

# CONFERENZA NAZIONALE VOLONTARIATO GIUSTIZIA



## “Il carcere di tante carceri, in un’Italia di tante Italie”

### Quarta rilevazione nazionale sul volontariato penitenziario

di Renato Frisanco – Fondazione Italiana per il Volontariato

Un fenomeno che cresce ed evolve richiede un monitoraggio costante, in grado di fare il punto della situazione, descriverlo nei suoi aspetti quantitativi e nelle sue caratteristiche qualitative e di far intravedere la prospettiva. Ed è quanto è stato fatto con la quarta rilevazione sulla presenza del volontariato nelle carceri, proposta dalla *Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia*, e realizzata con l’impegno delle strutture penitenziarie stesse sotto la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento.

#### 1. Introduzione

Perché una rilevazione sul contributo della comunità esterna nelle strutture penitenziarie? Cosa rappresenta e cosa realizzano i volontari e gli operatori delle organizzazioni della società civile nei luoghi di reclusione ed espiazione della pena? E’ stato questo l’obiettivo anche della quarta rilevazione sulla presenza degli operatori non istituzionali.

In quale contesto si situa l’impegno di queste risorse umane aggiunte? *Il pianeta penitenziario è alle prese con molteplici problemi*: sovraffollamento, fatiscenza delle strutture, scarsa presenza di operatori della rieducazione e del sociale, abnorme numero di detenuti in attesa di giudizio, presenza sempre più cospicua di immigrati extracomunitari e di tossicodipendenti (sono, insieme, la componente maggioritaria), categorie per le quali è più difficile il ricorso alle misure alternative della detenzione. Vi è anche la difficoltà a ricorrere alla depenalizzazione dei reati minori, a prevedere sanzioni non detentive, a favorire la mediazione penale, a collegare i presidi sanitari del territorio con il carcere dove le condotte suicidal e i fatti di autolesionismo sono all’ordine del giorno e dove la vita scorre artificialmente per orari, procedure ed esigenze di sicurezza che ostacolano le attività formative e lavorative in attuazione dell’art. 27 della Costituzione che assegna alla pena una funzione rieducativa.

In questo contesto - ulteriormente complicato dalla valenza politica che hanno assunto negli ultimi anni ipotesi di indulto e amnistia a fronte di una domanda di sicurezza e vivibilità sociale - quale è il contributo del volontariato e del Terzo settore, in generale?

Il volontariato, in specie quello cattolico del sostegno alla persona (secondo la esigenza evangelica di “visitare i carcerati”) è da sempre impegnato nelle strutture detentive, basti pensare che il primo coordinamento del volontariato nasce proprio in questo specifico settore<sup>1</sup>, dove vi è oggi il maggior collegamento tra le unità operative per la nascita nel

---

<sup>1</sup> Si tratta del SEAC che nasce nel 1967 come Segretariato Enti Assistenza Carcerati e dal 1993 è Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato Penitenziario.

1998 della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, espressione di tutte le organizzazioni attive nel settore e oggi articolata anche in Conferenze Regionali.

Grazie anche all'azione consapevole del movimento rappresentato dalla Conferenza si è andato via via affermando un diverso modo di operare solidaristicamente nelle carceri con l'intento di produrre stimoli formativi, occasioni di crescita personale, opportunità di acquisizione di competenze e di professionalità spendibili all'esterno per favorire l'autoprogettualità dei detenuti, il recupero delle loro potenzialità e del loro protagonismo.

Le precedenti rilevazioni segnalano l'azione di un volontariato organizzato, sperimentatore di novità e capace di integrarsi con cooperative sociali e associazioni di promozione sociale per mettere a regime attività strutturate e continuative. Indicano inoltre che la presenza del Terzo Settore nelle carceri è sempre più segnata dalla *cultura del progetto*, sia individuale che collettivo, finalizzato all'inclusione sociale e alla rieducazione attiva, mentre appare minoritaria quella connotata dalle "mani nude", di pura testimonianza e solidarietà umana. Tuttavia, pur a fronte di un riconoscimento ufficiale e protocollato non è ancora generalizzato né pienamente valorizzato, nel "pianeta carcere" e nel sistema sanzionatorio, l'apporto del volontariato e della società civile. La capacità di attrarre queste forze nel circuito penitenziario dipende ancora molto dal *potere discrezionale della figura del direttore* - che può essere diversamente illuminato e aperto agli stimoli esterni sulla base di una concezione non meramente retributiva o affittiva del carcere - e dalla presenza di trainanti équipes di area pedagogica, in grado di valorizzare in pieno la risorsa aggiunta della società civile. Infine, si evince che *il carcere da solo non è in grado di umanizzarsi e di superare la logica mortificatrice della persona che lo caratterizza senza l'intervento della società civile e delle istituzioni locali con un sistematico impegno sia all'interno che di collegamento con la realtà esterna.*

## 2. Metodologia della rilevazione

La rilevazione è stata condotta sugli operatori non istituzionali attivi negli istituti penitenziari italiani. Per la realizzazione della quarta rilevazione si è introdotta una nuova modalità di raccolta dati e uno strumento di registrazione più sofisticato per numero di domande e approfondimenti che ha riguardato in questo primo anno sperimentale l'85,5% degli istituti.

