

CONFERENZA NAZIONALE VOLONTARIATO GIUSTIZIA



Con la collaborazione di FEO-FIVOL

“La strategia della paura non ferma i volontari” VI Rilevazione Nazionale sul Volontariato Penitenziario

A cura di Renato Frisanco¹

Premessa

Quanto più un fenomeno cresce ed evolve tanto più ha bisogno di essere monitorato nel tempo, con la possibilità di fare il punto della situazione, di descriverlo nei suoi aspetti quantitativi e nelle sue caratteristiche qualitative, nonché di guardare in prospettiva. Questo è quanto si è cercato di fare con la sesta rilevazione sulla presenza del volontariato nelle carceri e, per la prima volta, nell'area penale esterna dove operano le equipe territoriali afferenti all'UEPE.

La rilevazione è stata promossa dalla *Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia* e realizzata *in collaborazione con Feo-Fivol* e con l'impegno di due Direzioni del Ministero della Giustizia, la *Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento* e la *Direzione Generale della Esecuzione Penale Esterna*.

Il volontariato nel sistema della Giustizia

Il pianeta penitenziario e della giustizia in generale torna all'attualità della cronaca dopo la difficile gestione dell'indulto e manifesta in pieno i suoi molteplici problemi: sovraffollamento, fatiscenza delle strutture, scarsa presenza di operatori della rieducazione e del sociale, abnorme numero di detenuti in attesa di giudizio, cospicua presenza di tossicodipendenti e di immigrati extracomunitari; questi ultimi sono ormai la componente maggioritaria del carcere e per essi 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 e i progetti individualizzati di giustizia riparativa. A tali problemi si aggiungono l'allarme sociale nei confronti di alcuni reati, soprattutto se commessi da clandestini e immigrati in generale, e l'opinione dominante della “non certezza” della pena, in uno scenario di scarsa efficienza dell'apparato della Giustizia, lenta e macchinosa. Ad aggravare la situazione vi è il tema della “sicurezza”, in parte indotto dalla speculazione mediatica e politica, che determina la riduzione di alcune garanzie connesse con l'utilizzo delle misure alternative previste

¹ Ricercatore Feo-Fivol, Fondazione Europa Occupazione e Volontariato. L'elaborazione dei dati è di Marco Giovannini

dalla legge Gozzini. Il pendolo vira oggi decisamente verso politiche restrittive se non repressive rispetto alle potenzialità dell'impegno costituzionale della rieducazione dei detenuti. Il rischio è che in tal modo si vada a perdere anche quel lavoro di sperimentazione e di progettualità consolidata che il volontariato porta avanti da tempo. Tuttavia qualche passo avanti è comunque visibile. E' in via di attuazione la riforma di una sanità penitenziaria collegata ai presidi del territorio (anche a fronte delle molteplici patologie che si riscontrano tra i detenuti, in specie del disagio psichico e delle condotte suicidali e autolesionistiche), mentre il volontariato e le forze della società civile mantengono intatta la tensione ad operare con una molteplicità di progetti, più di quanto non facciano gli Enti locali, nonostante gli impegni assunti dalle Regioni che pure hanno siglato un protocollo di intesa con i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria.

In tale scenario quale è oggi il contributo del volontariato e delle altre forze organizzate della società civile, in generale?

E' noto che, soprattutto con l'impulso delle organizzazioni attive nel settore, 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 dei detenuti, a cui viene fornita l'opportunità di acquisire competenze e professionalità spendibili all'esterno, in grado di favorirne l'autoprogettualità a partire dal recupero delle proprie potenzialità.

Le precedenti rilevazioni segnalavano l'azione di un volontariato organizzato, sperimentatore di novità e capace di integrarsi con cooperative sociali ed associazioni di promozione sociale per mettere a regime attività strutturate e continuative. Indicavano inoltre una presenza del Terzo Settore nelle carceri sempre più segnata dalla *cultura del progetto* finalizzata al principio costituzionale del reinserimento sociale e non solo alla pura testimonianza e solidarietà umana.

Tuttavia, il riconoscimento ufficiale e protocollato dell'apporto del volontariato e della società civile non è ancora pienamente valorizzato nel "pianeta carcere" e nel sistema sanzionatorio, in generale. Recenti ricerche evidenziano la presenza di un'eterogeneità di situazioni di detenzione nel nostro Paese, anche all'interno di una stessa regione, in considerazione della diversa connessione delle strutture con il territorio - in relazione alla capacità di reciproca attrazione - della presenza o meno di trainanti équipes di area pedagogica in grado di valorizzare in pieno la risorsa aggiunta della società civile nonché del diverso orientamento delle direzioni carcerarie che possono privilegiare un'impronta autarchica o permeabile all'esterno, oppure aperta allo sviluppo di opportunità per i detenuti o permeata di custodialismo difensivo². Se il carcere ha bisogno dello stimolo costante della società civile e delle istituzioni locali per superare la sua logica *mortificatrice della persona*, l'area penale esterna ha bisogno di una legittimazione e di un investimento di più ampia portata perché è sul territorio e nella vita reale che si giocano le possibilità per molte persone di uscire dal circuito perverso della criminalità e di evitare così recidivanza. E' su questo terreno che il volontariato e il terzo settore in generale devono fornire oggi buona prova di sé, sia svolgendo una funzione di ponte tra carcere e territorio, sia gestendo, più di quanto non faccia ora, la rete dei supporti all'attuazione delle misure alternative e sostitutive della pena detentiva, evitando il più possibile il rafforzamento dell'identità deviante di quanti entrano nel sistema sanzionatorio.

