

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PARMA**  
**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA**  
**DIPLOMA UNIVERSITARIO IN SERVIZIO SOCIALE**

**IL VOLONTARIATO NEL SISTEMA DEGLI  
INTERVENTI PENITENZIARI**

**Relatore**  
**Prof. Maura Benincasa**

**Candidato**  
**Alessandra Margini**

**Anno Accademico 1997-1998**

# **IL VOLONTARIATO NEL SISTEMA DEGLI INTERVENTI PENITENZIARI**

## **- INDICE -**

INTRODUZIONE.....	1
-------------------	---

## **- CAPITOLO 1-**

### **SVILUPPO DEL VOLONTARIATO NELL'EVOLUZIONE STORICA DELLA NORMATIVA PENITENZIARIA**

Introduzione.....	81.1 - Le
società di patronato nel regolamento del 1891.....	10
1.2 - Le riforme dei regi decreti del 1922.....	12
1.3 - Il regolamento carcerario del 1931.....	13
1.4 - Gli atti parlamentari della riforma penitenziaria.....	16
1.4.1 - La partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa negli atti parlamentari.....	17

## **- CAPITOLO 2 -**

### **COMUNITA' ESTERNA E CARCERE NELLA NORMATIVA VIGENTE**

Introduzione.....	21
2.1 - Le Regole Penitenziarie Europee.....	21
2.2 - La Legge Penitenziaria.....	25

- CAPITOLO 3 -

**IL CONTRIBUTO DELLA COMUNITA' ESTERNA E DEGLI  
ASSISTENTI VOLONTARI**

Introduzione.....	35
3.1- Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa nell'art. 17 dell'Ordinamento penitenziario.....	37
3.2 - Articolo 78: gli assistenti volontari.....	47
3.3 - Indirizzi della Commissione nazionale per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali del Ministero di Grazia e Giustizia....	59
3.4 - Il volontariato nel protocollo d'intesa tra il Ministero di Grazia e Giustizia e la regione Emilia Romagna.....	61

- CAPITOLO 4 -

**CARCERE E CITTÀ: INDAGINE SULLA SITUAZIONE ATTUALE**

4.1 - Gli ingressi in istituto in art. 17 nelle città di Parma, Piacenza, Reggio Emilia.....	66
4.2 - Indagine conoscitiva sulle associazioni di volontariato penitenziario.....	74
4.3 - Il sito internet del progetto Cayenna: uno spazio di comunicazione tra carcere e società.....	77
4.4 - La “Proposta di legge per il lavoro dei detenuti a favore della collettività” del gruppo di lavoro per una “Carta europea delle comunità carcerarie”.....	80
4.5 - “SEAC”, il coordinamento enti e associazioni di volontariato penitenziario.....	83
4.6 -Alcuni dati.....	85
4.6.1- Dati inerenti il volontariato penitenziario.....	85
4.6.2 - Presenze dei detenuti negli Istituti penitenziari.....	88
CONCLUSIONI.....	89
BIBLIOGRAFIA.....	94

## - INTRODUZIONE -

Un lungo cammino, una produzione legislativa esuberante, un dibattito culturale incessante: dalla Costituzione a oggi, passando per le riforme degli anni '70, i processi di regolamentazione ed esecuzione seguenti, sino ai cambiamenti odierni. Il rinnovamento delle politiche sociali ha dato nuovo volto all'apparato dei servizi amministrativi, sanitari, assistenziali; la realizzazione dello Stato Sociale ha richiesto il contributo sinergico di diverse forze, non per ultima quella della comunità. In una concezione ormai condivisa di Stato partecipato, la comunità locale si fa sempre più protagonista consapevole e responsabile della salvaguardia dei propri diritti, facendosi inoltre titolare dei propri doveri. Il principio della partecipazione, sancito dall'articolo 3 della Costituzione, si fa garante di una presenza più attiva del cittadino lavoratore nell'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, favorendo un rapporto interlocutorio tra le istituzioni e i destinatari dei propri interventi.

*“L'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”* (art.2 Cost.), diventa quindi compito di ciascuno, sostenibile con un impegno collettivo o un'iniziativa individuale.

E' in questa idea di welfare comunitario che trova spazio il volontariato, assumendosi un impegno socio-politico che sostiene la centralità della persona umana, richiama l'attenzione sui più deboli, e offre il suo servizio quale patrimonio indispensabile al rafforzamento dell'azione istituzionale.

Il volontariato si presenta come fenomeno complesso e variegato, in continua espansione ed evoluzione: dal riconoscimento legislativo del suo “*valore sociale*”, tramite la Legge Quadro 11 agosto 1991, n.266, a oggi, esso si è progressivamente aperto a un rapporto costante con i poteri pubblici.

Il ruolo del volontariato rispetto alle istituzioni è inteso come di collaborazione ed integrazione delle attività dei servizi pubblici e privati, umanizzazione dell'intervento, stimolo all'applicazione delle leggi vigenti, promozione di strategie economiche di solidarietà, denuncia delle ingiustizie e come forza di pressione politica.<sup>1</sup>

Il ricorso a questo nuovo “polmone sociale” della solidarietà è diffuso in numerosi ambiti, in particolare laddove permangono forme di disagio trascurate dallo Stato, e lontane dai meccanismi della logica di mercato.

Durante il mio percorso universitario, e più precisamente nel corso del tirocinio, ho avuto l'occasione di verificare personalmente l'importanza del volontariato nei vari settori di intervento e il rapporto di collaborazione instaurato da un'associazione o un singolo col servizio e i propri operatori. Nell'ultimo anno accademico ho svolto la mia esperienza di tirocinio a Reggio Emilia, presso il Centro di Servizio Sociale per Adulti del Ministero di Grazia e Giustizia. Confrontando la realtà del Carcere con alcuni articoli dell'Ordinamento Penitenziario, l'art. 17 e il 78 in particolare, ho allargato le

---

<sup>1</sup>Rocchi S., *Il volontariato fra tradizione e innovazione*, ed NIS, 1993;

mie riflessioni sull'apporto del volontariato al sistema degli interventi penitenziari, alimentando numerosi interrogativi.

Qual è il modo ottimale affinché il Carcere concili la sua funzione con le finalità rieducative?

Come possono convivere difesa sociale, espiazione, con l'intento di risocializzazione ed integrazione? Quali spazi di applicazione trovano articoli della Legge Penitenziaria riguardanti la partecipazione della comunità esterna e del volontariato nel circuito di un sistema rigido e chiuso come quello penitenziario? L'istituzione carceraria, quale luogo legislativamente deputata al trattamento rieducativo, è in grado di assolvere a questo impegnativo compito autonomamente?

Il concetto di esecuzione penale come occasione di recupero sociale trova legittimazione nell'Art. 27 della Costituzione, che nel terzo comma dichiara che *“le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”*. Scontato sottolineare che esistono difficoltà oggettive connesse a un'azione rieducativa che pretende di svolgersi nell'ambito di un'istituzione inflessibile, tradizionalmente impermeabile al dialogo con l'esterno.

Il progressivo incremento quantitativo della popolazione detenuta ha causato negli ultimi anni difficoltà legate al sovraffollamento e all'eterogeneità di soggetti, bisogni, problematicità che invocano provvedimenti plurisetoriali,

con contributi integrativi di più realtà istituzionali. Il coinvolgimento di più figure professionali e la valorizzazione di attività lavorative, sportive e culturali sono tentativi, introdotti dalla Riforma, L.26-7-1975, n.354, e successivamente perfezionati, di arricchire il trattamento penitenziario, e diminuire la dimensione desocializzante del carcere.

Le misure alternative alla detenzione e la concessione di benefici premiali, sono un anello fondamentale che avvicina detenuto e società, pena ed integrazione.

In rapporto alla concezione tradizionale di carcere come realtà chiusa, l'originalità della legge del '75, sta nell'apertura del sistema carcerario alla comunità esterna: l'ampliamento degli interventi in tale direzione ha sconvolto l'autarchia passata, proponendo un dialogo verso una società che spesso è fonte del disagio che ha portato alla delinquenza, e che sarà luogo di reinserimento futuro.

Carcere e società, un binomio che deve guidare teoricamente ed operativamente il lavoro di diversi attori sociali: l'Amministrazione carceraria in primis, in diretta comunicazione con gli Enti Locali, i servizi pubblici, il terzo settore del volontariato e del privato sociale, sino all'opinione pubblica. Coordinamento, integrazione e solidarietà, questi i principi padri di un nuovo metodo di lavoro, che si prefigge di unire sforzi, risorse, idee per realizzare quanto sostenuto dalla legge italiana.



Per un'analisi approfondita dei principi ispiratori degli articoli 17 e 78 dell'Ordinamento Penitenziario, sarà interessante operare una riflessione teorica e storica sul percorso che ha condotto alla loro formulazione.

In particolare mi riferirò alle direttive Europee stabilite dall'ONU per il trattamento dei detenuti, ai Regolamenti per gli istituti carcerari del 1891 e 1931, sino agli atti parlamentari sulla redazione della Legge n. 354/75, per proseguire con i provvedimenti più recenti.

L'analisi sul volontariato penitenziario non sarà limitata agli articoli 17 e 78 dell'Ordinamento Penitenziario, ma allargata alle Circolari e agli indirizzi del Ministero di Grazia e Giustizia, alle esperienze di enti locali, associazioni di volontariato, ed ai progetti più recenti. Costante sarà il riferimento alla realtà odierna e all'applicazione concreta delle disposizioni legislative analizzate: questo per stimolare la riflessione sulle possibili strategie atte a tradurre nel reale una coerente realizzazione dell'intervento del legislatore.

Affinché l'impegno del volontariato penitenziario sia riconosciuto come una risorsa valida per collaborare con carcere, C.S.S.A., e comunità locale, in un nuovo modello operativo di rete, occorrono progetti, formazione e finalità comuni. Perché l'ondata di rinnovamento che ha investito la realtà penitenziaria non rimanga solo una conquista legislativa, è doveroso investire in formazione, quale momento di studio e confronto, e non trascurare un'attenta sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Lo studio comparativo di diversi testi, la partecipazione a numerosi momenti di formazione e discussione, l'esplorazione personale di diverse realtà, e il confronto diretto con operatori e detenuti, ha maturato in me un forte desiderio di rendere questa tesi uno strumento di ricerca e riflessione. Ciò che mi propongo va al di là delle parole scritte: il mio sforzo non vorrebbe avere solo un valore scolastico, ma raggiungere provocatoriamente le valutazioni di chi si occupa di volontariato penitenziario, chi si ostina a non coglierne le potenzialità, e chi si batte per sostenerle.

## - CAPITOLO 1 -

# SVILUPPO DEL VOLONTARIATO NELL'EVOLUZIONE STORICA DELLA NORMATIVA PENITENZIARIA

## INTRODUZIONE

“Il problema penitenziario si pose dal momento in cui la società politicamente organizzata, al fine di salvaguardare la pace e la sicurezza sociale, decise di isolare dalla collettività coloro che violavano l'ordine costituito, rinchiudendoli in appositi istituti (carceri)”.<sup>2</sup>

Le evoluzioni storiche del trattamento penitenziario, del carcere, del reato e della pena seguono i processi di trasformazione sociale, economica e culturale di una civiltà. L'evoluzione storica delle sanzioni penali passa dall'era delle pene corporali, dei supplizi, del carcere inteso come vendetta sociale<sup>3</sup>, al momento in cui il carcere acquista una rilevanza sociale, consentendo interventi sia di carattere correttivo che rieducativo. Verso la metà del XVIII secolo, soprattutto ad opera di C. Beccaria<sup>4</sup>, viene teorizzato il principio della umanizzazione della pena intesa come castigo inflitto in proporzione al crimine commesso, oltre al principio della pena come prevenzione e sicurezza sociale, e non come pubblico spettacolo deterrente per la sua crudeltà.

---

<sup>2</sup>Celletti S.(a cura di), *Compendio di diritto penitenziario*, ed. Simone, 1993, pag.7

E' a seguito della nascita della scienza della prigione e delle scuole penalistiche che si inizia a credere nel carcere come luogo di rigenerazione del reo. Il primo regolamento penitenziario risale al periodo dell'Unità d'Italia: con R.D. 13 giugno 1862 n.413 fu approvato il "Regolamento Generale per le Case di Pena del Regno", e successivamente la legge 14 luglio 1889 n.6165, l'importante riforma penitenziaria relativa all'edilizia penitenziaria ed agli stanziamenti in bilancio per farvi fronte. Altra tappa importante di questo periodo l'emanazione del codice penale Zanardelli, che entra in vigore nel 1890, portando l'abolizione della pena di morte sostituita dall'ergastolo.

Se si tralascia la Chiesa, figura costantemente presente al fianco dei detenuti, il primo riconoscimento ufficiale delle opere di assistenza ai carcerati compare proprio nei provvedimenti seguenti la riforma del 1889.

## **1.1 - LE SOCIETÀ DI PATRONATO NEL REGOLAMENTO DEL 1891**

Il "Regolamento Generale degli Stabilimenti Carcerari e dei riformatori giudiziari", composto da 891 articoli, fu approvato con R.D. 1 febbraio 1891, n.260.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Foucault M., *Sorvegliare e punire, Nascita della prigione*, Einaudi, 1976;

<sup>4</sup> Beccaria C., *Dei delitti e delle pene*, ed.Newton ,ed.1994;

<sup>5</sup> Celletti S (aggiornato a cura di), *Compendio di diritto penitenziario*, ed.Simone, 1993;

Il volontariato penitenziario di quell'epoca era improntato su attività di sostegno morale, e di aiuto specifico diretto, facendo soprattutto riferimento alle congregazioni caritative di ambito cattolico che operavano all'interno delle strutture.

L'art.29 del Regolamento ha sancito l'istituzione delle Società di Patronato: *“Nei comuni, nei circondari, nelle province del Regno è affidata alla iniziativa dei privati la costituzione delle società di patronato, la cui missione è quella di interessarsi della sorte di coloro che sono sulla via del delitto, procurando di ritrarneli col consiglio e coll'opera, per rendere al consorzio civile laboriosi ed onesti cittadini.”* L'azione delle società di patronato si estendeva a tutti i colpiti da condanna che, almeno sei mesi prima della loro liberazione, ne facessero domanda alla direzione dello stabilimento, e ai minorenni senza famiglia. Il presidente della società designava il condannato ad un socio che doveva prendersene cura: a questi erano permessi frequenti ingressi in istituto, per favorire la comunicazione e la conoscenza della situazione del ristretto assistito.

Sussidi straordinari erano concessi dall'amministrazione centrale, ai sensi dell'art.35 del Regolamento, *“Ove una società di patronato apra sale di asilo o di lavoro pei patrocinati; istituisca agenzie speciali per dare ai liberati notizie sulle richieste di lavoro che possono venire a sua conoscenza, dall'interno o dall'esterno; assista le famiglie dei condannati, i figli di essi, o le donne e i minorenni che possono scontare la pena dell'arresto in casa”*.

