



CONFERENZA NAZIONALE VOLONTARIATO GIUSTIZIA

DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

“Pianeta carcere e comunità locali: verso una progettualità integrata?”

Quinta rilevazione nazionale sul volontariato penitenziario

a cura di Renato Frisanco¹ - Fondazione Italiana per il Volontariato

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 qualitativi e di osservarlo in prospettiva. Ed è quanto si è cercato di fare con la quinta 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

Il pianeta penitenziario è alle prese con i molteplici problemi, alcuni dei quali ormai cronici: sovraffollamento, fatiscenza delle strutture, scarsa presenza di operatori della rieducazione e del sociale, abnorme numero di detenuti in attesa di giudizio, cospicua presenza 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 suicidali e i fatti di autolesionismo sono all'ordine del giorno.

Il contesto appare ulteriormente complicato dalla resistenza protratta negli ultimi anni da parte delle forze politiche all'assunzione di ipotesi di indulto e di amnistia a fronte di una domanda di sicurezza e vivibilità sociale basata su politiche repressive piuttosto che rieducative in contraddizione con l'art. 27 della Costituzione.

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

E' noto che, soprattutto con l'impulso dato dalla Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia - espressione di tutte le organizzazioni attive nel settore e oggi attiva con le Conferenze Regionali - 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

¹ Hanno collaborato all'elaborazione dei dati Marco Giovannini e Daniele Pirrotta

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, alla rieducazione attiva e non solo alla pura testimonianza e di 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. E ciò dipende anche dalla capacità del carcere di cambiare al suo interno con il superamento di una concezione meramente retributiva o affittiva e in virtù della presenza di trainanti équipes di area pedagogica, in grado di valorizzare in pieno la risorsa aggiunta della società civile. Cresce anche la consapevolezza che *il carcere da solo non è in grado di umanizzarsi e di superare la logica mortificatrice della persona che lo caratterizza* e ha bisogno dello stimolo costante della società civile e delle istituzioni locali attraverso un sistematico impegno sia all'interno delle istituzioni detentive che nel collegamento con la realtà esterna.

2. Metodologia della rilevazione

La rilevazione è stata condotta sugli operatori non istituzionali attivi negli istituti penitenziari italiani e direttamente garantita nel 2004 dalla *Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento* attraverso appositi atti amministrativi² 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 e altro operatore non istituzionale 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 detentive³.

La quinta rilevazione con tale strumento di registrazione rappresenta per tutta la serie di dati previsti l'87% degli istituti.

Si tratta di una rilevazione che è divenuta quindi parte integrante della funzione conoscitiva pubblica rispetto alla presenza della comunità esterna nelle istituzioni detentive e ciò significa che i cittadini solidali e attivi in esse sono considerati a tutti gli effetti una risorsa costitutiva della proposta trattamentale in senso umanizzante e in funzione del reinserimento dei detenuti⁴.

L'unità di analisi della rilevazione è la persona, singola o appartenente ad una organizzazione nonprofit o pubblica, autorizzata a realizzare 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

² 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."

³ 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.

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.

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 detenuti⁵.

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 quanti erano i progetti a cui ha preso parte e il titolo, oneroso o gratuito, con cui ha partecipato.

Con il nuovo strumento si sono reperite alcune informazioni sui progetti e alcune valutazioni come il grado di integrazione con l'area educativa e i risultati conseguiti con l'attività.

Lo strumento applicato non è ancora a regime e risente di alcuni problemi di applicabilità che richiedono alcuni interventi per ottimizzarlo. Inoltre non tutte le strutture lo applicano con eguale cura e competenza per cui non è qui possibile dare conto di tutte le informazioni emerse né di approfondirle nella loro esaustività interpretativa tramite appositi incroci.

Se il 2004 è stato l'anno "zero" di un processo di acquisizione sistematica dei dati occorre ancora qualche anno perché si generalizzi e stabilizzi fino a diventare *cultura di rendicontazione* di ogni singolo istituto. E' evidente che la possibilità di disporre in un futuro prossimo di 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 174 istituti da cui ci sono pervenuti i dati in tempo utile a realizzare il presente rapporto.