Con questo quarto monitoraggio la raccolta dei dati ha avuto definitiva legittimazione e valorizzazione da parte del Ministero della Giustizia nell'ormai maturata consapevolezza che gli operatori volontari e quelli alla Comunità esterna sono a tutti gli effetti una risorsa costitutiva della proposta trattamentale in senso umanizzante e in funzione del reinserimento dei detenuti. La rilevazione diviene quindi parte integrante della funzione conoscitiva pubblica rispetto ai fenomeni trattamentali in atto nelle istituzioni detentive. Va menzionato pertanto il ruolo di apripista realizzato dalle forze più rappresentative del volontariato e del nonprofit impegnato nel settore segnalando prima, e dimostrando poi, all'istituzione, l'opportunità di tale iniziativa.

La rilevazione è stata direttamente garantita nel 2004 dalla *Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento* attraverso appositi atti amministrativi<sup>2</sup> dotando ogni struttura detentiva di uno *strumento informatico di raccolta dei dati* - predisposto congiuntamente con Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia – in grado di registrare ciascun volontario

---

<sup>2</sup> Cfr., Lettera Circolare del 10/5/2004 avente come oggetto: "La collaborazione del volontariato e della Comunità esterna alla luce delle innovazioni apportate dalla Circolare n. 3593/6043 del 9/10/03 su «Le Aree educative degli Istituti». Rilevazione dati."

che, in articolo 17 o 78, abbia assicurato nel corso dell'anno una presenza attiva per la realizzazione di eventi o interventi diretti e/o progettati all'interno delle strutture detentive. A questo scopo è stato inviato a ciascuna struttura un apposito software applicativo informatico. I referenti responsabili della compilazione dello strumento informatico sono state le aree educative degli Istituti sono stati. La scelta di rilevare informazioni sui progetti condotti dagli operatori della Comunità esterna ha coinvolto, per la prima volta, anche gli stessi operatori non istituzionali, come testimoni diretti, nella compilazione dello strumento. *L'unità di analisi* della rilevazione è la persona, singola o appartenente ad organizzazioni nonprofit, autorizzata a realizzare delle attività di vario tipo all'interno degli istituti detentivi. I volontari in senso stretto vi accedono in particolare in virtù dell'art. 78 che li qualifica come "assistenti volontari". I beneficiari dell'art. 17 possono essere anche operatori di cooperative sociali o di altre organizzazioni, o singoli cittadini, ammessi ad operare negli istituti penitenziari per un progetto o anche solo per una presenza sporadica o per la realizzazione di un evento a impatto trattamentale sui detenuti<sup>3</sup>.

In questa rilevazione si è tenuto quindi conto di ogni singolo volontario od operatore esterno rilevandone le caratteristiche anagrafiche, l'organizzazione di appartenenza, il rapporto con la struttura (frequenza, durata dell'impegno..), il tipo di attività svolta e gli eventuali progetti a cui ha partecipato. Nel caso di una partecipazione plurima il soggetto è stato registrato tante volte quanto erano i progetti a cui ha preso parte, il titolo, oneroso o gratuito, con cui ha partecipato, e il ruolo con cui è stato impegnato.

In aggiunta a queste informazioni il nuovo strumento di rilevazione ha fornito alcune informazioni sui progetti (se finanziati o no, eventuale fonte di finanziamento, contenuti specifici e la dei risultati), nonché sul numero di detenuti coinvolti. In tema di valutazione, sia per gli operatori volontari dell'art. 78 che per gli altri operatori dell'art. 17, è stato anche registrato il grado di integrazione con l'area educativa e i risultati conseguiti con l'attività.

Gli ultimi dati sono pervenuti dai Proweditorati nei giorni immediatamente precedenti alla stesura di questo primo contributo di lettura, pertanto non è qui possibile dare conto di tutte le informazioni emerse né di approfondirle nella loro esaustività interpretativa tramite appositi incroci.

I dati che vengono qui presentati risentono di alcune incertezze tipiche della sperimentazione della nuova rilevazione realizzata attraverso la collaborazione diretta degli istituti penitenziari<sup>4</sup>. Il 2004 è stato l'anno "zero" di un processo di acquisizione sistematica dei dati che dovrà generalizzarsi e stabilizzarsi fino a diventare *cultura di rendicontazione* di ogni singolo istituto. Per il futuro avere una base dati aggiornata e affidabile a livello nazionale dipenderà da quanto ogni singolo istituto considererà tale raccolta di informazioni utile anzitutto per sé e quindi per una *programmazione partecipata* dell'offerta trattamentale.

Se qui per alcuni dati si potrà far riferimento all'universo dei casi, per la generalità degli altri ci si riferisce ai 171 istituti da cui ci sono pervenuti i dati in tempo utile a realizzare il presente rapporto.

---

<sup>3</sup>Va precisato che il presente monitoraggio non rileva la presenza e le realizzazioni delle organizzazioni di volontariato e nonprofit attive nel settore penale minorile così come quelle esclusivamente operative sul territorio, sia per dare consistenza alle misure alternative alla detenzione, sia per accompagnare ex-detenuti verso obiettivi di integrazione sociale.

<sup>4</sup> Anche lo strumento di raccolta dati richiederà di essere perfezionato e ulteriormente precisato per quanto attiene alle modalità di raccolta dei dati.