Le commissioni delle società di patronato avevano inoltre il compito di ispezionare e controllare l'operato dell'istituzione da una parte, e raccogliere i reclami dei detenuti e del personale di custodia dall'altra.

Quando le società di patronato erano regolarmente riconosciute dal Governo, i propri componenti non necessitavano del permesso per la visita degli stabilimenti carcerari, eccezione valida anche per il parroco locale e le autorità.

Il Regolamento del 1891 prevedeva anche l'accesso agli stabilimenti carcerari ai "visitatori", i quali dovevano essere accompagnati dall'autorità dirigente e non potevano rivolgere la parola ai detenuti e fare osservazioni che potevano essere da questi ascoltate.

## **1.2 - LE RIFORME DEI REGI DECRETI DEL 1922**

In Italia, nel 1922 il funzionamento delle istituzioni era già fortemente condizionato dall'ideologia fascista, che con le sue forme politiche repressive e totalitarie vanificò in ambito criminologico e penale gli sforzi di qualunque movimento di riforma. Solamente alcuni tentativi di rinnovamento in ambito penitenziario presero forma: nel 1922 fu varato un provvedimento alquanto innovativo, coerente con le concezioni positiviste che ammettevano la condizione di recuperabilità sociale del reo: il Regio Decreto 19-10-1922, n.1440 "Istituzione di un diploma al merito della redenzione sociale" conferiva,

tramite decreto del Ministero dell'Interno, un diploma di tre gradi. *“Quello di terzo grado, agli enti locali o alle persone che si siano particolarmente distinti nello svolgere opera per la emenda, la rieducazione e la riabilitazione dei detenuti e dei minorenni traviati, e per l'assistenza ai liberati dal carcere, quello di secondo grado, agli enti od alle persone che nello svolgimento dell'opera predetta si siano distinti in modo speciale, e quello di primo grado, a coloro, enti o persone, che in detta opera si siano distinti in modo eminente”* (art.2).

Precedentemente, con il R.D. 19-2-1922, n.393, si introdussero alcune modifiche sostanziali al regolamento carcerario, apportando alcuni miglioramenti nel trattamento dei detenuti; tra le innovazioni più interessanti, l'aumento della frequenza di telefonate e colloqui, ma soprattutto la concessione della possibilità di colloqui anche con persone diverse dai familiari.<sup>6</sup>

### **1.3 - IL REGOLAMENTO CARCERARIO DEL 1931**

Con R.D. 18 giugno 1931, n. 787 entrò in vigore il nuovo regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena, il cosiddetto regolamento Rocco, che stabiliva quali leggi fondamentali della vita carceraria il lavoro, l'istruzione civile e le pratiche religiose. Tra le varie innovazioni del nuovo regolamento vi furono l'individualizzazione del trattamento con lo studio della personalità, lo

sviluppo del lavoro remunerato come mezzo per il riadattamento sociale, la possibilità di poter chiamare per nome alcune categorie di detenuti, l'abolizione del sistema delle segregazioni cellulari. Ma oltre alle norme atte ad emendare il reo, permaneva nel sistema penitenziario una evidente funzione di repressione, di espiazione e prevenzione generale.<sup>7</sup>

La rigida separazione tra il mondo carcerario e la realtà esterna non permetteva al ristretto spazi di comunicazione e possibilità di mantenere rapporti con la vita familiare e sociale. Il regolamento del 1931 prevedeva un sistema particolare per il reinserimento sociale dei detenuti: i condannati a pena detentiva per un tempo superiore a cinque anni rispondenti ad alcuni requisiti, potevano essere trasferiti negli Stabilimenti di riadattamento sociale. Secondo l'art.228 del regolamento, in questi istituti *“il trattamento a cui sono sottoposti i condannati deve essere rivolto a consolidare e a far progredire in costoro le doti di socievolezza, che già manifestarono nei precedenti stabilimenti, per preparare i condannati alla vita libera”*.

Per favorire il reinserimento sociale del condannato e predisporre l'assistenza post-penitenziaria, un rappresentante del Consiglio di patronato doveva visitare almeno una volta la settimana lo stabilimento, *“per dare consigli ed incoraggiamenti ai condannati che debbono essere liberati entro l'anno, conoscere i bisogni per l'avvenire, e preparare quanto occorre per assicurare l'opportuno collocamento dei detenuti al momento della liberazione”*(art.229):

---

<sup>6</sup> Vedi nota n.1 e n.4

<sup>7</sup> Fassone E., *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Il Mulino, Bologna, 1980.



oltre a questo, i membri del Consiglio di patronato si occupavano di assistenza ai liberati dal carcere (art.13) ed alle famiglie dei detenuti (art.14). Tra i vari componenti del Consiglio di patronato, a cui non era dovuta nessuna indennità o retribuzione, erano inclusi anche quattro persone, di cui almeno una donna, notoriamente benemerite dell'assistenza sociale (art.9).

Le parole 'volontario' e 'volontariato' non compaiono nemmeno in questo regolamento; l'esclusione dal carcere di qualsiasi persona estranea era rigorosa al punto che anche i cappellani facevano parte della gerarchia carceraria.

E' con la circolare n.426/2914 del 27-11-1954 che viene istituita la figura degli "assistenti carcerari", assimilati agli organi ausiliari del consiglio di patronato.<sup>8</sup>

## **1.4 - GLI ATTI PARLAMENTARI DELLA RIFORMA PENITENZIARIA**

La lettura degli atti parlamentari che raccolgono tutte le discussioni avvenute in Senato e in Camera dei Deputati, nelle commissioni e in sede di approvazione, è il metodo migliore per capire il vero significato di una legge. Nel caso dell'Ordinamento Penitenziario la visione degli atti si rivela quasi necessaria o perlomeno molto importante.

La Legge Penitenziaria, approvata con Legge 26-7-75, n.354, subì un iter parlamentare alquanto lungo e travagliato.

---

<sup>8</sup> Coppola C., *Volontariato e giustizia*, Fondazione Italiana per il volontariato, Roma, 1996;

Il primo disegno di legge venne presentato nel 1960 dal ministro di Grazia e Giustizia Gonella, ma decadde per finita legislatura, così come i disegni di legge del 1965 e 1969, ed altri progetti di N.Reale e Malagodi.

“Gli anni Sessanta sono gli anni del balletto istituzionale intorno alla riforma penitenziaria”<sup>9</sup>. L’ultimo disegno di legge decaduto, il n.2624 di Gonella, fu riportato al Senato e approvato nel 1973, rimodificato e approvato definitivamente con legge 26-7-1975, n.354.

Leggere i dialoghi fra i parlamentari, è servito per capire come e con quali intenti nasce una legge, vedere quali discussioni possono nascere per la scelta di un termine e l’abolizione di un altro, entrare nel clima degli anni Settanta e rendersi conto di quanta importanza aveva quel provvedimento, e come mai ha subito un travagliato percorso; il confronto fra le stesure iniziali e quella finale, le motivazioni portate per ogni modifica, i dissensi dei vari schieramenti politici, costituiscono un retroterra vasto e ricco di storia, politica, diritto, e in un certo senso di filosofia. E’ poi curioso constatare che tra i temi trattati allora alcuni sono di grande attualità e molti problemi sono ancora insoluti.

#### **1.4.1 - LA PARTECIPAZIONE DELLA COMUNITA’ ESTERNA ALL’AZIONE RIEDUCATIVA NEGLI ATTI PARLAMENTARI**

---

<sup>9</sup> M.Di Cara-A. Gervasoni-M.A. Steiner, *Riforma penitenziaria e intervento sociale*, ed. Nis, 1990;

Dovendo fare contemporaneamente una selezione ed una sintesi dei temi più interessanti, mi limiterò a riportarne alcuni strettamente inerenti il reinserimento delle carceri nella realtà sociale.

Nel novembre 1973, nella seconda commissione del Senato, si è dato corso all'esame dei singoli articoli; il ministro di Grazia e Giustizia in carica, l'on. Zagari, ha proposto di modificare parte del 6° comma dell'art.1, che proponeva un "trattamento rieducativo tendente al reinserimento sociale dei soggetti mediante lo sviluppo della loro personalità". Nel suo intervento il ministro sosteneva: "non è accettabile che l'opera rieducativa miri direttamente a provocare modificazioni della personalità. Queste saranno eventualmente una conseguenza del trattamento. La formula che propongo richiama invece i contatti con l'ambiente esterno i quali, per concorde convinzione dei moderni esperti, rappresentano la formula indispensabile per dare al carcere una fisionomia e una funzione di vero e proprio servizio sociale".<sup>10</sup>

Nel dibattito inerente quello che oggi è l'art.17 dell'Ordinamento, il ministro Zagari ha proposto di aggiungere alla formulazione della rubrica "Partecipazione della comunità all'azione rieducativa" l'espressione "comunità esterna"; sempre in merito all'art.17, l'on. Galante Garrone ha chiesto che la competenza per l'autorizzazione a frequentare gli istituti sia estesa anche al giudice di sorveglianza oltre che al direttore delle carceri, "proprio per favorire i contatti col mondo esterno" .

---

<sup>10</sup> Dal resoconto della seduta del 21-11-1973, 2° commissione del Senato della Repubblica

La prioritaria importanza data alla risocializzazione ed all'apertura del carcere alla società esterna viene riaffermata nelle sedute della IV commissione (giustizia) nel corso della discussione del disegno di legge n.2624, nell'aprile 1974. Il relatore on. Felisetti, nel suo intervento, sottolinea più volte questo aspetto della riforma: “questo disegno di legge rappresenta un nuovo tipo di gestione della pena e degli istituti penitenziari ed un nuovo modo di concepire e di amministrare il rapporto tra carcere e città” [...] “la vera riforma dell'ordinamento penitenziario va collocata al di fuori dal carcere e cioè nella stessa società” [...] “se il soggetto è da rieducare, cioè da reinserire nella società, occorre che i tramiti tra società e carcere non vengano interrotti, ma anzi potenziati e moltiplicati con varia ampiezza ed intensità”.<sup>11</sup>

Sono parole nuove per quei tempi, che discostano decisamente dalla mentalità ermetica del Regolamento Rocco; da queste parole traspare l'impalcatura ideologica della Riforma Penitenziaria: evitare che il carcere diventi un'istituzione totale, un contenitore di prigionieri alienati dal corso della vita sociale, privati dei propri diritti e della propria dignità.

Anche i problemi del carcere vengono posti sul tavolo delle discussioni, anche l'urgenza dei mali del sistema penitenziario deve rientrare nell'ondata di stravolgimento e innovazioni degli anni '60/'70. E il miglior modo per abbattere il muro delle galere è riunire le forze del territorio, della comunità locale, della

---

<sup>11</sup> Dalla discussione del disegno di legge n.2624: Camera dei Deputati, Commissione in sede legislativa, commissione IV Giustizia, seduta del 17 aprile 1974

coscienza collettiva, nella convinzione, propria di M.Martinazzoli, che “tanti problemi dentro il carcere si possono risolvere solo fuori di esso”.

## **- CAPITOLO 2 -**

### **COMUNITA' ESTERNA E CARCERE NELLA NORMATIVA VIGENTE**

#### **INTRODUZIONE**

Prima di affrontare nei dettagli i singoli articoli riguardanti il volontariato penitenziario (artt.17 e 78 O.P.), è necessario delineare una cornice normativa più ampia e generale; sarà importante per evidenziare quali principi di base,

valori e indicazioni comuni riconducono ad una legittimazione del problema trattato.

Evitando un'esposizione completa dei contenuti e significati delle leggi, mi riferirò in particolare ai punti salienti riservati al rapporto tra carcere e società, agli spazi di comunicazione che si possono frapporre tra la vita detentiva e quella libera.

Quali elementi portanti del sistema penitenziario, saranno richiamati le Regole Penitenziarie Europee e l'Ordinamento Penitenziario Legge 26-7-75 n.354 con le successive modificazioni, con cenni al relativo Regolamento d'Esecuzione, il D.P.R. n.431 del 1976.

## **2.1 - LE REGOLE PENITENZIARIE EUROPEE**

La versione europea rivista e aggiornata dell'insieme delle regole minime per il trattamento dei detenuti, sono contenute nell'allegato alla raccomandazione N° R(87)3 approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 12 febbraio 1987, nel corso della 404° riunione dei delegati dei Ministri.<sup>12</sup>

Una versione aggiornata delle regole europee era richiesta dal grande sviluppo dell'esecuzione penitenziaria e dalla nuova concezione di trattamento affermatasi in Europa: il crescente tasso di criminalità, il problema del sovraffollamento e la diminuzione di risorse finanziarie, si sono rivelati problemi comuni a molti Paesi.

Un sistema di Regole Penitenziarie Europee garantisce un valido punto di riferimento in grado di stabilire indirizzi - raccomandazioni, non leggi vincolanti - ed assicurare soddisfacenti livelli di qualità di vita dei detenuti.

Sarà compito dei singoli Stati ispirarsi a tali regole, per uniformarsi a principi che garantiscano condizioni umane di detenzione, consolidamento delle

---

<sup>12</sup> Comucci P. Presutti A (a cura di) *Le regole penitenziarie europee*, Giuffrè, Milano, 1994.

amministrazioni penitenziarie, e del personale, nel quadro di un sistema moderno ed avanzato.

Data per condivisa l'opinione della dannosità intrinseca del carcere, questi documenti sottolineano che il trattamento e l'impegno del personale devono mirare ad attenuare gli effetti pregiudizievoli della detenzione, e a realizzare al massimo le possibilità di reinserimento.

Secondo la raccomandazione (87)3, tra i presupposti che favoriscono il percorso di riabilitazione sociale, primeggia il conservare e rafforzare i contatti con la famiglia e con il mondo esterno; quest'ultima categoria è composta da "*persone o rappresentanti di organismi esterni*" e da volontari, coinvolti "*ove è necessario, nei casi in cui il loro intervento risulti opportuno*". Per facilitare questi momenti di comunicazione tra interno ed esterno, che dovrebbero avvenire con intervalli regolari, deve essere previsto un sistema di permessi compatibile con le finalità del trattamento.

Interessanti sono i riferimenti al ruolo della comunità esterna, che dovrebbe consentire numerose possibilità di contatto col mondo carcerario, offrendo attività lavorative, formative, sportive, ricreative ecc. Costante il richiamo ad una comunità che deve farsi partecipe dell'educazione sociale dei ristretti, prendendo atto della suddivisione delle responsabilità sociali.

Le Regole Penitenziarie Europee non sono rivolte ai soli operatori penitenziari, ma anche al "*grande pubblico*"; la regola n. 35 dispone che l'amministrazione penitenziaria si deve impegnare nel tenere costantemente informata l'opinione pubblica del lavoro compiuto dal personale, per far comprendere l'importanza del contributo che ne deriva sul piano sociale.

Per assicurare questa attenzione verso l'esterno, le regole riguardanti il personale rimarcano l'importanza del dedicarsi alle "*relazioni pubbliche*": le diverse categorie di personale dovrebbero adottare una politica di pubbliche relazioni, tesa ad intensificare una nuova dimensione operativa verso l'esterno, e di collaborazione con operatori del territorio.