3. Il fenomeno rilevato

Complessivamente i volontari e gli operatori di terzo settore attivi nelle strutture detentive del nostro paese nel 2005 ammontano a oltre **8.300 unità** e sono presenti in quasi tutte le strutture (98%)⁶. Rispetto alle rilevazioni precedenti continua il *trend ascendente* (+28,3 rispetto al 2001) del fenomeno che conferma la capacità delle forze della società civile di elevare l'offerta trattamentale delle istituzioni del circuito penitenziario e della giustizia in generale.

Anche per il 2005 non è stato possibile disporre dei dati di tutti gli istituti. Le strutture che non hanno fornito i dati sono stati in numero inferiore a quelli dello scorso anno e, ad esse, è stato attribuito il dato delle presenze rilevato nell'anno precedente.

Il numero degli operatori non istituzionali *aumenta in uno scenario che risente del corrispettivo aumento delle persone detenute nelle strutture*: a fine 2005 gli istituti penitenziari avevano in media 298 persone ristrette per un ammontare complessivo di 59.523 unità. L'incremento si può apprezzare meglio rispetto alla rilevazione 2003 quando i detenuti erano nel complesso 54.659 pari ad un numero medio per struttura di 273.

⁵Va 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.

⁶ Solo 4 risultano infatti gli istituti penitenziari privi di alcuna presenza di operatori non istituzionali nel 2005.

I volontari e gli operatori della Comunità esterna tendono a distribuirsi *in modo più omogeneo nelle diverse aree del Paese rispetto agli anni precedenti*. Si riduce ancora lo storico svantaggio della circoscrizione meridionale rispetto al Centro-Nord. Infatti, a fronte del 45,5% degli istituti, il Sud aggrega il 30,1% degli operatori non istituzionali - aliquota che era del 25,5% nella rilevazione precedente - mentre al 21,5% delle strutture penitenziarie del Centro corrisponde il 26% di tali risorse umane. Al Nord gli operatori della società civile incidono in misura superiore a quello delle strutture in ragione di una società civile più organizzata e di istituzioni locali maggiormente attive sulla scena penitenziaria.

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	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	26,0	30,1	100,0
% istituti su totale			34,0	21,5	45,5	100,0

La Tav. 2 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 in positivo la Toscana per numero assoluto e per coefficiente di presenza in rapporto ai detenuti e precede in questa graduatoria, il Veneto e alla pari, Friuli V.G., Emilia Romagna e Basilicata, mentre, al contrario, il rapporto meno favorevole tra detenuti e operatori non istituzionali si registra nelle regioni del Molise e della Campania.

Le regioni centrali del Paese rivelano pertanto il numero medio più elevato di operatori non istituzionali per struttura (50 rispetto ai 28 del Sud e ai 42 complessivi)

Anche il **rapporto numerico tra detenuti e operatori esterni è di 7 a 1** evidenzia la situazione più favorevole del Centro (5 detenuti per operatore non istituzionale) e quella meno lusinghiera 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.	ISTITUTI PENITENZ.	OPERATORI ENTRATI CON		TOTALE OPERATORI 2005	% OPERATORI SU TOTALE	TOTALE OPERATORI 2004	DETENUTI		
		ART. 17	ART. 78				Totale	N° medio	per operat. non ist.
AOSTA	1	48	7	55	0,7	42	280	280	5.1
PIEMONTE	13	388	199	587	7,0	392	4.727	364	8.1
LIGURIA	7	170	53	223	2,7	161	1.460	209	6.5
LOMBARDIA	18	820	194	1014	12,2	1.008	8.653	481	8.5
TR-A.ADIGE	3	65	10	75	0,9	80	422	141	5.6
FRIULI-V.G.	5	166	21	187	2,2	62	830	166	4.4
VENETO	9	574	76	650	7,8	542	2.733	304	4.2
EMILIA-ROM.	12	794	81	875	10,5	488	3.852	321	4.4
MARCHE	7	124	36	160	1,9	126	951	136	5.9
UMBRIA	4	146	17	163	2,0	84	1.023	256	6.3
TOSCANA	18	1.242	67	1309	15,7	1.294	4.051	225	3.1
LAZIO	14	463	70	533	6,4	841	5.895	421	11.1
ABRUZZO	8	120	23	143	1,7	168	1.893	237	13.2
MOLISE	3	11	1	12	0,1	11	411	137	34.3
CAMPANIA	16	165	118	283	3,4	157	7.310	457	25.8
BASILICATA	3	99	2	101	1,2	223	446	149	4.4
PUGLIA	11	216	70	286	3,4	349	3.838	349	13.4
CALABRIA	10	170	67	237	2,8	260	2.347	235	9.9
SICILIA	26	881	105	986	11,8	1.000	6.412	247	6.5
SARDEGNA	12	402	62	464	5,6	504	1.989	166	4.3
NORD	68	3.025	641	3.666	43,9	2.775	22.957	338	6.3
CENTRO	43	1.975	190	2.165	26,0	2.468	11.920	277	5.5
SUD-IOLE	89	2.064	448	2.512	30,1	2.549	24.646	277	9.8
ITALIA	200	7.064	1.279	8.343	100,0	7.792	59.523	298	7.1