### 3. Il fenomeno rilevato

Complessivamente i volontari e gli operatori di terzo settore attivi nelle strutture detentive del nostro paese nel 2004 ammontano pressoché a **7.800 unità** e sono presenti in quasi tutte le strutture (98%), con un dato più favorevole di quello rilevato nel 2003 (94%).<sup>5</sup> Rispetto alle rilevazioni precedenti si nota però un'interruzione nel trend ascendente (-1,7%), pur in un *quadro di stabilizzazione del fenomeno* che conferma la capacità delle forze della società civile di elevare la qualità dell'offerta trattamentale delle istituzioni del circuito penitenziario e della giustizia in generale.

Il contributo maggiore al decremento di oltre 100 operatori non istituzionali rispetto alla precedente rilevazione riguarda i volontari dell'art. 78 (68,4%). E' un problema del volontariato che ha perso mordente per l'attività in carcere o che preferisce operare sul territorio (misure alternative, recupero dopo la pena, intervento sulle famiglie etc...) oppure sono maggiormente selettive le autorità penitenziarie che preferiscono il via vai di molti operatori presenti a progetto o per specifici eventi? E' questo un primo interrogativo sollevato dal dato più generale sulla presenza dei cittadini nelle strutture penitenziarie.

Il numero meno elevato delle presenze si deve anche al fatto che la rilevazione, in questo primo anno sperimentale, ha rendicontato gli operatori della società civile dell'85,5% dei 200 istituti penitenziari attivi<sup>6</sup>.

Al contrario, *aumenta ancora il numero dei detenuti presenti nelle strutture*: a fine 2004 gli istituti penitenziari avevano in media 292 persone ristrette per un ammontare complessivo di 58.388 unità. Nella scorsa rilevazione i detenuti erano in numero inferiore sia nel complesso (54.659) che per struttura (273).

I volontari e gli operatori della Comunità estema appaiono *distribuiti in modo più omogeneo nelle diverse aree del Paese rispetto agli anni precedenti*. Si riduce lo storico svantaggio della circoscrizione meridionale rispetto al Centro-Nord. Infatti, a fronte del 45,5% degli istituti il Sud aggrega il 32,7% degli operatori non istituzionali - aliquota che era del 19,4% nella rilevazione precedente - mentre al 21,5% delle strutture penitenziarie del Centro corrisponde il 31,7% di tali risorse umane. Al Nord, invece, strutture e operatori della società civile incidono in misura equivalente sul totale nazionale. La significativa variazione a vantaggio del Sud dipende anche da una probabile *sottostima del fenomeno meridionale negli anni precedenti* quando la rilevazione non era sotto il controllo amministrativo del DAP. La necessità di dover dar conto delle presenze non più alla Conferenza, sia pure con la mediazione interessata del DAP, ha favorito una migliore rappresentazione del fenomeno a livello nazionale per cui eventuali errori od omissioni sono ipoteticamente spalmate in tutte le aree del Paese.

Tav. 1. Operatori non istituzionali negli istituti penitenziari negli anni 2001-2004; trend nelle tre rilevazioni e distribuzione per area geografica

ANNO	OPERATORI NON ISTITUZIONALI NEGLI ISTITUTI	NUMERO INDICE	% NORD	% CENTRO	% SUD	TOTA-LE
2001	6.503	100	48,9	35,9	15,2	100,0
2002	6.712	103,1	50,0	29,4	20,6	100,0
2003	7.925	122,3	<b>47,4</b>	33,2	19,4	100,0
2004	7.792	119,8	35,6	31,7	32,7	100,0
% Istituti			34,0	21,5	<b>45,5</b>	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004

<sup>5</sup> Solo 3 risultano infatti gli istituti penitenziari privi di alcuna presenza di operatori non istituzionali nel 2004.

<sup>6</sup> Allo scarto si è posto rimedio attribuendo il dato rilevato nella precedente rilevazione. E' possibile pertanto che pesi sulla contrazione del dato complessivo quella parte degli operatori non istituzionali che sono subentrati nel 2004, ma che non sono stati censiti.

La Tav. 2 dà conto anche delle **disomogeneità regionali** circa la presenza dei volontari e operatori non istituzionali nelle strutture detentive, in assoluto e in rapporto al numero dei detenuti. Tra le regioni spiccano in positivo la Toscana per numero assoluto di operatori, la Basilicata che ha il miglior coefficiente di presenza in rapporto ai detenuti e precede in questa graduatoria, oltre alla Toscana, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Veneto, mentre, al contrario, il rapporto meno favorevole tra detenuti e operatori non istituzionali, si registra in Campania e in Molise. Le regioni centrali del Paese rivelano pertanto il numero medio più elevato di operatori non istituzionali per struttura (57 rispetto ai 39 complessivi)

Anche il **rapporto numerico tra detenuti e operatori esterni è di 9 a 1** rivela la situazione più favorevole del Centro (7 detenuti per operatore non istituzionale) e quella meno del Sud (10 detenuti ogni operatore esterno).