Il frequente ricorso del sistema penitenziario a professionisti esperti, e i crescenti rapporti con altri organismi, richiamano l'applicazione della regola 55, che incoraggia una formazione più completa del personale penitenziario.

Aspetto interessante della Raccomandazione (87)3 è l'attenzione dedicata ai detenuti stranieri, ai quali dovrebbe spettare un'*assistenza particolare*. In particolare devono essere facilitati i contatti con i rispettivi rappresentanti diplomatici e consolari, oltre ai rapporti con i loro connazionali e ministri religiosi all'interno del carcere. Il personale viene chiamato ad affrontare le difficoltà dei ristretti stranieri, svantaggiati per la lingua, la cultura o la pratica religiosa, i difficili rapporti con la famiglia e i servizi.

Tra i gli obiettivi del trattamento indicati nella Raccomandazione, prevale la prospettiva di reinserimento sociale: per garantire il conseguimento di questo fine, *la preparazione dei detenuti al ritorno in libertà dovrebbe iniziare il più presto possibile dopo il loro ingresso nello stabilimento penitenziario*. La parte dedicata al "Regime preparatorio alla liberazione" richiama la necessità di affiancare il rientro del detenuto nella società, assicurandogli un valido aiuto per il riavvicinamento alla famiglia e la ricerca di un lavoro. Un programma di preparazione alla libertà viene indicato come utile strumento per pianificare il ritorno progressivo alla vita in società. Necessaria per questo processo di riabilitazione, il lavoro sinergico di operatori penitenziari, servizi sociali e associazioni di volontariato. Fondamentale presupposto per rendere concretizzabile questo lavoro di rete è il concedere ai rappresentanti autorizzati dei servizi ed organismi sociali l'autorizzazione per accedere allo stabilimento ed intrattenersi con i detenuti per aiutarli a predisporre la loro liberazione ed il loro reinserimento (regola 89, 3° comma).

Le regole minime per il trattamento dei detenuti approvate dall'ONU nel 1955, quelle accolte dal Consiglio d'Europa nel 1973, e la versione europea aggiornata nella Raccomandazione 87(3) del 1987, dimostrano un massiccio e continuo sforzo dei Paesi coinvolti nel superare le problematiche che affliggono il sistema penitenziario.



Le considerazioni generiche spese a questo riguardo, si sono concentrate su concetti ricorrenti nei diversi documenti: da qui la scelta di riferirmi all'allegato alla Raccomandazione 87(3), quale sintesi delle diverse stesure delle regole minime. Il pensiero più ricorrente è dedicato all'irrinunciabile fine del reinserimento sociale del condannato; da questo postulato discendono indirizzi riguardanti l'importanza dei rapporti con la famiglia e la comunità esterna, dell'istruzione e del lavoro quali continuazione della vita precedente e preparazione per quella futura, l'attenzione rivolta alla formazione del personale e alla collaborazione con organismi esterni, il rilievo del regime preparatorio alla liberazione.

E' quindi d'obbligo accertare l'esistenza di normative conformi alle direttive europee nel sistema penitenziario italiano, sondando i punti riguardanti il rapporto tra carcere e comunità esterna negli articoli della Legge 26-7-1975, recante le "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" e nel relativo regolamento d'attuazione, la Legge 29-4-1976, n. 431.

## **2.2 - LA LEGGE PENITENZIARIA**

La Legge Penitenziaria approvata nel '75, ed in seguito modificata, ha cercato di "forare" la barriera tra il detenuto e la società esterna: ed ha scelto la strada più sicura. Per il carcere non più norme regolamentari, creatrici di logiche interne e diversificate nelle strutture, ma una legge ordinaria, figlia dei principi costituzionali.

Una conquista che si può vantare di un coerente allineamento alle indicazioni della Costituzione (1948) e ai cardini delle Regole Minime Europee (1955), che ha portato un'ondata di rinnovamento in materia di trattamento e di riabilitazione sociale del detenuto.

Alla luce di forti cambiamenti sociali, culturali e politici, che non potevano che ripudiare la persistenza di un regolamento carcerario dall'impostazione

punitiva ed emarginante prettamente fascista, la legge n.354 del '75 ha rappresentato uno sconvolgimento del sistema penitenziario, dotandolo di un nuovo tipo di gestione della pena e degli istituti, e di un nuovo modo di concepire ed amministrare il rapporto tra carcere e società.

Il fulcro di questo impianto normativo è individuabile in un insieme di parole-chiave, di principi fondamentali, che sostengono e legittimano il significato degli interventi penitenziari: l'umanizzazione della pena e la sua funzione rieducativa, la salvaguardia dei diritti del ristretto, l'individualizzazione del trattamento, il valore del lavoro, l'attenzione alla personalità del reo ed al suo tessuto relazionale, l'esistenza di benefici e misure alternative alla detenzione, la giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale.<sup>13</sup>

Tale portata innovativa coinvolge direttamente l'individuo sottoposto all'esecuzione penitenziaria, chiamato ad esercitare personalmente i diritti derivati dalla legge e a partecipare alle azioni dirette al suo recupero.

Nuovi tipi di misure da eseguirsi parzialmente o totalmente in ambiente libero, hanno riformato la concezione di detenzione come rigida segregazione: misure alternative alla detenzione, liberazione anticipata, pene sostitutive, misure di sicurezza, sono le fattispecie modificative del rapporto di esecuzione che i detenuti possono fruire ad alcune condizioni e possedendo determinati requisiti. Tralasciando queste misure eccezionali, che interessano chi deve scontare una pena breve o un residuo di pena, è bene preoccuparsi della vita carceraria, e delle risorse predisposte dalla Riforma per mutarne la tradizionale impermeabilità, e attivare un rapporto di corresponsabilità tra carcere e comunità.

Il ragionamento che sottostà a queste innovazioni è guidato dalla svolta democratica e civile del carcere, dalla solenne affermazione della finalità rieducativa e risocializzante della sanzione: se il soggetto è da rieducare, cioè da reinserire nella società, occorre che i tramiti tra società e carcere non vengano

---

<sup>13</sup> Canepa M., Merlo S., Manuale di diritto penitenziario, Giuffrè ed., Milano, 1996;

interrotti, ma potenziati e moltiplicati. Ed occorre anche che la collettività stessa venga coinvolta nel sistema degli interventi penitenziari, rendendosi partecipe del percorso di riavvicinamento del reo ai valori sociali ed alla convivenza civile.

Così sin dal primo articolo della legge 354/75, vengono riaffermati i principi dell'art. 27 della Costituzione e formulate le linee a cui deve uniformarsi il trattamento penitenziario.

In particolare, nel sesto comma viene enunciato che *“nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi”*. Nell'art. 1 del Regolamento d'esecuzione questo postulato viene ripreso in termini di promozione di un processo volto a modificare nei detenuti gli atteggiamenti che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale.

Per favorire la realizzazione di un progetto di crescita personale e sociale, articolato in una serie di attività pratiche di natura culturale, di lavoro, di relazione sociale, *“il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto”*.

Ai sensi dell'art.13, gli operatori dovranno predisporre un'osservazione scientifica della personalità, per individuare le carenze fisiopsichiche e le altre cause di disadattamento sociale, utili per compilare un programma personale per il trattamento del soggetto. Il recluso considerato come individuo con dei bisogni personali, familiari, sociali, esige un riguardo particolareggiato, un trattamento disegnato in base alle sue caratteristiche psicologiche e fisiche, alle sue difficoltà, al tipo di reato commesso, alla pena da scontare, alla sua storia personale.

Operativamente parlando l'individualizzazione del trattamento dovrebbe essere favorita anche tramite un'assegnazione differenziata dei detenuti negli Istituti secondo il tipo di pena, un raggruppamento nelle sezioni con attenzioni particolari al numero di detenuti, al sesso, all'età, alla categoria giuridica;

inoltre, dovrebbero essere garantiti locali per le esigenze di vita individuale e altri per lo svolgimento di attività in comune. In realtà questa configurazione, utile a facilitare il trattamento rieducativo e ad evitare influenze nocive reciproche, non viene sempre assicurata: persistono, in alcuni istituti, promiscuità tra imputati e condannati, giovani e adulti, criminali recidivi e delinquenti occasionali, tossicodipendenti, stranieri multiproblematici. Il dilemma del sovraffollamento, è diffuso nella maggior parte degli istituti penitenziari italiani: le carenze strutturali, l'insufficienza di personale e di risorse economiche, sono tra le cause della insolvibilità di tale problema.

L'esame degli articoli dell' Ordinamento che contengono indirizzi per il collegamento carcere-società, prosegue con l'art.15, che definisce gli elementi del trattamento. L'istruzione, il lavoro, la religione e le attività culturali, ricreative e sportive sono occasioni offerte al ristretto finalizzate al suo recupero personale e sociale; azioni a cui umanamente è impossibile rinunciare, e a cui il legislatore conferisce un'importanza prioritaria.

Incisivo il riferimento allo svolgimento di tali momenti ed attività, attuati *“agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia”*. Il legislatore ha fuso il valore delle attività trattamentali alla necessità di mantenere o ricostruire rapporti con la famiglia e la società: la quotidianità della vita carceraria ha dimostrato che anche i migliori corsi, laboratori e attività varie rischiano di perdere la loro utilità se le stesse e i risultati ottenuti sono destinati a rimanere tra le mura dell'istituto. In concreto, la scelta delle modalità organizzative delle attività lavorative e ricreative spetta all'Amministrazione penitenziaria, o meglio, alla Direzione di ogni singolo istituto; un semplice difetto di gestione può dunque compromettere la dimensione esterna degli elementi del trattamento, vanificando preziose occasioni di integrazione sociale.

Di attività culturali, ricreative e sportive si occupa anche l'art.27, che non rinuncia a ripetere che tali momenti dovrebbero prevedere contatti con il mondo

esterno utili al reinserimento sociale. Nell'art.56 del Regolamento d'Esecuzione viene specificato che per lo svolgimento dei programmi delle attività sportive *“deve essere sollecitata la collaborazione degli enti nazionali e locali preposti alla cura delle attività sportive”*. Inoltre, nello stesso articolo, viene richiamato l'intervento dell'opera degli assistenti volontari, impiegabili per l'organizzazione e lo svolgimento delle varie attività.

Grande innovazione di portata etica e pratica è l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto del permesso, che è stato presentato nel disegno di legge del 1973 quale parte integrante del trattamento, finalizzato a mantenere le *relazioni umane del detenuto*.

Il difficile vissuto legislativo dell'art. 30 evidenzia la sua rilevanza, che può incidere sia positivamente che negativamente nella vita del detenuto e in quella della società: dopo l'entrata in vigore nel 1975, si sono verificati episodi eclatanti come mancati rientri e delitti commessi in libera uscita. Nel 1977 il Parlamento ha ristretto l'ambito di applicazione dei permessi ai soli casi di assoluta eccezionalità.

I permessi di necessità (art. 30 OP), sono concedibili a tutte le categorie di ristretti, per *“imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente, ed eccezionalmente, per eventi familiari di particolare gravità”*. La legge 10-10-1986, n. 663, ha ampliato la portata dell'istituto, realizzando il progetto iniziale di rendere il permesso parte integrante del trattamento rieducativo.

Secondo l'art. 30-ter, chi vuole usufruire di permessi premio, concedibili ai soli condannati secondo alcuni presupposti, deve rispondere a tre requisiti: oltre ad aver tenuto regolare condotta, il condannato non deve risultare socialmente pericoloso, e deve utilizzare il permesso per coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro.

Un beneficio incluso negli strumenti di sostegno e premiali, pedina fondamentale del trattamento rieducativo, non può che avere carattere di plurifunzionalità: concedere ad un ristretto un breve periodo di tempo da

trascorrere nell'ambiente libero risponde prima di tutto al principio di umanizzazione della pena; è inoltre una soluzione al problema del diritto alla sessualità e al mantenimento di corrette relazioni sociali. Il poter coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro, permette di alleviare gli effetti del distacco dalla vita quotidiana, da quella familiare e sociale; rappresenta inoltre una valida opportunità per dosare graduali contatti con il tessuto esterno nel periodo precedente il fine pena.<sup>14</sup>

Anche l'esperienza dei permessi premio deve essere seguita da educatori ed assistenti sociali, in collaborazione con gli operatori sociali del territorio.

L'irrinunciabile importanza dei rapporti con la famiglia, quale valore da proteggere, viene ribadito specificamente in più articoli della Riforma del '75. Nell'art. 28 si dichiara che *“particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti o degli internati con le famiglie”*, mentre nell'art.58 della L. 431/76, si specifica che l'attenzione degli operatori deve essere dedicata ad *“affrontare la crisi conseguente all'allontanamento del soggetto dal nucleo familiare e preparare la famiglia, gli ambienti prossimi di vita e il soggetto stesso, al suo ritorno”*.

Il trauma familiare legato al delitto, alle seguenti vicende giudiziarie, alla segregazione in prigione, aggravato dal distacco materiale e affettivo si sommano a una serie di altri problemi: l'impatto psicologico dei congiunti, le reazioni della comunità locale nella quale vivono, lo sgretolamento della solita vita quotidiana, di progetti, legami. Il detenuto e la sua famiglia necessitano un valido appoggio durante l'intero percorso penitenziario.

Nell'Ordinamento penitenziario la famiglia occupa una posizione privilegiata; quale primario e spesso unico sostegno affettivo e materiale del recluso, i rapporti con la famiglia sono facilitati anche da colloqui e corrispondenza telefonica ed epistolare, da interventi di supporto dei servizi

---

<sup>14</sup> Di Gennaro, Breda, La Greca, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè ed., Milano, 1997;

sociali, da particolari disposizioni per la tutela della maternità e della prole , e dalla possibilità di percepire assegni familiari.

L'art. 45 sancisce il ruolo trattamentale dei rapporti dei detenuti con le famiglie e dell'azione assistenziale rivolta ad esse. *“Tale azione è rivolta a conservare e migliorare le relazioni dei soggetti con i familiari e a rimuovere le difficoltà che possono ostacolarne il reinserimento sociale”*; costante il riferimento alla duplice dimensione di questo tipo di interventi: da una parte garantire al recluso un trattamento dignitoso e rispettoso della sua sfera di bisogni umani, dall'altra proteggere o ricostruire un solido legame con l'esterno, capace di donare sostegno nel momento della detenzione e accoglienza in seguito. Nella realizzazione di queste operazioni, la famiglia deve essere “presa in carico” con particolare riguardo a non accentuare gli effetti stigmatizzanti che alcuni provvedimenti assistenziali comportano: compito dei servizi territoriali è anche attenuare le conseguenze emarginanti prodotti dalle vicende giudiziarie del congiunto.

Fra gli attori dell'azione di salvaguardia dei rapporti tra detenuto e famiglia c'è anche il Consiglio di aiuto sociale, istituito dall'art. 74 della L. 354/75, che dovrebbe sostituire i tradizionali Consigli di patronato per l'assistenza ai carcerati. I consigli di aiuto sociale, dispongono di personale specializzato - magistrati, dirigenti dell'amministrazione locale e funzionari pubblici- che presta la loro opera gratuitamente.