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero Giustizia, 2005

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 circa - lo sono molto meno nei restanti quattro OPG (1 volontario per 24 internati) aggravando la condizione di totale esclusione dei detenuti psichiatrici.

4. Gli operatori non istituzionali

La quota più cospicua degli operatori (85 su 100) è ammessa con applicazione dell'art. 17 che prevede la *"partecipazione della comunità esterna"* al trattamento rieducativo, con un incremento del 4% rispetto alla precedente rilevazione. Si tratta di 7.064 persone, presenti nel 94,3% delle strutture, con una media di 38 unità per istituto (6 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 14% 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 (1.279 pari al 15,3% 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 86,5% 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)⁷ per l'ingresso in carcere, alla presenza di associazioni di promozione sociale a carattere 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 65% - sono presenti gli operatori di entrambi gli status giuridici di ammissione.

La variabile di genere degli operatori non istituzionali segnala altresì una leggera prevalenza della **componente femminile (51,4%)**, presente anche in modo più equilibrato di quella maschile in tutte e tre le aree del Paese. In particolare le volontarie (art. 78) sono attive in percentuale superiore ai maschi nelle regioni meridionali, mentre il contrario si verifica nelle regioni del Nord.

Tav. 3. Numero medio di operatori non istituzionali per struttura nelle aree del Paese e distribuzione % di genere in base all'articolo di ammissione nel 2005*

AREE GEOGR.	N° MEDIO X STRUT-TURA	ART. 17				ART. 78			
		Fem-mine	Maschi	TOTALI		Fem-mine	Maschi	TOTALI	
				v.a.	%			v.a.	%
NORD	53,9	44,7	47,8	2.858	46,2	46,9	60,6	623	52,5
CENTRO	50,3	25,3	24,8	1.551	25,1	12,6	8,0	127	10,7
SUD	28,2	30,0	27,4	1.780	28,8	40,5	31,4	436	36,8
ITALIA	41,7	100,0	100,0	6.189	100,0	100,0	100,0	1.186	100,0
N° medio Struttura		20,5	19,5	37,7		5,7	4,3	8,5	
I.P in cui sono presenti in %		89,1	88,5	94,0		70,1	64,4	86,5	

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2005

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

La rilevazione 2005 aggiunge alcuni nuovi dati sulla presenza degli operatori non istituzionali, pur se riguardano 174 delle 200 strutture considerate.

Gli operatori censiti in tali strutture sono 7.091. Di essi l'83,7% è entrato in virtù dell'art. 17 e il rimanente 16,3% rappresenta gli "assistenti volontari".

Si è potuto rilevare anche il dato relativo alla **presenza plurima** dello stesso operatore in quanto attivo in più istituti: riguarda il 3% di essi.

Circa la distribuzione per **classi di età** si nota una ripartizione favorevole alla classe di età matura (46-65 anni), ma con delle differenze interne all'universo considerato. I maschi sono mediamente più giovani delle donne, mentre i volontari dell'art. 78 sono di età più anziana: il 75,5% di essi ha più di 45 anni a fronte del 44,9% degli altri. Ciò si verifica soprattutto nelle regioni del Centro (8 su 10) dove il volontariato carcerario è più radicato e meno al Sud (45,5%). Così l'aliquota delle volontarie anziane è in misura proporzionale quasi doppia rispetto a quella delle persone entrate come operatori delle comunità (art. 17).

⁷ 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.