Tav. 2. Quadro regionale dei dati relativi alla presenze degli operatori non istituzionali per titolo di presenza e rapporto con i detenuti

REGIONI E AREE GEOGR.	ISTITUT I PENI-TENZ.	OPERATORI ENTRATI CON		TOTAL E OPERA-TORI 2004	% OPERA-TORI SU TOTALE	TOTAL E OPERA-TORI 2003	DETENUTI		
		ART. 17 78	ART. 78				Totale	N° medio	per volunt.*
AOSTA	1	37	5	42	0,5	4	261	261	6.2
PIEMONTE	13	219	173	392	5,0	610	4.837	372	12.3
LIGURIA	7	114	47	161	2,1	102	1.451	207	9.0
LOMBARDIA	18	813	195	1.008	12,9	1.710	8.691	482	8,6
TR-A.ADIGE	3	68	12	80	1,0	66	411	137	5,1
FRIULI-V.G.	5	44	18	62	0,8	68	814	163	13,1
VENETO	9	489	53	542	7,0	631	2.834	315	5,2
EMILIA-ROM.	12	431	57	488	6,3	565	3.787	316	8,0
MARCHE	7	97	29	126	1,6	92	919	131	7,3
UMBRIA	4	70	14	84	1,1	114	1.020	255	12,1
TOSCANA	18	1.231	63	1.294	16,6	1.364	3.975	220	3,1
LAZIO	14	738	103	841	10,8	1.062	5.691	406	6,8
ABRUZZO	8	134	34	168	2,2	44	1.630	204	9,7
MOLISE	3	11	0	11	0,1	0,1	427	142	38,8
CAMPANIA	16	26	131	157	2,0	2,0	7.191	449	45,8
BASILICATA	3	222	1	223	2,9	2,9	444	148	2,0
PUGLIA	11	271	78	349	4,5	4,5	3.776	343	10,8
CALABRIA	10	221	39	260	3,3	3,3	2.412	241	9,3
SICILIA	26	918	82	1.000	12,8	12,8	5.971	230	6,0
SARDEGNA	12	457	47	504	6,5	6,5	1.846	154	3,6
<b>NORD</b>	<b>68</b>	<b>2.215</b>	<b>560</b>	<b>2.775</b>	<b>35,6</b>	<b>3.756</b>	<b>23.086</b>	<b>339</b>	<b>8,8</b>
<b>CENTRO</b>	<b>43</b>	<b>2.259</b>	<b>209</b>	<b>2.468</b>	<b>31,7</b>	<b>2.632</b>	<b>11.605</b>	<b>270</b>	<b>7,2</b>
<b>SUD-ISOLE</b>	<b>89</b>	<b>2.137</b>	<b>412</b>	<b>2.549</b>	<b>32,7</b>	<b>1.537</b>	<b>23.697</b>	<b>266</b>	<b>10,3</b>
<b>ITALIA</b>	<b>200</b>	<b>6.611</b>	<b>1.181</b>	<b>7.792</b>	<b>100,0</b>	<b>7.925</b>	<b>58.388</b>	<b>292</b>	<b>8,7</b>

\* volontari ed eventuali operatori di cooperative

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004

Si conferma lo **stato di abbandono** in cui versano dal punto di vista dell'umanizzazione dell'internamento 4 dei 6 Ospedali Psichiatrici Giudiziari. Se gli operatori volontari sono piuttosto attivi nelle strutture di Barcellona (ME) e di Reggio Emilia - 1 ogni quattro internati - lo è molto meno nei restanti quattro OPG (1 volontario per 25 internati) aggravando la condizione di totale esclusione dei detenuti psichiatrici.

#### 4. Gli operatori non istituzionali

La quota più cospicua degli operatori (85 su 100) – con un incremento del 2% rispetto alla precedente rilevazione - è ammessa con applicazione dell'art. 17 che prevede la "partecipazione della comunità esterna" al trattamento rieducativo. Si tratta di 6.611 persone, presenti nell'85% delle strutture, con una media di 33 unità per istituto (3 in più rispetto al precedente monitoraggio) e per lo più appartenenti al mondo della cooperazione sociale e dell'associazionismo di promozione sociale (Tav. 3). Nel 23% degli istituti gli operatori dell'art. 17 sono anche gli unici censiti.

I volontari autorizzati in base all'art. 78 sono in numero più ridotto (1.181 pari al 15,1% del totale), in media 6 per struttura; sono i cosiddetti "assistenti volontari", singole persone o appartenenti ai gruppi dediti esclusivamente al volontariato in carcere e più propensi ad un intervento individualizzato e più orientato al sostegno morale e materiale dei detenuti. La loro presenza si registra nel 75,5% degli istituti.

Il numero più elevato di volontari che beneficiano dell'art. 17 si deve, oltre che ad una più agevole procedura di autorizzazione (richiesta su carta semplice)<sup>7</sup> per l'ingresso in carcere, alla presenza di associazioni di promozione sociale di diffusione nazionale che promuovono e realizzano nelle strutture detentive attività più strutturate, veri e propri progetti di attività concordati con la direzione del carcere e sostenuti da finanziamenti pubblici (UE, Regione, Comune..). Sono questi, in generale, anche gli operatori che frequentano in modo meno continuativo o episodico le strutture penitenziarie.

Nella maggior parte delle strutture esaminate - il 61,5% - sono presenti gli operatori di entrambi gli status giuridici di ammissione.