Fra le numerose attività di cui si occupa questo comitato appaiono il mantenimento delle relazioni dei reclusi con le loro famiglie e il segnalare alle autorità ed enti competenti i bisogni dei nuclei che necessitano di speciali interventi. Il consiglio si impegna inoltre a collaborare con altri organismi per assicurare il più efficace e appropriato intervento in favore dei liberati e dei familiari dei detenuti. Di fatto, per quanto mi risulta, la realizzazione di questi organi non è mai stata avviata.

Secondo l'ordinamento, questo sistema di collaborazione dovrebbe essere operante anche in occasione della dimissione del recluso: l'art.46 si occupa di

assistenza post-penitenziaria rinnovando la certezza che tali interventi debbano accompagnare l'individuo anche nel periodo che precede la sua liberazione. Ciò che si propone la legge è un graduale riavvicinamento alla vita sociale, che anticipa e prepara il detenuto al momento della scarcerazione. Il raggiungimento di obiettivi intermedi eviterà un impatto traumatico: l'inserimento lavorativo ed abitativo, la cura delle relazioni familiari, la predisposizione ad adattarsi a regole e schemi di vita sociale, la progettazione di una nuova vita. Un'assistenza continuativa, durante e dopo la detenzione, che non può dissociarsi dall'intervento nei confronti del nucleo che dovrà riaccogliere il familiare.

Il programma di trattamento del dimittendo dovrebbe avere inizio, secondo l'art 83 del Regolamento d'esecuzione, sei mesi prima la dimissione; consiglio di aiuto sociale e centro di servizio sociale devono definire un programma in grado di preparare il dimittendo a superare problemi specifici connessi alle condizioni di vita familiare, di lavoro e di ambiente.

### **- CAPITOLO 3 -**

## **IL CONTRIBUTO DELLA COMUNITÀ ESTERNA E DEGLI ASSISTENTI VOLONTARI**

### **INTRODUZIONE**

Il sistema delle sanzioni penali, la realtà carceraria e il suo funzionamento sono, o dovrebbero essere, noti a tutti: la letteratura, i mass media, il dibattito politico contemporaneo hanno inevitabilmente informato e coinvolto l'opinione pubblica in questo vasto campo.



I recenti fatti di cronaca e la partecipazione sempre più attiva di politici e personaggi illustri in questioni inerenti il sistema penitenziario, hanno in un certo senso alimentato l'interesse di un vasto pubblico. Palese osservare che le dispute più accese vertono su dubbi e critiche riservate a leggi ritenute troppo permissive, a benefici considerati troppo generosi; credo tuttavia sia molto importante questa riapertura del dibattito sul carcere, anche se dominato da critiche e perplessità.

La società, riproponendosi di riflettere sui problemi legati al carcere e alle sue leggi, non può non pensare alla situazione dei ristretti, interrogarsi sulle loro condizioni di vita e sul loro futuro: la speranza è che il confronto, e non di meno lo scontro, su questi temi, porti a risultati concreti, e ad una maggiore sensibilizzazione della opinione pubblica stessa. Proprio perché quest'ultima si senta responsabilmente investita del ruolo affidatogli dalla legge.

Il primo grande passo dal carcere verso la società libera è stato fatto con la Riforma del 1975, rivisitata dalla legge Gozzini dell'86, che ha espressamente coinvolto la comunità esterna nell'opera di assistenza e rieducazione dei condannati.

Gli articoli 17 e 78 dell'Ordinamento Penitenziario hanno segnato una tappa fondamentale nell'abbattimento del muro psicologico che separa il carcere, come istituzione e come edificio, dal territorio e dalla comunità.

La legge 354/75 e il DPR 431/76, con le successive modificazioni, designano compiti ben precisi ad organismi pubblici, ad associazioni e privati,

proponendo possibilità di collaborazione con Istituti Penitenziari e C.S.S.A.; in questo capitolo si esamineranno i testi degli articoli nominati, e saranno messi in evidenza esempi concreti o problemi applicativi, tratti dalle esperienze di alcune associazioni operanti in diversi carceri italiane. Tali contributi sono stati raccolti tramite il resoconto di un questionario informativo, e arricchiti dal confronto con volontari, detenuti ed operatori dell'Amministrazione penitenziaria.

### **3.1 - PARTECIPAZIONE DELLA COMUNITA' ESTERNA ALL'AZIONE RIEDUCATIVA NELL'ARTICOLO 17 NELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

*“ La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione dei privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa.”*

Il comma d'apertura dell'art.17 dell'Ordinamento Penitenziario riprende il contenuto dell'art.1 della stessa legge: il trattamento rieducativo deve tendere al reinserimento sociale, avvalendosi anche di contatti con l'ambiente esterno.

I destinatari del trattamento rieducativo sono i condannati, i soggetti in espiazione di pena (detentiva o in misura alternativa), e gli internati, ovvero i soggetti sottoposti a misure di sicurezza; secondo l'art. 15 gli imputati sono ammessi a loro richiesta a partecipare ad attività educative, culturali e ricreative,

ma per loro non è prevista l'attuazione di un trattamento rieducativo per una presunzione di non colpevolezza, e per assicurare all'imputato, in attesa di sentenza definitiva, una piena libertà di difesa (che potrebbe essere compromessa da interventi penetranti di contenuto psicologico).<sup>15</sup>

Rivolgendosi a categorie di soggetti privati della libertà, il legislatore ha esteso la possibilità di interazione con la comunità esterna in tutti i tipi di istituti di prevenzione e di pena, compresi gli ospedali psichiatrici giudiziari e le carceri di massima sicurezza, abolite grazie alla L. 663/86: ovviamente le modalità trattamentali e l'organizzazione di qualsiasi tipo di iniziativa sono coordinate dal regolamento interno dell'istituto, che disciplina anche i controlli cui devono sottoporsi tutti coloro che accedono all'istituto (art. 16 O.P.).

La congiunzione *anche* sottolinea il carattere di complementarità, o meglio, di integrazione tra il trattamento rieducativo messo in atto dalla direzione dell'istituto e ad opera dei suoi diversi operatori, e quello di enti ed associazioni esterne. Tale rapporto di collaborazione sembra proprio non essere facoltativo, in quanto un'espressione come *deve* implica una certa obbligatorietà.

Tale vincolo è rafforzato dalle indicazioni del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che definisce il ruolo di Regione ed Enti locali in ragione del trasferimento e delle deleghe delle funzioni amministrative dello Stato; in particolare, tra i settori interessati c'è la beneficenza pubblica, inclusa nel settore dei servizi sociali: l'art. 23 del presente decreto enumera tra le funzioni amministrative

---

<sup>15</sup> Canepa M, Merlo S., *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè ed, Milano, 1996.

delegate alle Regioni l'assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto e l'assistenza post-penitenziaria. L'art. 25 attribuisce tali funzioni ai Comuni, che dovranno organizzare ed erogare tali servizi. In virtù di questo decentramento assistenziale, nell'anno 1998, la Regione Emilia Romagna e il Comune di Reggio Emilia hanno stanziato la somma di 70 milioni per interventi nel settore penitenziario.

Pertanto se nell'art. 17 della Riforma si legge “*sollecitando ed organizzando*”, si può ipotizzare che l'amministrazione penitenziaria abbia l'onere di organizzare le attività di sua competenza e nelle sue possibilità, e di sollecitare *privati e istituzioni o associazioni pubbliche o private* affinché le une collaborino con le altre nell'assolvimento delle proprie funzioni e responsabilità asserite dalla legge.

La ricerca di materiale informativo mi ha dimostrato che dietro quei tre soggetti si nascondono numerose realtà: tra le istituzioni che aderiscono a progetti ex art. 17 rientrano Comuni e Province, scuole o enti di formazioni professionale, cooperative sociali; tra i privati solitamente prevalgono aziende o artigiani, tra le associazioni quelle culturali, sportive, religiose e di volontariato.

Questo invito alla collaborazione ed interazione col carcere risale a prima del 1975: i seguenti “anni di piombo”, hanno sicuramente frenato il processo di apertura del carcere, costringendo il ripristino di alcuni provvedimenti ed un ritorno alla “istituzione blindata”. Anche negli istituti penitenziari con una lunga tradizione di volontariato (soprattutto religioso) alle spalle, le novità dell'art. 17

hanno faticato ad essere riconosciute. Nel carcere San Vittore di Milano, solamente nel 1986, (probabilmente in conseguenza della legge Gozzini), il giudice Maisto consentì l'applicazione dell'art. 17 ai volontari nella Nuova Corsia dei Servi. In Lombardia, a parte qualche esperienza sporadica, solamente negli anni seguenti l'86 si costituirono e attivarono Associazioni di volontariato e Comitati Carcere e Territorio preposti per il sostegno e il reinserimento dei detenuti: nel 1995 comitati ed osservatori Carcere e Territorio, enti pubblici, servizi sociali, sindacati, partiti ed altri soggetti ed associazioni di tutta la regione, si sono uniti creando il "Coordinamento Carcere e Territorio della Regione Lombardia"<sup>16</sup>; considerati i problemi che affliggono il sistema penitenziario lombardo, gravato dal sovraffollamento e dall'accentuata presenza nelle carceri di tossicodipendenti, portatori di HIV, ed immigrati, è nata l'esigenza di costituire un coordinamento regionale per socializzare le diverse idee ed esperienze, ed affrontare in modo sinergico quelle problematiche, ricercando strumenti più efficaci nel territorio, e promovendo un'azione culturale per la popolazione.

Svariate iniziative in altri Comuni o Regioni sono finalizzate a sollecitare ed organizzare la partecipazione invocata dal primo comma dell'articolo in questione.

Ingegnosa la Legge Regionale dell'Abruzzo del 28-3-1990, n. 20, "Contributi a favore dei soggetti che promuovono la partecipazione della

---

<sup>16</sup> <http://www.sociol.unimi.it/cayenna/>

comunità esterna alla risocializzazione dei detenuti”: si tratta di quattro articoli rivolti a Comuni, Associazioni, Cooperative e Istituzioni culturali, che possono accedere a finanziamenti regionali se si impegnano a promuovere attività culturali e ricreative destinate alla popolazione carceraria; uniche condizioni, la presentazione di un progetto descrittivo, il preventivo di spesa, e la relazione finale sull’attività svolta.

Ho voluto portare questi esempi edificanti per dimostrare che l’Amministrazione penitenziaria e la direzione dell’istituto in particolare, non sempre sono in grado di rispondere al dovere di sollecitare e pianificare la partecipazione della comunità esterna. Talvolta è proprio questa, rappresentata dai suoi organismi o dagli stessi cittadini, che deve accollarsi l’onere di proporsi ed investire il ruolo designatogli dall’art. 17 dell’Ordinamento Penitenziario.

Il testo dell’articolo in esame prosegue indicando chi può rientrare in simili progetti.

*“Sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari con l’autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore, tutti coloro che avendo concreto interesse per l’opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera.*

*Le persone indicate nel comma precedente operano sotto il controllo del direttore. ”*

In pratica, ogni singola iniziativa, come specificato dall'art. 63 del D.P.R. 431/76, viene presentata dai soggetti sopra citati sotto forma di progetto, per poi essere esaminata dalla direzione dell'istituto, che, a sua volta, trasmetterà la proposta al magistrato di sorveglianza. A quest'ultimo è affidato il potere di autorizzare gli ingressi in istituto, stabilendone le condizioni da rispettare: il parere del direttore, tuttavia, non è vincolante.

Il vecchio regolamento penitenziario subordinava ogni visita agli stabilimenti penitenziari al permesso del Ministro di Grazia e Giustizia: la comodità, se così si può chiamare, dell'art. 17, è la celerità del provvedimento di autorizzazione, che deve ricevere il parere favorevole del direttore dell'istituto e del Magistrato di Sorveglianza, operanti nella stessa giurisdizione.

Normalmente gli ingressi in istituti tramite l'art. 17 O.P. vengono estesi anche a iniziative particolari, come spettacoli, concerti, manifestazioni sportive, e altre ricorrenze, in cui è concesso l'ingresso per la singola occasione, talvolta solo per poche ore; chiaramente in questi casi viene approvata e valutata l'utilità dell'iniziativa nella sua globalità, senza verificare che tutti i partecipanti esterni rispondano ai requisiti del 2° comma dell'art. 17. In ogni caso, già il fatto di dare la possibilità ai detenuti di poter partecipare a un concerto, uno spettacolo teatrale, una gara podistica o qualsiasi altro momento di incontro, svago e cultura, fra le mura del carcere, ristabilisce un valido contatto con la vita della società libera, e con una sua concreta rappresentanza.

Generalmente le attività svolte in art. 17 sono a tempo determinato, e sono scelte fra i progetti più consoni alle finalità di risocializzazione dei detenuti, sempre nel rispetto delle norme di sicurezza.

Si va dai corsi di formazione professionale o per il recupero scolastico, laboratori di artigianato, programmi per il conseguimento di una qualifica o comunque di abilità e conoscenze utili per un futuro inserimento lavorativo, sino ai corsi artistici di pittura, musica, fotografia, teatro, attività fisica, validi strumenti per l'espressione del sé e la conoscenza delle altrui individualità. In molte delle attività citate è possibile conseguire molteplici obiettivi, di gruppo ed individuali.

Ma il forte pregio di queste attività è la possibilità di “portarle fuori”, in sale apposite o locali pubblici, in momenti organizzati ad hoc o manifestazioni aperte a tutti: alcuni corsi possono prevedere lezioni o stage in strutture esterne; si possono organizzare mostre per l'esposizione o la vendita di opere o manufatti creati dai detenuti; si può far partecipare un gruppo sportivo dell'Istituto a tornei esterni ecc. In questo modo saranno veramente promossi contatti tra la comunità carceraria e la società libera, e soprattutto coloro che si faranno promotori delle iniziative in art.17 risponderanno contemporaneamente all'invito del relativo articolo d'attuazione, l'art. 63 del 431/76, che sollecita la *“diffusione di informazioni sull'esigenza della partecipazione della comunità al reinserimento sociale dei condannati e degli internati”*. Sicuramente l'ampia portata di possibilità d'azione dell'art. 17, e il vasto coinvolgimento che può



conquistare, possono facilitare la circolazione di notizie ed informazioni tramite i mass-media, attivando una rete informativa utile a stimolare l'attenzione verso i problemi del carcere, suscitare interesse per la loro soluzione, o solamente mettere al corrente l'opinione pubblica della realtà e del funzionamento del sistema penitenziario.

Inoltre esistono progetti prettamente interni, in cui la partecipazione di gruppi esterni è finalizzata a interventi riguardanti attività del trattamento penitenziario o interventi di sostegno morale e materiale nei confronti dei soggetti più bisognosi.