² Cfr. ad esempio, *Pianeta Carcere e Comunità locale. Indagine conoscitiva in otto istituti penitenziari di Abruzzo e Molise* (Progetto la convivialità delle differenze), Roma, FIVOL, 2007

2. Metodologia della rilevazione

Il *focus* della rilevazione consiste nella individuazione dei volontari e degli operatori cosiddetti “non istituzionali” della comunità esterna sia all’interno degli istituti penitenziari che presso gli UEPE. Tale ricerca è stata fatta propria dalle due competenti Direzioni Generali del Ministero con cui sono stati condivisi gli strumenti di rilevazione; tali Direzioni hanno poi provveduto a trasmettere lo strumento cartaceo, un questionario di alcune domande, direttamente agli istituti carcerari e agli UEPE attraverso apposito atto amministrativo³.

La rilevazione del 2008 interrompe un periodo di stallo a seguito delle difficoltà intervenute negli ultimi due anni con l’introduzione negli istituti detentivi di uno strumento informatico di raccolta dati su ciascun volontario e altro operatore non istituzionale. Si è trattato di una sperimentazione che però non ha dato buoni frutti per la complessità dello strumento che richiedeva una progressiva applicazione a fronte delle scarse competenze e risorse disponibili all’interno delle strutture e dei servizi penitenziari per sostenere tale compito di registrazione sistematica durante tutto l’anno.

Il nuovo strumento cartaceo utilizzato per la sesta rilevazione ricalca quello già sperimentato nelle prime rilevazioni con qualche modifica tesa a distinguere e a valorizzare la presenza dei volontari rispetto a quella degli altri operatori non istituzionali, pur importanti e funzionali ad un carcere umanizzato. Pertanto il confronto nel testo a seguire sarà con la rilevazione realizzata nel 2005.

Si tratta di una rilevazione che è divenuta parte integrante della funzione conoscitiva pubblica rispetto alla presenza della comunità esterna nel settore della Giustizia e ciò significa che i cittadini solidali e attivi in esse sono considerati a tutti gli effetti una risorsa costitutiva della proposta trattamentale in funzione del reinserimento e del recupero delle persone sanzionate⁴.

L’*unità di analisi* della rilevazione è l’istituto a cui possono affluire i soggetti della comunità esterna. In particolare l’attenzione è posta sui volontari in senso stretto che vi accedono o in virtù dell’art. 78 che li qualifica come “assistenti volontari” o dell’art. 17 che garantisce l’accesso anche ad operatori singoli o di cooperative sociali o di altre organizzazioni pubbliche o private. Tali figure sono ammesse ad operare negli istituti penitenziari per un progetto o anche solo per una presenza sporadica come può essere la realizzazione di un evento a impatto trattamentale sui detenuti⁵. Questa rilevazione ha considerato i volontari o gli altri operatori della comunità esterna che hanno avuto accesso all’istituzione o hanno operato con gli UEPE per svolgere attività o progetti della **durata superiore alle due settimane nel mese di maggio 2008**, caratterizzandosi come *census month*. La rilevazione raccoglie in particolare dati specifici sui volontari, vale a dire le loro caratteristiche anagrafiche (età e genere), il rapporto con la struttura (durata dell’impegno.), l’appartenenza o meno ad una organizzazione, il tipo di attività svolta, l’operatività esclusiva o meno nelle sedi detentive o delle misure alternative, la distribuzione sul territorio nazionale. Inoltre rileva i progetti attuati nel 2007 e nel mese di maggio 2008 e le relative attività .

³ Cfr., Nota del Dipartimento n. 0127855 datata 07.04.2008 avente come oggetto: “Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia»

⁴ Va ricordato anche 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.

⁵ Va precisato che il presente monitoraggio non rileva la presenza e le realizzazioni delle organizzazioni di volontariato e nonprofit attive nel settore penale e minorile.

3. Il fenomeno rilevato

Complessivamente i volontari e gli operatori non istituzionali attivi nelle strutture detentive del nostro paese e collaborativi con gli UEPE nel mese di maggio 2008 ammontavano a **9.286 unità**.

Le strutture penitenziarie che hanno fornito i dati richiesti sono state quasi la totalità di quelle attualmente attive, 198 su 200⁶, mentre gli UEPE che hanno riposto sono stati 44 rispetto ai 59 esistenti in ragione del fatto che nel residua quota di casi (25,4%) non viene registrata la presenza di alcun volontario.

