

I CENTRI DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI

Realtà e prospettive di trasformazione

MARIA PIA GIUFFRIDA (*)

Nei vent'anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge 354/75, i *Centri di Servizio sociale per Adulti* (CSSA) hanno subito una consistente trasformazione sia a livello formale che sostanziale.

La sempre maggiore accessibilità alle misure alternative, che peraltro verrà ulteriormente ampliata con la prevista modifica dell'art. 656 c.p.p., ha — com'è noto — notevolmente allargato il bacino d'utenza dei CSSA, con particolare riferimento ai soggetti in esecuzione penale esterna, rispetto ai quali si rileva già oggi un *trend di aumento annuale di circa il 25%*.

Basti pensare che i soggetti ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale nell'arco del 1996 sono stati complessivamente 15.299, di cui ben 11.188 direttamente dallo stato di libertà. *L'esecuzione della pena si è quindi spostata incisivamente verso l'esterno ed una larga parte dei condannati non entrerà in carcere, a meno che la misura alternativa, cui sono stati ammessi, non venga revocata.*

Si deve però ancora sottolineare come il dato complessivo degli affidati sia parziale, poiché si riferisce ai casi nuovi, pervenuti nell'anno preso in considerazione, e non a tutti i casi seguiti durante il medesimo periodo: per esempio i soggetti ammessi all'affidamento al servizio sociale nell'arco del *primo trimestre 1997* sono stati 3.813, mentre *il totale degli affidati seguiti nel medesimo periodo è di 13.942 soggetti.*

(*) Dirigente di Servizio Sociale, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Roma.

È a questa seconda rilevazione numerica pertanto che occorre fare riferimento, non solo per avere una reale contezza del carico di lavoro dei Centri, ma per **definire correttamente il target** di tutti quei *progetti operativi che è indispensabile avviare per perseguire il fine istituzionale del reinserimento dei condannati*.

Se i dati fin qui espressi sono già numericamente significativi di una crescente tendenza a ricercare soluzioni non detentive per l'esecuzione delle pene, e se è da valutare positivamente l'ulteriore ampliamento delle misure alternative, che comporterà almeno il raddoppio dei soggetti fruitori di tali misure, è però al contempo **necessario prendere in considerazione, con rinnovata attenzione, gli aspetti contenutistici e sostanziali di detti benefici**.

Se non si recupera infatti il significato trattamentale delle misure alternative, e la piena adesione del soggetto ammesso a fruirne, è ovvio che tali benefici continueranno — nei fatti — a non avere altra meta che quella di sfollare gli Istituti Penitenziari e/o sottrarre i condannati ad una esperienza, quella detentiva, che spesso viene definita criminogena.

Bisogna recuperare una visione secondo la quale **l'uomo condannato è soggetto di un percorso che passa attraverso il momento afflittivo della pena, e che durante il tempo della pena potrebbe far proprio un impegno di cambiamento**.

In particolare il **tempo** della misura alternativa è quindi quello della consapevolezza, dell'accettazione di tale cammino di cambiamento, **la sostanza** della misura alternativa è il trattamento, **la presenza qualificante** è quella del Servizio sociale, che ha la competenza e la professionalità necessaria per agire, mediante i suoi metodi e strumenti, rispetto ad un progetto individuale di reinserimento, che sia condiviso dal condannato.

Se si considera però l'attività svolta, in questi vent'anni dalla Riforma penitenziaria, dai Centri di Servizio sociale per Adulti, si può immediatamente rilevare che essa è stata fortemente condizionata nella qualità ancor più che nella quantità:

— dalla effimera destinazione ai Centri di risorse economiche facenti parte del bilancio complessivo dell'Amministrazione penitenziaria;

- dalla carente strutturazione logistica ed organizzativa degli Uffici;
- dalla mancata copertura degli organici dei direttori di Servizio sociale di IX e VIII livello;
- dalla insufficienza degli organici degli assistenti sociali;
- dall'assenza, pressoché generalizzata, di qualifiche professionali di supporto;
- dalla solitudine operativa in cui si sono sviluppati gli interventi dei centri;
- dalla inevitabile burocratizzazione delle risposte rispetto a delle richieste formali, ineludibili e irrimandabili,
- dall'assenza di uniformità delle decisioni della Magistratura di Sorveglianza;
- dal difficile ma indispensabile equilibrio tra mandato istituzionale e quello professionale, tra gli aspetti relativi ai compiti di controllo e di vigilanza e quello dell'aiuto/sostegno all'utente;
- dalla scarsa visibilità all'esterno del servizio, il più delle volte sconosciuto o ignorato a livello pubblico;
- dall'assenza di un qualsivoglia coordinamento con le Forze dell'Ordine, deputate al controllo del territorio.

Unico strumento del Servizio sociale è stato spesso l'operatore medesimo, portatore di una professionalità sicuramente valida, ma — altrettanto certamente — impotente rispetto ai vincoli istituzionali ed alla mancanza, o scarsa accessibilità, di risorse sul territorio.

Il ruolo di mediazione, di anello di congiunzione, lungamente affermato, non è stato in realtà pienamente agito, e l'impegno professionale del Servizio sociale si è risolto, il più delle volte, in una sorta di "accompagnamento" del soggetto in esecuzione penale esterna, con modalità asettiche piuttosto che motivazionali, con interventi neutrali e non significativi in termini di cambiamento.

Il senso di impotenza sperimentato dagli assistenti sociali rispetto al fine della risocializzazione ha fatto sì, d'altra parte, che alcuni operassero — più o meno consapevolmente — una

riduzione del proprio ruolo ad aspetti amministrativi e burocratici, se non ad una mera adesione alla dialettica premio — castigo, propria del carcere.

Conseguentemente a quanto fin qui detto, il risultato dell'intervento è stato finora misurato in termini di conclusione "negativa o positiva" del periodo di pena trascorso dal soggetto in misura alternativa, e non in riferimento ai risultati di un percorso di risocializzazione e di concreto reinserimento dello stesso. **Il percorso di risocializzazione — in altri termini — ha finito per coincidere con un concetto meramente temporale della pena: tempo entro cui il condannato ha adempiuto a delle prescrizioni, il più delle volte totalmente estranee alle caratteristiche peculiari ed alle prospettive del singolo soggetto.**

Ma se le considerazioni sin qui svolte sono fondate, bisogna però distinguere tra quelle che afferiscono ad un *livello di soggettività del Servizio sociale*, e quelle che derivano dalla *marginalità in cui i Centri sono stati finora relegati dalla stessa Amministrazione penitenziaria*, dalla difficoltà dei rapporti funzionali con la Magistratura di Sorveglianza, *dall'assenza di risorse interne all'Amministrazione — e tra queste quelle economiche —* che possano supportare programmi di risocializzazione dei condannati in esecuzione penale esterna.

Ma cosa significa "(ri)socializzazione"? Il termine sta ad indicare l'intero processo attraverso cui un individuo sviluppa un comportamento entro dei modelli sociali ed acquisisce una cultura. «L'espressione cultura si riferisce — secondo la definizione di Spencer (in *Principles of Sociology*) — al modo di vivere globale di una società in quanto risultato di due ordini di fenomeni, l'uno psicologico e l'altro materiale. Il primo comprende i risultati dei comportamenti che sono rappresentati nell'individuo da stati psicologici, attitudini, sistemi di valore; il secondo si riferisce all'ambiente in cui l'individuo si sviluppa ed agisce».

Recuperare una delle definizioni del termine (ri)socializzazione sembrerà vana teorizzazione, alla luce di una visione della società che non appare essere in grado, non solo di risocializzare il reo, ma nemmeno e soprattutto di sviluppare una concreta

prevenzione, provvedendo, alla radice, allo sviluppo di un sistema di servizi che rispondano ai bisogni del cittadino, bisogni che corrispondono ai diritti garantiti dal dettato costituzionale, ed il cui mancato soddisfacimento è spesso alla base degli atti devianti e/o criminali:

1. bisogni economici: diritto al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale;

2. bisogni di recuperare e/o mantenere un rapporto affettivo con la propria famiglia: diritti della ed alla famiglia;

3. bisogni di cure ed assistenza sanitaria: diritto alla salute; e poi ancora bisogno di una casa, bisogni legati alla sfera amicale ed al tempo libero...

Ma oggi non appare più sufficiente una organizzazione "scientifica" del sistema dei servizi, mentre è divenuto indispensabile recuperare la «*politicità*» attraverso il costante collegamento del problema della criminalità, e più in generale della devianza, alle sedi politico-amministrative. Solo queste infatti sono in grado di porre in essere interventi di carattere generale, atti a fronteggiare il *problema nella sua globalità*, dimensione questa che sembra tuttora sconosciuta ai servizi.

Altrettanto fondamentale è la *dimensione dell'intervento* che non può non essere definita che all'interno di un «*ambito-territorio*» fisico, culturale, sociale ed umano, entro cui sia possibile operare in termini di stabilità e continuità di rapporti.

La *globalità dell'intervento* e la *dimensione territoriale* di cui si diceva, non possono essere disgiunti da un *modello operativo di rete* che metta in comunicazione funzionale i vari attori che operano in riferimento al medesimo ambito / problema, o rispetto alla stessa tipologia di utenza, ognuno con le proprie peculiarità e specifiche competenze.

Va sottolineato in particolare il ruolo del Volontariato e del cosiddetto "Privato Sociale", risorse queste che fino ad oggi non si sono sufficientemente rese presenti presso i Centri, avendo invece investito maggiormente nella collaborazione con gli Istituti Penitenziari. Entrambi, per il significativo livello di motivazione, ed una disponibilità non strettamente limitata da

vincoli e competenze istituzionali, possono invece integrarsi validamente nella rete, sulla base di intese generali, su obiettivi condivisi.

Ritornando allo specifico ambito penitenziario ed in particolare alle misure alternative, è indubbio che l'**obiettivo comune e condiviso è quello della risocializzazione e della concreta reintegrazione nella società del condannato, che pertanto va posto al centro di tutti gli interventi dei diversi attori.**

L'orientamento da condividere è altresì quello della prevenzione (primaria e/o secondaria), secondo un'ottica che miri alla composizione del conflitto. Il condannato in questa prospettiva non deve essere considerato "il male" di tutta la società, da neutralizzare. Occorre invece agire sul piano motivazionale in un'ottica rieducativa-umanitaristica, cercando forme di responsabilizzazione del condannato e di risarcimento delle vittime.

Per il perseguimento di tali obiettivi il Centro di Servizio sociale per Adulti deve oggi *uscire dall'isolamento* anzidetto, conservando purtuttavia, rispetto agli altri attori, la *preminenza che deriva dal mandato istituzionale*, esercitando un *ruolo rinnovato di mediazione* tra sistema penale e giurisdizionale, tra condannato e territorio, ed ancora tra reo e vittima, non perdendo mai di vista i due livelli: quello politico-istituzionale e quello operativo-professionale.