Si tratta per lo più di percorsi individualizzati, che vanno dal puro e semplice dialogo con i detenuti, alla creazione di gruppi di auto-aiuto, o gruppi di sostegno per chi affronta programmi terapeutici; per rispondere ai bisogni di chi vive in condizioni di precarietà, si può attivare un soccorso materiale in cui i volontari si impegnano, per esempio, nel reperimento e nella distribuzione di vestiario.

Molte associazioni si assumono il compito di seguire alcuni servizi all'interno del carcere: la gestione del servizio biblioteca, o il coordinamento di detenuti nel riordino e nella catalogazione dei volumi; la creazione e conduzione di sale di ritrovo comune, con momenti di socializzazione e intrattenimento; il sostegno alle detenute madri, con punti di assistenza o asili nido; la manutenzione dei laboratori artigianali o artistici e l'allestimento di mostre.

Le successive modifiche alla legge del '75, hanno apportato significativi cambiamenti, diretti a incidere anche sul ruolo della comunità esterna. In particolare, la cosiddetta legge Gozzini del 1986 e la recente legge Simeone, L.27-5-1998, n. 165, hanno determinato un progressivo ampliamento delle condizioni per l'ammissione alle misure alternative alla detenzione, presupponendo un necessario sviluppo dell'area penale esterna.

Dunque l'ordinamento penitenziario di oggi propone una rivalutazione del ruolo della comunità, che può proporsi anche come valido aiuto all'esterno: le strategie di intervento volte a utilizzare l'apporto del volontariato nell'ambiente esterno al carcere sono dirette ad assicurare supporto nelle misure alternative, nel lavoro esterno, nei vari contatti con la società libera previsti dal trattamento rieducativo e dai suoi elementi.

### **3.2 - ARTICOLO 78: GLI ASSISTENTI VOLONTARI**

*“L'amministrazione penitenziaria può, su proposta del magistrato di sorveglianza, autorizzare persone idonee all'assistenza e all'educazione a frequentare gli istituti penitenziari allo scopo di partecipare all'opera rivolta al*

*sostegno morale dei detenuti e degli internati, e al futuro reinserimento nella vita sociale.”*

Questo primo comma definisce quali sono i soggetti istituzionali referenti, e quali ruoli e caratteristiche devono possedere gli assistenti volontari: le modalità di attuazione degli interventi devono essere concordate, programmate e realizzate con il consenso dei referenti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, Direttore dell'Istituto, Direttore del C.S.S.A.) e della Magistratura di Sorveglianza (Presidente del Tribunale e Magistrato di Sorveglianza), tenendo conto delle relative funzioni e competenze.

Le circolari ministeriali n.3150/5600, 30 dicembre 1985, e la n.3239/5689, 7 aprile 1988, aventi per oggetto *“assistenti volontari: procedure per il conferimento e il rinnovo degli incarichi”*, forniscono le indicazioni per inoltrare la richiesta di autorizzazione. Per svolgere attività di volontariato presso un istituto penitenziario o un centro di servizio sociale, occorre elaborare un progetto di intervento e di lavoro, e presentarlo alla direzione della struttura scelta; qui si discuterà il progetto e verranno concordate le linee di collaborazione possibili, dopodiché si inoltrerà una richiesta al direttore. Nel modello per la richiesta di autorizzazione ex art. 78, all'aspirante volontario sono richiesti<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> Castelli, Cristofanelli, *Guida per il volontariato penitenziario*, ed. ICM, Torino, 1990.

- dati anagrafici (data e luogo di nascita, residenza, stato civile, titolo di studio, professione);
- altre attività di volontariato in corso o svolte in precedenza;
- motivazioni alla base della richiesta di svolgere attività di volontariato nel settore penitenziario;
- tipo di attività prescelta;
- disponibilità di tempo.

Secondo le circolari sopra citate, nella documentazione per il conferimento dell'incarico sono comprese: la domanda dell'aspirante, il parere del direttore, il certificato penale e dei carichi pendenti, la dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa dall'assistente volontario all'Autorità comunale, le informazioni della Pubblica Sicurezza o dei Carabinieri (richieste dalle Direzioni), e due foto autenticate a norma di legge. Il direttore provvede ad inoltrare questo materiale al Magistrato di Sorveglianza, il quale, se ritiene la proposta valida, la trasmette al Provveditorato Regionale, che la inoltra al DAP, come appunto stabilito dal primo comma dell'articolo in esame. L'autorizzazione ex art.78 ha validità di un anno, ed è rinnovabile.

A differenza dell'art.17, che presuppone solamente che i componenti della comunità esterna coinvolti siano *“concretamente interessati all'opera di risocializzazione del detenuto”*, gli aspiranti volontari ex art.78 devono risultare *“idonei all'assistenza e all'educazione”*. L'art.107 del D.P.R. 431/76, prevede che l'autorizzazione sia concessa a coloro che dimostrano *“interesse e*

*sensibilità*” per la condizione umana dei detenuti ed hanno dato prova di “*concrete capacità nell’assistenza a persone in stato di bisogno*”. Il legislatore non ha posto come condizione una specifica qualificazione professionale dell’assistente volontario, ma ha delineato un profilo abbastanza chiaro, improntato su precise caratteristiche personali e capacità concrete, che lasciano comunque presupporre che il volontario debba possedere una formazione adeguata.

La partecipazione degli assistenti volontari all’opera di “*sostegno morale*” dei detenuti e degli internati, si concretizza in momenti di incontro individuali o di gruppo, fondati sull’ascolto dei bisogni della persona, in supporto psicologico nei momenti di difficoltà, o nella semplice instaurazione di regolari rapporti di amicizia e dialogo. Il “progetto carcere” dell’Associazione Arca di Mantova, ad esempio, ha predisposto due tipologie di sostegno morale tramite il colloquio: tre assistenti volontari conducono diversi gruppi di auto-aiuto rivolti in particolar modo ai detenuti con problematiche legate alla tossicodipendenza o dipendenza da farmaci; oltre a questi gruppi i volontari sono impegnati nella conduzione di colloqui individuali con i detenuti, che hanno l’esplicita finalità di favorire, una volta rilevate delle reali motivazioni, l’inserimento in una struttura di recupero per le tossicodipendenze (indispensabile per la concessione di misure alternative), o comunque per iniziare una fase di recupero post-carcerario. Altre associazioni includono nel sostegno morale momenti diversi,

come l'animazione di gruppo (con canti, giochi..), il supporto spirituale e gli incontri di catechesi.

Generalmente nell'espressione "*sostegno morale*" viene incluso anche l'aiuto materiale, così come all'azione educativa viene affiancata quella assistenziale; presupposto basilare per qualsiasi tipo di intervento sulla persona è il ristabilimento di una vita carceraria rispettosa della dignità umana del condannato: garantire soddisfacenti condizioni di vita, non solo a livello alimentare, igienico e sanitario, ma anche a livello di convivenza con gli altri detenuti e col personale, facilita anche il perseguimento del benessere morale.

L'assistente volontario può prestarsi per un aiuto materiale, associato a interventi di supporto, solitamente preposto per effettuare pagamenti, pratiche o altre commissioni all'esterno, recuperare indumenti o effetti personali per i non abbienti, fornire informazioni circa i servizi territoriali, la ricerca di un lavoro o di un alloggio.

Spesso l'aiuto materiale è sinonimo di contributo economico; per il costante aumento dei detenuti extracomunitari, che in genere non hanno l'appoggio delle famiglie, sempre maggiori sono le necessità di indumenti e di sussidi: da anni l'associazione di volontariato storica del carcere San Vittore di Milano, la "Sesta Opera San Fedele", si prende carico di situazioni di indigenza estrema, occupandosi di spese che dovrebbero essere sostenute dallo Stato. Nel rendiconto finanziario dell'esercizio 1996 di questa associazione, figurano tra le uscite ben 14 milioni di lire destinati ai "versamenti ai detenuti", mentre

nell'esercizio 1997, nella stessa voce, compaiono più di 21 milioni di lire; cifre egualmente cospicue sono destinate ai “versamenti ai dimessi e ai familiari dei detenuti e acquisti per i detenuti”<sup>18</sup>.

Occuparsi del sostegno morale significa anche favorire i rapporti relazionali del detenuto, in particolare quelli con la famiglia: interessarsi alla carriera scolastica dei figli del ristretto, facilitare i contatti con parenti, prestarsi come tramite per la risoluzione di conflitti o problemi di emarginazione e disadattamento della famiglia, offrirsi per l'accompagnamento nei permessi premio, assistere la degenza in ospedale negli eventuali ricoveri.

L'opera assistenziale ed educativa dell'assistente volontario è finalizzata anche alla collaborazione per il futuro reinserimento nella vita sociale di detenuti ed internati. L'art.83 del D.P.R. 431/76 regolante il trattamento del dimittendo, è rivolto ai detenuti prossimi alla dimissione e prevede la stesura di *“un particolare programma di trattamento, concretamente orientato alla risoluzione dei problemi specifici connessi alle condizioni di vita familiare, di lavoro e di ambiente, a cui dovranno andare incontro”*. Per la definizione e l'esecuzione di tale programma la direzione richiede la collaborazione del consiglio di aiuto sociale e del C.S.S.A. Ovviamente, data l'inesistenza del primo e il sovraccarico lavorativo del secondo, il volontariato si propone come unica alternativa.

---

<sup>18</sup> Dalla Relazione morale dell'anno 1997, Associazione Sesta Opera San Fedele, Milano.

Il secondo comma dell'art. 78 conia il nome "assistente volontario", e ne trova una collocazione all'interno del trattamento e dell'organico del personale:

*"Gli assistenti volontari possono cooperare nelle attività culturali e ricreative dell'istituto sotto la guida del direttore, il quale ne coordina l'azione con quella di tutto il personale addetto al trattamento."*

Come già segnalato nell'art. 27 della Legge Penitenziaria, nel quadro del trattamento rieducativo rivestono particolare importanza le attività culturali, ricreative e sportive, ed i contatti che queste permettono di mantenere o creare con il mondo esterno.

L'articolo 78 include in queste attività anche l'opera degli assistenti volontari: il legislatore non ha voluto creare un'alternativa alle iniziative promosse in art.17, ma garantire una certa continuità, assicurare la presenza periodica e continuativa di persone ritenute idonee all'assistenza e all'educazione.

Proprio per il carattere non occasionale del lavoro degli assistenti volontari, questi sono coordinati dal direttore, che ne stabilisce le funzioni anche in relazione all'azione del personale addetto al trattamento. Questo ultimo concetto è espressamente previsto dall'art. 4 del D.P.R. 431/76, che propone una prospettiva di integrazione e di coordinamento degli interventi che coinvolge operatori professionali e volontari. In virtù di questa attribuzione, la circolare del Ministero di Grazia e Giustizia n. 3196/5646 del 3-2-1987 include nel gruppo di osservazione e trattamento anche *altri operatori in grado di*



*apportare un contributo competente per la conoscenza e la soluzione dei problemi di volta in volta presentati dai casi in esame (insegnanti, animatori del tempo libero, volontari...).*

L'analisi dell'art.78 O.P. prosegue con il terzo comma:

*“L'attività prevista nei commi precedenti non può essere retribuita.”*

La legge-quadro sul volontariato, L.11-8-91, n.266, completa questo postulato, definendo, con l'art. 2, l'attività di volontariato come *“quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà”*.

Il quarto e ultimo comma dell'art. 78 dell'Ordinamento Penitenziario si riferisce alla collaborazione degli assistenti volontari con il C.S.S.A.

*“Gli assistenti volontari possono collaborare coi centri di servizio sociale per l'affidamento in prova, per il regime di semilibertà e per l'assistenza ai dimessi e alle loro famiglie.”*

Alla luce delle recenti modifiche alla Legge Penitenziaria, questa parte dell'art. 78 troverà più frequente applicazione: la Legge 27-5-98, n.165, la cosiddetta legge “Simeone-Saraceni”, amplia la fascia di condannati che possono usufruire di misure alternative alla detenzione (affidamento in prova e semilibertà) e detenzione domiciliare; inoltre, con la modifica dell'art.656 c.p.p., è prevista la sospensione dell'esecuzione della pena per permettere a chi ne ha i

requisiti di presentare istanze per ottenere la concessione dei benefici menzionati. In pratica, chi è condannato a pene brevi di 3 o 4 anni, a seconda dei casi, e risponde ai requisiti richiesti dalla legge, può evitare la carcerazione e usufruire di trenta giorni di sospensione dell'esecuzione della pena per inoltrare istanza, e scontare la pena all'esterno. Se verranno predisposti gli strumenti per una efficiente applicazione, grazie a questa legge, aumenteranno i casi di concessione di misure alternative direttamente dalla libertà, verrà ridotta la popolazione carceraria, risparmiando a molti l'esperienza della detenzione e il contatto con forme gravi di criminalità.

Questo implicherà un rafforzamento della dotazione organica di assistenti sociali dei Centri di Servizio Sociale per Adulti per fronteggiare l'aumento di lavoro, e l'attivazione di nuovi servizi informativi.

Gli interventi di collaborazione di singoli volontari al trattamento dei soggetti in misura alternativa sono coordinate dall'assistente sociale incaricato del singolo caso: tali esperienze sono volte a sostenere e guidare il condannato in difficoltà, nella sfera quotidiana regolata dalle prescrizioni, in quella lavorativa, economica, familiare, e del tempo libero.

L'Ufficio centrale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha emanato una Circolare, la n.560719 del 12-5-98 avente come oggetto "Iniziativa a supporto dell'attività dei Centri di servizio sociale per adulti".

In risposta alla progressiva espansione dell'area penale esterna, al crescente numero di condannati che afferiscono ai Centri direttamente dallo stato di libertà (20615 soggetti nel 1997), e alla modificazione dell'art.656 c.c.p., sono previsti provvedimenti per attivare il supporto del Volontariato e del Privato sociale; l'integrazione con le risorse del territorio, nel segno di un modello operativo di rete, è necessario per evitare un ulteriore sovraccarico per gli assistenti sociali e per promuovere spazi intermedi di mediazione e collaborazione tra operatori penitenziari, condannati e società libera.

La suddetta circolare formula due ipotesi progettuali, volte a creare uno Sportello Informazioni (SP.IN.) e una sorta di Agenzia di Mediazione Impiego-Condannati (A.M.I.CO.). Il primo servizio, che mira a diventare un punto di riferimento stabilmente strutturato, è volto a rispondere alla necessità di rendere più accessibili informazioni corrette ed esaustive sulle norme che regolano l'esecuzione penale, sui servizi e sulle risorse presenti nel territorio; il secondo organismo, si propone come mediatore tra le imprese che abbiano disponibilità di assunzione ed il condannato ammesso ad una misura alternativa, e mira a garantire diverse prestazioni che vanno dall'orientamento professionale, all'inserimento lavorativo, alla consulenza ed assistenza.

