne va, perché se siamo 35 su 71 è perché del personale è riuscito ad andarsene da questo ufficio, con distacchi ... è riuscito nelle maniere più disparate ad andarsene. [...] Come qualità del lavoro, almeno qui a Milano, parlo dell'UEPE di Milano, sta forse peggiorando nel corso degli anni, perché personale ce n'è sempre di meno, persone in detenzione o in misure alternative di cui ci dobbiamo occupare sono sempre di più. Per cui c'è una minore attenzione necessariamente, anche non voluta, sulle singole situazioni. Perché è chiaro che un conto è avere a che fare con 30 persone in carico, un conto è averne 80 o averne 100 ... per cui è chiaro che a ciascuno di loro io posso dare meno

attenzione rispetto a quello di altri assistenti sociali, di altri uffici, che hanno meno casi. Diciamo che se dobbiamo parlare di qualità, la qualità è molto inferiore probabilmente che a Taranto, dove ci sono più assistenti sociali di quelli che la pianta organica necessita effettivamente (...) è chiaro che la mia qualità non potrà essere la stessa. Posso esserne consapevole, può dispiacere, ma sono arrivata anche al punto di dire "non posso fare diversamente" ... è mero adempimento a volte, formale, senza andare a scavare in profondità. E questo è un grosso peccato! (AS22)

Si registrano e vanno messi in evidenza, infine, anche tagli che riguardano mezzi e strumenti di lavoro degli assistenti sociali. Per tale professione, particolarmente impegnata nel lavoro all'esterno dell'ufficio, è piuttosto rilevante la stretta sui rimborsi per gli spostamenti e sull'utilizzo delle auto di servizio, necessarie per i diversi interventi sul territorio, che caratterizzano la professione.

Certo adesso, i tagli delle macchine, non ci rimborsano più parte degli abbonamenti ai bus e ormai la gente utilizza il proprio mezzo o il proprio abbonamento. Ti dicono di fare le cose e poi non ti danno gli strumenti. Se tu devi andare a fare una visita domiciliare e non hai la macchina, con cosa ci vai? Anche se vai col pullman e magari ci metti una mezza giornata se devi andare in Brianza, poi non che l'utente abita alla fermata del pullman, magari sta a tre chilometri, come vai, a piedi. Questo sicuramente incide molto. (AS25)

A seguito dei tagli la qualità del lavoro è sicuramente peggiorata. Mancano i rimborsi per le uscite, c'è sempre questo ritornello "esco, non esco?" Mancano le auto. (AS26)

Il fatto di aver avuto anche un taglio dei mezzi, che per noi ha significato un taglio su un territorio comunque vasto, con cinque persone che devono partire in missione, qualcuna è all'80% sul territorio di missione e al 20% su [...], con riduzione drastica dei mezzi, (...) questo ha significato non solo metterle in una situazione in cui spesso vengono strozzate. (AS14)

3. Professioni di aiuto nel settore penitenziario, crisi del welfare e scenari futuri

3.1 Reazioni individuali alla crisi, mancanza di impegno collettivo, valorizzazione delle risorse territoriali

Dall'analisi delle interviste è emerso che le reazioni alla crisi e al restringimento di risorse sono prevalentemente di carattere individuale. Tra i professionisti intervistati, non vi è indifferenza rispetto all'attuale fase storica, tuttavia, di fronte alle difficoltà quotidiane e ad alcune carenze oggettive, le azioni per il cambiamento a livello di gruppo sono poche e i singoli reagiscono solo verbalmente e con strategie di adeguamento.

Più che altro c'è sempre qualcuno che reagisce a livello individuale. La mia esperienza di gruppo ... no, non ci sono state azioni collettive, di protesta. (ED18)

Non azioni come gruppo, no. Sì, qualche commento, commenti che fai, commenti quando sai che c'è il periodo dei rinnovi [degli incarichi] ... rispetto ai tagli di cui dicevo (...) quello sì, ma a livello personale, ma non azioni per fare qualcosa, per contrastare. (PS19)

È stato finora un ... rendersi conto di difficoltà che possono nel futuro aumentare e quindi un ... accontentarsi. Non è che non abbiamo fatto. Sicuramente non in maniera così incisiva. Non mi sento di dire che abbiamo fatto le BATTAGLIE per (AS41)

Io mi adeguo, però nello stesso tempo cerco sempre di ... cerco di non eliminare il problema e quindi ricordo a chi di dovere la difficoltà che c'è, nonostante il fatto che io tranquillamente mi adeguo [...]. Cerco comunque di far presente le cose, non sempre, non insisto. (AS32)

Tra le diverse figure professionali, quelle dell'educatore e dello psicologo esprimono il fatto che non vi siano state prese di posizioni collettive, di gruppo. Tra gli assistenti sociali solo una minoranza degli intervistati mette in luce azioni a livello collettivo, ad esempio dell'Ordine degli assistenti sociali.

Io parlo del livello regionale, di come ci si sta muovendo. Io sono iscritta all'Albo degli assistenti sociali [...]. Si sta muovendo proprio in termini di denuncia di una situazione sempre più difficile, sempre più iniqua e sempre di maggior ingiustizie, iniquità, di mancanza di opportunità uguali per tutti. Sicuramente su queste cose ... non so se si fa abbastanza, se si fa troppo poco ... nel senso che negli uffici raramente si spiega

questo, però mi pare che il nostro Ordine si sta muovendo, non c'è indifferenza, molte iniziative si stanno iniziando a fare, rispetto a quelle cose stanno prendendo delle iniziative. (AS12)

È prevalente invece la constatazione di una scarsa capacità di iniziativa sui temi relativi alle politiche sociali, alle ristrutturazioni e alle conseguenze di queste sul settore penitenziario. Sebbene in alcune realtà territoriali vi siano state negli anni mobilitazioni su specifici problemi, ad esempio carenze di spazi o di personale, con azioni sindacali, pare carente un senso di comunità professionale che elabori proposte e prenda posizioni a livello di gruppo.

[C'è] una certa stanchezza, una certa difficoltà ad andare oltre al lamento, al dire "vabbè", ma questo ... capiamo cosa sta succedendo, ma non abbiamo la forza, la capacità di andare oltre, di proporre qualcosa. (AS13)

Non c'è una comunità professionale, anche all'interno di uno stesso ufficio, come questo [...], ognuno ha la convinzione di lavorare da solo, la convinzione di essere un individuo solitario che si smazza qualsiasi cosa e quando proprio non ne può più si confronta con la collega d'ufficio, piuttosto che fa la segnalazione, mai scritta, alla direzione o al diretto superiore. Però poi per il resto tutto continua ad andare come è sempre andato. (AS14)

La reazione della comunità professionale ... certamente rispetto alle ultime cose c'è stata reazione da parte di qualche collega, però poca ... poca. [...] Ma ... ormai c'è rassegnazione, la gente secondo me non ha più voglia. (AS2)

Non ho proprio visto un'elaborazione comune, riunirsi in gruppo, parlarne, no. Alla fine queste cose si sono subite, si subiscono quotidianamente. Non qui, ma in altri servizi mi sembra che alcuni ... diventano quasi arrendevoli. Io non so se si sono fatte riunioni, io non ho sentito nulla. (AS31)

Va anche ricordato, a fronte di queste attuali tendenze, che negli anni una parte degli assistenti sociali del settore giustizia si è impegnata in esperienze di sensibilizzazione, informazione, interventi pubblici, diffusione di conoscenza sulle tematiche del servizio sociale nel settore penitenziario, attraverso convegni, studi, documenti. Anche se ora interrotta, proprio in ragione di una minore sensibilità e capacità d'iniziativa di cui si è appena detto, l'esperienza del Coordinamento Assistenti Sociali Giustizia (CASG) è stata estremamente significativa, anche rispetto alla letteratura specifica che è stata prodotta

su argomenti quali: carcere e territorio, complessità del servizio sociale nel sistema giustizia, giustizia riparativa (Cellentani, Piromalli, 1996; Muschitiello, Neve, 2003; Ferrario, Muschitiello, 2004; Trecci, Cafiero, 2007³¹). Gli assistenti sociali, pertanto, sono stati in grado di valorizzare, nell'ottica della multidimensionalità che caratterizza la loro professione (Dal Pra Ponticelli, 1987; Sicora in Dal Pra Ponticelli, 2005), anche attività di studio, di rilevazione di risorse nei territori, di proposta.

Oggi queste attività sono poco presenti, tuttavia, di fronte alla carenza di risorse e di intervento del settore pubblico, si registrano anche idee per azioni concrete dei professionisti del servizio sociale, tese alla ricerca di soluzioni nuove. Queste fanno leva sulla creatività, sulla volontà di sperimentare percorsi innovativi, che coinvolgano per esempio soggetti del territorio nuovi, anche nel privato.

Sulla deriva del welfare io non sono tra quelli che dice "basta tagli" e quindi non c'è altro di cui parlare [...]. Secondo me il fatto che nei servizi sociali ci sono meno soldi sarà una risorsa, perché quando hai meno soldi, hai la pancia vuota, tendi a farti venire delle idee. (AS38)

Oggi siamo in una situazione in cui non so quanto, quante saranno le risorse disponibili e questo è stato anche il motivo che ha spinto a individuare altre risorse. Noi come regione ci siamo rivolti alla fondazione Cariplo, che ha fatto questo grande bando, ovviamente un bando sperimentale, legato solo ad alcuni territori, quindi a tre territori, i più grossi come bacino d'utenza, ma ovviamente esclusi altri. Detto questo io credo che sia importante fare in modo che a fronte dell'esiguità di risorse disponibili si attivino anche altri canali, nel senso che il pubblico in questo momento è in oggettiva grande crisi, io credo che la carenza di risorse abbia spinto, sia stata un po' la molla che ha fatto cercare altrove e quindi il fatto di aver favorito anche delle sperimentazioni particolari in tutti gli ambiti [...] cercando comunque di fare un'azione di sistema, non sporadica, il tentativo anche di rivolgersi ad altri meccanismi di finanziamento, ma facendo anche lì, dopo una fase abbastanza lunga di finanziamento di singoli progetti, cercando di fare un ragionamento un po' più di intervento

³¹ Questi riferimenti bibliografici sono relativi a testi contenenti gli atti di convegni nazionali organizzati dal CASG. Nel 2007 si è tenuto l'ultimo convegno del CASG prima della sospensione delle sue attività, dal titolo significativo "Dal penale al sociale: quale giustizia, quale pena, quali servizi". Ricordiamo che anche l'Ordine professionale degli assistenti sociali ha svolto negli anni convegni sul servizio sociale penitenziario. Aggiungiamo infine che esiste ed è tuttora attiva una ricca fonte informativa, un blog consultabile in internet, specifico su tale ambito professionale: <http://solidarietaasmilano.blogspot.it>.

integrativo rispetto al pubblico. Allora questo sicuramente è un elemento (...) poi c'è stato, per quanto riguarda la mia persona, anche il piacere di sperimentare strade nuove, quindi di fronte alla carenza di risorse, la risposta individuale è stata "attiviamoci e cerchiamo altre strade, strade nuove". Che poi è molto faticoso. (AS16)

C'è quindi l'esigenza di sviluppare quella capacità, propria del servizio sociale, di integrare in una visione d'insieme l'intervento di aiuto-sostegno alla persona, la progettazione e organizzazione di servizi, lo sviluppo e l'integrazione di diverse risorse del territorio. È, questa, un'esigenza diffusa principalmente gli assistenti sociali dell'Amministrazione penitenziaria, che negli anni hanno cercato di potenziare il loro lavoro con il territorio (una delle risorse del servizio sociale nel settore penitenziario, che riprenderemo più diffusamente nell'ultimo capitolo).

C'è stato anche da parte nostra ... il disegnare, ipotizzare, realizzare quella che è la rete sociale del territorio, collaborare affinché questa rete avesse effettivamente corpo, con gli altri uffici, enti del volontariato, enti del terzo settore, anche enti finanziatori, come la fondazione Cariplo, la fondazione Moneta e altri. Ecco, dico, questa rete sociale ha cominciato a guardare anch'essa all'interno del nostro lavoro e ha cominciato a capire cosa c'è dentro. (AS9)

3.2 Politiche sociali e settore penitenziario: un percorso complesso di apertura all'esterno

A fronte delle rappresentazioni di carenze oggettive e delle reazioni, anche costruttive, alle difficoltà presenti oggi per le professioni di aiuto nel settore penitenziario, occorre sottolineare una visione più ampia e di lungo periodo. Ciò può aiutare a collocare meglio mutamenti e condizioni attuali rilevati dalla ricerca empirica. I testimoni privilegiati e i professionisti con maggiore anzianità, in particolare coloro che si sono trovati a lavorare negli anni immediatamente successivi all'introduzione dell'Ordinamento Penitenziario, constatano il legame che storicamente si è venuto a creare tra politiche sociali e settore penitenziario.

Da un posizionamento strano, chiusa dall'interno di un'istituzione totale, ho attraversato tutti i mutamenti sociali e politici. E in questa regione [si riferisce alla Lombardia], devo dire è stata una delle prime, le politiche sociali a un certo punto hanno incominciato attraversare anche il nostro settore. Ricordo, il primo decennio della mia attività professionale, il carcere era completamente avulso da qualsiasi

coinvolgimento delle politiche sociali, quindi eravamo estremamente chiusi, autoreferenziali e quindi anche l'offerta era proprio autoreferenziale. E quindi questo processo io lo vedo ed è stato un processo lento, perché parliamo di 30 anni, però se penso da dove siamo partiti, dove siamo arrivati ... sicuramente c'è stato un grosso investimento in un certo periodo di anni e adesso è come se, in una situazione di crisi, c'è il momento della regressione, della flessione. (ED15)

Questo brano d'intervista richiama il superamento di interventi meramente di custodia e di gestione della separazione dei reati dalla società, avvenuto attraverso l'introduzione di politiche per l'inclusione. L'istituzione carceraria, da questo punto di vista, oggi è "meno totale" rispetto a 30 anni fa. Quella attuale può essere letta come una fase regressiva, di minore investimento sull'esterno. In generale si coglie una fase di "stallo", dovuta ad un ripensamento sulla funzione della pena e, di riflesso, del rapporto tra questa funzione e le politiche sociali. Si registra tra i professionisti intervistati una situazione di attesa, in una fase storica che vede privilegiare politiche di "sicurezza", finalizzate al contenimento di determinati fenomeni di criminalità, piuttosto che indirizzate al carcere e al sistema penitenziario come strumenti di reinserimento nella società. Ciò emerge anche dalle analisi che fanno riferimenti all'attuale fase politica che attraversa il nostro paese.

C'è difficoltà. Per esempio prima era molto più facile far valere ... probabilmente la stessa idea del carcere era sentita dalla comunità come un settore, un ambito importante, alle quale anche le forze politiche davano attenzione. Oggi no. Pensa al discorso delle risorse, ai tentativi dello stesso capo del Dipartimento, che ha tentato di incidere nell'ambito della finanziaria, affinché comunque non ci fosse il blocco delle assunzioni, non ce l'ha fatta! Quindi questo la dice lunga ed è preoccupante. Questo anche in termini di investimento e di tagli. (AS27)

È sentito, evidentemente, un problema di scelte politiche "dall'alto": vi sono differenze di idee all'interno delle stesse linee governative (il capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è di nomina governativa). Si coglie, nelle rappresentazioni di diversi intervistati, un sorta di estromissione dall'agenda politica nazionale del settore penitenziario, avvenuta negli ultimi 10-15 anni.

Io ricordo, sarà stato 10-15 anni fa, c'era il governo Prodi [...] c'era una diversa politica del carcere. Il carcere era un momento ... si credeva nella fase di espiazione della pena, ma come fase rieducativa, come aggancio, come contatto. (PS20)

La rappresentazione di questa tendenza trova conferma nell'analisi di alcuni testimoni privilegiati.

Un certo modello per un certo numero di anni l'abbiamo avuto, c'è stata una fase, anche non molto lontana in cui il Ministro della Giustizia operava concretamente di pari passo col Ministro della Salute, con il Ministro delle politiche sociali. Quando il Ministro della salute era la Bindi, e quello delle politiche sociali era la Turco, c'era uno scambio tra i Ministeri e col Ministro della Giustizia. E quindi qualcuno aveva una funzione trainante ... ma perfino il Ministro degli Interni. Io ricordo la conferenza internazionale sulla droga. Napolitano era il Ministro degli Interni e si occupava di questi problemi. (TP1)

Ci sono anche valutazioni che individuano, da parte dell'amministrazione centrale statale, un'assenza permanente di progettualità. C'è sicuramente una spinta riformatrice, a cui appartiene anche la riforma penitenziaria del 1975, che è una fase di grande speranza fino alla legge "Gozzini" del 1986. Ad essa tuttavia non segue una reale politica di programmazione ed attuazione della normativa riformatrice, in particolare sul collegamento tra interno ed esterno.

La nascita dell'Ordinamento Penitenziario si colloca nella stagione delle grandi riforme ... del diritto di famiglia, sanitaria, eccetera. La finalità delle riforma è un bel passo in avanti [...]. La legge ci adegua all'Europa ... è un passo in avanti, enorme, ma ad essa non segue la politica, come è stato per la riforma del diritto di famiglia. Segue l'attuazione della norma. L'attuazione di una norma non è detto che corrisponda sempre a una politica di programmazione di quella norma. [...] Diciamo che c'è l'azione di spinta delle grandi riforme ... quello che precede è stato per me il momento eroico, poi c'è il momento della grande speranza e della proposizione, l'espansione (...) e a mio avviso va fino all'86. Quando si arriva a questo punto sembrerebbe di aver piantato un chiodo nella montagna e dici "beh, adesso vado avanti" ... no, si scende [...]. È un problema politico, che si collega alla mancanza di politica nel penale-esterno da parte dell'amministrazione ... proprio non è stata fatta. (TP5)

A fronte di questo, al di là delle dinamiche che riguardano l'amministrazione centrale dello Stato, l'attenzione alle tematiche penitenziarie è presente e risulta piuttosto sedimentata nelle specifiche realtà regionali. Viene sottolineato, ad esempio, come l'applicazione della legge nazionale di riforma dell'assistenza (legge n. 328/2000) abbia trovato applicazione in Lombardia anche mediante la previsione di finanziamenti specifici

per il settore penitenziario.

La legge quadro sull'assistenza che è quella che ha ... ridisegnato in qualche modo l'organizzazione ... è quella che ha istituito i piani di zona ... almeno dal mio punto di vista in Lombardia è stata collegata con le politiche penitenziarie e quindi sta producendo anche delle interessanti modifiche rispetto a come i territori possono finanziare le azioni all'interno degli istituti, di tipo trattamentale. Però è una situazione molto specifica della Lombardia, non so quanto possa essere rappresentativa del livello nazionale. Però c'è stata una legge ad hoc (...) che ha istituito un fondo apposito per il penitenziario per il trattamento dei detenuti all'interno del carcere e all'esterno, per le misure alternative. Questa legge è stata accompagnata negli ultimi anni da tutto un lavoro di formazione, per cercare di fare in modo che questi finanziamenti venissero utilizzati a livello dei piani di zona ... c'è stato tutto un lavoro ... siccome i piani di zona il carcere lo ignoravano ... c'è stata un'azione forte in collaborazione tra Regione, ASL e PRAP, per cercare di portare le decisioni che riguardavano il carcere nella dimensione territoriale, nella programmazione territoriale ... dando anche finanziamenti ad hoc, perché altrimenti i finanziamenti nel welfare generale rispetto al carcere sarebbero stati pari a zero. (AS2)

Opportunamente viene rimarcata la specificità della regione Lombardia, ma va detto che lo sforzo di portare nella programmazione territoriale decisioni inerenti il settore penitenziario c'è anche nelle altre realtà prese in considerazione. Si pensi, ad esempio, all'esperienza richiamata da diversi intervistati del territorio piemontese dei Gruppi Operativi Locali (GOL), composti da operatori dell'Amministrazione penitenziaria, degli enti locali, dei servizi sociali e sanitari, del mondo del lavoro e del volontariato e coordinati da Province e Comuni. Obiettivo prioritario dei GOL, attivi già dagli anni '90, è una programmazione concordata sui temi della prevenzione della devianza, delle iniziative rivolte a persone in esecuzione penale, sia all'interno degli istituti che sul territorio, e sulle politiche tese al reinserimento sociale e lavorativo di detenuti ed ex detenuti³².

Si può affermare che nelle aree considerate il legame tra il sistema penitenziario e istituzioni esterne è diffuso. Esso si realizza nell'ambito di un'apertura al territorio che

³² Politiche che hanno prodotto in Piemonte, fra l'altro, specifici strumenti normativi, come la legge regionale n. 45/1995 ("Impiego di detenuti in semilibertà o ammessi al lavoro all'esterno per lavori socialmente utili a protezione dell'ambiente") e la legge regionale n. 28/1993 ("Misure straordinarie per incentivare l'occupazione mediante la promozione e il sostegno di nuove iniziative imprenditoriali e per l'inserimento in nuovi posti di lavoro rivolti a soggetti svantaggiati").

vede l'impegno di diversi soggetti, che negli anni ha avuto un proprio sviluppo. Ciò si coglie in modo particolare nelle rappresentazioni dei professionisti con maggiore anzianità e che operano nelle realtà metropolitane.

Quello che secondo me rimane, al di là di questi momenti di flessione eccetera, e che si è sedimentato, attraverso questo processo culturale, è che il carcere non è un bene chiuso appartenente solo all'Amministrazione penitenziaria, ma tutti gli attori sono chiamati a concorrere a questo processo. (...) È vero che c'è una norma dell'ordinamento, però la norma era rimasta norma, noi siamo quelli che stiamo lì [si riferisce all'interno del carcere], ma chi deve ruotare attorno sono tutti gli altri. Questo secondo me è un processo culturale che si sente più sedimentato. E adesso (...) si muove intorno a questo anche un processo di natura economica, perché laddove gli enti, tutte le istituzioni hanno cominciato a ... come dire ... far scorrere flussi economici, è chiaro che si è introdotto, anche in questo quadro, questo sistema che ha generato lavoro, professionalità, specializzazione. Ecco, per esempio io sono entrata in un momento in cui quello che esisteva era il piccolo volontario, mosso da anima caritatevole e pia. Stop. Adesso siamo su un settore in cui il volontariato, il terzo settore, la società tutta ha delle grosse specializzazioni, adesso ognuno di loro ha un pezzo, una fetta, un investimento. (ED15)

4. Una sintesi tra scelte politiche, impegno a livello locale, motivazione individuale

In sintesi, da quanto analizzato finora, emerge che nell'attuale fase di crisi del welfare, il settore penitenziario si trova ai margini dell'agenda politica nazionale, ma è al tempo stesso impegnato, con un proprio ruolo, nel welfare locale. È un impegno che sembra consistere oggi nella difesa e nel consolidamento di alcune posizioni acquisite nel lungo periodo, ad esempio nell'ambito della programmazione territoriale e delle politiche sociali a livello locale.

Emerge anche che il legame tra politiche sociali e settore penitenziario passa attraverso il rapporto con il territorio, nei confronti del quale si coglie una progressiva apertura, che tuttavia appare ancora parziale e notevolmente differenziata rispetto alle realtà regionali, locali e alle articolazioni periferiche dell'Amministrazione penitenziaria. In proposito la ricerca empirica ha messo in evidenza come l'apertura al sociale può essere scarsamente presa in considerazione dalla stessa istituzione penitenziaria. Accade infatti

che questa possa essere poco interessata all'apporto che i diversi soggetti (istituzionali, del tessuto produttivo, del privato sociale, eccetera) possono dare al complesso del welfare, pur in presenza di un territorio ricettivo e sensibile.

Io ho vissuto quest'esperienza nell'ultimo anno, dove lavoravo la comunità [quella esterna al carcere] era molto partecipe, molto attenta, tradizionalmente attenta, interessata. Peccato che avesse una scarsa accoglienza da parte del carcere. [...] Perché far entrare persone è sempre una cosa destabilizzante per un carcere, perché ai progetti si possono frapporre duemila difficoltà burocratiche, perché in fondo siamo in un carcere. Quindi il ruolo della comunità è importantissimo. Ovviamente non è sufficiente. (TP3)

All'opposto, vi sono esempi molto rilevanti di una forte valorizzazione delle risorse territoriali esterne all'istituto penitenziario, dovute alla volontà e all'impegno di dirigenti penitenziari, di direttori di istituto ad esempio, persone particolarmente sensibili ed attente.

Io ho l'impressione che se ci fosse maggiore capacità di comunicazione l'ambito dell'esecuzione penale potrebbe attrarre dall'esterno molto di più di quello che immaginiamo. Guardiamo il caso di Torino, dove Buffa [il direttore del carcere] ha una capacità di comunicazione eccezionale e attrae. (TP3)

Questa è un'ulteriore situazione su cui analisi dei testimoni privilegiati e percezioni dei professionisti dell'aiuto sono simili.

Cos'è stata l'arma vincente? Quella di aver aperto le porte del carcere a tutti, fatto entrare tutti, perché [il direttore del carcere] sosteneva che più gente c'è dentro, più possibilità ci sono. Ci ho creduto perché ci ho lavorato in una situazione di questo genere. (ED15)

Il grado di permeabilità dell'istituzione penitenziaria nei confronti del territorio è quindi fondamentale. Esso tuttavia dipende molto, oltre che da scelte politiche fatte a livello di amministrazione centrale, dall'impegno e dalla sensibilità dei singoli, che presuppone, "a monte", un discorso sulla motivazione e sui principi che ispirano chi opera nel settore penitenziario. Questo testimone privilegiato, dirigente e studioso del settore penitenziario, sottolinea la carenza di aspetti valoriali, che incidono a vari livelli, da quello di chi fa le scelte politico-legislative, fino a quello di chi lavora quotidianamente sul

campo.

Sono i principi che mi guidano. [...] Questo mi fa tornare a casa e mi fa dire "oggi abbiamo lavorato, abbiamo fatto delle cose importanti". La media non è questa. Cioè non c'è il principio. E senza il principio ci sono delle storpiature. Sulle storpiature poi si costruiscono le leggi, sulle leggi delle prassi, sulle prassi delle regole ... cioè si dimentica che c'è una storia, che la storia nasce da certi presupposti, che la società va avanti e che ci si potrebbero porre ulteriori obiettivi, che ci dovremmo riconoscere in questa cosa. Invece ognuno si ritira un po' a sé, ma per il proprio tornaconto. È brutta questa cosa qua da dire, però (TP7)

In conclusione, il settore penitenziario non appare al centro di politiche nazionali che prefigurano un investimento progettuale su di esso. Le decisioni inerenti tale settore sono rappresentate, inoltre, come sganciate da quelle che afferiscono alle politiche sociali. A fronte di queste "assenze" al livello centrale, si registra un significativo impegno nelle realtà locali delle regioni prese in considerazione. In esse vi è una valorizzazione delle specifiche realtà e risorse territoriali, nell'ambito di politiche sociali che coinvolgono il settore penitenziario (ad esempio, sugli inserimenti lavorativi) che vede impegnati soggetti diversi, istituzionali, del privato (sociale e non), del volontariato. In questo quadro, si è visto che all'interno dell'Amministrazione penitenziaria l'impegno e la motivazione ad investire sul proprio lavoro e ad aprirsi all'esterno, da parte di singole persone con incarichi di responsabilità, ha un ruolo determinante e fa la differenza.

Capitolo 7.

SERVIZIO SOCIALE, PROFESSIONI DI AIUTO E CULTURA DEL CONTROLLO

1. Svolta punitiva e controllo sociale

1.1 Pena, carcere ed elementi giuridico-coercitivi del controllo sociale

I contenuti delle interviste relativi all'impegno concreto di chi opera sul campo e le analisi fatte dai testimoni privilegiati permettono di cogliere elementi culturali esterni al settore penitenziario, ma che incidono fortemente su di esso. Questi elementi si inseriscono nel quadro dell'austerità del welfare state e delle sue ripercussioni sul *penal-welfare system*, ma si distinguono da essa e prescindono dall'attuale crisi economica.

Crisi del welfare state e del *penal welfarism* vanno collocate nel quadro di un aumento generalizzato della penalità e del conseguente progressivo incremento del numero di coloro che afferiscono al settore penitenziario, che nel tempo ha visto crescere anche in Italia la quantità di "utenti", detenuti soprattutto, ma anche condannati in misura alternativa (cfr. cap. 2.6 e 3.4). Nell'ambito di tali processi è evidente l'enfasi su elementi giuridico-coercitivi del controllo sociale.

Le professioni di aiuto al centro della nostra ricerca sono coinvolte direttamente in tali processi e si scontrano con rappresentazioni, molto diffuse all'interno del tessuto sociale, che portano a considerare il sistema penitenziario nel suo complesso come fortemente separato dalla società. Anche soggetti istituzionali, facenti parte del sistema dei servizi sociali, con i quali gli operatori penitenziari interagiscono, faticano a considerare l'esecuzione di una pena, il carcere, come passaggio collocabile all'interno di un percorso, che porta all'uscita dalla struttura chiusa.

