

CAPITOLO IV

4.1 Il concetto di controllo nell'ambito dell'esecuzione penale esterna:

Un'analisi attraverso l'approccio etnografico del testo. Il lavoro di ricerca qui proposto è di tipo qualitativo ed in specifico è costituito dall'analisi etnografica del testo.

L'attenzione verso questo tipo di analisi nasce in primis da interessi personali specifici per la ricerca induttiva, generativa di ipotesi, piuttosto che per la ricerca della verifica di ipotesi, dalla preferenza per i significati piuttosto che per i comportamenti ed infine dalla preferenza per le parole piuttosto che per i numeri.

Il modello di riferimento non è rappresentato quindi dalle scienze naturali, bensì da un approccio qualitativo in cui la legittimazione scientifica è costituita dalla possibilità di generare ipotesi e nuovi interrogativi. L'analisi etnografica concentra la sua attenzione sull'organizzazione sociale dei documenti senza porsi il problema se essi siano accurati o meno così come se siano veri o di parte. Ciò impone un passo fuori dal materiale narrativo in quanto tale. L'attenzione è qui focalizzata su come i testi rappresentano l'elemento identificato dell'analisi teorica dei capitoli precedenti, cioè il concetto di controllo alla luce dell'impostazione teorica, l'analisi proposta cerca di contribuire a comprendere se sia possibile per l'assistente sociale continuare ad intraprendere il proprio ruolo in termini esecutivi e routinari oppure intraprendere percorsi alternativi, in cui attraverso un'attenta osservazione dei cambiamenti della realtà operativa, sia disposto ad esplorarne le possibilità di innovazione.

Le fonti documentali qui riportate non costituiscono surrogati di altri tipi di dati essi sono veri e propri fatti sociali, sono prodotti condivisi ed utilizzati in modi socialmente organizzati. Essi non sono rappresentazioni cristalline di routine organizzative, processi decisionali, o diagnosi professionali. Essi costituiscono tipi particolari di rappresentazioni e si servono di convinzioni loro proprie.

Molte analisi delle narrazioni si sono concentrate sull'organizzazione interna dei racconti. Una minore attenzione è stata invece prestata alla loro produzione, distribuzione e circolazione nella società, e come sostiene Gubrium :io trovo che l'organizzazione interna delle storie sebbene importante per comprenderle, non ci dica poi molto sulla loro relazione con i mondi in cui esse circolano¹.

E' in questo senso che sarà data attenzione all'identificazione degli elementi di cui gli autori si sono serviti per produrre determinati effetti e le loro funzioni.

In questo lavoro l'attenzione è concentrata su due testi in uso agli operatori di servizio sociale all'interno del contesto penitenziario e in specifico nel settore

¹Gubrium J., *Oldtimers and Alzheimer's: The descriptive organisation of Senility*, Jai Greenwich, 1986, p.525.

dell'esecuzione penale esterna, ovvero, dell'esecuzione delle misure alternative alla detenzione. La scelta dei testi rappresenta una vera e propria scelta di *territori da esplorare* collocabili in due diversi *ambiti temporali* il cui spartiacque è costituito dalla riorganizzazione del Ministero della Giustizia avvenuta nel 2001.

Testi oggetto di analisi:

Testo n.1

Giuffrida M., *I Centri di Servizio Sociale dell'Amministrazione Penitenziaria, operatori e competenze nel contesto dell'esecuzione della pena*, ed Laurus Robuffo, Roma, 1999.

Testo n.2

Turrini Vita R., *Civiltà della pena. Riflessioni sull'esecuzione penale esterna in Italia*, Net Italia, Roma, 2006.

Sono state individuate alcune domande: tratte dallo schema di Hammersley e Atkinson² che un etnografo può porsi in merito ad un testo. Alcune di queste domande ci riportano alla mente la preoccupazione per le strutture interne della narrazione e ci invitano a prestare attenzione al contesto sociale in cui la narrazione viene articolata.

- Come sono scritti i testi e cosa è registrato.
- Chi legge i testi e a quale scopo sono letti i testi.
- Rappresentazione del concetto di controllo all'interno del testo.

• ² Hammersley M., Atkinson P., *Ethnographic Principles in Practice*, Tavistock, London (2^aed.1995), pp.142-3, in Silverman D., *Manuale di ricerca sociale e qualitativa*, ed.it., (a cura di) Gobo G. Roma, 2008, p.185.