La definizione oggi del livello operativo e metodologico del Servizio sociale nell'ambito dell'esecuzione penale richiede un investimento in termini di risorse umane ed economiche sicuramente consistente.

Al di là di momenti formativi e di aggiornamento professionale, si ritiene infatti che occorra procedere ad una rilettura critica dell'esperienza e alla ridefinizione dei contenuti professionali delle competenze che l'attuale Ordinamento assegna ai Centri di Servizio sociale.

Sommariamente si vogliono in questa sede segnalare gli obiettivi di tale sorta di "rivisitazione" professionale, rimandandone ad altro momento l'analisi approfondita:

1. Pianificare il lavoro di ogni singolo Ufficio in riferimento ad una visione complessiva, storico-politica del contesto operativo, del target, degli obiettivi a breve, medio e lungo termine;

2. Definire protocolli di riferimento operativo sulle diverse competenze dei Centri di Servizio sociale;

3. Definire dei modelli livelli differenziati di intervento rispetto ai soggetti appartenenti alle differenti tipologie di utenze;

4. Sviluppare — accanto al lavoro sui casi — un lavoro su progetti riferiti a specifiche tipologie di utenza, particolari territori, singole tematiche...;

5. Attuare una rete con i servizi e le risorse sul territorio, definendo protocolli operativi ed avviando progetti integrati, sia complessivi sia sui singoli casi;

6. Ridefinire i rapporti interistituzionali con la Magistratura di Sorveglianza;

7. Ridefinire il rapporto di consulenza con gli Istituti penitenziari;

8. Individuare strumenti di verifica della qualità degli interventi;

9. Definire le modalità di verifica dei risultati.

Nella prospettiva finora illustrata appare comunque necessario apportare sostanziali modifiche a *livello organizzativo e strutturale nonché a livello di bilancio e di gestione delle risorse economiche*.

I

LIVELLO ORGANIZZATIVO E STRUTTURALE

1. — IPOTESI DI UN NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO DEI CENTRI DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI

A) Ridefinizione della competenza territoriale dei CSSA e loro dislocazione

La presente ipotesi, *realizzabile in tempi medio-lunghi*, riguarda la dislocazione dei Centri di Servizio sociale a livello provinciale, ed è supportata dalle seguenti considerazioni.

Innanzitutto va ricordato che, mentre nei primissimi anni della riforma, il Servizio sociale si confrontava prevalentemente con gli Istituti penitenziari di competenza territoriale, con la legge Gozzini prima e le successive modifiche giurisprudenziali vi è stato un indubbio ampliamento delle competenze dei CSSA nell'ambito dell'esecuzione penale esterna.

Ciò ha provocato uno spostamento ulteriore delle attività del Servizio sociale sul territorio: *il riferimento operativo infatti si è sempre più orientato verso il sistema territoriale dei servizi socio-sanitari*, anche per il numero rilevante di soggetti che fanno istanza di essere ammessi alle misure alternative direttamente dalla libertà (11.188 nuovi soggetti ammessi dalla libertà ad una misura alternativa nel 1996), e che pertanto non hanno contatto alcuno con l'istituzione carcere.

Non si tratta quindi soltanto di reinserire un condannato nella società dopo un periodo, ancorché minimo, di detenzione, si tratta sempre più, e per un numero sempre maggiore di soggetti, di evitare che essi entrino nel circuito penitenziario propriamente detto.

In altre parole, se prima quindi l'impegno era teso esclusivamente a reinserire un condannato, già detenuto in carcere, nella società, oggi l'impegno — riguardando un condannato "libero" — consiste nel non farlo "uscire" dall'ambiente di appartenenza e — in tale ambito — trovare le condizioni e reperire quelle risorse necessarie perché le misure alternative diventino proficue di risultati e non provochino, proprio per il loro fallimento, una esperienza detentiva.

L'ambiente è il territorio in cui vive il soggetto, e pertanto, sia in fase istruttoria, durante l'indagine socio-ambientale, sia durante la esecuzione della pena in misura alternativa di un condannato, *l'Assistente Sociale si troverà ad operare in stretto contatto con tale territorio, in una collaborazione necessaria con tutti i servizi e le risorse istituzionali e le disponibilità umane.*

Se — come si diceva in premessa — si vuole superare il vecchio ed ormai obsoleto ruolo del Servizio sociale, di mero utilizzatore di risorse per la soluzione di problemi singoli, è d'altronde indispensabile *inserire il programma di intervento sul*

singolo caso in un progetto globale, condiviso con gli altri organismi competenti che insistono sul medesimo territorio, con le loro peculiarità, limiti e risorse.

Caratteristica di questa modalità di intervento secondo un modello di rete dei servizi è indubbiamente la continuità del lavoro nel tempo e la stabilità sul territorio medesimo degli operatori.

Viene quindi immediata l'ipotesi di una dislocazione dei Centri di Servizio sociale per Adulti secondo un criterio *di massima presenza in ambiti territoriali più circoscritti*, di minori dimensioni, più agili e flessibili nell'organizzazione; *Centri "vicini al problema", parte integrante della rete dei Servizi sociali e sanitari territoriali.*

È da prevedere pertanto il superamento della Tab. A, allegata alla legge 354/75, che collegava la competenza territoriale dei Centri alle giurisdizioni degli Uffici di Sorveglianza.

L'ipotesi di decentramento provinciale dei CSSA, nasce quindi dalla scelta di dedicare la *massima attenzione alla qualità degli interventi*, e di fatto risponde a criteri di decentramento e di maggiore efficienza amministrativa.

Sembra necessario, all'interno della presente ipotesi distinguere i Centri di Servizio sociale per Adulti su tre livelli strutturali, secondo la maggiore e/o minore complessità e rilevanza, che può essere attribuita ai singoli Uffici in relazione alla presenza di uno, o più, dei seguenti indicatori:

1. dislocazione presso i capoluoghi di regione e/o le sedi dei Provveditorati Regionali;
2. dislocazione presso le sedi dei Tribunali di Sorveglianza;
3. dislocazione presso le sedi degli Uffici di Sorveglianza;
4. numero dei Comuni di competenza, numero degli abitanti, nonché servizi territoriali in essi presenti;
5. competenza rispetto ad uno o più Istituti Penitenziari di particolare complessità organizzativa in ordine alla tipologia del territorio ad alto indice di criminalità, sotto il profilo quantitativo e qualitativo;
6. carichi di lavoro attuali, distinti per provincia e carichi prospettici.

I livello:

Uffici di grandi dimensioni (Mod. A), in città ove si ritrovino i due primi indicatori, nonché uno o più Istituti penitenziari di particolare complessità (punto 5), ed un notevole carico di lavoro (punto 6). Tali Uffici potranno essere anche suddivisi in due distinte sedi, nella medesima città, per coprire più opportunamente il territorio e mantenere fermi i criteri di presenza stabile, efficienza, maggiore gestibilità degli Uffici stessi.

II livello:

Uffici di medie dimensioni (Mod. B), in città dislocate nelle sedi degli Uffici di Sorveglianza (punto 4), nonché di almeno un Istituto Penitenziario.

III livello:

Uffici di piccole dimensioni (Mod. C), presso Province con limitato carico di lavoro. Potrebbero essere strutturati come sedi di servizio e dipendere dall'Ufficio di II livello più vicino.

Agli Uffici dei tre differenti livelli potranno essere preposti con funzioni direttive, opportunamente coadiuvati da altri Funzionari:

I livello: Dirigenti superiori o I Dirigenti

II livello: Direttori di IX o VIII livello

III livello: Direttori di VIII livello, assegnati al Centro di II livello con funzioni di vice direttore.

B) Dotazione Organica del Servizio sociale per Adulti, in tempi medio-brevi

In attesa di una riorganizzazione dei Centri secondo l'ipotesi descritta al punto A), con la relativa dotazione di personale, mezzi e strumenti, *occorre mettere già oggi detti Uffici in condizioni di adeguata operatività*, con l'inserimento in organico delle necessarie figure professionali.

È irrimandabile infatti la *necessità di provvedere alla revisione ed all'incremento sostanziale delle piante organiche*, in rapporto, da un lato, al carico di lavoro attuale e dall'altro alle

accresciute competenze e funzioni del Servizio sociale per adulti e alle rinnovate metodologie di intervento.

Tale revisione dovrà pertanto nell'immediato riguardare le piante organiche:

1. *della dirigenza*, con la contestuale modifica della tab. B4 allegata al decreto legislativo 445/92, che nel limitare i posti di qualifica a n. 10 per i Dirigenti Superiori e n. 11 per i Primi Dirigenti, inibisce agli stessi — immotivatamente — l'accesso a determinate funzioni (Scuole e Provveditorati), cui vengono destinati i dirigenti amministrativi, come da tab. B1. In particolare in quattro delle 5 attuali sedi di I Dirigenza (Palermo, Roma, Napoli e Milano) non vi è personale in possesso della relativa qualifica.

2. *dei direttori di VIII e IX qualifica*: occorre velocizzare al massimo le procedure di espletamento dei concorsi, in particolare quelle del Concorso interno a 121 posti di Direttori di VIII qualifica, ovvero dello scrutinio per merito comparativo subordinato all'inserimento degli attuali VII livelli nelle previsioni normative di cui all'articolo 40 della legge 15 dicembre 1990, n. 395. Le situazioni più gravi ed urgenti riguardano nove Centri in atto sprovvisti di Direttori ed otto Centri che, per ampiezza e complessità, necessitano di Vice direttori.

3. *degli assistenti sociali*: com'è noto — è già previsto nell'emendamento governativo al disegno di Legge «Simeoni», tuttora in discussione — un aumento di 684 assistenti sociali coordinatori di VII livello. L'assunzione degli idonei al concorso a 101 posti di assistenti sociali coordinatori, recentemente conclusosi, renderà possibile la copertura di circa 170-180 posti, mentre per le rimanenti unità è indubbiamente da privilegiare una procedura concorsuale d'urgenza. Si potrebbe altresì considerare la possibilità di assumere personale dalle graduatorie degli idonei dei concorsi per assistenti sociali in via di espletamento dalla Giustizia Minorile.

4. *del personale amministrativo-contabile e di segreteria*: è indispensabile procedere alla suddivisione degli organici complessivi del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, destinando un congruo numero ai Centri, oltre ai 140 Operatori

amministrativi previsti nel citato emendamento governativo al disegno di Legge «Simeoni». Sembra ipotizzabile, per sveltire i tempi, ricorrere alle procedure di mobilità di personale di dette qualifiche, all'interno della Pubblica Amministrazione.

5. del personale ausiliario.