L'ultimo comma dell'articolo 78 fa riferimento anche ai volontari che prestano la loro opera *“nell'assistenza ai dimessi e alle loro famiglie”*, proponendosi come *“ponte”*, come *trait d'union* tra la detenzione e la libertà, tra

la vita in carcere e quella all'esterno, tra l'isolamento affettivo e il reinserimento in famiglia e nel circuito sociale in generale. Spesso la flessibilità della pena non permette di conoscere il giorno del fine pena sei mesi prima, così sono improvvisati interventi sull'emergenza, in cui le competenze degli operatori penitenziari si confondono con quelle dell'ente comunale, preposto all'assistenza post-penitenziaria: ma ancora più spesso ognuno delega compiti all'altro, e il dimesso si trova sulla strada senza casa, senza lavoro e nessun punto di riferimento, con forti rischi di recidiva.

Molte associazioni di volontariato penitenziario hanno sopperito a questa lacuna istituzionale creando servizi per la ricerca di un alloggio o un lavoro, altre hanno istituito centri di accoglienza per dimessi e per le relative famiglie in difficoltà.

A Foggia, per esempio, si sono realizzati interventi mirati a diverse categorie di utenza; sono stati creati centri di accoglienza e case-famiglia per i dimessi senza fissa dimora; a Napoli è stata attivata una struttura per "l'affidamento diurno" (utile per i permessi premio, le misure alternative e l'appoggio ai dimessi), oltre ad un centro di accoglienza per le detenute extracomunitarie.

Recente la costituzione a Roma, del DIP, Pronto Intervento Detenuti per il rientro in società, un'agenzia di servizi per il reinserimento sociale e professionale di detenuti ed ex carcerati: il servizio prevede una fase di

accoglienza, informazione ed orientamento e poi consulenza legale, sanitaria e terapeutica per tossicodipendenti.

La soluzione più sicura ed efficace rimane la creazione di cooperative di solidarietà sociale che offrano possibilità lavorative e di reinserimento “protetto e graduale” ai detenuti (dimessi o in misura alternativa).

### **3.3 - INDIRIZZI DELLA COMMISSIONE NAZIONALE PER I RAPPORTI CON LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA**

La Commissione Nazionale per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali del Ministero di Grazia e Giustizia, nel marzo 1994 ha approvato un documento dal titolo *“Partecipazione sociale ed esecuzione penale - linee di indirizzo in materia di volontariato”*, che considera i rapporti tra istituzioni pubbliche, enti locali e volontariato singolo o associato.

Questo documento riprende i principi stabiliti nella legge quadro del 1991, nella quale è riconosciuta la funzione fondamentale del volontariato, come soggetto che *“..opera con l’obiettivo del perseguimento di migliori condizioni di vita, di crescita e di sviluppo della società civile...”*, concorrendo così alla realizzazione dello Stato sociale.

Il ruolo politico attribuito a volontariato e privato sociale non profit, rimarca la concezione di uno Stato partecipato, in cui i cittadini si sentono membri attivi della comunità.

L'insistenza sul valore della partecipazione prende forma, in ambito penale, nell'affermazione che *"...la comunità, le sue molteplici espressioni ed il singolo cittadino sono chiamati a farsi carico a pieno titolo di un'esecuzione penale rinnovata nei suoi fondamenti culturali, nei principi etici che la informano, nella prospettiva educativa e sociale che la regge.."*. La partecipazione della comunità si pone come elemento indispensabile nel procedimento di risocializzazione.

Le linee di indirizzo attribuiscono precisi contenuti agli interventi del volontariato penitenziario, stilando un elenco dei campi di intervento nei quali attuarli:

- assistenza morale ai detenuti;
- rapporti con la famiglia, il lavoro, l'istruzione ecc.;
- attività ricreative e culturali di tipo collettivo;
- centri di accoglienza e di ascolto per detenuti in misura alternativa ed ex detenuti;
- servizi finalizzati al reinserimento, all'alloggio, alla documentazione;
- progetti mirati su determinati gruppi di soggetti, anche in collaborazione con gli Enti Locali;
- sensibilizzazione dell'opinione pubblica;

- promozione di cooperative e associazioni.

In questi anni si è tentato di dare attuazione a questo importante documento, con circolari del Ministero, Protocolli d'intesa, nuovi progetti di associazioni di volontariato ed Enti Locali.

### **3.4 - IL VOLONTARIATO NEL PROTOCOLLO D'INTESA TRA IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA E LA REGIONE EMILIA ROMAGNA**

Con deliberazione della Giunta Regionale, n.279 del 10-3-1998, è stato approvato un protocollo d'intesa tra il Ministero di Grazia e Giustizia e la Regione Emilia Romagna per il coordinamento degli interventi rivolti ai minori imputati di reato e agli adulti sottoposti a misure penali restrittive della libertà.

Nella parte riguardante gli strumenti di collaborazione, coordinamento e verifica, viene definito il ruolo del volontariato e dell'associazionismo oltre a quello del Sistema informativo e degli organismi permanenti di coordinamento.

In particolare, le amministrazioni firmatarie si impegnano a *“stabilire forme organiche di collaborazione con le associazioni di volontariato presenti nel territorio”*: ciò da prova del riconoscimento dell'importanza del ruolo che volontariato ed associazionismo possono esercitare nelle attività di prevenzione generale, nonché nel corso del trattamento e del reinserimento sociale degli adulti e dei minori sottoposti a provvedimenti penali.

*“E’ obiettivo di tale collaborazione produrre una cultura dell’intervento del volontariato e dell’associazionismo non più sporadica ed occasionale, ma come riconoscimento di spazi operativi e per la realizzazione di progetti e azioni in stretta integrazione e collaborazione con gli interventi degli operatori delle istituzioni pubbliche.”*

Per conseguire tale obiettivo diventa necessario realizzare moduli informativi, di formazione congiunta e di aggiornamento, propedeutici alla progettazione ed esecuzione di interventi comuni e distinti, ma coordinati.

Una puntuale applicazione di quest’ultima indicazione della deliberazione sopracitata é stata effettuata ad opera del DAP e dal Provveditorato dell’Emilia Romagna, che hanno organizzato un corso di formazione regionale per volontari ex art.17 e 78 O.P., operatori penitenziari, del territorio e degli enti locali.

In qualità di ex tirocinante del C.S.S.A. di Reggio Emilia, ho partecipato al secondo modulo del corso, articolato su tre incontri: nelle relazioni sono stati affrontati diversi temi teorici, come il compito impossibile, il lavoro di rete, i processi di comunicazione nelle strutture complesse, mentre nei lavori di gruppo si sono svolte esercitazioni e dibattiti. Nel corso dei lavori di gruppo e nei sottogruppi, le diverse figure professionali hanno approfondito la conoscenza reciproca, scambiato idee ed opinioni, esposto problemi e quesiti: così vice direttori, educatori, assistenti sociali, agenti di polizia penitenziaria, operatori del territorio (soprattutto dei Sert) e volontari penitenziari, hanno



condiviso momenti di formazione e discussione comuni, in un atmosfera di ascolto e dialogo inedita e impensabile nell'ambiente di lavoro.

Per il volontario è estremamente importante definire il proprio ruolo all'interno di un'organizzazione come quella di un Istituto o un C.S.S.A.: una delle cose più importanti emersa nei gruppi di lavoro è l'esigenza di creare un "linguaggio comune", di stabilire una comunicazione efficiente e funzionale all'interno di un servizio e fra le diverse figure professionali. Il volontario è l'escluso per eccellenza dal circuito penitenziario: questa marginalità è sicuramente aggravata se egli dimostra estraneità alla nomenclatura specifica del settore, alle leggi e disposizioni più importanti, alle consuetudini e regole non scritte regolanti i rapporti personali o le procedure operative.

Durante questo corso i volontari sono "usciti dall'anonimato" e hanno dimostrato le loro capacità di osservazione e critica, hanno esposto le loro prospettive e le difficoltà incontrate nella loro esperienza; contemporaneamente hanno assimilato le informazioni "tecniche" a cui erano estranei, e hanno approfondito la conoscenza di ruoli e competenze dei diversi operatori.

## - CAPITOLO 4 -

### CARCERE E CITTÀ : INDAGINE SULLA SITUAZIONE

#### ATTUALE

Dopo un'analisi prevalentemente teorica sui fondamenti normativi del volontariato penitenziario, diventa indispensabile delineare una panoramica, sebbene ridotta, di esperienze concrete, realtà e progetti volti a sostenere l'universo carcere e valorizzare il volontariato.

Sono per lo più dati e informazioni inediti, per ora poco conosciuti o sottovalutati, che meritano di essere divulgati e fatti oggetto di riflessione, per accrescerne l'impiego e l'utilità.

Visualizzare quali interventi sono nascosti dietro ai numeri degli ingressi in art.17, articolo che ha perso la sua connotazione naturale per come viene realmente utilizzato; quali sono le esperienze, i progetti, le difficoltà di alcune associazioni di volontariato penitenziario; che ruolo ha il "Coordinamento enti e associazioni di volontariato penitenziario-SEAC"; che valore ha la scelta di un sito internet dedicato al carcere, quale ponte metafisico fra l'interno e l'esterno.

Il rapporto tra teoria e pratica, ovvero ciò che dettato la normativa e come viene applicata, deve essere il più trasparente possibile; i paragrafi seguenti, apparentemente isolati, vorrebbero rendere più visibile quanto è stato fatto e come si intende lavorare per umanizzare la pena, assicurare la risocializzazione

attraverso la partecipazione della comunità esterna, e sensibilizzare l'opinione pubblica.

#### **4.1 - GLI INGRESSI IN ISTITUTO EX ART.17 O.P. NELLE CITTÀ DI PARMA, PIACENZA E REGGIO EMILIA**

Il documento sulle linee di indirizzo in materia di volontariato del 1994, invitava Enti Locali, associazioni e organi penitenziari, a garantire una collaborazione ottimale, per la quale si rende indispensabile incentivare la comunicazione, la programmazione e l'unitarietà degli interventi. A tal fine il *“Ministero di Grazia e Giustizia deve mostrare una costante e precisa disponibilità all'informazione, mettendo a disposizione dati statistici, circolari ecc., fornendo con rapidità e flessibilità risposte adeguate...”*<sup>19</sup>

Come è facile immaginare le cose non stanno esattamente così, e inoltrare una formale richiesta di materiale statistico nel novembre '98, ovviamente seguendo la regolare gerarchia ministeriale, non è stato sufficiente.

In mancanza di dati aggiornati ufficiali, riferirò il risultato di ricerche personali, che, sebbene lacunose e statisticamente irrilevanti, si sono rivelate molto interessanti e soddisfacenti ai fini della dissertazione.

L'Ufficio di sorveglianza di Reggio Emilia ha giurisdizione sui territori di Parma, Piacenza e Reggio Emilia. Tra gli interventi a contenuto amministrativo

del Magistrato di Sorveglianza è incluso anche l'autorizzare, su parere favorevole del direttore dell'Istituto penitenziario, la partecipazione della comunità esterna all'opera di rieducazione ex art.17, L. 354/76.

I dati seguenti sono tratti dal "Registro delle autorizzazioni all'ingresso negli istituti e delle proposte di nomina ad assistente volontario", la cui consultazione e divulgazione è stata autorizzata dal Magistrato di Sorveglianza Dott. G. Di Giorgio.

**NUMERO TOTALE DI INGRESSI NEGLI ISTITUTI DI PARMA,  
PIACENZA E REGGIO EMILIA  
(ART. 17 O.P. E INCARICHI ART. 78)**

<b>ANN O</b>	<b>N° INGRESSI</b>
1990	33
1991	92
1992	69
1993	96
1994	148

---

<sup>19</sup> Ministero di Grazia e Giustizia, Commissione Nazionale per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali, *Partecipazione sociale ed esecuzione penale. Linee di indirizzo in materia di volontariato*, Roma, marzo 1994, pag.13 ;

1995	160
1996	173
1997	189
1998	207

Il numero totale di ingressi per anno della comunità esterna negli istituti, visualizza un continuo incremento quantitativo, segno della progressiva apertura del carcere, in concomitanza all'aumento del contributo della società libera.

Come già anticipato, le autorizzazioni all'ingresso con l'art. 17 comprendono iniziative a tempo determinato e a brevissimo termine (anche poche ore). In attuazione di quanto previsto dalla legge Penitenziaria, il contributo della comunità esterna è previsto per la realizzazione del trattamento, e in particolare nelle attività culturali, ricreative e sportive (art. 27 O.P.), nell'istruzione (art.19), lavoro (artt. 20,21) e religione (art.26). Tuttavia frequentemente vengono autorizzati in articolo 17 ingressi in istituto per motivi del tutto estranei al contributo della comunità esterna al trattamento e reinserimento dei detenuti; per questo risulta interessante verificare quali sono le denominazioni delle attività e degli ingressi autorizzati in articolo 17.

Gli schemi seguenti elencano le attività svolte negli anni 1997 e 1998, tralasciando il numero di ingressi in Istituto per ogni iniziativa.

[Le espressioni utilizzate sono riprese senza variazioni da quelle del registro delle autorizzazioni.]

## ISTITUTI PENITENZIARI DI **PARMA**: CASA CIRCONDARIALE E CASA DI RECLUSIONE

**Istruzione:** attività didattiche e incontri; corso di alfabetizzazione; inaugurazione anno scolastico; corso di scuola elementare; scuola media inferiore; iscrizioni anno scolastico; corso di orientamento scolastico; incontro per l'avviamento agli studi; incontro per scelta scuola superiore; corso di formazione professionale; recupero di grammatica; corso di inglese; corso per geometri; ragioneria; commissione per esami licenza elementare, media, per i corsi e per esame di idoneità.

**Attività ricreative e culturali:** coristi; festa delle donne; spettacolo musicale; spettacolo teatrale.

**Attività culturali:** incontro sulla 2° guerra mondiale; incontro culturale; corso musicale; corso primo soccorso; corso pittura; esposizione quadri; incontro su temi filosofici.

**Attività sportive:** incontro di calcio; corso yoga; educazione fisica; torneo; manifestazione sportiva.

**Religione:** catechesi; celebrazione messa; assistenza spirituale; matrimonio; manifestazione Madonna di Fatima; incontri spirituali; convegno

sulla Madonna; concerto musica sacra; cineforum sul cristianesimo; corso didattico-teologico; ministri di culto; conferenza testimoni di Geova.

**Lavoro:** corso parrucchiere; corso editore e addetto editoria elettronica; consulenza materia pensionistica ed assistenziale; corso ristorazione; corso operatore edile; corso disegnatore meccanico; incontro ufficio provinciale del lavoro.

**Altro:** incontro alcolisti anonimi; visita specialistica; visita medico legale; visita sottosegretario; colloqui individuali e gruppi terapeutici; visita scolastica; ricerca per tesi; A.V. CSSA; rinnovo AV.

## CASA CIRCONDARIALE DI PIACENZA

**Istruzione:** corso di alfabetizzazione; corso scuola elementare e media; esame licenza elementare e media; preparazione ed esame di maturità; attività didattiche; corso di informatica; corso di inglese; controllo corsi scolastici; incontro valenza pedagogica.