TESTO n.1

Il primo testo esaminato è quello di Giuffrida M., *I Centri di Servizio Sociale dell'Amministrazione Penitenziaria, operatori e competenze nel contesto dell'esecuzione della pena*, ed Laurus Robuffo, Roma, 1999.

L'autrice, assistente sociale, laureata anche in lingue e letterature straniere, ha assunto vari incarichi all'interno dell'amministrazione penitenziaria e all'epoca della redazione del testo ricopriva il ruolo di Dirigente Superiore di Servizio Sociale presso il DAP (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria) e Responsabile della Divisione delle Misure Alternative dell'Ufficio Detenuti e Trattamento quale ufficio preposto al coordinamento tecnico-professionale dei Centri di Servizio Sociale per Adulti dislocati sull'intero territorio italiano.

Il testo contiene tutto quello che era possibile trattare per ciò che concerne il servizio sociale penitenziario in quel determinato periodo storico con un'impostazione quasi esclusivamente operativa. Siamo alla fine degli anni novanta e dal 1975, data storica per la nascita dei centri di servizio sociale, non era mai stato scritto un testo che costituisse la testimonianza organica dell'esistenza di un settore a molti sconosciuto per figure professionali e competenze specifiche. Il testo ha cercato di testimoniare la storia del servizio sociale all'interno dell'amministrazione penitenziaria a partire dal 1975, di descriverne la struttura organizzativa, le funzioni e i ruoli professionali inseriti al suo interno.

Il testo ha il merito di testimoniare e storicizzare sia la dimensione organizzativa dei centri che le specifiche competenze tecnico-professionali. Sono state inoltre inserite nell'appendice tutte le circolari che anno dopo anno, a partire dal 1975 fino al 1998, hanno contribuito a strutturare il contesto operativo di questi servizi.

Il testo in quel preciso momento storico ha dato voce al sistema dell'esecuzione delle misure alternative nel tentativo di rendere visibili operatori e competenze alle soglie tuttavia di un cambiamento che da lì a poco sarebbe avvenuto. Il testo che ha contribuito alla conoscenza della materia è stato rivolto alla magistratura, agli avvocati, alle forze dell'ordine ma anche agli studenti dell'allora diploma universitario in servizio sociale. Il linguaggio utilizzato testimonia lo sforzo della ricerca di una coerenza che riuscisse a coniugare terminologie giuridiche con il linguaggio del servizio sociale professionale nella sua dimensione metodologica.

Complessivamente l'intento è riuscito in parte e il linguaggio professionale risulta spesso appiattito su quello burocratico-normativo tant'è che in alcuni tratti, a stento si riconosce la peculiarità di argomentazioni specifiche di servizio sociale.

Il linguaggio burocratico strettamente imparentato con quello giuridico ha una ricaduta forte sulla lingua di tutti i giorni. Il suo carattere spesso oscuro ha suscitato molte iniziative anche a livello governativo, per avvicinare i testi prodotti dall'amministrazione alla capacità di comprensione del cittadino comune. La proverbiale artificiosità del linguaggio burocratico dipende da almeno due ragioni:

sul piano linguistico, la consapevolezza che il messaggio coinvolge o come emittente o come destinatario un interlocutore astratto, fa sì che lo stile si innalzi rispetto al livello usuale o variamente personalizzato che ciascuno di noi adopererebbe con un ben individuato corrispondente.

Sul piano dei contenuti occorre ricordare che la massima parte dei testi burocratici nasce in ambiente giuridico: potremmo dire anzi, che il linguaggio burocratico è un po' il parente povero (e talvolta la caricatura) di quello legale. Ora, le leggi fondamentali dello Stato, sono frutto dell'elaborazione collettiva di grandi giuristi, che soppesano ogni parola ben consapevoli non solo dell'immenso potere della lingua che dà espressione alle norme, ma anche della necessità di offrire un dettato il più possibile trasparente ai cittadini che a quelle norme devono attenersi. Invece, la burocrazia ha a che fare con fonti di diritto di rango inferiore: dalle leggi del Parlamento ai regolamenti, alle circolari emanate da un singolo dirigente ciò comporta una conseguenza inevitabile: la minore cura formale e quindi la minore chiarezza ed efficacia comunicativa con cui questi testi sono stilati. Non solo in Italia, come noto il numero delle leggi è abnorme: in moltissimi casi una legge nuova non abroga la vecchia, ma ne limita variamente l'applicazione, la necessità di raccordare il vecchio al nuovo fa sì che il dettato sia spesso involuto e oscuro³.