La variabile di genere degli operatori non istituzionali segnala altresì una **prevalente presenza femminile** (53%), in modo pressoché indifferenziato in tutte e tre le aree del Paese. Le operatrici dell'art. 17 sono attive nella stessa misura della componente maschile, mentre le volontarie sono mediamente più presenti dei maschi.

Tav. 3. Operatori non istituzionali in totale e per genere negli istituti penitenziari per area geografica nel 2004\*

AREE GEOGR.	N° MEDIO X STRUTTURA	ART. 17				ART. 78			
		Maschi	Femmine	TOTALI v.a.	%	Maschi	Femmine	TOTALI v.a.	%
NORD	40,8	1.083	1.096	2.179	34,3	254	293	547	47,4
CENTRO	57,4	1.005	1.048	2.053	32,3	76	131	207	17,9
SUD	28,6	1.050	1.077	2.127	33,4	142	258	400	34,7
ITALIA	39,0	3.138	3.221	6.359	100,0	472	682	1.154	100,0
N° medio Struttura		16,0	16,4	32,4		2,4	3,5	5,9	
I.P in cui sono presenti in %		79,5	79,0	85,0		57,5	67,0	75,0	

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004

\* i dati relativi al genere non rappresentano la totalità degli operatori in quanto per una quota di essi (368) non è stato possibile acquisire tale informazione.

La rilevazione 2004 aggiunge alcuni nuovi dati sulla presenza degli operatori non istituzionali, pur se riguardano 171 delle 200 strutture considerate.

<sup>7</sup> Con una Circolare del 2000, concordata con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, il DAP ha stabilito che anche per l'art. 78 è sufficiente la presentazione di un unico documento tramite autocertificazione rispetto ai numerosi certificati (casellario giudiziario..) richiesti precedentemente.

Gli operatori censiti in essi sono stati 5.828. Di essi l'83,1% è entrato in virtù dell'art. 17 e il rimanente 17% rappresenta gli "assistenti volontari" che sul territorio nazionale alla fine del 2004 erano circa 1.500 (dato ufficiale del DAP).

Per la prima volta si è rilevato il dato relativo alla **presenza plurima** dello stesso operatore in quanto attivo in più istituti: riguarda il 2,3% di essi.

Circa la distribuzione per **classi di età** si nota un'equa ripartizione tra i giovani-adulti e gli ultra 45enni, ma con delle differenze interne al nostro universo. I maschi sono mediamente più giovani delle donne, mentre i volontari dell'art. 78 sono di età più anziana: il 78,2% di essi ha più di 45 anni a fronte del 49,8% del totale. Ciò si verifica soprattutto nelle regioni del Centro dove è più radicato il volontariato carcerario. Così l'aliquota delle volontarie anziane è in misura proporzionale più che doppia rispetto agli operatori non istituzionali nel loro complesso.

*Tav. 4. Distribuzione degli operatori non istituzionali per classi di età in totale, per area geografica e genere (in % su 966 volontari art. 78 e su 5.323 operatori non istituzionali in totale)*

AREE GEOGR.	CLASSE DI ETÀ VOLONTARI (ART. 78)				CLASSI DI ETÀ INTOTALE			
	Meno di 30 anni	30-45	46-64	oltre 64	Meno di 30 anni	30-45	46-64	oltre 64
NORD	2,3	17,8	46,5	33,4	16,0	31,6	<b>37,2</b>	15,2
CENTRO	2,2	12,4	43,1	<b>42,3</b>	14,9	34,8	36,8	13,5
SUD	<b>8,1</b>	18,8	46,6	26,4	<b>22,8</b>	30,1	35,4	11,7
ITALIA	4,5	17,4	<b>46,1</b>	<b>32,1</b>	<b>18,7</b>	<b>31,5</b>	36,4	13,4
<b>SESSO</b>								
MASCHI	3,5	20,1	<b>46,2</b>	30,2	<b>15,6</b>	<b>34,0</b>	37,9	12,6
FEMMINE	5,1	15,3	45,9	<b>33,7</b>	21,2	29,1	35,1	14,5

*Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004*

Analizzando la situazione degli operatori non istituzionali per discriminare tra quanti sono di fatto **volontari** – ovvero spontaneamente attivi con gratuità e disinteresse – e quanti sono operatori remunerati (pur se mossi dal fine della solidarietà in ossequio all'art. 2 della Costituzione), emerge una netta preminenza della prima componente che rappresenta il **66,7% dei casi censiti** (Tav. 5).

Il dato dei presenti a titolo gratuito è presumibilmente approssimativo per difetto se si considera che non è stato rilevato lo status del 20% dei soggetti della comunità esterna attivi in carcere. Lo stesso si può dire per il rimanente 16,7% delle persone connotate per un impegno remunerato nelle strutture penitenziarie.

D'altra parte i *progetti finanziati* sono anch'essi poco più del 20% dei casi (22,8%) e anche in questo caso vi è un 20,2% di progetti di cui non si è identificata l'eventuale fonte di finanziamento.