Agli operatori non istituzionali degli istituti detentivi sono stati aggiunti i 137 volontari che collaborano con i 44 UEPE di cui l'86,1% con l'articolo 78. Il 39,4% di essi svolge la propria attività anche in carcere.

Nel complesso pertanto **i volontari attivi con l'art. 17 e 78 nei 198 Istituti penitenziari e nei 44 UEPE ammontano a 6.487 unità**, pari al 70% di tutti gli operatori non istituzionali ivi riscontrati.

Nelle strutture penitenziarie la loro presenza è di 32 unità in media, mentre solo in 5 strutture su 198 (2,5%) i volontari non sono presenti. Essi si distinguono dagli altri perché alla spontanea scelta di operare nel settore uniscono l'assoluta gratuità delle loro prestazioni. Gratuità che veicola valori di senso e che rappresenta una testimonianza di solidarietà di valore aggiunto al loro intervento concreto di sostegno e di promozione delle persone sanzionate dalle istituzioni della Giustizia.

Tab. 1. Quadro regionale dei dati relativi alla presenze degli operatori non istituzionali per titolo di presenza negli istituti penitenziari e presso gli UEPE (Ufficio Esecuzione Penale Esterna)

REGIONI E AREE GEOGRAFICHE	ISTI- TUTI PENI- TENZ.	UEPE	TOTALE OPERA- TORI NON ISTITU- ZIONA- LI	VOLONTARI CON		ALTRI OPERATORI COMUNITA' ESTERNA - ART. 17		% VOLON- TARI SU TOTALE OPERA- TORI
				ART. 78	ART. 17	NON PROFIT MA REMUN.	DI ENTI PUB- BLICI	
NORD	66	10	4.567	676	2.516	738	637	69,9
CENTRO	44	13	2.808	234	1.620	430	524	66,0
SUD-ISOLE	88	21	1.911	507	932	129	343	75,3
ITALIA	198	44	9.286	1.417	5.068	1.297	1.504	69,8

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero Giustizia, 2008

⁶ Solo i questionari delle strutture penitenziarie di Piacenza e di Nicosia (EN) non sono pervenuti, nonostante i solleciti fatti. L'OPG di Castiglione delle Stiviere (MN) è a tutti gli effetti Azienda Sanitaria Ospedaliera e quindi qui non considerata. Essa si avvale di 2 soli operatori volontari afferenti alla Caritas locale.

Rispetto alla precedente rilevazione continua il *trend ascendente* del fenomeno (+10%)⁷ che conferma la capacità delle forze della società civile di elevare l'offerta trattamentale delle istituzioni del circuito penitenziario e della giustizia in generale.

Limitatamente ai volontari e agli operatori della Comunità esterna presenti nelle strutture detentive, essi si distribuiscono *in modo disomogeneo nelle diverse aree del Paese* dopo una tendenza ad un maggior equilibrio riscontrata negli anni precedenti. Anzi, si acuisce lo svantaggio della circoscrizione meridionale rispetto al Centro-Nord (Tab. 2). Infatti, nel Sud vi è il 45,2% degli istituti e il 20,6% degli operatori non istituzionali (era del 27,1% nella rilevazione 2005), mentre nel Centro al 21,8% delle strutture penitenziarie corrisponde il 30,4% di tali risorse umane. Al Nord gli operatori della società civile incrementano ancora la loro incidenza (ormai 1 volontario su due si riscontra in questa area del Paese) che è di gran lunga superiore a quella delle strutture, in ragione di una società civile più organizzata e di istituzioni locali maggiormente attive sulla scena penitenziaria.

Tab. 2. Operatori non istituzionali negli istituti penitenziari nella serie storica 2001-2008; trend nelle tre rilevazioni e distribuzione per area geografica

ANNO	OPERATORI NON ISTITUZIONALI NEGLI ISTITUTI	NUMERO INDICE	% NORD	% CENTRO	% SUD	TOTALE
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	47,4	33,2	19,4	100,0
2004	8.077	124,2	44,4	30,1	25,5	100,0
2005	8.343	128,3	43,9	29,0	27,1	100,0
2008	9.203	141,5	49,1	30,4	20,6	100,0
% istituti su totale			33,0	21,8	45,2	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero Giustizia, 2008

Il numero degli operatori non istituzionali nelle strutture detentive *aumenta pur in uno scenario che ha visto una diminuzione delle persone detenute per effetto dell'indulto*: a maggio 2008 gli istituti penitenziari avevano in media 309 persone ristrette per un ammontare complessivo di 52.839 unità (il 10,8% in più delle presenze registrate al 31.12.2007). Diverso era il dato di fine 2005 quando le persone ristrette erano poco meno di 60 mila unità (59.523). Crescono invece le persone in carico all'UEPE () e non a caso si comincia a rilevare anche la presenza degli operatori non istituzionali in tali ambiti di intervento.