**Attività ricreative:** cineforum; coro; festa di Natale.

**Attività culturali:** corso disegno e pittura; attività espressive; corso cineforum; laboratorio teatrale; incontro tematiche immigrazione.

**Attività sportive:** partita di calcio; corso yoga; gara podistica.

**Religione:** matrimonio; messa; animazione pastorale.

**Lavoro:** corso agroambientale.

**Altro:** servizio giornalistico per tv; visita laboratorio informatico; rinnovo Assistenti Volontari; colloqui per ingresso in comunità terapeutiche.

CASA CIRCONDARIALE E O.P.G.

**DI REGGIO EMILIA**

**Istruzione:** lezioni e attività didattiche; gestione biblioteca; corso alfabetizzazione; corso computer; licenza media.

**Attività ricreative:** manifestazione musicale; spettacolo teatrale; festa delle donne; spettacolo equestre; attività ricreative.

**Attività culturali:** corso pittura; giornalino; corso teatro e laboratorio teatrale; incontro su celebrosi.

**Attività sportive:** incontro calcio; corsa podistica; corso yoga; torneo; attività motoria femminile.

**Religione:** messa; realizzazione presepi.

**Lavoro:** corso taglio e cucito; corso riparazione calzature; corso aiuto cuoco; corso addetto riparazione e manutenzione finimenti per cavallo; corso formazione enaip; corso falegname; corso riparazione piccoli elettrodomestici; corso giardinaggio.

**Altro:** progetto stranieri; visita assistenti sociali tedeschi; rinnovo A.V.; proposta nomina A.V.; riprese Rai.



La disposizione dei dati non permette di fare precisi confronti quantitativi: si possono comunque azzardare alcune osservazioni di carattere generale.

Le differenze più lampanti fra le tre città si riferiscono al tipo di attività che prevale sulle altre, per frequenza degli ingressi e per numero di iniziative: a Piacenza, per esempio, sono stati registrati circa 25 ingressi all'anno per incontri di calcio, mentre a Parma spiccano per varietà e frequenza gli ingressi per iniziative di carattere religioso. Sicuramente queste diversità sono strettamente legate, alla realtà locale, e in particolare ai rapporti tra la Direzione dell'Istituto, gli enti pubblici e privati, le istituzioni le associazioni di volontariato.

La politica di intervento adottata dal direttore d'Istituto, il capitolo di spesa assegnato a progetti per il carcere, gli indirizzi del Comune, lo spirito di solidarietà e partecipazione di parrocchie, associazioni di volontariato e gruppi ricreativi o sportivi, sono tutti fattori che incidono sul tipo e la quantità di iniziative promosse all'interno del carcere da parti della comunità esterna. Con questa chiave di lettura si possono interpretare gli schemi precedenti, e dare spiegazioni alle notevoli differenze fra istituti penitenziari di diverse città e regioni.

#### **4.2- INDAGINE CONOSCITIVA SULLE ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO PENITENZIARIO**

Le pubblicazioni sul tema specifico del volontariato penitenziario sono alquanto scarse: oltre alla consultazione di volumi riguardanti le leggi penitenziarie, ho ritenuto opportuno avviare una ricerca di materiale “originale”, richiedendo un contributo direttamente alle associazioni di volontariato penitenziario. Ho inviato un semplice questionario informativo a una ventina di indirizzi tratti da libri e articoli, o direttamente segnalati da “addetti al lavoro”; il questionario si articola in 10 punti, alcuni inerenti l’associazione (n° iscritti, fonti di finanziamento, n° volontari artt. 17 e 78 ecc), altre specifiche sulle attività svolte nel carcere e sul rapporto con gli operatori penitenziari, le altre ancora riguardanti le difficoltà incontrate e i progetti per il futuro.

Le dieci risposte pervenute hanno superato le aspettative, in quanto oltre al questionario compilato, ho ricevuto relazioni sull’attività svolta, opuscoli informativi, riviste e tanta disponibilità per ulteriori richieste.

Il campione non è statisticamente attendibile ma, oltre alle informazioni già riportate nei capitoli precedenti, ritengo importante osare alcune considerazioni generali, e segnalare alcune riflessioni riportate dai volontari.

Contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, negli istituti penitenziari Italia del Sud, l’intervento del volontariato, prevalentemente cattolico, é esteso ed efficiente; nelle carceri di Foggia, Lucera e S.Severo, opera l’associazione di volontariato “Genoveffa De Troia”, attiva dal 1985, che vanta 450 iscritti; negli istituti di Poggioreale, Pozzuoli e Secondigliano, opera il gruppo napoletano “carcere vi.vo” del Centro S.Vincenzo de Paoli, attivo dal 1989 e composto da

44 volontari. Queste due realtà si distinguono per la capillarità e l'originalità degli interventi, che spaziano dall'opera in carcere al sostegno domiciliare delle famiglie dei ristretti, dalla creazione di centri di accoglienza a quella di una sala d'aspetto con angolo cucina per i familiari in attesa dei colloqui, dalla presenza da ben sei anni nei Centri di Servizio Sociale alla ideazione dell'affidamento diurno per detenuti.

Queste associazioni si distinguono anche per la qualità e la frequenza dei rapporti fra volontari e operatori penitenziari: le risposte al questionario indicano rapporti ottimi e buoni con direttori, educatori, agenti di polizia penitenziaria, incontri settimanali col cappellano ecc., e segnalano che i contatti avvengono "ogni volta che si rivela la necessità nell'interesse di tutti".

Totalmente diverse le risposte delle altre associazioni, che lamentano scarsi o inesistenti rapporti con alcuni operatori, solo su richiesta con taluni, e di "doveroso rispetto" nei confronti di altri. Le difficoltà riscontrate dalle associazioni e dai singoli volontari, si uniscono in un coro unico, confermando che il carattere ermetico del carcere, rimane uno scoglio per la risoluzione di problemi e la causa della creazione di nuovi. Tra quelli segnalati compaiono: mancanza di comunicazione e collaborazione, e di conseguenza difficoltà per il coordinamento degli interventi, tra i volontari, e tra gli stessi e gli altri operatori; problemi derivati dal non sentirsi accettati dagli agenti, perchè si appesantisce il lavoro di custodia; "tempi morti" e lunghe attese provocati dall'eccessiva

burocratizzazione e rigidità del carcere; inoltre, gli assistenti volontari bolognesi accusano una “caduta di entusiasmo da parte degli operatori”.

#### **4.3 - IL SITO INTERNET DEL *PROGETTO CAYENNA*: UNO SPAZIO DI COMUNICAZIONE TRA CARCERE E SOCIETA’**

*<http://www.sociol.unimi.it/cayenna>*

Nato durante un corso di sociologia della comunicazione, e divenuto una sperimentazione del Dipartimento di Sociologia dell’Università di Milano, il progetto “Cayenna” si propone di verificare i possibili utilizzi delle nuove tecnologie di comunicazione per amplificare e migliorare la visibilità della realtà carceraria.

Il carcere ha assunto infatti la fisionomia di un luogo separato, invisibile e impenetrabile per chi ne sta all’esterno: di fatto esso rappresenta oggi una metafora della negoziazione della possibilità di comunicare.

La comunicazione telematica consente il superamento di ogni barriera spaziale o temporale che si frappone alla comunicazione interpersonale; l’allestimento di un sito internet si propone di ravvivare i flussi comunicativi tra i soggetti che operano o che comunque si occupano di carcere, tra questi soggetti e la società esterna e soprattutto tra i detenuti e la società. Il progetto intende quindi fornire spazi di espressione e discussione, occasioni per produrre e

accedere a informazioni, coordinamento e visibilità esterna a gruppi e individui interessati a vario titolo alla realtà carceraria.

Il Progetto Cayenna si offre per la messa in rete di tutti quei materiali - scritti, disegni, dipinti, giornali dei detenuti,...- che vengono prodotti all'interno delle mura carcerarie; attraverso strumenti quali gruppi di discussione o mailing-list, spazi curati da associazioni, privati, enti pubblici, si è creato un luogo per la comunicazione attiva, la discussione, il confronto e la condivisione di esperienze fra soggetti e realtà differenti.

Per quanto riguarda i contenuti, il sito Cayenna offre indici tematici che raggruppano e organizzano il materiale in rete: oltre alla presentazione del progetto, il navigatore può scegliere tra:

- *temi & argomenti*: affettività, lavoro, stranieri, scuola o formazione, tossicodipendenza, trattamento penitenziario e altre attività;
- *dati & ricerche*: di carattere generale, minori, donne, lavoro e formazione, droga e AIDS, archivio storico;
- *leggi*: panoramica normativa di carattere generale; Ordinamento Penitenziario, minori, stranieri, droga e AIDS;
- *enti & associazioni che si occupano di carcere*;
- *voci & immagini*: teatro, galleria fotografica, poesia, attività;
- *bibliografia*;
- *edicola*;
- *novità ed appuntamenti*;

- *partecipa*: firma libro visitatori, segnala iniziative, appuntamenti, pubblicazioni.

Ovviamente il sito web non è messo in linea direttamente dall'interno degli istituti penitenziari: la disposizione normativa che limita l'uso del telefono a una sola chiamata ogni 15 giorni, e solo con un familiare o congiunto, solo per eccezionali ragioni di urgenza con persone terze (art.37 DPR 431/76), include anche l'utilizzo di internet.

Nel carcere di San Vittore i detenuti hanno così affidato il lavoro ad un compagno in semilibertà: il direttore dell'istituto, Dott. Luigi Pagano, ha coniato la definizione "un detenuto-floppy per aprire le celle".<sup>20</sup>

*"Cayenna era l'ultima città in cui sostavano i detenuti diretti all'Isola del Diavolo, ultima possibilità di incontro e probabile meta di sogni"*: una metafora suggestiva che dà il nome a uno strumento capace di far crescere la sensibilità collettiva e aumentare la visibilità del carcere, creando una piazza elettronica di discussione sui problemi della popolazione detenuta e sul carcere stesso.

#### **4.4 - LA "PROPOSTA DI LEGGE PER IL LAVORO DEI DETENUTI A**

#### **FAVORE DELLA COLLETTIVITA"**

#### **DEL GRUPPO DI LAVORO PER UNA "CARTA EUROPEA DELLE**

#### **COMUNITA' CARCERARIE"**

---

<sup>20</sup> A.Usai, *Un detenuto floppy per aprire le celle*, la Repubblica, 29 maggio 1997;

*“Un giorno in meno di carcere per ogni giorno speso in lavori di effettiva utilità sociale”*

E' lo slogan associato alla cosiddetta “proposta-Cusani”, il progetto per il lavoro dei detenuti a favore della collettività presentato al Ministro di Grazia e Giustizia O. Diliberto il 30 ottobre 1998, frutto del lavoro dei membri dell'Associazione “Liberi” (in cui Cusani è impiegato) e di alcuni professionisti e detenuti.<sup>21</sup>

Il documento, reso noto dai mass-media soprattutto per la partecipazione in prima linea del detenuto Sergio Cusani, l'ex finanziere attualmente in affidamento in prova al servizio sociale, è per la precisione uno schema base che vuole offrire spunti per la formulazione di una proposta di legge. Tale proposta dovrebbe prevedere la partecipazione attiva dei detenuti italiani e stranieri, volta al recupero a favore della collettività di beni pubblici in stato di completo abbandono e senza alcuna realistica prospettiva di essere risanati e resi agibili.

Questo per rivalutare la rilevanza del lavoro quale elemento fondante dell'Ordinamento penitenziario, per favorire il regolare e definitivo reinserimento del condannato nel tessuto sociale, per promuovere il processo di risarcimento del reo per il danno prodotto alla società civile.

Secondo la proposta, grazie ad una attività lavorativa esterna e controllata, la Magistratura di Sorveglianza sarebbe messa nelle migliori condizioni per

---

<sup>21</sup> Centro Archivio e Documentazione Giuridica “San Vittore”,  
<http://www.sociol.unimi.it/cayenna/>

fondare il proprio giudizio sull'impegno del condannato, concedendogli il "diritto a vedere riconsiderata la pena ancora da espiare, in ragione del percorso compiuto e dei progressi fatti".

Gli elementi essenziali di questa ipotesi di lavoro sono articolati in diversi punti: per prima cosa sono previsti *corsi di formazione propedeutici interni al carcere*, corsi di orientamento o di apprendimento di un mestiere o professione, corsi di lingua per gli stranieri, utilizzando anche professionalità esistenti all'interno dell'Istituto tra la popolazione detenuta o di volontari particolarmente esperti; per quanto riguarda il *salario*, si dovrebbe prevedere un sostegno di inserimento da parte dello Stato, consistente in un salario minimo di sussistenza. L'attività consisterebbe nel *recupero di beni pubblici*, un'opera di risanamento ambientale ed urbanistica che non comporterebbe alcuna competizione dei detenuti sul libero mercato, data l'assoluta antieconomicità di un loro recupero; è prevista la *destinazione di interesse sociale e collettivo*, ovvero la messa a disposizione della collettività dei beni recuperati. I gruppi di lavoro, sarebbero coordinati e controllati dalla polizia penitenziaria e se necessario con l'ausilio, per una *garanzia di sicurezza*, di moderni strumenti elettronici (es. bracciali).

L'attività lavorativa rappresenterebbe per la società un *recupero di costi sociali*, una forma a carattere risarcitorio in senso lato, attraverso il parziale recupero delle spese complessive di mantenimento in carcere, che ammontano a circa £. 350.000 al giorno per detenuto. Per la *qualificazione professionale degli Agenti di Polizia Penitenziaria*, secondo il documento, sarebbero utili corsi di



formazione professionale per eseguire queste attività lavorative: inoltre è proposta l'apertura del Corpo di Polizia Penitenziaria anche a personale di origine non italiana, dato che ormai più del 50% della popolazione detenuta è straniera.

Per la realizzazione di *iniziative locali di risocializzazione sul territorio* il progetto indica la possibilità di stendere specifiche convenzioni che comprendano forme di accoglienza e di socializzazione sul territorio, per facilitare e migliorare rapporti di reciproca conoscenza e convivenza tra i detenuti e la locale società.

La proposta auspica una *partecipazione aperta al volontariato*, intesa come possibilità di partecipazione all'attività lavorativa di recupero insieme ai detenuti da parte di elementi del volontariato, ad esempio pensionati esperti nei vari settori artigianali.

#### **4.5 - "SEAC", IL COORDINAMENTO ENTI E ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO PENITENZIARIO**

Il SEAC nasce da una serie di esperienze avute da singole persone che già nel 1947 iniziarono ad accedere in carcere e, attraverso visite, incontri e manifestazioni si convinsero della necessità di un intervento a sostegno delle persone detenute. Costituito ufficialmente nel 1967 a Milano, nella sede della

Sesta Opera “San Fedele”, il SEAC persegue il fine della solidarietà civile, sociale e culturale, ed opera nel settore della giustizia.<sup>22</sup>

Le specifiche finalità sono :

- contribuire ad alimentare percorsi di prevenzione e a promuovere, sviluppare e coordinare il collegamento fra gli Enti e le Associazioni di volontariato che operano nelle attività connesse al settore penitenziario per un proficuo scambio di informazioni, esperienze;
- svolgere studi, ricerche e consulenze, fornendo le opportune documentazioni;
- promuovere e svolgere sul piano nazionale, regionale e locale, corsi di formazione per chi si dedica al volontariato nel settore della giustizia.