Per ciò che concerne in specifico il tema del controllo, lo ritroviamo nel capitolo primo della parte terza del testo dedicata alle competenze professionali e al contesto istituzionale. *La rappresentazione del concetto è quella di contrapposizione con il concetto di aiuto e con la relazione stessa di aiuto.*

Il testo recita quanto segue indicando due tipologie di controllo:⁴

-modalità di *controllo burocratico asettico del comportamento dei soggetti in carico*, attuato con una serie di atti cadenzati ma slegati da un progetto trattamentale, che resta indefinito sullo sfondo.

-*modalità di controllo che si pone all'interno di una logica di premio-castigo*, estremamente demandante nei confronti del condannato, con indicazioni perentorie sul comportamento che questi deve tenere, spesso non motivate esplicitamente o comunque non riconducibili ad una ratio trattamentale.

Si legge ancora a proposito del controllo: “la tematica del controllo non si può trattare se non facendo riferimento al problema più ampio inerente la gestione dell'autorità di cui il servizio sociale è comunque portatore, ed alla necessità di una lucida presa d'atto dell'esistenza del fatto reato, [...], *in realtà l'assistente sociale ancor oggi vive, il compito di controllo come aspetto dell'esercizio dell'autorità che viene inevitabilmente definita come negativa nel suo identificarsi con il potere che deriva dal mandato*

³ Seriani L., *Italiani scritti*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp.123-126.

⁴ Giuffrida M., *I Centri di Servizio Sociale dell'Amministrazione Penitenziaria. Operatori e competenze nel contesto dell'esecuzione della pena*. Laurus Robuffo, Roma, 1999, pp.154-158.

istituzionale: l'ambivalenza rispetto agli aspetti autoritari del ruolo spinge spesso l'operatore ad assumere posizioni dichiaratamente neutre, ma di fatto mistificanti e che tradiscono una forte insicurezza rispetto all'esercizio della competenza professionale"⁵.

Timidi sono i tentativi rivolti alla ricerca di connessioni teoriche i cui assunti fondamentali nel testo sono riconducibili a Howard Goldstein e al modello cognitivo umanistico nell'ambito del quale la questione relativa al controllo viene così esplicitata: *"bisogna mettere il controllo del problema nelle mani della persona.*

⁵ *Ibidem.*

TESTO n.2.

Il secondo testo oggetto di analisi è quello di Turrini Vita R., *Civiltà della pena. Riflessioni sull'esecuzione penale esterna in Italia*, Net Italia, Roma, 2006.

L'autore, magistrato, è stato giudice in alcuni tribunali italiani, ha ricoperto le direzioni degli affari legislativi dell'organizzazione giudiziaria e dei rapporti con il parlamento nel gabinetto del Ministro. E' stato esperto del Governo al Consiglio d'Europa (comitato sulle misure alternative), dal 1997 al 2000. Ha ricoperto l'incarico di direttore generale dell'esecuzione penale esterna dal 2002 al 2011, il primo a rivestire tale ufficio, dopo la riforma dell'amministrazione penitenziaria avvenuta nell'anno 2001. La riforma del DAP (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria) si è collocata nel quadro più generale della riforma della pubblica amministrazione iniziata negli anni novanta. Il D.A.P. ha iniziato così il cammino del cambiamento cercando di orientarsi verso obiettivi strategici che tenessero conto della capacità di innovazione, del primato della qualità, della capacità di apprendimento, e della valorizzazione della risorsa umana. Concetti quali priorità dei processi e dei flussi, responsabilità globali, deleghe operative e decisionali, livelli di autorità coerenti con i livelli di responsabilità, sono diventati gli imperativi e i pilastri su cui l'amministrazione penitenziaria ha cercato di investire per il futuro. Il nuovo assetto organizzativo ha previsto inoltre l'istituzione della direzione generale dell'esecuzione penale esterna e la ridenominazione dei centri di servizio sociale per adulti in uffici di esecuzione penale esterna⁶. La nuova denominazione attribuita ai centri di servizio sociale per adulti è la testimonianza di un cambiamento che dopo trent'anni dall'entrata in vigore della legge 26 luglio 1975 n. 354, in linea con i tentativi di un radicale cambiamento organizzativo che dagli anni novanta ha investito l'intero pianeta giustizia, si è riflettuta sui servizi che lavorano a diretto contatto con l'utenza.