Tav. 4. Distribuzione degli operatori non istituzionali per classi di età in totale, per area geografica e genere (in % di riga su 1.159 operatori art. 78 e su 5.932 operatori art.17)

AREE GEOGR.	CLASSE DI ETA' OPERATORI ART. 78				CLASSI DI ETA' OPERATORI ART. 17			
	meno di 30 anni	30-45	46-65	oltre 65	meno di 30 anni	30-45	46-65	oltre 65
NORD	2,3	16,7	41,8	39,2	19,2	36,9	34,0	9,8
CENTRO	6,5	13,8	42,3	37,4	17,7	39,8	34,6	7,9
SUD	8,3	25,5	42,5	23,8	20,8	33,7	35,2	10,3
ITALIA	4,9	19,6	42,1	33,4	19,3	36,7	34,5	9,5
SESSO								
FEMMINE	6,0	19,0	41,1	33,9	21,4	36,7	32,1	9,9
MASCHI	3,4	20,4	43,6	32,6	17,1	36,8	37,1	9,1

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

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 la preminenza della prima componente che rappresenta **il 72,1% dei casi censiti** (Tav. 5). D'altra parte i *progetti finanziati* sono poco più del 20% dei casi e per un quarto circa di essi non è stata indicata l'eventuale fonte di finanziamento.

Tav. 5. Operatori non istituzionali attivi nelle strutture penitenziarie a titolo gratuito e a remunerazione (su 5.579 casi di cui si dispone del dato)

TIPOLOGIA CASI	ART. 78	ART. 17	TOTALE	
			v.a.	%
- impegno gratuito (volontari)	100,0	2.742	4.021	72,1
- impegno remunerato	----	1.558	1.558	27,9
totale %	100,0			100,0
totale v.a.	1.279	4.300	5.579	

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2005

Un altro aspetto esaminato si riferisce alla **frequenza** con cui gli operatori non istituzionali sono presenti e attivi nelle strutture. Dalle Tavv. 6-8, che seguono, si rileva che il 25,2% degli assistenti volontari e il 18,4% degli agenti esterni (art. 17) sono presenti almeno due volte alla settimana. Poco meno di tre persone esterne registrate su dieci sono attive invece sporadicamente.

Differenze importanti riguardano i due gruppi di operatori: i volontari dell'art. 78 nel 75,8% dei casi sono presenti almeno una volta a settimana, mentre gli operatori dell'art. 17 rivelano questa frequenza nel 59,9% dei casi, oltre al fatto che la loro attività è vincolata a specifici progetti e quindi a termine.

La frequenza dell'impegno nelle carceri non discrimina significativamente gli operatori della società civile in base alle variabili di genere e di estrazione geografica. Si denota così una certa uniformità nel comportamento pro-sociale negli istituti penitenziari e quindi una diffusa valorizzazione di tale apporto da parte dei responsabili istituzionali.

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	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
- occasionale, sporadico	174	14,7	1.778	28,7	1.952	26,5
- mensile	53	4,5	562	9,1	615	8,3
- quindicinale	60	5,1	322	5,2	382	5,2
- settimanale	600	50,6	2.383	38,5	2.983	40,4
- bisettimanale	169	14,2	535	8,6	704	9,5
- 3 o più volte alla settimana	130	11,0	609	9,8	739	10,0
TOTALE	1.186	100,0	6.189	100,0	7.375	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2005

Tav. 7. Frequenza con cui gli operatori dell'art. 17 hanno operato nel 2005 all'interno degli istituti penitenziari in totale, per area geografica e sesso

TIPOLOGIA	ART. 17		AREE GEOGRAFICHE			S E S S O	
	v.a.	%	NORD	CENTRO	SUD	F.	M.
- occasionale, sporadica	1.778	28,7	30,7	17,9	34,9	26,0	31,6
- mensile	562	9,1	9,3	15,0	3,6	8,4	9,8
- quindicinale	322	5,2	3,4	10,9	3,2	4,8	5,6
- settimanale	2.383	38,5	40,1	38,1	36,3	42,6	34,2
- bisettimanale	535	8,6	8,3	10,4	7,6	9,6	7,6
- 3 o più volte a settimana	609	9,8	8,3	7,6	14,3	8,6	11,2
TOTALE	6.189	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

Tav. 8. Frequenza con cui gli operatori art. 78 hanno operato nel 2005 all'interno degli istituti penitenziari, in totale, per area geografica e sesso