Ogni anno il SEAC organizza un convegno nazionale su temi di discussione, come “La qualità della vita nel carcere” (1995), “Volontariato ed Amministrazione della Giustizia” (1996), “Giustizia e pace sociale” (1997), “Devianza e accoglienza” (1998), nel quale intervengono puntualmente personaggi noti del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, del Centro Italiano di Servizio Sociale e altre autorità, professionisti e volontari esperti.

## **4.6 - ALCUNI DATI**

### **4.6.1 - Dati inerenti il volontariato penitenziario**

---

<sup>22</sup>, da: SEAC, Atti del 30° Convegno Nazionale, *Giustizia e pace sociale*, Gioia G., *Trent’anni di volontariato penitenziario*, da pag 17;

### **Al SEAC aderiscono:**

(alla data del 1 aprile 1998)

n° 101 Associazioni di volontariato

n° 912 totale dei volontari impegnati

### **e nel complesso i volontari aderenti al SEAC sono:**

n° 308 art 17 Legge 354/75;

n° 300 art. 78 L. 354/75;

n° 304 impegnati solo sul territorio;

## **I DATI NUMERICI DEL FENOMENO VOLONTARIATO**

Quanti sono i volontari al servizio del carcere?

Il dato più aggiornato è quello memorizzato al gennaio 1995 dalla banca dati della Fondazione Italiana per il volontariato, che registra 413 organizzazioni in Italia (4,6% del totale delle 9.000 censite) per un totale presunto di 12.000 - 15.000 operatori.

## **ORGANIZZAZIONI INPEGNATE NEI CONFRONTI DI DETENUTI O**

### **EX DETENUTI**

Più in dettaglio le organizzazioni si distribuiscono nelle cinque zone geografiche nel modo seguente:

\* 118 nel nord-ovest, pari al 28,6 % (sul totale di 414),

\* 71 nel nord-est, pari al 17,2 %

\* 83 nel centro, pari al 20,1 %

\* 62 nel sud, pari al 15%

\* 79 nelle isole, pari al 19,1 %.

**Le organizzazioni che oggi costituiscono:**

\* associazioni di fatto sono 183, pari al 44,3% ( sul totale di 413),

\* organizzazioni legalmente riconosciute sono 200, pari al 48,4 %,

“altro” sono 30, pari al 7,2 %.

**Relativamente all'iscrizione al registro, dai dati si osserva che:**

\* 87 organizzazioni, pari al 21,1 % risultano iscritte al registro nel 1991.

\* 326 organizzazioni, pari al 78,9 % risultano non iscritte.

**Le organizzazioni operanti nei confronti dei detenuti ex-detenuti hanno iniziato la loro attività nei seguenti periodi:**

\* entro il 1959 sono 88, pari al 21,3%

\* tra il 1951 e il 1975 sono 59, pari al 14,3%

\* tra il 1976 e il 1985 sono 101, pari al 24,5%

\* dopo il 1985 sono 164, pari al 39,7 %

**e organizzazioni che si dichiarano di matrice:**

\* cattolica sono 255, pari al 61,7%

\* religiosa non cattolica sono 13, pari al 3,1%

\* aconfessionali sono 122, pari al 29,5%

\* altra matrice sono 21, pari al 5,1 %.

Per quanto riguarda le prestazioni, la tabella - allegata di seguito - mostra, per ogni prestazione il totale delle organizzazioni che la erogano (si fa presente che la somma dei totali per ogni prestazione supera il totale generale perchè erano ammesse risposte multiple).<sup>23</sup>

#### **4.6.2 - PRESENZE DEI DETENUTI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI**

(rilevamenti ottobre 1998)<sup>24</sup>

Situazione numerica dei detenuti ed internati presenti negli istituti di prevenzione e pena :

**Totale detenuti:** 50.278

**Totale detenuti stranieri:** 11.706

**Totale detenuti tossicodipendenti:** 14.081

**Totale detenuti sieropositivi:** 1.740

---

<sup>23</sup> SEAC, Atti del 29° Convegno Nazionale, "Volontariato ed amministrazione della giustizia" Roma, 13-15 settembre 1996; Dall'intervento di Manganozzi P. della Fondazione Italiana per il Volontariato, pp. 38-41;

**- CONCLUSIONI -**

---

<sup>24</sup> Fonte: trasmissione televisiva di Rai 2, Pinocchio, condotta da Gad Lerner, San Vittore, 11 novembre 1998;

*“Il carcere è produttore di violenza, depersonalizzazione, infantilizzazione e subcultura e concepire la risocializzazione mediante la pena detentiva, è una contraddizione che può essere attenuata solo con l’apertura del carcere alla comunità esterna, non solo per consentire quel processo di osmosi indispensabile a garantire la possibilità stessa di una risocializzazione del detenuto, ma anche, e soprattutto, per far sì che il carcere divenga parte integrante della società per battere la logica della separatezza e della rimozione. Se la pena deve tendere anche alla risocializzazione del deviante e se il carcere è separazione non solo materiale, ma anche culturale, come pensate che noi, una volta fuori, potremo inserirci nella società??...”<sup>25</sup>*

I detenuti di Rebibbia

Contraddizioni e paradossi, pregiudizi e ostilità, deresponsabilizzazione e indifferenza, rigidità e chiusura, immobilismo e rassegnazione...i problemi che affliggono il sistema penitenziario si fondono con quelli del sistema politico ed amministrativo, per poi appesantirsi con i problemi della coscienza collettiva...il tutto con l’inevitabile esito di inasprire la pena, e amplificare la gravità dei problemi che angustiano il pianeta carcere.

Il periodo della detenzione viene ritenuto una parentesi, una rottura definitiva dalla società civile: l’apparente autosufficienza dell’Istituzione

---

<sup>25</sup>I detenuti di Rebibbia, in occasione di una replica della tragedia “Antigone”, alla presenza dell’allora presidente del Senato, Francesco Cossiga. Da: M.Gozzini, *Carcere Perché Carcere Come*, ed Cultura della pace, 1988, pag. 97

penitenziaria agevola processi di delega, da parte della società, del problema della detenzione e della successiva risocializzazione.<sup>26</sup>

L'Amministrazione Penitenziaria deve fronteggiare molte emergenze: dal sovraffollamento, all'aumento dei detenuti stranieri e dei tossicodipendenti, dalle carenze economiche, strutturali e di personale, al rendere operative le nuove disposizioni legislative. La cronicità dei mali del sistema penitenziario rischia di soffocare gli sforzi degli operatori impegnati nel trattamento rieducativo dei ristretti, oltre a scoraggiare il consolidamento del rapporto tra carcere e società, e a frenare il processo di sensibilizzazione collettiva in atto.

In questa fase di fermento culturale, prendono parola da una parte personaggi come il ministro di Grazia e Giustizia on. Diliberto, il Direttore del DAP Margara, il procuratore nazionale antimafia Vigna ed altri politici e addetti al lavoro, dall'altra detenuti "illustri" come Sergio Cusani e alcuni ristretti politici tra i più attivi negli anni di piombo (F.Bonisoli, S.Panizzari, R.Curcio...); tra polemiche e proposte il carcere si fa più trasparente, e diventa più esposto alla pubblica opinione.

Anche il volontariato penitenziario contribuisce a far conoscere la realtà del carcere, proponendosi come ponte tra l'interno e l'esterno, come rappresentante del territorio, presenza di una società civile più cosciente. Il timido segnale di apertura del carcere alle iniziative pubbliche e private può

---

<sup>26</sup> Convegno sull'attività motorio-sportiva nei luoghi di detenzione, *Rimettersi in Gioco*, Relazione del Magistrato di Sorveglianza di Reggio Emilia, Dott. Di Giorgio, Reggio Emilia, 25 febbraio 1995



essere supportato dalla forza innovativa del volontariato e rinforzato dal contributo della comunità locale.

L'analisi storica e legislativa sviluppata nei primi capitoli ha dimostrato quanto sia mutato il significato della pena e a quali valori e finalità sia improntato il trattamento penitenziario. Tuttavia permane uno sfondo di afflittività che riveste la pena, costituito dalla barriera tra il detenuto e la società esterna: il muro di incomprensione che divide detenuti e uomini liberi alimenta sentimenti di risentimento e diffidenza da entrambe le parti.

Nel rispetto di spazi e ruoli operativi, con il suo contributo necessariamente motivato e qualificato, il volontariato carcerario può ambire a diventare una risorsa preziosa nel sistema degli interventi penitenziari. L'opera del volontariato dovrebbe confermare la sua insostituibilità passando da un'espressione di tipo caritativo, e quindi più individuale, a un'espressione di solidarietà collettiva.

Nella sua dimensione di soggetto attivo della comunità, il volontariato deve essere in grado di incidere nelle scelte culturali ed operative riguardanti il carcere. Nel ricoprire il proprio ruolo nel sistema degli interventi penitenziari, il volontariato non deve però accettare deleghe improprie, sostituendosi allo Stato o improvvisandosi risolutore di qualsiasi problema; né tanto meno deve invadere il campo d'azione degli operatori penitenziari e caricarsi di compiti che non gli spettano.

Il valore di questa forma di volontariato evade dal semplice 'fare del bene': rimanendo pur sempre un'opera donata gratuitamente e spontaneamente, il volontariato penitenziario espande il significato della propria azione caritativa ad una solidarietà impegnata, operativamente e politicamente rilevante.

Il significato che assume questa tesi in un momento di fermento culturale coinvolgente il problema carcerario, è di valorizzare le possibilità offerte dalla normativa vigente, e di stimolare la partecipazione della comunità esterna all'opera di risocializzazione dei detenuti. L'abbondante produzione legislativa in materia concede ampie possibilità di azione e collaborazione: affinché Amministrazione Penitenziaria, Magistrati di Sorveglianza, enti pubblici e privati, singoli operatori e volontari, si sentano investiti del ruolo assegnatogli dalla legge e dalla propria coscienza civile, occorrono momenti di comunicazione e di formazione congiunta, spazi di confronto e collaborazione. Le testimonianze riportate dalle esperienze decennali di numerose associazioni, dalle conquiste e dai progetti del volontariato penitenziario, dimostrano la crescita della positività e della incisività della sua presenza nelle carceri.

Il risultato di questa stimolante ricerca, è soprattutto di carattere motivazionale: un grande stimolo allo studio e all'approfondimento delle tematiche penitenziarie; una faticosa ma gratificante ricerca di materiale informativo, con la conseguente instaurazione di rapporti di collaborazione con

operatori, detenuti ed associazioni di volontariato; l'impegno affinché il risultato di questo studio trovi una proficua e concreta utilità.

L'ambizione di offrire il mio contributo. Magari come assistente sociale del Ministero di Grazia e Giustizia...

**- BIBLIOGRAFIA -**

- **Alessandri R., Catecani G.**, (a cura di), *Il codice penitenziario*, Ed. Laurus Robuffo, Roma, 1996;
- **Beccaria C.**, *Dei delitti e delle pene*, Tascabili Economici Newton, Roma, 1994;
- **Canepa M., Merlo S.**, *Manuale di Diritto Penitenziario*, Giuffrè editore, Milano, 1996;
- **Cappelletto M. e Lombroso A.** (a cura di), *Carcere e Società*, saggio di **Neppi G. Modona**, *Vecchio e nuovo nella riforma dell'Ordinamento Penitenziario*, Marsilio editore, Venezia, 1976;
- **Castelli C., Cristofanelli F., De Salvia A.**, *Il Volontariato Penitenziario oggi...solidarietà per domani*, ed. Italian Christian Media, Torino, 1990;
- **Castelli C., Cristofanelli F., Cellamaro A., De Salvia A.**, *Guida per il Volontario Penitenziario - Solidarietà -*, ed. Italian Christian Media, Torino, 1990;
- **Celletti S.**(a cura di), *Compendio di Diritto Penitenziario*, ed. Simone 1993;
- **Comucci P. e Presutti A.** (a cura di), *Le regole penitenziarie europee*, Giuffrè, Milano, 1989;
- **Conso G., Barbalinardo G.**, *Codice Penale e norme complementari*, Giuffrè editore, Milano, 1994;
- **Coppola C.** (a cura di), *Volontariato e giustizia*, Fondazione Italiana per il Volontariato, Roma, 1996;

- **Di Cara M., Gervasoni A., Steiner M.A.**, *Riforma penitenziaria e intervento sociale*, ed. NIS, Roma 1990;
- **Di Gennaro G., Breda R., La Greca G.**, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè editore, Milano, 1997;
- **Fassone E.**, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, ed. Il Mulino, Bologna, 1980;
- **Fiandaca G., Alessandrini A. e altri**, *Commentario della Costituzione, Rapporti civili, artt 27-28*, Bologna, ed. Zanichelli, 1991;
- **Foucault M.**, *Sorvegliare e punire - Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 1976;
- **Gozzini M.**, *Carcere perché Carcere come, Italia 1975-1978*, ed. Cultura della pace, 1988;
- **Rocchi S.**, *Il volontariato fra tradizione e innovazione*, ed. NIS, 1993.

**- ATTI DI CONVEGNI -**

- **Atti del 28° Convegno Nazionale**, *La qualità della vita nel carcere*, Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato Penitenziario - SEAC, Roma, 11-13 settembre 1995;
- **Atti del 29° Convegno Nazionale**, *Volontariato ed amministrazione della giustizia*, Coordinamento Enti e Associazioni di volontariato penitenziario - SEAC, Roma 13-15 settembre 1996 ;

- **Atti del 30° Convegno Nazionale**, *Giustizia e parte sociale: trent'anni di presenza del volontariato nelle carceri*, Coordinamento Enti e Associazioni di volontariato penitenziario - SEAC, Roma, 15-17 settembre 1997;
- **Convegno sull'attività motorio sportiva nei luoghi di detenzione**, *Rimettersi in gioco*, **Relazione del Dott.G. Di Giorgio**, *Collaborazione tra luoghi di detenzione e territorio*, Reggio Emilia, 25 febbraio 1995;

#### - GIORNALI, RIVISTE -

- **Associazione Sesta Opera San Fedele**, *Relazione morale 1997*, Milano;
- **Associazione di Volontariato "Genoveffa De Troia"**, *Relazione sull'attività svolta e risultati ottenuti nel 1997*, Foggia;
- **Maci A.**, Il giornale di San Vittore, *Una pena che risocializza*, Milano, n.2, novembre 1991;
- **Usai A.**, la Repubblica, *Un detenuto-floppy per aprire le celle*, 29 maggio 1997;
- **Matrella A.**, Magazine 2 -Giornale di San Vittore, *Gli effetti della "Simeone"*, n.3, novembre 1998;

#### - SITI INTERNET -

- <http://www.repubblica.it/>

- <http://www.sociol.unimi.it/cayenna/>