La Tab. 3 dà conto 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 per coefficiente di presenza in rapporto ai detenuti il **Veneto** che precede in questa graduatoria, Lazio, Toscana e Lombardia. Esse rappresentano il 38% dei detenuti e il 56,1% di tutti gli operatori non istituzionali. Il rapporto meno favorevole tra detenuti e operatori non istituzionali, si registra invece nelle regioni **Campania** e Puglia.

Il rapporto numerico tra detenuti e operatori esterni - di quasi 6 a 1 - è il risultato della situazione più favorevole del Centro-Nord (4 detenuti per operatore non istituzionale) e di quella meno lusinghiera del Sud (11 detenuti ogni operatore esterno).

⁷ Se nell'ultima rilevazione le unità esaminate sono state 174, 28 in meno delle attuali esaminate, è altresì vero che questa indagine si riferisce ad un solo mese e non a tutto l'anno come le precedenti.

Tab. 3. Quadro regionale dei dati relativi della presenza degli operatori non istituzionali per titolo di presenza e rapporto con i detenuti

REGIONI E AREE GEOGRAFICHE	ISTI- TUTI PENI- TENZ.	TOTA- LE OPERA- TORI NON ISTITU- ZIONA- LI	VOLONTARI ENTRATI CON		ALTRI OPERATORI COMUNITA' ESTERNA		% VOLON- TARI SU TOTALE OPERA- TORI	DETENUTI AL 31.05.2008 per N° operat. totale medio non ist.		
			ART. 78	ART. 17	NON PROFIT MA REMUN.	DIENTI PUB- BLICI				
AOSTA	1	26	9	17	0	0	100,0	153	142	5.88
PIEMONTE	13	804	189	307	184	124	61,7	4.169	321	5.18
LIGURIA	7	237	51	138	3	45	79,7	1.371	196	5.78
LOMBARDIA	17	1.793	199	1.116	254	224	73,3	7.672	451	4.27
TRENTINO-ALTO ADIGE	3	64	6	27	22	9	57,9	289	96	4.51
FRIULI-V.GIULIA	5	74	20	46	0	8	89,2	744	149	10.05
VENETO	9	838	87	430	219	102	61,7	2.686	298	3.20
EMILIA-ROM.	11	679	63	435	56	125	73,3	3.361	306	4.94
MARCHE	7	167	30	60	36	41	53,9	883	126	5.28
UMBRIA	4	96	5	65	12	14	66,0	853	213	8.88
TOSCANA	19	1.067	58	677	137	195	68,9	4.324	228	4.05
LAZIO	14	1.464	127	818	245	274	64,5	5.455	390	3.72
ABRUZZO	7	95	32	25	6	32	60,0	1.402	200	14.75
MOLISE	3	41	4	26	9	2	73,2	371	124	9.04
CAMPANIA	16	259	138	87	3	31	86,9	5.868	367	22.65
BASILICATA	3	83	2	74	0	7	91,6	501	167	6.04
PUGLIA	12	182	74	75	3	30	81,9	3.248	271	17.84
CALABRIA	11	244	59	87	30	68	59,8	1.943	177	7.96
SICILIA	25	671	136	430	32	73	84,4	5.832	233	8.69
SARDEGNA	11	319	45	128	46	100	54,2	1.714	156	5.37
AREE GEOGRAFICHE										
NORD	66	4.515	624	2.516	738	637	69,5	20.445	309	4.52
CENTRO	44	2.794	220	1.620	430	524	65,9	11.515	262	4.12
SUD-ISOLE	88	1.894	490	932	129	343	75,1	20.879	237	11.02
ITALIA	198	9.203	1.334	5.068	1.297	1.504	69,6	52.839	264	5.68

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero Giustizia, 2008

Migliora la presenza dei volontari negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (53 in media per unità). Qui i volontari rappresentano l'83,5% degli operatori non istituzionali censiti e sono attivi soprattutto nell'OPG di Barcellona P.G. (ME), di Montelupo Fiorentino, mentre nella struttura di Aversa (CE) vi sono solo assistenti volontari (art. 78). Nel complesso vi è un volontario ogni 4 detenuti psichiatrici, valore numerico che è equivalente a quello più favorevole delle regioni centrali del Paese.

4. Tipologia e caratteristiche degli operatori non istituzionali

La quota più cospicua degli operatori (l'85,5%) è ammessa con applicazione dell'art. 17 che prevede la "partecipazione della comunità esterna" al trattamento rieducativo. Si tratta di 7.869 persone - in media 38 unità per istituto (4 in meno rispetto al precedente monitoraggio che però era annuale e su un numero più ridotto di unità esaminate) - e per lo più appartenenti al mondo della cooperazione sociale e dell'associazionismo di

promozione - presenti nelle strutture per realizzare attività o progetti della durata superiore alle due settimane.

I volontari autorizzati in base all'art. 78 sono in numero più ridotto (1.334) rispetto a quelli che entrano con l'art. 17 e rivelano una presenza media di 9 unità per struttura (erano 7 nel 2005); 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 orientato al sostegno morale e materiale dei detenuti. La loro presenza si registra nel 81,8% degli istituti.