TIPOLOGIA	ART. 78		AREE GEOGRAFICHE			S E S S O	
	v.a.	%	NORD	CENTRO	SUD	F.	M.
- sporadica, occas.	174	14,7	15,2	20,5	12,2	14,2	15,4
- mensile	53	4,5	3,8	3,9	5,5	4,0	5,1
- quindicinale	60	5,1	5,3	6,3	4,4	5,3	4,7
- settimanale	600	50,6	52,2	48,0	49,1	50,4	50,9
- bisettimanale	169	14,2	13,5	14,2	15,4	14,0	14,6
- 3 o più volte alla settimana	130	11,0	9,9	7,1	13,5	12,2	9,2
TOTALE	1.186	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

Sette operatori non istituzionali su dieci appartengono a specifiche organizzazioni, per lo più di volontariato. Il dato si riferisce al 2004 per le difficoltà ad elaborare i dati più recenti associandoli a quelli degli operatori non istituzionali. Ad un controllo non approfondito i dati 2005 appaiono comunque in linea con quelli dello scorso anno. 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-Ministero della Giustizia, 2005

5. Le attività degli operatori della Comunità esterna negli istituti penitenziari

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 (Tav. 10). Quelle maggiormente praticate da entrambi i gruppi di operatori sono 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. Tali compiti sono prerogativa maggiore degli assistenti volontari che, da sempre, operano nel carcere allo scopo di umanizzarne la vita interna. Più riscontri autorizzano oggi a ritenere che tale intervento sia 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.

Seguono, per citazioni, le attività di tipo *culturale o di animazione socio-culturale* che coinvolgono molti detenuti. 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. Infine iniziative quali 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 (2 unità su 10 sono dotate di un giornalino redatto da detenuti e volontari). In definitiva sono queste le attività che, insieme a quelle ricreative e sportive elevano il clima relazionale del carcere rendendolo vivibile.

Al terzo posto in ordine di diffusione sono citate 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. Si tratta di 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* svolte, soprattutto le prime, quasi esclusivamente dagli operatori ammessi con l'art. 17; 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, non molto praticato è anche il sostegno delle *famiglie dei detenuti*.

Più diffuso è invece, limitatamente agli assistenti volontari, 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 sottodimensionata, anche a fronte della crescita delle povertà materiali nella società con un riflesso dilatato nelle strutture penitenziarie, presumibilmente per la difficoltà a registrarla puntualmente.

Vi è poi una serie di attività minori, ma non per questo meno importanti, 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, 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 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 ATTIVITA'	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
sostegno psicologico, morale alla persona, ascolto, colloqui	806	15,3	331	38,8	1.137	18,6
attività culturali*	971	18,5	96	11,3	1.067	17,5
religione, sostegno spirituale, catechesi	835	15,9	106	12,4	941	15,4
attività ricreative	492	9,4	74	8,7	566	9,3
formazione professionale	552	10,5	6	0,7	558	9,1
istruzione, scuola	669	12,7	31	3,6	700	11,5
attività sportive	293	5,6	13	1,5	306	5,0
lavoro°	139	2,6	14	1,6	153	2,5
rapporti con la famiglia^	76	1,4	5	0,6	81	1,3
disbrigo pratiche, patronato, tutela legale-giuridica	66	1,3	9	1,1	75	1,2
sportello o servizio informativo (es. campagne di prevenzione, orientamento alle opportunità esterne)	57	1,1	9	1,1	66	1,1
assistenza, sostegno materiale (vestiti, generi di prima necessità...)	35	0,7	33	3,9	68	1,1
Gestione di servizi (magazzino vestiario, cucina e vitto)	39	0,7	27	3,2	66	1,1
reinserimento sociale o accompagnamento verso altre strutture	35	0,7	29	3,4	64	1,0
servizio di mediazione culturale	48	0,9	1	0,1	49	0,8
sostegno all'attività pedagogica dell'area trattamentale	16	0,3	0	0	16	0,3
coordinamento gruppi di discussione o di auto aiuto	6	0,1	4	0,5	10	0,2
Altro	121	2,3	65	7,6	186	3,0
totale v.a.	5.256		853		6.109	
totale %	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia, 2005

*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 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 36% dei casi è valutata di livello "alto". Solo nel 9,3% 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 con qualche differenza

tra gli ammessi con l'art. 17 o con l'art. 78 che segnala in via tendenziale una migliore integrazione oltre che la più ampia possibilità di valutazione dell'operato di questi ultimi.