Il problema è che se consideriamo uno che finisce in carcere un delinquente e basta, finisce in carcere e nessuno si occupa più di lui e quando esce è probabile che ci rifinisca rapidamente. Se consideriamo invece il carcere come uno dei possibili luoghi del territorio, in cui uno può finire per una serie di motivi, ma da cui uscire prima o poi, e possibilmente lavorare per non tornarci, allora diventa diverso. Questa percezione del carcere come un luogo di passaggio [...] non c'è. Il carcere sembra come un posto dove si entra una volta, chiudo, butto via la chiave. Ma non è vero.

Però da parte del territorio non c'è questa percezione. Il carcere è qualcosa di esterno. Quando dico il territorio parlo dei servizi. Basta parlare con un assistente sociale dell'UEPE e farsi raccontare quanta fatica fanno semplicemente ad entrare in rapporto con i vari servizi, perché anche PARLARE di uno che è finito in galera ... c'è una sorta di pregiudizio. (TP29)

Secondo questa lettura, nella dicotomia inclusione/esclusione, il carcere oggi viene visto non tanto come porta d'accesso alla società per persone che possono potenzialmente inserirsi in essa, bensì come struttura destinata prevalentemente a soggetti non integrabili. Nella fase storica attuale, cioè, si colgono elementi della concezione pre-democratica del penitenziario. Mentre nei regimi liberaldemocratici il carcere - attraverso meccanismi di disciplinamento - è almeno considerato utile a mettere in grado le persone di godere dei loro diritti, nei regimi precedenti fondati sull'autoritarismo dispotico esso è fondamentalmente strumento di coercizione fine a se stessa e di rimozione dalla società (Melossi, 2002; Santoro, 1997).

Aumento del ricorso alle pene detentive in carcere, introduzione di restrizioni per l'accesso alle misure alternative, politiche dell'immigrazione restrittive, sono alcuni degli indicatori di una svolta punitiva che è presente anche in Italia, riscontrata fra l'altro nei dati statistici sul controllo penale, che mostrano una crescita del numero dei detenuti e dei tassi di detenzione. Questa svolta è il frutto di scelte dello Stato, attraverso le quali esso intende dare segnali di autorità e di diffusione di "sicurezza": la condanna e la punizione rappresentano nella società "un modo per allentare la tensione, una temporanea gratificazione del 'senso di appartenenza', che fa da contrappunto al reato e al 'senso di insicurezza' che esso ingenera" (Garland, 2004, p. 248).

Oggi, nella società tardo moderna, riemerge una giustizia espressiva, con una pena che è fine a se stessa, attraverso l'enfasi sulla necessità della condanna e della "sofferenza" del reo. Il registro espressivo, tuttavia, si caratterizza per il fatto di non essere disgiunto da un altro registro, di tipo strumentale: quello relativo alla gestione dell'insicurezza dei cittadini, del rischio al quale essi sono esposti. La preoccupazione che sembra dettare alcune scelte politiche, anche nel settore penitenziario, appare pertanto quella di tenere insieme due necessità: quella di proteggere i cittadini dai rischi della criminalità, ma al tempo stesso quella di dare espressione ai loro sentimenti, anche quelli a forte connotazione repressiva (Ibidem). Questo avviene proprio attraverso la segregazione punitiva, a scarso contenuto riabilitativo-risocializzante, e con modalità di

etichettamento (Matza, 1976) messe in atto dalle istituzioni, che si appropriano di un'ampia parte del controllo sociale e lo ridefiniscono. Tra queste istituzioni, quelle che gestiscono il sistema penitenziario assumono un ruolo estremamente rilevante.

I provvedimenti a registro espressivo che connotano le politiche nel settore penitenziario, inoltre, sono contraddistinti da altri due fattori:

- il ruolo delle vittime dei reati, di cui tuttavia si fa spesso un "uso" distorto, estremamente politicizzato: l'attenzione infatti non è sempre sui reali interessi di chi ha subito un reato, vi è piuttosto una strumentalizzazione dei sentimenti delle vittime, per sostenere e legittimare determinate misure repressive;

- il dare maggiore rilievo all'opinione pubblica piuttosto che alle interpretazioni degli esperti o dei professionisti del settore penale-penitenziario, il cui ruolo aveva in passato maggiore peso nei processi decisionali (Garland, 2004).

Ricordiamo che quest'ultimo aspetto è stato sottolineato dai testimoni privilegiati della nostra ricerca, con riferimento alla fase storica delle riforme avvenute in Italia negli anni '70 e '80 del XX secolo e delle politiche sociali che ne seguirono. Anche l'Ordinamento Penitenziario del 1975 e le successive modifiche, tese al potenziamento di alternative al carcere e all'apertura all'esterno dell'istituzione penitenziaria, sono state collegate alla disponibilità e capacità, da parte della politica,

ad ascoltare gli esperti che proponevano soluzioni coraggiose, spesso anche contro il senso comune. (TP6)

Oggi invece è proprio il senso comune che sembra prevalere, andando ad incidere su quelle scelte politiche che, mirando principalmente alla ricerca del consenso elettorale, hanno di fatto ridimensionato l'investimento sul *penal-welfare system*.

Il sistema politico non sostiene più il modello penale assistenziale perché la gente non lo vuole più. (TP43)

Le richieste che enfatizzano l'uso del carcere, spesso amplificate in iniziative pubbliche di partiti e attraverso i mass media, appaiono basate sulla percezione emozionale, che del senso comune è espressione. Inoltre, le argomentazioni a favore della "carcerizzazione" non sono quasi mai supportate da dati scientifici, dall'uso di statistiche e da indicatori relativi ai costi, a differenza di quanto avviene in altri settori.

L'impatto diventa emozionale, per cui emotivamente io rimango colpito positivamente

o negativamente su un "feeling" su base emozionale: non ha nulla a che fare con la verifica del dato, col dato. Per cui io faccio diventare il dato un'emozione che poi, siccome credo in me, non vado a riscontrare [...]. Stiamo cadendo in questa trappola. (TP5)

Gran parte degli intervistati mette in evidenza, ad esempio, 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.

A ciò va aggiunto un ulteriore elemento, che è peculiare del nostro paese, cioè la carenza di analisi approfondita ed attenta dei dati sul settore penitenziario, che spesso vengono utilizzati in modo distorto e strumentale.

C'è un'assoluta mancanza di dati, non voglio dire quantitativi, ma proprio di ricerche. [...] Il problema è organizzare questi dati e poi andare a chiudere i buchi che ci sono, perché poi le rilevazioni danno un'ampia massa di dati che danno l'impressione che ci sia tutto, ma se poi si va a vedere bene non c'è tutto. [...] Siamo in una situazione in cui i dati invece di esser utili a chiarire le basi di partenza, per un discorso che può essere neoliberalista, conservatore, garantista ... vengono utilizzati come delle armi per creare delle rappresentazioni assolutamente non corrispondenti [...]. Questo sia in buona fede, sia, e spesso, in malafede. (TP4)

I testimoni privilegiati sottolineano come a volte l'opinione pubblica sia manipolata, attraverso una propaganda ideologica e meccanismi di condizionamento, che servono a legittimare determinate scelte politiche. Questo trova conferme nelle considerazioni di numerosi professionisti dell'aiuto, ad esempio in riferimento a determinate scelte in materia di stranieri e tossicodipendenti.

Io ho la sensazione che ci sia la volontà di fare allarmismo. Nel senso che si parla sempre della questione della sicurezza, di stranieri, di barboni ... tutte queste cose qui ... che in realtà se poi si vanno a prendere i dati alla mano la situazione non è realmente peggiorata rispetto a prima. Cioè mi sembra veramente uno strumento che viene utilizzato dalla politica PER influenzare l'opinione pubblica. E diventa così un circolo vizioso di conseguenza. Ma in realtà non è quello il problema. (ED17)

L'opinione pubblica va anche molto dietro a quello che gli altri gli dicono. Perché se io apro il giornale e leggo "Marocchino ubriaco investe una donna e scappa" inizio a

esser razzista, mentre invece l'affermazione corretta dovrebbe essere "Uomo ubriaco investe una donna e scappa". No? Se invece io ci aggiungo qualcosa di gratuito ... Faccio questo esempio perché quando avevo letto questa notizia, poi l'aveva ripresa Margara in un convegno, per cui mi era proprio rimasta impressa questa notizia che un po' di anni fa era uscita sui giornali. Era il momento in cui bisognava fare la legge Bossi-Fini e quindi ... ce l'avevano tutti con gli stranieri. E quindi se uno era straniero e aveva rubato, allora "Marocchino fa un furto" ... no, è un uomo e fa un furto, poi è calabrese, abruzzese, è ligure ... no? Quindi secondo me non è tanto l'opinione pubblica, quanto il fatto che l'opinione pubblica è molto condizionata, anche da quello che gli altri ti vogliono far passare. Come con la legge per le tossicodipendenze, come quando è uscita la legge "ex-Cirielli" ... tutti restringimenti. Se noi guardiamo, stiamo attenti a quello che viene fuori per televisione o sui giornali prima di una legge che va a restringere un qualcosa, va "a tirar la cinghia", come si suol dire, escono delle notizie a tappeto su quel tema lì in modo negativo. (AS10)

C'è l'influenza dell'opinione pubblica, che però è portata anche a ... criminalizzare, sia sull'onda degli eventi, su quello che può succedere, ma anche della volontà politica che ci sta dietro. Non so, è molto più facile fare un discorso populista del tipo "lo straniero delinque", "il tossicodipendente delinque", piuttosto che cercare di fare più un'azione culturale, quindi, non lo so, di educazione al diverso, di convivenza. È molto più comodo, più ... conveniente. (ED18)

L'opinione pubblica è influenzabilissima (...), nel senso che sono anni che la gente è stata istruita a comprendere alcune cose e a non vederne altre, anche dai politici. (AS34)

Attraverso riflessioni sulla legislazione in materia di stranieri, sulla normativa relativa alle dipendenze e sulle restrizioni di accesso alle misure alternative (in particolare la legge "ex-Cirielli"), la svolta punitiva trova ampio spazio nelle rappresentazioni delle interviste. Lo spostamento da un orientamento di welfare ad uno punitivo appare un dato oggettivo, insito in determinate decisioni politiche, rilevato dalla quasi totalità dei testimoni privilegiati e dei professionisti dell'aiuto. Il "trattamento rieducativo" non è un'offerta iscrivibile all'interno del sistema di welfare, a beneficio dell'autore di reato, ma piuttosto una strategia di riduzione del rischio per le potenziali vittime del reato. Nell'ambito della tematizzazione del rischio che costantemente grava sulla collettività (Fargion, 2009) la rieducazione ne esce ridefinita nei contenuti, diventando effettivamente, secondo la prospettiva di Garland (2004), un intervento finalizzato principalmente alla riduzione dei

pericoli per la sicurezza dei cittadini, anche mediante meccanismi di controllo sociale basati su strumenti tecnici, di monitoraggio elettronico, volti ad incrementare l'efficienza del controllo stesso.

1.2 Crisi dell'ideale riabilitativo e controllo sociale: il controllo penale sulla povertà e lo svantaggio sociale di stranieri, tossicodipendenti, pazienti psichiatrici

Si è visto finora come la svolta punitiva si esprime attraverso un controllo sociale centrato su aspetti di contenimento e coercitivi, che mettono in ombra l'ideale riabilitativo. La riabilitazione, la possibilità di sperimentarsi nel reinserimento all'esterno del carcere sono sempre meno considerate come diritti universali, per tutte le persone che entrano nel circuito penitenziario. Esse sono perseguite realmente solo per coloro che danno maggiori garanzie. Secondo questo orientamento, le misure alternative al carcere, ad esempio, che sono espressione dell'ideale riabilitativo,

non vengono date a tutti, perché fuori fai uscire solo quelli più presentabili. (ED39)

Più che un diritto garantito la riabilitazione è un investimento e, "come tutti gli investimenti, è monitorato e sottoposto a costante valutazione" (Ibidem, p. 291). In tale ottica vi sono fasce di persone considerate poco affidabili, cioè quelle maggiormente esposte alla povertà e alla vulnerabilità sociale. Nei confronti di costoro infatti il welfare, secondo le rappresentazioni degli intervistati, è poco presente. C'è una sottolineatura, da parte della totalità delle persone intervistate, dell'assenza di politiche sociali soprattutto rispetto agli stranieri non regolari, gruppo sociale ormai largamente "gestito" dal carcere, ma non in ragione di finalità educative e di reinserimento, bensì secondo esigenze interne all'istituzione penitenziaria, intrasistemiche (Pavarini, in Ciappi, 2003).

Nei confronti degli stranieri senza permesso di soggiorno il welfare state non fa praticamente nulla, è il campo più grosso dove è stato declinato l'intervento dello Stato, che è solo quasi di carattere repressivo ... e lì insomma parlare di welfare state è quasi anacronistico, perché non c'è, sono categorie di soggetti per i quali non è previsto. (TP3)

Quando esce, infatti, lo straniero irregolare - che paradossalmente in carcere ha un minimo di riconoscimento, che lo stato sociale fuori non gli dà - torna ad essere un "invisibile", un "vuoto a perdere", poiché nella quasi totalità dei casi la normativa vigente

non dà spazio a possibilità di regolarizzazione. Questa condizione è rappresentata nel brano che segue, tratto dall'intervista ad uno degli educatori con maggiore anzianità.

Un tempo, quando la popolazione era quasi tutta italiana, c'erano altre situazioni ed anche il periodo in cui si è costruito di più, perché l'investimento poteva avere anche un tempo lungo, con questa popolazione è difficile investire, perché loro ritornano ad essere invisibili una volta dimessi dal carcere, non vengono presi in carico da nessuno, mentre dentro noi, paradossalmente, gli diamo uno status di cittadinanza. Cioè da detenuti vengono riconosciuti, hanno qualcosa. Nel momento in cui si apre la porta del carcere noi immediatamente li immettiamo ... qui ritorna il livello politico. Questo poi però rende vano l'investimento, nessuno vuole investire su un "vuoto a perdere" dichiarato. (ED15)

Il rapporto tra la situazione degli stranieri irregolari in carcere e le scelte politiche in materia di immigrazione è emerso chiaramente nella ricerca sul campo. Attraverso i richiami degli intervistati alle nuove forme di penalità derivanti dalla legge, viene colta quella modalità di attuare il controllo sociale mediante la trasformazione di comportamenti irregolari ("illegalismi") in crimine e delinquenza (Foucault, 1976), come è avvenuto, in particolare, attraverso l'introduzione di reati che prevedono una pena per il fatto di essere fisicamente nel territorio dello Stato³³. La testimonianza che segue, di una psicologa, riguarda l'operare quotidiano in carcere a contatto con gli stranieri.

Quando c'è stata la nuova legge sull'immigrazione, c'è stato un periodo in cui entravano solamente per violazione della legge sull'immigrazione. Per decreti di espulsione mai messi in atto. Il problema è che queste persone, è vero, commettono un reato, per carità, però vengono comunque in un carcere dove c'è già un sovraffollamento terrificante, condizioni pessime, perché è vecchio, sporco, cade a pezzi. Questi tutto sommato non hanno commesso un reato ... attivo, non so come dire. Sono comunque un problema, perché magari hanno una famiglia ... sono quelli

³³ Su questo punto e sulle due successive citazioni di interviste occorre una precisazione. Il testo unico sull'immigrazione (D.lgs n. 286/1998 e successive modifiche) conteneva la norma che prevedeva il carcere per gli stranieri extracomunitari che non ottemperavano all'obbligo di espulsione. Un reato che fino al recente passato ha comportato un elevato numero di condanne e di ingressi in carcere di stranieri, per il solo fatto di trovarsi nel territorio italiano, senza aver commesso altri reati. Una riforma del giugno 2011, a cui il legislatore è stato di fatto costretto da una disposizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha previsto per quel reato non più il carcere, ma la sola pena della multa (Gatta, 2012). Oltre la metà delle interviste della nostra ricerca è stata realizzata prima dell'entrata in vigore di questa riforma.

che poi prendono e si tagliano. [...] La legge sull'immigrazione è stata allucinante. Sono stati due o tre mesi (...) in cui ne entravano 4-5 al giorno, semplicemente perché metti piede in uno Stato in cui non puoi stare. Poi, adesso non per fare discorsi politici, forse qui al nord questa cosa verso gli stranieri è sentita di più. Io credo. È una mia percezione. Per quanto è vero, la percentuale di stranieri che entrano in carcere è altissima. Cioè ieri, su 13 nuovi giunti che ho visto 9 erano stranieri. (PS28)

L'analisi di questo testimone privilegiato si riferisce proprio al collegamento tra condizione di straniero "irregolare" e pena detentiva.

A me colpisce una cosa, quando si ha a che fare soprattutto con gli stranieri. Devo dire, io ho sempre pensato che, forse in maniera un po' riduttiva, che si finisse in carcere per aver commesso qualcosa di sbagliato, nella fattispecie un reato. In realtà adesso sembra quasi che si finisca in carcere non per AVER FATTO delle cose, ma per ESSERE qualcosa, per essere tossicodipendenti, per essere straniero non regolare. (TP29)

L'essere straniero irregolare diviene condizione sufficiente per ufficializzare la devianza, dando luogo a processi di stigmatizzazione e di produzione di ulteriore devianza (Matza, 1976), che di fatto cancellano l'ideale riabilitativo.

Il primo problema con cui impatti con questi soggetti [...] è il loro non capire perché sono in carcere. Per loro non è tanto accettabile che non hanno fatto niente e sono in carcere. [...] La risposta all'immigrazione clandestina non può essere il carcere, che non può fare altro che specializzarli in delinquenza. Quando escono hanno imparato un sacco di cose! Che poi in carcere bisogna pur sopravvivere ... e più è difficile la vita dentro, più ti devi esercitare a sopravvivere in un luogo chiuso, più aumenta la pressione e quindi aumenta la legge del più forte ... quel sopravvivere non può che essere prevaricazione, quindi esci fuori avendo fatto notevole tirocinio! Sparisce l'ideale riabilitativo. Se uno non ha la residenza in Italia non ha diritto a niente. Come fai a prevedere qualcosa per gli extracomunitari? (TP29)

Il reato diventa uno strumento per dare soluzione, attraverso l'incarcerazione, ad un problema sociale grave, cioè quello delle conseguenze dei consistenti processi migratori che hanno coinvolto direttamente il nostro paese. Gli stranieri irregolari rappresentano un problema sociale innanzitutto perché si trovano in condizioni di povertà, ampiamente rilevate dai professionisti dell'aiuto all'interno del carcere, che investono bisogni primari. Attraverso la rilevazione del numero crescente degli stranieri e delle loro condizioni negli

istituti penitenziari, si coglie da parte degli intervistati quel processo attraverso cui "coloro che vengono puniti sono in gran parte persone povere e altamente stigmatizzate, bisognose di assistenza e non di punizione" (Mathiesen, in Ciappi, 2003 p. 167). Con riferimento alla distinzione, in tema di povertà, operata da Murray e citata da Wacquant (2000), solo una delle persone intervistate sembra dare notevole rilievo ad elementi di depravazione morale rispetto a carenze materiali delle persone – straniere, nello specifico - incontrate in carcere (*depraved vs deprived*); anche se la deprivazione materiale è presente e non viene negata.

Con gli stranieri ... però anche lì in televisione fanno sempre vedere quelli belli, simpatici, acculturati però, non è così, ce ne sono tantissimi lì dentro S.Vittore che se li vedi fuori ti fanno paura. Secondo me c'è anche gente che viene qua con l'obiettivo di delinquere, perché te lo dicono. A me è successo che me l'hanno detto "io sono venuto in Italia per spacciare, per rubare, perché al mio paese faccio la stessa cosa mi becco 10 anni, qui un anno o due". Se fai un furto in certi paesi ti becchi 5 anni. Non c'è proporzione. Ma te lo dicono, per i rumeni è così, te lo dicono con una faccia tosta! [...] Poi c'è lo sfigato che viene qua perché magari pensava di trovare lavoro e non riesce inserirsi, perché molto spesso vengono da zone molto arretrate, da villaggi, persone che non sanno fare niente, non conoscono la lingua, non hanno un livello culturale minimamente adeguato a quello che può essere richiesto qui. Cosa vuoi che facciano? Finiscono nel circuito penitenziario. (ED30)

Si può affermare che il campione delle ricerche rappresenta una situazione in cui, a parte i detenuti che si trovano a scontare pene per reati molto gravi, legati alla grande criminalità e alla criminalità organizzata (destinati alle sezioni di "alta sicurezza") e ai pochi casi di "colletti bianchi", povertà e disagio sociale caratterizzano fortemente la popolazione detenuta. Esiste ed è numericamente consistente la "detenzione sociale", ovvero "quella quota di popolazione detenuta che accede al circuito penitenziario non perché abbia coscientemente scelto la strada del crimine, ma solamente perché non ha accesso a quelle risorse di inserimento sociale e lavorativo che in un welfare funzionante dovrebbero essere garantite a tutti i cittadini" (Sarzotti, in Camarlinghi, D'Angella, 2010 (2), p. 35)³⁴.

³⁴ Sarzotti precisa che l'espressione "detenzione sociale" venne coniata da Alessandro Margara, già magistrato e capo del DAP, nel suo *Progetto di Riforma dell'Ordinamento Penitenziario*, del 2005.

Chi è in esecuzione penale vive una situazione di disagio, perché se stai lì, non stai benissimo, a meno che non sei un colletto bianco o uno ricco che si fa di cocaina e allora per pagartela non vuoi metterci del tuo, come dire ... ma nella maggior parte dei casi sono persone che se arrivano lì è perché è l'ultima spiaggia secondo loro. (AS23)

La popolazione detenuta, fondamentalmente straniera, ha bisogni primari, proprio primari. (ED15)

La cosa che fa più paura adesso in carcere è la povertà. Tu hai proprio uno spaccato di MISERIA. Nel senso che una volta, quando ho iniziato io, c'erano molti più italiani e si dividevano quanto a povertà. Oggi abbiamo il 60% di extracomunitari, che sono proprio poveri. (PS20)

Quello che io posso osservare ... è che nel carcere rispetto agli anni passati esiste davvero molta più povertà ... nel senso che a parte le sezioni di alta sicurezza, per cui si presume che siano persone che abbiano scelto di fare quel tipo di vita o che comunque sono nati in un ambiente che ha determinato il loro orientamento (...), è tutta gente con più bassa scolarità di quanto osservassimo tempo fa. E poi con situazioni familiari multiproblematiche e che dentro l'istituto non possono fare fronte ai bisogni primari. Tant'è che i nostri volontari erogano un contributo di 12 euro al mese e c'è molta distribuzione di vestiario. [...] Ti dico, il mio indicatore della povertà è stato in una delle sezioni aperte, in cui i detenuti possono stare fuori tanto ... ora rinunciano a stare in questa sezione e si adattano a stare anche tre in cella ... alla domanda "perché?", dicono "perché lì noi abbiamo dei compagni e se mi manca una patata, un pomodoro, io su 25 celle basta che faccio il passaparola e riesco ad aver qualcosa, se cambio sezione, e vado in una sezione più piccola, dove non conosco ... sono in difficoltà". È una difficoltà legata alle cose materiali, non solo alle sigarette, ma proprio al mangiare. (ED36)

Emerge dunque un aumento delle condizioni di svantaggio sociale e di multiproblematicità all'interno degli istituti penitenziari, soprattutto nelle rappresentazioni dei professionisti più anziani. La loro esperienza di lungo periodo, infatti, permette di comparare la situazione odierna con quella di diverse fasi storiche che si sono alternate dall'introduzione dell'Ordinamento Penitenziario ad oggi. I testimoni privilegiati confermano tale tendenza.

C'è stato un cambiamento, nel senso che c'è stato nel corso di questi ultimi ... 10 anni, un aumento di penalizzazione e di controllo dei soggetti con handicap sociale, cioè è

aumentata l'utenza abituale, cioè questo carcere ... è un carcere di poveri. (TP1)

Il carcere è cambiato come popolazione ed è una popolazione molto più problematica di quella che era 10, 20, 30 anni fa. (TP7)

C'è stata negli anni una tendenza a penalizzare/punire, attraverso interventi legislativi, le persone che si trovano in situazioni di disagio sociale. Tale tendenza si esprime attraverso forme di detenzione sociale che non riguardano solo gli stranieri. Questi ultimi hanno affiancato e nel tempo superato in percentuale (v. cap. 2.6) i tossicodipendenti, che nel periodo anni'70-anni'90 avevano rappresentato

la grande IMMISSIONE di popolazione all'interno del carcere. (TP4)

Le analisi fatte dai testimoni privilegiati indicano mutamenti delle condizioni del tossicodipendente, ma anche di fattori culturali, che hanno molto accentuato la responsabilità individuale nelle dipendenze e al tempo stesso inasprito i vocabolari punitivi repressivi. Anche se in misura minore rispetto ad anni passati, il carcere resta un luogo che assorbe molto le problematiche della tossicodipendenza. Nelle rappresentazioni dei professionisti dell'aiuto esso è infatti descritto come il luogo di permanenza in cui oggi si trovano, in buona parte, tossicodipendenti e stranieri. Il lavoro con questi ultimi, in alcune sezioni all'interno degli istituti, è prevalente.

È innegabile inoltre che ... le situazioni che ormai gestiamo sono prevalentemente quelle di tossicodipendenti e stranieri. (AS12)

Ci sono tantissimi ragazzi, molti stranieri. Mi sembra che con il problema delle tossicodipendenze e con gli stranieri, cioè il carcere mi sembra proprio mutato. Il carcere è fatto di persone straniere extracomunitarie, o comunque multietniche, è molto multietnico, c'è una percentuale molto molto alta. E poi la tossicodipendenza. Questo è il pane tutti giorni. Quello è il numero alto delle persone con cui lavoro. (ED17)

Occorre poi mettere in evidenza la presenza all'interno degli istituti del disagio psichiatrico, diffusamente rilevato dagli intervistati. Si tratta di un ambito sui cui mancano statistiche ufficiali e sul quale vi sono difficoltà di intervento.

C'è tanto disagio psichiatrico, c'è tanta gente che sta male, tanti giovani che arrivano già tanto compromessi. (PS8)

Molto spesso le persone che hanno problemi psichici non ne sono consapevoli, non sono neanche consapevoli di aver visto lo psichiatra piuttosto che un volontario. Situazioni molto gravi vengono lasciate a macerare lì, per non dire a marcire, in cui tu ti rendi conto che c'è maggior disagio, che aumentano nel tempo. (AS14)

Secondo i testimoni privilegiati, le difficoltà di far fronte al disagio psichico sono collegate sia ad una cultura istituzionale che considera poco il carcere come parte del territorio e quindi come ambito di presa in carico, sia a carenze normative.

Per la psichiatria non esiste nessuna norma, tolta l'annosa questione di capacità di intendere e di volere, di pericolosità sociale, che andrebbero anche queste riviste dopo 60-70 anni, non c'è più nulla. Mentre per la tossicodipendenza c'è tutta una serie di normative, che crea nuovi percorsi, già tracciati, delineati, per un paziente con disturbo di quel tipo, della psichiatria, non esiste nulla e quindi non c'è scritto in nessuna norma come si deve fare la psichiatria in carcere. (TP29)

Nelle valutazioni degli intervistati, quindi, i problemi psichiatrici all'interno del carcere sono particolarmente difficili da affrontare. Gli ostacoli sono maggiori rispetto a quelli incontrati nella presa in carico dei tossicodipendenti e, secondo alcuni, chi soffre di disturbi psichiatrici è maggiormente penalizzato anche rispetto agli stranieri. Se poi alla patologia psichiatrica si unisce la tossicodipendenza (la cosiddetta "doppia diagnosi"), l'intervento delle professioni di aiuto in carcere si complica ulteriormente.

Io credo che le fasce di utenza che arrivano da noi, i tossicodipendenti, non siano tra le più penalizzate in questo momento. Nel senso che per tutta una serie di cose lo sono meno degli stranieri, meno dei "matti". [...] E ... poi quelli con la doppia diagnosi. Quelli con la doppia diagnosi, tra l'altro, quando un nostro utente finisce in carcere continua ad esser nostro utente, noi [si riferisce agli operatori del SERT] lo andiamo a trovare, cerchiamo di costruire qualcosa dopo ... la psichiatria invece lo dimette, quindi non c'è nessuna continuità, viene dimesso e non si prevede un progetto successivo. E quindi tutte le prestazioni di doppia diagnosi che prevederebbero la continuità delle cure, si dovrebbe andare a ragionare su percorsi riabilitativi anche all'interno del carcere un po' specifici, ma lì non c'è niente. Tutta una serie di persone che si devastano in carcere escono e sono veramente molto compromesse dal punto di vista della salute. (ED35)

I contenuti emersi dalla ricerca sul campo sulle connotazioni della popolazione detenuta e sulla presenza di fasce di disagio sociale appartenenti a determinati gruppi, tra

cui spiccano per importanza stranieri, tossicodipendenti, persone con problemi psichiatrici, portano a considerazioni di sintesi sul controllo sociale che riguardano legame tra esterno e interno, tra società e carcere, tra penale e sociale.