6. *degli autisti:* occorre dirimere la questione della polizia penitenziaria assegnata ai Centri con compiti di autista per rendere possibile l'espletamento dei compiti istituzionali del Servizio sociale, garantendo, nel contempo, la sicurezza degli operatori sul territorio. Altro problema irrisolto riguarda la previsione per gli agenti autisti di un congruo monte ore di straordinario così da non vanificare la loro presenza, laddove assegnati. Per inciso si sottolinea la necessità che le autovetture di servizio siano dotate di mezzi di comunicazione via etere.

C) Convenzioni con esperti (ex art. 80 legge 354/75)

In questi anni si è valutata più volte la possibilità e l'opportunità di ampliare i convenzionamenti con gli esperti previsti dall'art. 80, quarto comma della legge 354/75 oggi attuati soltanto dagli Istituti, ai Centri di Servizio sociale per Adulti.

Delle perplessità hanno però trattenuto lo sviluppo di tale ipotesi che paga il prezzo dell'esperienza condotta nelle carceri, laddove i differenti ruoli professionali non hanno certo avuto riscontro in interventi diversificati, bensì in colloqui che — di fatto — sono stati spesso omologati l'uno all'altro, sia nelle modalità che nei contenuti. Solo raramente per esempio gli psicologi si sono staccati da un compito di mera osservazione per prendere «in terapia» un detenuto; frequentemente inoltre criminologi, psicologi, e sociologi, hanno svolto il medesimo compito sostituendosi reciprocamente, in maniera essenzialmente casuale.

C'è ancora da sottolineare come l'esperienza degli esperti convenzionati con gli Istituti penitenziari, ha fatto chiaramente rilevare come i Professionisti interessati a tale tipo di «prestazione professionale» — tranne rare eccezioni — sono:

1. Giovani diplomati o laureati, senza precedenti esperienze lavorative, e con nessuna preparazione al settore penitenziario,

che — in attesa di un impegno lavorativo stabile — si adattano a prestare attività saltuarie e temporanee, utilizzabili in ogni caso come titolo.

2. Professionisti già impegnati stabilmente nel settore pubblico o privato, che intendano, per interesse personale, motivazione professionale o talvolta anche per fini di studio di realtà operative diverse, mantenere un doppio impegno lavorativo, il primo di fatto prevalente sul secondo.

3. Professionisti del settore che, a seguito del pensionamento, vogliano riciclarsi in un ruolo di consulenza.

In tutti i tre casi esposti trattasi certamente di *operatori la cui principale caratteristica è quella della "temporaneità"* dell'impegno e, con riguardo alla tipologia di cui al punto 1., di persone senza alcuna formazione specifica al settore penitenziario, lacuna questa cui non sembra che l'Amministrazione penitenziaria possa in alcun modo ovviare, se non con grossi oneri economici, peraltro a perdere.

D'altra parte non tutte le professionalità previste dalla norma (psicologi, assistenti sociali, pedagogisti, psichiatri, ed esperti in criminologia clinica) sembrano essere utilizzabili presso i Centri per una collaborazione al trattamento dei condannati alle misure alternative, e pertanto una qualsiasi ipotesi che si volesse sperimentalmente avviare dovrebbe, in primo luogo, definire quali potranno essere gli eventuali *bisogni dell'utenza*, che potrebbero non trovare risposta adeguata da parte dei servizi territoriali.

Si è dell'opinione infatti che, prioritariamente, *sono sempre da privilegiare i servizi ricadenti sul territorio di appartenenza del soggetto e della sua famiglia, e con cui pertanto essi potranno mantenere un rapporto al di là del termine della pena.*

In definitiva si ritiene che *i Centri dovrebbero poter ricorrere ad esperti in psicologia o in psichiatria*, per eventuali problemi che potessero evidenziarsi a carico di soggetti in esecuzione penale esterna, che volessero liberamente sottoporsi ad apposita terapia, ovvero per la conduzione di gruppi omogenei di soggetti aventi uguali problematiche.

Le convenzioni pertanto dovrebbero potersi concludere con riferimento a precisi progetti su singoli o gruppi di utenti, in cui l'esperto possa svolgere la sua peculiare attività professionale.

Ci si interroga invece sulla possibilità di poter fare ricorso a *esperti di Servizio sociale*, ma non nel senso di una "diretta" collaborazione alle attività di osservazione e trattamento-ipotesi questa che inevitabilmente creerebbe una serie di problematiche e tensioni.

Si è infatti dell'opinione — che trova conforto nell'esperienza del delicato compito di gestione del personale all'interno di una Organizzazione (vuoi Istituzione pubblica) — che *un inserimento di esperti di Servizio sociale all'interno dei CSSA con pari competenze di quelle affidate dalla normativa agli assistenti sociali, scompenserebbe gravemente l'equilibrio operativo degli Uffici* stessi e mortificherebbe in maniera estremamente negativa la motivazione all'impegno professionale che gli assistenti sociali di ruolo hanno portato avanti, negli ultimi vent'anni, al di là delle carenze organiche, strutturali e strumentali che hanno segnato la vita dei Centri di Servizio sociale per Adulti fino ad oggi.

L'ipotesi invece che vorrebbe proporsi è quella di una collaborazione "indiretta" di esperti di Servizio sociale alle attività dei Centri, nel senso di una collaborazione per un miglior livello di qualità, espletando un ruolo di supervisore sia rispetto ai singoli assistenti sociali che al gruppo ufficio.

L'argomento della supervisione degli assistenti sociali in servizio è oggetto di vivace confronto in tutti i contesti operativi del Servizio sociale a livello nazionale, ove vengono costantemente messi in atto momenti di riflessione e di valutazione sul piano operativo, nonché sperimentazioni pilota su alcuni modelli di supervisione in servizio, diversificati sia per quanto attiene i contenuti ed i metodi, che per la figura professionale ritenuta maggiormente idonea a svolgere tale funzione.

Nell'ambito penitenziario il compito di espletare la supervisione degli assistenti sociali in servizio è attribuito — dall'articolo 105, comma 4 del Regolamento di Esecuzione — al direttore del Centro di Servizio sociale per Adulti. Ciò è stato sempre oggetto di discussione non ritenendo, i più, possibile che la fun-

zione di un così delicato compito possa essere gestita all'interno di una 'line' gerarchica.

L'argomento ha pertanto spesso sollevato note di conflittualità tra direttori ed assistenti sociali, proponendo alcuni l'abolizione della previsione normativa citata e propugnando l'ipotesi di un supervisore, professionista o libero professionista di Servizio sociale, esterno all'Amministrazione penitenziaria, rivendicando ancora la possibilità di scegliere liberamente il tipo di supervisione ritenuto più congruo alle personali esigenze.

In questi ultimi anni la discussione ha assunto toni assai accesi, rischiando di risolversi in una complessiva e generalizzata squalifica delle capacità professionali dei direttori di Servizio sociale, ed in un ampliamento della distanza tra gli operatori e i direttori medesimi.

L'opportunità di trovare una soluzione congrua alle attese deriva da una duplice considerazione, e più precisamente:

- la prima di *tipo tecnico*, inerente la qualità degli interventi in termini di rigorosa applicazione dei metodi e delle tecniche professionali di Servizio sociale;

- la seconda di *tipo gestionale*, inerente la riduzione delle conflittualità tra operatori e direzioni, e quindi tendente al ristabilimento degli equilibri all'interno dei CSSA.

C'è da dire, per maggiore chiarezza, che la problematica è vissuta dai direttori in termini di pesante riduzione di competenze, quasi che il compito della supervisione fosse l'unico e solo elemento qualificante del loro ruolo. Ma nella realtà abbiamo diversi tipi di possibilità:

1. Direttori che non esercitano il ruolo di supervisore

- perché non trovano il tempo, oberati dal carico di adempimenti;

- perché esercitano di fatto il compito del controllo tecnico omologandolo alla supervisione.

2. Direttori che esercitano il ruolo di supervisore

- su richiesta esplicita di singoli operatori;

- in virtù di una credibilità professionale che viene loro riconosciuta come singole persone, e non in quanto direttori.

Se si assume come basilare:

– che la supervisione non può essere esercitata nell'ambito di un rapporto gerarchico, a meno che non vi sia una esplicita richiesta dell'operatore;

– che il direttore pertanto svolgerà un compito di supervisione laddove vi sia richiesta esplicita dell'Assistente Sociale, nonché chiarezza e consapevolezza sui contenuti della relazione;

– che ogni operatore (direttore ed assistente sociale) deve poter scegliere liberamente di entrare in un rapporto di supervisione;

– che la supervisione può riguardare oltre che percorsi di crescita professionale individuale, anche l'intero gruppo-ufficio;

– che il controllo tecnico è un compito di sicura rilevanza professionale che il direttore deve opportunamente svolgere, l'ipotesi di un utilizzo di esperti di Servizio sociale, convenzionati con i Centri, per svolgere la funzione di supervisori esterni, potrebbe risolvere molte delle dinamiche che pesano negativamente sulla qualità del lavoro.

È forse superfluo segnalare che tali esperti non potranno mai essere selezionati tra giovani diplomati o persone di più ampia esperienza, ma senza alcuna preparazione al compito specifico di supervisore.

Si vuole sottolineare l'importanza di una contestuale rivisitazione dei contenuti e dell'essenza professionale del controllo tecnico, mediante *appositi percorsi formativi*, cosicché i direttori possano ridefinire la loro identità professionale e di ruolo, ed approfondire i contenuti di tale irrinunciabile funzione.

D) Volontariato e Privato sociale

L'interesse nei confronti delle misure alternative, da parte del Volontariato e del Privato sociale, appare oggi dilagante, e colpisce per le sue molteplici sfaccettature e motivazioni: si tratta di un desiderio da molti manifestato di essere e di condividere un percorso nuovo, una volontà, da tanti affermata, di par-

tecipare e contribuire ad un cambiamento di una realtà sociale, dei cui limiti e difetti tutti abbiamo esperienza.

In realtà il settore penitenziario ha suscitato spesso curiosità, ma non sempre vera attenzione, se non per quegli aspetti funzionali a bisogni di garantismo e di sicurezza sociale. In ogni caso il detenuto è stato «oggetto» di interventi qualificati e validi durante la permanenza in carcere, mentre l'ex detenuto è stato, il più delle volte, assorbito immediatamente in un contesto anomico, vuoto di presenze umane e/o istituzionali.

L'evidenza di tale diversificato «interesse» si è avuta maggiormente nel contesto dell'esecuzione delle pene in libertà, durante le misure alternative.

In carcere, per esempio, il condannato è destinatario di numerosi interventi da parte di singoli volontari o di gruppi ed associazioni, che spesso raggiungono un risultato — sicuramente intrinsecamente positivo ed apprezzabile — con la loro stessa presenza, contribuendo a sottrarre il detenuto alla solitudine fisica, psicologica ed emotiva, coinvolgendolo in attività ricreative o teatrali, seguendolo in attività di studio..., svolgendo attività di impegno sociale e/o umanitario la cui attuazione realizza spesso e giustamente l'aspettativa individuale del volontario medesimo di sentirsi utile e necessario.