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		% SU TOTALI	
	v.a.	%	v.a.	%	escluso non indicato	compreso non ind.
- alto	407	36,0	2.346	36,0	53,1	35,9
- medio	330	29,2	1.598	24,5	37,2	25,2
- basso	105	9,3	399	6,1	9,7	6,6
- non indicato	290	25,6	2.182	33,4	--	32,3
totale %		100,0		100,0	100,0	100,0
totale v.a.	1.132		6.525		5.185	7.657

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia- Ministero della Giustizia 2005

Al personale dell'area pedagogica del carcere è stata chiesta anche una **valutazione dei risultati** conseguiti da ogni singola attività e/o dei progetti realizzati dagli operatori non istituzionali (Tav. 12). Il riscontro è ancor più soddisfacente del precedente. Quasi due attività/progetti su dieci ottengono una valutazione di eccellenza, 69 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	64	13,7	456	19,6	520	18,6
- buoni /positivi	338	72,5	1.588	68,2	1.926	68,9
- sufficienti	41	8,8	156	6,7	197	12,6
- insufficienti o non valutabili	4	0,9	98	4,2	102	7,2
- non indicato	19	4,1	30	1,3	49	2,8
Totale	466	100,0	2.328	100,0	2.794	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

6. I progetti

Relativamente ai 164 istituti penitenziari (sui 174 esaminati) in cui sono attivi gli operatori della comunità esterna (art. 17) si è rivolta l'attenzione ai progetti da essi realizzati nel corso del 2005, con lo sforzo di considerare attività programmate con specifici obiettivi e di durata medio-lunga. Sono state escluse attività estemporanee e basate su un singolo evento di scarso coinvolgimento degli operatori o su una generica attività. Non sono qui considerate pertanto le attività di supporto ai detenuti e di assistenza materiale che riguardano l'attività ordinaria degli assistenti volontari inseriti con l'art. 78, pur se spesso integrata a specifici progetti. Non è stata considerata nemmeno l'attività religiosa finalizzata all'esercizio del culto.

I progetti così definiti hanno riguardato l'81,1% degli istituti e ammontano a 915, in media pressoché 7 per struttura, ma con una più densa realizzazione nelle strutture detentive del Nord (8.8) rispetto a quelle del Centro (8.6) e del Sud (4.4). L'incidenza dei progetti per

area geografica è pressoché equivalente a quella degli operatori della comunità esterna, a segnalare che la densità dei progetti è direttamente proporzionale a quella degli operatori. I progetti esaminati hanno coinvolto mediamente 33 detenuti, con la punta più elevata al Nord (40) e quella più bassa negli istituti del Centro (25). I progetti di durata media superiore ad 1 anno sono rintracciabili in misura maggiore nelle carceri del Centro, al contrario di quelle meridionali che rivelano una dimensione temporale più contratta.

Tav. 13. I progetti negli istituti penitenziari: indicatori di distribuzione per area geografica

AREE GEOGRAFICHE	PROGETTI		ISTITUTI PENIT. pre-senti coinvolti da progetti		Operatori art. 17 attivi	N° medio detenuti coinvolti	N° medio progetti per istituto	Durata del progetto		
	v.a.	%						< di 1 Anno	1 anno	> di 1 anno
Nord	418	45,7	34,8	35,3	46,2	40,0	8,89	18,6	38,2	43,2
Centro	242	26,4	20,1	21,0	25,1	25,0	8,64	19,4	34,8	45,8
Sud	255	27,9	45,1	43,6	28,8	29,5	4,40	47,2	24,9	27,9
Italia	915	100,0	100,0	100,0	100,0	33,1	6,88	26,6	33,7	39,7

Esaminando il contenuto dei progetti emerge una maggiore intensificazione delle attività culturali, formative e di accompagnamento al lavoro (dallo sportello informativo, al corso di formazione professionale, fino alla ricerca del lavoro e al primo inserimento). Numerosi sono anche i progetti di tipo ricreativo e sportivo che stimolano l'attivismo e la socializzazione costruttiva dei detenuti. Non ancora diffusi, ma importanti per il destino delle persone ristrette sono i progetti strutturati di reinserimento, di orientamento alle opportunità esterne e di segretariato sociale, di mediazione culturale, nonché di tutela legale.