Oggi ... sembra che sia molto più facile finire in carcere ... è come se il tessuto sociale esterno tenesse molto meno, quindi, come dire, la porta di accesso [al carcere], al di là delle leggi sugli immigrati e sui tossicodipendenti, è come se fosse diventata molto più larga. Vediamo sempre più persone con disturbi psichici che sono dentro, per resistenza, oltraggio. Reati banali. Prima non succedeva, prima il "matto" era un po' tutelato da questo punto di vista. Se non era grave lo mandavano a stendere, al limite lo portavano in pronto soccorso. Oggi invece no. C'è un livello di tolleranza su questi aspetti molto diverso, quindi c'è meno tolleranza, sembra che tutto venga rimandato a te, in carcere, sembra che il concetto principale, il bisogno principale della società sia la sicurezza. E questo ovviamente viene declinato nei più vari modi, compreso ficcare poveri cristi in carcere per motivi piccoli. Checché se ne pensi, tutte le ricerche dicono che la maggioranza dei soggetti con disturbi psichiatrici già conosciuti finiscono in carcere per reati piccolissimi, solo il 10/12% finisce in carcere per reati contro la persona di un certo livello, il resto per piccoli furti, oppure oltraggio e minacce, cose di questo tipo. Invece, se parli fuori, il matto è quello pericoloso che ammazza il vicino, ma quelli sono veramente le eccezioni, le eccezioni che senti ripetere su giornali e trasmissioni per due mesi, però numericamente non sono significativi. (TP29)

Il tessuto sociale "tiene" meno e dunque il controllo sociale è sempre meno una delle caratteristiche intrinseche alla società, enfatizzate dalla Scuola di Chicago e di Mead in particolare. Il controllo sociale è, invece, un'attività marcatamente istituzionale - secondo la concezione parsonsiana, fatta propria dai teorici dell'etichettamento - di cui alcuni poteri si appropriano sempre più. Uno di questi poteri è quello detenuto dalle istituzioni preposte alla gestione dell'ordine pubblico. Un altro è quello dell'istituzione penitenziaria, che lo esercita soprattutto nei confronti di specifici gruppi sociali.

2. Cultura del controllo, applicazione dell'Ordinamento Penitenziario, percorsi delle professioni di aiuto e del servizio sociale in particolare

I risultati della ricerca empirica finora presentati confermano alcune delle tesi sulla cultura del controllo proposte nell'inquadramento teorico e riprese nelle domande di ricerca. Appaiono chiaramente, dall'analisi delle interviste, segnali di quel complessivo

impoverimento della protezione sociale nei confronti di determinate fasce di popolazione più deboli e svantaggiate socialmente, rispetto alle quali si sono diffuse, di fatto, pratiche di policy discriminatorie, non finalizzate all'inclusione sociale. (Garland, 2004; Wacquant, 1998, 2000; De Giorgi, 2002; Melossi, 2002; Prina, 2003; Ciappi, 2003). Soprattutto per quanto riguarda gli stranieri "irregolari", ma non solo, tali pratiche hanno portato ad un'intensificazione del controllo repressivo, finalizzato quasi esclusivamente al contenimento all'interno delle strutture carcerarie. Ci concentriamo ora sulle conseguenze che queste tendenze hanno sulle professioni di aiuto operanti nel settore penitenziario, in particolare per gli assistenti sociali.

Si cercherà quindi di illustrare le risposte alle domande di ricerca specificate nell'inquadramento teorico (cfr. cap. 2.5). Inizieremo col vedere se vi è stata per il servizio sociale una perdita di status e di forza come gruppo professionale. Perdita che avrebbe impedito di opporre resistenza ai processi di incremento di un controllo sociale a scarso contenuto riabilitativo, attuato prevalentemente attraverso il contenimento e la coercizione.

2.1 L'applicazione dell'Ordinamento Penitenziario con riferimento all'ideale riabilitativo

Un primo aspetto che va rimarcato è la difficoltà di applicare i benefici previsti dall'Ordinamento Penitenziario per i condannati che si trovano all'interno del carcere. Dalle parole degli intervistati è già emerso come, per alcune fasce di popolazione detenuta, tra cui la più ampia è quella degli stranieri senza permesso di soggiorno, non ci sono possibilità di benefici da fruire all'esterno. Ciò avviene spesso per mancanza di riferimenti e di relazioni fuori dal carcere, perché soprattutto non è possibile prevedere un progetto di reinserimento all'esterno, in quanto la legge preclude di permanere sul territorio dello Stato dopo il fine pena. Occorre poi aggiungere che c'è una quota di detenuti che non possono accedere alle misure alternative in base alle legge "ex-Cirielli", che esclude l'accesso ai benefici per i cosiddetti "recidivi reiterati". Stranieri "irregolari" e recidivi sono esempi di situazioni in cui non c'è "trattamento penitenziario" secondo l'ideale riabilitativo, a cui l'Ordinamento Penitenziario si ispira. Di fronte a questo il lavoro delle professioni d'aiuto cambia profondamente.

Una delle conseguenze della perdita progressiva di un mandato e dell'aumento di una popolazione intrattabile, secondo i cardini dell'Ordinamento Penitenziario, è che tutti noi ci siamo trovati a fare delle cose che non hanno più senso. Cioè se tu dici che il

70-80% delle persone in carcere sostanzialmente non possono fruire realisticamente delle misure alternative, vuol dire che il 70% del tuo lavoro sostanzialmente è un'altra cosa (TP7).

Per quanto riguarda, nello specifico, il lavoro con gli stranieri senza permesso di soggiorno, da parte degli intervistati emergono difficoltà e sensazioni di inutilità. Queste sono comuni a tutte le professioni prese in considerazione e vengono particolarmente esplicitate da parte degli assistenti sociali, chiamati per mandato professionale ad agire con una prospettiva progettuale sull'esterno, che va oltre la considerazione del periodo di pena da scontare.

Che tipo di progetto fai con una persona che tanto sai che alla fine verrà espulsa? Il giorno stesso che viene scarcerata, viene presa o informata che la vengono a prendere per l'espulsione. Lì è stata veramente una frustrazione enorme, perché io con gli stranieri ho lavorato sempre bene, molto bene, perché trovi delle persone che hanno veramente voglia di fare, di investire. E però ... anche quando all'interno hai seguito dei progetti dignitosi, poi la frustrazione di non riuscire e di dire ... di guardarsi negli occhi e dire "e adesso? Niente, non c'è più niente". Non c'era più niente. (ED17)

Le politiche dell'immigrazione, così come sono state esplicitate nella normativa oggi in vigore, hanno reso difficile l'intervento di tutte le professioni di aiuto rispetto alla popolazione straniera, perché hanno in qualche modo inserito dei vincoli così forti da ... a volte da annullare completamente gli interventi di aiuto, che nel campo del penitenziario ... forse, rispetto agli stranieri ... tutta una serie di azioni che comunque venivano messe in campo erano tali da rendere inutili questi interventi alla fine della pena ... questa è la cosa più eclatante. Cioè non ti si impedisce di agire per l'inclusione sociale, per il reinserimento e così via ... però tutto è limitato al periodo della pena e quindi dei percorsi di reinserimento vengono del tutto vanificati quando la pena finisce e la persona dev'essere rimpatriata. Quindi questo dà un senso di inutilità al lavoro sociale, fa perdere l'obiettivo principe del lavoro. (AS2)

Nonostante la nostra formazione ci porti a credere che per ciascuna persona sia comunque possibile fare qualcosa, programmare, progettare un percorso di aiuto, nel caso degli stranieri purtroppo quello non c'è, per cui l'aiuto è prettamente unicamente individuabile nel percorso penale ... dopo di che [la persona] diventa nuovamente clandestina, irregolare. (AS12)

Mi viene in mente l'istituzione del reato di immigrazione clandestina ... la prospettiva

dell'espulsione. Lì, rispetto al nostro ruolo di assistente sociale è veramente frustrante, laddove la prospettiva è quella dell'espulsione. Noi siamo abituati a lavorare con il territorio. (AS42)

La situazione che emerge rispetto agli stranieri va collocata nell'ambito di un problema più ampio, non solo dell'attuale fase storica, cioè quello dell'applicazione dell'Ordinamento Penitenziario. Basato su grandi speranze e sul fervore ideale di un particolare periodo, l'Ordinamento Penitenziario del 1975 viene introdotto quando in altri paesi l'ideale riabilitativo è in crisi e si dice che "niente funziona" (Martinson, cit. in Ciappi, Coluccia, 1997; Garland, 2004); l'emanazione della legge è anche favorita da interessi e strumentalizzazioni della classe politica, infatti, come rileva questo testimone privilegiato,

l'ideale riabilitativo nasce da noi quando altrove decade e nasce perché dovevano uscire i condannati eccellenti dello scandalo Lockheed. (TP43)

L'Ordinamento Penitenziario, quindi, nasce in Italia con dei "vizi" originari, dei quali bisogna tenere conto quando si fa riferimento alla sua applicazione. Attraversando fasi di rigorismo, più e meno recenti, l'attuazione della legge con riferimento all'ideale riabilitativo costituisce un fattore problematico, rilevato da tutti gli intervistati. Con accenti diversi, viene esplicitata una mancata applicazione, totale o parziale, dei principi dell'Ordinamento e del suo Regolamento di esecuzione del 2000.

Rispetto alla legge ho sempre detto che vorrei vedere la legge applicata per poi dire che qualcosa non funziona. Io ho sempre criticato quelli che dicono che la Gozzini è fallita, come si fa a dire se è fallita che non è mai stata applicata? Allora, io posso dire che una cosa fallisce se la provo, i risultati sono negativi, allora posso dire effettivamente che queste cose sono obsolete, non funzionano. Ma non è mai stata applicata! Allora io non mi sento di dire che ci sono delle cose che non sono andate, sono fallite. (AS13)

Noi abbiamo un magnifico Ordinamento Penitenziario e un magnifico Regolamento di esecuzione, forse uno dei migliori che vige in Europa. Credo poco applicato, o applicato nella forma più restrittiva, perché il nostro può essere interpretato da chi lo deve applicare. (ED15)

Cioè si dovrebbe fare uno sforzo per un'applicazione reale, concreta, non solo così gestionale, diciamo. Un'applicazione che c'è stata in alcune realtà, che hanno fatto storia, ma che comunque c'è stata poco. (PS20)

Per quanto riguarda l'esecuzione penale interna io penso che ci siano principi dell'Ordinamento Penitenziario, che non sono assolutamente rispettati. [...] Il sovraffollamento è una condizione di criticità, ma non penso che si possa invertire la tendenza. È chiaro che se le norme inducono, producono tassi di carcerazione più consistenti non sono gli operatori che possono invertire il senso di questo. È velleitario. Le condizioni di tensione sono assolutamente inaccettabili, ma questo lo dice la Corte europea non lo dico io. È chiaro che si possono fare molte micro azioni all'interno degli istituti, e qui spetta anche al Provveditorato realizzarle in ambito regionale, ma sono micro azioni che intervengono sul sintomo, non sulla causa. (AS16)

Nella fase attuale il sovraffollamento carcerario, effetto dell'aumento progressivo dei detenuti avvenuto dal 1975 - indotto anche da determinate normative -, appare uno dei maggiori nodi critici. Esso è legato, fra le altre cose, a tutta una serie di problemi che si manifestano all'interno del carcere. Tra questi, i problemi di salute, l'autolesionismo e i suicidi dei detenuti³⁵ hanno assunto negli anni dimensioni sempre più consistenti.

La crescita del numero dei detenuti ha determinato un costante aumento dei carichi di lavoro per ciascun operatore, incidendo negativamente sulla qualità del lavoro. C'è una perdita di contenuti delle professioni di aiuto, derivante dai vizi d'origine dell'Ordinamento Penitenziario, a cui si sono aggiunti i mutamenti della popolazione carceraria, che si riscontrano soprattutto nell'impossibilità di seguire individualmente tutti i detenuti.

Garantire un percorso individualizzato a tutti ... quello no, non riusciamo a farlo (ED39).

Occorre però contestualizzare questi segnali di perdita, evidenziando anche i progressi che si sono fatti, in una valutazione di lungo periodo che va dal 1975 ad oggi.

In tale arco temporale un aspetto che ha assunto sempre maggiore importanza è stato quello della realizzazione di percorsi alternativi al carcere. Per chi è detenuto, infatti,

³⁵ In diversi istituti penitenziari nei quali lavorano gli intervistati della nostra ricerca sono state introdotte negli anni una serie di attività volte alla prevenzione dell'autolesionismo e dei suicidi, con interventi soprattutto di psicologi ed educatori. Alcuni tagli di risorse, in particolare per le ore degli psicologi, hanno creato problemi per il mantenimento di tali attività. Non è possibile approfondire in questa sede le tematiche relative alle condizioni dei detenuti in carcere, sui quali l'associazione Antigone gestisce un osservatorio permanente. Per approfondimenti sulla situazione attuale si rimanda all'ottavo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia: Ronco, D., Scandurra, A., Torrente, G. (2011). *Le prigionie malate*. Bologna: Edizioni dell'Asino.

laddove l'applicazione dell'Ordinamento è reale, è stato possibile modificare la pena, con benefici da fruire all'esterno, in ragione di un percorso individuale. Sempre più, inoltre, la legge ha previsto modalità di esecuzione delle pene all'esterno, evitando, per condanne di minore entità, il passaggio dal carcere. In tutto ciò il personale non di custodia ha acquisito nel tempo un ruolo importante, che viene sottolineato soprattutto dai professionisti più anziani. A fronte di questo, i testimoni privilegiati rilevano che le funzioni di educatori, psicologi, assistenti sociali, pur dovendo fare i conti con gli elementi di perdita di contenuti professionali di cui si diceva, hanno prodotto cambiamenti positivi.

Se da un lato vi è questa perdita, che credo sia dovuta da un lato a un inizio ideologico, comunque [l'Ordinamento Penitenziario] ha prodotto degli effetti, perché l'inserimento all'interno di un contesto penitenziario di personale non di polizia, ma anche con funzioni, al di là di quelle formali, anche diverse, ha modificato indubbiamente. Quindi non bisogna buttare via tutto. (TP7)

L'inserimento del personale "non di polizia", cioè delle professioni di aiuto, è in effetti un dato reale e importante, che per gli assistenti sociali assume caratteristiche particolari e distintive rispetto alle altre professioni considerate nella ricerca sul campo. Ci concentriamo di seguito sui tali caratteristiche.

2.2 Il servizio sociale nel settore penitenziario, tra fattori di rafforzamento e di crisi

Comparando il percorso del servizio sociale nel settore penitenziario con quello della professione nel suo complesso, è importante sottolineare alcuni passaggi. Dal 1975 ad oggi la figura dell'assistente sociale ha visto crescere la propria presenza numerica all'interno dell'Amministrazione penitenziaria, soprattutto con l'ultimo concorso, i cui vincitori sono stati immessi in ruolo a fine 2001. Inoltre, nell'area delle dipendenze, grazie anche all'inserimento delle norme specifiche relative alle alternative al carcere per soggetti tossico-alcooldipendenti, una quota significativa di assistenti sociali ha maturato negli anni una notevole esperienza nel settore penitenziario. Al tempo stesso la professione ha sviluppato un suo percorso in Italia, che fra l'altro ha portato all'inserimento stabile dei percorsi formativi all'interno dell'Università (corsi di laurea in servizio sociale) e l'istituzione di un Ordine professionale, due traguardi importanti, raggiunti tra gli anni '80

e '90 del XX secolo³⁶. Questi passaggi si ritrovano nelle valutazioni di quasi tutti i 22 assistenti sociali intervistati. Tra essi, solo 3 si esprimono dando maggiore rilievo ad elementi di indebolimento e di perdita di status della professione, mentre tutti gli altri riportano valutazioni complessive di un rafforzamento dell'assistente sociale, soprattutto in riferimento alla formazione e all'acquisizione della metodologia di lavoro. Questi cambiamenti sono rappresentati in maniera particolarmente efficace dai professionisti più anziani, con un'esperienza di oltre 30 anni, che parte dagli inizi del servizio sociale nel penitenziario e arriva fino ad oggi.

Se io devo fare una valutazione nel ... complesso della mia vita professionale, devo dire che sicuramente è migliorata la qualità. Cioè nel senso che l'attenzione alla metodologia, alla possibilità di intervenire sicuramente è migliorata nel tempo, anche con ... io mi sono diplomata nel '76 e l'evoluzione del servizio sociale dal punto di vista metodologico e anche teorico è stata notevole ... da allora. Per cui, io stessa posso dire che intervenivo all'epoca ... cioè quando sono entrata in servizio, intervenivo sicuramente con modalità molto più intuitive, più ... "naïf". (AS2)

Io credo che chi ha vinto un concorso nel '79, e che sono ancora molti elementi trainanti e tra quelli mi ci metto anch'io, nel senso di chi ha voglia di scommettere ancora, però credo che veramente le competenze acquisite ... anni fa, 30 anni fa, sono diverse da quelle attuali. (AS16)

Anche gli assistenti sociali che operano da meno tempo nel settore penitenziario danno rilievo a fattori di crescita professionale del servizio sociale, che

si è rafforzato dal punto di vista dell'identità professionale, soprattutto attraverso la formazione. Col tentativo di ottenere maggiori spazi ed avere maggiori riconoscimenti. (AS41)

Per quanto riguarda la formazione, ormai si parla di diploma di laurea, quantomeno

³⁶ Per quanto riguarda i percorsi di formazione all'interno delle università, ricordiamo che essi sono nel corso degli anni cambiati, anche a seguito di complesse riforme del sistema universitario. Nell'ambito di tali processi, il servizio sociale, da un lato, mantiene uno spazio importante attraverso i corsi di laurea triennale, che permettono l'accesso all'esame di abilitazione professionale e quindi all'iscrizione all'Albo professionale; oltre che attraverso la laurea specialistica. D'altro canto manca ancora in Italia un settore disciplinare specifico per il servizio sociale (attualmente inserito nell'ambito della "Sociologia generale"), con una serie di conseguenze, tra cui anche quelle sulla formazione e sul reclutamento dei docenti delle discipline specifiche del servizio sociale.

triennale. Da questo punto di vista c'è stata una grossa evoluzione, poi, ma questa è una visione mia, come percorso sicuramente si è evoluto, sicuramente sì. Se uno pensa come si diventava assistenti sociali 30 anni fa, vede che non è più così, non è più così assolutamente. Anche l'istituzione dell'Ordine, dell'Albo, tutta questa serie di nuove normative, la formazione continua ... la professione si è evoluta. (AS22)

In carcere c'è proprio bisogno di figure come l'assistente sociale. Sono molto ricercate tra l'utenza. L'assistente sociale ha in mano tutto, ha in mano il rapporto con la famiglia, con i servizi ... i colloqui, le misure alternative, i contatti con gli educatori all'interno del carcere. Secondo me c'è proprio bisogno di assistenti sociali. La figura dell'assistente sociale è importantissima. La preparazione, la formazione di questa figura penso sia adeguata a questi compiti, secondo me sì, perché vedo ... io parlo della mia Università [...], secondo me forma molto bene ... molti miei colleghi l'hanno detto che si vede la differenza della formazione rispetto agli anni passati. Gli ultimi anni le assistenti sociali sono più preparate. Quindi anche da quel punto di vista ho avuto questi ritorni positivi ... il livello di formazione degli assistenti sociali è migliorato ed è riconosciuto. (AS31)

Tra gli aspetti metodologici riconosciuti come punti di forza e di crescita, la collaborazione interprofessionale, come parte del lavoro in rete del servizio sociale (Ferrario, 1992; Ziliani, Rovai, 2007), trova ampio spazio nelle interviste ad assistenti sociali. È una collaborazione che si realizza fattivamente sia all'interno del carcere che nei rapporti con gli altri servizi del territorio. All'interno degli istituti penitenziari essa avviene nell'ambito delle attività di osservazione e trattamento e trova il suo sbocco nel documento finale di sintesi, con l'apporto di altre figure (educatori e psicologi, in particolare) con cui l'assistente sociale interagisce. Vi è quindi, nell'ambito delle previsioni introdotte dall'Ordinamento Penitenziario, un

elemento di confronto, molto importante, perché il documento più significativo, che è il documento di sintesi dell'osservazione scientifica della personalità del soggetto condannato, comincia a non avere più un elemento solo, monoprofessionale, ma cominciano ad esserci più elementi [...]. Mentre a poco a poco si riscopre quella necessità di attivare quelle indicazioni metodologiche che si leggono tra le righe del regolamento penitenziario, prima il regolamento del '76, poi questo ultimo del 2000, con le varie modifiche che ci sono state, dove il documento di sintesi è una composizione armonica e non una sommatoria di pezzi. Quindi questo presuppone che il confronto deve essere reale, deve essere concreto e al centro ci deve essere la

persona. (AS9)

Più ancora che nella collaborazione con gli operatori che lavorano all'interno del carcere, l'evoluzione della metodologia dell'assistente sociale appare particolarmente evidente nell'interazione con i servizi esterni all'istituzione penitenziaria. Il seguente brano d'intervista, fatta ad un'assistente sociale con circa 20 anni di esperienza nel settore penitenziario, spiega come progressivamente si realizza una collaborazione interprofessionale più rilevante, anche grazie al superamento di posizioni autoreferenziali dell'assistente sociale del Ministero della Giustizia.

Noi abbiamo cominciato di più a lavorare con i servizi, a farci conoscere (...). Fino a un certo punto c'è stato il discorso, proprio a livello ministeriale, "io sono un servizio specialistico, tu mi devi tutto, io a te non devo niente", cioè a livello di relazione e di scambio. Da un certo punto in poi secondo me sono arrivati anche dei messaggi, dagli altri servizi e anche dalla nostra amministrazione in alcuni periodi, laddove si è iniziato a dire che bisogna attivarsi per la collaborazione, che è quella che molti di noi hanno sempre rivendicato. Con i servizi bisogna sempre collaborare, bisogna fare dei progetti, bisogna andare a progettare. Per esempio qua in zona periodicamente, non a tempi brevi, a tempi anche lunghi, facciamo degli incontri SERT, comunità e magistrati di sorveglianza, in modo da andare a capire le problematiche. E noi come UEPE facciamo sempre il tramite su tutto questo, perché poi teniamo le fila con il magistrato quando ci sono le varie relazioni e comunicazioni, con la comunità quando bisogna fare delle cose (...) e quindi c'è proprio una crescita diversa, anche una fiducia diversa. (AS10)

Si può quindi affermare che oggi, tra i professionisti dei servizi che si occupano del settore penitenziario

ci sono dei rapporti sostanzialmente consolidati, che comunque funzionano, sono collaudati. (AS11)

Nelle rappresentazioni degli assistenti sociali prevale una collaborazione con altri servizi relativa al lavoro sul caso, che i professionisti con esperienza lavorativa in aree non metropolitane, di minori dimensioni, rilevano essere più agevole, meno dispersiva.

Per me lavorare a [...] sicuramente è stato diverso dal lavoro che svolgo adesso in un territorio della provincia più piccolo. [...] Quindi ... con gli operatori del SERT, assistenti sociali, medici, abbiamo rapporti quasi quotidiani, aumenta la

collaborazione. Condividere il lavoro sul caso con l'operatore del territorio ... sicuramente questo è aumentato. È chiaro quindi ... la lettura può essere quella che lavorare in una realtà di provincia rende più facile rapportarsi con gli altri servizi, anche perché sono quelli, sono pochi, alla fine ci si conosce come persone, come operatore. (AS12)

L'attenzione agli aspetti metodologici, considerata unitamente all'inserimento della formazione nei percorsi universitari, alla previsione di un Ordine professionale e ad una diffusa presenza nei servizi, appaiono elementi di rilievo, che caratterizzano le rappresentazioni degli assistenti sociali intervistati.

A ciò occorre aggiungere elementi di comparazione, emersi nel corso delle interviste, tra la condizione dell'assistente sociale e quella dell'educatore e dello psicologo che operano in ambito penitenziario. Da un lato, tutti gli psicologi intervistati esprimono la loro crescita professionale a livello individuale, che si realizza soprattutto nella relazione con le persone detenute; dall'altro, si è già messo in evidenza come i tagli di risorse siano molto sentiti e abbiano penalizzato e "precarizzato" la figura dello psicologo in modo particolarmente rilevante rispetto alle altre, attraverso la riduzione e in qualche caso la soppressione di attività svolte all'interno del carcere (v. cap. 6.2). Gli educatori, dal canto loro, oltre alle carenze di personale che solo di recente sono state affrontate – sia pure non in modo risolutivo –, esprimono debolezze su alcuni aspetti, che toccano meno gli assistenti sociali. Una di queste è legata ad una comunità professionale ancora da costruire, in ragione di percorsi formativi che nel tempo si sono sviluppati in modi differenziati, e dell'assenza di un Ordine professionale.

La comunità professionale degli educatori è ancora in fase embrionale, non abbiamo un Albo, veniamo da percorsi formativi diversi. (ED37)

Nello specifico del lavoro dell'educatore dipendente dell'Amministrazione penitenziaria, all'interno del carcere, esiste poi un problema di identità. Il "funzionario di area giuridico-pedagogica" (secondo l'attuale denominazione della qualifica) è reclutato, in base ai criteri dell'ultimo concorso pubblico, sulla base di titoli di studio eterogenei, che vanno dalla laurea in giurisprudenza, a quella in psicologia, a quelle in altre discipline umanistiche.

Rispetto al concorso del 1992 c'è un miglioramento, allora bastava il diploma per fare l'educatore, adesso ci vuole la laurea, ma non specifica ... poi magari

l'Amministrazione, quando ci chiama "funzionari dell'area giuridico-pedagogica" vuole un'altra cosa, non vuole l'educatore. [...] Io non lo so qual è la competenza professionale degli educatori in carcere, perché vengono da percorsi formativi estremamente diversi. E non so se tutti hanno la stessa idea di quello che facciamo. Abbiamo studiacchiato su libri di pedagogia penitenziaria ... che sappiamo che non esiste come materia. Io non so se noi abbiamo la stessa ... tra i nuovi educatori ci sono uno psicologo, un avvocato, un assistente sociale, che fa l'educatore ... fino ad applicare l'Ordinamento Penitenziario ce la facciamo ... continuo a pensare che sul fatto di tenere insieme ciò che succede fuori con quello che c'è in carcere ... per chi ha una formazione sul sociale è più facile. [...] Abbiamo cercato di uniformare dei linguaggi, ma è faticoso. Per gli assistenti sociali non è così, magari la formazione non è più quella di 15 anni fa, ma è quella, è unica. Per gli educatori invece è diverso, le formazioni sono le più diverse. (ED39)

Con riferimento alla domanda di ricerca ricordata precedentemente, gli elementi illustrati finora portano alla seguente conclusione: per la figura professionale dell'assistente sociale, considerata in una valutazione complessiva, nell'arco temporale che va dall'introduzione dell'Ordinamento Penitenziario ad oggi, non si registrano elementi prevalenti di perdita di status. Gli assistenti sociali, infatti, cresciuti numericamente come gruppo, hanno raggiunto riconoscimenti nell'ambito formativo e dell'ordinamento professionale. Nell'ambito penitenziario, rispetto agli psicologi, essa sembra avere una posizione più stabile; inoltre, la sua identità professionale è più chiaramente definita rispetto a quella dell'educatore.

Per quanto riguarda la figura dell'assistente sociale, quindi, la possibilità di opporre resistenza alla diffusione della cultura del controllo, all'accentuazione degli aspetti giuridico-coercitivi del controllo sociale, non pare correlata con una perdita di status della professione. Questo risultato della ricerca segna una differenza con le conclusioni di Garland (2004), riferite ai contesti statunitense e britannico, nei quali gli elementi di indebolimento della "competenza esperta" e delle professioni di aiuto – quindi anche del *social work* - nel *penal-welfare system* sono particolarmente sottolineati.

2.3 Il servizio sociale nel settore penitenziario: ridimensionamento delle valenze ideali e politiche

A fronte dei riconoscimenti e dell'evoluzione metodologica del servizio sociale, l'analisi delle interviste porta ad individuare altri fattori di cambiamento della professione, che

vengono a connotarsi come elementi di perdita. Ciò che sembra venuto a mancare è un impegno che, partendo dal lavoro sul campo, faccia dei collegamenti con una visione della società e dia forza alle valenze ideali e politiche della professione. Ciò emerge specialmente dalle interviste agli assistenti sociali più anziani.