Fuori invece è stato spesso difficile trovare volontari che potessero o volessero attivarsi in una collaborazione con i Centri di Servizio sociale per adulti, per la risocializzazione ed il reinserimento dei condannati.

La totalità di un impegno in un percorso di risocializzazione è spesso troppo grande o troppo indefinito per il volontario e pertanto, nel prendere atto di questo nuovo e quasi improvviso interesse per il settore dell'esecuzione penale all'esterno del carcere, occorre chiedersi come procedere.

D'altro canto il *Centro di Servizio sociale non può più restare isolato* o al di sopra degli altri servizi fruibili da parte del condannato e delle altre risorse cui poter far riferimento, pena il fallimento dei suoi interventi.

Ed allora — come si diceva in premessa — non solo è possibile, ma anche necessario, *creare una sinergia tra tutte le risorse che ruotano intorno al soggetto in esecuzione penale esterna,*

forse con motivazioni differenti ma che possono essere ricomposte mettendo al *centro di tutti gli interventi, l'uomo condannato*.

Se si concorda pertanto su di una prospettiva di lavoro integrato, come la più idonea ed appropriata modalità di intervento, occorrerà pervenire alla definizione di una rete di *rapporti stabili e produttivi, che consentano l'elaborazione di intese generali e di progetti di intervento mirati su tutti gli individui/condannati*.

Si ribadisce che *luogo e momento di tali incontri* — trattandosi di soggetti in esecuzione penale — *non può che essere il Centro di Servizio sociale per Adulti*, ove potranno convergere professionalità diverse, operatori dei vari servizi e volontari in un confronto interdisciplinare, dove le diversità segnino le differenti competenze e le diverse risorse da attivare rispetto al soggetto condannato.

Quali sono infatti i termini di tale collaborazione? Quale il modello di impegno da utilizzare? Quali i progetti praticabili? Quali i possibili risultati?

L'ordinamento penitenziario contiene, nell'*articolo 17*, l'indicazione di promuovere e sollecitare la partecipazione della comunità esterna all'opera rieducativa, mentre nell'*articolo 78* viene prevista la possibilità di una collaborazione di assistenti volontari con i Centri, per l'affidamento, la semilibertà e per l'assistenza ai dimessi e alle loro famiglie.

Entrambe queste previsioni normative rappresentano utili e idonee modalità per formalizzare i rapporti di collaborazione, del Volontariato e del Privato sociale, con i Centri di Servizio sociale per Adulti. Se infatti è pur apprezzabile avere disponibilità informali e isolate, sembra però ottimale, al fine di raggiungere i risultati auspicati, consolidare rapporti di collaborazione secondo forme previste, e in armonia con le *Linee di indirizzo in materia di Volontariato: "Partecipazione sociale ed Esecuzione penale"*, esitate nel marzo 1994 dalla Commissione Nazionale per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali.

Due sono quindi le modalità di collaborazione, su cui raccordarsi:

— da un lato una collaborazione di singoli volontari al trattamento dei soggetti in misura alternativa, previo coordinamen-

to con il Centro, e per esso con l'assistente sociale incaricato del singolo caso;

– dall'altro una collaborazione con associazioni, cooperative, agenzie sociali..., avente contenuti di progettualità più complessa e finalità più ampie e maggiormente diffuse sul territorio.

La metodologia di lavoro in rete permetterà di intrecciare le risorse del Volontariato e del Privato sociale, con le Istituzioni pubbliche presenti sul territorio e con il Centro di Servizio sociale per Adulti.

Quest'ultimo si colloca — come già detto — come luogo di *mediazione istituzionale ed esercita la sua funzione mediatrice attraverso un ruolo di decodifica e messa in relazione di linguaggi, logiche e bisogni, spesso contrapposti, dei vari sistemi.*

Il modello di approccio, nel coinvolgimento delle risorse del territorio, con l'obiettivo della risocializzazione dei condannati, dovrà sempre avere — come detto in premessa — la dimensione politico-istituzionale (assunzione del problema, progettualità, programmazione, attivazione di risorse) e la dimensione operativa-professionale (progetti individuali, risposta alle persone).

Ciò che va chiesto al *Volontariato ed al Privato sociale*, che intendano dare la loro disponibilità per la collaborazione con i Centri è un *preliminare percorso di formazione specifica sulle tematiche penitenziarie e la devianza in generale, nonché una sensibilizzazione alle metodologie di intervento sociale.*

Si ritiene infine che il Volontariato ed il Privato sociale possano validamente occupare degli spazi di intervento significativi tra il Centro ed il territorio, tra il soggetto e le risorse, in una sorta di *strutture intermedie* che di seguito si schematizzano.

Sportello informazioni (SP.IN.)

La presente ipotesi riguarda un servizio, già avviato sperimentalmente in alcune realtà (cfr. Firenze: P.I.L.D., e Roma - V Circoscrizione: Nodo informativo sui problemi della detenzione).

Partendo dal presupposto — verificato più volte, mediante l'esperienza lavorativa — che bisogno di larga parte dell'utenza del settore penitenziario è quello di *poter accedere ad informazioni* che siano corrette ed esaustive, sia sulle norme che rego-

lano l'esecuzione penale che, in generale, sui servizi e sulle risorse presenti nel territorio, sembra di estrema importanza costituire un punto di riferimento stabilmente strutturato.

L'ipotesi può essere così schematizzata:

Sportello informazioni

Gestione: Il servizio andrà gestito da una Associazione, Cooperativa, Agenzia sociale... o un Coordinamento di più figure giuridiche con possibilità di accesso a convenzionamenti e finanziamenti, e che garantiscano all'utenza stabilità — al di là dell'eventuale succedersi di operatori diversi.

Responsabile: Il servizio nominerà al suo interno un Responsabile del singolo sportello. Quest'ultimo oltre ad avere la responsabilità del funzionamento dello sportello, costituirà, di fatto, l'interfaccia del CSSA, cui potrà e dovrà stabilmente rapportarsi.

Bisogno: di informazione sui problemi correlati all'esecuzione di una pena, e sui servizi socio-sanitari ed assistenziali esistenti sul territorio.

Livello di intervento: inizialmente correlato a ciascun Centro di Servizio sociale per Adulti e quindi con competenza provinciale o pluri provinciale. In un secondo momento si potrebbe ampliare tale progetto a seconda delle risorse disponibili a gestire i singoli sportelli.

Dislocazione: presso i CSSA, così da essere presenti lì dove l'utenza solitamente si reca su indicazione del Carcere, della Magistratura, degli Avvocati, di altri utenti...

Utenza: condannati in esecuzione penale esterna, detenuti in permesso premio, internati in licenza..., condannati «liberi» in attesa delle determinazioni del Tribunale di Sorveglianza, familiari dei condannati, ogni cittadino interessato ai problemi della detenzione.

Prestazioni: informazioni sull'esecuzione della pena in carcere ed in misura alternativa (norme, procedure...), coordinamento delle risposte rispetto ad altri bisogni di informazione manifestati dall'utenza.

Personale: Volontari ovvero operatori del privato sociale che potranno essere collaborati da Obiettori di coscienza convenzionati con i CSSA. Condannati in misura alternativa. Ex detenuti.

Strumenti: Archivio delle leggi e dei Regolamenti in materia, archivio complessivo delle risorse socio-sanitarie e delle risorse legate al Volontariato ed al Privato sociale.

Caratteristiche: Accesso facilitato ed immediato alle informazioni.

Livelli di coordinamento: CSSA, la Regione, le Province, i Comuni, i Quartieri/Circoscrizioni, le ASL. *È ovviamente indispensabile il collegamento stabile con gli uffici di segretariato già attivati presso Comuni o circoscrizioni.*

Ricevimento del pubblico: Permanente-Diurno.

Agenzia di mediazione impiego condannati (A.M.I.CO.)

Uno dei problemi di maggiore rilevanza per il soggetto condannato, sia relativamente al periodo della misura alternativa che, soprattutto, nella prospettiva di un concreto reinserimento nella società, riguarda il reperimento ed il mantenimento di un lavoro che possa garantirgli un minimo vitale, per sé e la propria famiglia.

Si può anzi affermare che *l'avvio al lavoro è parte fondamentale della prevenzione della recidiva ed unica alternativa allo "stato d'assistenza".*

Va ricordato che un'ipotesi di *inserimento lavorativo* rappresenta di fatto *la condizione sine qua non per l'ottenimento del beneficio della semilibertà*, e che al soggetto ammesso all'affidamento si chiede ad oggi espressamente di darsi ad una stabile attività lavorativa.

Ma l'esperienza operativa ha reso evidente la difficoltà di un qualsiasi inserimento lavorativo di soggetti condannati. Le problematiche — in tale ambito — sono numerose ed apparentemente invalicabili, posto che alcune difficoltà oggettive, come l'elevato tasso di disoccupazione presente nel nostro Paese, vengono ad intrecciarsi con elementi soggettivi quali remore, pregiudizi e/o timore a carico dei possibili datori di lavoro.

È d'obbligo ricordare inoltre che spesso il reperimento di un lavoro «formalmente in regola» da parte di un condannato, non corrisponde ad una valida occasione di inserimento lavorativo, ed ancor meno ad un definitivo impegno che trascenda il tempo della pena.

C'è da segnalare infatti che spesso i condannati vengono indirizzati a cercare un posto di lavoro differente da quello occupato prima della condanna, dagli stessi legali, i quali partono erroneamente dal convincimento che la Magistratura di Sorveglianza reputi — in assoluto — un «nuovo» ma temporaneo lavoro, più valido dell'attività da sempre svolta dal loro cliente e che quest'ultimo riprenderà al termine della pena.

Non solo, si è più volte rilevato che, il condannato e/o la sua famiglia, non essendo in grado di reperire un posto di lavoro, ricorrono ad una serie di espedienti, spesso ai margini della legalità, laddove non si cada in situazioni totalmente fittizie o ancor peggio nel cercare soluzioni nell'ambito della criminalità organizzata.

È il caso di ricordare una casistica significativa, che l'esperienza ha permesso di individuare, al di là di ogni obiettivo riscontro:

- datori di lavoro “compulsati” dai familiari del soggetto (o da terzi) all'assunzione dello stesso;
- datori di lavoro che ricevono un quantum per rilasciare una dichiarazione di disponibilità di assunzione;
- datori di lavoro che vengono «pagati» dai soggetti in misura alternativa, i quali non ricevono invece alcuna paga;
- datori di lavoro (ex detenuti) che assumono più condannati, in nome di un affermato senso di solidarietà umana.