Tav. 14. I progetti realizzati dagli operatori della comunità esterna nelle strutture penitenziarie (% sul totale delle risposte)

TIPOLOGIA DEI CONTENUTI PROGETTUALI	TOTALE ATTIVITA'	
	v.a.	%
- culturali	197	21,5
- sostegno a particolari gruppi di detenuti	129	14,1
- formazione professionale	121	13,2
- ricreativi	110	12,0
- istruzione, scuola	91	9,9
- sport	63	6,9
- lavoro	41	4,5
- religiosi	39	4,3
- sportello o servizio informativo	23	2,5
- patronato, tutela legale-giuridica	18	2,0
- reinserimento sociale o accompagnamento verso altre strutture	13	1,4
- famiglia	12	1,3
- gestione di servizi (magazzino vestiario, cucina e vitto)	11	1,2
- mediazione culturale	10	1,1
- sostegno all'attività pedagogica dell'area Trattamento	6	0,7
- coordinamento gruppi di auto aiuto	6	0,7
- altro	25	2,7
Totali	915	100,0

Fonte: rilevazione Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia-Ministero della Giustizia, 2005

Le valutazioni degli operatori carcerari rispetto al livello di integrazione dei progetti con l'attività trattamentale ordinaria è in prevalenza di livello elevato (per il 57,4% dei progetti), mentre il livello "basso" appare residuale e omogeneamente distribuito nelle tre aree geografiche del Paese. Si tratta di una valutazione coerente con quella sopra esaminata per le attività complessive realizzate dagli operatori non istituzionali nelle realtà detentive. Colpisce il fatto che i progetti trovino particolare armonizzazione con l'operato degli operatori carcerari soprattutto negli istituti penitenziari del Mezzogiorno. Pur essendovi negli istituti del Sud un numero medio più ridotto di progetti e di minor durata essi vengono valutati meglio per quanto concerne l'aspetto dell'integrazione con la progettualità trattamentale complessiva.

Anche la valutazione circa l'esito di tali progetti è più che lusinghiera, soprattutto negli istituti del Centro Italia, mentre ancora una volta il Sud rivela la percentuale più bassa di "insufficienza" per quanto concerne esito e soddisfazione da parte dei detenuti-utenti.

Tav. 16. Valutazione dei progetti per integrazione con il contesto ed esito

LIVELLO DI INTEGRAZIONE	Nord	Centro	Sud	Italia
- alto	49,4	59,7	68,4	57,4
- medio	45,0	34,9	27,2	37,3
- basso	5,7	5,5	4,4	5,3
totale v.a.	407	238	250	895
ESITO				
- ottimo	18,7	21,1	27,4	22,1
- buono	65,6	66,0	59,9	63,9
- sufficiente	11,1	4,8	10,7	9,4
- insufficiente	4,6	8,2	2,0	4,6
totale in v.a.	262	147	197	606

7. In conclusione

Il fenomeno della partecipazione dei volontari e della Comunità esterna alla vita del carcere appare sempre più diffusa e qualitativamente variegata. Anche nell'ultimo anno si rivela una leggera crescita nel numero assoluto dei cittadini impegnati nel sistema penitenziario - e rilevati con il nuovo modello di rilevazione sperimenta nel 2004 - si mantiene un fenomeno importante e fondato in modo preminente sull'impegno di volontari. Questi, 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 al futuro con maggiore fiducia, sia per uscire definitivamente dal circuito della giustizia, che per riprogettare la propria vita in termini positivi e autorealizzativi in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

I dati sembrano confermare la tendenziale crescita delle attività verso una progressiva sinergia strategica e operativa tra gli operatori istituzionali e della società civile. Tale processo, ancorché non diffuso, rivela molti margini di crescita sia per quanto concerne la collaborazione tra i due soggetti - carcere e comunità territoriale - che per la variegata articolazione dei progetti al fine di soddisfare bisogni di qualità della vita carceraria ma anche di reinserimento e di inclusione sociale dei detenuti.

Rimane costante infine la considerazione che l'ulteriore potenziamento del valore aggiunto dell'apporto delle forze della società civile - in termini di opportunità e risultati - si possa apprezzare soprattutto una volta superata l'emergenza del "pianeta carcere" e quindi con una politica di decrescita della popolazione ristretta. Al riguardo potrebbe essere opportuno collegare la partecipazione dei detenuti a percorsi e a progetti di arricchimento

professionale e di recupero sociale fin dalla detenzione con la concessione di mirate riduzioni di pena.