Il testo di Turrini Vita, pubblicato dall'autore nel 2006, ha trovato come causa prossima, la necessità di offrire un quadro di conoscenze sistematiche e integrate della realtà delle community sanctions in Italia. Lo stesso autore spiga inoltre le ulteriori motivazioni che lo hanno portato alla pubblicazione. Il testo vuole costituire un'occasione per fare il punto della situazione su ciò che è stato fatto di buono e su ciò che si sta facendo. Altra motivazione che ha portato l'autore alla pubblicazione del testo è di carattere celebrativo. Il testo infatti viene pubblicato per il trentennale della riforma penitenziaria del 1975 che fu un grande rinnovamento per la pena detentiva e segnò

⁶ Con il testo recante "*Delega al Governo per la Disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria*", il 13 luglio 2005 il Senato della Repubblica ha approvato in via definitiva il riordino delle carriere dirigenziali e all'art. 3 sono state apportate modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354 Ordinamento Penitenziario. L'art. 72 della legge 26 luglio 1975 n. 354 è stato sostituito e i Centri di Servizio Sociale Adulti hanno acquisito la nuova denominazione di Uffici locali di esecuzione penale esterna.

ancor di più la nascita dell'esecuzione penale esterna. Il testo è stato diffuso all'interno dell'amministrazione penitenziaria ad uso interno degli operatori.

La disamina puntuale e analitica del sistema penitenziario e delle normative che lo rappresentano risente di un linguaggio quasi esclusivamente giuridico.

A differenza di altri linguaggi settoriali, la lingua del diritto non ha confini precisi. Vi rientra tutto ciò che può avere interesse per la vita associativa degli uomini e in nessun altro linguaggio settoriale la lingua ha tanta importanza quanta ne ha nel diritto. Questo per due ordini di motivi:

- gran parte dei termini giuridici, sono attinti dalla lingua comune ma si tratta solo di nozioni che hanno un contenuto diverso (più comprensivo o addirittura differente), e ciò può ingenerare equivoci,

- nei testi normativi la definizione di un istituto giuridico presuppone quella di concetti affini: in nessun caso possono ammettersi contraddizioni o incertezze applicative. Tant'è vero che se questo avviene, il sistema giudiziario, indipendentemente dalle modificazioni legislative che spettano al Parlamento, interviene in merito, riformando una sentenza (Corte di Cassazione) o dichiarando illegittima una disposizione di legge che contrasta con una norma di rango più elevato, in quanto contemplata dalla Costituzione (Corte Costituzionale).

Il testo di Turrini Vita, per la maggior parte è incentrato sulla necessità di approfondire gli istituti del diritto amministrativo dell'esercizio dell'esecuzione della sanzione che a parere dell'autore sono poco studiate nell'ambito del diritto penale processuale.

La parte documentale del testo, viene lasciata all'autonomia dell'attività tecnica di servizio sociale che concentra gli sforzi sulla definizione degli strumenti specifici della professione e sulla coniugazione degli stessi con il settore specifico di riferimento. L'elaborazione riservata al servizio sociale si concentra sul progetto di intervento rivolto alla persona condannata, alle fasi della sua ideazione e alla valutazione finale. La scelta di lavorare usando la metodologia del progetto d'intervento è stata una volontà precisa, motivata dalla necessità di privilegiare l'aspetto comunitario piuttosto che quello individuale per la soluzione dei problemi, con l'obiettivo finale costituito dal tentativo di modificare condizioni che potrebbero sembrare impossibili da modificare.

La logica che sottende all'intervento sostenuto da un progetto per chi aspira alla piena misura alternativa, dovrebbe prevedere un coinvolgimento della persona nel pensare al modo per espierla. Così facendo, maggiori e più incisivi sarebbero gli effetti in termini di responsabilizzazione personale e di integrazione .

Si legge ancora nel testo che lavorare per progetti richiede un intervento nella rete e necessariamente il rapporto con altre professioni, altri servizi, altre culture operative. Sino a qualche tempo prima, il mandato e l'intervento sul caso nel contesto dell'amministrazione penitenziaria non contemplavano il lavoro per progetti poiché non

era preso in considerazione il pensiero strategico necessario per l'elaborazione la sua elaborazione e vi era la tendenza a considerare gli interventi tutti ugualmente dovuti, non ordinati da priorità stabilite. Il progetto che riguardi l'esecuzione delle misure alternative coinvolge persone portatrici di una sofferenza che si trovano nella condizione di espiare una pena. Questa rappresenta una punizione ma anche l'occasione per modificare una condizione che ha indotto un conflitto con l'organizzazione sociale.