Il numero più elevato di **volontari che beneficiano dell'art. 17** - il 79,2%, pari a 38 unità per struttura - si deve, oltre che ad una più agevole procedura di autorizzazione (richiesta su carta semplice)⁸ per l'ingresso in carcere, alla presenza di associazioni di promozione sociale di diffusione nazionale che talvolta promuovono e realizzano nelle strutture detentive attività strutturate, veri e propri progetti concordati con la direzione del carcere e sostenuti da finanziamenti pubblici (UE, Regione, Comune..).

La variabile di genere degli operatori non istituzionali segnala altresì una **prevalenza della componente femminile**, pari al 55,2% (che sale al 56,3% tra i volontari), con un *trend* crescente dato che nel 2005 costituivano il 51,4% del totale.

Le forze di genere femminile sono presenti anche in modo più equilibrato di quelle maschili in tutte e tre le aree del Paese. In particolare le volontarie (art. 78) sono attive in percentuale superiore ai maschi nelle regioni meridionali.

Tab. 4. Numero medio di volontari per struttura nelle aree del Paese e distribuzione % di genere in base all'articolo di ammissione nel 2008

AREE GEOGR.	N° MEDIO X STRUT- TURA	ART. 78				ART. 17			
		Fem- mine	Maschi	TOTALI		Fem- mine	Maschi	TOTALI	
				v.a.	%			v.a.	%
NORD	47.6	43,3	52,1	624	46,8	47,8	51,9	2.516	49,6
CENTRO	41.8	16,7	16,2	220	16,5	33,0	30,7	1.620	32,0
SUD	16.1	40,0	31,7	490	36,7	19,1	17,4	931	18,4
ITALIA %		100,0	100,0		100,0	100,0	100,0		100,0
ITALIA v.a.	32.3	810	524	1.334		2.809	2.258	5.067	
N° medio Struttura		5.3	4.1	9.4		20.4	17.8	38.2	
I.P. in cui sono presenti in %		81,8	81,8	81,8		87,9	90,9	90,9	

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2008

Circa la distribuzione per età dei volontari si nota una ripartizione favorevole alla classe anagrafica matura dato che la maggioranza relativa dei volontari (38 su 100) si concentra tra i 46 e i 65 anni. Vi sono comunque alcune differenze interne all'universo considerato. Gli assistenti volontari sono in generale di età più matura, ma soprattutto al Nord - dove le loro organizzazioni hanno una storia mediamente più lunga - e di età più giovane nelle regioni Sud-insulari, mentre nel Centro i valori percentuali sono moderatamente meglio distribuiti tra le diverse età.

⁸ 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 giudiziari o..) richiesti precedentemente.

Tab. 5. Distribuzione dei volontari per classi di età in totale, per area geografica (% di riga su 1.321 volontari art. 78 e 4.975 volontari art. 17)

AREE GEOGR.	CLASSE DI ETA' VOLONTARI ART. 78				CLASSI DI ETA' VOLONTARI ART. 17			
	meno di 30 anni	30-45	46-65	oltre 65	meno di 30 anni	30-45	46-65	oltre 65
NORD	1,8	13,5	45,4	39,3	13,6	36,0	37,9	12,5
CENTRO	4,5	13,6	49,1	32,7	18,0	39,3	34,0	8,7
SUD	8,6	25,9	46,2	19,2	17,2	41,5	35,4	5,9
ITALIA	4,7	18,0	46,3	31,0	15,6	38,0	36,2	10,2
ITALIA v.a.	62	238	612	409	778	1.889	1.802	506

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2008

Un altro aspetto esaminato si riferisce all'**anzianità di servizio** dei volontari presenti e attivi nelle strutture. Dalla Tab. 6 si rileva che la maggioranza degli assistenti volontari opera da oltre 5 anni con una presenza rilevata in sei penitenziari su dieci, mentre tale anzianità riguarda il 29,6% dei volontari che entrano in carcere con permessi limitati a singoli progetti per quanto reiterati nel tempo. Solo il 17,7% dei volontari è attivo da meno di 1 anno o è alla prima esperienza di impegno nelle strutture e appartiene in gran parte (91,8%) al gruppo dei volontari art. 17.

Tab. 6. Distribuzione dei volontari per anzianità di impegno nelle strutture detentive in totale e per specifico articolo di ingresso in carcere e incidenza % nelle strutture

VOLONTARI ATTIVI DA:	CLASSE DI ETA' VOLONTARI ART. 78		% STRUT- TURE IN CUI SONO PRESENTI	CLASSI DI ETA' VOLONTARI ART. 17		% STRUT- TURE IN CUI SONO PRESENTI
	N°	%		N°	%	
- meno di 1 anno	91	6,8	19,2	1.022	20,4	53,5
- da 1 a 2 anni	148	11,1	28,8	1.165	23,3	55,5
- da 3 a 5 anni	331	24,8	43,9	1.332	26,7	60,6
- da oltre 5 anni	764	57,3	60,6	1.477	29,6	42,9
Totale	1.334	100,0	81,3	4.996	100,0	84,3
svolgono servizio anche presso l'UEPE	66	4,9	12,6	-----	-----	-----
non appartengono ad organizzazioni	431	32,3	42,9	1.177	23,6	57,1