Si potrebbe dar seguito con altri esempi sui *lavori in proprio* “legittimati” con formali e temporalmente sospette aperture di partita IVA, iscrizione alla camera di commercio, ed affissioni di targhe in locali più o meno fatiscenti, od ancora a quei lavori — certamente veri — ma rientranti nella sfera del *lavoro nero* (raccatta cartoni o ferri usati, posteggiatori, ambulanti...), inammissibili però per la mancanza dei requisiti formali.

Inutile dire che l'andamento delle misure alternative, la credibilità del Servizio sociale, la valenza dell'esecuzione penale all'esterno del carcere vengono pesantemente inficiati da una tale situazione di mistificazione da una parte, di delegittimazione dall'altra, di inevitabile burocratizzazione degli interventi, attraverso cui l'operatore presume di poter valutare niente più di una adesione formale a delle prescrizioni generiche.

Né si può assecondare una prassi secondo cui taluni assistenti sociali — grazie ad "abilità individuali" — riescono a reperire disponibilità lavorative. Si rischierebbe in tal caso di cadere in situazioni poco chiare e certamente non professionali, se non ancora in discutibili e rischiosi personalismi, sia nei confronti del condannato che dei datori di lavoro.

L'ipotesi pertanto che si vorrebbe sviluppare è quella della creazione di *Agenzie di mediazione impiego-condannati*, esperienza in vario modo osservata in altri paesi (Usa-West Virginia, Francia-Lione).

Gli operatori di tale organismo mediano di fatto il rapporto tra le imprese, che abbiano disponibilità di assunzione, ed il condannato ammesso (o in attesa di ammissione) ad una misura alternativa. Polo di riferimento per detta Agenzia è il Centro di Servizio sociale da un lato e la Magistratura di Sorveglianza dall'altro.

Si tratta quindi in primo luogo, da parte dei gestori dell'Agenzia:

a) di creare un archivio aggiornato sulle imprese e le possibilità occupazionali, sia sul versante pubblico che su quello privato;

b) di acquisire corrette conoscenze sulle leggi in materia di occupazione;

c) di effettuare un lavoro di prospettiva e analisi dei posti di lavoro, così da poter adattare le risorse ai soggetti e viceversa;

d) di collaborare costantemente con il Centro di Servizio sociale;

assicurando quindi all'utenza specifica quattro prestazioni:

1. diagnosi della motivazione e dell'attitudine professionale;
2. pedagogia dell'orientamento e elaborazione dei piani individuali di formazione;
3. ricerca del posto di lavoro adeguato;
4. inserimento del condannato nell'impresa e suo «accompagnamento» durante le varie fasi.

Ogni soggetto potrà così avere l'opportunità di:

1. acquisire gli elementi e le conoscenze necessarie per diventare lui stesso attivo rispetto al suo inserimento;
2. avere la possibilità di costruire il proprio progetto professionale, definendone altresì i tempi di realizzazione, durante la pena o dopo;
3. avere la possibilità di scegliere i posti di lavoro, compatibilmente con le obiettive offerte, la personale capacità ed una eventuale qualifica professionale.

Due ipotesi andranno inevitabilmente seguite:

- Certuni, che non hanno alcuna formazione né esperienza professionale, dovranno partecipare a dei corsi di «definizione del Progetto Professionale»;
- Altri, che hanno già un'esperienza lavorativa, e quindi sono «operativi», potranno seguire dei corsi sulle «Tecniche della ricerca del lavoro».

L'ipotesi può essere così schematizzata:

Agenzia di mediazione impiego-condannato

Gestione: L'Agenzia andrà gestita da una Associazione, Cooperativa, o da un Coordinamento di più figure giuridiche, con possibilità di accesso a convenzionamenti e finanziamenti, e che garantiscano all'utenza stabilità e professionalità.

Responsabile: L'Agenzia nominerà al suo interno un Responsabile, che di fatto costituirà l'interfaccia del CSSA, cui potrà e dovrà stabilmente rapportarsi.

Bisogno: di motivazione, di informazione sui possibili lavori da intraprendere per il periodo della pena, di lavoro, di guadagno.

Livello di intervento: da definire secondo le risorse e le possibilità del gruppo promotore.

Dislocazione: nell'ambito cittadino, in luogo accessibile con facilità dall'utenza e dalle loro famiglie.

Utenza: Condannati «liberi» in attesa delle determinazioni del Tribunale di Sorveglianza su istanze di semilibertà o di affidamento, familiari dei condannati già in esecuzione di pena detentiva.

Prestazioni: informazioni, orientamento professionale, inserimento lavorativo, accompagnamento durante l'esperienza, consulenza, informazioni su documenti da produrre, sui diritti/doveri del lavoratore.

Personale: Volontari qualificati appoggiati da professionisti esperti, da industriali e artigiani. Obiettori di coscienza.

Strumenti: Archivio delle leggi in materia di collocamento, Archivio delle imprese esistenti sul territorio, conoscenza dell'Ordinamento penitenziario.

Caratteristiche: Multiprofessionalità, specializzazione in materia.

Livelli di coordinamento: CSSA, Regione, Comuni, Provincie, Quartieri / Circoscrizioni, Ufficio di collocamento, Patronati, Lega delle Cooperative, Confcooperative, Unione delle cooperative, Sindacati...

Ricevimento del pubblico: Diurno.

Convenzione con il Ministero della Difesa: «Progetto Obiettori di coscienza»

Con la legge n. 772 del 1972 e successive modifiche, gli obbligati alla leva possono dichiarare «di essere contrari in ogni circostanza all'uso personale delle armi per imprescindibili motivi di coscienza» ed essere così ammessi a prestare un servizio nell'ambito dell'assistenza, dell'istruzione, degli Enti Pubblici o altro ancora.

Un'esperienza di convenzionamento con il Ministero della Difesa è già stata condotta dal Centro di Giustizia minorile con esiti complessivamente positivi.

Si ipotizza pertanto di avviare una convenzione per il settore penitenziario Adulti, prevedendo l'impiego di Obiettori di coscienza presso i 53 Centri di Servizio sociale per Adulti.

Poichè solitamente all'Obiettore di coscienza vengono affidati degli incarichi circoscritti ad un particolare settore, ciò allo scopo di favorire la continuità dei rapporti, la sedimentazione dell'esperienza, l'acquisizione di comprensione e competenza, si è ritenuto di vagliare i progetti cui destinare questa eventuale risorsa.

Fondamentalmente occorre seguire il criterio che l'Obiettore non deve sostituire l'operatore istituzionale o ovviare all'insufficienza degli organici degli Uffici, quindi per garantire un'impostazione corretta ed un esito efficace al lavoro dei giovani in servizio civile, si è pensato di destinarli a lavoro di supporto alla complessiva attività dei Centri.

Tali lavori sono stati individuati:

1. nel settore informatico dei Centri, per contribuire — mediante un censimento delle risorse sul territorio di competenza — a creare gli auspicati archivi delle risorse. Tali archivi, che andranno organizzati sia per zona/territorio che per tipologie di problematiche, garantirebbero agli assistenti sociali una immediata consultazione ed utilizzazione delle risorse;

2. presso gli Sportelli informazione (SP.IN.). Gli stessi archivi costituirebbero lo strumento basilare per l'attività di detto servizio, cui gli Obiettori potranno contribuire, coordinandosi con le Forze del Volontariato e del Privato sociale.

Appare indiscutibile e fondamentale una preliminare formazione tecnica degli Obiettori, tesa a trasmettere le informazioni e gli strumenti utili per operare con la adeguata competenza nello specifico settore di intervento.

L'esperienza del servizio civile assumerebbe così un significato che supera il valore della prestazione lavorativa assicurata al momento, e coinvolge ben al di là dei dodici mesi di servizio, perseguendo due obiettivi generali:

1. rendere consapevoli i giovani Obiettori che i bisogni di oggi sono tanti e tali da richiedere la convergenza di una pluralità di soggetti e di forme di solidarietà;

2. renderli consapevoli che i bisogni di oggi sono tanti e tali da richiedere la convergenza di una pluralità di forme di solidarietà nella vita di ogni persona.

E) Caratteristiche logistiche dei CSSA da prevedere in tempi medio-brevi

Gli attuali Centri hanno sempre sofferto di condizioni logistiche scarsamente adeguate rispetto ad un criterio spazio operatore, e spesso del tutto inadatte al setting professionale, sono quasi tutti allocati in civili abitazioni e con contratti di affitto peraltro estremamente onerosi (circa sei miliardi annui).

Al di là del gravoso impegno economico che l'Amministrazione affronta, si rileva come i locali utilizzati siano spesso inidonei da un punto di vista di distribuzione di spazi, di ampiezza rispetto alle esigenze degli uffici, verificandosi tra l'altro assai sovente problemi con i condomini che non accettano facilmente, ed a volte osteggiano esplicitamente, la tipologia di utenza propria dei CSSA.

Problemi per esempio incontrati dai Centri e rimasti insoluti sono quelli relativi alla dotazione degli Uffici di strumenti di protezione e di controllo passivo, quali videocitofoni, video camere sia sul portone, come sulle porte di ingresso, richieste ostacolate a fronte di una dichiarata necessità di garantire la privacy dei condomini.

Posto quanto sopra, nell'intento altresì di dare ai CSSA una identità precisa sotto il profilo strutturale all'interno dell'Amministrazione, rendendo possibile nel contempo l'attivazione di ogni intervento e l'adozione di ogni strumento teso alla sicurezza del personale, si ritiene che il Dipartimento debba avere una diversa politica in merito all'edilizia dei CSSA, rendendo peraltro attuabili le direttive CEE disposte dal Decreto Legislativo 626/94, percorrendo due direzioni possibili.

La prima possibilità riguarda l'eventuale acquisto di immobili, ovvero l'avvio di una prassi stabile, da parte dell'Ufficio centrale Beni e Servizi, che preveda che, ogni qualvolta si proceda agli atti necessari per la progettazione di un nuovo Istituto,

si proceda parallelamente alla progettazione di un CSSA all'esterno dell'Istituto Penitenziario e distinto da esso, nel rispetto dell'autonomia di dette strutture periferiche e delle particolari esigenze di setting professionale, avviando congiuntamente le richieste di relativi finanziamenti.

La seconda possibilità riguarda l'utilizzo di strutture del Demanio dello Stato o, in ultimo, la conversione di strutture (o parte di esse) dismesse dagli Istituti penali, in sedi per i CSSA.

In ogni caso ogni Centro di Servizio sociale per Adulti deve, nella prospettiva operativa che si è delineata in premessa, essere e rappresentare *il luogo di convergenza di utenti ed operatori*.

Sviluppare per esempio una *metodologia di intervento su gruppi omogenei* (affidati, tossicodipendenti...), richiede infatti uno spazio idoneo, dignitoso, in altri termini «professionale».