Per quanto riguarda l'elaborazione dei progetti, i riferimenti maggiormente utilizzati nel testo sono quelli che riconducono al modello razionale sinottico, al modello partecipato e a quello euristico, utilizzati in modo eclettico. Il testo riserva inoltre una parte ai concetti di qualità e di standard sempre riferibili al progetto di intervento. Tra gli elementi più significativi per l'individuazione dei requisiti di qualità il testo individua: la conduzione di colloqui adeguatamente preparati, l'esame sistematico dei problemi emergenti, l'attivazione delle capacità critiche del soggetto rispetto alle situazioni che lo riguardano, il raccordo con le realtà e le persone che possono svolgere un ruolo positivo nella situazione.

Per ciò che concerne gli standard del progetto d' intervento è stata istituita una commissione ad hoc all'interno del dipartimento che ha individuato i seguenti parametri: due colloqui mensili in ufficio, una visita trimestrale domiciliare programmata, una verifica familiare trimestrale non programmata in orari e giorni diversificati, una verifica mensile diretta o indiretta non programmata in orari e giorni diversificati, un incontro mensile con i servizi territoriali, tre verifiche mensili della documentazione, un controllo mensile della situazione negli archivi informatici.

In merito specificatamente al concetto di controllo il testo nel suo complesso riporta due distinzioni:

controllo di regolarità: che consiste nella verifica della presenza e della condotta nei tempi e nei luoghi prescritti al condannato. Esso è fattuale ed istantaneo.

controllo del processo di reinserimento del condannato, che riguarda profili più complessi quali la personalità, le condizioni specifiche, la risposta agli stimoli e l'esistenza degli stessi supporti sociali: *questo controllo è più un giudizio di sintesi e coincide nel testo con il concetto di valutazione del progetto di intervento.*

L'esecuzione penale esterna, si legge ancora nel testo, è a palladio della civiltà della pena, e la sua strada è quella più adeguata alle confuse spinte che si trovano nella nostra società, alle diverse rappresentazioni del mondo che il pluralismo delle nostre culture tutela. Ci sono mali indotti. Innanzitutto le politiche criminali degli ultimi decenni si sono focalizzate sulla *repressione* più che sulla *prevenzione*. Questo è stato un errore di prospettiva per due ragioni: la giustizia penale non è in grado di gestire tassi elevati di criminalità, e molti reati sono a vasta diffusione e a maggior impatto sul sistema processuale. Sono ricorrenti e prevedibili perché scaturiscono da situazioni criminogenetiche ormai tipiche, quindi una strategia di prevenzione delle *situazioni di rischio* e di *riduzione delle opportunità di commettere reati* inciderebbe efficacemente

sui tassi di criminalità⁷. Alla crescita delle aspettative di sicurezza si è risposto con la iper criminalizzazione. Una legislazione penale ricorsiva è servita a bilanciare il senso di insicurezza collettiva. Ma è illusorio pensare che le leggi penali siano a costo zero. Esse non hanno bisogno di copertura finanziaria, hanno però pesanti costi di attuazione (si pensi all'impatto sulle strutture investigative e processuali). In primo luogo, l'inflazione di norme penali porta, a lungo andare, a una perdita di autorità delle stesse. La curva di capacità di deterrenza e prevenzione della norma penale si piega sempre di più. La legislazione penale da effettiva tende a diventare simbolica il sovrappioppamento di norme penali, spesso di difficile interpretazione, genera un eccesso di reati e un eccesso di processi, che rendono inefficace la risposta giudiziaria. L'inefficacia del processo penale rende a sua volta inefficace l'impatto motivante della norma penale sui comportamenti sociali⁸.

Applicando il modello costi benefici si rileva che l'incremento di criminalizzazione aumenta progressivamente i costi sociali e ne riduce i benefici. L'efficacia del processo penale è minata alla radice dalla inefficacia della legge penale. In un ordinamento fondato sulla obbligatorietà dell'azione penale è contro ogni logica di efficacia l'espansione del diritto penale. Le diversissime tipologie di condannati che la peculiare evoluzione del nostro sistema di misure alternative ha condotto a frequentare gli uffici di esecuzione penale esterna, costituiscono *la sfida e lo stimolo al mutamento organizzativo, alla ricerca scientifica, alla elevazione professionale. L'intero sistema opera e studia per servire a questa domanda di legge*⁹.

⁷ Turrini Vita R. *Civiltà della pena*, cit., p.110.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, p.117.