Tav. 5. Operatori non istituzionali attivi nelle strutture penitenziarie a titolo gratuito e a remunerazione

TIPOLOGIA CASI	ART. 78	ART. 17	TOTALE
- impegno gratuito (volontari)	100,0	60,0	66,8
- impegno remunerato	----	20,1	16,7
- non indicato	----	19,9	16,5
TOTALE %	100,0	100,0	100,0
TOTALE V.A.	983	4.845	5.828

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004

Un altro aspetto esaminato si riferisce alla **frequenza** con cui gli operatori non istituzionali sono presenti e attivi nelle strutture. Dalle Tav. 6-8, che seguono, si rileva che il 27% degli assistenti volontari e il 18% degli agenti esterni (art. 17) sono presenti almeno due volte alla settimana. Un terzo del personale esterno registrato è attivo invece sporadicamente. Differenze importanti riguardano i due gruppi di operatori: i volontari dell'art. 78 nell'81,2% dei casi sono presenti almeno una volta a settimana, mentre gli operatori dell'art. 17 rivelano questa frequenza nel 56,5% dei casi.

La presenza più sporadica riguarda gli operatori delle regioni del Sud e la componente maschile.

Tav. 6. Frequenza con cui gli operatori istituzionali hanno operato nel 2004 all'interno degli istituti penitenziari, in totale e per articolo di ammissione

TIPOLOGIA	ART. 78		ART. 17		TOTALE	
- occasionale, sporadico	71	8,3	1.592	38,5	1.663	33,6
- mensile	45	5,2	273	6,6	318	6,4
- quindicinale	45	5,2	130	3,1	175	3,5
- settimanale	466	54,2	1.395	33,7	1.861	37,6
- bisettimanale	135	15,7	349	8,4	484	9,8
- 3 o più volte alla settimana	97	11,3	400	9,6	453	9,1
TOTALE	859	100,0	4.139	100,0	4.954	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004

Tav. 7. Frequenza con cui gli operatori istituzionali hanno operato nel 2004 all'interno degli istituti penitenziari, in totale e per articolo di ammissione

TIPOLOGIA	ART. 17		AREE GEOGRAFICHE			S E S S O	
	V.A.	%	NORD	CENTRO	SUD	F.	M.
- sporadica, occas.	1.592	38,5	22,0	23,4	56,1	34,7	42,3
- mensile	273	6,6	12,6	6,7	2,0	6,7	6,5
- quindicinale	130	3,1	4,3	5,8	1,3	3,3	3,0
- settimanale	1.395	33,7	39,9	49,2	23,8	36,5	30,7
- bisettimanale	349	8,4	9,9	9,6	6,9	10,3	6,6
- 3 o più volte alla settimana	400	9,6	11,4	5,2	9,9	8,6	10,9
TOTALE	4.139	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004



Tav. 8. Frequenza con cui gli operatori istituzionali hanno operato nel 2004 all'interno degli istituti penitenziari, in totale e per articolo di ammissione

TIPOLOGIA	ART. 78		AREE GEOGRAFICHE			S E S S O	
	V.A.	%	NORD	CENTRO	SUD	F.	M.
- sporadica, occas.	71	8,3	7,7	2,5	11,1	7,3	9,2
- mensile	45	5,2	4,1	5,0	6,8	4,8	5,8
- quindicinale	45	5,2	4,6	3,3	6,8	5,6	4,7
- settimanale	466	54,2	58,5	58,3	47,4	53,4	55,6
- bisettimanale	135	15,7	13,5	21,7	16,3	16,4	14,7
- 3 o più volte alla settimana	97	11,3	11,6	9,2	11,7	12,4	10,0
TOTALE	859	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004

Il 67,1% degli operatori non istituzionali appartiene a specifiche organizzazioni, per lo più di volontariato. Le sigle relative ad enti pubblici e privati riscontrate sono oltre 500 e, considerando i casi ripetuti (es. Caritas) e le unità affiliate, sono ben 666 le entità rappresentate in un'ampia tipologia di forme giuridiche e organizzative, come si evince dalla Tav. 9, che segue.

Tav. 9. Tipologia degli Enti pubblici e privati rappresentati dagli operatori non istituzionali

TIPOLOGIA	TOTALE SIGLE	Con unità affiliate	IN TOTALE	
			V.A.	%
- organizzazioni di volontariato	188	67	259	38,9
- associazioni di promozione sociale	63	28	91	13,7
- associazioni culturali	19	2	21	3,1
- altre associazioni	35	13	48	7,2
- cooperative sociali	67	---	67	10,1
- enti ecclesiastici	35	31	66	9,9
- fondazioni	4	-	4	0,6
- ONG	2	-	2	0,3
- enti di formazione	11	8	19	2,8
- sindacati, patronati	8	10	18	2,7
- enti pubblici	60	-	60	9,0
- enti profit	15	-	15	2,2
TOTALE	507	159	666	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004

## 5. Le attività e i progetti degli operatori della Comunità esterna negli istituti penitenziari

Le attività svolte dai volontari e dagli operatori del terzo settore sono *molteplici, complementari e diversamente diffuse* (Tav. 10). Quelle maggiormente praticate da entrambi i gruppi di operatori sono quelle *culturali o di animazione socio-culturale* che coinvolgono molti detenuti e talvolta sono basate su specifiche manifestazioni più che su veri e propri progetti. Anche il prestito di libri e riviste e la gestione della biblioteca dell'istituto e la redazione di un giornale interno sono compiti praticati dai volontari e operatori della comunità - e talvolta gestiti insieme ai detenuti - e vanno nella direzione di favorire l'interiorizzazione di valori e di conoscenze e l'espressione di una partecipazione agli eventi in grado di promuovere sensibilizzazione e spirito critico nelle persone coinvolte. Sono le attività che, insieme a quelle ricreative e sportive elevano il clima relazionale del carcere rendendolo vivibile.