D'altro canto la *metodologia operativa di lavoro in rete con il territorio*, impone una dimensione spaziale adeguata, e pertanto il Centro deve a tal fine assicurare e garantire lo spazio necessario per riunioni di gruppo su progetti globali, nonché per l'avvio di modalità di lavoro in équipes multiprofessionali, con gli operatori esterni, sui singoli casi.

Si propongono, a tal proposito, le seguenti indicazioni — già in passato diffuse in periferia — cui occorrerebbe che i Centri si adeguino in *tempi medio-brevi*:

A) *Direzione*

- Uffici per Dirigente e/o Direttore;
- Uffici per Vice Direttore;
- Uffici per Capi-area.

B) *Area di Servizio sociale*

- Uffici per gli assistenti sociali pari almeno alla metà del numero di detti operatori, così da garantire una stanza per non più di due unità di personale.

C) *Area della segreteria*

- Uffici per la Segreteria Tecnica (utenza);
- Uffici per la Segreteria Amministrativa (gestione ufficio e personale).

D) *Area amministrativa-contabile*

– Uffici per la Ragioneria e le altre figure professionali addette all'area.

E) *Altri uffici*

- Uffici per la dattilografia;
- Uffici per centralino e fax;
- Uffici per fotocopiatrice;
- Biblioteca;
- Sala/e riunioni sufficientemente ampie per le riunioni del personale, per lavori di gruppo, per attività di studio ed aggiornamento.

F) *Locali per operatori esterni*

- Uffici per le attività del volontariato;
- Ufficio per gli Obiettori di coscienza;
- Uffici per allievi tirocinanti;
- Uffici per esperti ex art. 80.

G) *Locali per il pubblico*

- Locale per ricevimento ed identificazione dell'utenza;
- Locali di attesa per il pubblico;
- Locali idonei e sufficienti numericamente rapportati agli accessi medi dell'utenza e del pubblico, per l'attività di segretariato ed i colloqui individuali e/o di gruppo.

H) *Servizi accessori*

- Ufficio per il servizio di prevenzione e sicurezza del lavoro;
- Archivio;
- Magazzino per attrezzature e scorte del materiale di cancelleria ed igienico;
- Garage.

I) *Servizi igienici*

- Per il personale e per il pubblico secondo i parametri previsti dalle norme vigenti.

2. – IPOTESI DI RISTRUTTURAZIONE A LIVELLO CENTRALE

A) *Ipotesi di ristrutturazione della Divisione IV, Ufficio Centrale Detenuti e Trattamento*

In atto, com'è noto, l'Ufficio competente per le misure alternative ed il Servizio sociale, è composto da una divisione, così articolata, secondo l'ordine di servizio n. 2822 del 9 aprile 1991:

Divisione IV – Misure alternative

- Sezione 1: Coordinamento tecnico-funzionale ed operativo in materia di misure alternative alla detenzione.

- Sezione 2: Sanzioni sostitutive alla detenzione ed affidamento al Servizio sociale per tossicodipendenti.

Negli ultimi due anni si è cercato di dare un nuovo impulso a detto Ufficio, secondo due direttrici principali:

- dare alla divisione un taglio operativo rinnovato, nel senso di una pianificazione generale degli interventi — superando la tendenza ad una parcellizzazione delle problematiche dei Centri. Operare in direzione di un reale, fattivo coordinamento ed un'adeguata omogeneizzazione degli interventi del Servizio sociale, sotto il profilo tecnico-metodologico ed organizzativo;

- dare autorevolezza ai contributi di collaborazione e/o di consulenza sullo specifico del Servizio sociale che il Dirigente ed i Funzionari della divisione possono fornire agli altri Uffici Centrali.

Si è nel contempo avviato il settore informatico in relazione all'avvio in periferia di un sistema informatico su rete ISDN di tutti i Centri, in gruppo chiuso, di cui si tratterà diffusamente più avanti.

Le attività collegate alle funzioni di *responsabilità*, di *programmazione*, di *organizzazione*, di *indirizzo*, di *coordinamento*, di *controllo e verifica*, attività tutte che si ritengono proprie di un Ufficio di livello centrale, sono in questo biennio sensibilmente, anche se gradualmente, aumentate.

Le azioni cui la divisione IV ha fatto costantemente ricorso sono state:

- assumere una logica previsiva (di probabilità e correlazione);
- utilizzare informazioni sui problemi presenti nei servizi;
- individuare gli elementi ricorrenti;
- acquisire capacità di decodifica della domanda (espressa o tecnica) e della domanda sociale che perviene all'Istituzione;
- usare modalità di rilevazione, di documentazione, di trasmissione delle informazioni, che siano comparabili, verificabili, fruibili da altri soggetti (tecnici e politici).

Interrogarsi oggi sull'opportunità di una ristrutturazione di detta divisione appare indispensabile, avendo presenti alcuni elementi conoscitivi fondamentali circa:

- lo stato di attuazione dei mutamenti istituzionali in rapporto al dettato legislativo;
- il grado di autonomia dell'istituzione (rispetto ai livelli di governo superiori) nella definizione degli obiettivi e nella destinazione delle risorse;
- la quantità e qualità di risorse fruibili ed i costi prevedibili per ciascun intervento;
- la congruenza tra il mutamento degli obiettivi e la struttura organizzativa.

In realtà va sottolineato che, se sotto il profilo della gestione tecnico-professionale delle misure alternative, si delinea una competenza, che si può dire esclusiva, del settore del Servizio sociale, molte problematiche inerenti i Centri sono invece trasversali agli altri Uffici Centrali (Personale, Formazione, Ispettorato, Beni e Servizi, Studi e ricerche).

A tali problematiche non si ritiene che possano essere date risposte congrue, se non partendo da una *visione globale della realtà dei Centri di Servizio sociale*, in riferimento ad una pianificazione complessiva del settore, e ad una progettualità che sarà più o meno articolata a seconda dei vincoli e delle risorse proprie dell'Amministrazione nel suo insieme.

Vincolo difficilmente superabile è costituito dalla impermeabilità di ogni Ufficio ministeriale, dalla scarsa circolarità di informazioni, e dalla segmentazione delle competenze.

Per il superamento di tali problemi, occorrerebbe utilizzare la *Conferenza di servizio* come periodica occasione per considerare le problematiche che afferiscono al Servizio sociale ed all'esecuzione penale esterna, per definire le linee di indirizzo condivise e dare/recepire le necessarie direttive.

Dall'esperienza condotta negli ultimi due anni, si ritiene di poter affermare che l'autorevolezza non basta se non viene codificato *un rapporto necessario di consulenza* da/alla Divisione competente per il Servizio sociale, agli/dagli Uffici Centrali, onde sia possibile rappresentare concretamente la specificità del Servizio sociale e gli aspetti peculiari della sua operatività che determinano particolari "bisogni".

Esempi di quanto sopra si possono ritrovare nella necessità (non omologabile a quella degli Istituti) di avere a disposizione un adeguato numero di autovetture di servizio, ineliminabile strumento di lavoro per il servizio che si svolge prevalentemente sul territorio, ovvero nell'opportunità di definire il fabbisogno di organico dei Centri in relazione, ai carichi di lavoro attuali e prospettici, alla complessità del territorio ed alla sua ampiezza..., dati e notizie queste in possesso dell'Ufficio delle misure alternative.

In rapporto alle attività già avviate, o in via di sviluppo, dalla divisione IV, si ritiene che un Ufficio competente per le misure alternative ed il Servizio sociale per Adulti, deve comprendere le seguenti attività/aree:

MISURE ALTERNATIVE

A) SEGRETERIA

Coordinamento tecnico-funzionale dei CSSA

- a) Direttive ed indirizzi su aspetti tecnici e metodologici;
- b) Consulenza e pareri;
- c) Rapporti con la Magistratura di Sorveglianza.

Coordinamento delle attività svolte presso gli II.PP.

a) Direttive ed Indirizzi su aspetti tecnici e metodologici della consulenza agli II.PP.;

b) Programmi di integrazione operativa.

Coordinamento degli aspetti organizzativi

in collaborazione con gli Uffici Centrali competenti

a) Carichi di Lavoro ed Organici;

b) Bilancio CSSA ed aspetti contabili;

c) Problemi logistici dei CSSA.

Rapporti intristituzionali: aspetti progettuali ed operativi

a) Regioni, Enti Locali, ASL;

b) Forze di Polizia;

c) Volontariato, Privato Sociale;

d) Obiettori di coscienza.

Osservatorio sulle misure alternative

a) Monitoraggio delle misure alternative;

b) Attività di studio/ricerca sulla specifica utenza in collaborazione con l'Uff. VI;

c) Rapporti con Università e Organismi Nazionali ed Europei (CEP - EPPNA - AETSJ);

d) Studio tematizzato su metodologie di intervento.

Informatica

in stretta collaborazione con l'Ufficio automazione del Dipartimento

a) Pianificazione, programmazione, coordinamento attività informatiche;

b) Rilevazioni statistiche;

c) Help desk.

B) PERSONALE DELL'UFFICIO MISURE ALTERNATIVE

Se al momento attuale l'Ufficio ha un organico inadeguato rispetto alle attività già poste in essere, in prospettiva di una eventuale ristrutturazione sarà necessario rivalutare complessi-

vamente l'esigenza di avere assegnato, in forma stabile, altro personale di IX livello o della carriera direttiva di Servizio sociale, 3/4 ulteriori assistenti sociali, altro personale da destinare all'area informatica, nonché altre figure di supporto.

Si ritiene che l'Ufficio debba comunque mantenere caratteristiche di estrema agilità, che non debba essere sovraccaricato pertanto di personale in eccesso, ovvero di personale senza una specifica competenza, o, per lo specifico settore del Servizio sociale, senza esperienza operativa di almeno 5/3 anni sul campo.

La metodologia operativa infatti che si vorrebbe adottare (e che in parte si è già sperimentata) è quella di individuare alcune tematiche/problematiche su cui promuovere un'attività di confronto e studio in gruppo. Sulla prospettiva per esempio di lavori di pubblica utilità, sulla problematica degli interventi con i collaboratori di giustizia, sulla tematica della supervisione in servizio, si ritiene che un Ufficio centrale possa e debba avvalersi di collaborazioni da parte di operatori della periferia.

Questi ultimi infatti, confrontandosi giornalmente con detti temi, nella concreta operatività, potranno dare un contributo insostituibile sia nell'analisi che nelle ipotesi di soluzione e di lavoro.

È forse superfluo sottolineare come una simile modalità operativa, che legghi il Centro alla periferia, spezzerebbe il circolo della non comunicazione, proprio delle strutture fortemente burocratizzate, creando una reale inversione di tendenza anche rispetto al sistema decisionale e di gestione di potere.

In particolare, nel campo dei servizi sociali, il citato modello operativo risponde alla ineludibile esigenza di avvicinare il problema/bisogno alla risposta/risorsa.

La modalità partecipativa indubbiamente concorrerà ad un percorso di rimotivazione professionale degli operatori (direttori ed assistenti sociali) che — a turno — potranno partecipare ai gruppi di lavoro.

C) INFORMATIZZAZIONE DEI CENTRI

Il Progetto di informatizzazione dei CSSA è stato avviato grazie ad un finanziamento per l'importo complessivo di un

miliardo, assegnato nel 1994 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, — Dipartimento Affari sociali — sul cap. 2120, relativo ai progetti finalizzati ex art. 127 della legge 309/90.

Tale progetto copriva di fatto un mancato investimento sui Centri che impediva nel concreto la rilevazione di una serie di dati e notizie sulle misure alternative, oltre che l'ottimizzazione dei tempi di lavoro degli assistenti sociali, grazie all'utilizzo dei supporti informatici.

Dal 1994 ad oggi è stato possibile realizzare un collegamento in rete ISDN di tutti i Centri tra di loro, e di questi con la Div. IV, dotando i Centri di un numero — anche se minimo — di apparecchiature.

Si ritiene che l'Amministrazione debba investire in termini consistenti su tale progetto, nella prospettiva:

- di una necessaria integrazione nel sistema informatico del Dipartimento;
- del collegamento dei Centri alle Aree educative degli Istituti;
- del collegamento ai Tribunali ed Uffici di Sorveglianza.

Il consolidamento dell'attuale sistema consentirà ai Centri, oltre alla ottimizzazione dei tempi e delle qualità del lavoro banche dati di Camera e Senato e della Messaggistica, il raggiungimento di obiettivi quali:

- a) creazione di un Osservatorio sulle Misure alternative, presso il D.A.P;
- b) analisi dei dati raccolti sui soggetti in esecuzione penale esterna;
- c) studio di metodologie di intervento sociale da adottare;
- d) creazione di un archivio delle risorse socio-ambientali in ambito regionale e nazionale;
- e) creazione di un sito Intranet per la consultazione di: leggi, circolari, statistiche e studi;
- f) Forum sulle esperienze professionali, sui casi trattati, su quelli che non hanno avuto buon esito, con particolare riguardo al ruolo della famiglia nel reinserimento sociale.

Il progetto di informatizzazione dei Centri dovrà comunque essere adeguatamente integrato nel sistema informatico generale del Ministero, ai sensi del Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 39, recante norme in materia di sistemi informatici nelle amministrazioni pubbliche e il decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1994 n. 748 che ha individuato le modalità applicative per l'Amministrazione della giustizia.

3. – IPOTESI DI ISTITUZIONE DELL'AREA DI SERVIZIO SOCIALE PRESSO I PROVVEDITORATI REGIONALI DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Il Decreto Legislativo 30 ottobre 1992, n. 444 attribuisce ai Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria specifici compiti in materia di detenuti, internati e misure alternative.

Attualmente operano presso i Provveditorati 3 direttori di Servizio sociale, (Lombardia e Sardegna) e assistenti sociali (Toscana, Puglia, Veneto), la cui utilizzazione è oggi impropria in quanto essi svolgono compiti e funzioni non previste dai profili professionali del ruolo del Servizio sociale.

Si ritiene, che al di là della generica enunciazione del decreto citato dovrebbe prevedere uno specifico settore di Servizio sociale con competenze relative a:

- attività di impulso e di verifica dell'attuazione dei programmi, indirizzi e direttive del Dipartimento da parte dei CSSA, per quanto concerne le misure alternative;
- coordinamento dei progetti di collaborazione tra i Centri ed i Servizi sociali e sanitari del territorio sia pubblici che privati nonché il volontariato;
- coordinamento dei Centri e gli Istituti per l'attività di consulenza che i primi sviluppano su richiesta dei secondi;
- istruttoria relativa alla nomina degli assistenti volontari, di cui all'art. 78 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Tale settore dovrà avere un organico prevalentemente di Servizio sociale, ossia dirigente di Servizio sociale, direttore di

IX e VIII q.f., assistenti sociali coordinatori, così da potersi adeguatamente rapportare ai vari livelli professionali e funzionali.

Esperienza pilota in tal senso è stata avviata presso il Provveditorato regionale della Campania, per iniziativa del Provveditore, e con l'obiettivo primario di conoscere da vicino l'attività dei Centri, le loro problematiche, i carichi di lavoro e così via.

Indubbiamente l'istituzione di tali aree presso i Provveditorati presume la dotazione organica dei profili individuati e pertanto si ritiene che possa realizzarsi in tempi medio-lunghi.

II

BILANCIO E GESTIONE DELLE RISORSE ECONOMICHE

1. - REVISIONE BUDGET DESINATO AI CENTRI SUI DIFFERENTI CAPITOLI

Effettuando una analisi accurata in merito alle risorse finanziarie si è potuto constatare che i Centri di Servizio sociale per Adulti sono stati penalizzati in maniera consistente sulle disponibilità economiche cosa che rende vano ogni tentativo di gestire in maniera "manageriale" tali Uffici.

D'altronde alla marginalità in cui sono stati lasciati i Centri in questi vent'anni, corrisponde la superficiale considerazione delle necessità di bilancio che, non a caso viene destinato a questi Uffici in termini percentuali irrisori, budget che viene poi drasticamente ridotto in sede di assegnazione.

Analizzando infatti i vari capitoli di bilancio di competenza dei CSSA si nota che sul **Capitolo 2089** c'è stata una riduzione, tra i programmi di spesa presentati e quelli approvati, di circa il 60%. Moltissimi Centri con i fondi assegnati non riescono a soddisfare neanche l'ordinaria amministrazione (quali pulizia degli uffici, acquisto di cancelleria, riparazione macchine d'uf-

ficio ecc.) né tanto meno realizzare un programma logistico per l'acquisto di arredi per gli assistenti sociali coordinatori assunti in servizio nel mese di Luglio 1997.

Molti Centri, inoltre, hanno ricevuto fondi nel 1997 nettamente inferiori a quanto speso nell'esercizio finanziario 1996.

Anche sul **Capitolo 2087**, servizio automezzi, c'è stata una riduzione del 33% più contenuta rispetto al Capitolo 2089, ma rientrante nei limiti stabiliti dalla Legge Finanziaria 1997.

Sul **Capitolo 2094**, quello relativo al servizio informatico, la riduzione è stata dell'80% costringendo i Centri a ridimensionare la programmazione per l'acquisto di nuovi personal computers o ad abbandonare i progetti per i lavori di cablaggio dei computers in dotazione.

Il **Capitolo 2095** dove vengono pagate le utenze telefoniche ha subito una riduzione del 52% costringendo i direttori dei Centri ad emanare ordini di servizio che limitano l'uso del telefono alle sole urgenze.

Considerato che il mezzo telefonico è per il Servizio sociale uno strumento di lavoro essenziale e che la peculiarità delle comunicazioni per le vie brevi non è un accessorio della metodologia di lavoro ma è appunto uno strumento più rispondente alla necessità di mantenere in modo continuativo i rapporti di lavoro per sopperire al deficit di interventi dovuti al carico di lavoro si ritiene che questa riduzione sia eccessiva.

Molti Centri hanno ricevuto anche su questo capitolo assegnazioni di fondi inferiori rispetto a quanto speso nel 1996.

Infine, il **Capitolo 2205**, dove vengono rimborsati gli abbonamenti di trasporto urbano delle assistenti sociali, ha avuto una riduzione dell'80% creando notevole disservizio in quanto le stesse, non ricevendo i dovuti rimborsi o non essendo i Centri in grado di acquistare gli abbonamenti autofilotranviari, non sono in grado di effettuare gli interventi sul territorio così come previsto dagli artt. 13 e 72 legge 354/75 e art. 92 3c. R.E.

Una considerazione a parte va fatta per le *auto di servizio* in quanto, anche se l'Amministrazione Centrale negli ultimi anni ha dotato tutti i Centri di macchine di servizio, sono mancati nel contempo gli autisti che potrebbero utilizzarle; difatti a fronte di una dotazione di n. 116 automobili per tutti i Centri,

gli autisti sono n. 93 di cui 84 personale di Polizia Penitenziaria e 9 operatori "civili".

B) *Autonomia Contabile dei CSSA*

La problematica inerente all'attribuzione delle funzioni amministrativo/contabili autonome ai CSSA è stata oggetto di studio di un'apposita Commissione nell'ottobre 1988.

Già allora venne rimarcato che la realizzazione dell'autonomia contabile ai Centri rappresenta un importante fattore nell'ambito del processo di rinnovamento e di ammodernamento organizzativo e funzionale degli stessi Centri e, più in generale, del progetto di riforma della Amministrazione penitenziaria.

D'altra parte l'accresciuto rilievo della "funzione sociale" dell'intervento penitenziario e l'attuale fase di sviluppo e di estensione dell'azione dei Centri, il loro livello di organizzazione interna e la preponderante crescita della esigenza di conseguire una effettiva e piena autonomia funzionale, rendono il problema sempre più pressante.

Le ragioni di quanto affermato possono brevemente sintetizzarsi nei seguenti punti:

- l'incremento notevolissimo di tali Uffici ed il conseguente necessario incremento di risorse e personale, hanno determinato il dilatarsi delle competenze e degli adempimenti contabili;

- l'essere contabilmente amministrati dall'Istituto collegato comporta un obiettivo allungamento dei tempi di realizzazione di tutte le relative procedure, con ricadute negative sull'efficacia ed efficienza funzionale dei Centri;

- l'amministrazione contabile da parte degli Istituti comporta, per questi ultimi, un indubbio onere operativo suppletivo rispetto alle già rilevanti incombenze cui devono ordinariamente fare fronte;

- la gestione contabile autonoma da parte dei Centri eliminerebbe la confusione riveniente dalla gestione non separata dei fondi ad essi assegnati rispetto a quelli assegnati agli Istituti.

Si riteneva (cfr. atti Commissione), e si ritiene, che l'acquisizione di proprie capacità contabili/amministrative, da gestire sempre nell'ambito delle direttive generali:

- conferirebbe ai Centri nuovi e più efficaci attributi nel sistema delle decisioni che concernono, in particolare, la politica di programmazione, di amministrazione e di organizzazione specifica della «spesa» e la diretta gestione e il controllo delle risorse finanziarie e delle strumentazioni tecniche e tecnologiche disponibili;

- agevolerebbe lo sviluppo di una programmazione di area;

- contribuirebbe a creare una cultura amministrativa comune e linguaggio comune;

- favorirebbe — nel rispetto della normativa contabile vigente — un'articolazione dinamica dei programmi di spesa, e la definizione di impegni rivolti al capitolo degli investimenti e delle spese in conto capitale, con diretta ricaduta in termini di efficienza e di produttività sociale del servizio.

Dotare i Centri di autonomia contabile sembra oggi una scelta non più rinviabile, poiché si pone come momento costitutivo fondamentale del progetto di ridefinizione del modello organizzativo e del potenziamento operativo dei Centri medesimi.

Un programma in tal senso deve prevedere la graduale attribuzione dell'autonomia contabile ai Centri capoluogo di Regione o sede di Provveditorato, salvo alcune situazioni particolari da valutare in fase di attuazione.

Tali Centri dovranno essere investiti delle responsabilità e dei compiti propri del servizio ragioneria: predisposizione ed amministrazione dei bilanci, ordinativi di spesa, emissione di sub-anticipazioni, gestione amministrativo-contabile, verifica tecnica, rapporti con gli uffici di controllo, programmazione, rendicontazione...

Tutti gli altri Centri potranno essere contabilmente collegati con quelli aventi autonomia contabile, arricchendosi così di una serie di rapporti e di collegamenti funzionali e omogenei all'interno del sistema dei Servizi sociali penitenziari.

Essi dovrebbero in ogni caso avere autonomia economica, realizzata attraverso il sistema delle sub-anticipazioni per

tutti i capitoli di bilancio previsti dalla normativa e la piena facoltà programmatica e gestionale del relativo servizio di contabilità.

I capitoli di bilancio che verrebbero amministrati dai CSSA sono i seguenti:

- Cap. 5351* – Oneri previdenziali e assistenziali per il personale iscritto al regime di assistenza e previdenza diverso da quello statale.
- Cap. 6126* – Spese di copia, stampa, carta bollata, registrazione e varie, inerenti i contratti stipulati dalla Amministrazione.
- Cap. 5206* – Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile.
- Cap. 2003* – Compenso lavoro straordinario personale civile.
- Cap. 2004* – Trattamento missione personale civile nel territorio nazionale.
- Cap. 2005* – Indennità e rimborso spese di trasporto per trasferimenti del personale civile.
- Cap. 2010* – Indennità di rischio, di maneggio valori di cassa, meccanografica e di servizio notturno.
 - Indennità di mansione ai centralinisti non vedenti.
- Cap. 2084* – Spese fitto locali.
- Cap. 2085* – M.O.F. Manutenzione ordinaria e straordinaria fabbricato.
- Cap. 2087* – Spese manutenzione automezzi Amministrazione.
- Cap. 2089* – Spese per la provvista, la manutenzione, la riparazione di mobili e arredi per ufficio. Cancelleria, libri, riviste, gazzette ufficiali, ecc..
- Cap. 2094* – Spese relative al funzionamento di attrezzature elettroniche.
- Cap. 2095* – Spese telefoniche (noleggio ed acquisto attrezzature tele- print, telefax, ecc.).
- Cap. 2205* – Spese di assistenza ai detenuti e attività di Servizio sociale.

Cap. 2120 – Interventi in favore dei detenuti tossicodipendenti e di quelli affetti da infezioni HIV, progetti di reinserimento dei tossicodipendenti ed alcool dipendenti, ecc.

Il servizio di ragioneria da attivare nei Centri che verranno dotati di autonomia contabile, presume — a regime — il seguente personale:

- 1) un direttore con specifiche attribuzioni di funzionario delegato;
- 2) un ragioniere con funzioni di addetto al riscontro contabile;
- 3) un ragioniere con funzioni di contabile di cassa e del materiale;
- 4) due o più assistenti amministrativi.

Per l'espletamento delle specifiche attività di ragioneria, nei Centri contabilmente collegati, è da prevedersi il seguente personale:

- 1) un ragioniere;
- 2) uno o più assistenti amministrativi.

Va comunque tenuto presente che per le esigenze dei Centri contabilmente collegati, la situazione presenta elementi di flessibilità che possono essere regolati di sede in sede con assegnazione di un ragioniere, e/o di altre figure professionali, part-time.

La sperimentazione della autonomia contabile dovrebbe essere graduata, attuandola, per esempio, per almeno un anno nei Centri di maggiore rilevanza, che sono ipoteticamente individuabili in: Torino, Milano, Padova, Genova, Firenze, L'Aquila, Bari, Reggio Calabria, Palermo e Cagliari.

MARIA PIA GIUFFRIDA

BREVE NOTA DI COMMENTO

Il pregevole lavoro della dr.ssa Giuffrida, nel segnare le linee di un possibile sviluppo non solo organizzativo ma soprattutto di «qualità» dell'attività dei Centri di Servizio sociale per adulti, muove correttamente dalla considerazione dell'importanza assunta, nel sistema dell'esecuzione penale, delle misure alternative alla detenzione, destinata ad accrescersi qualora vengano approvate le maggiori possibilità di accesso a tali misure previste dal testo di varie iniziative legislative attualmente al vaglio del Parlamento.

L'evoluzione auspicabile del sistema sanzionatorio penale, ritardata da varie contingenze socio-politiche, appare legata all'introduzione di una vasta e diversificata gamma di pene principali che si attagli meglio delle attuali (sostanzialmente pena detentiva e pena pecuniaria) alla tipologia dei reati e alla personalità degli autori e che superi l'equazione per cui in primis pena = carcere espungendola anche dalle procedure logico-giuridiche dei meccanismi di irrogazione delle sanzioni sostitutive di pene brevi e di concessione delle misure alternative alla detenzione: in tali casi, infatti, come l'intitolazione delle stesse sanzioni o misure rivela, il giudice non può prescindere dal nesso pena-carcere, nella prima ipotesi dovendo prima calcolare quale precisa pena detentiva dovrebbe infliggere e poi valutando se possa operarsi la sostituzione di essa con diversa sanzione, nella seconda essendo comunque vincolato a riferimenti temporali detentivi e costituendo la misura, in ogni caso, una alternativa ipotesi alla pena primaria e certa, quella detentiva. Analoghi meccanismi sono sottesi nella conversione della pena pecuniaria in pena detentiva.

La diversificazione delle pene principali, tutte per così dire di pari dignità rispetto al carcere, e la possibilità per il giudice della cognizione di applicare alcune tra le misure alternative direttamente con la sentenza, potrebbero peraltro ridurre i rischi di elefantiasi, che già si intravede, dell'attività giurisdizionale della Magistratura di Sorveglianza e contribuire alla certezza e tempestività dell'esecuzione penale.

Allo stato, e poichè i tempi di trasformazione del sistema non sembrano profilarsi brevi, le misure alternative alla detenzione costituiscono l'unico valido strumento per sottrarre alla pena detentiva situazioni che reclamano soluzioni più adeguate e maggiormente idonee al raggiungimento delle finalità della sanzione penale indicate dal Legislatore costituzionale.

Di particolare importanza è, quindi, un'attenta riflessione sui Centri di Servizio sociale per adulti, sulla loro organizzazione, su ipotesi progettuali che siano idonee alla nuova realtà operativa.

Mi auguro che il modello proposto dalla dr.ssa Giuffrida, per la carica innovativa e la capacità di comprensione della mutata realtà delle misure alternative che contiene, stimolando sicuramente in molti riflessioni e approfondimenti, produca contributi e suggerimenti che possono essere di grande utilità all'Amministrazione nella definizione di una organizzazione del Servizio sociale per adulti adeguata all'attualità e alle prospettive del ruolo cui è chiamato.

SALVATORE CIRIGNOTTA
*direttore dell'Ufficio centrale
detenuti e trattamento*

RIASSUNTO

L'Autore parte dalla considerazione che nei vent'anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge 354/75, il Servizio sociale per Adulti ha subito una consistente trasformazione sia a livello formale che sostanziale.

Il progressivo spostamento dell'esecuzione penale verso l'esterno, che la prevista modifica dell'art. 656 ccp accentuerà sensibilmente, non può prescindere da una rivisitazione del Servizio sociale penitenziario sia nei contenuti tecnico-professionali che

nella sua organizzazione, per evitare il rischio che l'esecuzione penale esterna perda il suo significato trattamentale e l'obiettivo del reinserimento sociale dei condannati.

L'Autore quindi ipotizza una serie di iniziative, a vari livelli, che consentano ai Centri di Servizio sociale per Adulti, nell'ottica di una metodologia di rete, di promuovere e/o consolidare le relazioni con gli ambiti istituzionali e politici locali, e collegarsi con continuità e stabilità con il volontariato ed il privato sociale. Tutto ciò al fine di offrire, attraverso una progettualità rivolta sia agli individui che alla collettività, risposte concrete e diversificate al diritto/bisogno di risocializzazione dei soggetti interessati.

In particolare, in un'ottica di qualità dell'intervento sociale, vengono individuate specifiche strategie di rete per quanto concerne l'attivazione di interventi di informazione (sportello informativo) e di mediazione finalizzata al reinserimento lavorativo dei condannati.

RESUME

L'auteur considère que, pendant les vingt ans passés de l'entrée en vigueur de la loi n. 354/75, le Service social pour Adultes a subi une grande transformation, au niveau soit formel que essentiel.

Le progressif déplacement de l'exécution pénale envers l'extérieur, que la modification prévue de l'article 656 du Code de procédure pénale accentuera sensiblement, ne peut pas faire abstraction d'une révision du Service social Pénitentiaire, en ce qui concerne soit les contenus techniques et professionnels, soit son organisation, pour éviter le risque que l'exécution pénale extérieure perde sa signification de traitement et le but de la réinsertion sociale des condamnés.

L'Auteur suppose donc une série d'initiatives aux différents niveaux, qui permettent aux Centres de Service social pour Adultes, selon une méthodologie de réseau, de promouvoir et/ou consolider les rapports avec les domaines institutionnels et politiques locaux, et de se relier, d'une façon continue, et stable, avec le bénévolat et le privé social.

En particulier, au but de la qualité de l'intervention sociale, on détermine de spécifiques stratégies de réseau, en ce qui concerne l'activation d'interventions (guichet informatif) e de médiation finalisée à la réinsertion des condamnés au travail.

SUMMARY

The author begins by stating the great transformation, both formal and substantial, undergone by the Social service for Adults since the enforcement of Law no. 354/75.

The gradual displacement of the enforcement of judgment from within prison into the community, which is going to be boosted by the expected modification of art. 656 of the code of criminal procedure, calls for a re-examination of the Prison Social service, concerning both its technical and professional aspects, as well as its own organization, in order to prevent the enforcement of judgment in the community from losing its treatment significance, thus missing the goal of offender social reinstatement.

Hence the author outlines a series of possible initiatives aimed at allowing the Social service Centres for Adults to promote and consolidate relations with local institutions and authorities and to build stable connections with volunteers, in a network perspective; so as to offer, through projects designed for the individual as well as for the community, concrete and diversified answers to the right/need for re-socialization.

In particular, in a perspective of quality social intervention, specific network strategies are indicated concerning information (information helpdesk) and mediation aimed at work re-insertion for those sentenced.