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2008

5. Le attività e i progetti degli operatori della Comunità esterna negli istituti penitenziari e nell'area penale esterna

Le attività svolte dai volontari e dagli altri operatori esterni sono *molteplici e complementari* in considerazione del diverso titolo con cui operano nelle strutture detentive (Tabb. 7-8). Quella maggiormente praticata è l'attività che si basa su di un rapporto personalizzato in funzione *dell'ascolto attivo, del sostegno morale e psicologico attraverso "colloqui di sostegno"* a beneficio di soggetti deprivati di una normale vita relazionale. Tale compito è segnalato come prioritario dai volontari di 42 strutture su 100, ed è prerogativa maggiore degli assistenti volontari che da sempre operano nel carcere allo scopo di umanizzarne la vita interna. Tale intervento è oggi sempre più finalizzato ad impostare percorsi di sensibilizzazione verso obiettivi di recupero. In un carcere dove si promuove una specifica progettualità socio-culturale e professionale è evidente l'importanza di questa funzione in quanto attività propedeutica a tutte le altre, oltre che specifica dell'apporto del volontario.

Alquanto diffuso e di pertinenza dei volontari è anche 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. Si tratta di un'attività che appare particolarmente cresciuta rispetto al 2005, anno in cui è stata rilevata nel 37% delle strutture detentive. Oltre che per la crescita delle povertà materiali nella società con un riflesso dilatato nelle strutture penitenziarie ciò si deve presumibilmente anche alla più puntuale registrazione dell'intervento con questa rilevazione.

Al terzo posto in ordine di diffusione sono citate le *attività religiose*, sia quelle a spiritualità cristiana che di altre confessioni per l'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. Si tratta di attività importanti non solo in termini identitari, ma anche perché costituiscono un'occasione di interiorizzazione o consolidamento di valori di senso per la propria vita.

Nella maggioranza degli istituti è attivo anche un impegno dei volontari per interventi di *accoglienza-accompagnamento per licenze o uscite premio* 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. Anche il lavoro sulle *famiglie* nel duplice compito di sostenerle e di mantenere vivi i legami con il membro detenuto, se non proprio di recuperare le relazioni compromesse, vanno nella direzione di promuovere il rientro nella cellula primaria della vita di una persona. Si può notare al riguardo una crescita di interventi di accompagnamento nel processo di reinserimento sociale rispetto alle precedenti rilevazioni. Sullo stesso livello di frequenza sono citate le attività di tipo *ricreativo e sportivo culturale promosse e sostenute dai volontari e da altri operatori istituzionali*.

Vi sono poi quelle di *animazione socio-culturale*, spesso centrate sul teatro, che coinvolgono molti detenuti e realizzate dagli operatori non volontari. Esse sono basate sia su veri e propri progetti di durata medio-lunga che su specifiche manifestazioni o eventi. Anche il prestito di libri e riviste e la gestione della biblioteca dell'istituto sono compiti praticati dai volontari e operatori della comunità - e talvolta gestiti insieme ai detenuti - allo scopo di favorire l'interiorizzazione di valori e di conoscenze così come la redazione di un giornale

interno facilita 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. Importanti sono al riguardo le diverse *attività formative e scolastiche* svolte, soprattutto le prime, quasi esclusivamente dagli operatori esterni non volontari; esse si basano su veri e propri corsi e sul recupero di competenze e di 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. 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'obiettivo di 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, come sportelli e campagne di tipo informativo, il prestito di libri e riviste se non anche la redazione di un giornalino interno, le consulenze giuridiche, fino alla mediazione linguistico-culturale, peraltro ancora piuttosto deficitaria in termini di offerta rispetto alla crescita della popolazione immigrata nelle carceri.

Tab. 7. Le attività svolte dai volontari e dagli altri operatori non istituzionali nelle strutture penitenziarie e quella prioritaria per i volontari

TIPOLOGIA	VOLONTARI		OPERATORI NON VOLONTARI		ATTI-VITA' PRIORITARIA
	v.a.	%	v.a.	%	
- colloqui di sostegno	163	84,5	31	25,0	41,7
- rifornimento indumenti e generi di prima necessità	158	81,9	4	3,2	17,2
- attività religiose	149	77,2	18	14,5	11,1
- accoglienza o accompagnamento per licenza o uscite premio	108	56,0	9	7,3	2,5
- sostegno alle famiglie dei detenuti o al recupero delle relazioni familiari	90	46,6	20	16,1	0,0
- attività ricreative e sportive	87	45,1	38	30,6	5,5
- attività teatrali e culturali	81	42,0	56	45,2	4,0
- attività di patronato	78	40,4	22	17,7	1,0
- progetti/attività di inserimento	78	40,4	47	37,9	1,0
- attività scolastiche	73	37,8	82	66,1	6,5
- corsi di formazione e laboratori	58	30,1	86	69,4	4,0
- prestito libri e riviste	53	27,5	19	15,3	1,0
- redazione giornale	46	23,8	13	10,5	1,0
- orientamento professionale, reperimento occupazione, accompagnamento al lavoro	43	22,3	58	46,8	0,5
- mediazione culturale	40	20,7	33	26,6	0,5
- consulenza legale	39	20,2	19	15,3	1,0
- altro	12	6,2	4	3,2	1,5
<i>totale %</i>		<i>702,7</i>		<i>450,7</i>	<i>100,0</i>
<i>totale v.a.</i>	<i>193</i>	<i>----</i>	<i>124</i>	<i>----</i>	<i>192</i>