Seguono, ma più praticate dagli assistenti volontari, le attività che si basano su di un rapporto personalizzato in funzione *dell'ascolto attivo, del sostegno morale e psicologico* a beneficio di soggetti deprivati di una normale vita relazionale. E' evidente l'importanza di questo compito anche in quanto attività propedeutica a tutte le altre e specifica dell'apporto del volontariato.

Al terzo posto in ordine di diffusione vengono le *attività religiose*, sia quelle a spiritualità cristiana che di altre confessioni per la elevata presenza nelle carceri italiane di immigrati che chiedono di poter professare la propria fede religiosa da cui ricavare presumibilmente anche un conforto morale e un contatto culturale in un momento di difficoltà. Sono attività importanti non solo in termini identitari ma anche perché costituiscono una occasione di interiorizzazione o consolidamento di valori di senso per la propria vita.

Importanti sono al riguardo le diverse *attività formative e scolastiche*, le prime svolte quasi esclusivamente dagli operatori ammessi con l'art. 17 e che si basano su veri e propri corsi; più equilibrato il contributo dei due gruppi rispetto alle attività di tipo scolastico (recupero di competenze e titoli di studio).

Molto meno praticate sono le attività collegate con il *lavoro*, sia in carcere che all'esterno per dare alternative concrete alle scelte di vita delle persone ristrette, e non molto praticato è il sostegno delle *famiglie dei detenuti*.

Piuttosto diffusa è invece il sostegno *materiale* vero e proprio, soprattutto con l'assegnazione di indumenti ai soggetti privi di qualunque possibilità di rifornirsene o impossibilitati ad ottenerli attraverso l'assistenza pubblica. Quest'ultima appare sottodimensionata, anche a fronte della crescita delle povertà materiali nella società ha un riflesso dilatato nelle strutture penitenziarie, presumibilmente per la difficoltà a registrarla puntualmente. Non a caso nella rilevazione condotta negli anni precedenti emerge maggiormente.

Vi è poi una serie di attività minori, ma non per questo meno importanti e che andrebbero monitorate nel tempo perché rappresentano interventi di valore aggiunto nella gestione del carcere e nell'accrescere la consapevolezza del detenuto circa problemi, potenzialità e risorse aiutandolo in un percorso di acquisizione di informazioni, valori e opportunità per la sua vita, dai gruppi di discussione e di auto aiuto fino a sportelli e a campagne di tipo informativo. Vi sono anche le consulenze giuridiche, in supplenza alle carenze del servizio pubblico, mentre più importanti sono le *attività di segretariato sociale e di patronato* esercitate dagli operatori volontari in oltre un terzo degli istituti esaminati.

Si collocano qui anche gli interventi di *mediazione culturale* di cui beneficia la popolazione degli immigrati detenuti (circa un terzo del totale) e quegli interventi di *accoglienza-accompagnamento per licenze o uscite premio* - rilevati nel 2003 nel 50 per cento degli istituti - che segnano una continuità tra il "dentro" e il "fuori". In questa direzione vanno

anche quegli operatori non istituzionali che curano progetti/attività di reinserimento sociale dei detenuti, assumendo una *funzione di ponte con il territorio comunitario* che si concretizza sui fattori che promuovono l'inclusione sociale, ovvero lo stato di cittadinanza piena, attraverso l'istruzione, il lavoro e l'alloggio.

Tav. 10. Le attività svolte dagli operatori non istituzionali nelle strutture penitenziarie, per articolo di ammissione (% sul totale delle risposte)

TIPOLOGIA	ART. 17		ART. 78		TOTALE RISPOSTE (100= 5.594)	
	V.A.	%	V.A.	%		
Attività culturali*	856	<b>19,0</b>	97	8,9	953	17,0
Religione, sostegno spirituale, catechesi	796	<b>17,6</b>	112	10,3	908	16,2
Sostegno psicologico, morale alla persona, ascolto, colloqui	640	14,2	353	<b>32,6</b>	993	17,6
Attività ricreative	605	<b>13,4</b>	72	6,6	677	12,1
Formazione professionale	491	<b>10,9</b>	4	0,4	495	8,8
Istruzione, scuola	386	<b>8,6</b>	32	3,0	418	7,5
Attività sportive	250	<b>5,5</b>	16	1,5	266	4,8
Lavoro°	149	3,3	63	5,8	212	3,8
Rapporti con la famiglia^	96	2,1	16	1,5	112	2,0
Disbrigo pratiche, patronato tutela legale-giuridica	74	1,6	22	2,0	96	1,7
Sportello o servizio informativo (es. campagne di prevenzione, orientamento alle opportunità esterne)	31	0,7	5	0,5	36	0,6
Assistenza, sostegno materiale (vestiti, generi di prima necessità...)	22	0,5	165	<b>15,2</b>	177	3,3
Reinserimento sociale o accompagnamento verso altre strutture	20	0,4	95	<b>8,8</b>	115	2,1
Gestione di servizi (magazzino vestiario, cucina e vitto, biblioteca)	17	0,4	14	1,3	31	0,6
Servizio di mediazione culturale	16	0,4	0	0,0	16	0,3
Sostegno all'attività pedagogica dell'area trattamentale	12	0,3	2	0,2	14	0,2
Coordinamento gruppi di discussione o di auto aiuto	10	0,2	11	1,0	21	0,4
Altro	39	0,9	5	0,5	44	0,8
Totale v.a.	4510	100,0	1084	100,0	100,0	
NON INDICATO	700	13,5	187	19,2	14,4	
TOTALE SOGGETTI	5195	----	976	----	6.171	