Oggi si sta molto sul particolare, molto sul compito, molto sull'obiettivo ... diciamo ... immediato e si perde invece quello che noi avevamo, noi, dico la vecchia generazione, di collegare il particolare al generale. Cioè il lavoro quotidiano, il lavoro che fai con l'utente è sempre collegato ad una visione della società molto più ampia e quindi questo mettere insieme quello che stai facendo con quella persona in particolare non esula assolutamente dalla visione politica generale. Quindi negli assistenti sociali più giovani questa capacità di collegare il micro col macro è molto scemata, è molto diminuita ... cioè lo trovi molto raramente il collega che è capace di fare questo collegamento tra il generale e il lavoro quotidiano. Quindi da questo punto di vista c'è stata una perdita. Invece dal punto di vista della metodologia, delle capacità professionali c'è stata un'evoluzione in positivo. [...] Col tempo c'è stata una ... qualificazione maggiore insomma ... che è dovuta anche alla formazione che è stata cambiata e migliorata ... poi magari è peggiorata dal punto di vista della motivazione ... ideale ... c'è più tecnicismo oggi ... mentre una volta c'erano più ... ideali ... il servizio sociale era vissuto con una valenza ideale, politica, molto più forte di oggi. (AS2)

Il maggiore tecnicismo mette in ombra la coscienza professionale e i riferimenti ideali, che nel settore penitenziario hanno caratterizzato la fase storica e culturale della legge "Gozzini".

Come gruppo professionale, posso dire che 20 anni fa era più forte una coscienza professionale. Dove era forte l'idea di agenti di cambiamento, di cambiamento principalmente rispetto all'aiuto alla persona. Forse questo era ancora mitizzato. Forse era ancora forte la cultura che aveva portato alla legge Gozzini, di colleghe più anziane, che ce l'hanno trasmessa. Noi ce l'avevamo forte questa idea di essere agenti di cambiamento. Poi è prevalsa una rassegnazione molto grossa. (AS42)

Motivazione ideale e coscienza professionale "forti" si traducevano maggiormente in azioni concrete che vanno anche al di là dell'aiuto alla persona singola, della dimensione individuale del servizio sociale. Vi erano infatti attività di collegamento con il livello politico ed anche di influenza su di esso.

Noi a quei tempi, noi del CSSA [oggi UEPE] si veniva chiamati molto di più ad incidere, anche a livello politico ... quindi si facevano queste riunioni [...], quindi eravamo chiamati con i politici, con altre associazioni. (AS2)

Oggi invece viene registrata, in riferimento al dialogo con il livello politico,

una difficoltà della professione, anche come singolo professionista, ad essere fautore della ... del cambiamento, o ad essere in grado di fare anche un lavoro di ... pressione. (AS27)

Sebbene si riconoscano una serie di progressi fatti dal servizio sociale come professione, si constata che negli ultimi anni vi è stata una sorta di parabola, che ha portato ad un minore impegno rispetto al mandato sociale dell'assistente sociale.

In generale, negli ultimi 15 anni è stato fatto tutto lo sforzo per entrare nel mondo dell'università, per avere il riconoscimento dell'Ordine, sono state grandissime battaglie vinte, bisogna dare onore a chi le ha portate avanti. L'idea è un po' che ora ci siamo fermati, ci siamo rilassati (...) abbiamo un po' dimenticato quelle battaglie, sul versante del mandato sociale del servizio sociale il dibattito è fermo. Soprattutto in un periodo di cambiamento del welfare. (AS38)

Queste analisi vanno messe in relazione con gli scenari emersi nel capitolo precedente, cioè con mutamenti che si sono registrati nelle politiche sociali. A fronte dei quali, si è visto, la reazione della comunità professionale è stata rappresentata come piuttosto debole. C'è un rapporto, cioè, tra determinate fasi politiche e al cultura delle professioni di aiuto, spiegato soprattutto dai testimoni privilegiati.

È inevitabile che le fasi espansive delle politiche sono quelle in cui la cultura degli operatori e la cultura civica generale sta crescendo e quindi anche la voglia di collegarsi, di impegnare tempo, energie, perché ne hai delle gratificazioni ... se non ne hai è solo un peso, quando hai finito le tue ore perché devi stare lì a interrogarti sui problemi? Magari ne hai già tanti fuori. Che questo cambi nell'arco di qualche tempo magari è possibile, perché la storia è fatta di cicli. Detto tutto questo, puoi anche dire che i diritti, le istituzioni, l'attenzione alle persone che ci sono oggi sono incomparabilmente più alti di quelli che c'erano cento anni fa o settant'anni fa. Però noi abbiamo questo, di aver vissuto ... una parabola. E questo lo sentiamo. (TP6)

Una delle conseguenze di tale parabola è stata quella dello spostamento di interessi e

aspettative. Le professioni di aiuto del settore penitenziario sono oggi meno gratificate e interessate da questioni riguardanti significato e principi ideali del proprio lavoro e sono maggiormente concentrate su rivendicazioni di categoria, a carattere economico e sindacale.

Noi, professionisti dell'Amministrazione penitenziaria, a un certo punto abbiamo riverberato le nostre aspettative, consapevolmente o inconsapevolmente, in altre questioni che riguardano il lavoro, per esempio lo stipendio, per esempio le progressioni in carriera e quindi c'è un'esasperazione, un tentativo di esasperazione ... perché tanto poi frana, perché non ci sono i soldi per fare i contratti. Quindi il cosiddetto "malcontento", non il *burnout*, io mi arrabbio sempre quando si dice *burnout*, io in tutti questi anni ho visto un solo caso di *burnout*, serio ... tutto il resto era ... un'altra cosa, frustrazione, mancanza di volontà, non *burnout* ... quella roba lì comunque, è il riflesso del fatto che il tuo lavoro non ti gratifica più. Le tue gratificazioni professionali te le vai a cercare ... dove? ... nei tuoi diritti o presunti tali.
(TP7)

Ciò ha portato a prese di posizioni estreme, come quella, sostenuta anche da qualche sindacato, che chiede l'inserimento del personale civile interno all'Amministrazione penitenziaria – quindi anche educatori e assistenti sociali – nei ruoli tecnici della Polizia penitenziaria. Alla base di questa richiesta c'è la prospettiva di un incremento dello stipendio. Una posizione simile, tuttavia, ha trovato scarso riscontro tra i professionisti intervistati e in particolare tra gli assistenti sociali: solo uno di essi si è espresso a favore del passaggio dell'assistente sociale nel "comparto sicurezza", cioè il settore contrattuale a cui afferisce la Polizia penitenziaria.

Appare diffusa, invece, nella situazione che stiamo delineando, una difficoltà ad astrarsi dal lavoro quotidiano e a potenziare la capacità di pensiero e di elaborazione critica. Le attività del servizio sociale nel settore penitenziario vengono quindi a caratterizzarsi, nella fase storica attuale, come un dovere "apolitico". La conseguenza di ciò è quella di una netta separazione tra l'approccio metodologico dell'assistente sociale che opera nei servizi e le concezioni di natura politica che stabiliscono l'agenda dei servizi stessi. La carenza di attenzione alle politiche, in particolare alle politiche sociali e ai mutamenti di queste ultime, rischia tuttavia di minare l'essenza stessa del servizio sociale e la comprensione del suo ruolo (Lorenz, 2010).

3. Cultura del controllo, applicazione dell'Ordinamento Penitenziario, reazioni alle istanze punitive

3.1. Cultura del controllo e reazioni di assistenti sociali, educatori, psicologi

Nella ricerca sul campo, i professionisti dell'aiuto intervistati tracciano un quadro in cui spicca la percezione di una sempre maggiore enfasi, nei linguaggi quotidiani e nelle relazioni interpersonali, sui vocabolari punitivi. Oltre alle rappresentazioni di un'opinione pubblica condizionata, strumentalizzata da campagne di informazione e di propaganda politica che mirano al consenso elettorale, emergono anche constatazioni della condivisione, di una parte dell'opinione pubblica stessa, di istanze punitive, di un controllo repressivo che sia fondamentalmente quello di mettere le persone in carcere e "gettare la chiave".

A me sembra che viviamo in un momento storico in cui teoricamente l'idea sarebbe quella di "mettiamoli dentro e buttiamo la chiave" ... di fatto poi non lo si può fare, perché non hai gli istituti a sufficienza per tenere tutti dentro. (AS24)

Alcuni, non tutti, vogliono solo buttare la chiave, (...) sicuramente il carcere è visto come un contenitore chiuso piuttosto che (...) un po' aperto all'esterno. (ED18)

Basta pensare che per tanti reati quella che è l'opinione pubblica è gettare la chiave. (PS33)

Dalle analisi dei testimoni privilegiati si registra la presenza di una cultura punitiva diffusa, presente all'interno delle istituzioni e della classe politica, che secondo alcuni coinvolge tutti, anche chi opera nel sistema penitenziario.

La maggiore penalità è una penalità complessiva. Che poi si riflette sulle pene da scontare in carcere, sulle pene residue, sullo spostamento della soglia per cui accedere alle misure alternative. È sicuramente un clima in cui le istituzioni assumono un atteggiamento di ... attesa, di sospensione e di adattamento. [...] Secondo me c'è stata un'influenza, sicuramente, del clima sociale legato ai problemi della microcriminalità, dell'immigrazione, alla scesa in campo di questi imprenditori morali sulla questione della sicurezza, sulla RINCORSA su questo terreno di personaggi politici. Ne farei non solo e non tanto una questione di partito politico, ma in generale all'interno di ogni partito politico c'è una componente sicurtaria, c'è anche all'interno del centro e della sinistra, che rincorre sia per ragioni elettorali ma anche per

convincimento secondo me, perché sente che il clima è questo, lo interiorizza, nei suoi aspetti anche meno militareschi e condivisibili, però lo condivide per una parte perché gli torna anche bene anche sul consenso elettorale, ma anche ci crede. Quindi è un discorso che viene ... è come una nube tossica, perché nessuno dice "no, a me non mi toccherà", quando passa prende tutti. E quindi noi siamo in questa situazione.

R. E quindi prende anche gli esperti del trattamento, gli operatori, i professionisti del settore penitenziario, educatori, psicologi, assistenti sociali?

I. Certo, certo. (TP4)

La "nube tossica sicurtaria", quindi, investe anche coloro che appartengono alle professioni di aiuto ed operano all'interno del carcere. Quella che segue è l'analisi di uno di quei testimoni privilegiati che, oltre ad essere studiosi, hanno vissuto o vivono esperienze dirette, di lavoro, all'interno degli istituti penitenziari.

Temo davvero che, a parte alcuni casi, se noi andassimo ad analizzare le rappresentazioni della criminalità da parte degli operatori rispetto a un campione di controllo dei soggetti che non lavorano nella giustizia penale, io temo, temo che tutte queste differenze non le troveremmo. Anzi, ho l'impressione che, avendo a che fare con la devianza, essendo in qualche modo quello il loro mondo, quello degli operatori, ... le rappresentazioni della realtà che si hanno sono molto condizionate dal mondo in cui ci si trova a lavorare. [...] C'è un doppio livello di cultura punitiva. Sai quante volte, a livello di battuta, ma le battute spesso nascondono altro, ad esempio quando c'era la difficoltà a far uscire qualcuno in articolo 21 [il lavoro all'esterno del carcere], alla fine a qualcuno scappava la battuta "va beh, un delinquente in meno in giro". Va bene, è una battuta, che però alcune cose le nasconde, come il fatto che poi se stanno dentro, alla fine non è poi tutto questo male. (TP3)

Va evidenziato, tuttavia, che tra i testimoni privilegiati vi è pure chi ricorda alcune critiche, oggi un po' meno visibili, ma che comunque si sono manifestate attraverso movimenti di opinione e prese di posizione comuni, anche tra i professionisti dell'aiuto, in particolare gli assistenti sociali.

C'è in Italia tutto un movimento contrario alla legislazione, diciamo ... di utopia repressiva, di utopia punitiva. Pensiamo che c'è in Italia tutto un movimento di questo tipo, che riguarda sia la legislazione penale, quindi nuove forme di reato, un aggravamento di pene e così via, sia tutte le ostatività che hanno trasformato la legge

penitenziaria del '75. Il servizio sociale le ha espresse, attraverso il CASG ... però poi lo ha fatto fino a un certo punto perché sono arrivate le ben note difficoltà. Gli educatori si sono fermati molto prima, a livello collettivo non esprimono più niente. Poi c'è Antigone, che è rimasta critica, la fondazione Michelucci è stata critica. Correnti della Magistratura sono state critiche nel corso di questi anni su tutte queste posizioni, perché no? Ma anche l'ambiente universitario è stato critico su queste posizioni ... io direi che generalmente è stato critico. (TP1)

Dopo aver richiamato la prospettiva dei testimoni privilegiati, ci concentriamo ora sulle rappresentazioni di assistenti sociali, educatori e psicologi all'interno del campione della nostra ricerca. Essi sottolineano la necessità del lavoro di relazione con la persona, che guardi anche alle prospettive fuori dal carcere; prevale quindi il rigetto un controllo punitivo fine a se stesso, attuato soprattutto nei confronti delle aree di marginalità come quella degli stranieri.

Sono innanzitutto persone, non è che si possono chiudere in galera e non fare assolutamente più niente. (...) C'è una sensibilità comune per chi lavora in carcere, un desiderio comune di lavorare con uno stile condiviso, c'è l'apertura, che non significa essere buonisti, significa la consapevolezza che si sta lavorando con delle persone su cui ci deve essere dell'investimento fuori. (PS33)

Io a volte vedo tanto ... io lo chiamo accanimento, ma per come viene raccontato a me dal detenuto che arriva ... però effettivamente ... adesso per esempio vengono arrestate tante persone perché rubano da mangiare nei supermercati. [...] E quello che si ruba un pezzo di Grana per mangiare si prende 8 mesi o un anno, perché magari è Rom ... per cui questo sicuramente non fa ben sperare. Complica il nostro lavoro, perché arrivano persone alle quali certe volte, con questi tipi di decisioni, si rovina quel poco di vita che magari uno sta cercando di mettere insieme. Con questo non giustifico l'andare a rubare al supermercato, sia chiaro. Però, secondo me ci vorrebbe un po' più di obiettività nelle cose. (PS28)

Per gli stranieri non regolari non ci saranno possibilità per accedere ai benefici, questo ce lo dobbiamo dire dall'inizio, per quanto sia crudo. Sull'Ordinamento questo non c'è scritto ... [...] mi sembra comunque che ci sia una paura degli stranieri. A torto spesso, visto che sei vai a vedere le statistiche su alcuni reati, ad esempio gli stupri, vedi che avvengono molto all'interno di famiglie italiane. Poi il fatto che la Lega sia stata al potere ha avuto delle conseguenze. (...) Poi l'opinione pubblica è così perché l'abbiamo resa poco informata, gli facciamo vedere certi programmi. Individualmente

vivo male questo. (ED39)

Mettere in carcere quelli che sono stranieri, quelli che hanno avuto solo il problema di essere qui per questo fatto ... insomma che non sono a posto con il permesso di soggiorno, non ha senso. (AS21)

Non bisognerebbe riempire le carceri di stranieri senza permesso di soggiorno ... tutta la legislazione sugli stranieri ... per carità, sono d'accordo, non possiamo aprire le frontiere a tutti, però francamente è un problema mettere in carcere persone che non ci dovrebbero stare ... il carcere dovrebbe avere una funzione riabilitativa. (AS34)

Diversi intervistati, tuttavia riportano – non condividendoli - discorsi fatti da altri operatori, professionisti dell'aiuto, a sostegno di un controllo marcatamente repressivo.

C'è chi la pensa un po' come me. Forse chi ha una formazione diversa si lascia un po' guidare, coinvolgere da queste istanze un po' più punitive repressive, ostili alla marginalità. (ED17)

Ci sono persone che condividono le decisioni politiche di cui dicevo, che si basano su logiche più punitive ... sì, purtroppo ci sono, anche educatori. (...) Ci sono quelli che ci credono, magari casi limite, mi ricordo una mia collega che non diceva "ci sono tutti questi extracomunitari perché forse c'è la politica penale che reprime questo status", ma "eh, gli extracomunitari delinquono di più, perché le carceri son pieni di extracomunitari", cioè ... sono quei discorsi un po' da parrucchiere. Ora quello era un caso isolato, comunque ce ne sono di persone che la pensano in modo simile, non solo tra la Polizia penitenziaria, che culturalmente e storicamente la pensano così. (ED18)

Quando senti parlare e dire ... senti parlare molti che ad esempio vorrebbero vederli chiusi dentro ventiquattr'ore al giorno senza nessuna attività. A volte lo senti anche dall'operatore, ma soprattutto dalle persone esterne, "fanno quello che fanno, (...) stanno meglio dentro", allora cerchi di far capire che non è così. (PS19)

Idee di mettere in atto un controllo puramente contenitivo e fine a stesso vengono attribuite, da una piccola minoranza di intervistati, anche ad assistenti sociali.

I. La mia paura è che se ci sono alcuni che continuano comunque a lavorare in quella direzione, anche se nell'ombra, altri invece hanno accolto e hanno abbracciato quell'ideale di controllo *tout court* e basta, senza pensare più ad altro.

R. Questo è avvenuto nella professione del servizio sociale?

I. Sì, purtroppo mi sembra di poter rilevare di sì. (AS13)

Concentrandoci di seguito sulle persone intervistate appartenenti alla professione del servizio sociale, rimarchiamo innanzitutto che solo una di esse si esprime favorevolmente rispetto alla possibilità di prevedere, sia pure in casi limitati, un controllo che abbia solo carattere di mero contenimento ed escluda, nel caso dei "plurirecipienti", la possibilità di benefici e di una prospettiva basata sull'ideale riabilitativo.

I. La pena è punizione, punto. La fai fuori o dentro, il discorso è che ogni funzione deve avere il suo sbocco. È preferibile che tu dica "è un plurirecipienti, gli abbiamo dato centomila possibilità e ancora sta facendo reati, e allora non serve più il discorso della risocializzazione ... allora, non ti do 20 anni, te ne do 5, però te li fai, punto e basta, devi capire che sei punito, quella è la finalità, basta". Allora non sprechi risorse inutili.

R. Cosa dovrebbe fare la professione, quale dovrebbe essere un cambiamento decisivo?

I. Accettare che uno possa essere punito, punto e basta. La punizione ha anche un significato pedagogico. È inutile che ci giriamo intorno. È inutile che continuiamo a minacciare, a ingigantire il sistema. Bisogna sfrondare, bisogna dare la risposta giusta alla situazione giusta. Un plurirecipienti, gli dai un tot di anni, si valuta bene, si fa la condanna, punto e basta. (AS25)

Molto diffusa è peraltro, fra tutti gli assistenti sociali, la percezione di buon funzionamento delle misure alternative, in modo particolare dell'affidamento in prova al servizio sociale, nel quale il ruolo dell'assistente sociale è molto importante e si esprime attraverso funzioni di aiuto che si coniugano con quelle di controllo. Un ruolo che deriva da un mandato istituzionale chiaro, stabilito per legge, e dal mandato professionale. La conoscenza sugli indicatori quantitativi relativi alle revoche e al tasso di recidiva (v. cap. 4.4) è comune a tutti gli intervistati. C'è consapevolezza sul basso numero di revoche di misure alternative, soprattutto per chi accede all'affidamento direttamente dalla libertà, e sui tassi contenuti di recidiva, in particolare per gli affidamenti ex art. 47 o.p.. Non tutti gli assistenti sociali intervistati sono al corrente dei dati inerenti le misure alternative e del differente andamento, con riferimento specifico al periodo successivo all'indulto del 2006, tra dati sulla detenzione in carcere e sulle misure alternative (nelle diverse tipologie di

queste ultime). Viene colto comunque un restringimento nell'accesso alle misure alternative, che caratterizza l'attuale fase storica. Vi sono valutazioni in merito alla tendenza nel post-indulto che ha visto risalire rapidamente il numero dei detenuti, a fronte di un aumento minore delle misure alternative, che non tornano ai livelli del 2005-2006 (v. cap. 3.6 e 4.4). Gli intervistati mettono in relazione questi andamenti dei dati con le strategie politiche che privilegiano la struttura carceraria come luogo della pena; quasi tutti riconoscono in provvedimenti restrittivi, come la legge "ex-Cirielli" e la normativa sugli stranieri, fattori di aumento della risposta alla devianza e alla criminalità attraverso il carcere, che mette in secondo piano - o non considera affatto - altri tipi di risposte, basate invece sull'investimento nelle politiche per il disagio sociale e per il reinserimento sociale.

C'è stato l'inasprimento delle pene, l'aumento di reati. Provvedimenti come la Cirielli. È come se la necessità di contenere il disagio fosse passata attraverso l'inasprimento delle condanne. Il problema lo si risolve a monte. Chi sbaglia paga, accede meno alle alternative. E poi si vedrà. (AS41)

Nello specifico dei provvedimenti restrittivi, la legge "ex-Cirielli", sulla recidiva, è spesso citata nelle interviste. E pare rappresentare una sorta di cesura, tra un "prima" e un "dopo", tra una fase con più misure alternative – gestite bene – e un successivo restringimento.

L'area penale esterna aveva quasi gli stessi numeri e si gestiva un numero di persone, non mi ricordo quante erano, mi pare 30 mila, senza che succedessero cose gravissime e la gente viveva in una situazione di diffusione del territorio, di integrazione e così via che oggi invece è stata distrutta. Perché con la Cirielli, eccetera, sono stati messi tutta una serie di paletti che hanno praticamente impedito, cioè hanno ridotto, la possibilità di accesso dall'esterno [alle misure alternative], direttamente dalla libertà, a tutta una serie di persone. E quindi hanno ingrossato ancora di più il carcere. (AS2)

Questa lettura viene confermata dalle analisi dei testimoni privilegiati, come emerge ad esempio dal brano che segue.

Sono ostacoli di natura giuridica, che a un certo punto di un certo percorso possono apparire del tutto irrazionali, sono del tutto irrazionali. È stata la Cirielli che ha distrutto tutto. [TP1]

Gli assistenti sociali, nel lavoro all'interno degli istituti penitenziari raccolgono e riportano testimonianze dirette di come il precludere l'accesso alle misure alternative per i recidivi, spesso condannati con pene notevoli per reati di modesta entità, porti ad un utilizzo maggiore del carcere. L'episodio raccontato nel brano seguente è particolarmente rappresentativo al riguardo.

Ti faccio un esempio, che è una cosa straziante ... uno detenuto a [...] che sta subendo una condanna per furto di 9 mesi, insieme alla propria moglie, per furto di bustine di zafferano ... una manciata ... era recidivo perché aveva avuto una condanna per furto in un supermercato, di un profumo ... 9 mesi di galera gli hanno dato! Queste cose anni fa non mi succedevano, succedevano più raramente. (AS42)

Sulla "svolta restrittiva", di cui la "ex-Cirielli" è un esempio molto evidente, emerge da parte degli assistenti sociali la presa d'atto di una situazione.

Sulla ex-Cirielli ... quelle son cose su cui a gruppi se ne poteva parlare, però erano cose che arrivavano e si diceva "Ok, adesso dobbiamo cominciare a fare i conti su questo". (AS10)

Secondo me c'è poca elaborazione critica, è limitata ad alcune persone più sagge. Ed anche tra queste non c'è ... una forza per cercare di produrre dei cambiamenti. (AS42)

Non vi è enfasi su prese di posizione come gruppo professionale, sulla filosofia e i contenuti di questa legge, che pure ha inciso profondamente sul settore penitenziario, come sottolineato dai testimoni privilegiati e da ricerche specifiche che mettono in relazione l'aumento della penalità con la legge stessa (Fossa, Gatti, 2011).

Individualmente vi sono riflessioni, che evidenziano anche dilemmi e vissuti ambivalenti. Nei brani che seguono, tratti dalla stessa intervista, si evince ad esempio la considerazione sul mutamento di un meccanismo, cioè quello della concessione delle misure alternative al carcere. Il meccanismo precedente alla "ex-Cirielli" prevedeva meno ostacoli (non c'erano preclusioni per i "recidivi reiterati"), che per un verso dava maggiori opportunità a tutti.

Prima c'era un meccanismo di concedere l'affidamento quasi a tutti, favoriva, ma favoriva tutti, anche i più deboli. Con i restringimenti vari, della ex-Cirielli, eccetera, questo è cambiato. (AS38)

D'altro canto, però, si è d'accordo con la necessità di porre dei limiti per chi è

recidivo, quindi per restringere la possibilità di percorsi alternativi al carcere.

Anche sulla diminuzione dell'accesso alle misure alternative, da un certo punto di vista sono d'accordo. Non puoi dare quattro volte l'affidamento, a uno che per tre volte ha avuto già una chance. Quindi alcuni provvedimenti tutto sommato li condivido. Cioè tutto l'automatismo di accesso alle misure alternative non andava bene. (AS38)

C'è dunque una parte degli assistenti sociali intervistati, minoritaria, che ritiene necessario puntare a percorsi interni al carcere quando si sono utilizzate ripetutamente misure alternative. Questo intervistato, ad esempio, esprime alcune considerazioni riferendosi ad una norma - già esistente prima della "ex-Cirielli" - relativa ai condannati tossicodipendenti, per i quali l'affidamento "terapeutico" (art. 94 testo unico n. 309/1990) non può essere concesso più di due volte.

La legge poi all'articolo 94 permette la concessione dell'affidamento solo due volte, ecco su quello sono d'accordo, sono d'accordo perché la possibilità te la danno una volta, te la danno una seconda, magari anche una terza agli arresti domiciliari, o con altre misure ... nel momento in cui rientri probabilmente qualcosa non è andato, qualcosa non l'hai fatta come dovevi, quindi adesso un po' di riabilitazione all'interno del carcere la fai, poi o si provvede in un altro modo, ma devi far vedere che veramente vuoi cambiare, oppure aspetti il fine pena. (AS32)

A fronte di atteggiamenti più "prudenti", sono ampiamente diffuse idee che sostengono un maggiore investimento sulle misure alternative - in particolare dell'affidamento in prova al servizio sociale - e sottolineature sul buon funzionamento delle stesse.

Io sarei per un ampliamento, anche delle misure, tenterei anche di "bypassare" determinati passaggi certe volte ... qualora fosse possibile sarei per una facilitazione all'ammissione alle misure, nel senso ... se arrivi al limite dei tre anni di pena, ci dovrebbe essere quasi un automatismo, se ci sono dei presupposti. [...] Occorrerebbe cambiare anche qualcosa, rendere più fruibile, rendere fruibile e automatiche le misure alternative, allunghiamo anche i limiti di pena dell'affidamento, se siamo a tre anni portiamoli quattro, troviamo escamotage di questo tipo. (AS22)

Sulle misure alternative ... c'è meno recidiva rispetto a chi fa la pena in carcere. Per me ... la maggior parte di quelli che stanno dentro dovrebbe stare in misura alternativa. (AS42)

Con dei cambiamenti ciclici, dovuti a cambiamenti legislativi, però bene o male le misure alternative, se vediamo le statistiche, ci sono sempre state con delle percentuali di recidive, lo sappiamo, basse. E quindi all'interno di queste misure alternative il servizio sociale in tanti casi ha fatto un ottimo lavoro, di percorsi di reinserimento, di aiuto. (AS13)

In 10 anni credo di aver avuto meno di 5 situazioni in cui ... il ritorno è stata una conferma che questo bilancio è stato positivo. (AS14)

Io ti posso dire che in 10 anni che sono qui ne ho viste centinaia di persone, per quello che mi risulta nell'arco dei 10 anni, forse due o tre sono tornati in carcere dopo l'affidamento. (AS23)

Tra gli assistenti sociali intervistati sono prevalenti analisi che, rimarcando i buoni risultati dimostrati dalle misure alternative, ne riconoscono l'importanza dei contenuti risocializzanti e la necessità di un impegno del servizio sociale non limitato al mero adempimento di un compito. Viene rimarcata la necessità di mantenere connotazioni di servizio sociale significative, che diano alle alternative al carcere non solo funzioni di controllo formale, ma anche di attività concrete finalizzate all'aiuto, al supporto ad un progetto sull'esterno. Questo è emerso, fra l'altro, nelle considerazioni fatte dagli assistenti sociali sulla legge n. 199/2010 (c.d. "Alfano") che introduce una particolare forma di esecuzione della pena presso il domicilio per condanne brevi. Nato per correggere la "ex-Cirielli", di questo provvedimento si è criticato l'aspetto burocratico del cosiddetto "accertamento di domicilio", da parte dell'assistente sociale; ma si è comunque dato un contenuto professionale alla propria attività.

Dobbiamo fare un verbale, [...] con l'accettazione ad accogliere la persona ... un po' da pubblici ufficiali. Ma potrebbe farlo anche un vigile [...]. E noi dobbiamo scrivere un verbale, su un prestampato. In cui si dice che l'abitazione è idonea o non idonea. Per me la professionalità è tutta un'altra cosa! Per me si deve fare un progetto di reinserimento, che non richiede solo il luogo fisico dove la persona deve andare a dormire. (AS42)

Noi come comunità professionale abbiamo scritto, anche sulla 199, all'Ordine, su questo "accertamento di domicilio" che non ha una connotazione di servizio sociale, professionale, assolutamente. E però tu come assistente sociale quando fai l'accertamento di domicilio non fai l'accertamento di domicilio, fai l'assistente sociale,

vedi altro e scopri anche situazioni diverse. E quindi non è più quel lavoro a cottimo, ne arrivano 15 e in 2 giorni li devi fare. Cioè non è questo. Per cui se trovi delle situazioni di disagio psichico, piuttosto che di deprivazione, con case sgarrupatissime in cui l'igiene non c'è, o di minori che non hanno neanche il latte, cosa fai? Fai l'accertamento di domicilio? Ti attivi a questo punto. E alla fine ci metti la qualità in questo mestiere, non ti puoi dimenticare di essere un assistente sociale. (AS23).