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2008

La ricerca ha rilevato anche le attività realizzate dai volontari collegati all'UEPE (Tab. 8). E' evidente la diversa attribuzione di compiti rispetto a chi opera in carcere per le specifiche finalità dell'area penale esterna. Per i volontari di questo ambito di intervento

vi è un maggior orientamento ad offrire ai sanzionati opportunità di reinserimento e attività di accompagnamento e supporto diretto, progetti di giustizia riparativa, ricerca del lavoro, ripristino della vita familiare, ricerca di ulteriori risorse sul territorio e di connessioni virtuose con altri soggetti sensibili alla causa dell'inclusione sociale dei soggetti penalizzati. Rispetto ai volontari penitenziari essi sono anche più attivi nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica su questa tematica nonché alla promozione di eventi culturali attinenti sempre ad una funzione informativa e di approfondimento sui temi del recupero del deviante, della mediazione penale, della giustizia riparativa. Piuttosto esigua è invece l'attività di mediazione penale così come dell'ospitalità in apposite residenze.

Tab. 8. Le attività svolte dagli operatori non istituzionali in collaborazione con l'UEPE - Ufficio Esecuzione Penale Esterna

TIPOLOGIA	VOLONTARI		ATTI-VITA' PRIORITARIA
	v.a.	%	
- progetti/attività di reinserimento	14	31,8	14,3
- colloqui di sostegno	12	27,3	23,7
- attività di patronato o accompagnamento per pratiche	13	29,5	9,5
- collegamento con associazioni del territorio per la realizzazione e il supporto a progetti individuali di socializzazione ed uso del tempo libero	12	27,3	4,8
- sostegno alle famiglie dei detenuti o al recupero delle relazioni familiari	11	25,0	0,0
- agguerrimento risorse del territorio	9	20,5	4,8
- sostegno alla ricerca e al mantenimento di un alloggio	9	20,5	4,8
- proposta di progetti per la formazione dei volontari e/o per interventi nel settore	9	20,5	0,0
- supporto ai servizi di sportello informativo presso gli UEPE	8	18,2	14,3
- orientamento professionale, reperimento occupazione, accompagnamento al lavoro	8	18,2	0,0
- rifornimento indumenti e generi di prima necessità	7	15,9	9,5
- inserimento in attività non retribuite per progetti individualizzati di giustizia riparativa	7	15,9	0,0
- realizzazione, anche in collaborazione con altri, di convegni, pubblicazioni, conferenze stampa	6	13,6	0,0
- sensibilizzazione dell'opinione pubblica	6	13,6	0,0
- consulenza giuridica per le pratiche legali	6	13,6	0,0
- realizzazione, anche in collaborazione con altri, di convegni, pubblicazioni, conferenze stampa	6	13,6	0,0
- ospitalità in apposite residenze	5	11,4	4,8
- contatti con le scuole per progetti di educazione alla legalità	4	9,1	9,5
- attività ricreative e sportive	2	4,5	0,0
- mediazione culturale	1	2,3	0,0
- altro	4	9,1	0,0
<i>totale v.a.</i>	<i>153</i>	<i>----</i>	<i>178</i>
<i>totale %</i>	<i>100,0</i>	<i>347,8</i>	<i>100,0</i>

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2008

L'impegno esclusivo o parziale dei volontari nell'ambito di **progetti** realizzati in carcere è cospicuo (Tab. 9).

Nel 69,5% delle strutture detentive sono stati realizzati nel corso del mese di maggio o erano in corso dei progetti della durata superiore alle due settimane che hanno visto i volontari promotori ed esecutori. Si tratta di 581 progetti diversi pari a 4 in media per struttura. Nel corso del 2007 i progetti erano stati invece 775, vale a dire 5.9 per struttura. Le attività oggetto di tali progetti sono soprattutto quelle culturali - secondo un approccio di animazione di tipo socio-educativo o socio-culturale - di recupero scolastico e di acquisizione di competenze professionali. Esse vengono realizzate in poco meno della metà delle strutture con un numero complessivo di detenuti tra le duemila e le tremila unità. Non meno importanti quantitativamente sono i progetti di animazione spirituale-religiosa e a seguire le attività di tipo ludico-ricreativo e sportivo. I progetti di inserimento lavorativo così come di quello sociale riguardano invece una minoranza di strutture - poco meno di un quinto - e coinvolgono cifre relativamente ridotte di detenuti.