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004

\* compresa la collaborazione alla gestione della biblioteca

° comprese le consulenze sulle problematiche relative

^ compresi alcuni interventi sulle madri detenute con figli

La rilevazione fa emergere anche una **ripartizione dei compiti tra i due gruppi di operatori** non istituzionali: i volontari dell'art. 78 sono maggiormente impegnati nel rapporto personalizzato e fiduciario con i detenuti, nel sostegno materiale e nel loro reinserimento sociale, anche attraverso l'accompagnamento durante i permessi premio. Gli operatori dell'art. 17 sono invece maggiormente artefici delle iniziative culturali, dell'assistenza spirituale e religiosa dei detenuti e si fanno carico in particolare delle attività sportivo-ricreative e della formazione professionale dei detenuti.

Per la prima volta si è potuto rilevare la **valutazione** delle équipes pedagogiche del carcere o dell'educatore responsabile **circa il grado di integrazione** dell'attività degli operatori non istituzionali con le iniziative trattamentali del carcere. Il risultato appare soddisfacente in ordine ad una sostanziale integrazione dell'attività degli operatori non professionali con quelli istituzionali (Tav. 11). Nel 44% dei casi è valutata di livello "alto". Solo nel 6,4% dei casi la valutazione è di livello basso, quindi insufficiente, mentre la maggioranza relativa (e assoluta sul numero di risposte) segnala un elevato grado di affiatamento operativo con le équipes stabili del carcere e senza una rilevante differenza tra gli ammessi con l'art. 17 o 78.

*Tav. 11. Valutazione del grado di integrazione dell'attività degli operatori non istituzionali con l'area educativa, in totale e per articolo di ammissione*

TIPOLOGIA	ART. 78		ART. 17		TOTALE	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
- Alto	457	46,8	2.445	43,9	2.902	44,4
- Medio	259	26,5	1.537	27,6	1.796	27,5
- Basso	64	6,6	357	6,4	421	6,4
- Non indicato	196	20,1	1.226	22,1	1.422	21,7
Totale	976	100,0	5.565	100,0	6.541	100,0

*Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004*

Al personale dell'area pedagogica del carcere è stata chiesta anche una **valutazione dei risultati** conseguiti da ogni singola attività e/o dei progetto realizzati dagli operatori non istituzionali (Tav. 12). Il riscontro è ancor più soddisfacente del precedente. Quasi un quarto delle attività ottiene una valutazione di eccellenza, 72 su 100 risultano aver dato esiti positivi o buoni e solo in pochi casi il giudizio appare insoddisfacente. La maggior parte delle risposte, oltre a valutare il conseguimento degli obiettivi, esplicita anche aspetti quali l'interesse, l'effettivo coinvolgimento e l'apprezzamento che tali attività o progetti hanno ottenuto dagli stessi detenuti.

*Tav. 12. Valutazione dei risultati dell'attività/progetto realizzata/o dagli operatori non istituzionali, in totale e per articolo di ammissione*

TIPOLOGIA	ART. 78		ART. 17		TOTALE SU ATTIVITA' VALUTATE	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
- ottimi, molto positivi	125	12,8	599	10,8	724	24,0
- buoni /positivi	343	35,1	1.825	32,8	2.168	72,0
- sufficienti	2	0,4	33	0,6	35	1,2
- insufficienti o non Valutabili	10	1,0	74	1,3	84	2,8
- non indicato	496	50,7	3.034	54,5	-----	-----
Totale	976	100,0	5.565	100,0	3.011	100,0

*Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, 2004*

*In conclusione*, il fenomeno della partecipazione dei volontari e della Comunità esterna alla vita del carcere appare sempre più diffusa e qualitativamente variegata. Pur rilevando nell'ultimo anno una leggera flessione nel numero assoluto dei cittadini impegnati nel sistema penitenziario – dato che può aver risentito anche degli impacci del nuovo modello di rilevazione sperimenta nel 2004 – si mantiene un fenomeno importante e fondato in modo preminente sull'impegno dei volontari che, insieme agli altri operatori esterni, permettono a molti detenuti di trovare nel carcere stimoli e occasioni di crescita personale e talvolta anche professionale con cui guardare con maggiore fiducia al futuro e uscire

definitivamente dal circuito della giustizia. Rimane ancora una volta da constatare che l'ulteriore potenziamento del valore aggiunto dell'apporto delle forze della società civile - in termini di opportunità e risultati - e la riduzione del suo contributo legato all'emergenza del "pianeta carcere" richiede un necessario sforzo per la decrescita della popolazione ristretta.