3.2 Magistratura di sorveglianza e cultura del controllo

Nel delineare l'attuale situazione delle alternative al carcere, gli intervistati fanno frequenti riferimenti alla magistratura di sorveglianza. È prevalente la rappresentazione di una crescita di competenze e di autonomia nell'interazione tra professioni di aiuto, assistenti sociali in particolare, e magistrati. Peraltro, sono diffusamente esplicitati nelle interviste alcuni nodi critici dell'operato dei magistrati stessi, in particolare sulle decisioni relative all'ammissione dei condannati ai benefici di legge. A parte l'importante problema dell'elevato carico di lavoro della magistratura di sorveglianza, che pure viene colto come elemento rilevante, che incide su tali decisioni,

hanno una mole di lavoro questi magistrati, tale per cui loro si attengono strettamente all'atto giuridico, alla documentazione (AS34),

gli intervistati si soffermano prevalentemente sugli atteggiamenti dei magistrati stessi.

Ad eccezione degli intervistati che lavorano in Liguria, che rilevano tutti una particolare attenzione dei magistrati di sorveglianza alla possibilità di concedere misure alternative, pur in presenza di una legislazione più restrittiva, i professionisti che operano sul campo rappresentano la magistratura come un'istituzione che nel tempo si è irrigidita sulla concessione delle misure alternative alla detenzione e nell'applicazione delle stesse.

Questa diffusa idea generale, che però non ha coinvolto la nostra magistratura [si riferisce a quella della Liguria], so che altre magistrature invece sono diventate molto più rigide negli ultimi anni. (AS13)

Qui si lavora per la repressione ... come dire, ti alieno, cerco di limitare la tua libertà, in modo che tu mi dia sicurezza a me, a me che faccio il magistrato. (AS23)

Per esempio l'affidamento provvisorio, che è stato introdotto con una modifica della 309 [il testo unico n. 309/1990], inizialmente veniva dato abbastanza, adesso non più

... perché secondo me ci sono stati insuccessi e poi perché c'è questa paura di mettere fuori le persone, sostanzialmente, che è dei magistrati, perché è un'assunzione individuale di responsabilità. (AS34)

In tale irrigidimento vi è stata anche, a giudizio della gran parte degli intervistati, un'influenza dell'opinione pubblica.

Questa famosa opinione pubblica richiede maggiore sicurezza e quindi questa idea ha fatto sì che i tribunali adottassero una rigidità maggiore nella concessione delle misure alternative, perché si è detto che le misure alternative ... la certezza della pena ... tutte queste cose, si è cavalcata molto questa ... questa onda. (AS13)

Io penso che l'opinione pubblica abbia avuto una grande forza su questo e l'abbia soprattutto, indirettamente, sui magistrati, che sono coloro che dispongono in ultimo, in primis, della libertà del recluso. Per cui sono sempre più resistenti nell'offrire qualsiasi forma di ... sperimentazione all'esterno. (PS20)

Si vede che comunque anche i magistrati, con tutto questo clima, così, di terrore, non è che se la sentono tanto di dare le misure alternative quando non sono più che sicuri. E quindi continuano a tenerli in carcere il più possibile. (AS21)

Da parte di chi decide sulla concessione di alternative al carcere vi è spesso il privilegiare elementi di controllo formale piuttosto che progettuali, di investimento sull'esterno; questo avviene soprattutto in presenza di condizioni di svantaggio sociale.

Nel sistema penale l'orientamento della magistratura è quello di chiudere sempre di più sulle misure alternative, di dare sempre meno possibilità sull'esterno, soprattutto rispetto a certe tipologie di utenti, quindi, ad esempio per gli extracomunitari ... porte chiuse. (ED18)

O la situazione dev'essere liscia liscia liscia ... prima carcerazione, persona molto giovane, reato non particolarmente efferato, tutti questi elementi, oppure non ci sono possibilità "di urgenza" di uscire [si riferisce a persone condannate con problemi di tossicodipendenza]. (AS34).

Se non hai un domicilio la misura alternativa te la scordi, mentre prima magari nella casa-famiglia te la davano. Rispetto a 15 anni fa, già dalla libertà danno un po' meno alternative, se sei già dentro te la scordi. (AS38)

La maggior parte dei professionisti intervistati non legge in modo acritico tali atteggiamenti, ma, nel rispetto dell'operato e del ruolo della magistratura, esprime osservazioni ed anche interrogativi.

Spesso quelle che sono le proposte, delle ipotesi di trattamento nostre per far sperimentare nel tessuto sociale, muoiono lì [...] perché la magistratura di sorveglianza spesso è un po' rigida, un po' chiusa, un po' restia. Evidentemente la loro politica è così, non posso entrare nei ruoli che non mi competono, però se sono previsti dalla legge determinati benefici, determinate misure per sperimentare le persone, perché non provare? (PS33)

Gli assistenti sociali, in particolare, leggono gli atteggiamenti della magistratura con preoccupazione, prendendo atto della complessità dei fenomeni sociali con cui essa oggi si confronta. Nelle interviste agli assistenti sociali più anziani emerge, rispetto al passato, una maggiore prudenza di tale organo.

Vent'anni fa, all'inizio della mia esperienza, [i magistrati] erano più coraggiosi, sì. [...] C'era della gente che aveva il coraggio di prendere delle decisioni, oggi io li vedo che hanno paura di prendere anche delle decisioni piccole, anche su delle cose su cui dici "questo potrebbe anche farlo, ti prendi una responsabilità tu", invece hanno più paura. Forse c'è questo controllo, della stampa, per cui se uno fa una cosa viene subito, a grandi titoli ... "è uscito dal carcere", subito! ... allora questi si sentono responsabili di questa decisione, additati subito, e quindi non hanno il coraggio. (AS21)

Ci sono condizionamenti, in parte dovuti al fatto che "la magistratura di sorveglianza non è scevra dai pregiudizi culturali che caratterizzano le rappresentazioni di senso comune su alcuni fenomeni sociali" (Torrente, 2010, p. 236). L'esempio più eclatante, in proposito, è quello di una presunta minore affidabilità dello straniero senza permesso di soggiorno, che infatti normalmente non accede a misure alternative al carcere. D'altro canto, vi è un inasprimento dovuto alle restrizioni normative, che in alcuni casi non danno alla magistratura di sorveglianza alcun margine di discrezionalità nelle decisioni (come nel caso dei "recidivi reiterati").

Tante volte i giudici, almeno i nostri [si riferisce a quelli della Liguria] che sono molto aperti, si sono trovati nella ... impossibilità oggettiva a concedere alternative anche se le condizioni sarebbero state positive o comunque avrebbero provato a concedere. (AS13)

Occorre poi aggiungere che vi sono differenze di posizioni e di orientamenti tra i magistrati di sorveglianza, che si registrano ad esempio all'interno della stessa regione. Bisogna cioè considerare come il loro agire, nelle diverse realtà prese in considerazione, "non possa essere considerato come un monolite che opera in maniera compatta seguendo delle azioni preordinate" (Ibidem, p. 212). La testimonianza che segue esemplifica tali elementi di differenziazione.

Parlando della regione [...], c'è molta differenza tra la magistratura di [...] e quella di [...]. Sono proprio due mondi diversi. Nell'applicazione delle stesse leggi. Quella di [...] è molto molto meno liberale rispetto a quella di [...], io ho questa sensazione. Io adesso non so dire se è una questione di ideologia politica da parte di certa magistratura o semplicemente che la magistratura, quella di [...], è consapevole del fatto che gli istituti di [...] straripano di detenuti, quindi comunque devono cercare un modo per non farli entrare o per farli uscire al più presto. Il Tribunale di sorveglianza di [...] e in particolare ALCUNI magistrati di sorveglianza, dello stesso tribunale, sono più rigidi, anche nelle prescrizioni che danno a chi è in misura alternativa. (AS24)

In sintesi si può affermare come oggi, pur tra differenze delle realtà territoriali e degli orientamenti dei singoli, vi sono fattori storico-culturali che hanno un ruolo importante per la magistratura. Essa è chiamata a decidere nell'ambito di una cultura che è punitiva, verosimilmente più che in periodi passati; si trova quindi a dover applicare norme più rigide, che lasciano meno spazio all'interpretazione. Come rilevano soprattutto i testimoni privilegiati, la stagione storica attuale, nella quale opera la magistratura – più giovane anche anagraficamente - non è quella della legge del 1975 e della "Gozzini" del 1986.

[I magistrati di oggi] sono una generazione diversa, con strumenti culturali diversi [...] persone che arrivano alla professione avendo 30 anni di meno di chi ha vissuto certe stagioni ... inevitabilmente non le colgono fino in fondo [queste stagioni]. (TP6)

In questa situazione il modo di agire, di procedere, da parte della magistratura, è mutato e i professionisti dell'aiuto si adeguano al cambiamento. Ciò emerge dalle interviste ad assistenti sociali, psicologi, educatori, e trova conferme nelle analisi degli studiosi. Nel brano seguente un testimone privilegiato porta ad esempio l'importanza del contatto diretto tra magistrato e detenuti, che nel tempo si è ridimensionata.

Beh, la politica dei magistrati, degli Uffici di Sorveglianza indubbiamente è cambiata nel tempo. Ci sono testi di un magistrato di sorveglianza, di oltre 20 anni fa che dice ai

suoi colleghi: "noi dobbiamo avere contatti, non dobbiamo perdere contatti, col detenuto". E già all'epoca era una battaglia un po' di retroguardia questo pensiero ... oggi non è neanche più retroguardia, non se ne parla più. E gli operatori del trattamento ... sostanzialmente la subiscono questa cosa qui. (TP7)

3.3 Conclusioni su cultura del controllo e reazioni alle istanze punitive da parte degli assistenti sociali

Alla luce di quanto detto finora, si possono trarre le seguenti conclusioni, con riferimento specifico al servizio sociale che opera nel settore penitenziario.

Gli assistenti sociali si trovano indubbiamente ad operare in un sistema in cui vi è un orientamento a privilegiare il controllo contenitivo rispetto a progetti di inclusione, nei confronti di persone che hanno commesso reati. Ciò è emerso dalle rappresentazioni sull'attuale fase storica, politica e culturale, dall'applicazione della normativa che restringe l'accesso ai benefici dell'Ordinamento Penitenziario, dalla presa d'atto che per una quota consistente delle persone detenute non è possibile prevedere investimenti sull'esterno in percorsi di reinserimento sociale. Ciononostante si può affermare che tra gli intervistati non vi è interiorizzazione di una cultura del controllo punitiva, finalizzata al solo contenimento all'interno di istituzioni chiuse. Questo emerge da una serie di indicatori tratti dall'analisi delle interviste:

- la prevalenza, tra gli assistenti sociali, di posizioni che criticano alcune scelte politiche, come quella in materia di immigrazione, viste come strumentalizzazioni di problemi sociali; scelte che di fatto delegano in buona parte al carcere la gestione di una quota del disagio sociale;
- una diffusa e prevalente rappresentazione positiva delle misure alternative al carcere, soprattutto dell'affidamento in prova al servizio sociale, vista come risorsa su cui i professionisti investono notevolmente e che ha avuto buoni risultati;
- l'effettivo intervento, con contenuti di aiuto e di supporto alle persone, a fronte di richieste di controlli di natura solo formale (come nel caso dell'"accertamento di domicilio" della legge n. 199/2010);
- l'attenzione ai rischi di condizionamenti, nell'agire quotidiano, dell'attuale fase storico-culturale, colti ad esempio nelle rappresentazioni degli atteggiamenti della magistratura.

Con riferimento alla domanda di ricerca ripresa da Garland (2004) (v. cap. 2.5), si può quindi affermare che il sostegno all'ideale riabilitativo e al *penal-welfare system* è ancora presente tra gli assistenti sociali intervistati. L'impegno per tale ideale non è stato annullato; l'orientamento di questi professionisti per risposte punitive appare nettamente minoritario, comunque scarsamente considerato rispetto al mandato istituzionale e professionale del servizio sociale.

Le deboli azioni collettive degli assistenti sociali, rispetto alle scelte che privilegiano la risposta penale al disagio sociale, non sembrano da ricondurre in modo preponderante ad un mutamento della cultura degli operatori. Emerge, piuttosto, che il regime attuale di politiche sociali più direttamente legate al settore penitenziario è poco in sintonia con il servizio sociale e con il suo mandato; un fattore, questo, che nella prospettiva di McDonald et al. (2003) crea difficoltà alla professione ed al suo impegno come gruppo.

Nel prossimo capitolo ci concentreremo proprio sulle tematiche inerenti il disagio del servizio sociale sulle risorse da esso spendibili nel settore penitenziario.

Capitolo 8.

IL DISAGIO E LE RISORSE DEL SERVIZIO SOCIALE NEL SETTORE PENITENZIARIO

1. Elementi di disagio del servizio sociale nel settore penitenziario

Il presente capitolo, che conclude la comunicazione dei risultati, affronta il terzo degli interrogativi di ricerca specificati nell'inquadramento teorico (cfr. cap. 2.5). Ricordiamo, in proposito, che ci si è domandati se esiste per il servizio sociale una condizione di disagio - evidenziata in letteratura con riferimento alle professioni di aiuto del settore penitenziario (Pepino, in Ciardiello, 2004) - dovuta alla percezione di lavorare per una "macchina" istituzionale con una funzione sociale poco condivisa dagli assistenti sociali stessi.

Alcuni risultati presentati nei due capitoli precedenti hanno già messo in luce elementi che indicano una mancanza di condivisione, da parte degli intervistati, di alcune scelte effettuate ai livelli decisionali superiori nel settore penitenziario. In particolare, come evidenziato nel capitolo 6, si registra uno scarso investimento progettuale, a livello politico nazionale, sul collegamento tra le politiche sociali e quelle del settore penitenziario. Ciò è sentito dagli assistenti sociali come una carenza. Si è visto inoltre, nel capitolo 7, come vi sia una scarsa sintonia tra le politiche attuali che incidono nel settore penitenziario e il mandato professionale del servizio sociale. Una scarsa sintonia soprattutto su quelle scelte che hanno privilegiato un controllo coercitivo (ad esempio in tema di immigrazione).

Questi aspetti spiegano la percezione di una certa distanza tra la professione e il livello centrale dell'istituzione per la quale si lavora, espressa non solo dagli assistenti sociali che operano alle dipendenze del Ministero della Giustizia. Il livello centrale è descritto da una parte degli intervistati come poco interessato ai problemi di cui si occupa quotidianamente il servizio sociale.

Ci sono altri interessi secondo me. Stiamo andando sempre più in basso [...]. Oggi si punta su altre cose, la politica, il governo punta su altre cose è certo poco interessato al reinserimento. (AS31)

L'istituzione non incide concretamente sui problemi di cui mi occupo, sullo svantaggio sociale ... non gliene importa niente. Secondo me non gliene importa niente. Nel senso che ti butta lì "vai, fai ...". (AS10)

Più ci si allontana dall'ufficio [intende verso i livelli superiori dell'organizzazione] più secondo me noi siamo percepiti come estranei, comunque abbiamo la sensazione di essere percepiti un po' come estranei all'Amministrazione penitenziaria complessiva. (AS11)

Vengono così espressi dei vissuti rivelatori di una gestione del servizio sociale "che ha generato nell'animo degli operatori sociali uno stato di alienazione e di disagio per cui essi non riconoscono i servizi come il prodotto del loro lavoro cognitivo" (Certomà, 2010, p. 31). C'è una distanza, relativa alle scelte politiche, di governo del settore penitenziario, che va collegata a due aspetti che incidono fortemente sulle organizzazioni in cui opera il servizio sociale:

- il primo riguarda specificamente l'Amministrazione penitenziaria e, al suo interno, il ruolo del personale di polizia;
- il secondo, più generale, è inerente al ruolo dei livelli dirigenziali e alle rappresentazioni degli stessi da parte degli assistenti sociali.

Con riferimento al primo punto, diversi intervistati sottolineano la presenza di "due anime" nell'Amministrazione penitenziaria.

È un'Amministrazione con due anime, estremamente "faticose" ... la presenza di un cospicuo contingente di Polizia penitenziaria, che comunque è il fulcro, che è diverso dal personale civile. [...] Questa situazione determina una fatica ulteriore ad entrare nel processo della pubblica amministrazione rinnovata (ED15).

C'è una diversità tra personale di polizia e professionisti dell'aiuto. Tra questi ultimi, gli assistenti sociali si differenziano ulteriormente, anche perché non integrati nelle strutture carcerarie. Essi si recano negli istituti per svolgere le attività previste dal mandato istituzionale, tra le quali rientrano anche quelle in collaborazione con la Polizia penitenziaria³⁷, ma gli uffici in cui operano (gli UEPE) si trovano in "locali distinti dagli istituti" (art. 118 d.p.r. n. 230/2000). La normativa, fin dalla sua emanazione, ha concepito gli UEPE (prima CSSA) come strutture esterne al carcere. Quest'ultimo è una parte dell'istituzione di appartenenza (il Ministero della Giustizia, l'Amministrazione

³⁷ Ricordiamo, in proposito, che l'assistente sociale è inserito nel Gruppo di osservazione e trattamento (GOT), previsto dalla normativa penitenziaria. Ad esso partecipano inoltre, di norma: il direttore dell'istituto, l'educatore, l'esperto ex art. 80 legge n. 354/1975 (psicologo, criminologo, etc.), la polizia penitenziaria. Collaborano poi alle attività di osservazione e trattamento il sanitario, i volontari, il cappellano, gli insegnanti (cfr. art. 80 o.p.; artt. 28 e 29 d.p.r. n. 230/2000).

penitenziaria), ma è anche uno dei luoghi del territorio in cui si lavora, ci si reca per le attività di collaborazione previste dal mandato istituzionale (v. cap. 4).

Vi è pertanto una distanza, da una delle due anime del settore penitenziario, che è anche fisica: il servizio sociale non è integrato negli organici degli istituti penitenziari, luoghi in cui la Polizia penitenziaria opera ed è numericamente prevalente. In proposito va rimarcato un dato di fatto specifico del settore penitenziario e dell'Italia in particolare: il rafforzamento, nel lungo periodo, del potere attribuito alle funzioni di controllo della Polizia penitenziaria. Questo ha assunto in Italia un peso maggiore rispetto ad altri paesi europei, che hanno messo in atto scelte politiche diverse. In Francia, ad esempio, all'inizio degli anni 2000 si registra la presenza, ogni 100 detenuti, di 40 agenti di custodia e 4 operatori fra assistenti sociali ed educatori; in Italia, nel medesimo periodo considerato e sempre per 100 detenuti, il numero degli agenti di Polizia penitenziaria sale ad 80, mentre le professioni di aiuto contano solo 2 unità (Concato, 2002). Nel nostro paese, a fronte della maggiore penalità e del conseguente aumento del numero dei detenuti,

l'unica risposta è sempre stata l'aumento del contingente della Polizia penitenziaria. Aumentano i detenuti aumenta la Polizia penitenziaria. Tra l'altro la nostra nazione è l'unica che ha un rapporto sproporzionato tra popolazione detenuta e Polizia penitenziaria, nel senso che in nessuna regione, nessuna nazione europea c'è questo rapporto. Fra l'altro la Spagna, che ho visitato per lavoro, ha una percentuale completamente diversa, un carcere equivalente a San Vittore, a Madrid, ha 50, tra l'altro non poliziotti, ma *vigilantes*, quindi civili. Quindi investono su un'altra politica, diversa. (ED15)

Il corpo di Polizia penitenziaria ... si sa che rispetto alla media europea è nettamente maggiore. Anche se sembra una professionalità carente ... però l'investimento è stato sulla sicurezza più che sulle professioni del trattamento. [...] La Polizia penitenziaria ha acquisito maggiore potere quando sono entrati i sindacati, dopo la smilitarizzazione. Questo sembrava un fatto positivo, in realtà ha complicato, ogni rivendicazione è diventata un ricatto. Se non c'è una direzione un po' assertiva ... sono loro che comandano in carcere. (ED40)

Lo scenario attuale vede quindi una Polizia penitenziaria rafforzata, soprattutto dopo la smilitarizzazione, avvenuta nel 1990, con l'acquisizione di maggiore potere all'interno degli istituti penitenziari, anche nei confronti dei direttori degli stessi (che non

appartengono alle forze di polizia); a tal punto che, secondo questo testimone privilegiato,

la Polizia penitenziaria ha preso il sopravvento su tutti. Oggi la Polizia penitenziaria potrebbe scommettere anche di dirigere un carcere, di fare l'osservazione e trattamento in proprio ... si può anche candidare a fare questo. (TP1)

Ad oggi, tuttavia, tale scenario non sarebbe compatibile con le direttive europee, come ricorda quest'altro testimone privilegiato, in riferimento alla proposta di istituzione dei ruoli tecnici della Polizia penitenziaria (v. cap. 7.2.3).

L'istituzione dei ruoli tecnici della Polizia penitenziaria, cioè tutti accorpate dentro la Polizia penitenziaria. Allora io potrei dire sommamente una cosa. La regola 76 delle regole europee penitenziarie dice che la gestione del carcere non può essere data a un Corpo di polizia. (TP7)

I mutamenti che riguardano il personale di custodia, di polizia, si riflettono sul lavoro svolto dal servizio sociale all'interno degli istituti. In anni recenti, inoltre, vi sono state proposte di inserire personale di Polizia penitenziaria negli UEPE, con funzioni di controllo nella gestione delle misure alternative³⁸. Sebbene tali proposte ad oggi non abbiano avuto seguito, esse rientrano comunque nel quadro di un complessivo rafforzamento della Polizia penitenziaria, che ha determinato problemi inerenti il peso della figura dell'assistente sociale nel settore penitenziario e il senso delle funzioni e delle attività da questa svolte. In un settore, che viene rappresentato come nettamente "carcerocentrico",

hanno dato più valore a quelle che possono essere le professioni che all'interno del carcere esercitano dei ruoli di controllo. Mentre invece il settore del sociale è stato completamente svalorizzato, tanto che, insomma, progressivamente, con l'andare del tempo abbiamo pensato che forse non interessava neanche più. (AS21)

Basta che si domandi a un operatore del comparto ministeri [nel quale rientrano anche gli assistenti sociali] che percezione ha rispetto al percorso della Polizia

³⁸ Nel periodo 2006-2007 furono elaborate diverse bozze di decreto interministeriale che prevedevano, fra le altre cose, il potenziamento di attività di controllo (verifiche) sulle misure alternative e l'integrazione operativa negli UEPE fra personale di polizia e personale di servizio sociale. A tali proposte vi furono opposizioni da parte delle rappresentanze professionali degli assistenti sociali, anche con documenti ufficiali dell'Ordine nazionale. Posizioni critiche vennero espresse anche da alcune parti sindacali e da esperti del settore, come l'ex magistrato di sorveglianza ed ex capo del DAP Margara.

penitenziaria, lui ti risponde che noi siamo scesi e loro sono saliti. Quindi ci vuole un riequilibrio, perché è forte la percezione di non essere trattati alla pari degli altri. Questo secondo me è importante, perché di fatto è percepito come una condizione di ... di forte disagio. (AS27)

Il secondo aspetto, da mettere in evidenza in questa parte, riguarda le rappresentazioni del rapporto tra i livelli dirigenziali dell'Amministrazione penitenziaria e gli assistenti sociali che operano sul campo. È diffusamente rilevata una mancanza di conoscenza e di concretezza da parte dei livelli apicali, che in alcuni casi particolari è descritta come incompetenza, dovuta anche alla mancanza di formazione. Elementi, anche questi, che segnano una distanza.

Quanto più in alto vai, tanto meno concretezza mi pare di leggere. Quanto più vicino al vertice vai, tanto meno si è consapevoli dei problemi REALI, delle persone, dall'utenza alla gente che lavora in questa Amministrazione. [...] Ci sono anche buone idee che partono da Roma, dal Dipartimento. Quello che mi sembra è che si manchi di concretezza. (AS24)

Il Ministero (...) non credo che sia all'altezza della situazione. Siamo di fronte a delle persone che non hanno competenza per capire delle cose, parlo dei livelli dirigenziali, ministeriali, per quello che abbiamo visto. [...] Come possiamo pensare che quelle persone possano essere in grado di pensare a delle cose, che possono avere una ricaduta positiva? (AS21)

Le prospettive future che vedo non sono molto rosee. Soprattutto per la generazione dei dirigenti che abbiamo al momento attuale, che non ... non è forse ancora stata formata a certe cose. (AS41)

Gli esempi di distanza tra livelli dirigenziali e assistenti sociali sono relativi soprattutto alla gestione delle attività ordinarie degli assistenti sociali. Diversi intervistati spiegano ad esempio la difficoltà di fare fronte alle richieste della dirigenza, per carenze oggettive di personale. Tale aspetto non riguarda solo gli assistenti sociali che operano nel Ministero della Giustizia. I brani che seguono si riferiscono, rispettivamente, ad un UEPE e ad un SERT.

Non è un male di questo Ministero, è un male di tutti i ministeri, della pubblica amministrazione, il non rendersi conto che da parte dei dirigenti si sta chiedendo alle persone di fare di tutto, di più, meglio, più velocemente e anche quello che

dovrebbero fare le altre persone che in questo momento non ci sono, SENZA strumenti, mezzi e risorse. Però vuoi il risultato. Questo è il problema di fondo. (AS24)

L'istituzione lavora in modo schizofrenico, nel senso che da un lato dice delle cose perché magari ci crede ... accompagnamento, sostegno, reinserimento ... dall'altro fa delle cose che impediscono questo. (...) il nostro primario sostiene che bisogna tener aperto sempre, eccetera, poi però noi non abbiamo personale! (AS34)

La presenza dei fattori di disagio rilevata nella ricerca empirica, a nostro avviso, va collocata in un quadro di analisi complessivo sul servizio sociale penitenziario, che tenga conto di ulteriori caratteristiche della professione, emerse dalle rappresentazioni degli intervistati.

2. L'investimento nel lavoro sul territorio: una risorsa spendibile dal servizio sociale nell'ambito del welfare locale

2.1 Premessa

Si può affermare, per sintetizzare quanto detto finora, che la ricerca sul campo ha mostrato una distanza tra scelte politiche direttamente collegate al settore penitenziario e mandato del servizio sociale. In questo quadro generale, l'implementazione delle politiche nel settore penitenziario è affidata ad organizzazioni che non investono prioritariamente nel servizio sociale e privilegiano altre scelte, come quella di aumentare il personale di polizia; in tali organizzazioni – non solo in quella dell'Amministrazione penitenziaria – il ruolo dei dirigenti viene individuato come un aspetto problematico.

A fronte di questi elementi, che costituiscono fattori di disagio, sono emerse nella ricerca delle peculiarità del servizio sociale, che abbiamo individuato come risorse spendibili.

Un primo dato, già visto, ma che qui va rimarcato, è la presenza diffusa - nelle interviste agli assistenti sociali - di considerazioni ed analisi su scelte di natura politica, fatte negli ambiti che riguardano direttamente il loro lavoro. Una significativa attenzione si registra non solo sulle scelte inerenti al controllo penale (in particolare sulla legislazione che ha modificato l'Ordinamento Penitenziario), ma anche su vari ambiti delle politiche sociali. Di queste ultime si descrivono alcune tendenze a livello nazionale, ma soprattutto le peculiarità a livello locale, regionale in particolare. C'è dunque una conoscenza, in parte anche una riflessione, che costituisce un "filo" che lega il servizio sociale alle politiche

sociali. È, tuttavia, una riflessione che ha un carattere prevalentemente individuale e che non implica azioni tese ad orientare le politiche sociali. Prevale nettamente invece, nell'attività quotidiana dell'assistente sociale, un impegno nel lavoro con il singolo utente. Questo è in linea con quanto emerge in letteratura, non solo sul servizio sociale penitenziario, ma sulle caratteristiche che la professione, nel suo complesso, ha assunto oggi in Italia (Campanini, 2009(1),(2)).

Sebbene il servizio sociale, anche nel settore penitenziario, non si faccia portatore di una *policy practice*, di azioni che incidano sui livelli decisionali, esso tuttavia si connota come parte del welfare locale, all'interno del quale svolge ruoli propri. Tutti gli assistenti sociali che operano sul campo, infatti, rappresentano il loro lavoro all'interno di un contesto territoriale in cui interagiscono servizi pubblici, soggetti del privato sociale, enti privati, volontariato. Con essi ci si interfaccia costantemente.

Nelle realtà prese in considerazione, il servizio sociale del settore penitenziario non ignora le politiche sociali. Esso non è insensibile a programmi di riforma e di "miglioramento sociale", non privilegia al posto di questi ultimi lo sviluppo di tecniche a carattere psicoterapeutico, come invece è avvenuto storicamente nel contesto anglosassone (Pearson, cit. in Garland, 1985). Si può quindi affermare che la nostra ricerca, pur riscontrando la prevalenza del lavoro dell'assistente sociale nella dimensione individuale (del lavoro sul caso) rispetto a quella di *community care* (Campanini, 2009(2)), non configura un servizio sociale confinato in un rapporto con la persona-utente a carattere terapeutico, poco aperto all'esterno. Ciò emerge soprattutto attraverso le rappresentazioni del territorio come elemento caratterizzante il servizio sociale: tutti gli assistenti sociali riconoscono in esso un ruolo fondamentale, nelle diverse attività professionali svolte come attori all'interno di un sistema di servizi.

2.2 Assistenti sociali e impegno sul territorio

Il ruolo del territorio si riscontra nelle rappresentazioni che gli assistenti sociali fanno delle loro attività professionali. Parte di esse è dedicata ad un lavoro *su/* territorio, con investimento di tempo e risorse professionali, legato ai percorsi alternativi al carcere delle persone che si hanno in carico. Grazie al lavoro di rete e in rete, alla collaborazione interprofessionale - punto di forza della metodologia del servizio sociale (v. cap. 7.2.2.) - l'assistente sociale costruisce rapporti nell'ambiente in cui le persone vivono. Ciò avviene in particolare attraverso il lavoro sul caso.

Il territorio è importantissimo. Quando io ritengo che sia importante fare una cosa sul territorio, la faccio. [...] Dal territorio tu apprendi un sacco di cose, perché ti confronti ... io per territorio intendo proprio dove si svolge la misura alternativa. Quindi i contatti con quello che è l'ambiente dove la persona vive, se è conosciuto da questo piuttosto che da quell'altro servizio. È estremamente importante. Cogli degli aspetti che non riesci a cogliere solo se stai chiuso nell'ufficio. Sono proprio convinta di questa cosa, non può esserci il lavoro dell'assistente sociale senza il contatto col territorio, cogli altri servizi, attraverso la conoscenza proprio del quartiere dove la persona vive. (AS26)

Il territorio assume un ruolo chiave nell'ambito della prospettiva bifocale persona-ambiente (Ferrario, 1996), che viene riconosciuto da tutti gli intervistati. Esso inoltre consente la lettura dei bisogni specifici delle singole realtà, delle diversità dei territori in cui si è chiamati ad intervenire. Quest'analisi viene fatta individualmente, dall'assistente sociale che lavora sui propri casi, ma in alcune realtà anche attraverso un referente di una determinata area territoriale su cui lavorano più operatori.

Un comune piccolo del lodigiano, una delle zone lombarde, credo, più povere (...) sicuramente non è la stessa economia di Monza e Brianza, di qualsiasi altra parte della Lombardia. Sono due mondi completamente differenti. Poi adesso ci si confronta anche con un "profondo nord", perché c'è una scolarità bassissima, spesso anche con una fetta d'immigrazione, sia straniera che dalle regioni del sud Italia. Quindi fai i conti anche con gli aspetti culturali. A Lodi non tutte le persone sono incluse, non c'è integrazione. (AS26)

La scelta che è stata fatta in molti contesti è quella del referente territoriale, cioè di una figura di un assistente sociale con una competenza trasversale rispetto a quel territorio, in grado di saper intercettare le potenzialità del territorio ma anche di poter prospettare esigenze, fabbisogni della nostra utenza. (AS16)

Le caratteristiche e i problemi del territorio possono essere così letti in una prospettiva ecologico-sistemica, che porta a sottolineare costantemente l'importanza dell'attenzione all'ambiente sociale globalmente inteso (Campanini, in Dal Pra Ponticelli, 2005) e permette di cogliere la complessità del territorio stesso e le sue interrelazioni con il sistema più ampio in cui esso è collocato. L'interdipendenza tra persone e loro ambiente di vita è centrale e dà chiavi di lettura dei problemi che sul territorio si manifestano (Ferrario, Gottardi, 1987).

Va anche detto, tuttavia, che l'investimento di ciascun assistente sociale nell'impegno personale sul territorio è differenziato. Non tutti gli intervistati infatti esprimono la medesima intensità di impegno personale a lavorare all'esterno dell'ufficio. L'uscire a volte si scontra con difficoltà legate all'elevato carico di lavoro da svolgere all'interno del servizio - che toglie spazio al lavoro fuori -, alle carenze di mezzi per spostarsi. I professionisti, a fronte di tali problemi, reagiscono con modalità operative e atteggiamenti diversi.

Questo lavoro si può fare in tanti modi, si può fare anche stando 36 ore alla settimana in ufficio, è possibile, per quanto le raccomandazioni dicono tutt'altro, però siamo in condizioni tali da poter stare anche 36 ore in ufficio, vista la situazione in ufficio, del personale, dei mezzi. (AS14)

Non abbiamo più benzina per le auto, bisogna usare i mezzi, ma non abbiamo neanche più i rimborsi per i biglietti, l'Amministrazione si aspetterebbe, o alcuni dall'Amministrazione si aspetterebbero che noi anticipassimo i soldi, posto che poi questi rimborsi avvengono con dei ritardi da paura. Per me non esiste. Forse 10 anni fa, per amore dell'arte, l'avrei fatto. Oggi come oggi no, no, assolutamente no. Non è possibile. [...] Non ci sono soldi? Io sto qua, io il mio lavoro lo faccio, solo che se prima uscivo, andavo a fare le verifiche di lavoro, tempo permettendo, le visite domiciliari, gli incontri con i servizi ... tutto quello che facciamo all'esterno ... adesso no, se qualcuno vuole venire qua da me, io ci sono. (AS24)

Mi arrangio come posso, uso la mia macchina. Siamo un po' di persone che avevamo chiesto, preavvisando, di poter usare la nostra macchina per uscite di servizio, a nostre spese (AS25).

Comunque, è assolutamente prevalente, tra gli assistenti sociali, l'idea che il lavoro col territorio sia cresciuto qualitativamente dagli inizi (1975) ad oggi, soprattutto grazie ad un investimento maggiore da parte dei singoli assistenti sociali.

Ci sono tutti gli altri problemi che abbiamo visto, però mi sembra che gli assistenti sociali investono individualmente sul territorio, dei rapporti nel tempo si sono costruiti, questo sta funzionando sempre meglio. (AS13)

Ciascuno, nel corso della propria esperienza professionale, ha cercato anche di dare un senso alle attività svolte a contatto con i diversi soggetti. Diffusa è l'attenzione alla relazione professionale, all'ascolto delle persone, alla necessità di un incontro reale dei

bisogni degli utenti, anche mediante quelle funzioni di *advocacy*, che trovano possibilità di sviluppo nell'ambito del decentramento e delle attività del servizio sociale in un'ottica di *community care* (Payne, 1998; Bressani, in Dal Pra Ponticelli, 2005).

Sicuramente si è ampliata la necessità di lavorare con altri ... di interagire in un altro modo coi servizi di territorio. Nel senso che è stata più importante la funzione di *advocacy*. Io ho lavorato molto sulla creazione della relazione professionale ... molto di più di quanto facevo prima [...] Banalizzo ... se all'interno del lavoro al Ministero può essere per me sufficiente l'esecuzione di un compito, che può essere il controllo sulla persona, sostanzialmente il controllo ... avrei potuto limitare il mio intervento a questo. Invece ho voluto ampliare il mio lavoro alla costruzione di una relazione di aiuto più importante con la persona. [...] È aumentato lo sforzo per lavorare insieme agli altri. Al fine di fare in modo che l'esecuzione penale fosse un momento di costruzione, importante. Questo ha fatto sì che siamo usciti dall'ufficio. Quindi abbiamo cercato di intessere relazioni interessanti sull'esterno. (AS41)

Il lavoro con il territorio consente di andare oltre il controllo formale sulle persone seguite, dando qualità al lavoro. Esso si configura quindi come un ambito a forte caratterizzazione professionale, che rappresenta uno spazio di legittimazione ed autonomia per il servizio sociale nel settore penitenziario. Un'autonomia da difendere e da spendere in modo "strategico", anche per fare fronte alla distanza con i livelli superiori dell'istituzione di cui si è parte.

L'autonomia professionale, ad esempio, mi consente di stare sul territorio ... oggi ad esempio sono stata al SERT, al centro per l'impiego ... a tessere reti, a cercare risorse. Se riuscissimo a sentirci meno controparte e ad essere più strategici. Non è sempre così facile. In realtà noi abbiamo anche la necessità di elaborare una strategia. Lì è il pensiero strategico. Che deve portare a sentirci parte, legittimata, di un'istituzione a fare delle attività in autonomia professionale. (AS41)

Va ricordata in proposito l'azione dell'Ordine professionale degli assistenti sociali, che proprio nel corso della nostra ricerca (2010) ha preso posizione in merito ad alcune direttive date dal vertice dell'Amministrazione penitenziaria agli UEPE. Tra queste vi era, da un lato, l'enfasi sull'importanza del rapporto tra assistente sociale ed utente nell'ambiente di vita di quest'ultimo (attraverso visite domiciliari, ad esempio); ma d'altro canto vi era un'indicazione di contenere il tempo lavoro dedicato dagli assistenti sociali a riunioni e contatti con organi di amministrazioni ed enti locali, oltre che a gruppi di studio.

Come se tali attività "distogliessero" l'assistente sociale dallo svolgimento di compiti istituzionali più importanti. L'Ordine nazionale degli assistenti sociali espresse il proprio dissenso su quella indicazione. Essa, in effetti, pareva invertire una tendenza, consolidatasi nel tempo, fino al periodo immediatamente successivo all'indulto, che aveva visto un progressivo investimento del settore penitenziario nel lavoro a carattere integrato e interistituzionale. Questa traiettoria emerge anche nelle interviste della nostra ricerca; nel brano che segue essa è spiegata attraverso la visione di lungo periodo di un'assistente sociale tra quelle con maggiore anzianità di servizio.

C'è stata tutta un'evoluzione, soprattutto nell'ambito nostro, cioè nel penitenziario e dell'esecuzione penale esterna, un'evoluzione tanto da arrivare, prima dell'indulto, nel 2006 ... praticamente si era arrivati alla massima espansione dell'area penale esterna, che in qualche modo aveva raggiunto ... diciamo ... il massimo delle sue possibilità e che in questo modo ha potuto rafforzare anche tutte quelle azioni indirizzate all'integrazione, al lavoro di rete, al reinserimento e quindi all'inclusione sociale. Da questo punto di vista l'evoluzione è stata grande, cioè il lavoro integrato, interistituzionale ... e così via. Poi c'è stato il periodo ... dopo il 2006, dopo l'indulto, in cui tutto questo si è rafforzato, perché c'è stato tutto un investimento, anche dell'amministrazione, per migliorare la qualità del lavoro. Perché si è detto: visto che è diminuito il lavoro, possiamo lavorare sulla qualità, investire sulla qualità e ci sono state azioni formative rivolte a questo. Poi c'è stato l'ultimo ... le ultime scelte sono andate nella direzione esattamente opposte, come l'ultima circolare Ionta [il Capo del DAP, in quel periodo], che ci dice "non è importante che state a fare riunioni su riunioni sul territorio, l'importante è che facciate visite domiciliari, colloqui". (AS2)

Rispetto al periodo dell'indulto, è presente in diverse interviste il riconoscimento di un impegno reale da parte dell'Amministrazione penitenziaria nel suo complesso; pur con molti limiti, dovuti alle scarse risorse economiche e all'assenza di progettualità del provvedimento di clemenza, finalizzato principalmente sgravare le carceri sovraffollate. Tale impegno si è caratterizzato per l'integrazione con altre istituzioni delle realtà locali, al fine di fare fronte ad una situazione, per certi aspetti, di emergenza. Spesso infatti le persone scarcerate si trovavano in condizioni di bisogno, anche materiale, alle quali i servizi pubblici del territorio hanno avuto difficoltà a fare fronte. Vi furono esperienze di

collaborazione tra Amministrazione penitenziaria e vari soggetti del territorio³⁹, in particolare del privato sociale, con un impegno anche economico.

Nell'anno dell'indulto l'impegno del Ministero è stato grosso. Questo forse ha un po' compensato il minore impegno dei servizi del territorio. (AS41)

C'è stato l'indulto, le persone sono uscite. Però anche lì, va benissimo che ci sia stato, perché io ritengo giusto che ci sia stato, alcune cose siamo riuscite a farle, però è stato fatto in un momento, senza molta preparazione. In una realtà come questa, col budget che c'era, si è iniziato a lavorare con i servizi e tutto, per la presa in carico, siamo riusciti ad attivare delle borse lavoro. Ecco, quel periodo lì, secondo me ... a me, "è piaciuto", cioè con quei soldi che sono arrivati per l'inclusione ... noi qui abbiamo fatto una scelta, di avviare delle borse lavoro per le persone a cui non le avrebbe mai avviate nessuno, servizi, SERT, che non ne potevano più. [...] E questo in alcuni casi ha funzionato, è stata interessante come possibilità, anche se è stato fatto molto di corsa e quindi non si è riusciti ... più di tanto non potevi fare. [...] Quello che io dicevo nel periodo dell'indulto alle colleghe del territorio "sia chiaro: noi qui vi stiamo portando dei soldi, per una fascia di utenza che arriverà dopodomani nei vostri servizi, così voi i vostri soldi li potete usare anche per altre cose, quindi voi ci dovete vedere come UNA RISORSA in questo momento, poiché abbiamo questo budget da spendere, chiediamo la collaborazione, per cui cerchiamo di lavorare bene insieme, cerchiamo di mettere insieme anche le risorse delle operative, per capire come fare, incontriamoci periodicamente". (AS10)

Se da tutti gli intervistati è riconosciuta l'importanza del territorio nella gestione dei casi, sono invece differenziate le rappresentazioni sulla collaborazione, nei territori, tra i livelli decisionali delle diverse istituzioni, in particolare del settore pubblico, chiamate a vario titolo ad implementare politiche volte al reinserimento sociale degli autori di reato. In questo brano di intervista si mettono in luce delle carenze.

Quello che è meno diffuso, lasciato all'estemporaneità, appartiene poco all'Amministrazione, è l'integrazione tra amministrazioni. Cioè il rapporto col territorio

³⁹ Ricordiamo in proposito anche l'esperienza degli Sportelli informativi (Sp.in), presenti nelle regioni della nostra ricerca già prima dell'indulto. Gestiti soprattutto da soggetti del privato sociale e del volontariato locale, in collaborazione con gli assistenti sociali degli UEPE, essi hanno operato con un impegno notevole nel periodo dell'indulto, intercettando i bisogni individuali di chi usciva dal carcere.

non può essere lasciato solo al singolo operatore, nella gestione del singolo caso. Andrebbe fatto un lavoro di collaborazione, di integrazione, anche ai livelli superiori. Anche al livello politico. [...] In passato siamo stati veramente chiamati a lavorare insieme. Poi credo che la direzione dell'epoca forse non è stata più interessata ... questa cosa si è comunque ridotta. L'integrazione passa per più livelli, dal singolo operatore sul caso, poi tra dirigenti di uffici, per arrivare ai Ministeri. (AS42)

Altri intervistati, invece, sottolineano un impegno concreto ed attuale, che vede una presenza del servizio sociale dell'Amministrazione penitenziaria – non solo del carcere - nella programmazione al livello locale, in collaborazione con gli enti territoriali. Questo è emerso in modo più marcato nelle interviste realizzate in Lombardia, una realtà rappresentata da alcuni assistenti sociali come *sui generis* rispetto al complesso del territorio nazionale.

Noi abbiamo questo insieme, e per ogni provincia, per ogni ambito, ci presentiamo come complesso unitario ... prima le convenzioni le faceva soltanto il carcere con gli enti locali, oppure li faceva il CSSA, oggi li fanno carcere e UEPE, che come Amministrazione penitenziaria CONVENGONO con la Provincia, il Comune, eccetera. (AS9)

All'indomani dei piani di zona, noi abbiamo cercato di fare un lavoro capillare di presenza nei piani di zona, quindi lavorando anche un po' sul doppio binario del tavolo politico e del tavolo tecnico [...] È un tavolo collegato, a cui partecipano anche i referenti del piano di zona, a cui partecipano i comuni interessati, dove possibile, le ASL di riferimento, terzo settore, UEPE e istituti, non sempre nella persona dei direttori, perché non è sempre possibile per il direttore essere presente sempre in tutto. Però questo è un tavolo di programmazione, che mette a fuoco, anche in virtù delle risorse assegnate, quali possono essere gli interventi, quindi abbiamo la sottoscrizione del piano degli interventi, che è un documento, diciamo, politico, nel senso che partendo dall'analisi del territorio e quindi dalle esigenze della popolazione detenuta, ma anche le persone in misura alternativa, ha messo in campo un piano di intervento. (AS16)

Qui in Lombardia le azioni che sono state fatte per incrementare questo rapporto con il territorio sono molto forti. Per esempio adesso c'è un bando Cariplo che è stato costruito insieme tra Regione, PRAP, dove si vanno a investire soldi ... cioè il discorso è che in Lombardia ci sono soldi ... c'è anche una certa visione ... [...]. Molto, molto diversa dalla realtà nazionale. (AS2)

Si può concludere che, attraverso gli esempi di apertura al territorio emersi, si esprime l'attualità di quel mandato sociale che è di promozione di risorse, ma al tempo stesso anche di appropriazione di processi di controllo sociale (Neve, in Vecchiato, Villa, 1992). Processi che nel settore penitenziario possono realizzarsi nel complesso di un sistema, che vede coinvolti vari attori della comunità locale.

3. I rischi di burocratizzazione e la componente motivazionale degli atteggiamenti professionali

3.1 Il servizio sociale nel settore penitenziario: atteggiamento burocratico vs professionale

Quanto emerso finora sulla valorizzazione del territorio porta a sottolineare l'importanza di azioni di sinergia, che non deleghino alla sola Amministrazione centrale la gestione del settore penitenziario. Uno dei maggiori studiosi dei sistemi penitenziari afferma in proposito che "ogni sforzo dell'apparato amministrativo è vano se non è sorretto dalla comprensione e dalla collaborazione della comunità locale. (...) Il problema della devianza e della riabilitazione del reo non è un problema esclusivo del Governo, della Amministrazione e degli addetti ai lavori" (Daga, 2008, p. 6-7)⁴⁰. In questa "comprensione collaborativa", nell'ambito del welfare locale, il servizio sociale possiede le caratteristiche e le risorse per assumere, anche nel settore penitenziario, un ruolo in cui la progettualità degli operatori, seguendo strategie di rete, parta dall'ottica del territorio piuttosto che da quella della burocrazia (Ferrario, Gottardi, 1987; Ferrario, 1992, 1996).

In proposito, la ricerca sul campo ha messo in luce come a volte questo ruolo non sia effettivamente svolto e che vi siano rischi concreti di chiusura autoreferenziale e quindi di burocratizzazione. Essi derivano da vari fattori, tra i quali sono emersi:

- il sovraccarico di lavoro degli assistenti sociali, particolarmente forte in alcune realtà studiate, rispetto al quale si sono rilevati atteggiamenti differenziati, che in certi casi hanno portato a ridimensionare interventi esterni;
- l'enfasi su aspetti procedurali nella gestione delle misure alternative e, più in

⁴⁰ Luigi Daga (1947-1993), magistrato, ha svolto, fra le altre, attività a carattere culturale nell'ambito di incarichi presso il Ministero della Giustizia, con un'ampia produzione di scritti. Tra questi, raccolti recentemente nel volume citato, compaiono contributi su tematiche riguardanti i rapporti tra settore penitenziario e territorio; un'attenzione particolare è riservata alle misure alternative al carcere.

generale, delle attività del servizio sociale;

- elementi di standardizzazione degli interventi.

I brani seguenti, tratti da interviste ad assistenti sociali del Ministero della Giustizia, esprimono alcuni fattori di burocratizzazione. Tra questi spiccano gli aspetti meramente formali della relazione assistente sociale-utente, ma soprattutto l'uso della documentazione, che in alcune rappresentazioni non assume caratteristiche prevalenti di strumento professionale del servizio sociale, ma piuttosto quelle di un adempimento d'ufficio e di routine.

Mi sono chiesta quanto reale è il percorso che noi facciamo con le persone, [...] quanto questo percorso risponde ad un copione in cui ognuno ha il suo ruolo, che viene svolto in maniera ineccepibile dal punto di vista ... formale. (AS14)

Io penso che noi rischiamo di cadere nella routine del lavoro che riguarda solo ed unicamente le carte. Il grosso rischio secondo me è questo. (AS26)

La relazione scritta, ad esempio, può diventare l'applicazione di un modulo elaborato dall'Amministrazione, più che l'elaborazione di un documento tecnico professionale per trasmettere informazioni e pareri.

Ci si era sentiti limitati nella propria autonomia, con questa trasformazione della relazione sociale in un modulo che bisognava seguire. Personalmente, provandolo ad applicare lo ho ritenuto un po' una sorta di linea guida, cioè se non è applicato in termini rigidi poteva anche essere utile. Il problema dell'Amministrazione è proprio la rigidità, nel senso che comunque uno strumento che potrebbe essere professionale viene imposto come un modulo burocratico da adempiere e quindi anche il significato professionale viene invece sminuito. (AS11)

Soprattutto tra i professionisti con maggiore anzianità è diffusa la percezione di un aumento di procedure, tendenti a standardizzare gli interventi. Ciò avviene non solo attraverso un certo uso di moduli - che ad esempio pre-stabiliscono quali contenuti debba avere una relazione scritta -, ma anche con direttive dell'Amministrazione sugli interventi da svolgere secondo una logica quantitativa: ad esempio, viene indicata in esse la frequenza con cui effettuare colloqui e visite domiciliari con gli affidati in prova al servizio sociale. Queste direttive, ispirate a logiche manageriali introdotte in vari ambiti del servizio sociale, esprimono l'idea, oggetto di dibattito in letteratura, che la qualità del servizio sociale sia valutabile con indicatori quantificabili (Fargion, 2009). Esse, tuttavia,

introducono al tempo stesso, elementi di rigidità, che si scontrano con istanze di contenuti ed autonomia professionali.

Tu sei sempre più portato a fare delle cose che sono, appunto, solamente lo scrivere, il fare delle cose che DEVI fare, ma che non hanno poi più, diciamo, un valore, una sostanza, ecco. Quindi questo è il negativo della cosa. Mi ricordo che invece si riusciva a lavorare in un modo un pochino diverso, non dico che ci fosse chissà quale perfezione, però, così, dando un pochino più di senso. Pian piano questo senso si è perso proprio per gli adempimenti che si dovevano fare, questa burocrazia eccessiva, questo dover sempre fare carte, riempire moduli ... quindi questo sicuramente ha svilito via via sempre di più (AS21)

La logica della standardizzazione degli interventi, sempre più imposta, di fare ... dieci visite domiciliari, dieci di queste altre cose ... la vivo, diciamo, non bene. E spesso, nei fatti, mi assumo la responsabilità di agire secondo la mia professionalità. [Da parte dell'istituzione c'è] l'attenzione forte sulle procedure, pensando di garantire interventi più efficienti, efficaci, standardizzando gli interventi. (AS27)

Le analisi dei professionisti con maggiore esperienza, in una visione ampia, che considera il periodo che va dall'emanazione dell'Ordinamento Penitenziario ad oggi, rilevano quindi che

non è tutto così ... però in effetti il servizio sociale degli UEPE si è molto molto burocratizzato, irrigidito. (AS2)

I testimoni privilegiati confermano questa tendenza, attribuendo però ad essa un carattere generale, comune a tutte le professioni di aiuto.

Noi sappiamo che le professioni sociali hanno una loro evoluzione: una grande palude iniziale di provvisorietà, precarietà, poi c'è una strutturazione a livello legislativo, qualcuno si riesce a fare anche l'albo professionale. Poi c'è una fase di sedimentazione, di stabilizzazione ... e poi c'è una fase di burocratizzazione. E qui non bisogna essere molto acuti per capire che ogni volta che ci si struttura in un profilo sociale c'è poi un rischio, se non c'è una nuova linfa che arriva, c'è una strutturazione, una burocratizzazione. (TP4)

Con riferimento specifico alla professione del servizio sociale, è necessario porre attenzione alla dicotomia atteggiamento burocratico vs professionale (Campanini, 2009

(2)). In una situazione in cui il primo prevalessse, vi sarebbe di riflesso una bassa capacità di impegnarsi per realizzare i diritti di cittadinanza, rispetto ai quali invece, soprattutto nel welfare locale, il servizio sociale del settore penitenziario può trovare e trova spazi. Per scongiurare i rischi di autoreferenzialità burocratica in tale settore, l'assistente sociale è quindi chiamato a difendere ed affermare i propri atteggiamenti professionali, che possono rappresentare elementi di "linfa vitale". Questi atteggiamenti hanno diverse componenti: cognitiva (conoscenze teorico-pratiche), affettiva (insieme dei principi ispiratori, valori), motivazionale (Dal Pra Ponticelli, 1987). Ci soffermiamo di seguito su quest'ultima, in quanto essa ha trovato spazio e considerazione di particolare rilievo nella ricerca sul campo.

3.2 La spinta all'azione nelle rappresentazioni degli assistenti sociali intervistati

Il tema della componente motivazionale, o "spinta all'azione" (Ibidem, p. 65) è stato oggetto di grande interesse degli intervistati. Tutti si sono soffermati a lungo su di esso, esprimendo considerazioni, vissuti, sensazioni. Gli assistenti sociali manifestano in larghissima maggioranza una motivazione elevata. Solo tre (sui 22 intervistati) parlano esplicitamente di "crisi" di motivazione, che si manifesta soprattutto attraverso un grado di coinvolgimento nelle attività professionali che è calato progressivamente. In questi casi permane comunque un interesse per la professione e, pur in presenza di un minore investimento su di essa, emerge la speranza di recuperare motivazione.

Il coinvolgimento [...] rispetto all'inizio della mia carriera come assistente sociale, è nettamente diminuito. Sono molto molto meno coinvolta. Deve capitare il CASO PARTICOLARE. L'interesse, sì, c'è sempre. So che devo fare il mio lavoro, cerco di farlo al meglio, con quello che ho. (AS24)

Sicuramente in tutto quello che ho detto emerge che non è il mio periodo migliore, ho vissuto periodi migliori, spero di riprendere, spero di non andare peggio ... anche a livello caratteriale sono portata a vedere troppo buio, più buio di quello che è, però un po' di *burnout*, come si dice, lo sto vivendo. Ne sono consapevole, penso che (...) questa consapevolezza sia positiva, penso di poterne uscire, di poter uscire da questa situazione di precarietà, di insoddisfazione. (AS12)

Un grado motivazione medio-alto è invece prevalente. Un dato interessante è che esso è comune a quasi tutti i professionisti con maggiore anzianità; questi infatti – ad

eccezione di uno solo – non esprimono crisi o disaffezione al lavoro sociale e si ritengono animati ancora da notevole spinta, efficacemente espressa nei brani che seguono.

Io dico sempre che sono molto innamorata del mio lavoro, anche se ogni tanto penso di cambiare e andare a fare altro. Ma questo perché lo vedo in prospettiva, nel garantirmi un fine della mia attività lavorativa più tranquillo e sereno. Anche perché io penso che poi a una certa età ... bisogna anche cambiare, cambiarsi, cercare persone nuove che abbiano energie nuove, entusiasmi nuovi. Poi quando penso a queste cose, ci penso sempre in modo combattuto, perché poi dall'altra parte mi piace. (AS10)

Io sono sempre contenta, ormai sono tanti anni, a me piace questo lavoro, l'ho scelto e lo faccio volentieri. Delusa, demotivata? Niente di tutto questo, vado avanti tranquilla, guardo sempre alle motivazioni ... in quello che faccio. Quindi non mi sono smossa su questo. (AS21)

Io lavoro dall'88, quindi dovrei essere un po' più, come dire ... "sgamata" ... invece il coinvolgimento è altissimo. Adesso devo fare questo trasferimento in un altro servizio, devo lasciare situazioni che sto seguendo ... e sto patendo, non perché lascio, ma perché vorrei che tutto il lavoro fatto non venisse in qualche modo ... venisse in qualche modo passato in un modo non professionale. Il coinvolgimento è alto! Mi arrabbio ancora! (AS34)

Sono contenta dopo 20 anni di non essere demotivata. (AS42)

Anche tra gli assistenti sociali con minore anzianità la motivazione e il coinvolgimento nelle attività professionali sono considerati forti, frutto anche di una scelta personale di lavorare nel settore penitenziario, anche dopo esperienze positive in altri ambiti, dove si era più riconosciuti dall'organizzazione.

Il mio coinvolgimento è grande, anche perché io non smetto di dire ... io amo il mio lavoro, mi piace, l'ho scelto, perché non si può non scegliere questo lavoro, non capita, io ho scelto di venire. Stavo in un'isola felice che si chiamava servizio di salute mentale di [...], in cui lavoravo, ero riconosciuta, mi sentivo qualcuno. Venire qua, in cui siamo niente, in cui ognuno è neanche il suo numero di matricola ... però mi piace ciò che faccio. (AS14)

Rilevante è anche la spinta all'azione di quegli assistenti sociali ai primissimi anni di esperienza. Anche per loro quella di lavorare nel settore penitenziario si configura come

una scelta, con un elevato investimento. A fronte di carenze di risorse materiali delle istituzioni, spendibili per l'utenza, l'entusiasmo dei primi anni di esperienza - anche se prevedibile e in parte scontato - appare come un punto di forza da utilizzare al meglio nelle capacità relazionali.

Mi piace questo lavoro, voglio crescere. Ho delle lacune, senza dubbio, però non mi fermo qui, non mi sono fermata di fronte ad ostacoli brutti che ci sono stati. (AS32)

In assenza di risorse esterne c'è un servizio che all'interno lavora tanto. C'è molta passione da parte mia, sembra strano a dirsi, perché pochi vogliono lavorare in carcere. Anche tra gli assistenti sociali. Perché proprio entrare in carcere, in un sistema chiuso, a molti può creare ansie. Non so quanti cancelli hai da passare prima di arrivare all'interno, a molti crea ansie. Però chi lavora dentro, ci lavora con tanta passione, pur in un momento di carenza di risorse. (AS31)

Un livello di motivazione medio-alto si desume anche dalle rappresentazioni che gli assistenti sociali fanno delle persone-utenti con cui entrano in relazione. Prevalgono nettamente descrizioni ed analisi, come quelle seguenti, che mettono in primo piano, rispetto ai problemi e alle carenze, le risorse personali spendibili nei percorsi di reinserimento sociale.

Io recupererei il termine PERSONA, la legge parla di individuo, nell'accezione classica, cioè dell'individuo con qualcosa in più. Il nostro non è un servizio di sportello che "mette un timbro" e si chiude lì il rapporto, ma ... accompagna, si confronta. Le persone cambiano nella vita. Ci può essere un reato commesso 10 anni fa e a noi arriva una persona che non è più quella di 10 anni fa. Ce ne dobbiamo rendere conto. Dobbiamo riscoprire il percorso, rivalutarlo. (AS9)

Le persone con cui lavoro, di cui mi occupo, hanno delle risorse, ognuno di noi ha delle risorse, tutte le persone sono portatrici di risorse, alcune evidenti altre nascoste e ogni persona ha bisogno dell'altro per scoprirle. (AS31)

Punto sia sulle persone che sui problemi, sono cose che vanno insieme, se una persona ti porta dei problemi, vedi che risorse ha di suo. Soprattutto vanno un po' indirizzate. (AS25)

Nel corso di questi anni ho visto sempre di più negli utenti le risorse. All'inizio c'era più la distanza, in questi anni, pur mantenendo la giusta distanza, c'è una maggiore

vicinanza, perché ho notato, ho potuto verificare che in alcune situazioni, bisogna essere bravi a capire quali, dare un pezzo di sé è la svolta, è quello che ci aiuta a cambiare. Non in tutte le situazioni però. (AS34)

La spinta all'azione è presente e complessivamente forte nella dimensione individuale del lavoro dell'assistente sociale, che quindi si conferma essere prevalente. Essa, tuttavia, è poco coniugata con un'azione che vada al di là del rapporto interpersonale con l'utente. Nelle rappresentazioni della propria motivazione nel lavoro, a conferma di quanto già emerso in precedenza (v. cap. 7.2.3) gli assistenti sociali intervistati solo in parte esprimono una spinta all'azione che comprenda un impegno diretto, costante, teso al collegamento tra il proprio agire quotidiano e le valenze ideali-politiche della professione. In proposito, considerando congiuntamente la *motivazione* nel lavoro con la persona e l'*impegno*, considerato nel senso di quell'agire a forte connotazione politica e ideale, è possibile definire una tipologia degli assistenti sociali intervistati, che possono essere classificati mediante le seguenti categorie:

- i *motivati disimpegnati*: il gruppo prevalente, rappresentato da coloro che con una motivazione elevata, che si esprime e si concentra però fondamentalmente nel lavoro sul caso, senza un impegno "altro" che sia continuativo; essi, gratificati dalla relazione con la persona-utente, dedicano meno energie e tempo ad attività di pensiero e di riflessione sul senso della professione, a prese di posizione che possano prefigurare un impegno anche collettivo;
- i *motivati impegnati*: gruppo minoritario, che unisce al lavoro nella dimensione individuale del servizio sociale una costante attenzione a non ridurre il lavoro quotidiano ad un dovere "apolitico"; fondamentali per questo gruppo sono le attività di informazione e sensibilizzazione su aspetti inerenti il futuro della professione nell'ambito delle politiche sociali e penali;
- i *disimpegnati in crisi di motivazione*: nettamente in minoranza nel nostro campione, questi professionisti hanno vissuto negli anni un calo della propria spinta all'azione, sia nel rapporto interpersonale con l'utente, che nell'impegno che va oltre la dimensione individuale del servizio sociale.

Il dato rilevante da rimarcare è la prevalenza dei *motivati* (siano essi *impegnati* o *disimpegnati*). La spinta all'azione è particolarmente significativa per gli assistenti sociali intervistati e questo è un risultato assai rilevante, soprattutto se collocato in una situazione complessiva, riconosciuta e sottolineata nelle interviste, segnata da alcuni

fattori di crisi. Questi sono stati rilevati nell'inquadramento teorico, nell'ambito dei percorsi paralleli del welfare state e del *penal-welfare system*. Fattori esterni, non determinati da scelte o prese di posizione della professione, incidono su funzioni e attività del servizio sociale nel settore penitenziario: i tagli di risorse e l'accentuazione del controllo sociale contenitivo, soprattutto su alcuni gruppi sociali che hanno scarse prospettive di reinserimento (cfr. cap. 7.1), rappresentano elementi fortemente "condizionanti". Essi pongono interrogativi non tanto sull'esistenza della figura dell'assistente sociale nel settore penitenziario, quanto sul ruolo che essa andrà a svolgere in futuro.

Va subito messo in risalto che sono assenti visioni "catastrofiste" sul futuro della professione. Sono diffusi, piuttosto, vissuti di incertezza, che al tempo stesso esprimono esigenze di rafforzamento e di investimento per una costante ricerca di senso del proprio agire professionale. Questi vissuti sono espressi anche in relazione alla collocazione istituzionale della professione. Con riferimento agli assistenti sociali appartenenti all'Amministrazione penitenziaria, ad esempio, vi sono alcuni intervistati che si interrogano sulla permanenza della professione all'interno dell'Amministrazione stessa; prospettando anche, in futuro, situazioni che possano rafforzare il legame con l'esterno, tra cui anche quella di essere parte dei servizi territoriali, uscendo dal Ministero della Giustizia.

Sebbene quasi tutti gli intervistati pongano molta enfasi su fattori di carenza, prevale la rappresentazione di una professione che è riconosciuta, anche all'esterno dell'istituzione.

Sarà che io ci credo ... io non mi sono sentita mai inutile in questo lavoro. O perché non si investe politicamente, o perché ci tagliano le risorse. Non penso che si stia svilendo la nostra professione. (AS23)

Le informazioni sulle caratteristiche dello specifico professionale dell'assistente sociale passano, circolano. Le persone hanno imparato a conoscerci e a stimarci. (AS9)

Inoltre, nell'ambito delle difficoltà occupazionali che vi sono oggi per la professione (Facchini, 2010) l'assistente sociale, nel settore penitenziario, gode ancora di tutele – ad esempio il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, che tra gli intervistati è prevalente -, che non sono comuni a tutti i servizi. Ciò è un elemento di forza contrattuale ed autonomia professionale, di cui vi è consapevolezza.

C'è questa tendenza, soprattutto nei comuni più piccoli, a prendere assistenti sociali con contratto a tempo determinato, con un turnover da paura, perché ciascuno di noi

naturalmente se ha l'opportunità di trovare un lavoro a tempo indeterminato, nel tempo molla. Questo ha una ricaduta pesantissima sull'utenza e su quelle colleghe che rimangono a lavorare invece con questi "contrattini", perché non hanno NESSUN potere contrattuale. Rispetto all'amministrazione che le assume, sono totalmente in balia del sindaco, dell'assessore. Autonomia professionale, zero, zero. Se faccio il confronto con noi [si riferisce agli assistenti sociali dell'UEPE], per quanto possiamo sentirci sfortunati, per tanti motivi, ma mi sembra che abbiamo un'identità professionale molto più forte e riconosciuta. (AS24)

Vi è poi il riconoscimento di potere e autorità, implicito in tutte le rappresentazioni del mandato istituzionale, nel quale il rapporto con la magistratura ha un ruolo importante. L'assistente sociale che opera nel settore penitenziario, infatti, è chiamato ad esprimere proprie valutazioni professionali all'autorità giudiziaria, che decide su aspetti rilevanti della vita delle persone (ad esempio l'ammissione o meno ad una misura alternativa al carcere). In questo quadro vi è consapevolezza del fatto che potere e autorità non si alimentano solo attraverso il ruolo derivante dal mandato istituzionale, ma anche attraverso la ricerca di strategie nelle relazioni (Neve, in Vecchiato, Villa, 1992) e l'attenzione al bagaglio delle proprie conoscenze.

Sono proprio l'investimento sulla relazione professionale e sulla formazione a rappresentare le aree più importanti, secondo il campione della ricerca, su cui investire nel futuro. Il tempo per la relazione con la persona utente va curato, in parte recuperato, soprattutto nell'ambito di carichi di lavoro che sono eccessivamente elevati. Ciò a cui si punta è una relazione di aiuto a forte connotazione professionale: la comprensione empatica, gli aspetti dialogici e abilitanti (Ferrario, 1996) sono fondamentali.

Lo strumento importante in questo lavoro [...] è tenere viva la relazione. La relazione è l'unica cosa che non costa nulla. E su quello non possiamo dire "non abbiamo una risorsa", perché ce l'abbiamo. Quindi, quando si hanno poche risorse bisogna saper usare la relazione. E non è poco saper usare bene una relazione. Quindi anche rispetto agli elementi su cui investire nel futuro, sì, rafforzamento del lavoro di relazione. (AS13)

Secondo me, se si instaura una buona relazione di aiuto con la persona, significativa, e poi la persona veramente si fida di te, tu gli rimandi che lui può cambiare anche nelle difficoltà e che tu ci credi che lui possa cambiare, nel momento in cui tu alla persona gli proponi anche un minimo, questa persona lo accetta, lo vive bene, non lo

vive come una frustrazione. Invece se tu parti che tu già non ci credi più, pensi "a questo che gli devo dire? Non c'è lavoro, non ci sono risorse ..." gli trasmetti impotenza. Non che io gli trasmetta "potenza", ma fiducia sì. Bisogna credere nella relazione. (AS23)

Noi, io parlo in base a quello che penso e in base alla mia esperienza, abbiamo forse un po' perso, come categoria, questo aspetto della relazione di aiuto. Credo che dobbiamo recuperare molto su questo versante, perché, si voglia o non si voglia, il primo strumento di lavoro che abbiamo, con TUTTI gli utenti, è la relazione che si instaura con la persona. E questo, come dire, è un elemento del trattamento che è implicito, non è scritto nell'Ordinamento. Perché l'elemento del trattamento non è solo il lavoro, l'istruzione ... è anche la relazione. [...] Bisogna recuperare un po' questa dimensione del lavoro con la persona. Il lavoro di servizio sociale ha tante sfaccettature, noi facciamo anche tanto lavoro di supporto. (AS25)

L'altro aspetto su cui occorre investire fortemente è quello della formazione. Significativa è l'attenzione su questo, anche con iniziative degli assistenti sociali tese a proporre tematiche da approfondire. Ciò che si vuole è una formazione che non sia "calata dall'alto".

Il processo che stanno facendo in questi ultimi anni è stato quello di avvicinare sempre più la formazione al luogo dell'organizzazione e quindi produrre cambiamenti sull'organizzazione attraverso processi formativi. [...] Si è visto negli anni un cambiamento, un passaggio da una formazione-intrattenimento a una formazione come strumento, come leva ... una delle parole chiave che vengono utilizzate, come leva per cambiare l'organizzazione (AS2)

Ultimamente c'è il discorso che abbiamo il responsabile della formazione interna, che quindi non è più né Roma, né PRAP, ma è l'UEPE, che ha un referente, abbiamo notato che comunque si sta muovendo un po' di più qualcosa, perché c'è questa persona che dal di dentro conosce le nostre esigenze e le porta al di fuori, e soprattutto anche col discorso dei crediti formativi, eccetera, si sta muovendo anche con l'Ordine per poter chiedere i crediti, eccetera, che ci sono stati accordati. Quindi noi stiamo trovando, a costo quasi zero, formatori che vengono a farci formazione sia giuridica che supervisione. (AS23)

Lo studio, l'approfondimento appaiono aspetti cruciali per il futuro del servizio sociale nel settore penitenziario. Il rischio di una sopravvalutazione della pratica rispetto alla

teoria, considerato uno dei "peccati originali" della professione (Certomà, 1995) è quello di una prassi standardizzata, carente di capacità critica e di spinta propositiva. Oltre al rafforzamento del bagaglio di conoscenze individuale, lo studio va visto anche come contributo alla produzione di conoscenza e, conseguentemente, alla policy. In questo il servizio sociale può avere un ruolo.

Questo potrebbe essere un obiettivo. Il riuscire a fare da propulsore rispetto a determinate scelte, anche delle politiche locali. Un obiettivo è quello della ricerca e dell'analisi dei bisogni. E dell'uscire fuori con una dimensione che è critica, ma anche scientifica rispetto a quello che noi vediamo. Che non sia il buon senso, ma che sia una dimensione riconosciuta. Occorre quindi investire sull'analisi, sullo studio di ciò che si fa ... sulle buone prassi. La dimensione di studio e di analisi è mancata. E di materiale ne abbiamo tanto. Questo ci consentirebbe di essere dei propulsori, anche rispetto al livello politico. (AS42)

Da quanto emerso finora, si può concludere che il servizio sociale, nel settore penitenziario, più che al "tramonto" (Certomà, 2010) appare alla ricerca di prospettive di consolidamento e di crescita. L'investimento sulla relazione professionale e quello sulle conoscenze della professione appaiono due elementi fondamentali e prioritari di questa ricerca, sui quali occorrerà concentrarsi negli scenari futuri.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro si è basato su premesse teoriche caratterizzate da un'estrema complessità, soprattutto per quanto attiene al concetto sociologico di controllo sociale, che si è cercato di analizzare con riferimento specifico al servizio sociale nel settore penitenziario. Accanto a tale complessità si è constatato come le ricerche che approfondiscono il tema del controllo, tanto nel *social work* in generale quanto nel settore specifico considerato, siano piuttosto limitate. Attraverso la ricerca di cui abbiamo comunicato i risultati ci si è immersi in un campo poco esplorato, sul quale gli interrogativi erano numerosi e gli aspetti da approfondire molto corposi. Il materiale empirico raccolto si è rivelato essere assai vasto, l'analisi svolta e i risultati presentati ne rappresentano solo in parte la ricchezza e le diverse tematiche collegate all'argomento della ricerca. In queste pagine conclusive si ritiene quindi di dare risalto ad alcune conoscenze che hanno contribuito, sia pure in parte, a rendere meno oscuro il campo d'indagine, con la consapevolezza che il lavoro di ricerca è ancora da proseguire. Si prospetteranno, inoltre, alcune possibili implicazioni di tali conoscenze.

Un primo aspetto generale, oggetto delle domande di ricerca, è quello del mutamento dei contenuti delle professioni di aiuto, emerso diffusamente nel lavoro sul campo. Queste si confrontano quotidianamente con una realtà in cui è tangibile uno spostamento di fenomeni sociali problematici sempre più importanti, come ad esempio quello dei processi migratori, all'interno dell'area penale. Il lavoro di assistenti sociali, educatori e psicologi, di conseguenza, cambia profondamente di fronte ad un'utenza, quale quella degli stranieri senza permesso di soggiorno, per cui le prospettive di reinserimento sociale, attraverso percorsi alternativi al carcere, sono di fatto inesistenti. Il cambiamento riguarda le pratiche quotidiane, che devono essere riviste, riadattate alla realtà; ma riguarda anche il mandato delle professioni di aiuto, chiamate ad operare in una società in cui si sente il bisogno di garantire sicurezza soprattutto con l'uso della coercizione e dalla forza, più che attraverso un progetto complessivo teso all'inclusione della diversità.

Un altro dato che qui si vuole rimarcare è la specificità del "caso italiano", che è emersa in maniera estremamente chiara, soprattutto attraverso domande ed ipotesi di ricerca riprese dalla sociologia che ha studiato il contesto anglosassone. Grazie all'opera di

David Garland, in particolare, è stato possibile avere un quadro teorico estremamente attuale e illuminante sul rapporto tra i mutamenti dei sistemi di welfare e sulla cultura del controllo. Al tempo stesso, però, l'analisi del sociologo britannico, con riferimento particolare alla competenza esperta delle professioni di aiuto, ha permesso di mettere in luce alcune importanti specificità del contesto preso in considerazione dalla nostra ricerca. Queste si sono riscontrate, da un lato, nell'inquadramento teorico, in modo particolare nell'analisi dei percorsi paralleli del welfare state e del *penal-welfare system*; d'altro canto, i risultati della ricerca hanno messo in evidenza tratti distintivi del campo a cui si è avuto accesso.

Nella specificità del "caso italiano" la ricerca ha messo in luce un elemento di ulteriore differenziazione, relativa agli ambiti territoriali presi in considerazione. In un welfare come quello italiano, condizionato da un'austerità sempre più permanente, caratterizzato da forti difformità tra aree geografiche (nord-sud), il welfare locale delle regioni in cui si è svolta la ricerca si presenta, nel complesso, come un contenitore in cui il carcere e l'esecuzione penale esterna trovano spazi di azione. Il ruolo nell'ambito della programmazione locale e una collaborazione ormai consolidata per la presa in carico di situazioni di persone-utenti vedono coinvolti diversi soggetti: dell'istituzione pubblica, del privato, del privato sociale, del volontariato. Quella che si è delineata è una realtà verosimilmente *sui generis*, ma comunque rappresentativa di una parte della realtà nazionale.

In questa realtà assume un'importanza centrale il grado di permeabilità dell'istituzione penitenziaria, che varia nelle diverse articolazioni periferiche della stessa e dipende in misura considerevole dall'individualità, dalla maggiore o minore sensibilità di chi opera nel settore penitenziario, in particolare di chi dirige strutture ed uffici.

Come si è visto, è prevalso un orientamento dei professionisti intervistati a rigettare un controllo meramente contenitivo o repressivo. Ciò che non era affatto scontato per il ricercatore era l'importanza di tale prevalenza, che si è rivelata netta, comune a tutte le professioni oggetto della ricerca, caratterizzata dalla rivendicazione di un ruolo estraneo a logiche punitive e da una critica individuale a scelte politiche distanti dall'ideale riabilitativo. Il quadro che emerge è quello di professionisti dell'aiuto non "appiattiti" su una tendenza dominante, che indica come marginale, nell'agenda politica nazionale, la discussione sul settore penitenziario in generale e, soprattutto, sul reinserimento sociale dell'autore di reato. Al contrario, fra gli intervistati è molto forte la preoccupazione per

derive sicurtarie, che non considerano una visione di sicurezza ampia, che preveda l'investimento non solo su dispositivi e meccanismi di contenimento, ma che promuova dialogo, integrazione, benessere collettivo. Forte si è rivelata la sensibilità verso i fenomeni di detenzione sociale e dell'utilizzo del carcere come "dis Scarica" della società, a fronte dei quali, pur in una condizione che è spesso di impotenza, ci si interroga sul proprio *modus operandi* e sul senso del lavoro con le persone.

A fronte delle scelte politiche che hanno puntato maggiormente sul controllo punitivo, la reazione dei professionisti è tuttavia limitata ad un livello individuale, in assenza di reazioni di gruppo forti e consolidate nel tempo. L'incapacità di mettere in discussione la "cultura del controllo", almeno per quanto riguarda gli assistenti sociali, non deriva tuttavia da una perdita di status e di importanza come gruppo professionale, che anzi nel lungo periodo, cioè dall'istituzione dell'Ordinamento Penitenziario del 1975 ad oggi, paiono essersi consolidati. Ciò è indicato da vari fattori, quali: il miglioramento della metodologia, la strutturazione della professione, il mantenimento di un potere, in particolare nell'ambito del carattere "forzato" della relazione professionale, che connota il lavoro con gli autori di reato nel circuito penitenziario. Il discorso sullo status non è identico per tutte le professioni considerate⁴¹; volendo tuttavia soffermarsi sul servizio sociale, si può affermare che la professione non incide (o incide poco) sui livelli decisionali e sulle scelte politiche centrate sul controllo meramente contenitivo, perché vi è una carenza di una visione ideale e politica ampia da parte dei professionisti.

Le situazioni del presente che abbiamo sinteticamente richiamato, portano ad individuare scenari futuri che riguardano più livelli dell'analisi oggetto della ricerca.

Una prima prospettiva è strettamente collegata al futuro delle politiche sociali a livello nazionale. Le professioni di aiuto nel loro complesso si trovano in una condizione in cui la loro offerta, in ragione delle riduzioni di risorse, che si sono ampiamente riscontrate nella ricerca, è sempre più limitata. Con riferimento specifico al servizio sociale, le carenze di risorse relative al personale, in alcuni uffici ridotto a livelli minimi, oltre alla riduzione di

⁴¹ Si è visto infatti come gli educatori, all'interno dell'Amministrazione penitenziaria, si caratterizzano come un gruppo eterogeneo per formazione; mentre a livello più generale la loro comunità professionale sembra ancora in una fase embrionale. Per quanto riguarda gli psicologi, si è riscontrato come essi abbiano visto tempo una progressiva riduzione di risorse, rivelatrice di una precarizzazione di tale figura all'interno del settore penitenziario.

fondi destinati alle prestazioni utilizzate per progetti individuali di reinserimento, sono due fattori particolarmente critici. Da un lato è vero che l'identità del servizio sociale non dipende solo dalle prestazioni che esso può offrire, anzi a volte esso può restare "intrappolato" nella mera funzione di erogazione (o nell'impossibilità di svolgerla). D'altro canto, però, è indubbio che prospettive di ulteriori tagli di risorse umane ed economiche mettono in discussione il servizio sociale nel sistema di welfare, chiamandolo a ridefinire la propria ragion d'essere; tali prospettive, inoltre, mettono in dubbio senso e credibilità della professione nel settore penitenziario.

Il futuro delle professioni di aiuto in tale settore - e del servizio sociale in particolare - passa pertanto, inevitabilmente, da un'ottica progettuale sulle politiche penitenziarie a carattere nazionale, non basata su logiche emergenziali, che preveda un dialogo costante ed un raccordo, innanzitutto a livello di Ministeri; il governo del settore penitenziario difficilmente può essere slegato da quello del welfare o dalla gestione della sanità, che nel settore penitenziario ha un ruolo fondamentale - nella ricerca si è visto, in particolare, il peso di problemi legati alle dipendenze o alla disabilità psichiatrica -.

Occorre inoltre, in una situazione di sovraccarico degli istituti penitenziari, un progetto che investa concretamente su percorsi alternativi al carcere. Non è inevitabile un futuro che veda sempre più il carcere come risposta dello stato alla violazione della legge penale. Vanno in questo senso recenti proposte per il rilancio dell'esecuzione penale esterna, promosse proprio da assistenti sociali⁴², anche sull'onda di aperture e prese di posizione del Ministro della Giustizia per un investimento sulle misure alternative al carcere, nel corso del 2012.

Con riferimento ad uno dei temi centrali della ricerca, la specificità del servizio sociale, in quella visione che "guarda all'esterno", consiste in un agire professionale che non può essere basato esclusivamente su un controllo formale, istituzionale, che pure è presente. Il servizio sociale è chiamato ad essere attore anche in un processo di controllo sociale che non si fondi solo sullo strumento della legge, ma che - riprendendo uno degli aspetti centrali del contributo dei *Chicagoans* e di pionieri del *social work* come Jane Addams - si

⁴² Proprio al termine dell'analisi delle interviste è nata un'iniziativa di raccolta firme, promossa da assistenti sociali del Ministero della Giustizia attraverso la rete internet, "per un reale rilancio dell'esecuzione penale esterna e delle misure alternative al carcere". Essa intende porre al centro dell'attenzione delle politiche il tema delle misure alternative e dell'attività del servizio sociale in relazione ad esse.

realizzati al livello della cultura. Ciò significa che per la professione al centro della nostra ricerca è essenziale agire, oltre la dimensione individuale del suo intervento, attraverso relazioni e scambi comunicativi che siano anche espressione di saperi, azioni di sensibilizzazione e condivisione nella comunità.

La permeabilità del settore penitenziario appare un aspetto fondamentale, emerso soprattutto attraverso l'importanza e il ruolo cruciale che i soggetti intervistati sul campo attribuiscono al territorio e al rapporto con esso. Un certo grado di permeabilità dell'istituzione penitenziaria è senz'altro presente, ma è ancora da potenziare, soprattutto nell'ottica del servizio sociale, che vede come centrale il rapporto tra istituzione chiusa e territorio. Nell'ottica del servizio sociale, cioè, gli obiettivi del settore penitenziario non possono che essere ricercati al di fuori di esso.

Nella visione progettuale sin qui prospettata uno degli elementi centrali è l'investimento sulle risorse umane.

La previsione di un numero adeguato di professionisti dell'aiuto e di una stabilità dei rapporti di lavoro sono pertanto pre-requisiti essenziali. Diversi professionisti intervistati, tra i non dipendenti dall'Amministrazione penitenziaria, hanno riportato esperienze di precarietà contrattuale e lavorative, che non prefigurano un futuro di certezze e stabilità per il loro lavoro. Tra i dipendenti dell'Amministrazione penitenziaria, oltre alla situazione degli educatori, che è stata affrontata solo in parte, va ricordata quella degli assistenti sociali, caratterizzata non solo dalla carenza di personale, ma da una prospettiva di un progressivo invecchiamento di questi professionisti; l'ultimo concorso risale infatti al 2001 e, a parte la citata esperienza del Progetto Master – che comunque prevede un investimento a tempo, non di lungo periodo – da oltre 10 anni non vi è stata l'immissione di assistenti sociali di formazione e di età più giovane, necessari però per un futuro che veda la presenza di idee e forze rinnovatrici ed un vitale equilibrio generazionale.

L'investimento sulle risorse umane passa anche attraverso una progettualità sulla formazione, sia di chi accede alla professione, sia per chi già lavora. Una seria riflessione sui percorsi di studio universitari appare un'esigenza prioritaria; essa può trovare forza dalle idee di docenti e di quanti coniugano l'impegno di professionisti sul campo con lo studio e le attività in ambito formativo. Essi sono chiamati a interagire con il mondo della professione, ma anche ad interloquire con i livelli decisionali della politica. Una progettualità sulla formazione per l'accesso alla professione di assistente sociali richiede, in particolare:

- il potenziamento, nei corsi di studio, dei contenuti professionali di servizio sociale, teorici e metodologici;
- la particolare cura dei percorsi dei tirocini professionali, già presente in alcune realtà universitarie "esemplari", da estendere a livello nazionale, anche attraverso un consolidamento della collaborazione con gli enti che accolgono gli aspiranti assistenti sociali.

La formazione continua, inoltre, divenuta ormai un requisito per gli assistenti sociali, appare una risorsa importante, a cui tuttavia dare contenuti di sostanza, che richiedono l'impegno dei professionisti unito a quello degli enti di appartenenza. Occorre una "riscoperta" delle attività di studio come parte costitutiva del lavoro del servizio sociale, che non può essere cancellata dai carichi di lavoro e dagli adempimenti di carattere istituzionale.

A monte di questo vi è tuttavia un discorso sulle conoscenze della professione, che non sia inerente solo al metodo del servizio sociale, ma anche e soprattutto alle sue basi teoriche. La forza della professione, la sua capacità di incidere a livello politico dipendono in maniera decisiva, a nostro avviso, dalla solidità delle conoscenze teoriche che la sostengono. La letteratura recente, nella quale spiccano contributi come quello di Lorenz, rappresenta in tal senso un richiamo a coltivare la capacità di pensiero e a dedicare allo studio delle teorie tempo ed energie. È un richiamo che va colto dagli assistenti sociali, ma anche dalle istituzioni. La promozione della conoscenza va difesa come principio costitutivo del servizio sociale, le istituzioni al cui interno operano gli assistenti sociali sono chiamate a favorirne la realizzazione; il tempo per lo studio e la riflessione va riconosciuto a tutti gli effetti come tempo lavoro, con la prospettiva di una crescita dei professionisti da cui lo stesso contesto istituzionale può trarre beneficio.

Nelle prospettive future del servizio sociale vi è infine un ulteriore aspetto – certamente non ultimo per importanza - a cui dare rilievo, cioè quello dell'attenzione alla dimensione internazionale della professione. Il servizio sociale, come noto, ha le sue radici storiche nel contesto anglosassone; il medesimo discorso vale per il sistema delle alternative al carcere, che nascono con una connotazione di *social work*. Ancora oggi quel contesto rappresenta un punto di riferimento, in un'ottica comparativa, per le conoscenze epistemologiche e metodologiche della professione, per le pratiche della stessa. Inoltre, nell'era della globalizzazione, la professione deve necessariamente mettere a confronto esperienze, conoscenze, culture diverse. La dimensione transnazionale del servizio sociale

è ormai un dato reale, testimoniato da un'intensa attività di varie organizzazioni, come l'*International Federation of Social Work* (IFSW), che da anni promuovono iniziative e vari appuntamenti congressuali, a livello europeo e mondiale. Le iniziative più recenti si sono caratterizzate, fra l'altro, per l'attenzione al tema della promozione dei diritti, che nel settore penitenziario assume un rilievo fondamentale, come si è visto nelle premesse teoriche e nella ricerca empirica in riferimento alla presenza di ampie fasce di povertà e svantaggio sociale nei circuiti carcerari. L'apertura del servizio sociale italiano alle esperienze internazionali pare ancora agli albori e circoscritta ad una minoranza di professionisti; essa va pertanto potenziata, partendo da un impegno delle sedi formative che preveda scambi di esperienze, ricerca di linguaggi comuni, attitudine al confronto con l'estero.

La conclusione di questo lavoro rappresenta il coronamento di un progetto di ricerca ricco di contenuti, che si è realizzato attraverso un impegno intenso e appassionante. Tutto ciò non sarebbe stato possibile senza la disponibilità e l'interesse di coloro che hanno accettato di essere intervistati e di dare corpo e senso alla ricerca. Ad essi va, come miglior chiusura della presentazione dei risultati, il ringraziamento più importante. Il grazie agli assistenti sociali, agli psicologi, agli educatori e ai testimoni privilegiati non è formale e vuole rappresentare riconoscenza e stima da parte di chi scrive. L'interazione con queste persone, lo scambio comunicativo e la riflessività di cui siamo stati co-protagonisti, sono alcuni degli elementi costitutivi di un lavoro sul campo durato mesi; un lavoro di relazione e di produzione di significati, che ha permesso il raggiungimento di un primo traguardo, ma che ha generato una ricchezza di conoscenza ancora in gran parte da apprezzare e valorizzare.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1991), *Cittadini e servizi sociali. L'assistente sociale tra servizio e controllo. Atti del convegno, Roma, 12-13-14 dicembre 1991*. Roma: Università degli studi di Roma La Sapienza, Scuola diretta a fini speciali per assistenti sociali.
- Agnew, R. (1985). Social control theory and delinquency: A longitudinal test. *Criminology*, 23(1), 47–61.
- Amadei, T. (2002). *La leva di Archimede: il codice deontologico dell'assistente sociale tra responsabilità e appartenenza sociale*. Milano: FrancoAngeli.
- Ascoli, U. (1984). *Welfare State all'italiana*. Roma-Bari: Laterza.
- Ascoli, U. (2011). *Il welfare in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Bagnasco, A., Barbagli, M., Cavalli, A. (1997). *Corso di sociologia*. Bologna: Il Mulino.
- Bandini, T., Gatti, U., Marugo, M.I., Verde, A. (2004). *Criminologia* (Vol. I). Milano: Giuffrè.
- Barbieri, P., Mingione, E. (2003). I cambiamenti del lavoro: perché occorre un nuovo welfare state. *Assistenza Sociale*, 1-2, 9–26.
- Bauman, Z. (2003). Questioni sociali e repressione penale, in Ciappi, S., *Periferie dell'impero. Poteri globali e controllo sociale*. Roma: DeriveApprodi.
- Beck, U. (2000). *La società del rischio: verso una seconda modernità*. Roma: Carocci.
- Bertaccini, D., Mosconi, G. (2010). Analisi quantitativa del sentencing sugli affidamenti terapeutici. *Antigone*, 2-3, 25-67.
- Bhui, H. S. (2001). New probation: closer to the end of social work? *British Journal of Social work*, 31(4), 637-639.
- Bichi, R. (2002). *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*. Milano: Vita e Pensiero.
- Bichi, R. (2007). *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*. Roma: Carocci.
- Blau, J. R., Blau, P. M. (1982). The cost of inequality: Metropolitan structure and violent crime. *American Sociological Review*, 47(1), 114–129.

- Blumer, H. (1969). *Symbolic interactionism*. Berkeley: University of California Press.
- Bortoli, B. (2006). *I giganti del lavoro sociale : grandi donne (e grandi uomini) nella storia del welfare (1526-1939)*. Trento: Erikson.
- Breda, R., Coppola C., Sabattini A. (1999). *Il servizio sociale nel sistema penitenziario*. Torino: Giappichelli.
- Breda, R. (2002). Il servizio sociale nelle misure alternative. *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 1-2, 1-33.
- Buchanan J., Millar M., (1997). Probation: reclaiming a social work identity. *Probation Journal*, 44(1), 32-36.
- Buffa, P. (2009). L'Ordinamento Penitenziario: una legge per eguali in un carcere di diseguali. *Antigone*, 2-3, 181-202.
- Camarlinghi, R., D'Angella, F. (2010) (1). Solo il carcere nel futuro delle nuove "classi pericolose"? *Animazione Sociale*, 11, 32-72.
- Camarlinghi, R., D'Angella, F. (2010) (2). Come fare i conti con i vocabolari punitivi? *Animazione Sociale*, 12, 34-76.
- Campanini, A. (2002). *L'intervento sistemico*. Roma: Carocci Faber.
- Campanini, A., Frost E. (2004). *European social work*, Roma: Carocci Faber.
- Campanini, A. (2009) (1). *Scenari di welfare e formazione al servizio sociale in un'Europa che cambia*. Milano: Unicopli.
- Campanini, A. (2009) (2). *Social work in Italy. Problems and perspectives*, *Locus SOCI@L*, 3, 36-47.
- Campanini, A., Facchini, C. (2012). *Social work and Social Policy-The Italian Case*. *Journal of US-China Public Administration*, El Monte: David Publishing.
- Canepa, M., Merlo, S. (2010). *Manuale di diritto penitenziario*. Roma: Giuffrè.
- Canton, R., Hancock, D. (2007). *Dictionary of probation and offender management*. Cullompton, Devon: Willan.
- Carabelli, G., Facchini, C. (2011). *Il modello lombardo di welfare: continuità, riassetamenti, prospettive*. Milano: FrancoAngeli.

- Cardano, M. (2003). *Tecniche di ricerca qualitativa: percorsi di ricerca nelle scienze sociali*. Roma: Carocci.
- Cardano, M. (2011). *La ricerca qualitativa*. Bologna: Il Mulino.
- Cellentani, O., Piromalli S. (1996). *Tra carcere e territorio. Il lavoro dell'assistente sociale nella giustizia*. FrancoAngeli: Milano.
- Cellini, G., Ronco, D. (2009). I numeri del controllo penale. *Antigone. Oltre il tollerabile: sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, 4, 17–49.
- Ceretti, A., a cura di, (2005). *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland. Atti del Convegno in onore di David Garland*. Milano: Giuffrè.
- Certomà, G. (1995). *Il servizio sociale penitenziario tra involuzione e progettualità: con appendice sui diritti dei detenuti immigrati*. Cuneo: Sensibili alle Foglie.
- Certomà, G. (2000). *Per un servizio sociale della giustizia umano, autonomo e creativo: in cammino verso la comunità*. Cuneo: Sensibili alle Foglie.
- Certomà, G. (2010). *Il carcere discarica e il tramonto del servizio sociale della giustizia*. Cuneo: Sensibili alle Foglie.
- Ciarpi, M. (2008). Il monitoraggio elettronico e satellitare delle persone sottoposte a misure alternative alla detenzione o di comunità: l'esperienza scozzese. *Rassegna Penitenziaria*, 2, 19-49.
- Ciappi, S. (2003). *Periferie dell'impero. Poteri globali e controllo sociale*. Roma: DeriveApprodi.
- Ciappi, S., Coluccia, A. (1997). *Giustizia criminale: retribuzione, riabilitazione e riparazione: modelli e strategie di intervento penale a confronto*. Milano: FrancoAngeli.
- Ciardello, P. (2004). *Quale pena: problemi e riflessioni sull'esercizio della punizione legale in Italia, 1992-2004*. Milano: Unicopli.
- Cipriani R., Ossicini Ciolfi, T., Valle Pittaluga, M. (1995). *Aiuto e controllo nel servizio sociale*, Euroma: Roma.
- Cloward, R. A., Ohlin, L. (1968). *Teoria delle bande delinquenti in America*. Bari: Laterza.
- Cohen, A. K. (1963). *Ragazzi delinquenti: una penetrante analisi sociologica della «Cultura» della gang*. Milano: Feltrinelli.

- Corbetta, P. (2003). *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*. Bologna: Il Mulino.
- Cree, V. E. (2010). *Sociology for Social workers and Probation Officers*. Routledge: New York.
- Daga, L. (1990). voce: Sistemi penitenziari, in *Enciclopedia del Diritto*. Milano: Giuffrè.
- Daga, L. (2008). *Scritti e discorsi*, Roma: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Ministero della Giustizia.
- Dal Pra Ponticelli, M. (1987). *Lineamenti di servizio sociale*. Roma: Astrolabio.
- Dal Pra Ponticelli, M. (2000). *Quali prospettive per il servizio sociale negli anni 2000?*, *Rassegna di Servizio Sociale*, 4, 4-13.
- Dal Pra Ponticelli, M., a cura di, (2005). *Dizionario di servizio sociale*. Roma: Carocci Faber.
- Dalrymple, J., Burke, B. (1995) *Anti-oppressive practice, social care and the law*, Buckingham: Open University Press.
- Dalrymple, J., Burke, B. (2006). *Anti-oppressive practice*. Maidenhead: Open University Press.
- Davis, A.Y. (2003). *Are prisons obsolete?* New York: Seven Stories Press.
- Day, P. (1981). *Social work and social control*. London; New York: Tavistock Publications.
- De Ambrogio, U., Bertotti, T., Merlini, F. (2007). *L'assistente sociale e la valutazione*. Roma: Carocci Faber.
- Dellavalle, M. (1995). La pluridimensionalità dell'intervento e i diversi livelli di responsabilità dell'assistente sociale. *La Rivista di Servizio Sociale*, 3, 3-12.
- Dellavalle, M. (2011). *Il tirocinio nella formazione al servizio sociale*. Roma. Carocci Faber.
- De Giorgi, A. (2002). *Il governo dell'eccedenza: postfordismo e controllo della moltitudine*. Verona: Ombre Corte.
- De Koster, W., Van der Waal, J., Achterberg, P., Houtman, (2008). The Rise of the Penal State. *British Journal of Criminology*, 48(6), 720–734.
- De Leonardis, O. (1998). *In un diverso welfare: sogni e incubi*. Milano: Feltrinelli.

- De Leonardis, O. (2002). Principi, culture e pratiche di giustizia sociale. *Animazione Sociale*, 12, 11–21.
- Dominelli, L. (1996). Deprofessionalizing social work: anti-oppressive practice, competencies and postmodernism. *British Journal of Social Work*, 26(2), 153–175.
- Dominelli, L. (2002). *Anti-oppressive social work theory and practice*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Downes, D., Hansen, K. (2006). Welfare and punishment in comparative perspective. *Perspectives on Punishment: The Contours of Control*, 2, 133–154.
- Durkheim, E. (1969). *Il suicidio*. Torino: Utet.
- Durkheim, E. (1996). *La divisione del lavoro sociale*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Esping-Andersen, G. (1994). After the golden age, the future of the welfare state in the new global order, *Occasional paper n. 7, World Summit for Social Development*, UNRISD, Geneva.
- Facchini, C. (2010). *Tra impegno e professione: gli assistenti sociali come soggetti del welfare*. Bologna: Il Mulino.
- Fargion, S. (2007). Theory and Practice: A Matter of Words. Language, Knowledge and Professional Community in Social Work. *Social Work & Society*, 5(1), 62–77.
- Fargion, S. (2009). *Il servizio sociale*. Roma-Bari: Laterza.
- Ferguson, I. (2007). *Reclaiming social work: Challenging neo-liberalism and promoting social justice*. Los Angeles: Sage Publications.
- Ferguson, I., Woodward, R. (2009). *Radical social work in practice: Making a difference*. Bristol: Policy Press.
- Ferrario, F. (1992). *Il lavoro di rete nel servizio sociale*. Roma: Carocci Faber.
- Ferrario, F. (1996). *Le dimensioni dell'intervento sociale: un modello unitario centrato sul compito* Roma: Carocci Faber.
- Ferrario, F., Gottardi, G. (1987). *Territorio e servizio sociale*. Roma: Unicopli.
- Ferrario F., Muschitiello, A. (2004). *Complessità e servizio sociale nel sistema giustizia*. Milano: FrancoAngeli.

- Ferrario, P. (2001). *Politica dei servizi sociali*. Roma: Carocci Faber.
- Ferrario, P. (2011). *Politica dei servizi sociali* (nuova ed.). Roma: Carocci Faber
- Ferrera, M. (1993). *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: Il Mulino.
- Ferrera, M. (2007). Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione. *Stato e Mercato*, (3), 341–376.
- Ferrera, M., Maino, F. (2006). *Le politiche sociali: l'Italia in prospettiva comparata*. Bologna: Il Mulino.
- Fiorentin, F. (2011). *Misure alternative alla detenzione e tossicodipendenza*. Milano: Giuffrè.
- Fossa G., Gatti U. (2011). Il carcere e l'esecuzione penale in Italia nell'ultimo decennio. *Rassegna Italiana di Criminologia*, 3, 10-22.
- Foucault, M. (1976). *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*. Torino: Einaudi.
- Frudà, L. (2006). *Alternative al carcere: percorsi, attori e reti sociali nell'esecuzione penale esterna: un approfondimento dalla ricerca applicata*. Milano: FrancoAngeli.
- Gallino, L. (1993). *Dizionario di sociologia*. Torino: Utet
- Garland, D. (1981). The Birth of the Welfare Sanction. *British Journal of Law and Society*, 8(1), 29–45.
- Garland, D. (1985). *Punishment and welfare: a history of penal strategies*. Aldershot Hants England; Brookfield VT: Gower.
- Garland, D. (1991). Sociological Perspectives on Punishment. *Crime and Justice*, 14, 115–165.
- Garland, D. (1999). *Pena e società moderna*. Milano: Il Saggiatore.
- Garland, D. (2000). The culture of high crime societies. *British Journal of Criminology*, 40(3), 347-375.
- Garland, D. (2004). *La cultura del controllo: crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*. Milano: Il Saggiatore.
- Garland, D., Sparks, R. (2000). *Criminology and social theory*. Oxford University Press.

- Gatta, G.L. (2012). Immigrati, carcere, diritto penale. *Diritto Penale e Contemporaneo*, http://www.penalecontemporaneo.it/materia/-/-/1499-immigrati__carcere_e_diritto_penale/, 1-8.
- Geremek, B. (1988). *La pietà e la forza: storia della miseria e della carità in Europa*. Roma-Bari: Laterza.
- Giasanti, A. (1985). *Controllo e ordine sociale*. Milano: A. Giuffrè.
- Giasanti, A. (a cura di) (2004). *Le misure alternative al carcere*. Milano: FrancoAngeli.
- Gibbs, A. (2001). Partnership between the probation service and voluntary sector organizations. *British Journal of Social Work*, 31(1), 15-36.
- Giraldo, S., Neve, E. (1995) (a cura di). Il lavoro sociale tra aiuto e controllo. 2-3 *Animazione Sociale*, 21-56.
- 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. *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 3, 171-177.
- Giuliano, L., La Rocca, G. (2008). *L'analisi automatica e semi-automatica dei dati testuali*. Milano: LED.
- Glaser, B.G, Strauss, A.L. (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.
- Goffman, E. (1968). *Asylums le istituzioni totali la condizione sociale dei malati di mente e di altri internati*. Torino: Einaudi.
- Gregory, M. (2010). Reflection and Resistance: Probation Practice and the Ethic of Care. *British Journal of Social Work*, 40(7), 2274 -2290.
- Gumz, E. J. (2004). American *Social work*, Corrections and Restorative Justice: An Appraisal *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 48(4), 449-460.
- Habermas, J. (1997). *Teoria dell'agire comunicativo*. Bologna: Il Mulino.
- Habermas, J. (1998). *La nuova oscurità: crisi dello Stato sociale ed esaurimento delle utopie*. Roma: Lavoro.

- Habermas, J. (2000). *La costellazione postnazionale: mercato globale, nazioni e democrazie*. Milano: Feltrinelli.
- Hardiker, P. (1977). *Social work* ideologies in the probation service. *British Journal of Social Work*, 7(2), 131-151.
- Harper, R., Hardy, S. (2000). Research note. An evaluation of motivational interviewing as a method of intervention with clients in a probation setting. *British Journal of Social Work*, 30(3), 393-411.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley: University of California Press.
- Horney, J., Osgood, D.W., Marshall, I. H. (1995). Criminal Careers in the Short-Term: Intra-Individual Variability in Crime and Its Relation to Local Life Circumstances. *American Sociological Review*, 60(5), 655-673.
- Jocteau, G. (2010). Le misure alternative riducono la recidiva. *Animazione Sociale*, 11, 44-50.
- Jordan, B. (2003). Criminal Justice, Social Exclusion and the Social Contract. *Probation Journal*, 50(3), 198-210.
- Klaus, J. F. (1998). *Handbook on probation services: Guidelines for probation practitioners and managers*. Rome and London: UNICRI, United Nations Interregional Crime & Justice Research Institute.
- Kunnemann, H. (2005). Social Work as Laboratory for Normative Professionalisation. *Social Work & Society*, 3(2), 191-200.
- Lancaster, E., Lumb, J. (2006). The Assessment of Risk in the National Probation Service of England and Wales. *Journal of Social Work*, 6(3), 275-291.
- Lemert, E. M. (1967). *Human deviance, social problems and social control*. Englewood Cliffs, N. J: Prentice-Hall.
- Leonardi, F. (2007). Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale ed abbattimento della recidiva. *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2, 7-26.
- Lorenz, W. (2005). *Social work* and a New Social Order-Challenging Neo-liberalism's Erosion of Solidarity. *Social Work and Society*, 3(1), 93-101.
- Lorenz, W. (2010). *Globalizzazione e servizio sociale in Europa*. Roma: Carocci.
- Lorenz, W. (in corso di pubblicazione). Una Prospettiva Europea sul Servizio Sociale.

- Marietti S., Santoro G. (a cura di) (2007). *Delitto e castigo. Il rapporto sulle istituzioni totali italiane del Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura*. Napoli: Carta/Edizioni Intra Moenia.
- Marino, V., Tosi, M., Francia, A. (2009). *L'uomo colpevole e l'uomo tragico Il tossicodipendente tra carcere e misure alternative*. Milano: McGraw-Hill.
- Martini, E., Sequi, R. (1995). *La comunità locale. Approcci teorici e criteri di intervento*. Roma: Carocci.
- Martinson, R.L. (1974). What works? Questions and answers about prison reform. *The Public Interest*, 35, 22-54.
- Matza, D. (1976). *Come si diventa devianti*. Bologna: Il Mulino.
- McDonald, C., Harris, J., Wirensteen R. (2003). Contingent on context? *Social work and the state in Australia, Britain, and the USA*. *British Journal of Social Work* 33(2), 191-208.
- McNeill, F. (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology and Criminal Justice*, 6(1), 39-62.
- Mead, G. H. (1964). *Selected writings*. Indianapolis: Bobbs-Merril.
- Melossi, D., Pavarini, M. (1977). *Carcere e fabbrica: alle origini del sistema penitenziario (XVI-XIX secolo)*. Bologna: Il Mulino.
- Melossi D. (1998). Omicidi, economia e tassi di incarcerazione in Italia dall'unità ad oggi. *Polis*, 12, 415-435.
- Melossi, D. (2002). *Stato, controllo sociale, devianza: teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*. Milano: B. Mondadori.
- Melucci, A. (2000). *Parole chiave: per un nuovo lessico delle scienze sociali*. Roma: Carocci.
- Merrington, S., Stanley, S. (2000). Doubts About The What Works Initiative. *Probation Journal*, 47(3), 272-275.
- Merton, R. K. (1959). *Teoria e struttura sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Mingione, E. (2000). Modello Sud europeo di welfare, forme di povertà e politiche contro l'esclusione sociale. *Sociologia e Politiche Sociali*, 1, 87-112.

- Ministero di Grazia e Giustizia, DAP (1997). *Corsi di formazione e ricerca metodologica per assistenti sociali che operano nei confronti tossicodipendenti e alcolodipendenti in esecuzione penale esterna*, Roma: Laurus Robuffo.
- Mosconi, G. (2005). Il carcere come salubre fabbrica della malattia. *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 1, 59-76.
- Muschitiello, A., Neve E., (2003). *Dei diritti e delle pene: servizio sociale e giustizia*. Milano: FrancoAngeli.
- Negri, N. (2006). La vulnerabilità sociale. *Animazione Sociale*, 7, 14–19.
- Negri, N., Saraceno, C. (2000). Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale. *Stato e Mercato*, 20(2), 175–210.
- Neve, E. (2000). *Il servizio sociale: fondamenti e cultura di una professione*. Roma: Carocci.
- Ohlin, L.H., Pappenfort, D.M., Piven, H. (1956). Major dilemmas of the social worker in probation and parole. *National Probation and Parole Association Journal*, 2(3), 15.
- Paci, M. (1998). Il dualismo del lavoro in Italia. La transizione dalla rigidità alla flessibilità della regolazione. *Il Mulino*, 47(1), 103–111.
- Paci, M. (2004). Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa. *La rivista delle politiche sociali*, 1, 333–373.
- Pajardi, D. (2008). *Oltre a sorvegliare e punire. Esperienze e riflessioni di operatori su trattamento e cura in carcere*. Roma: Giuffrè.
- Palidda, S. (2000). *Polizia postmoderna: etnografia del nuovo controllo sociale*. Milano: Feltrinelli.
- Palidda, S. (2009). *Razzismo democratico: la persecuzione degli stranieri in Europa*. Milano: Agenzia X.
- Palmer, T. (1975). Martinson revisited. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 12(2), 133–152.
- Payne, M. (1998). *Case Management e servizio sociale*. Trento: Erickson.
- Park, R. E. (1996). *La folla e il pubblico*. Roma: A. Armando.
- Parsons, T. (1962). *La struttura dell'azione sociale*. Bologna: Il Mulino.

- Pavarini, M. (2004). Processi di ricarcerizzazione nel mondo (ovvero del dominio di un certo punto di vista). *Questione Giustizia*, 2, 95-126.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- Pittaluga, M. (2000). *L'estraneo di fiducia: competenze e responsabilità dell'assistente sociale*. Roma: Carocci.
- Prina, F. (2003). *Devianza e politiche di controllo: scenari e tendenze nelle società contemporanee*. Roma: Carocci.
- Quassoli, F. (1999). Immigrazione uguale criminalità: Rappresentazioni di senso comune e pratiche organizzative degli operatori del diritto. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 40(1), 43-75.
- Ranci, C. (2002). Fenomenologia della vulnerabilità sociale. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 43(4), 521-552.
- Ranci, C. (2004). *Politica sociale: bisogni sociali e politiche di welfare*. Il Mulino.
- Ranci, C. (2008). Vulnerabilità sociale e nuove disuguaglianze sociali. *Sociologia del Lavoro*, 110, 161-172.
- Raynor, P. (1985). *Social work, justice and control*. Oxford:Blackwell.
- Raynor, P. (2003). Evidence-Based Probation and its Critics. *Probation Journal*, 50(4), 334-345.
- Raynor, P., Vanstone, M. (1994). Probation practice, effectiveness and the non-treatment paradigm. *British Journal of Social Work*, 24(4), 387-398.
- Robinson, G., Raynor, P. (2006). The future of rehabilitation: What role for the probation service? *Probation Journal*, 53(4), 334-346.
- Ronco, D., Scandurra, A., Torrente, G. (2011). *Le prigionie malate*. Bologna: Edizioni dell'Asino.
- Rosanvallon, P. (2005). *Il politico: storia di un concetto*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore
- Ross, E. A. (1959). *Social control, and the Foundations of sociology; pioneer contributions of Edward Alsworth Ross to the study of society*. Boston: Beacon Press.
- Rothman, D. (1974). Prisons: The failure model. *The Nation*, 21, 35-51.

- Rusche, G., Kirchheimer, O. (1978). *Pena e struttura sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Santoro, E. (1997). *Carcere e società liberale*. Torino: G. Giappichelli.
- Saraceno, C. (2006). Modelli di welfare e rischi sociali vecchi e nuovi. *Polis*, 2, 241–246.
- Saraceno, C., Naldini, M. (1998). *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Schwartz, H., Jacobs, J. (1979). *Qualitative sociology: a method to the madness*. New York: Free Press.
- Smith, D. (1987). The limits of positivism in *social work* research. *British Journal of Social Work*, 17(4), 401-412.
- Smith, D. (2005). Probation and social work. *British Journal of Social Work*, 35(5), 621-635.
- Smith, D., Stewart, J. (1997). Probation and social exclusion. *Social Policy & Administration*, 31(5), 96–115.
- Smith, D., Vanstone, M. (2002). Probation and social justice. *British Journal of Social Work*, 32(6), 815-827.
- Starnini G. (2009). Il passaggio della sanità penitenziaria al servizio sanitario nazionale. *Autonomie e Servizi Sociali*. Bologna: Il Mulino, 1, 3-14.
- Strauss, A.L., Corbin, J.M. (1998). *Basic of qualitative research*. Thousands Oaks: Sage
- Sykes, R. (2003). *Globalization and European welfare states: challenges and change*. Basingstoke ; New York: Palgrave.
- Taylor, I., Walton, P., Young, J. (1973). *Criminologia sotto accusa*. Firenze: Guaraldi.
- Tocqueville, A. de. (1962). *La democrazia in America*. Bologna: Cappelli.
- Torrente, G. (2010). Cultura giuridica della magistratura di sorveglianza e affidamenti terapeutici. *Antigone*, 2-3, 202-241.
- Torrente G., Sarzotti C., (2010). Dieci anni di SERT nelle carceri, *Animazione Sociale*, 12, 40-47.
- Tosi, A. (2003). The Changing Role of the State in Italy. *The Changing Role of the State*, 32, 15-27.

- Tracey, G. A. (1961). A *Social worker's* Perspective on *Social work* in Probation. *Crime & Delinquency*, 7(2), 131–136.
- Trecci, P., Cafiero, M. (2007). *Riparazione e giustizia riparativa*. Milano: FrancoAngeli
- Trinder, L., Reynolds, S. (2000). *Evidence-based practice: A critical appraisal*. Oxford: Blackwell Science.
- Triventi, M. (2008). Vittimizzazione e senso di insicurezza nei confronti del crimine: un'analisi empirica sul caso italiano. *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 2(2), 137–159.
- Trotter, C. (2000). *Social work* education, pro-social orientation and effective probation practice. *Probation Journal*, 47(3), 256-271.
- Vanstone, M. (2007). *Supervising Offenders in the Community: A history of probation theory and practice*. Ashgate Pub Co.
- Vecchiato, T., Villa, F. (1992) (a cura di). *La deontologia professionale nel servizio sociale. Contributi per il 1° Seminario di ricerca* (Malosco, giugno 1991). Milano: Vita e Pensiero.
- Vitale, T. (2005). Contrattualizzazione sociale. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3, 291-323.
- Wacquant, L. (1998). Imprisoning the American poor. *Le Monde Diplomatique*, 8–9, 11-21.
- Wacquant, L. (2000). *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*. Milano: Feltrinelli.
- Wacquant, L. (2006). *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*. Roma: DeriveApprodi.
- Ward, D. (2008). BJSW Critical Commentary: What Works in Probation Offender Management: evidence for a new direction. *British Journal of Social Work*, 38(2), 395-417.
- Webb, S. (2001). Some considerations on the validity of evidence-based practice in social work. *British Journal of Social Work*, 31(1), 57–79.
- Webb, S. (2002). Evidence-based Practice and Decision Analysis in Social Work. An Implementation Model. *Journal of Social Work*, 2(1), 45–63.
- Weiss, I. (2001). The ideology, policy and practice of adult probation service in Israel. *British Journal of Social Work*, 31(5), 775-793.

Whitehead, J.T. (1987). Probation officer job burnout: A test of two theories. *Journal of Criminal Justice*, 15(1), 1–16.

Willis, A. (1983). The balance between care and control in probation: a research note. *British Journal of Social Work*, 13(1), 339-351.

Zilianti, A., Rovai, B. (2007). *Assistenti sociali professionisti*. Roma: Carocci Faber.