Tab. 9. I progetti realizzati o in corso di realizzazione nel mese di maggio 2008 e relativo numero medio di beneficiari (in % su 138 strutture detentive)

TIPOLOGIA	% di strutture coinvolte	N° medio di detenuti beneficiari
- attività culturale	49,5	35
- formazione professionale	46,5	25
- attività formativa (alfabetizzazione, recupero scolastico)	46,0	32
- inserimento lavorativo	19,7	17
- inserimento sociale	19,7	13
- attività religiosa	52,5	33
- attività di tipo ricreativo o sportivo	21,7	50
- altre	2,5	42
<i>Totale</i>	<i>258,1</i>	<i>---</i>

Nonostante lo sforzo della società civile di impegnarsi rispetto all'inserimento lavorativo dei detenuti fin dalla loro esperienza carceraria, il **lavoro nell'ambito detentivo** riguarda non più del 18,8% dei detenuti, con differenze non molto marcate tra le aree geografiche salvo constatare una migliore offerta di lavoro nelle regioni del Centro. Nell'87,5% dei casi si tratta di posizioni lavorative interne al carcere, per le esigenze dello stesso, e costituiscono per lo più opportunità non stabili ma distribuite tra tutti i detenuti a turnazione. Il 5,3% dei detenuti lavora invece all'esterno (ad eccezione di casi che con l'art. 21 sono occupati all'interno del carcere) e tale opportunità decresce significativamente da Nord a Sud, così come la possibilità di lavorare in carcere alle dipendenze di aziende esterne.

Tab. 10. I detenuti che lavorano al 31.05.2008 in totale e confronto tra le aree geografiche del Paese

TIPOLOGIA	% strutture				N° di casi				N° medio casi			
	Nord	Centro	Sud	Italia	Nord	Centro	Sud	Italia	Nord	Centro	Sud	Italia
- all'esterno del carcere (art. 21)	75,8	61,4	46,6	59,6	294	138	162	594	6	5	4	5
- all'interno del carcere, alle dipendenze dell'A.P.	93,9	93,2	92,0	92,9	3.433	2.626	3.651	9.710	55	64	45	53
- all'interno del carcere, alle dipendenze di aziende esterne	34,8	27,3	12,5	23,2	528	189	101	818	23	16	9	18
- in totale	97,0	97,7	96,6	96,7	4.255	2.953	3.914	11.091	66	69	46	58
totali v.a. detenuti che lavorano su totale	66	44	88	198	20,7	25,6	18,7	18,8				

Infine il volontariato interagisce con un'area trattamentale del carcere la cui **figura centrale è l'educatore**. Quanto è presente tale operatore nelle diverse aree del Paese? La rilevazione attesta la presenza di 1 educatore ogni 108 detenuti presenti al 31.5.2008. La situazione più favorevole è quella del Sud dove tale rapporto è di 1/91 a fronte di 1/143 del Nord. Al di là del sottodimensionamento oggettivo della figura dell'educatore professionale vi sono ancora delle strutture che ne sono sprovviste e altre dove tale risorsa professionale opera solo part time in quanto impegnata in più di 1 struttura.

Tab. 11. Presenza degli educatori negli istituti penitenziari italiani in totale e per area geografica al 31.05.2008

TIPOLOGIA	N°	N° medio	% IP in cui sono presenti	Detenuti per operatore
- Nord	143	2.20	98,5	143
- Centro	116	3.05	86,4	99
- Sud	229	2.73	95,4	91
- Italia	488	2.61	94,4	108

In conclusione, il fenomeno della partecipazione dei volontari e della comunità esterna alla vita del carcere e al supporto dell'attività degli UEPE appare diffusa e qualitativamente variegata. Anche nel 2008 si rivela una leggera crescita nel numero assoluto dei cittadini impegnati nelle istituzioni penali della Giustizia, fenomeno importante e fondato in modo preminente sull'impegno gratuito dei volontari. Questi, insieme agli altri operatori esterni, permettono a molte persone sanzionate di trovare stimoli e occasioni di crescita personale e talvolta anche professionale con cui guardare più serenamente al futuro, sia per uscire definitivamente dal circuito della giustizia che per riprogettare la propria vita in termini legali, positivi e autorealizzativi in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Perché questo impegno si affermi nella generalità delle situazioni del nostro Paese deve prevalere una "cultura" penitenziaria che ponga al centro dell'attenzione la "persona" nello spirito della "gratuità del doveroso", prima ancora che della "doverosità del gratuito". Rimane la constatazione che l'ulteriore valore aggiunto dell'apporto del volontariato e della Comunità esterna possa esplicitare tutto il suo potenziale a condizione che il "pianeta carcere" non viva nell'emergenza quotidiana del sovraffollamento. Ciò sarà possibile se si afferma una politica sanzionatoria che, avvalendosi di differenziati strumenti, consideri il carcere come una delle possibili misure da adottare per i cittadini che delinquono o una soluzione transitoria nel percorso verso la legalità. In questa direzione intende andare anche il volontariato che si riconosce nella Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia.