

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**

**FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

*Corso di Laurea magistrale in Giurisprudenza*

**ASPETTI NORMATIVI DEL VOLONTARIATO  
NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI**

**Tesi di laurea di  
Marco VERGANI  
matr. 701447**

**Relatore: Chiar.ma Prof.ssa Mariella TIRELLI**

**Correlatore: Dott.ssa Angela Paola Anna DELLA BELLA**

**Anno accademico 2007 - 2008**



*Quest'opera è stata rilasciata sotto la licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5 Italia. Per leggere una copia della licenza visita il sito web <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/it/> o spedisci una lettera a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.*

*Alla mia famiglia*

# **ASPETTI NORMATIVI DEL VOLONTARIATO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI**

|                          |          |
|--------------------------|----------|
| <b>INTRODUZIONE.....</b> | <b>1</b> |
|--------------------------|----------|

## **CAPITOLO PRIMO**

### **CENNI STORICI SUL VOLONTARIATO PENITENZIARIO**

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| 1. Le origini e gli anni Trenta .....         | 3  |
| 2. Dal dopoguerra agli anni Sessanta.....     | 4  |
| 3. Dagli anni Settanta agli anni Novanta..... | 8  |
| 4. Il volontariato penitenziario oggi.....    | 11 |

## **CAPITOLO SECONDO**

### **IL QUADRO NORMATIVO SUL VOLONTARIATO PENITENZIARIO**

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. La Legge 26 luglio 1975, n. 354 e il D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 ..... | 13 |
| 2. La Legge 11 agosto 1991, n. 266 “Legge-quadro sul volontariato” .....    | 26 |

## **CAPITOLO TERZO**

### **PARTECIPAZIONE DELLA COMUNITÀ ESTERNA ALL’AZIONE**

#### **RIEDUCATIVA**

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Modello partecipativo e doverosità della partecipazione .....           | 41 |
| 2. Settori d’intervento della comunità esterna.....                        | 46 |
| 3. Procedura di ammissione e funzione di coordinamento e di controllo..... | 56 |

## CAPITOLO QUARTO

### ASSISTENTI VOLONTARI

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introduzione .....                                                            | 68 |
| 2. Il ruolo dell'assistente volontario .....                                     | 69 |
| 2.1. Collaborazione con l'istituto penitenziario .....                           | 78 |
| 2.2. Collaborazione con l'UEPE (Ufficio dell'Esecuzione Penale<br>Esterna) ..... | 79 |
| 3. Formazione e selezione degli assistenti volontari .....                       | 83 |
| 4. Procedura di ammissione e di rinnovo dell'autorizzazione .....                | 86 |

## CAPITOLO QUINTO

### ASSOCIAZIONI PRIVATE DI VOLONTARIATO

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Introduzione .....                                                                                                   | 93  |
| 2. Lo Statuto e i servizi offerti .....                                                                                 | 95  |
| 2.1. Associazione <i>Carcere aperto</i> .....                                                                           | 96  |
| 2.2. Associazione <i>Carcere e Territorio di Brescia</i> .....                                                          | 100 |
| 2.3. Associazione <i>Gli amici di Zaccheo – Lombardia</i> .....                                                         | 102 |
| 2.4. Associazione <i>Sesta Opera San Fedele – Comitato di assistenza<br/>        carceraria e post-carceraria</i> ..... | 105 |
| 2.5. Associazione <i>S.O.S. Carcere &amp; Giustizia</i> .....                                                           | 109 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> ..... | 112 |
|---------------------------|-----|

## INTRODUZIONE

*«Il carcere è produttore di violenza, depersonalizzazione, infantilizzazione e subcultura e concepire la risocializzazione mediante la pena detentiva, è una contraddizione che può essere ottenuta 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 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>1</sup>.*

Il desiderio di approfondire, al termine dei miei studi universitari di Giurisprudenza, alcuni aspetti del diritto penitenziario legati al volontariato nasce dopo due anni di esperienza all'interno dell'associazione *Carcere aperto* di Monza, grazie alla quale sono venuto in contatto con molti detenuti e con la realtà del carcere. Proprio grazie a questa esperienza ho sviluppato una nuova sensibilità nei confronti dei problemi relativi all'esecuzione delle pene detentive, ho potuto constatare di persona l'inettitudine del nostro attuale sistema detentivo e l'opportunità di una seria e coraggiosa innovazione a livello legislativo e regolamentare che permetta l'attuazione di quel principio di *rieducazione dei detenuti* declamato dal terzo comma dell'articolo 27 della nostra Costituzione.

Con questo lavoro mi propongo di analizzare dal punto di vista giuridico l'attività di volontariato penitenziario, che nel sistema italiano dell'esecuzione

---

<sup>1</sup> Considerazioni di un gruppo di detenuti del carcere di Rebibbia, in BENINCASA M., *Il volontariato penitenziario*, in «Rivista penale», 2000: pag. 205-208.

penale svolge ormai un ruolo essenziale, in certa misura riconosciuto anche dal legislatore.

Partendo da alcuni brevi cenni storici sulla nascita e lo sviluppo del fenomeno del volontariato in generale e del volontariato penitenziario in particolare, si giungerà all'analisi delle più importanti disposizioni legislative e regolamentari che hanno regolamentato, e tuttora guidano, l'attività di centinaia di volontari e associazioni di volontariato.

Ci si soffermerà in particolare sull'analisi degli articoli 17 e 78 della Legge 26 luglio 1975, n. 354, successive modificazioni e norme regolamentari correlate, grazie ai quali la società esterna e gli assistenti volontari hanno visto riconosciuto il loro ruolo fondamentale nell'opera di rieducazione e risocializzazione dei detenuti.

# CAPITOLO PRIMO

## CENNI STORICI SUL VOLONTARIATO PENITENZIARIO

### 1. Le origini e gli anni Trenta

In Italia il volontariato muove da tre grandi tradizioni: una ecclesiale e cattolica, fondata sul concetto di *pietas* e *caritas*, ancora oggi molto viva; una seconda, che si sviluppa fin dall'Ottocento, di origine operaia e socialista; ed infine una tradizione liberale molto ricca, destinata però a scomparire<sup>2</sup>. Da queste tre radici si sviluppa l'attività di volontariato in ambito sociale, oggi nota.

Per quanto riguarda il volontariato penitenziario in particolare, occorre osservare come il cammino del riconoscimento da parte dello Stato sia stato e sia tuttora molto lento e difficoltoso. Una prima tappa, il punto di partenza della nostra ricerca, si può individuare nella data del 27 giugno 1931. In questo giorno viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia il Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 787 recante il nuovo "Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena", detto "Regolamento Rocco". In esso si stabilisce che è assolutamente vietato l'ingresso nelle carceri di persone estranee (art. 1), salvo che esse siano debitamente autorizzate dal Ministero (art. 139). Autorizzate sono le persone, come si deduce dal medesimo Regio Decreto, che si occupano

---

<sup>2</sup> ROSSI G., COLOZZI I., *I gruppi di volontariato in Italia*, Rapporto di ricerca sponsorizzato dal Ministero del Lavoro, Milano: Clas, 1984.



essenzialmente dell'istruzione elementare dei detenuti, seguendo le linee rigidamente dettate dall'amministrazione penitenziaria e senza alcuna autonomia in merito ai programmi didattici.

L'assistenza carceraria è affidata ai Consigli di Patronato, composti, tra gli altri, da due persone, un uomo e una donna, "notoriamente benemerite nell'esercizio dell'assistenza verso i condannati" (art. 9 reg. Rocco) e nominati dal Prefetto della provincia. Tutti gli altri membri elencati dal Regolamento sono rappresentanti di istituzioni civili o religiose e non è mai usata la dizione di "assistenti volontari", nonostante il fatto che, per l'opera svolta, a queste persone non sia dovuta alcuna indennità né retribuzione. I compiti del Consiglio di Patronato sono raggruppabili in due categorie: l'assistenza ai liberati dal carcere e l'assistenza alle famiglie dei detenuti. Nell'ambito della prima di esse il Consiglio di Patronato deve visitare frequentemente i detenuti liberandi per esortarli ad una futura vita onesta e per accertare i loro bisogni principali in vista della liberazione (art. 13 reg. Rocco). In modo simile, l'art. 229 del Regolamento dispone che almeno una volta alla settimana un rappresentante del Consiglio di Patronato visiti i detenuti che devono essere liberati entro un anno, presso gli stabilimenti di riadattamento sociale per incoraggiarli e conoscerne i bisogni per l'avvenire.

## **2. Dal dopoguerra agli anni Sessanta**

Nel primo dopoguerra le iniziative di volontariato in carcere, pur essendo preziose per i detenuti, sono molto sporadiche e sconosciute alla maggior parte della società libera, tanto che raramente questo tipo di servizio è oggetto di informazione per la cittadinanza e di giustizia per i detenuti<sup>3</sup>. Sono

---

<sup>3</sup> FERRARI L., *Il volontariato in carcere*, Gargnano (Brescia): SEAC 2000

anni duri, in cui l'Italia cerca di ricostruirsi dopo la Seconda Guerra mondiale. Le neonate istituzioni repubblicane riprendono dal vecchio ordinamento liberale e dalla concezione fascista il principio secondo il quale la società esterna non deve in alcun modo concorrere all'amministrazione della giustizia nei confronti di chi si rende colpevole di un reato. La materia risulta pertanto di competenza esclusiva dello Stato<sup>4</sup>.

In questo contesto l'ingresso di rappresentanti della comunità esterna in carcere è possibile solo attraverso uno stretto rapporto fiduciario con il Direttore dell'istituto, e l'intervento deve restare all'interno di limiti rigidi e ben determinati<sup>5</sup>. Nonostante le difficoltà legate alla convinzione che i detenuti debbano essere isolati dalla società libera, si formano alcune piccole associazioni di cittadini aventi lo scopo di dare sostegno morale e materiale ai detenuti più bisognosi. Queste prime formazioni sono prevalentemente di ispirazione cattolica e appoggiate dai cappellani degli istituti.

La data del 1 gennaio 1948 segna un importante passo verso il cambiamento dell'istituzione penitenziaria e della precedente concezione della pena detentiva: è in questo giorno, infatti, che entra in vigore la Costituzione della Repubblica italiana, che al comma 3 dell'art. 27 così recita: "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". Assurgono dunque al rango costituzionale due principi fondamentali: il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e la rieducazione del detenuto. Il primo, detto anche *principio di umanizzazione*, va inteso non solo nel senso del divieto di pene disumane, come tortura e pene corporali in genere, ma, in senso più ampio, comprensivo del rispetto della

---

<sup>4</sup> VELLA N., *Il volontariato nelle carceri. La storia del Seac*, Roma: FIVOL, 2000

<sup>5</sup> CASCIANO T., *Il volontariato penitenziario e il contesto storico*, pubblicato su internet all'indirizzo <http://www.ristretti.it/tesi/casciano.zip>

persona umana<sup>6</sup>. Il secondo principio, quello della *rieducazione*, costituisce il primo e più importante obiettivo della pena: permettere al detenuto di reinserirsi, una volta liberato, nella società in modo dignitoso e nel rispetto delle regole di convivenza civile<sup>7</sup>. La nostra Costituzione, dunque, segna una ripresa e, mi pare, un'evoluzione, dei principi già espressi nel 1764 da Cesare Beccaria<sup>8</sup>.

All'innovativo precetto costituzionale non fa però seguito un'immediata applicazione da parte degli organi dello Stato. A tal proposito è molto significativo il dettato della Circolare n. 426/2914 del 27 novembre 1954 del Ministero di Grazia e Giustizia: "La pena, pur dovendo tendere, secondo il precetto istituzionale, alla rieducazione del condannato, non può essere totalmente privata dal carattere affittivo. È inevitabile che la pena arrechi sofferenze, pertanto si deve evitare che sotto il pretesto della rieducazione, la pena non venga del tutto a perdere l'altra sua fondamentale ragion d'essere". È però interessante anche il fatto che è proprio questa circolare ad istituire la figura degli "Assistenti carcerari", organi ausiliari del Consiglio di Patronato e precursori degli attuali "Assistenti volontari", che devono essere "persone di specchiata moralità e benemerite nell'assistenza ai detenuti", preferibilmente appartenenti ad associazioni o enti che svolgano opera di assistenza ai detenuti sotto la vigilanza del direttore dell'istituto. La figura dell'assistente carcerario

---

<sup>6</sup> DEL GIUDICE F. (a cura di), *La Costituzione esplicita*, 5ª ed., Napoli: Simone, 2005

<sup>7</sup> DEL GIUDICE F. (a cura di), *op. cit.*

<sup>8</sup> BECCARIA C., *Dei delitti e delle pene*, 7ª ed., Gravellona Toce (Verbania): Garzanti, 2003: il capitolo XII della famosa opera di Beccaria è intitolato *Fine delle pene* e vi si legge: "Dalla semplice considerazione delle verità fin qui esposte egli è evidente che il fine delle pene non è di tormentare ed affliggere un essere sensibile, né di disfare un delitto già commesso. Può egli in un corpo politico, che, ben lungi di agire per passione, è il tranquillo moderatore delle passioni particolari, può egli albergare questa inutile crudeltà stromento del furore e del fanatismo o dei deboli tiranni? Le strida di un infelice richiamano forse dal tempo che non ritorna le azioni già consumate? Il fine dunque non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri dal farne uguali. Quelle pene dunque e quel metodo d'infliggerle deve esser prescelto che, serbata la proporzione, farà una impressione più efficace e più durevole sugli animi degli uomini, e la meno tormentosa sul corpo del reo".

non ha una larga diffusione e il suo compito resta essenzialmente relegato ad attività di sostegno materiale e aiuto economico, in particolar modo si occupa di procurare gli indumenti per i detenuti indigenti, molto numerosi negli anni Cinquanta. Nel decennio 1950-1960 si susseguono diversi periodi in cui la tensione già presente nei detenuti per le pessime condizioni di vita in cui versano, sfocia in vere e proprie rivolte, che, nel maggior numero dei casi, vengono sedate dalla polizia in modo violento. Questi eventi, se da un lato rendono più difficoltosa l'opera degli assistenti carcerari, dall'altro danno un essenziale contributo all'accelerazione del processo di revisione delle norme in materia carceraria, processo che culminerà con l'approvazione della Legge 26 luglio 1975 n. 354<sup>9</sup>.

Negli anni Sessanta, si diffondono diverse associazioni di volontariato di stampo cattolico, il cui fine è quello di svolgere attività caritative a favore dei detenuti indigenti. Sostanzialmente, queste associazioni operano dove mancano interventi mirati dello Stato.

Con lo sviluppo di un considerevole numero di associazioni inizia a sentirsi l'esigenza di coordinarne l'operato e di creare legami e punti di contatto reciproci. È con questi scopi che nasce, nel 1967, il SEAC (Segretariato Enti Assistenza Carcerati, poi cambiato in Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato Penitenziario), su iniziativa di alcuni dirigenti dell'Azione Cattolica<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> FERRARI L., *op. cit.*

<sup>10</sup> Indicazioni tratte dal sito ufficiale del SEAC: <http://www.volontariatoseac.it>

### 3. Dagli anni Settanta agli anni Novanta

Le grandi associazioni di volontariato, come le conosciamo oggi, nascono negli anni Settanta, anni in cui si verifica una profonda rivoluzione culturale, politica, sociale e religiosa. Questo è il contesto storico che fa da sfondo all'entrata in vigore della Legge 26 luglio 1975, n. 354, la c.d. *riforma penitenziaria*, e del relativo regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431. Questi due testi normativi avviano un processo di apertura degli istituti penitenziari verso la società libera, coinvolgendo a vario titolo gli enti locali, le associazioni private, i servizi sociosanitari e i singoli cittadini. Con gli articoli 17 e 78 della nuova legge di ordinamento penitenziario si riconosce ufficialmente la figura del volontario, ed è proprio in questi anni che si registra il maggior incremento di volontari.

Purtroppo ad una crescita numerica non sempre corrisponde un incremento della qualità, perché la formazione dei volontari non è molto curata ed essi spesso agiscono in modo isolato e personalistico, creando disorganicità negli interventi e incomprensioni con gli operatori istituzionali<sup>11</sup>. Col passare del tempo, la situazione si appiana e i volontari prendono coscienza del loro ruolo: da una presenza attenta e disponibile, ma gregaria, si passa ad una profonda riflessione sul senso di questa presenza e sulle modalità da adottare perché il servizio diventi veramente incisivo. In altre parole, inizia il rifiuto di quel semplice ruolo di riempimento dei buchi lasciati dall'amministrazione che fino ad allora era stato la sostanza del volontariato. La maggior parte dei volontari, in questo periodo, è composta da persone gravitanti nell'area cattolica, tra le quali si distingue un consistente numero di religiosi diversi dai

---

<sup>11</sup> *"Persone dentro e volontari fuori"*, atti della Giornata nazionale di studi su volontariato penitenziario e informazione, tenutosi presso la Casa di reclusione di Padova il 26 ottobre 2001, pubblicato sul sito internet <http://www.ristretti.it>

cappellani, che sono figure istituzionali, e dalle suore che fungevano da personale di custodia negli istituti femminili<sup>12</sup>.

Negli anni Ottanta si colloca un'ulteriore tappa fondamentale per il volontariato: la Legge 10 ottobre 1986, n. 663, la c.d. *legge Gozzini*, che favorisce l'ingresso negli istituti di pena e permette la creazione di nuove relazioni sul territorio con realtà sociali ed enti locali. Nonostante questo, però, molte istituzioni locali, in particolare i Comuni, resteranno per molto tempo ancora indifferenti al fenomeno del volontariato, non diffondendone la cultura e non intraprendendo alcuna opera di sensibilizzazione della popolazione.

A pochi anni di distanza, troviamo un nuovo importante evento destinato ad influenzare l'attività dei volontari, che è rappresentato dalla Legge 11 agosto 1991, n. 266 "Legge-quadro sul volontariato". L'aspetto più significativo di questa legge è che non si parla più di volontario come singola persona, ma di organizzazioni di volontariato: in questo contesto normativo l'ottica si sposta dal singolo al gruppo e questo è frutto di una cultura sviluppatasi nel ventennio che va, appunto, dagli anni Settanta agli anni Novanta, cultura nella quale sono aumentate la capacità di intervento del volontario e la sua incidenza nel tessuto sociale.

Nel marzo 1994 vengono approvate le "Linee di indirizzo dell'intervento del volontariato nell'ambito dell'esecuzione penale" ad opera della Commissione Nazionale consultiva del Ministero di Grazie e Giustizia per i rapporti con le Regioni e gli enti locali. All'elaborazione del documento collabora un gruppo di studio tra i cui membri vi erano alcuni delegati del Seac – Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato Penitenziario. Dall'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento penitenziario questo atto è il primo documento dello Stato frutto di un'elaborazione comune con alcuni

---

<sup>12</sup> FERRARI L., *op. cit.*

rappresentanti del volontariato: nonostante i principi enunciati nella legge del 1975 ci sono voluti diciannove anni per far giungere la voce diretta dei volontari al tavolo delle trattative con le istituzioni centrali.

Nel 1996 si riuniscono a Roma quattrocento rappresentanti dei volontari per la "costituente" di una Conferenza nazionale del volontariato, che vede la luce nel 1998 col nome di "Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia". Essa ha il duplice scopo di a) rappresentare enti, associazioni e gruppi aderenti e operanti nei diversi settori dell'intervento sociale e del volontariato nell'ambito della giustizia nei rapporti con lo Stato, il Governo e le istituzioni pubbliche e private a livello nazionale e b) instaurare il confronto e il dialogo tra gli organismi nazionali di volontariato, per promuovere politiche di giustizia, a livello nazionale e internazionale, e coinvolgere il maggior numero di organismi locali per un confronto e un dialogo a livello regionale e territoriale<sup>13</sup>.

Evento storico per la Conferenza e gli organismi da essa rappresentati è la firma, l'8 giugno 1999, di un Protocollo d'intesa<sup>14</sup> tra i promotori della Conferenza e il Ministro di Grazia e Giustizia, l'on. Oliviero Diliberto, che getta le basi per un effettivo avanzamento nei rapporti tra volontariato e istituzione penitenziaria. Nel Protocollo vengono puntualmente indicati gli ambiti di collaborazione tra sistema penitenziario e volontariato: reciproca comunicazione di atti, indirizzi e dati, programmazione annuale delle attività a livello locale, promozione di interventi presso la comunità locale per svilupparne la sensibilità verso le varie forme di disagio e per coinvolgerla attivamente nell'opera di risocializzazione, collaborazione con le istituzioni per l'attuazione di progetti volti al reinserimento lavorativo e sociale dei detenuti,

---

<sup>13</sup> Dal sito ufficiale della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia: [http://www.volontariatogiustizia.it/documenti/che\\_cosa.htm#Scopi](http://www.volontariatogiustizia.it/documenti/che_cosa.htm#Scopi)

<sup>14</sup> Il testo integrale del Protocollo d'intesa è reperibile sul sito internet ufficiale della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia: <http://www.volontariatogiustizia.it/>

programmazione di incontri formativi per tutti gli operatori coinvolti nelle varie iniziative e la verifica annuale del Protocollo attraverso un gruppo di lavoro permanente.

La portata degli ultimi eventi citati ci dà la misura del cambiamento e soprattutto delle conquiste fatte in questo periodo dal volontariato: con il 1999 vediamo un volontariato nuovo, che siede allo stesso tavolo e in pari dignità con il Ministero di Grazia e Giustizia, le Regioni e gli enti locali<sup>15</sup>.

#### **4. Il volontariato penitenziario oggi**

Oggi il volontariato penitenziario si è conquistato, con la fatica descritta nelle pagine precedenti, un maggiore ruolo sulla scena pubblica. Il nuovo slancio, dato in parte dalla legislazione, in parte dalla volontà di coordinare le attività di volontariato sfociata nella già più volte citata Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, ha favorito il fenomeno dell'aggregazione dei volontari in associazioni.

In questo nuovo clima, nel 2000 si è tenuta la "Seconda Assemblea Nazionale del Volontariato Giustizia"<sup>16</sup> durante la quale viene proposta la costituzione di una rete europea del volontariato impegnato nei percorsi della giustizia. Da segnalare, poi, la richiesta, rivolta agli esponenti della classe politica, che la Conferenza possa espletare sempre di più il suo ruolo consultivo, per fare in modo che nelle decisioni politiche sulle tematiche della giustizia entrino le esperienze e il contributo di chi, quotidianamente, vive a contatto con i problemi della giustizia e, in particolare, dell'esecuzione

---

<sup>15</sup> FERRARI L., *op. cit.*

<sup>16</sup> Tenutasi a Terni nei giorni 10-11-12 novembre 2000



penitenziaria<sup>17</sup>. Nel 2004 si svolge la “Terza Assemblea Nazionale del Volontariato Giustizia”<sup>18</sup>, mentre nel 2007 l’iniziativa giunge alla sua quarta edizione<sup>19</sup>, a conclusione della quale si è espresso l’auspicio che il Governo riesca finalmente a varare la tanto agognata riforma del codice penale. Purtroppo, oggi dobbiamo constatare che anche questo tentativo è fallito; si pone l’accento sul ruolo di supplenza che ancora in parte svolge il volontariato, si ribadisce che questo non basta, che è necessario che il volontariato non si fermi all’interno del carcere, ma esca e diventi mezzo di sensibilizzazione, di diffusione di cultura, in poche parole il volontariato deve diventare un fenomeno politico<sup>20</sup>.

Si può dunque affermare che qualcosa è cambiato, ma non è ancora sufficiente: permangono ancora spazi in cui il volontariato ha il ruolo di mero supplente delle istituzioni. La sfida per il futuro rimane allora quella del mutamento di questo ruolo, attraverso la promozione presso gli organi competenti di una riforma del sistema, che porti le istituzioni penitenziarie ad adempiere pienamente il loro ruolo senza lasciare lacune e permetta al volontariato di divenire parte integrante dell’azione rieducativa e risocializzante attraverso contributi non meramente suppletivi.

---

<sup>17</sup> FERRARI L., *Documento finale della Seconda Assemblea Nazionale del Volontariato Giustizia*, Terni, 2000, reperibile su internet all’indirizzo <http://www.volontariatogiustizia.it>

<sup>18</sup> Roma, 21-22-23 ottobre 2004

<sup>19</sup> Roma, 17-18-19 maggio 2007

<sup>20</sup> MESSINA C., *Percorsi di giustizia, codice penale e inclusione sociale*, Atti della IV Assemblea Nazionale di Volontariato Giustizia, Roma, 2007.

## **CAPITOLO SECONDO**

### **IL QUADRO NORMATIVO SUL VOLONTARIATO PENITENZIARIO**

#### **1. La Legge 26 luglio 1975, n. 354 e il D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230**

La legge 26 luglio 1975, n. 354 rappresenta la prima attuazione legislativa dell'art. 27 comma 3 della Costituzione<sup>21</sup>. Come già rilevato nel primo capitolo, prima dell'entrata in vigore della legge oggetto della nostra analisi la materia dell'esecuzione penitenziaria era regolata dal Regio Decreto 787/1931, quindi da norme di fonte governativa e non legislativa. All'epoca le uniche aperture verso la società esterna erano rappresentate da colloqui, corrispondenza e visite dei congiunti: istituti regolati in modo così restrittivo da non permettere nemmeno di considerarle come vere e proprie aperture verso il mondo esterno. Termini quali "volontario" e "volontariato" non vengono per nulla citati dal Regio Decreto: si dovrà infatti aspettare il 1954 perché faccia la sua prima comparsa la figura dell'assistente volontario nel testo della già ricordata Circolare ministeriale n. 426/2914<sup>22</sup>.

La Legge 354/1975 nasce dall'esigenza della società di un cambiamento sociale, culturale e politico, e di una svolta rispetto all'ideologia del regime fascista che non può più tollerare la concezione della pena come fattore

---

<sup>21</sup> Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

<sup>22</sup> Si ricorda che la Circolare ministeriale definiva l'assistente volontario come "persona di specchiata moralità e benemerita dell'assistenza ai detenuti".

unicamente punitivo ed emarginante. Così il nuovo Ordinamento penitenziario rappresenta un totale sconvolgimento del sistema precedente, fondato su una nuova concezione della pena, dei rapporti tra carcere e società libera e della stessa organizzazione della vita interna al carcere.

In realtà il principio della rieducazione non è una novità assoluta, in quanto la concezione secondo cui la pena non deve avere solo contenuto punitivo, ma anche, in qualche modo, correttivo della condotta del condannato, era già presente nella cultura di origine mediterranea fin dai tempi dei filosofi ellenistici Platone e Aristotele<sup>23</sup>. Gli stessi principi saranno riaffermati dai giuristi romani, da quelli medievali, conformemente all'insegnamento della Chiesa, dai maggiori esponenti dell'Umanesimo e del Rinascimento e giungeranno fino ai nostri giorni attraverso gli studi e gli approfondimenti di Beccaria e di Montesquieu. Anche la legislazione pre-costituzionale richiama il principio della rieducazione, e ne è testimonianza la relazione del Ministro di Grazie e Giustizia Zanardelli al codice penale del 1889 in cui si afferma: «[...] interessa che la giustizia penale sia più correttiva che coercitiva [...]».

Anche il principio di umanizzazione delle pene non è nuovo, potendo trovarsi già pienamente affermato nell'opera di Cesare Beccaria, secondo cui: «In generale il peso della pena e la conseguenza di un delitto dev'essere la più efficace per gli altri e la meno dura che sia possibile per chi la soffre»<sup>24</sup>. Allora è lecito chiedersi cosa ci sia di nuovo nella riforma dell'ordinamento

---

<sup>23</sup> Aulus Gellius (*Noctes Atticae*, IV, 14) riporta il pensiero di Platone sintetizzandolo così: «*Plato autem ipsis verbis apertis duas solas puniendi causas dicit: unam [...] propter corrigendum [...]*» (Platone, con le stesse chiare parole elenca solo due finalità del punire: una [...] è quella di correggere [...]), mentre Lucius Annaeus Seneca (*Ad Novatum De Ira*, I, 19) afferma: «*[...] nam, ut Plato ait, nemo prudens punit quia peccatum est, sed ne peccetur*» (infatti, come dice Platone, nessun saggio punisce perché c'è una colpa, ma perché non ci sia colpa).

Per quanto riguarda Aristotele molti riferimenti si trovano nella *Politica* e nell'*Etica Nicomachea*.

<sup>24</sup> BECCARIA C., *Dei delitti e delle pene*, 7ª ed., Gravellona Toce (Verbania): Garzanti, 2003, Cap. XIX, pag. 46.

penitenziario. La rottura col passato sta nell'abbandono dei modelli culturali penitenziali secondo cui l'afflizione aveva in sé stessa una forza positiva: il condannato sarebbe indotto dalle sofferenze e dall'umiliazione della pena a iniziare una sorta di introspezione e di rielaborazione delle sue azioni, e attraverso questa strada giungerebbe a capire l'errore commesso e vorrebbe lui stesso correggersi<sup>25</sup>. Questa concezione incideva direttamente sull'organizzazione del carcere, che veniva visto come una realtà isolata dalla civiltà, dove si perseguiva il fine della correzione attraverso l'isolamento, la mortificazione del corpo e la durezza delle condizioni di vita.

La Legge del 1975 segna la presa d'atto del legislatore di fronte alle nuove concezioni psicologiche e criminologiche: ci si rende conto che i comportamenti umani non sono indipendenti dagli eventi e dall'ambiente in cui si manifestano e che quindi non è efficace un sistema che cerca con la forza di «"piegare" la [...] cattiva volontà» del reo e di «ottenere la sottomissione alla legge come frutto di una serie di imposizioni esteriori da cui dovrebbe improbabilmente scaturire la volontà di riabilitazione»<sup>26</sup>.

La nuova Legge di Ordinamento penitenziario mette al centro l'uomo e la sua vicenda esistenziale, che deve essere analizzata per capire come e con quali strumenti arrivare all'obiettivo della rieducazione. Il carcere non è più visto come un luogo di isolamento dalla società civile, in cui il condannato viene abbandonato a se stesso, ma si afferma il ruolo centrale della sua risocializzazione e tra gli strumenti individuati per raggiungere tale scopo vi è il contatto con persone e organismi appartenenti alla società esterna, che cerchino di instaurare una relazione sociale volta a radicare nel detenuto la convinzione

---

<sup>25</sup> DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano: Giuffré, 1997.

<sup>26</sup> DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *op. cit.*

che «è possibile stabilire rapporti significativi volti al cambiamento, superando la sua prospettiva vittimistica, rinunciataria e depressiva di soggetto immodificabile»<sup>27</sup>. Mentre, nei tempi passati, il contatto con la società esterna era affidato alla buona volontà di singoli soggetti come espressione di sentimenti di solidarietà umana nei confronti dei sofferenti, oggi, pur mantenendosi questo sentimento di fondo, il contatto del detenuto con gli organismi, i servizi e i soggetti della società esterna diventa un elemento stabile e fondamentale del nuovo assetto operativo, perché è con questi soggetti, con questi organismi e con questi servizi che il detenuto tornato in libertà dovrà rapportarsi.

Altri pilastri del nuovo sistema penitenziario sono: l'individualizzazione della pena, lo studio della personalità del condannato, il suo trattamento, le misure alternative alla detenzione; inoltre vengono istituiti i ruoli degli operatori tecnici quali gli assistenti sociali e gli educatori. Importantissima è l'istituzione della Magistratura di sorveglianza<sup>28</sup>: essa è chiamata a garantire il rispetto dei diritti dei detenuti, a valutare i risultati del trattamento per la concessione di misure premiali e alternative alla detenzione, inoltre è chiamata ad esprimere un importante parere sull'ammissione di un soggetto come volontario e sulla revoca del relativo permesso.

Se molti hanno elogiato e salutato con soddisfazione la riforma dell'ordinamento penitenziario, qualche autore<sup>29</sup> non ha mancato di far sentire la propria voce critica, sottolineando che la nuova Legge non giunge, pur forse

---

<sup>27</sup> FORNARI U., *Il volontariato nel trattamento*, in FERRACUTI F. (a cura di) *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, vol. XI "Carcere e trattamento", Milano: Giuffrè, 1989, pag. 564.

<sup>28</sup> Si compone di un organo monocratico: il Magistrato di sorveglianza e di un organo collegiale: il Tribunale di sorveglianza.

<sup>29</sup> Ci si riferisce in particolare a FASSONE E., *Emendamenti da apportare alla riforma dell'ordinamento penitenziario*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1974, pag. 884

avvicinandovisi, a risolvere i problemi dell'esecuzione penale alla loro radice. Inoltre, vengono contestati: il mancato collegamento della riforma penitenziaria ad una riforma del codice penale<sup>30</sup>, il permanere delle misure di sicurezza detentive, il mancato utilizzo del tempo processuale per lo studio della personalità dell'imputato per scegliere fin da subito la sanzione e il trattamento più opportuni anziché attendere la sentenza definitiva, l'aver promosso la rieducazione del condannato senza chiarire in alcun modo a quali modelli "rieducare" il reo e l'organizzazione estremamente burocratizzata degli organismi assistenziali.

Occorre anche rendere conto di alcune modifiche intervenute successivamente alla promulgazione della Legge: innanzitutto la Legge 689/1981 che ha introdotto alcune "sanzioni sostitutive" della pena applicabili direttamente al termine del processo penale e rispetto alle quali la magistratura di sorveglianza interviene solo successivamente; poi la Legge 297/1985 che ha introdotto l'art. 47-bis nell'ordinamento penitenziario, il quale prevede alcune agevolazioni nella concessione dell'affidamento in prova ai servizi sociali per i tossicodipendenti.

L'intervento legislativo più incisivo e significativo è sicuramente la Legge 663/1986, meglio conosciuta come "*Legge Gozzini*" con la quale sono stati introdotti i permessi-premio, la detenzione domiciliare come specie di pena e con la quale si raggiunge il massimo livello di individualizzazione della pena e di valorizzazione delle finalità di rieducazione e risocializzazione.

---

<sup>30</sup> Della stessa opinione anche GIOGGI F., *Il nuovo ordinamento penitenziario. Misure alternative alla detenzione. Magistrati e sezioni di sorveglianza. Volontariato*, in «Rassegna di studi penitenziari», 1975, pag. 468, il quale sottolinea che «sarebbe stato auspicabile [...] che il sistema fosse stato inserito nel quadro della Riforma del Codice penale e del Codice di procedura penale», perché in questo modo il giudice del procedimento penale avrebbe potuto valutare la sussistenza dei requisiti per l'applicazione della misura alternativa ed eventualmente applicarla direttamente senza attendere il passaggio in giudicato della sentenza.

La legge Gozzini è improntata ad uno spiccato *favor libertatis*, che vuole il più possibile scongiurare gli effetti negativi, talvolta anche criminogeni, della permanenza in carcere. Il 1988 è l'anno di promulgazione del nuovo Codice di procedura penale, che recepisce molti dei risultati raggiunti in quindici anni di sviluppi, tra cui la diversificazione dei riti e il già citato *favor libertatis*. Questa corrente positiva, sostenuta anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, rallenta e cambia negli anni Novanta: già dai primi anni di questo decennio vengono introdotti provvedimenti tesi a restringere il campo di applicazione dei benefici ai condannati per reati di stampo mafioso e associativo, terrorismo, eversione, sequestro di persona, cioè quei reati che nell'opinione pubblica destano più sconcerto e allarme. In questo senso vanno la Legge 55/1990 e la Legge 203/1991.

La rotta cambia nuovamente verso la fine degli anni Novanta, con l'entrata in vigore della Legge 165/1998, conosciuta come "*Legge Simeone*", fatta oggetto di polemiche da parte dell'opinione pubblica in quanto si riteneva che avesse l'effetto di favorire l'uscita anticipata dall'ambiente carcerario di molte persone considerate dai media e dalla società come criminali<sup>31</sup>: in realtà questa legge allargò leggermente il campo di applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare e della semidetenzione, senza tuttavia stravolgerne l'impianto di partenza<sup>32</sup>. Importante novità introdotta dalla Legge Simeone fu la possibilità di chiedere, in alcuni casi, l'applicazione

---

<sup>31</sup> Di questo avviso sono, tra gli altri, CHIANURA C., *A migliaia fuori dalle carceri. Pene alternative, da oggi scatta la nuova legge*, in «La Repubblica», 15 giugno 1998, pag. 19, COLAPRICO P., FUSANI C., *Detenuti in attesa dell'esodo. «Un regalo a Tangentopoli?»*, in «La Repubblica», 16 giugno 1998, pag. 6. Di avviso contrario, e sicuramente da preferire, CANEVELLI P., *Le novità della legge Simeone in tema di condanna a pena detentiva e misure alternative. B) L'analisi delle singole norme*, in «Diritto penale e processo», 7, 1998, pag. 821, secondo il quale l'incidenza della legge Simeone sul regime delle misure alternative è soltanto marginale.

<sup>32</sup> MANOELLI B., *La magistratura di sorveglianza*, pubblicato su «L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità», <http://www.altrodiritto.unifi.it>

delle misure alternative dallo stato di libertà, cioè senza aspettare l'inizio dell'esecuzione della pena.

Un ultimo cambio di tendenza si è registrato in tempi ancor più recenti con la Legge 251/2005, più nota come *Legge ex-Cirielli*: essa segna un ritorno alla tendenza restrittiva dei primi anni Novanta, ed in particolare essa si muove in tre direzioni, per lo più collegate alla situazione del recidivo reiterato: innanzitutto si prevedono limiti più severi per l'accesso alle misure alternative, in secondo luogo i recidivi vengono esclusi dal meccanismo di sospensione dell'ordine di esecuzione ex art. 656 comma 9 c.p.p. e, da ultimo, prevede una limitazione dei benefici ottenibili da parte del recidivo reiterato e dell'evaso<sup>33</sup>.

Fatti questi accenni al significato e all'evoluzione della legge in esame è ora utile soffermarsi sulle principali norme della Legge 26 luglio 1975, n. 354 dedicate al volontariato penitenziario.

Articolo 1 comma 6 della L. 354/1975, *Trattamento e rieducazione*<sup>34</sup>: l'articolo di apertura della legge di ordinamento penitenziario specifica che i condannati e gli internati devono essere sottoposti ad un trattamento specifico che abbia come fine ultimo il loro reinserimento sociale, e questo fine deve essere perseguito "anche attraverso contatti con l'ambiente esterno".

---

<sup>33</sup> BRESCI L. , *I riflessi delle novità introdotte dalla ex Cirielli in materia di esecuzione penale*, pubblicato su «L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità», <http://www.altrodiritto.unifi.it>

<sup>34</sup> "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. Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti" (art. 1 comma 6 l. ord. pen.).



Art. 15 L. 354/1975, *Elementi del trattamento*<sup>35</sup>: questo articolo elenca gli strumenti messi a disposizione dell'amministrazione penitenziaria per raggiungere lo scopo di reinserimento sociale del condannato. Oltre a riprendere i tradizionali strumenti già presenti prima della riforma, che comunque vengono rinnovati nel loro contenuto, il ventaglio si amplia e vi ritroviamo l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive, i rapporti con la famiglia e si specifica che il trattamento deve essere svolto "agevolando opportuni contatti con il mondo esterno". Certo l'espressione "contatti con il mondo esterno" segna un'esplicita apertura del sistema verso il mondo del volontariato, ma esso non limita la sua opera ad una semplice, seppur significativa, presenza accanto al detenuto, ma opera accanto alle istituzioni per la realizzazione di tutti quanti gli obiettivi citati dall'articolo in esame. Appare evidente, leggendo la norma, che la filosofia di fondo è che il trattamento rieducativo si realizza attraverso l'utilizzo di svariati strumenti, che hanno però come elemento comune la «qualità dei rapporti umani e l'atmosfera relazionale che essi creano», perché il trattamento condotto in istituto «si svolge su schemi di vita innaturali, nei quali manca il tratto unificante fra l'uomo ed il normale ambiente sociale»<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> "Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia" (art. 15 comma 1 l. ord. pen.).

<sup>36</sup> DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *op. cit.* Dello stesso avviso sono NEPPI MODONA G., *Ordinamento penitenziario*, in «Digesto delle discipline penalistiche», Torino: UTET, 1995, pag. 50, secondo cui la disciplina contenuta nell'art. 15 sarebbe «decisamente innovativa», il quale però sottolinea anche che il sistema dei controlli incrociati non ha favorito l'ingresso della comunità esterna in carcere e potrebbe anche causare conflitti paralizzanti tra autorità amministrativa e giudiziaria, CICCOTTI R., *Le attività culturali, ricreative e sportive nel processo rieducativo dei detenuti*, in «Rassegna penitenziaria e criminale», 1979, pag. 200 e GREVI V., *Introduzione. Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in GREVI V. (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna: Zanichelli, 1981, pag. 18, per i quali le attività ricreative, sportive e culturali sono insostituibili, quanto ad efficacia, nella

Art. 17 L. 354/1975, *Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa*: questa è una delle norme cardine in tema di volontariato penitenziario, in quanto essa disciplina l'ingresso e l'azione di rappresentanti della comunità esterna all'interno del carcere: per questo sarà oggetto di analisi in un apposito capitolo della presente trattazione, al quale si rimanda.

Art. 78 L. 354/1975, *Assistenti volontari*: anche questa norma rappresenta uno dei cardini dell'attuale ordinamento penitenziario. La figura dell'assistente volontario può essere considerata l'evoluzione di quella dell'"assistente carcerario" creata dalla Circolare n. 426/2914 del 1954. Anche in questo caso la figura si rinnova e il suo ruolo si approfondisce: non ha più solo la funzione di sostegno morale e materiale dei detenuti indigenti, ma ora è chiamata a collaborare alle attività culturali e ricreative dell'istituto, quindi entra a pieno titolo tra le figure fondamentali del trattamento penitenziario. Inoltre si riconosce espressamente la possibilità che essi partecipino all'attività degli UEPE. Anche di questa norma si tratterà più diffusamente in apposito capitolo.

Altre norme fondamentali sono previste dal regolamento di esecuzione emanato con il D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, che ha sostituito quello emanato con il D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431. Il nuovo Regolamento porta con sé un forte riconoscimento per la figura del volontario penitenziario, tanto che parifica operatori professionali e volontari e riconosce il ruolo dei volontari nella

---

mitigazione degli effetti negativi prodotti dalla detenzione. Critiche sono invece le osservazioni di FASSONE E., *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna: Il Mulino, 1982, pag. 218, secondo cui quelle dell'art. 15 sarebbero solo affermazioni ricche di retorica, tanto da ridursi alle «tre medicine di Rocco» (lavoro, istruzione e religione) e comunque il valore socializzante dei contatti col mondo esterno sarebbe compromesso dal «fuoco di sbarramento costituito da autorizzazioni, controlli, limiti, vigilanze e cautele» posto in essere dalle istituzioni penitenziarie. Sul carattere meramente enunciativo dell'art. 15 ord. pen. è d'accordo anche DOLCINI E., *La «rieducazione del condannato» tra mito e realtà*, in GREVI V. (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna: Zanichelli, 1981, pag. 68.

pianificazione di programmi di rieducazione per il reinserimento sociale dei detenuti. Da sottolineare anche lo sforzo teso al miglioramento delle condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari: molte norme sono dedicate a questo tema, e prevedono interventi sulle strutture degli istituti, che tuttavia, in molti casi, a quasi otto anni di distanza, non hanno avuto ancora attuazione.

Molto significative sono le norme del nuovo regolamento di esecuzione che mirano a dare contenuto alla disposizione programmatica dell'art. 15 della Legge 345/1975 e la strada percorsa è quella di consentire una sorta di osmosi tra la società carceraria e la società esterna: il carcere si deve aprire «*da e verso l'esterno*»<sup>37</sup>. Il tentativo è quello di permettere alla società esterna di prendere parte all'azione trattamentale, di liberare la possibilità di accesso al carcere da tutto quel sistema burocratico che rischiava di soffocarla, di conservare o far rinascere nei detenuti quel senso di appartenenza alla società civile troppo spesso eliminato dallo stesso regime di vita all'interno del carcere. A tal fine il nuovo regolamento richiede alle istituzioni uno sforzo teso alla creazione di presupposti di qualificazione professionale e culturale utili all'effettivo reinserimento dei detenuti nella società. Inoltre il contatto con rappresentanti della società esterna dovrebbe eliminare, o se non altro attenuare, quel "vittimismo" non di rado presente nell'animo dei detenuti a causa delle condizioni in cui la pena viene eseguita: esse, riducendosi spesso ad una semplice azione di contenimento ed estraniamento, portano il reo a nutrire sentimenti di odio e rancore nei confronti, innanzitutto, delle istituzioni, e, in secondo luogo, della società intera, che a lungo andare possono provocare l'annullamento del fine ultimo dell'esercizio della potestà punitiva da parte dello Stato, cioè il rispetto, in futuro, della legge da parte del reo.

---

<sup>37</sup> GALGANI B., *Il nuovo regolamento di esecuzione penitenziaria*, in «La legislazione penale», 2000, pag. 860.

In quest'ottica, il regolamento in un certo senso liberalizza gli istituti dei colloqui e della corrispondenza epistolare, telegrafica e telefonica, in particolare il numero mensile dei colloqui viene portato da quattro a sei. Una disposizione importante è quella dell'art. 42, il quale prevede che le amministrazioni locali dovranno attuare i corsi di avviamento professionale disposti dalle Regioni in concerto con i provveditori regionali e, soprattutto, prevede che tali corsi potranno aver luogo anche all'esterno della struttura penitenziaria. Inoltre, l'art. 43 comma 4 sistematizza la collaborazione di volontari che seguano la preparazione dei detenuti per il sostenimento degli esami propedeutici all'accesso ad anni di studio intermedi.

Altro importante campo di intervento del regolamento è quello del lavoro: si vuole favorire l'affidamento della gestione del lavoro intramurario a cooperative e associazioni no profit, con il doppio scopo di attenuare la scarsa motivazione con cui i detenuti svolgono questi lavori avendo come datore di lavoro l'amministrazione penitenziaria e di liberare quest'ultima dagli incombenti oneri contabili che vanno a gravare sul già scarso personale di cui essa dispone.

Per quanto riguarda in modo specifico il volontariato penitenziario, è bene fermare l'attenzione su due norme: gli articoli 68 e 120, che danno attuazione, rispettivamente, agli articoli 17 e 78 della Legge 354/1975, sostituendo gli abrogati articoli 63 e 107 del D.P.R. 431/1976<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Il D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, "Approvazione del regolamento di esecuzione della L. 26 luglio 1975, numero 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà" era il primo regolamento d'esecuzione legato alla Legge di ordinamento penitenziario, sostituito nel 2000 con il D.P.R. 230/2000.

Art. 68 D.P.R. 230/2000, *Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa*<sup>39</sup>: l'articolo, innanzitutto, pone un dovere di promozione dell'attività della comunità esterna in capo al direttore dell'istituto, il quale deve sensibilizzare l'opinione pubblica, con il supporto dei "contributi di privati cittadini e delle istituzioni o associazioni pubbliche o private". Con i medesimi soggetti la direzione studia le iniziative ritenute più opportune da attuare all'interno dell'istituto, che dovranno essere approvate dal Magistrato di sorveglianza, al quale compete anche il rilascio dei necessari permessi d'ingresso. Al direttore incombe anche l'onere di curare che l'esecuzione delle iniziative non porti a contrasti tra gli operatori penitenziari e di vigilare sul rispetto delle direttive impartite. In caso di mancato rispetto delle regole il direttore può intervenire anche con la sospensione dell'autorizzazione. Con il nuovo regolamento di esecuzione l'intervento della comunità esterna si amplia estendendosi esplicitamente al trattamento del dimettendo (art. 88 reg. es.) e all'assistenza alle famiglie e ai dimessi (artt. 94 e 95 reg. es.).

---

<sup>39</sup> "1. La direzione dell'istituto promuove la partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa, avvalendosi dei contributi di privati cittadini e delle istituzioni o associazioni pubbliche e private, previste dall'art. 17 della legge.

2. La direzione dell'istituto esamina con i privati e con gli appartenenti alle istituzioni o associazioni le iniziative da realizzare all'interno dell'istituto e trasmette proposte al magistrato di sorveglianza, con il suo parere, anche in ordine ai compiti da svolgere e alle modalità della loro esecuzione.

3. Il magistrato di sorveglianza, nell'autorizzare gli ingressi in istituto, stabilisce le condizioni che devono essere rispettate nello svolgimento dei compiti.

4. La direzione dell'istituto cura che le iniziative indicate ai commi precedenti siano svolte in piena integrazione con gli operatori penitenziari. A tal fine, le persone autorizzate hanno accesso agli istituti secondo le modalità e i tempi previsti per le attività alle quali collaborano.

5. In caso di inosservanza delle condizioni o di comportamento pregiudizievole all'ordine o alla sicurezza dell'istituto, il direttore comunica al magistrato di sorveglianza il venir meno del proprio parere favorevole, per i provvedimenti conseguenti, disponendo eventualmente, con provvedimento motivato, la sospensione dell'efficacia del provvedimento autorizzativo.

6. Al fine di sollecitare la disponibilità di persone ed enti idonei e per programmare periodicamente la collaborazione, la direzione dell'istituto e quella del centro di servizio sociale, di concerto fra loro, curano la partecipazione della comunità al reinserimento sociale dei condannati e degli internati e le possibili forme di essa" (art. 68 reg. es.).

Art. 120 D.P.R. 230/2000, *Assistenti volontari*<sup>40</sup>: questo articolo sottolinea il fatto che l'autorizzazione ex art. 78 ord. pen. può essere data alle persone che dimostrino "interesse e sensibilità per la condizione umana dei sottoposti a misure privative e limitative della libertà". Le stesse persone devono dimostrare concretamente di essere idonee ad assistere persone in stato di bisogno. Il legislatore non stabilisce come requisito il possesso di una determinata qualifica professionale dell'assistente volontario, ciononostante ne delinea un profilo abbastanza definito, precisandone le caratteristiche personali e capacità concrete. Questi elementi sono sufficienti a far presupporre che il volontario debba avere una formazione adeguata. Si sottolinea che la presenza degli assistenti volontari deve essere costante e continua, non essendo quindi ammessi interventi sporadici e al di fuori di un serio programma concordato con la direzione. L'attività degli assistenti volontari deve inoltre integrarsi con quella degli altri operatori penitenziari: occorre che vi siano «reciproco rispetto»

---

<sup>40</sup> "1. L'autorizzazione prevista dal primo comma dell'articolo 78 della legge è data a coloro che dimostrano interesse e sensibilità per la condizione umana dei sottoposti a misure privative e limitative della libertà ed hanno dato prova di concrete capacità nell'assistenza a persone in stato di bisogno. L'autorizzazione può riguardare anche più persone appartenenti ad organizzazioni di volontariato, le quali assicurano, con apposite convenzioni con le direzioni degli istituti e dei centri di servizio sociale, continuità di presenza in determinati settori di attività. La revoca della convenzione comporta la decadenza delle singole autorizzazioni.

2. Nel provvedimento di autorizzazione è specificato il tipo di attività che l'assistente volontario può svolgere e, in particolare, se egli è ammesso a frequentare uno o più istituti penitenziari o a collaborare con i centri di servizio sociale.

3. L'autorizzazione ha durata annuale, ma, alla scadenza, se la valutazione della direzione dell'istituto o del centro di servizio sociale è positiva, si considera rinnovata.

4. La direzione dell'istituto o del centro di servizio sociale cura che le attività del volontariato siano svolte in piena integrazione con quelle degli operatori istituzionali. Le persone autorizzate hanno accesso agli istituti e ai centri di servizio sociale secondo le modalità e i tempi previsti per le attività trattamentali e per l'esecuzione delle misure alternative.

5. Se l'assistente volontario si rivela inadeguato al corretto svolgimento dei suoi compiti, il direttore dell'istituto o del centro di servizio sociale sospende l'autorizzazione e ne chiede la revoca al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dandone comunicazione al magistrato di sorveglianza" (art. 120 reg. es.).

e «fattiva collaborazione»<sup>41</sup>. Gli stessi principi valgono per la collaborazione di questi soggetti con gli organi preposti all'esecuzione delle misure alternative.

## **2. La Legge 11 agosto 1991, n. 266, "Legge-quadro sul volontariato"**

Il volontariato, partito da timidi interventi di singoli, negli anni diventa un fenomeno sociale di dimensioni sempre più rilevanti, mostra caratteristiche peculiari, tra cui l'autonomia, e assume, all'interno della società, un ruolo importante e originale. Le istituzioni non potevano rimanere inerti di fronte ad un simile fenomeno, che da una parte le attaccava criticamente e dall'altra porgeva loro la mano con una forte volontà di collaborazione. Già dall'inizio degli anni Ottanta, si sentiva l'esigenza di un intervento legislativo, che ponesse dei principi e delle regole, per evitare che si verificasse, a livello regionale, un'attività legislativa disomogenea. Ma dato che il Parlamento tardava ad emanare una legge e la situazione era divenuta tale da non poter più aspettare, si verificò proprio ciò che si voleva evitare, e che si sarebbe potuto evitare con l'emanazione di una legge statale: dal 1981 al 1989 molte Regioni cominciano a legiferare nell'ambito della propria autonomia, emanando provvedimenti in materia di volontariato spesso contraddittori e di difficile comprensione. In realtà, in Parlamento una proposta di legge-quadro era già stata presentata nel 1984, ma le posizioni discordi dei parlamentari e i continui rinvii avevano bloccato la sua approvazione. Nel corso dei lavori le opinioni divergenti confluirono in due schieramenti: da una parte vi erano coloro che sostenevano la necessità di un controllo a livello centrale del fenomeno, che non valorizzava l'autonomia regionale, dall'altra parte vi erano i sostenitori della necessità di

---

<sup>41</sup> BRUNETTI C., ZICCONI M., *Manuale di diritto penitenziario*, Piacenza: Casa Editrice La Tribuna, 2004

valorizzare il volontariato organizzato soprattutto a livello locale e, all'interno di questo, l'autoprogettualità dei singoli gruppi.

I lavori parlamentari ci mostrano come, alla fine, l'emanazione della legge-quadro sia stato il frutto di un'ampia intesa di tutte le forze politiche sulle linee di fondo e sui principi nella stessa legge espressi<sup>42</sup>. Innanzitutto, non si è voluto legiferare «su o per il volontariato», ma si sono voluti dettare alcuni capisaldi della disciplina dei rapporti tra organizzazioni di volontariato e istituzioni pubbliche, soprattutto per evitare di burocratizzare il volontariato<sup>43</sup>. Si è voluto inoltre favorire il fruimento da parte delle istituzioni pubbliche dell'opera del volontariato, che deve essere integrativa e non sostitutiva dei compiti degli enti pubblici, poiché il volontariato non ha lo scopo di supplire alle carenze dello Stato<sup>44</sup>. Non meno importante è l'attenzione alla crescita qualitativa del volontariato, perché una cosa è l'assistenza generica ad un malato, ad un disabile o ad un anziano, altra cosa è prestare assistenza specifica a soggetti tossicodipendenti, e per questo lo Stato deve impegnarsi a fornire servizi idonei alla formazione dei volontari<sup>45</sup>. Attraverso questo travagliato e lungo iter legislativo si è giunti, finalmente, l'11 agosto 1991, all'approvazione della Legge-quadro sul volontariato.

La legge-quadro non contiene una norma abrogativa della precedente legislazione statale e regionale, sarà quindi l'interprete a dover verificare di volta in volta la compatibilità della disciplina pregressa con quella attuale. Inoltre l'art. 13 della legge-quadro fa esplicitamente salva la normativa vigente

---

<sup>42</sup> PANICO A., PICCIOTTO A., *La legge quadro sul volontariato*, Napoli: Jovene, 1992, pag. 3

<sup>43</sup> Intervento dell'On. Luciano Guerzoni nella riunione del 17 luglio 1991 della I Commissione permanente.

<sup>44</sup> Interventi del Sen. Tossi Bruti nella seduta pubblica del Senato, n. 494 del 26 febbraio 1991 e dell'On. Franco Russo nella riunione della I Commissione permanente del 10 luglio 1991.

<sup>45</sup> Intervento del Sen. Acquaviva nella seduta pubblica del Senato, n. 529 del 30 maggio 1991.



al momento della sua entrata in vigore per le attività di volontariato in essa non contemplate.

In sintonia con la sua natura di legge-quadro la Legge 266/1991 segue principalmente lo schema della normazione per principi, a partire dall'art. 1, che così recita: «La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali.», e ancora più esplicito in tal senso è il secondo comma del medesimo articolo in cui si afferma che la legge-quadro «stabilisce i principi cui le Regioni e le Province autonome devono attenersi [...], nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali» nei rapporti tra istituzioni pubbliche e organizzazioni di volontariato. Dunque, in linea con quanto previsto dall'art. 117 Cost. nella formulazione vigente nel 1991, la legge-quadro stabilisce i principi generali in materia di volontariato<sup>46</sup>, e spetterà alle Regioni e alle Province autonome il compito di dare attuazione a tali principi<sup>47</sup>. Se quanto finora osservato è valido per la maggior parte delle norme della Legge 266/1991, bisogna però osservare che vi sono anche norme direttamente applicabili e altre norme che devono essere attuate da autorità statali.

È da sottolineare che il legislatore, pur con l'intento di promuovere il volontariato, ha riservato a se stesso e agli enti locali il compito di definire i campi di intervento, ponendo un limite ad una delle caratteristiche

---

<sup>46</sup> Riconducibile alla materia della "beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera, che l'art. 117 Cost. prevedeva come materia di legislazione concorrente nella formulazione antecedente alla riforma del Titolo V attuata con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

<sup>47</sup> Art. 16 L. 266/1991

fondamentali delle organizzazioni di volontariato: l'individuazione e la scelta dell'ambito in cui operare in base alle istanze provenienti dalla società, scelte fatte da persone che osservano e vivono nella società, a contatto con tutte le sue realtà. Alcuni osservano che questa scelta, di indicare più o meno espressamente, gli ambiti di azione del volontariato, non si pone in contraddizione con le finalità della legge-quadro: il legislatore, infatti, non ha limitato in alcun modo la libertà di associazione, ma ha «adottato una politica “di riguardo” per quegli organismi che vengano ad operare all'interno dei settori favorevolmente considerati, nei modi e con le forme ritenuti consoni dallo Stato».

L'articolo 2 della legge-quadro definisce l'attività di volontariato come «quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà». Questa definizione non vuole essere univoca, ma semplicemente la definizione rilevante per l'applicazione della disciplina prevista dalla legge-quadro. Quindi in mancanza di uno degli elementi indicati si dovrà ritenere comunque l'attività svolta come attività di volontariato, anche se essa si colloca al di fuori della legge-quadro: l'attività di volontariato potrà ben essere svolta singolarmente e personalmente, ma ad essa non potrà in alcun modo estendersi, nemmeno in via analogica, la disciplina prevista dalla legge 266/1991<sup>48</sup>.

L'attività di volontariato non può essere retribuita, ma è possibile erogare somme ai volontari a titolo di rimborso spese, e non è compatibile con alcuna forma di rapporto di lavoro con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale né tra l'organizzazione e il volontario, né tra il volontario e il

---

<sup>48</sup> PANICO A., PICCIOTTO A., *Op. cit.*, pag. 36.

beneficiario dell'attività. Qualche autore annovera l'attività di volontariato tra le ipotesi di lavoro gratuito<sup>49</sup>.

Alcuni autori rilevano la mancanza, tra gli elementi essenziali dell'attività di volontariato, della necessità di continuarla e di portarla a compimento una volta che la si sia intrapresa. La giustificazione di ciò starebbe nel carattere spontaneo e gratuito dell'attività stessa, ma gli stessi autori avanzano perplessità in tale giustificazione, «perché il tutto resta, in ultima analisi, affidato alla sensibilità del volontario senza alcuna sanzione» per l'abbandono ingiustificato dell'attività<sup>50</sup>. Si sottolinea comunque la riconducibilità, da valutare caso per caso, dei rapporti creati tra volontario e beneficiario a rapporti contrattuali, rapporti nascenti da gestione di affari altrui, obblighi derivanti dal principio generale del *neminem laedere*, ovvero, dal punto di vista del diritto penale, da obblighi scaturenti dal principio di solidarietà che deve connotare l'attività di ogni persona che si trovi davanti alla situazione di pericolo in cui versa un soggetto incapace di provvedere a se stesso, a prescindere da ogni considerazione circa la spontaneità dell'attività intrapresa.

Elemento fondamentale di ogni attività di volontariato è la solidarietà, che non dipende solo dall'animo più o meno umanitario di ogni singolo, o dal credo religioso cui esso appartiene, ma è posta come dovere dello Stato, delle istituzioni, degli enti locali e di ogni cittadino italiano dall'art. 2 della Carta costituzionale<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> PATETE D., *Manuale di diritto penitenziario*, Roma: Laurus Robuffo, 2001, pag. 327, in senso contrario CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., *Diritto del lavoro*, vol. 2 «Il rapporto di lavoro subordinato», Torino: UTET, 2006, pag. 42, secondo cui il rapporto di lavoro gratuito potrebbe instaurarsi solo all'interno di rapporti di cortesia, essendo ineliminabile l'onerosità da ogni rapporto di lavoro subordinato giuridicamente rilevante

<sup>50</sup> PANICO A., PICCIOTTO A., *Op. cit.*, pag. 36 ss.

<sup>51</sup> «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Nella disciplina sul volontariato il legislatore fa riferimento ai fini di solidarietà individuati dallo Stato stesso o dagli altri enti pubblici e può sembrare che in questo modo abbia voluto mostrarsi indifferente ai fini di solidarietà sociale che possono motivare il singolo o l'organizzazione. In realtà non è così: lo Stato non vuole limitare in alcun modo le possibili espressioni di solidarietà da parte dei cittadini, ma ha deciso di dare rilievo solo a quelle che si rifanno a fini riconosciuti meritevoli di tutela secondo il sentimento comune, tralasciando quelle ormai obsolete.

Il volontariato posto ad oggetto della Legge-quadro è solo quello "organizzato", restano quindi escluse le iniziative di singole persone. Pertanto dovranno esservi una pluralità di soggetti fra loro organizzati per il raggiungimento di uno scopo comune, che trascende gli scopi dei singoli aderenti, e, più precisamente uno scopo di solidarietà esterna. L'ottica si sposta dal singolo al gruppo, da iniziative autonome e non rientranti in una più vasta attività di programmazione a interventi più specifici, mirati e frutto di un'attività organizzativa tra volontariato e istituzioni ed anche tra le diverse organizzazioni di volontariato. L'operare in gruppo implica un confronto costante, una maggiore attenzione alla formazione e una serietà e continuità maggiori rispetto a quelli possibili in un contesto in cui soggetti singoli operino autonomamente. Va sottolineato che nel testo della legge si parla di «organismo [...] che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti»<sup>52</sup>, quindi non è escluso a priori l'intervento di operatori o professionisti retribuiti che collaborino con l'organizzazione per attuare al meglio i fini della medesima, purché l'opera retribuita non superi quella costituita dalle prestazioni personali, volontarie e gratuite degli associati. Il legislatore non pone limiti alla forma giuridica che le

---

<sup>52</sup> Art. 3 comma 1 L. 266/1991.

organizzazioni di volontariato devono assumere, limitandosi a dire che «le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico»<sup>53</sup>. Dunque non rileva nemmeno il fatto che la forma assunta comporti o meno il riconoscimento della personalità giuridica. Ad ogni modo, perché possa parlarsi di ente collettivo e centro autonomo di imputazione di situazioni giuridiche, dovranno sussistere tre elementi: un elemento personale, un elemento patrimoniale e un elemento teleologico<sup>54</sup>.

Per quanto concerne l'elemento personale occorre dire che non è ipotizzabile un'organizzazione di volontariato unipersonale, dal momento che l'ordinamento italiano prevede solo enti collettivi costituiti da più persone. È invece irrilevante il numero delle persone che andrà a costituire l'organizzazione e il suo variare nel corso del tempo. Peraltro tale variazione è elemento solo eventuale, in quanto nulla osta alla formazione di organizzazioni di volontariato caratterizzate dal numero chiuso dei loro aderenti, senza possibilità di adesione da parte di altri membri in tempi successivi.

Sul tema dell'adesione, è da sottolineare anche come dottrina e giurisprudenza maggioritarie siano concordi nel ritenere che non possa sussistere un diritto soggettivo del singolo di entrare a far parte di un organizzazione solo per il fatto di possedere tutti i requisiti richiesti. Tale posizione si giustifica col fatto che l'organizzazione di volontariato non opera in regime di monopolio, dal momento che sul territorio possono esserci altre organizzazioni operanti col medesimo scopo e che comunque il soggetto

---

<sup>53</sup> Art. 3 comma 2 L. 266/1991.

<sup>54</sup> PANICO A., PICCIOTTO A., *Op. cit.*, pag. 53

potrebbe liberamente associarsi con altri soggetti per conseguire i medesimi fini.

L'aderente ad una organizzazione ha sicuramente diritto di recesso, dovendosi ritenere illegittime le clausole statutarie volte a escludere o limitare grandemente tale diritto. Può essere che dal recesso derivino responsabilità del recedente nei confronti dell'organizzazione, per esempio quando questi svolga un ruolo infungibile nell'organizzazione e decida improvvisamente di fuoriuscirsene. Per quanto riguarda l'esclusione dell'associato, per le associazioni riconosciute il Codice civile stabilisce che la relativa decisione debba essere adottata dall'assemblea, organo in cui si esprime il carattere democratico di ogni organizzazione pluripersonale, per gravi motivi, la cui valutazione, per altro, deve ritenersi rimessa all'assemblea stessa che dovrà valutare il caso concreto in relazione all'attività e alle finalità dell'organizzazione. L'autorità giudiziaria può essere adita dal socio escluso per valutare la legittimità dell'esclusione, salvo il caso in cui la questione sia compromessa in arbitri. Qualche autore<sup>55</sup> ritiene che queste norme si applichino anche alle associazioni non riconosciute, ma altra parte della dottrina sostiene che, data la lacunosità della disciplina di queste ultime, debba farsi riferimento in prima battuta alle previsioni dell'atto costitutivo e dello statuto e solo in seconda analisi all'applicazione estensiva e analogica delle norme previste per le associazioni riconosciute.

L'organizzazione dovrà essere dotata di un suo patrimonio di cui servirsi per il raggiungimento dei propri scopi di solidarietà e per rispondere delle obbligazioni che assumerà. La presenza di un patrimonio come elemento necessario dell'organizzazione sembra riconducibile alla previsione dell'art. 3 comma 3 della legge-quadro, che impone la presenza negli accordi degli

---

<sup>55</sup> PANICO A., PICCIOTTO A., *Op. cit.*, pag. 60

aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto dell'«obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti». Inoltre, la formazione del bilancio è elemento necessario per l'iscrizione nei registri regionali o delle Province autonome ai sensi dell'art. 6 comma 3. Il patrimonio deve essere sufficiente al raggiungimento dello scopo che l'organizzazione si è prefissata: se così non fosse, si imporrebbe la cancellazione dai registri regionali o provinciali, nonché l'estinzione dell'ente collettivo per impossibilità di conseguire lo scopo di solidarietà per cui era stato creato. Oltre ad essere sufficiente al raggiungimento dello scopo solidaristico, il patrimonio deve essere vincolato nella destinazione al fine della solidarietà e non altrimenti utilizzabile. Il patrimonio dell'organizzazione e quello dei singoli associati saranno in un rapporto di autonomia diverso a seconda della forma giuridica che l'organizzazione decide di darsi.

Per quanto riguarda l'elemento teleologico si è già detto che lo scopo dell'organizzazione deve essere di solidarietà esterna e che deve essere assente lo scopo di lucro, cioè la divisione di utili tra gli associati, in quanto tutte le risorse economiche dell'organizzazione devono essere destinate al raggiungimento del fine di solidarietà esterna. Ci si può allora chiedere se l'assenza del fine di lucro possa incidere sulla forma giuridica dell'organizzazione. Sicuramente, l'organizzazione potrà avvalersi di quelle forme che per loro natura escludono lo scopo di lucro: associazioni, fondazioni e comitati, purché abbiano scopo di solidarietà esterna, dal momento che la struttura di questi tipi di ente non esclude la presenza di scopi non altruistici.

I maggiori dubbi sorgono con riguardo alla forma societaria, dato che le norme del Codice civile indicano tra gli elementi del contratto di società proprio la spartizione degli utili tra i soci. È però anche vero che i soci stessi potrebbero escludere la distribuzione degli utili e il loro utilizzo esclusivo per fini

solidaristici attraverso patti parasociali. Questa soluzione ha incontrato lo sfavore dell'autorità amministrativa, che con una circolare ha escluso la possibilità di iscrizione nei registri regionali e provinciali di cui all'art. 6 della legge-quadro delle organizzazioni che assumano forma di società<sup>56</sup>. Dunque un'organizzazione di volontariato potrà darsi forma societaria, ma rimarrà esclusa dai vantaggi derivanti dall'iscrizione nei suddetti registri.

La legge-quadro prevede alcuni elementi necessari degli atti costitutivi e degli statuti delle organizzazioni di volontariato. In particolare: la democraticità della struttura, l'elettività delle cariche associative, la gratuità delle cariche e la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione degli aderenti, gli obblighi e i diritti degli aderenti, l'obbligo di formazione del bilancio e le modalità di approvazione del bilancio da parte dell'assemblea degli aderenti<sup>57</sup>. La democraticità della struttura si risolve nel ruolo centrale dell'assemblea degli associati: ad essa devono essere riservate le decisioni fondamentali per la gestione dell'organizzazione. Le cariche sociali dovranno essere ricoperte da soggetti eletti e per esse non deve essere previsto nessun tipo di compenso. Anche per le prestazioni fornite dagli aderenti non dovranno essere previsti compensi. Ovviamente, la gratuità si limita alle prestazioni tipiche dell'attività di volontariato. Se e quando l'aderente, esercente una particolare attività professionale (avvocato, commercialista, tecnico), dovesse fornire all'organizzazione di volontariato prestazioni tipiche di tale attività professionale, queste dovrebbero essere retribuite e la retribuzione non violerebbe la prescrizione in esame. Lo stesso è da dirsi per quanto concerne l'eventuale fornitura di beni o servizi da parte degli aderenti nei confronti dell'associazione.

---

<sup>56</sup> Circolare 25 febbraio 1992, n. 3 del Ministero delle finanze.

<sup>57</sup> Art. 3 comma 3 l. 266/1991.



Un ruolo centrale svolge l'istituto dell'iscrizione delle organizzazioni di volontariato nei registri istituiti e gestiti da Regioni e Province autonome, introdotto e disciplinato dall'art. 6 della Legge 266/1991. L'iscrizione non è un elemento necessario per l'esistenza dell'organizzazione, che potrebbe venire ad esistenza e svolgere la sua attività indipendentemente dall'iscrizione, ma è la chiave d'accesso ad una serie di benefici ed agevolazioni previsti dalla legge. Come accennato, l'istituzione e la tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato è demandata alle Regioni e alle Province autonome, che hanno anche il compito di determinare i criteri per la revisione periodica dei registri e possono disporre, con provvedimento motivato, la cancellazione delle organizzazioni dai registri. Avverso tale provvedimento, le organizzazioni possono presentare ricorso amministrativo nei termini e nelle modalità prescritte dall'art. 6 comma 5 della Legge-quadro. Ogni anno copia dei registri dovrà essere inviata all'Osservatorio nazionale per il volontariato, la cui istituzione è delegata dalla stessa Legge-quadro<sup>58</sup> alla Presidenza del Consiglio dei ministri. L'Osservatorio ha finalità di censimento, documentazione, ricerca e informazione.

I benefici di cui possono godere tutte e solo le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri generali consistono, innanzitutto, nella possibilità di accedere ai contributi pubblici, nella possibilità di stipulare convenzioni con le strutture pubbliche di ogni livello e di beneficiare di agevolazioni fiscali. Inoltre, queste organizzazioni hanno la possibilità, in deroga alle norme del Codice civile, di acquistare beni mobili registrati e immobili occorrenti per lo svolgimento della propria attività e possono accettare donazioni e lasciti testamentari con beneficio d'inventario, purché tutti i beni ricevuti e le loro rendite siano destinati al perseguimento delle attività

---

<sup>58</sup> L'Osservatorio nazionale per il volontariato è previsto dall'art. 12 l. 266/1991.

istituzionali. Inoltre solo le organizzazioni iscritte nei registri possono elaborare progetti sperimentali in seno all'Osservatorio nazionale per il volontariato per far fronte a emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate.

Infine, i lavoratori appartenenti alle organizzazioni iscritte potranno avvalersi di particolari forme di flessibilità dell'orario di lavoro o di turnazione, se previste dal contratto collettivo di lavoro che a loro si applica.

Se la Legge-quadro ha segnato un grande passo dell'ordinamento verso la realtà delle organizzazioni di volontariato, sembra però di poter dire anche che, in qualche modo, il legislatore limita l'iniziativa e la creatività tipica del fenomeno del volontariato inquadrandolo in schemi forse troppo rigidi. È vero che non è obbligatorio, per svolgere opere di volontariato, rientrare nei canoni della Legge-quadro e risultare iscritti nei registri generali, però è anche vero che risultare fuori da questo schema ha come conseguenza la sostanziale esclusione dalla partecipazione alle politiche sociali e dal proficuo confronto con le istituzioni su temi di fondamentale importanza per la vita civile. Sembra che questa esclusione sia quantomeno poco rispettosa del grande ruolo che il volontariato ha svolto e tuttora svolge all'interno della nostra società.

Per quanto riguarda il volontariato penitenziario, sicuramente, attraverso la possibilità di interagire e programmare gli interventi con gli enti locali e l'amministrazione penitenziaria, le associazioni di volontariato sono in grado di garantire interventi più qualificati e più continuativi e costanti. Certamente in questo modo si supera definitivamente la concezione del volontario come persona singola con ruolo meramente consolatorio o assistenziale a favore di una concezione che vede l'associazione di volontariato come organismo dell'azione trattamentale, in linea con lo spirito della riforma dell'ordinamento penitenziario. Inoltre la cooperazione con gli enti locali può fornire diverse e

maggiori occasioni di formazione dei volontari. Tutto questo, chiaramente, se l'associazione di volontariato rientrerà nei canoni previsti dalla Legge 11 agosto 1991, n. 266.

Attualmente è all'esame della Camera dei Deputati una duplice proposta di modifica della Legge-quadro sul volontariato: si tratta della proposta di legge C.1171<sup>59</sup> e della proposta di legge C.1386<sup>60</sup>. Queste proposte cercano di recepire le istanze pervenute dal mondo del volontariato negli anni di applicazione della legge-quadro del 1991 e ben compendiate nel verbale dell'audizione del prof. Stefano Zamagni, presidente dell'Agenzia per le ONLUS, alla Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati<sup>61</sup>.

Nel suo intervento, il prof. Zamagni sottolinea che il nuovo intervento legislativo dovrebbe innanzitutto ridefinire il ruolo del volontariato entro il Terzo Settore, tenendo presente lo scenario che si è delineato negli ultimi anni: nuove forme di esclusione sociale, precarizzazione, povertà, impoverimento delle relazioni primarie e diminuzione delle risorse pubbliche destinate alla realizzazione del *welfare*. All'interno di questo contesto è comunque necessario che il volontariato mantenga un ruolo complementare e non sostitutivo dell'intervento pubblico.

Il secondo punto su cui fa leva il prof. Zamagni è la necessità di una maggiore libertà della forma giuridica, cioè la previsione delle possibilità di passare da una forma all'altra, spostando senza intoppi burocratici il patrimonio già posseduto dall'organizzazione ed eventualmente prevedere la

---

<sup>59</sup> Presentata il 22 giugno 2006 dai deputati di Forza Italia Isabella Bertolini, Patrizia Paoletti Tangheroni e Simonetta Licastro Scardino.

<sup>60</sup> Presentata il 14 luglio 2006 da un folto gruppo di deputati per la maggior parte esponenti del Partito Democratico: primo firmatario è l'on. Mimmo Lucà (PD – L'Ulivo), presidente della Commissione Affari Sociali nella XV legislatura.

<sup>61</sup> L'audizione si è tenuta il 19 luglio 2007 all'interno dell'attività conoscitiva preliminare sulle proposte di legge n. 1386 e 1171.

possibilità di derogare al requisito della democraticità, per snellire le procedure decisionali interne.

Terzo punto è la richiesta di riconoscere le organizzazioni di volontariato di secondo livello operanti su base nazionale. Inoltre, dovrebbe interpretarsi l'espressione «fine di solidarietà» nell'accezione più ampia possibile, per non limitare le possibilità di azione delle organizzazioni di volontariato.

Un ulteriore punto è la richiesta di disciplinare tutte le organizzazioni di volontariato e non solo quelle che vogliono instaurare rapporti con gli enti pubblici, prevedendo misure diverse a seconda delle diverse situazioni concrete: un'organizzazione nazionale avrà esigenze diverse da una piccola organizzazione operante a livello locale. Inoltre si sollecitano la facilitazione nella creazione di reti di organizzazioni per dare maggiore peso e maggiore visibilità anche agli enti più piccoli, nonché la semplificazione amministrativa anche per l'accesso ai fondi stanziati per il volontariato. Ultimo punto toccato è la richiesta di ammettere l'Agenzia italiana per le ONLUS come membro dell'Osservatorio nazionale per il volontariato, dato che le organizzazioni di volontariato sono ONLUS di diritto, e di rendere i pareri dell'Agenzia vincolanti ogniqualvolta abbiano ad oggetto organizzazioni di volontariato.

Alcune di queste istanze sono accolte nelle due proposte di legge menzionate: innanzitutto si propone lo scopo di favorire la nascita di nuove organizzazioni e non solo di consolidare e rafforzare quelle già esistenti; si estende la definizione di organizzazioni di volontariato anche al coordinamento o alla federazione di organismi e si definiscono esplicitamente i soggetti da non considerare organizzazioni di volontariato<sup>62</sup>; si permette una deroga alla

---

<sup>62</sup> In particolare: partiti politici, organizzazioni sindacali, associazioni di datori di lavoro, associazioni professionali e di categoria, associazioni di promozione sociale e tutte le associazioni aventi come unica finalità la tutela esclusiva di interessi economici degli associati.

gratuità delle cariche per i responsabili di organizzazioni iscritte nei registri generali qualora i compiti svolti siano particolarmente gravosi; si propone l'istituzione presso il Ministero della solidarietà sociale di un registro delle organizzazioni a carattere nazionale; viene rinnovato l'Osservatorio nazionale per il volontariato che dovrebbe avere una nuova composizione e nuove attribuzioni, tra cui la promozione del coordinamento delle politiche di sviluppo delle attività di volontariato e di promozione sociale e la formulazione di pareri e proposte legislative in tema di volontariato; infine, si prevede l'istituzione di un Fondo nazionale presso il Ministero della solidarietà sociale per sostenere i progetti delle organizzazioni di volontariato, con una dotazione di dieci milioni di euro.

Se molti sembrano gli spunti interessanti delle proposte di modifica alla Legge-quadro, sembra anche, però, che non vengano eliminate tutte le negatività precedentemente rilevate: in particolare si mantiene la discriminazione tra organizzazioni iscritte nei registri e organizzazioni non iscritte.

## CAPITOLO TERZO

# PARTECIPAZIONE DELLA COMUNITÀ ESTERNA ALL'AZIONE RIEDUCATIVA

### 1. Modello partecipativo e doverosità della partecipazione

Le ultime rilevazioni sull'attività di volontariato<sup>63</sup> in carcere mostrano negli ultimi anni un andamento positivo di crescita del numero degli esponenti della comunità esterna che mettono tempo e forze a disposizione della popolazione detenuta e dell'amministrazione penitenziaria. Nel 2005, ultimo anno di rilevazione, i membri della comunità esterna attivi ex art. 17 ord. pen. erano, in tutta Italia, 7.064. Essi rappresentano circa l'84,7% dei volontari, mentre il restante 15,3% è costituito dagli assistenti volontari ex art. 78 ord. pen.

Le attività svolte dai volontari ex art. 17 ord. pen., di cui si parlerà più diffusamente in seguito, sono molteplici, anche se la maggior parte delle forze è dedicata alla costituzione e al mantenimento di un rapporto personale e fiduciario con i singoli detenuti, attraverso la pratica dell'ascolto attivo e del sostegno morale e psicologico. Altre attività sono quelle di tipo culturale, ricreativo, religioso, formativo e, anche se in misura minore, lavorativo.

L'art. 17 ord. pen., al primo comma, statuisce che «La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni

---

<sup>63</sup> Tutti i dati statistici sono tratti da FRISANCO R. (a cura di), *Pianeta carcere e comunità locali: verso una progettualità integrata?*, Quinta rilevazione nazionale sul volontariato penitenziario, promossa dalla FIVOL.

o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa», quindi il legislatore dichiara di aderire ad un modello partecipativo dell'azione trattamentale, schierandosi a favore di una concezione della pena detentiva non emarginante. Proprio perché la pena non segue una logica meramente custodialistica, la società libera deve sentire l'esigenza, ancora prima che il dovere, di interessarsi della persona del detenuto prima della sua liberazione, per evitare a se stessa di dover cercare il rimedio ad una situazione creata dal tentativo di correggere la condotta di un soggetto deviante ponendolo in una sorta di mondo parallelo e, al detenuto tornato in libertà, il disagio di trovarsi catapultato in una società della quale non sente di far parte, anzi, che percepisce come nemica e come soggetto da evitare più che come luogo di relazione con altri individui.

Dal punto di vista dell'amministrazione penitenziaria e del fine rieducativo della pena, la presenza della comunità esterna sembra essere fondamentale e irrinunciabile, tanto che la direzione dell'istituto penitenziario è il primo soggetto incaricato della sensibilizzazione della comunità locale in cui il carcere si inserisce. L'importanza di questa presenza è data dalla possibilità per il detenuto di prendere a modello di comportamento e di integrazione sociale i volontari (e tutti i soggetti provenienti dalla società esterna) con cui viene in contatto. L'irrinunciabilità è dovuta al fatto che, a mio parere, il contattato con la comunità esterna non è solo un modo, ma l'unico modo per limitare ed attenuare la contraddizione che l'istituzione carceraria porta in sé: costruire le fondamenta per il reinserimento nella società attraverso l'esclusione dalla società stessa<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> In modo chiarissimo si esprime Morici quando afferma: «Un effetto peculiare del carcere è proprio quello di includere in un'organizzazione della società attraverso l'esclusione dalla società più in generale, ma nell'intento di costruire i presupposti per una futura re-inclusione sociale» (MORICI L., *Forme di comunicazione alternative in carcere: il contributo del volontariato*, in

Questa pare essere la filosofia di fondo dell'art. 17 ord. pen. e non si può che concordare con gli autori che osservano che non avrebbe potuto essere altrimenti, pena l'incostituzionalità del sistema penitenziario, dato la forte impronta solidaristica della nostra Carta costituzionale (art. 2 Cost.), i conseguenti doveri di assistere concretamente chi, per qualsiasi ragione, si trovi ad essere "meno uguale"<sup>65</sup> (art. 3 comma 2 Cost.) e di svolgere un'attività o una funzione, conformemente alla propria volontà e alle proprie possibilità, che contribuisca al progresso materiale o spirituale dell'intera società<sup>66</sup> (art. 4 Cost.).

L'impostazione dell'art. 17 ord. pen. è inoltre perfettamente in linea, oltre che con le disposizioni costituzionali, con gli indirizzi della Comunità europea: infatti l'art. 62 delle Regole minime per il trattamento dei detenuti<sup>67</sup> sollecita l'adozione di modalità trattamentali che sottolineino la perdurante appartenenza di condannati ed internati alla società, piuttosto che rimarcare l'esclusione e l'isolamento. Lo stesso articolo suggerisce di ricorrere, per quanto possibile, alla cooperazione di organizzazioni comunitarie per aiutare il personale carcerario nel recupero dei detenuti. Vista la datazione delle norme cui ci si riferisce, potrebbe sembrare che esse mirino a risolvere problemi del passato, che ormai ci si sente autorizzati a considerare superati. A smentire questa idea e a ricordare che certamente la situazione si è sviluppata positivamente, ma anche che ancora molto si può fare, ci sono il testo della recente Raccomandazione R(2006)2 sulle Regole penitenziarie europee<sup>68</sup>, il cui art. 7 dispone che «devono essere incoraggiate la cooperazione con i servizi

---

CORSI G., LA PALOMBARA A., MORICI L., BESIO C., *Percorsi personali di reclusione*, Dogliani (Cuneo): Sensibili alle foglie, 2002, pag. 126.

<sup>65</sup> CORSO P., *I rapporti con la famiglia e con l'ambiente esterno: colloqui e corrispondenza*, in GREVI V. (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna: Zanichelli, 1984, pagg. 194-195.

<sup>66</sup> BATTIGAGLIA B., *Il volontariato nel settore penitenziario*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1986, pag. 152.

<sup>67</sup> Adottate dal Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973.

<sup>68</sup> Adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l'11 gennaio 2006.



sociali esterni e [...] la partecipazione della società civile nella vita penitenziaria», nonché le indicazioni dell'art. 24 della stessa Raccomandazione R(2006)2, il quale stabilisce che «i detenuti devono essere autorizzati sia a comunicare il più frequentemente possibile [...] con la famiglia, con terzi e con rappresentanti di istituzioni esterne, sia a ricevere visite dalle persone citate» (comma 1) e che «le autorità penitenziarie devono aiutare i detenuti a mantenere contatti adeguati con il mondo esterno e fornire loro l'assistenza sociale appropriata a tal fine» (comma 5).

Il legislatore nella redazione della Legge di Ordinamento penitenziario si è occupato, peraltro giustamente, solo del ruolo che può o potrebbe avere la comunità esterna nella fase trattamentale, cioè durante il periodo di esecuzione della pena. Ma sembra utile sottolineare come il coinvolgimento della società esterna dovrebbe esserci sia nella fase pre-penitenziaria sia nella fase post-penitenziaria: a livello preventivo dovrebbero essere incentivati interventi delle comunità locali al fine di creare una struttura di servizi per giovani e adulti che attraverso attività culturali e formative, momenti di aggregazione giovanile, politiche di lotta alla diffusione e all'uso di droghe e sostanze stupefacenti, politiche di sostegno alle famiglie più indigenti e pianificazione dello sviluppo urbanistico mirino ad evitare il più possibile l'affermazione del divario tra i diversi strati sociali della popolazione e soprattutto lo sviluppo della microcriminalità giovanile. Per quanto riguarda la fase post-penitenziaria l'azione delle comunità locali dovrebbe essere principalmente di sostegno agli ex-detenuti e alle loro famiglie, per facilitare la loro reintegrazione nel sistema sociale e per evitare che tornino immediatamente in contatto con la criminalità da cui inizialmente provenivano. Per rendere possibile una tale azione è necessaria una continua collaborazione tra i servizi sociali dei singoli Comuni e l'amministrazione penitenziaria, in modo che quest'ultima possa fornire, in

anticipo, ai primi informazioni sui detenuti prossimi alla scarcerazione, sulla loro situazione familiare e sociale, sui loro bisogni e sulla loro storia<sup>69</sup>.

Un punto importante su cui soffermarsi è la formulazione letterale dell'art. 17 comma 1 ord. pen., in particolar modo sulla parola *deve*, poiché essa impone un obbligo, un dovere, all'amministrazione penitenziaria, non una possibilità<sup>70</sup>. Il fatto che il legislatore abbia proprio voluto porre un dovere in capo all'amministrazione penitenziaria, lo si rileva dai lavori preparatori della Legge 354/1975: infatti il testo approvato dal Senato prevedeva solo «la possibilità» di usufruire dell'apporto della comunità esterna, alla Camera dei deputati l'articolo venne emendato trasformando la possibilità in obbligatorietà. Ulteriore elemento a favore di questa interpretazione è il dettato dell'art. 68 comma 1 reg. esec. che impone alla direzione dell'istituto di promuovere la partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa. Questa sollecitazione deve essere svolta in concerto con la direzione degli UEPE<sup>71</sup> e con modalità tali da far conoscere ai privati le grandi potenzialità del loro intervento<sup>72</sup>.

Alcuni commentatori ritengono, forzando la lettera della norma, che, corrispettivamente a quest'obbligo, vi sia un dovere, e non solo un diritto, di collaborazione posto in capo ai membri della comunità esterna: questi ultimi risulterebbero quindi titolari di un diritto-dovere di partecipazione al

---

<sup>69</sup> Per una trattazione più completa di queste tematiche si rimanda a BATTISTACCI G., *La comunità locale di fronte alla devianza, alla delinquenza e al trattamento del condannato*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1982, pagg. 185-195.

<sup>70</sup> Di questa opinione è MORICI, per il quale «lo sviluppo della partecipazione dell'ambiente esterno al carcere sembra proprio non essere facoltativo per l'organizzazione penitenziaria, in quanto un'espressione come "deve" implica un'assenza di opzioni» (MORICI L., *op. cit.*, pag. 130. Sulla stessa linea di pensiero di collocano anche BATTIGAGLIA B., *op. cit.*, pag. 153-154, e BENINCASA M., *Il volontariato penitenziario*, in «Rivista penale», 2000, pag. 205.

<sup>71</sup> Uffici di esecuzione penale esterna.

<sup>72</sup> DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano: Giuffrè, 1997.

trattamento rieducativo<sup>73</sup>. Se un obbligo può forse rinvenirsi, o sarebbe se non altro auspicabile, a livello etico o morale, non sembra di poterlo però ravvisare a livello giuridico.

Infine, la maggior parte degli autori che hanno trattato l'argomento sono concordi nell'affermare che la partecipazione della comunità non deve in alcun modo porsi in contrasto con l'attività e i programmi dell'amministrazione penitenziaria e non deve nemmeno tendere a spodestarla: la comunità esterna ha sostanzialmente un ruolo integrativo e non sostitutivo rispetto ai compiti propri dell'amministrazione.

## **2. Settori d'intervento della comunità esterna**

Caratteristica, almeno dal punto di vista teorico, dell'intervento della comunità esterna ex art. 17 ord. pen. è il suo essere contingente e occasionale. Questo è il tratto distintivo tra gli interventi ex art. 17 ord. pen. e quelli, solitamente più continuativi, posti in essere dagli assistenti volontari. Quanto detto risulta chiaramente dalla Circolare D.A.P. 7 aprile 1988 n. 3239/5689, secondo cui «grazie all'art. 17 la società esterna partecipa alla azione rieducativa attraverso lo svolgimento di singole, specifiche attività tendenti al reinserimento sociale dei condannati e degli internati»<sup>74</sup>. Se questa distinzione risulta chiara dal punto di vista teorico, i fatti a volte la smentiscono: molti volontari ex art. 17 ord. pen. instaurano rapporti duraturi e garantiscono un servizio continuativo, anche per molti anni, a favore dei detenuti, nonostante la

---

<sup>73</sup> LOPIANO ANTIGNANO A., *Strutture penitenziarie – Enti locali e volontariato*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1980, pag. 201.

<sup>74</sup> Alla stessa conclusione giunge, sia pure *a contrario*, la Circolare D.A.P. 8 febbraio 1992 n. 3336/5786, che sottolinea la «profonda differenza esistente tra la fattispecie ex art. 17 e quella ex art. 78, riguardante quest'ultima una partecipazione costante e generalizzata all'opera di rieducazione».

disposizione legislativa e le relative disposizioni regolamentari descrivano il fenomeno come occasionale e legato a specifiche attività a termine.

Le attività svolte all'interno del carcere si configurano per lo più come semplice estensione all'ambiente penitenziario di attività già abitualmente svolte all'esterno ed esse hanno lo scopo di testimoniare l'interesse di tutta la comunità nei confronti dei detenuti, e di assicurare gli stessi sul fatto che essi, nonostante siano fisicamente isolati rispetto alla società, continuano a farne parte. In altri termini, con queste attività si vuole attuare l'intento di non discriminare la popolazione degli istituti penitenziari, per evitare che i detenuti possano «trarre la fondata percezione di essere emarginati e respinti»<sup>75</sup>.

Quindi, l'intervento della comunità esterna, ed in particolar modo del volontariato, risponde ad una finalità psicologica: ridare al trattamento rieducativo quel «calore umano» necessario per non far morire, o far rinascere, la speranza ed evitare il totale sconforto delle persone private della libertà. Questo è il compito principale e fondamentale del volontariato, ed è per questo che esso è necessario: l'attività degli operatori istituzionali, per quanto tecnicamente avanzata, sarebbe inutile senza quel senso di umanità dato dal volontariato, perché sarebbe percepita dai detenuti come un mero dovere dello Stato nei loro confronti<sup>76</sup>, se non addirittura come un'ulteriore imposizione o un tentativo di soggetti ritenuti ostili (perché appartenenti all'amministrazione penitenziaria) di intromettersi nella propria sfera privata. Sentimenti, questi,

---

<sup>75</sup> DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano: Giuffrè, 1997, pag. 355.

<sup>76</sup> BATTIGAGLIA B., *Il volontariato nel settore penitenziario*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1986, pag. 155. A favore di questa opinione anche TORRENTE G., *C'era una volta il trattamento*, in MOSCONI G., SARZOTTI C. (a cura di), *Antigone in carcere. Terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma: Carocci editore, 2004, pag. 105, il quale afferma che tutti i soggetti rappresentanti la comunità esterna «paiono essenziali per impedire che il carcere non rimanga un mondo chiuso in se stesso e per rendere possibile che le attività svolte durante la fase dell'esecuzione della pena possano avere un impatto risocializzante».

che si andrebbero ad aggiungere a quelli di sconforto e di prostrazione che lo stato di detenzione già porta con sé, e che spiegano effetti deleteri su qualsiasi opera rieducativa e risocializzante messa in atto. In definitiva il continuo contatto e confronto con la comunità esterna mostra al detenuto che l'opinione pubblica, lungi dall'averlo relegato al di fuori della società, si interessa alla sua persona e segue il suo comportamento, procurandogli uno stimolo in più per migliorare, per dimostrare di essere pronto ad essere riaccolto nella società e quindi per partecipare al trattamento rieducativo<sup>77</sup>. Inoltre i volontari possono dare ai detenuti un buon esempio di inserimento nella società e indurli ad atteggiarsi secondo il loro modello.

Dal punto di vista della comunità esterna, la partecipazione dovrebbe essere sentita non solo come opera di carità nei confronti di persone in stato di sofferenza, ma anche come perseguimento di un proprio interesse: quello a che vengano rimossi tutti gli elementi che hanno contribuito a causare il comportamento criminoso per evitare che il condannato tornato libero torni a delinquere commettendo reati non solo uguali, ma anche più gravi di quelli per i quali sta scontando una pena detentiva<sup>78</sup>.

Stando alla lettera della Legge di ordinamento penitenziario e del relativo regolamento di esecuzione, le attività che i volontari possono svolgere all'interno del carcere non sono rigidamente predeterminate, ma è lasciato un largo spazio a tutte le proposte che possono venire dal coordinamento tra direzione e soggetti pubblici o privati che intendano prestare la loro opera all'interno del carcere. In particolare l'art. 68 comma 2 reg. esec. dispone che «la direzione dell'istituto esamina con i privati e con gli appartenenti alle istituzioni

---

<sup>77</sup> CORSO P., *I rapporti con la famiglia e con l'ambiente esterno: colloqui e corrispondenza*, in GREVI V. (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna: Zanichelli, 1984

<sup>78</sup> PATETE D., *Manuale di diritto penitenziario*, Roma: Laurus Robuffo, 2001, pag. 326.

o associazioni le iniziative da realizzare all'interno dell'istituto». Le proposte così formulate, congiuntamente al parere del direttore, dovranno essere sottoposte al vaglio del magistrato di sorveglianza competente a rilasciare le relative autorizzazioni.

Le attività a cui maggiormente si dedicano i soggetti collaboranti ex art. 17 ord. pen., oltre al contatto diretto con i detenuti attraverso i colloqui, rientrano principalmente nel campo dell'animazione culturale, ricreativa, sportiva e religiosa. In questo ambito rientrano competizioni e gare sportive organizzate all'interno dell'istituto, intrattenimenti teatrali, cineforum e conferenze tenute da esponenti del mondo della cultura sulle più varie tematiche<sup>79</sup>, nonché spettacoli e concerti. Questo genere di interventi è forse il più adatto a soddisfare le aspettative dei detenuti e a promuoverne la partecipazione attiva. Qualche autore parla di partecipazione della comunità esterna all'opera di trattamento includendovi anche la partecipazione a iniziative sporadiche e di breve durata come spettacoli e concerti<sup>80</sup>. Mi sembra però di dovermi schierare con quella parte della dottrina (maggioritaria) che si oppone ad una simile lettura, in quanto chi si limita ad assistere, per quanto a contatto con i detenuti e all'interno del perimetro del carcere, ad uno spettacolo, alla proiezione di un film o ad un concerto senza adoperarsi attivamente nell'organizzazione dell'evento accanto ai detenuti, non svolge un ruolo attivo nell'attività trattamentale, ma, al più, trasmette un limitato interesse per il mondo penitenziario e i detenuti<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> BELLANTONI G., *Il trattamento dei condannati*, in CORSO P. (a cura di), *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Bologna: Monduzzi, 2006<sup>3</sup>

<sup>80</sup> BENINCASA M., *Il volontariato penitenziario*, in «Rivista penale», 2000, pag. 206.

<sup>81</sup> Favorevole ad una simile lettura è PATETE D., *op. cit.*, pag. 326, secondo cui «la partecipazione all'azione rieducativa non va confusa con il semplice prendere parte alla vita detentiva intramuraria, attraverso le visite. [...] Visitare un istituto penitenziario assistendo

Tra tutte le attività sopra citate sembrano prevalere, a livello di partecipazione della popolazione detenuta, quelle a carattere sportivo. Il motivo di questa prevalenza può essere triplice: innanzitutto, quelle sportive sono le attività più semplici e immediate, che non richiedono sforzi intellettuali e nemmeno la comprensione ottimale della lingua italiana; inoltre essa è particolarmente benefica per soggetti sottoposti a restrizione, o meglio privazione, della libertà personale. Infatti, l'attività sportiva permette di ritrovare il controllo del proprio corpo ed è proprio attraverso la cura del corpo che il detenuto riesce a mantenere un'identità e a percepire di essere ancora padrone del proprio corpo<sup>82</sup>. In ultima analisi, l'attività sportiva permette di sciogliere le tensioni dovute all'ambiente repressivo in cui il detenuto svolge la sua vita, tensioni che, se non sciolte, rischierebbero di trasformarsi in atti di violenza verso se stessi o verso gli altri<sup>83</sup>.

Nel gruppo delle attività culturali e ricreative rientrano sicuramente il teatro, il cineforum, la musica, l'arte e il servizio di biblioteca.

La biblioteca, per disposizione di legge, deve essere accessibile a tutti i detenuti, ai quali è a volte affidato anche un ruolo attivo nella gestione. Non è raro trovare volontari che affiancano i detenuti nella gestione della biblioteca, entrando in stretto contatto con essi. Per quanto riguarda le altre attività, esse si svolgono solitamente sotto forma di laboratori, condotti per lo più da persone appartenenti ad associazioni territoriali di volontariato e ai quali viene ammesso a partecipare un limitato numero di detenuti. Tra queste, di particolare importanza e da sviluppare in modo particolare sarebbe il teatro:

---

semplicemente a degli spettacoli interni in occasione delle iniziative culturali, sportive e ricreative, non può essere considerata partecipazione all'opera di rieducazione».

<sup>82</sup> MORICI L., *op. cit.*, pag. 133.

<sup>83</sup> BRUNETTI C, ZICCONI M., *Manuale di diritto penitenziario*, Piacenza: La Tribuna, 2004, pag. 338.

esso, infatti, ha una grande forza espressiva e tra tutte le attività ricreative e culturali è quella maggiormente in grado di favorire le relazioni interpersonali. L'attività di laboratorio teatrale agevola l'espressione del corpo e della mente, quindi di tutta la persona nella sua interezza e nella sua unicità, esigenza fondamentale in un luogo che tende alla spersonalizzazione<sup>84</sup>. A volte il risultato finale del laboratorio viene esibito al pubblico attraverso una recita (per quanto riguarda il teatro) o attraverso una mostra, che possono svolgersi all'interno del carcere e per il solo pubblico interno, costituito per lo più dagli altri detenuti e da alcuni volontari, oppure all'esterno dell'istituto, ed allora tutta la comunità potrà apprezzare il lavoro svolto dai detenuti.

Per quanto attiene alle attività religiose è da sottolineare che oltre alla presenza del cappellano, rappresentante del culto cristiano cattolico, è ammesso l'ingresso dei ministri degli altri culti, per fornire assistenza spirituale ai detenuti e permettere ad essi di espletare le pratiche del loro culto. In alcuni casi l'opera di alcuni volontari può affiancarsi e coordinarsi a quella dei ministri del culto e soprattutto del cappellano nel guidare incontri di catechesi o nell'animare la funzione di rito cattolico nei giorni festivi. Inoltre, è auspicabile che l'attività dei cappellani e dei ministri del culto che frequentano l'istituto penitenziario non si fermi all'interno di esso, ma diventi occasione di ulteriore collegamento tra la comunità esterna e il carcere: per esempio il carcere potrebbe diventare tema d'interesse di gruppi parrocchiali, si potrebbe sensibilizzare qualche fedele per formare gruppi di animazione liturgica e musicale, oppure alcuni dei fedeli più sensibili all'argomento potrebbe diventare assistente volontario o entrare in associazioni di volontariato penitenziario.

---

<sup>84</sup> MORICI L., *op. cit.*, pag. 134.



Se quelle passate in rassegna sono le attività più frequentemente riscontrabili a livello nazionale, tuttavia esse non esauriscono il catalogo dei possibili interventi della comunità esterna. Come si vedrà successivamente analizzando la situazione di alcune associazioni di volontariato, vi sono altri servizi che la comunità esterna può gestire all'interno del carcere.

I rappresentanti della comunità esterna possono anche fornire un concreto apporto allo svolgimento di corsi formativi e di orientamento, organizzati all'interno degli istituti penitenziari per soddisfare le esigenze dei detenuti di accrescimento culturale e soprattutto professionale, che peraltro coincidono con un interesse dell'ordinamento a che il detenuto cresca culturalmente e apprenda una professione che potrà poi svolgere una volta tornato libero. È molto importante, in questo ambito, tenere ben distinti gli interventi eventualmente posti in essere da volontari e rappresentanti della comunità esterna da quelli realizzati da altri soggetti ed enti esterni all'amministrazione penitenziaria, ma in ossequio alle esplicite direttive legislative. Ci si riferisce, in particolare, al campo dell'istruzione (art. 19 ord. pen.), della formazione professionale (art. 20 ord. pen.) e dell'assistenza ai tossicodipendenti (art. 11 ord. pen. e art. 96 t.u. stupefacenti<sup>85</sup>). Dunque, in queste attività è fondamentale riconoscere il ruolo meramente residuale dell'istituto ex art. 17 ord. pen. e soprattutto bisogna scongiurare un utilizzo delle autorizzazioni tale da frustrare la priorità e la prevalenza delle funzioni istituzionali dell'amministrazione e degli enti locali. In ogni caso, l'intervento della comunità esterna dovrà sempre essere armonizzato con il programma di trattamento individualizzato di ogni singolo detenuto<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309. Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

<sup>86</sup> BELLANTONI G., *op. cit.*, pag. 99.

Finora si è parlato di soggetti provenienti dalla comunità esterna in senso generico, ma è necessario chiedersi quali siano i soggetti in grado di entrare ex art. 17 ord. pen., il quale parla di «privati e [...] istituzioni o associazioni pubbliche o private». Sicuramente il legislatore si riferisce a individui singoli, che però raramente operano isolatamente, e ai membri di associazioni ed enti. Se questa è l'opinione più largamente condivisa<sup>87</sup>, anche da chi scrive, non manca qualche autore secondo il quale anche scuole, enti di formazione professionale, aziende e cooperative sociali possano prender parte all'azione rieducativa quali rappresentanti della società esterna<sup>88</sup>. Se è certo che a questi enti possa essere riconosciuto un ruolo nell'opera rieducativa, non mi pare però condivisibile l'utilizzazione del meccanismo dell'art. 17 ord. pen. per poter permettere un loro ingresso nella struttura penitenziaria, essendo previsti dalla legge altri strumenti più idonei a tale scopo<sup>89</sup>.

Tra le associazioni private sicuramente rientrano le organizzazioni private di volontariato, che hanno lo scopo di raggruppare più soggetti singoli per organizzarne e coordinarne le attività. Al fine di garantire un miglior dialogo tra le associazioni di volontariato rappresentative della comunità esterna e le istituzioni si sottolinea l'importanza della creazione e del mantenimento di un organismo unitario che coordini e rappresenti tutte queste formazioni sociali. Questa funzione è oggi svolta dal SEAC, nato alla fine degli anni Sessanta come "Segretariato nazionale enti e assistenza carcerati", diventato poi "Coordinamento enti e associazioni di volontariato penitenziario

---

<sup>87</sup> Tra gli altri si segnalano LOPIANO ANTIGNANO A., *Strutture penitenziarie – Enti locali e volontariato*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1980, pag. 201; DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano: Giuffrè, 1997, pag. 122 e BELLANTONI G., *op. cit.*, pag. 99.

<sup>88</sup> BENINCASA M., *op. cit.*, pag. 205.

<sup>89</sup> A titolo di esempio si pensi alla gestione del lavoro o all'organizzazione di corsi di formazione professionale che possono essere affidate ad imprese pubbliche o private in base all'art. 20 ord. pen.

– SEAC”. L’importanza di presentarsi con un unico ente rappresentativo nei rapporti con lo Stato è data dal fatto che se esso si trova a interloquire con un’organizzazione efficiente sarà portato a fidarsi e giungerà presumibilmente, come già è avvenuto in altri Stati, ad affidare a tale organizzazione l’assistenza penitenziaria privata e la gestione dei relativi fondi, riservandosi una mera funzione di assistenza e controllo<sup>90</sup>.

Oltre alle organizzazioni di volontariato non sembrano esserci ostacoli all’ingresso di associazioni culturali, sportive e religiose, sempre che dimostrino di poter promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera e di avere interesse all’opera di rieducazione e risocializzazione. Allo stesso modo devono ritenersi comprese nella lettera dell’art. 17 ord. pen. Regioni, Province, Comuni e gli altri enti locali.

Qualche commentatore ha posto l’accento, giustamente, sul fatto che l’intervento della comunità esterna debba avere la duplice funzione di modificare l’azione risocializzante in chiave pluralistica, cioè uscendo dal limitato novero dei modelli istituzionali e di superare la concezione storica e tradizionale del volontariato, che avrebbe funzioni «blandamente assistenziali». Per uscire da questo sistema, sarebbe necessario avviare dei contatti con il mondo dei sindacati e con il mondo della politica, perché il detenuto possa iniziare a formare un proprio pensiero e una propria coscienza politica e sociale e permettere un ingresso massiccio delle comunità locali nel carcere. Queste erano le aspettative all’alba della riforma del 1975, ma sono rimaste deluse, perché, sostanzialmente, l’amministrazione penitenziaria, pur riconoscendosi incapace di gestire e promuovere le finalità rieducative, ha rifiutato di affidare

---

<sup>90</sup> DE MAIO B., *L’assistenza penitenziaria e post-penitenziaria. (Attività dello Stato, dei Consigli di Patronato, degli Enti locali e degli Assistenti volontari)*, in «Rassegna di studi penitenziari», 1975, pag. 499.

ad altri questo compito<sup>91</sup>. Oggi, la situazione sta migliorando, con il crescere delle organizzazioni di volontariato e il lento diffondersi di un volontariato qualificato, non limitato all'assistenza caritatevole, ma preceduto e sostenuto da una specifica formazione.

Altra questione che si pone all'attenzione dell'interprete è quali siano i detenuti destinatari dell'intervento della comunità esterna e più precisamente se esso sia destinato solo ai condannati e agli internati oppure sia esteso anche agli imputati, atteso che l'art. 17 ord. pen. fa riferimento esplicito solo ai primi. L'intervento della comunità esterna si colloca sicuramente all'interno dell'attività trattamentale intesa nella sua accezione più ampia, come si deduce dall'art. 15 comma 1 ord. pen., il quale esplicitamente afferma che «il trattamento del condannato e dell'internato è svolto [...] agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia». Nonostante la lettera dell'art. 17 faccia, quindi, riferimento solo a condannati e internati, sembra di non poter rilevare ostacoli all'applicazione in via interpretativa dell'art. 15 comma 3 ord. pen., che offre agli imputati la possibilità di partecipare, a loro richiesta, alle attività educative, culturali e ricreative, che costituiscono l'oggetto di molte delle attività svolte in collaborazione con la società libera. Anche se non vengono menzionate esplicitamente le attività sportive, esse possono essere ricomprese nella più ampia categoria delle attività ricreative, eliminando così ogni dubbio circa l'estensione agli imputati dell'istituto in esame.

In conclusione, è utile ricordare che gli interventi della comunità esterna hanno carattere ausiliario rispetto all'attività istituzionale di trattamento rieducativo, quindi si affiancano, si coordinano e si integrano con essa, ma non

---

<sup>91</sup> FASSONE E., *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna: Il Mulino, 1982, pag. 218.

possono in alcun modo sostituirla, perché finalità dell'intervento della società libera in generale, e del volontariato in particolare, non è mai quella di surrogarsi alle istituzioni, per quanto inadempienti, ma è quella di affiancarsi ad esse per dare quel valore aggiunto al trattamento rieducativo che consiste nella costruzione di relazioni umane significative con persone disinteressate, che agiscono volontariamente e gratuitamente. Se quanto detto ora è vero e condiviso dalla dottrina maggioritaria, è vero anche, ed è bene ricordarlo, che il ricorso all'intervento della comunità esterna non costituisce una semplice facoltà per l'istituzione penitenziaria, ma si configura con un suo specifico dovere, come testimoniano i dettati degli articoli 17 comma 1 ord. pen. e 68 comma 6 reg. esec., che pongono in capo all'amministrazione penitenziaria competenze promozionali e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, che dovrà essere tanto più intensa quanto più indifferente si dimostra al mondo carcerario la comunità locale in cui esso si inserisce.

### **3. Procedura di ammissione e funzione di coordinamento e di controllo**

Dal dettato dell'art. 17 ord. pen. si rileva che come requisiti soggettivi non sono richieste particolari qualifiche per partecipare all'azione trattamentale, infatti al comma 2 si legge: «sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari [...] 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». Dunque sembra sufficiente, e in questo senso si esprime la dottrina maggioritaria<sup>92</sup>, che vi sia un

---

<sup>92</sup> tra gli altri, BENINCASA M., *Il volontariato penitenziario*, in «Rivista penale», 2000, pag. 206, PATETE D., *Manuale di diritto penitenziario*, Roma: Laurus Robuffo, 2001, pag. 327, CORSO P., *I rapporti con la famiglia e con l'ambiente esterno: colloqui e corrispondenza*, in GREVI V. (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna: Zanichelli, 1984, pag. 195 e DI GENNARO

serio interesse per l'opera di risocializzazione e chiunque sia in possesso di questo requisito ha il diritto-dovere, di cui si è già detto in precedenza, di partecipare al trattamento dei detenuti. Qualche autore<sup>93</sup> muove delle obiezioni a questa interpretazione sostenendo che il legislatore non ha inteso riferirsi a qualsiasi persona indistintamente, ma che deve essere valutato il possesso dei requisiti fondamentali nello svolgimento di un'azione rieducativa ed in qualche modo psicologica. Inoltre, in molte casi sembra avere un grosso peso l'appartenenza del singolo soggetto ad associazioni o enti di volontariato penitenziario. Questa obiezione sembra almeno in parte condivisibile, soprattutto avendo come riferimento l'applicazione dell'istituto in esame, perché sempre più spesso l'amministrazione penitenziaria tende a preferire e a concedere il permesso di accedere al carcere a soggetti appartenenti a organizzazioni di volontariato penitenziario, già in contatto con la direzione e già attiva con altri volontari nell'istituto di riferimento.

Qualche perplessità ha suscitato il requisito dell'idoneità dell'azione a promuovere utilmente i contatti con l'esterno, perché potrebbe celare un intento discriminatorio soprattutto nei confronti dei membri della società esterna che abbiano avuto, in passato, esperienze di detenzione o di tossicodipendenza. Ad alimentare ulteriormente queste perplessità è intervenuta la Circolare ministeriale 8 febbraio 1992 n. 3336/5786, nella quale si fa appello ai direttori

---

G., BREDA R., LA GRECA G., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano: Giuffrè, 1997, pag. 123. A questa interpretazione sembrano aderire anche SOTTANIS R., *Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa*, in GREVI V., GIOSTRA G., DELLA CASA F. (a cura di), *Ordinamento penitenziario*, Padova: CEDAM, 2006<sup>3</sup>, pag. 211.

<sup>93</sup> In particolare ci si riferisce a BATTIGAGLIA B., *Il volontariato nel settore penitenziario*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1986, pag. 160, il quale afferma che «si ha motivo di ritenere che sbagliano coloro i quali interpretano tale normativa nel senso che il legislatore abbia inteso riferirsi "a qualsiasi persona" indistintamente, senza tener conto, quindi, se essa sia in possesso dei requisiti fondamentali all'esercizio della sua azione psico-rieducativa e se appartenga o meno ad enti od associazioni che operano nel settore del Volontariato penitenziario».

degli istituti penitenziari perché valutino con prudenza le richieste provenienti, appunto, da quei soggetti che abbiano sofferto detenzioni, o abbiano avuto a loro carico procedimenti penali o che provengano da comunità terapeutiche, avendo un passato di tossicodipendenza. Nel valutare le richieste di questi soggetti i direttori dovranno esaminare attentamente i precedenti penali, in modo particolare il tipo di reati commessi e l'eventuale appartenenza a organizzazioni criminali, dovranno inoltre valutare se e come sia avvenuto il loro reinserimento sociale. Ogni elemento emerso da questa indagine valutativa dovrà essere trasmesso al magistrato di sorveglianza titolare del potere di concedere l'autorizzazione all'ingresso in carcere. Infine, specifica la Circolare, se questi soggetti otterranno l'autorizzazione ai sensi dell'art. 17 ord. pen., i direttori dovranno curare che le attività siano svolte «sotto la loro guida ed il controllo, più accurati possibile». Anche alla luce del dettato della citata Circolare non sembra di poter ravvisare alcun intento discriminatorio nella previsione dell'art. 17 ord. pen., piuttosto sembra rinvenibile l'intento, condivisibile, di garantire la sicurezza degli istituti e la reale utilità del contatto con la comunità esterna: se il detenuto venisse in contatto con pessimi esempi di integrazione sociale, eventualmente ancora non del tutto estranei a organizzazioni criminali o comunque al mondo della delinquenza, questi contatti rischierebbero di porre nel nulla ogni risultato astrattamente raggiungibile attraverso il trattamento rieducativo. Sembra anche evidente che l'effettiva discriminazione fondata su particolare ideologie dipenda dal buono o cattivo uso che il singolo direttore farà del potere conferitogli dalla legge.

L'attività istruttoria preliminare al rilascio dell'autorizzazione è necessaria non solo quando i richiedenti siano soggetti con un passato di detenzione o tossicodipendenza, ma anche in tutti gli altri casi. L'attività

istruttoria deve essere condotta dal direttore, eventualmente ricorrendo all'aiuto delle forze di Polizia competenti<sup>94</sup>.

Come si evince dalla stessa Circolare ministeriale 8 febbraio 1992, l'ingresso e la permanenza di esponenti della comunità esterna sono legati alla presentazione, alla valutazione e all'esecuzione di specifici progetti<sup>95</sup>. Questo perché è proprio dal progetto presentato che si può dedurre la funzione rieducativa dell'attività che si intende svolgere<sup>96</sup>. Dunque il progetto dovrà indicare specificamente l'attività che il volontario vuole svolgere, le iniziative che desidera promuovere, gli scopi che intende raggiungere, i tempi di realizzazione e le risorse impegnate.

Come si è già avuto modo di sottolineare, spesso, non è una singola persona a presentare un progetto, ma un'organizzazione, che dovrà quindi ottenere tante autorizzazioni quanti sono i propri membri coinvolti. L'organizzazione potrà poi lavorare, oltre che sul fronte interno, intramurario, anche sul fronte esterno, presentando alla comunità locale il progetto portato avanti e i risultati parziali o definitivi raggiunti. Inoltre, la partecipazione di un'organizzazione, invece che di un singolo, modifica i rapporti con l'istituzione penitenziaria e i modi di gestirli: l'interlocutore principale non sarà il singolo, ma l'organizzazione stessa nella persona del suo rappresentante legale. Oltre a ciò, in caso di conflitto tra un membro dell'organizzazione e il carcere, l'organizzazione potrà sostituire il membro e continuare serenamente

---

<sup>94</sup> Circolare D.A.P. 16 luglio 1997, n. 141254/5-4. Partecipazione della comunità esterna alla vita detentiva intramurale.

<sup>95</sup> La Circolare D.A.P. 8 febbraio 1992, n. 3336/5786 stabilisce che: «ove le autorizzazioni prima citate [quelle ex art. 17 ord. pen.] siano scadute, si provvederà a richiedere il rinnovo delle stesse, nel caso che le attività per le quali erano state concesse, debbano proseguire. Sono invece da considerare cessati i motivi legittimi di accesso in istituto, qualora le attività di cui trattasi siano state compiutamente definite».

<sup>96</sup> BRUNETTI C., ZICCONI M., *Manuale di diritto penitenziario*, Piacenza: La Tribuna, 2004, pag. 139.



nella realizzazione del progetto. È altrettanto vero, però, che dove l'organizzazione prendesse le parti e la prospettiva del membro entrato in conflitto, essa sarebbe destinata a vedere compromessa la realizzazione del progetto, dovendo allontanare tutti i suoi membri del carcere<sup>97</sup>.

La procedura di ammissione vede coinvolte due autorità: il direttore e il magistrato di sorveglianza. I loro compiti sono esplicitati dalla legge e non si sovrappongono in alcun modo. Al magistrato di sorveglianza spettano i poteri di autorizzazione e direzione, mentre al direttore è richiesto di esprimere un semplice parere sull'ammissione e, successivamente ad essa, di vigilare sull'operato dei membri della comunità esterna. La dottrina si è divisa sulla bontà o meno di questo sistema: alcuni hanno apprezzato la strutturazione dell'iter, mentre altri hanno criticato la normativa.

Chi apprezza il sistema vigente, lo fa soprattutto in merito alla convergenza che si dovrebbe venire a creare tra l'organo amministrativo e l'organo giudiziario, che, in particolare, deve riguardare la serietà dell'iniziativa e il fatto che l'attività proposta dai candidati non sia foriera di contrasti con il programma di rieducazione predisposto dall'amministrazione penitenziaria per i singoli detenuti<sup>98</sup>.

Quanti criticano l'impostazione della legge rilevano innanzitutto che il sistema di controlli incrociati che si è creato è tale da scoraggiare chiunque voglia intraprendere una collaborazione con l'amministrazione penitenziaria, sia esso un volontario, un'organizzazione di volontariato o un ente locale<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> MORICI L., *Forme di comunicazione alternative in carcere: il contributo del volontariato*, in CORSI G., LA PALOMBARA A., MORICI L., BESIO C., *Percorsi personali di reclusione*, Dogliani (Cuneo): Sensibili alle foglie, 2002, pag. 131.

<sup>98</sup> CORSO P., *op. cit.*, pag. 195.

<sup>99</sup> BUZZI S. e altri, *Una proposta dal carcere: misure alternative alla detenzione e ruolo della comunità estrema*, in «*Questione giustizia*», 1984, pag. 859, e sulla stessa linea si collocano NEPPI MODONA G., *Per la difesa della riforma penitenziaria*, in GREVI V. (a cura di), *Alternative alla*

Addirittura qualcuno parla di fallimento della legge di ordinamento penitenziario e degli spazi di partecipazione da essa previsti, ascrivendo questo fallimento proprio alla distribuzione dei poteri tra magistratura e amministrazione penitenziaria e all'eccessiva burocratizzazione nella quale si sarebbero risolte le dichiarazioni di principio del legislatore del 1975<sup>100</sup>.

A me pare che le critiche riportate nel precedente paragrafo non siano del tutto condivisibili, perché sembrano schierarsi a favore di una completa eliminazione dei controlli: essi, effettivamente, a volte sembrano eccessivi, ma bisogna anche tenere conto del fatto che non si può e, forse, non si deve arrivare ad una loro completa eliminazione, dal momento che sembrano essere l'unico strumento a disposizione dell'amministrazione per valutare la serietà e l'idoneità delle proposte provenienti dalla comunità esterna. Non si può, secondo me, pretendere una completa apertura, senza alcun filtro, verso l'accesso di esponenti della società libera, perché potrebbe venire a crearsi una situazione ingestibile per l'amministrazione, difficilmente coordinabile con l'opera trattamentale già posta in essere dagli altri operatori penitenziari. In secondo luogo, non penso che questa apertura indiscriminata gioverebbe agli istituti dove il volontariato è meno attivo: in questi casi penso che l'unica soluzione utile sia lo studio e la messa in atto di una radicale opera di sensibilizzazione delle singole comunità locali da parte della direzione, delle organizzazioni di volontariato eventualmente già attive, dei cappellani e degli altri operatori penitenziari<sup>101</sup>. Infine, per fare fronte all'eccessiva burocratizzazione denunciata da alcuni autori, penso che un buon rimedio

---

*detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna: Zanichelli, 1982, pag. 288 e ss. e FASSONE E., *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna: Il Mulino, 1982, pag. 218.

<sup>100</sup> NEPPI MODONA G., *op. cit.* e FASSONE E., *op. cit.*

<sup>101</sup> Si ricorda come anche gli articoli 17 comma 1 ord. pen. e 68 commi 1 e 6 reg. esec. suggeriscano la via della sensibilizzazione.

possa essere l'aggregazione dei volontari operanti presso il medesimo istituto penitenziario o negli istituti penitenziari della stessa zona in organizzazioni di volontariato: in questo modo non sarebbe più il singolo volontario a dover seguire l'iter burocratico per avere il permesso di accesso all'istituto, ma potrebbe occuparsene l'organizzazione attraverso i suoi rappresentanti legali.

Parte della dottrina è molto critica nei confronti del dettato dell'art. 68 reg. esec., perché avrebbe stravolto lo schema previsto originariamente dall'art. 17 ord. pen. consistente nella lineare tripartizione parere-autorizzazione-controllo, ritenuta equilibrata nel ripartire gli interventi dell'amministrazione e della magistratura di sorveglianza. L'art. 68 reg. esec. viene indicato come artefice della rottura di questo equilibrio a favore dell'amministrazione penitenziaria, che ora avrebbe maggiori poteri, potenzialmente idonei ad annullare il contenuto della direttiva che l'art. 17 ord. pen. riserva al magistrato di sorveglianza, poiché, in base al regolamento, il direttore deve pronunciarsi «anche in ordine ai compiti da svolgere ed alle modalità della loro esecuzione», e si ritiene che il suo parere sia vincolante<sup>102</sup>. A questo punto, però, ci si chiede quale sia il margine di intervento del magistrato di sorveglianza nell'esercitare il suo potere di stabilire «le condizioni che devono essere rispettate nello svolgimento dei compiti» ex art. 68 comma 3 reg. esec., soprattutto se si leggono le previsioni finora citate alle luce dell'art. 59 comma 6 reg. esec., il quale, disponendo che la direzione possa avvalersi dell'opera delle persone indicate nell'art. 17 ord. pen. per l'organizzazione delle attività culturali, ricreative e

---

<sup>102</sup> A favore della vincolatività del parere: BELLOMIA S., *Ordinamento penitenziario*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XXX, Milano: Giuffrè, 1980 pag. 922 e DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *op. cit.*, pag. 122; *contra* BENINCASA M., *op. cit.*, pag. 206.

sportive, riconosce all'amministrazione il potere di disporre liberamente e senza alcun vincolo dei rappresentanti della comunità esterna<sup>103</sup>.

Anche su questa ulteriore critica non sono d'accordo: l'art. 68 reg. esec. non stravolge la logica dell'art. 17 ord. pen., ma la specifica, chiarendo che i soggetti della comunità esterna che vogliono accedere all'istituto penitenziario devono presentare dei progetti concreti, all'elaborazione dei quali può e deve concorrere anche la direzione, la quale, una volta formulato definitivamente il progetto lo sottopone sotto forma di proposta al magistrato di sorveglianza, corredandolo del suo parere favorevole. A questo punto, è nel potere del magistrato di sorveglianza decidere se e a quali condizioni sia attuabile il progetto. Anche se si ritenesse vincolante il parere della direzione, mi sembra che la vincolatività riguardi solo e semplicemente il parere favorevole, non anche la proposta, che insieme ad esso viene trasmessa al magistrato. Spetteranno poi al direttore tutti i compiti di vigilanza sul rispetto delle modalità e delle condizioni stabilite per lo svolgimento delle attività.

Inoltre, se il modello, per così dire, tipico di procedura vede come fase iniziale l'atto di impulso della direzione, non si è mancato di osservare che la legge non proibisce ai privati di inoltrare direttamente alla magistratura tramite deposito nella cancelleria dell'Ufficio di Sorveglianza il progetto con la relativa documentazione. In questo caso il magistrato deve emettere un provvedimento motivato e l'unico atto riservato al direttore sarebbe il parere<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Contro questa ricostruzione si schiera NESPOLI G., *Ciò che resta allo Stato-amministrazione dopo la legge sull'ordinamento penitenziario*, in «La giustizia penale», vol. LXXXI, 1976, pag. 260, il quale anche nell'organizzazione degli interventi ex art. 17 «vi è possibilità di interferenza da parte del magistrato di sorveglianza, ove questi ravvisi una organizzazione incongrua rispetto ai fini del trattamento dei soggetti in detenzione».

<sup>104</sup> SOTTANIS R., *Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa*, in GREVI V., GIOSTRA G., DELLA CASA F. (a cura di), *Ordinamento penitenziario*, Padova: CEDAM, 2006<sup>3</sup>, pag. 212 ss.

Sul parere del direttore si è pronunciata la Circolare D.A.P. 16 luglio 1997, n. 141254/5-4, la quale precisa alcuni punti. In particolare il direttore deve sempre esprimere parere sulla possibilità di conciliare le attività proposte a) con il percorso trattamentale generale dell'istituto, b) con il percorso trattamentale individuale dei singoli detenuti, se è previsto il loro diretto coinvolgimento, c) con le esigenze di ordine, disciplina e sicurezza dell'istituto penitenziario. È previsto inoltre che il direttore, prima di emettere il parere, debba consultare il gruppo di trattamento nella sua collegialità per valutare sotto ogni aspetto i riflessi che l'attività proposta potrebbe avere sul trattamento e sulla sicurezza. Infine, il direttore è tenuto a svolgere una puntuale attività istruttoria su tutti i soggetti che hanno accesso all'istituto per identificarli e individuare eventuali cause ostative. Per lo svolgimento di tale istruttoria, la direzione può avvalersi dell'ausilio delle forze di Polizia.

Particolari cautele devono essere usate nel consentire i contatti tra la comunità esterna e gli imputati detenuti a titolo di custodia cautelare. Nei confronti di questa particolare categoria di detenuti si pongono particolari problemi di sicurezza, tuttavia non sufficienti a togliere a quanti di loro ne facciano richiesta, la possibilità di usufruire delle attività e del contatto con la società esterna. Un autore si è espresso nel senso che, in questo caso, l'autorizzazione competa non al magistrato di sorveglianza, ma al giudice per le indagini preliminari<sup>105</sup>. A questa conclusione l'Autore giunge commentando l'Ordinanza di non luogo a procedere del G.i.p. di Vicenza relativa al caso Zandeneo<sup>106</sup>, nella quale si statuisce che relativamente alle persone detenute in esecuzione di una misura di custodia in carcere spetta appunto al G.i.p. e non al

---

<sup>105</sup> D'ORAZI M., *La gestione della custodia cautelare in carcere*, in «Cassazione penale», vol. II, 1993, pag. 2410.

<sup>106</sup> Ordinanza 1 marzo 1993 del G.i.p. presso il Tribunale di Vicenza, est. Carreri, imp. Zandeneo, in «Cassazione penale», vol. II, 1993, pag. 2407-2409.

pubblico ministero la concessione di permessi di colloquio ex art. 18 ord. pen., di disporre l'isolamento carcerario ex art. 33 ord. pen. e all'isolamento carcerario per esigenze cautelari, interpretando estensivamente l'art. 104 c.p.p. L'ordinanza non rimanda all'art. 17 ord. pen., tuttavia il commentatore ritiene che l'attribuzione del potere di concessione dell'autorizzazione al magistrato di sorveglianza da parte della legge di ordinamento penitenziario non osti alla sua assegnazione, in caso di detenuto in custodia cautelare, al G.i.p.

Come si è già più volte sottolineato, gli interventi della comunità esterna, non essendo volti a sostituire quelli delle istituzioni, ma ad affiancarsi ad essi, devono essere con questi coordinati, in modo da non creare ostacoli nell'attuazione del trattamento rieducativo: infatti, penso che tutti gli interventi che si inseriscono in un percorso rieducativo e risocializzante, debbano non solo avere il fine comune di reinserire il deviante nella società, ma debbano anche raggiungerlo seguendo una via comune o comunque due vie parallele, senza scontrarsi, senza rischiare di produrre delle contraddizioni nello stesso detenuto, il quale, in molti casi, ha già nella sua psiche numerose contraddizioni. Dunque è necessario che il direttore, nel valutare i progetti che vengono presentati, presti particolare attenzione alla reale possibilità di coordinamento con gli altri progetti già in atto e con il trattamento avviato e condotto dai soggetti istituzionalmente titolari di questo compito<sup>107</sup>. È importante, poi, tenere in considerazione il dettato della Circolare D.A.P. 16 luglio 1997, n. 141254/5-4, secondo cui il direttore deve «tener conto del parere del gruppo di trattamento nella sua piena collegialità, in modo tale che siano adeguatamente considerati sia i riflessi trattamentali che quelli di sicurezza, d'ordine generale o individuale». Mi sembra, infine, corretta l'osservazione di

---

<sup>107</sup> In questo senso si esprime la dottrina maggioritaria, in particolare, tra gli altri, CORSO P., *op. cit.*, pag. 195 e DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *op. cit.*, pag. 123.

chi rinviene nell'educatore la figura più idonea ad attuare il suddetto coordinamento, visti i compiti e le funzioni che egli istituzionalmente svolge<sup>108</sup>.

L'art. 68 comma 5 reg. esec. assegna al direttore il potere-dovere di vigilanza sull'operato dei membri della comunità esterna. Se questi ultimi dovessero trasgredire o disattendere le condizioni impartite dal magistrato di sorveglianza nel provvedimento di autorizzazione oppure, con il loro comportamento, dovessero pregiudicare l'ordine e la sicurezza dell'istituto il direttore dovrà comunicare al magistrato di sorveglianza il venir meno del proprio parere favorevole ed eventualmente, come misura cautelare, potrà sospendere l'efficacia dell'autorizzazione con provvedimento motivato. Spetta quindi al magistrato di sorveglianza la revoca dell'autorizzazione che sotto la vigenza del regolamento di esecuzione del 1976<sup>109</sup> spettava direttamente al direttore. Ritengo, come del resto sottolineano alcuni commentatori<sup>110</sup>, che la funzione di controllo, unitamente a quella di coordinamento, svolta dal direttore sia di fondamentale importanza: è vero, forse essa potrà sembrare uno strumento di selezione e censura nelle mani dell'amministrazione penitenziaria, però è anche vero che in qualsiasi comunità organizzata secondo certe regole e certi criteri, qual è anche la comunità carceraria, è necessario un organo di controllo, per evitare che il rispetto delle regole sia lasciato al buon senso e alla capacità di autogoverno di ognuno.

Non sono mancate in passato, e non mancano ancora oggi, voci critiche nei confronti di questo sistema di controllo lasciato in mano al direttore. Mi sembra interessante riportare quella che mi è sembrata la critica più dura espressa nei confronti del regolamento del 1976, ma riferibile anche a quello

---

<sup>108</sup> SOTTANIS R., *op. cit.*, pag. 213 e si veda inoltre la Circolare D.A.P. 1 agosto 1979, n. 2625/5078

<sup>109</sup> Art. 63 comma 4 D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431.

<sup>110</sup> DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *op. cit.*, pag. 123.

attuale: «L'allontanamento dei membri della comunità esterna in caso di "comportamento pregiudizievole all'ordine ed alla sicurezza dell'istituto" rimette nelle mani del direttore l'intero giudizio sulla compatibilità tra qualsiasi iniziativa del mondo libero e le regole dell'istituzione, e torna a rendere quest'ultima unica arbitra dell'ampiezza delle innovazioni legislative»<sup>111</sup>. Ribadendo quanto già detto, penso che non sia eliminabile un sistema di controllo. Forse potrebbe essere migliorato, reso più "democratico", eventualmente coinvolgendo il gruppo di osservazione e trattamento nella decisione.

---

<sup>111</sup> FASSONE E., *op. cit.*, pag. 218. In senso critico, anche se più moderatamente, si esprimono TORRENTE G., *C'era una volta il trattamento*, in MOSCONI G, SARZOTTI C. (a cura di), *Antigone in carcere. Terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma: Carocci editore, 2004, pag. 104 e MORICI, *op. cit.*, pag. 142, il quale sottolinea che «il direttore dell'istituto gioca un ruolo fondamentale sul grado di permeabilità che uno specifico carcere crea al suo territorio».



# CAPITOLO QUARTO

## ASSISTENTI VOLONTARI

### 1. Introduzione

La figura dell'assistente volontario, specificamente prevista dall'art. 78 ord. pen., si inserisce, come quella del volontario ex art. 17 ord. pen., nell'ambito degli interventi volti a valorizzare il ruolo della comunità esterna nel processo di risocializzazione del detenuto. Le due figure, quindi, presentano una radice comune, nascono dalla stessa filosofia di fondo: far cadere, o almeno aprire uno spiraglio in quel muro, a volte più ideale che fisico, che separa la comunità carceraria dalla comunità libera. L'opera degli assistenti volontari, così come quella dei membri della comunità esterna, si colloca non in alternativa o in surrogazione dell'attività istituzionale, ma in una logica di collaborazione tra volontariato e istituzione penitenziaria. Quindi, vale la pena ripetere quanto si è già detto a proposito della partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa: è indispensabile che tra i progetti attuati e l'azione trattamentale istituzionale vi siano coordinamento e integrazione.

Se vi sono somiglianze tra le due figure previste dagli artt. 17 e 78 ord. pen., esse però non vanno confuse, poiché vi sono delle differenze sostanziali: in prima approssimazione si può osservare che gli assistenti volontari sono destinati ad attuare interventi non sporadici, ma continuativi, volti al sostegno morale dei detenuti e degli internati e alla loro risocializzazione. Si tratta poi di persone in qualche modo più specializzate rispetto ai membri della comunità esterna di cui all'art. 17 ord. pen.: infatti devono essere specificamente «persone

idonee all'assistenza e all'educazione», quindi con comprovate capacità in questi campi o con una certa professionalità.

Questo spiega perché il numero degli assistenti volontari sia molto inferiore rispetto a quello dei volontari ex art. 17 ord. pen. Basti pensare che nel 2005 gli assistenti volontari erano 1279 contro i 7064 operatori entrati in carcere in base all'art. 17 ord. pen. Sul totale degli operatori penitenziari gli assistenti volontari rappresentano circa il 15,3%<sup>112</sup>.

## **2. Il ruolo dell'assistente volontario**

Il ruolo che l'assistente volontario è chiamato a svolgere è strettamente legato al trattamento rieducativo, da intendersi, in questa sede, nel suo significato più ampio: esso comprende il sostegno morale, i corsi scolastici e professionali, l'animazione culturale, ricreativa e sportiva, la preparazione all'uscita dei dimettendi e l'assistenza a chi è appena tornato in libertà. L'assistente volontario, come tutti gli altri operatori penitenziari, deve prestare attenzione a non degradare questi elementi da strumenti del trattamento a strumenti di mero intrattenimento<sup>113</sup>. Risulta, dunque, fondamentale tenere alta la qualità di qualsiasi tipo di attività e intervento. Inoltre, è necessario che gli operatori penitenziari (agenti di polizia penitenziaria, educatori, psicologi) abbiano ben presente l'importanza degli assistenti volontari, poiché essi rappresentano, insieme ai volontari ex art. 17 ord. pen., la comunità esterna e trasmettono quel calore umano, quel senso di conforto e di non abbandono che permette a tutti gli interventi assistenziali attuati dagli operatori istituzionali di

---

<sup>112</sup> I dati statistici sono tratti da FRISANCO R. (a cura di), *Pianeta carcere e comunità locali: verso una progettualità integrata?*, Quinta rilevazione nazionale sul volontariato penitenziario, promossa dalla FIVOL.

<sup>113</sup> LOPIANO ANTIGNANO A., *Strutture penitenziarie – Enti locali e volontariato*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1980, pag. 203.

non essere percepiti dall'assistito come una «dovuta e fredda partecipazione dello Stato alla loro drammatica situazione»<sup>114</sup>.

Soprattutto in fase di prima applicazione della Legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, l'amministrazione penitenziaria, come dimostra il testo della Circolare 7 aprile 1988, n. 3239/5689<sup>115</sup>, fece uso degli assistenti volontari per far fronte alle proprie carenze d'organico, poiché non vi era un'immediata disponibilità di educatori e psicologi. Questo scorretto, quanto necessario, aggungerei, utilizzo degli assistenti volontari ha dato adito a profondi contrasti tra la dottrina giuridica e l'amministrazione penitenziaria sulla funzione e il ruolo degli assistenti penitenziari. Occorre sottolineare, nuovamente, che questo uso improprio ad opera dell'amministrazione penitenziaria, anche se in misura minore, si verifica anche oggi, dopo trentatré anni di vigenza della Legge 354/1975.

Occorre allora chiedersi quale obiettivo abbia guidato l'azione del legislatore che ha introdotto la figura degli assistenti volontari. Nel tentativo di rispondere a questa domanda la dottrina ha fornito due possibili opzioni.

La prima è quella a cui si è rifatta l'amministrazione penitenziaria nei primi tempi: il legislatore avrebbe voluto fornire all'istituzione uno strumento per far fronte alla carenza di organico e all'assenza sullo scenario nazionale di figure professionali qualificate. Dunque, il volontariato rappresenterebbe solo una risposta allo stato di necessità in cui versa lo Stato, ma se così fosse si renderebbe inutile un'indagine sulle motivazioni che spingono il volontario a

---

<sup>114</sup> DE MAIO B., *L'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria*, in «Rassegna di studi penitenziari», 1975, pag. 492-493.

<sup>115</sup> Così recita al secondo capoverso la circolare rubricata *Assistenti volontari*: «Il prezioso contributo, spesso silenzioso, dato dai detti volontari negli istituti di pena per la soluzione e l'alleviamento dei numerosi problemi dei detenuti, quando ancora non erano presenti tutte le professionalità introdotte dalla riforma penitenziaria [...] porta a sollecitare un maggiore interesse al servizio volontario per favorire una sua più efficiente operatività e per potenziarlo nei Centri di servizio sociale e negli Istituti in cui è ancora poco presente».

varcare la soglia del carcere o a collaborare con gli Uffici di esecuzione penale esterna, essendo sufficiente valutare la loro preparazione, per così dire, tecnica. Si può però ben comprendere e condividere *in toto* l'opinione di chi ritiene che vi siano seri motivi di dubbio sull'efficacia del volontariato "sostitutivo", quando si tratti di studiare e realizzare programmi impegnativi secondo tecniche e metodologie qualificate<sup>116</sup>.

La seconda opzione interpretativa è quella che vede il volontario come "nuovo attore" del trattamento rieducativo, non come para-professionista pronto a riempire i buchi presenti nella rete istituzionale. In questo senso il volontariato si affianca, non si sostituisce, agli operatori professionali con lo scopo di riempire di umanità i rapporti interpersonali dei detenuti. Secondo quest'ottica, l'intervento del volontario è spontaneo, gratuito, non dovuto ma donato<sup>117</sup>. Certo, ammettere la correttezza di questa interpretazione significa ammettere che non tutte le necessità legate alla rieducazione possono essere soddisfatte da operatori professionali<sup>118</sup>.

Qualche autore<sup>119</sup> vede in questa interpretazione anche una sorta di rivendicazione di una esigenza di controllo sociale da parte della comunità, non gestibile con interventi programmati. Questa dottrina sostiene che si sarebbe voluto introdurre attraverso la legge quel controllo sociale da parte della comunità, caratteristico di ristretti ambiti rurali, ma non certo del tessuto urbano.

---

<sup>116</sup> Questa la posizione della dottrina maggioritaria espressa da PORTIGLIATTI BARBOS M., *Pene e misure alternative alla detenzione: la realtà di una attesa e prospettive in concreto*, in CENTRO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE, *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, atti del Convegno di studio "Enrico De Nicola". Problemi attuali di diritto e procedura penale. Milano: Giuffrè, 1977, pag. 237 ss.; e DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano: Giuffrè, 1997, pag. 355 ss.

<sup>117</sup> DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *op. cit.*, pag. 356.

<sup>118</sup> PORTIGLIATTI BARBOS M., *op. cit.*, pag. 241.

<sup>119</sup> PORTIGLIATTI BARBOS M., *op. cit.*, pag. 241.

Personalmente, non trovo condivisibili queste ultime osservazioni, poiché ritengo che con il volontariato la società non voglia “controllare” lo Stato e le istituzioni, ma collaborare con queste in nome di ideali di pietà, carità, vicinanza al prossimo, assistenza ai sofferenti, da qualunque religione, filosofia o movimento politico essi derivino. Ritengo invece di dover condividere l’opinione secondo cui le figure professionali, da sole, non possono conseguire una piena risocializzazione del detenuto, non per carenze nella preparazione professionale, ma perché il detenuto vede in loro, nella maggior parte dei casi, degli organi dell’amministrazione penitenziaria, quella stessa amministrazione che li ha rinchiusi in carcere, che li ha privati della libertà e verso cui provano un sentimento di rancore, perché, in essi, sul rapporto umano, prevale la «priorità del mandato istituzionale, che ingenera nel detenuto diffidenza e cautela»<sup>120</sup>.

La lettera dell’art. 78 ord. pen. chiarisce inequivocabilmente la posizione assunta dal legislatore, che abbraccia la seconda interpretazione qui esposta: infatti, si parla di «persone idonee all’assistenza e all’educazione» che frequentano gli istituti penitenziari con funzioni prevalentemente rivolte «al sostegno morale dei detenuti e degli internati». Il secondo comma è, secondo me, ancora più chiaro: «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». Se gli assistenti volontari possono *cooperare* e se la loro azione deve essere *coordinata con quella di tutto il personale*, allora se ne può dedurre che essi affiancano, ma non sostituiscono gli operatori penitenziari e spetta al direttore garantire la non

---

<sup>120</sup> GALLIANI I., PIETRALUNGA SPAGGIARI S., *Il ruolo degli operatori penitenziari con particolare riferimento agli aspetti deontologici*, in GATTI U., GUALCO B. (a cura di), *Carcere e territorio*, Milano: Giuffrè, 2003, pag. 423.

ingerenza dei volontari nelle prerogative degli operatori professionali e viceversa, nonché, seppure indirettamente, dell'originalità del ruolo del volontariato<sup>121</sup>.

Se è vero che l'attività degli assistenti volontari si affianca a quella degli operatori professionali, è anche vero che le due attività devono interagire per potersi integrare a vicenda. E proprio per il fatto che le due attività sono complementari, gli assistenti volontari entrano a pieno diritto in quello che è stato definito come lo "staff dei collaboratori della direzione dell'istituto"<sup>122</sup>: in questa veste gli assistenti volontari partecipano alle riunioni del gruppo di osservazione e trattamento, o, almeno, dovrebbero farlo, secondo le indicazioni della Circolare ministeriale 7 aprile 1988, n. 3239/5689, al fine di evitare «il sovrapporsi degli interventi» e consentire «un indirizzo unitario nel trattamento dei casi, nel rispetto della diversità di apporto»<sup>123</sup> dei diversi operatori.

La stessa Circolare, alla quale fanno eco diversi Autori<sup>124</sup>, sottolinea la necessità, certamente condivisibile, che gli assistenti volontari siano adeguatamente preparati per affrontare le situazioni dei vari detenuti. A titolo di esempio, la Circolare riporta alcuni casi: colloqui con detenuti o internati in situazioni di crisi che esigono risposte tempestive e adeguate; contatti con i nuovi giunti alla prima esperienza di detenzione; situazioni di solitudine in cui

---

<sup>121</sup> Sulla necessità di salvaguardare questa originalità: FASSONE E., *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna: Il Mulino, 1982, pag. 217; PORTIGLIATTI BARBOS M., *op. cit.*, pag. 238; LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.*

<sup>122</sup> GIAMBRUNO S., *La magistratura di sorveglianza e i soggetti dell'amministrazione penitenziaria*, in CORSO P. (a cura di), *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Bologna: Monduzzi, 2006<sup>3</sup>, pag. 62.

<sup>123</sup> La Circolare D.A.P. 7 aprile 1988, n. 3239/5689 richiama in questi passaggi quanto già era stato disposto con la precedente Circolare D.A.P. 3 febbraio 1987, n. 3196/5646.

<sup>124</sup> MUSSIO S., *Assistenti volontari*, in GREVI V., GIOSTRA G., DELLA CASA F. (a cura di), *Ordinamento penitenziario*, Padova: CEDAM, 2006<sup>3</sup>, pag. 1069; GIAMBRUNO S., *op. cit.*, pag. 62; FORNARI U., *Il volontariato nel trattamento*, in FERRACUTI F. (a cura di), *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, vol. XI "Carcere e trattamento", Milano: Giuffrè, 1989, pag. 557.

versano molti detenuti e internati o situazioni di emarginazione in cui si trovano molti stranieri; disbrigo di pratiche assistenziali urgenti presso uffici o datori di lavoro.

Ci si accorge, già ad un primo sguardo, che non si tratta di organizzare un cineforum o un laboratorio teatrale, ma di affrontare situazioni critiche che, se non fronteggiate in tempo, possono anche dar luogo a gesti inconsulti ed estremi da parte dei detenuti. Per questo è, appunto, necessario che gli assistenti volontari abbiano una formazione iniziale, sulla base della quale possono essere ritenuti «persone idonee all'assistenza e all'educazione», e si prendano cura di aggiornare sempre le loro conoscenze. Non mi sembra condivisibile l'opinione di quell'Autore<sup>125</sup> che, partendo dalla necessità di tenere distinta l'opera degli assistenti volontari da quella degli operatori professionali, giunge ad affermare che per i primi si parlerebbe di preparazione intesa come "sensibilizzazione" e non come acquisizione di specifiche cognizioni tecnico-professionali. Sicuramente non si può pretendere che tutti gli assistenti volontari abbiano le approfondite conoscenze che si devono pretendere da un assistente sociale, da un educatore o da uno psicologo, però, per poter mettere in atto un intervento qualificato, soprattutto nei casi sopra riportati a titolo esemplificativo e in situazioni affini, penso che sia necessario un bagaglio di conoscenze psicologiche ed educative qualificabili come tecniche, non essendo sufficiente affidarsi al buon senso e all'istinto del singolo volontario.

Da un'indagine statistica svolta negli anni Ottanta, e riportata in sintesi dal prof. Fornari<sup>126</sup>, risultava che la maggior parte degli assistenti volontari non aveva seguito alcun corso di formazione prima di iniziare l'attività, molti ne avevano invece seguito uno o più di uno dopo qualche tempo di servizio. Oggi

---

<sup>125</sup> GIAMBRUNO S., *op. cit.*, pag. 62.

<sup>126</sup> FORNARI U., *op. cit.*, pag. 558.

la situazione sembra essere migliorata e in via di miglioramento, grazie alle varie iniziative formative messe in atto dalle associazioni di volontariato. A titolo di esempio, in Lombardia, è possibile citare i “Corsi di formazione per Assistenti volontari nel sistema penitenziario milanese” organizzati dalla Sesta Opera San Fedele<sup>127</sup> in collaborazione con la Caritas Ambrosiana.

Mi sembra importante richiamare, a conclusione di questo discorso, due documenti fondamentali nel lungo percorso del riconoscimento del volontariato da parte dell’amministrazione penitenziaria: il Protocollo d’intesa 8 giugno 1999 e il Protocollo d’intesa 28 luglio 2003.

Il primo, è stato firmato tra il Ministero di Grazia e Giustizia – Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria e la Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia. In esso, dopo il richiamo ai principi fondamentali della normativa sul volontariato, si dichiara che «il volontariato si pone come protagonista a pari dignità con l’Amministrazione della Giustizia e con le autonomie locali anche per la realizzazione della reintegrazione sociale delle persone in esecuzione penale e penitenziaria»<sup>128</sup>. Inoltre, viene riconosciuta l’importanza della collaborazione tra il volontariato e l’amministrazione penitenziaria nell’organizzazione delle attività trattamentali. Date queste premesse le parti si impegnano a promuovere a livello regionale e locale la programmazione annuale delle attività trattamentali; a promuovere interventi di sensibilizzazione delle comunità locali; a verificare periodicamente l’attuazione del protocollo e a coinvolgere gradualmente altre risorse a livello locale; e a programmare percorsi formativi per gli operatori coinvolti nelle

---

<sup>127</sup> Sesta Opera San Fedele – Onlus con sede in Milano è una delle più grosse e importanti associazioni di volontariato penitenziario della provincia milanese, nata nel 1923 dall’aggregazione di volontari laici che si ispiravano alla spiritualità gesuita.

<sup>128</sup> Protocollo d’intesa tra Ministero di Grazia e Giustizia – Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria e la Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia 8 giugno 1999, primo “Premesso”.



iniziative. Si nota chiaramente come gli impegni presi dalle parti si pongano nell'ottica della reciproca integrazione e non della sovrapposizione e della sostituzione.

Il secondo protocollo è stato stipulato il 28 luglio 2003 tra il Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – Direzione Generale Esecuzione Penale Esterna e Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia. Anche tra le premesse di questo protocollo si trova l'esplicito riconoscimento della «rilevanza del contributo sempre più significativo dato dal volontariato nell'ambito dell'esecuzione penale» e dello spirito di collaborazione con gli operatori dell'amministrazione penitenziaria che sempre più caratterizza l'agire del volontariato. Proprio partendo da questa presa di coscienza e dai positivi risultati ottenuti in esecuzione del precedente accordo, le parti si impegnano nella promozione e nello sviluppo di una intensa collaborazione anche sul versante dell'esecuzione penale esterna.

Innanzitutto, vengono istituiti i “Gruppi di collaborazione e studio” presso gli Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna (UEPE) dei Provveditorati Regionali dell'amministrazione penitenziaria, con lo scopo di formulare programmi e proporre progetti a gestione integrata. Inoltre, a livello locale, dovranno essere studiati programmi e predisposti protocolli operativi per il reinserimento sociale dei condannati ammessi alle misure alternative; viene assunto l'impegno di sviluppare la collaborazione tra UEPE e volontariato per la gestione degli Sportelli Informativi Integrati già presenti sul territorio o da attivare. Infine, si avvia una collaborazione con l'Istituto Superiore di Studi Penitenziari per la realizzazione di corsi di formazione e aggiornamento congiunti tra operatori dell'amministrazione penitenziaria, enti locali e associazioni di volontariato. Anche in questo caso, si può facilmente notare come sia stato fatto un ulteriore passo nel senso della collaborazione,

dell'interazione e dell'integrazione tra l'opera delle associazioni di volontariato e quella delle istituzioni.

Mi sembra di poter aderire in pieno a quanto espresso da una voce autorevole del volontariato penitenziario secondo cui, a questo punto, le scelte di politica penitenziaria non possono più non tenere in debito conto gli operatori del volontariato e il loro ruolo paritario rispetto a quello delle istituzioni che si sostituisce a quello, meramente assistenziale, nel quale il volontariato si identificava in precedenza<sup>129</sup>.

L'art. 78 comma 3 ord. pen. stabilisce che l'attività degli assistenti volontari non può essere retribuita. La dottrina è divisa tra chi<sup>130</sup> vede favorevolmente questa opzione come riconoscimento della realtà del volontariato nella sua essenza e nella sua configurazione tradizionale e chi<sup>131</sup>, al contrario, vede nell'obbligo della gratuità un grosso limite, un limite tendente a scoraggiare potenziali volontari. Personalmente concordo, almeno in parte, con la scelta del legislatore: il volontariato ha nella sua essenza la gratuità, senza questo elemento entrerebbero in gioco interessi, anche economici, in grado di scalfire quel sentimento di solidarietà umana che sta alla base della scelta di diventare volontario. È anche vero che non si può pretendere che il volontario si faccia carico di tutte le spese utili per la sua attività: gli si potrà chiedere di sostenere alcune spese (costo della benzina o del biglietto dei mezzi pubblici per recarsi nel luogo della prestazione della sua opera), ma, dove servano materiali più o meno costosi o debbano comunque essere sostenute delle spese

---

<sup>129</sup> FERRARI L., *Il volontariato della giustizia: una dimensione sedativa?*, in «Dignitas», 2003, fasc. 2, pag. 75: secondo l'Autore «il volontariato non può continuare a fungere da sedativo assistenziale», ma deve assumere «il ruolo fondante di sensore sociale del malessere del nostro mondo, di salvaguardia delle conquiste di umanità, legalità e giustizia da cui troppi soggetti rischiano di essere esclusi».

<sup>130</sup> GIOGGI F., *Ordinamento penitenziario ed assistenza privata. Volontariato*, in «Rassegna di studi penitenziari», 1977, pag. 498.

<sup>131</sup> FASSONE E., *op. cit.*, pag. 218.

di dimensioni significative, ritengo che debba essere riconosciuto al volontario un rimborso spese, sia pure forfetario.

## **2.1. Collaborazione con l'istituto penitenziario**

Gli assistenti volontari operanti all'interno degli istituti penitenziari, come si è già detto, devono necessariamente coordinarsi con le attività degli operatori istituzionali<sup>132</sup>, entrare in contatto e confrontarsi con essi per scongiurare il rischio di portare avanti azioni trattamentali disorganiche che, in ultima analisi, non potrebbero che avere esito infausto sia per quanto riguarda il detenuto che si troverebbe come strattonato da più parti e molto confuso, sia per quanto riguarda il volontario stesso che entrando in collisione con l'istituzione rischierebbe di dover rinunciare alla sua attività e di compromettere, direttamente o indirettamente, tutto il lavoro svolto dall'associazione di cui, eventualmente, faccia parte.

La volontà di collaborare non deve essere, però, solo da parte dell'assistente volontario, ma anche, e soprattutto, da parte dell'istituzione, che, secondo la già più volte citata circolare ministeriale 7 aprile 1988, deve considerare gli assistenti volontari come parte integrante dello staff, facendoli partecipare alle riunioni del gruppo di osservazione e trattamento<sup>133</sup>.

Più di recente il Ministero è tornato a ribadire la necessità di coordinamento tra le azioni del volontariato e quelle delle istituzioni: nella circolare ministeriale 10 maggio 2004 n. 0176724 si dice che «tutte le attività trattamentali che si svolgono negli istituti penitenziari e nella cui realizzazione il volontariato e la comunità esterna assumono ormai un ruolo di estremo

---

<sup>132</sup> LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.*, pag. 208.

<sup>133</sup> Al dettato della circolare ministeriale 7 aprile 1988 n. 3239/5689 si aggiunge la voce di diversi autori, tra cui LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.* e GIAMBRUNO S., *op. cit.*, pag. 62.

rilievo» devono essere inserite in un «unico progetto organico». Per questo il direttore, in collaborazione con i responsabili delle “Aree educative” degli istituti, deve valutare ex ante la congruenza tra le attività proposte dal volontariato e il progetto pedagogico studiato dal personale delle Aree educative<sup>134</sup>.

Indubbiamente, come si è già detto, la figura più idonea a garantire e gestire il coordinamento è quella dell’educatore, che costituisce il punto di riferimento per tutte le attività educative, assistenziali e di animazione interne. Non va però dimenticato che al vertice di ogni azione ed attività all’interno dell’istituto è posto il direttore, chiamato a svolgere un importante ruolo anche nel coordinamento tra le svariate proposte presentate dagli operatori volontari e istituzionali<sup>135</sup>. Oltre a quello appena richiamato, il direttore è titolare del non facile compito di contemperare le esigenze del trattamento e di apertura del carcere verso l’esterno con quelle della sicurezza, per loro natura tendenti alla chiusura verso la società e alla limitazione dei contatti tra detenuti e persone estranee all’amministrazione penitenziaria<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Gli stessi concetti si trovano ribaditi nella circolare ministeriale 14 giugno 2005 n. 0217584.

<sup>135</sup> LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.*, 205; BENINCASA M., *Il volontariato penitenziario*, in «Rivista penale», 2000, pag. 207

<sup>136</sup> Molto chiaramente un Autore scrive: «Il difficile, ma non impossibile e comunque essenziale, compito della dirigenza dell’Amministrazione sta nell’elaborare [...] un programma di gestione che non si sbilanci – e nemmeno dia l’impressione di farlo – in pericolose semplificazioni e che anzi, proprio nella piena consapevolezza della complessità e anche della contraddittorietà delle esigenze e delle aspettative [rieducazione e sicurezza] che convergono verso l’intervento penale e la sua esecuzione, sappia trovare la capacità di adempiere al proprio compito senza risentire delle contingenti pressioni verso l’una o l’altra delle possibili accentuazioni»: LA GRECA G., *Problemi e prospettive dell’amministrazione penitenziaria*, in «Diritto penale e processo», 2000, pag. 667.

## **2.2. Collaborazione con l'UEPE (Ufficio dell'Esecuzione Penale Esterna)**

La collaborazione con gli uffici dell'esecuzione penale esterna (UEPE) ripresenta, per certi aspetti, alcune delle problematiche presenti nell'attività all'interno degli istituti, mentre, per altri aspetti, presenta delle peculiarità su cui ora ci si soffermerà.

Innanzitutto i rapporti con gli operatori professionali operanti negli UEPE è, per certi versi, più semplice, perché non c'è contrapposizione tra la loro attività e quella dei volontari: entrambi svolgono una funzione assistenziale. La principale differenza è la professionalità che manca agli assistenti volontari. Vi è poi da sottolineare la provvisorietà dell'impegno dei volontari: essi non lo fanno per professione, quindi il loro apporto, pur se non discontinuo, è legato alle vicende personali del singolo in modo più pregnante di quanto non lo possa essere per un professionista. Certa dottrina<sup>137</sup> ha ritenuto che questo aspetto non sia del tutto negativo, in quanto l'avvicinamento dei volontari favorisce la sensibilizzazione di più persone e impedisce la cristallizzazione dei ruoli. Se questo è vero, ritengo però che cambiamenti troppo repentini e interventi di durata troppo breve possano ledere più che aiutare gli assistiti che si troverebbero in una situazione di instabilità.

Un altro punto fondamentale è che, mentre all'interno del carcere, lo stesso detenuto può essere oggetto di diversi interventi da parte di più operatori, questo non accade negli UEPE, in quanto ogni detenuto è affidato ad una sola persona, sia essa un professionista o un volontario. Quindi l'assistente volontario opera con la stessa autonomia con la quale operano gli assistenti sociali professionisti e svolge lo stesso tipo di attività: controlla la condotta e

---

<sup>137</sup> LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.*, pag. 205.

l'osservanza delle prescrizioni da parte dell'assistito e lo aiuta a superare le difficoltà di adattamento e di reinserimento che eventualmente incontra.

La responsabilità finale dell'azione ricade sull'organo di coordinamento e controllo: il direttore dell'UEPE, organo corrispondente al direttore dell'istituto penitenziario per quanto riguarda l'attività intramuraria. Ad affiancare il direttore ci saranno non gli educatori ma gli assistenti sociali che si avvalgono dell'opera degli assistenti volontari senza, tuttavia, delegare ad essi le proprie funzioni. Sotto la vigenza del regolamento di esecuzione del 1976 gli assistenti sociali rispondevano direttamente dell'operato dei volontari della cui opera si fossero avvalsi, mentre oggi, come si è detto, il coordinamento, il controllo e la responsabilità gravano sul direttore<sup>138</sup>.

Date le attività svolte in autonomia dagli assistenti volontari è necessario e opportuno chiedersi se essi debbano avere attitudini e preparazione qualitativamente diverse da quelle richieste per l'attività all'interno degli istituti. La risposta può essere, secondo me, almeno in parte positiva, perché, nello scegliere i volontari da inserire nell'UEPE, il direttore dovrà valutarne attentamente le capacità di portare avanti in autonomia un intervento verso gli assistiti a lui affidati, nonché la capacità di contemperare opportunamente le esigenze di controllo e quelle di assistenza che si assommano, all'esterno del carcere, nella stessa figura.

Molto efficacemente, la dottrina<sup>139</sup> ha osservato che mentre all'interno degli istituti di pena, di solito, l'intervento dei volontari è o desiderato dal detenuto o richiesto dal personale interno e comunque il detenuto rimane libero di accettarlo o rifiutarlo, nell'esecuzione della pena all'esterno la maggior parte degli interventi, anche dei volontari, sono autoritativi e imposti, perché

---

<sup>138</sup> DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *op. cit.*

<sup>139</sup> LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.*, pag. 206 ss.

discendenti direttamente da provvedimenti giudiziari o da norme specifiche. Dunque, in definitiva, al volontario operante presso l'UEPE «non si chiede di incarnare l'altra faccia della giustizia, quella benevola e libera, protettiva e fantasiosa, ma la stessa giustizia punitiva allo scopo di darle un volto più umano e un significato sociale»<sup>140</sup>. In questo contesto, il volontario non sufficientemente preparato potrebbe trovarsi spiazzato e confuso, in preda ad una sorta di battaglia interiore, davanti al dovere di controllare e “dosare” assistenza e controllo.

I volontari possono svolgere un importante ruolo anche nei progetti di giustizia riparativa e mediazione penale. Con queste espressioni ci si riferisce al «procedimento nel quale la vittima e il reo, e se appropriato, ogni altro individuo o membri della comunità lesi da un reato partecipano insieme attivamente alla risoluzione delle questioni sorte dall'illecito penale, generalmente con l'aiuto di un facilitatore»<sup>141</sup>. In questo ambito le associazioni di volontariato possono prestare la propria opera sia accogliendo al loro interno i condannati coinvolti in progetti di giustizia riparativa sia facendo da referenti presso l'UEPE relativamente all'andamento di progetti promossi da enti locali o altre associazioni.

Per far fronte alla cronica carenza di personale impiegato presso gli UEPE, già a metà degli anni Settanta, poco dopo l'entrata in vigore della legge di ordinamento penitenziario, era stata formulata una proposta, che, mi sembra, possa essere ancora attuale, dato il persistere della situazione di scarsità di personale e data la costante mobilità dei volontari<sup>142</sup>. Queste due situazioni

---

<sup>140</sup> LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.*, pag. 207.

<sup>141</sup> Circolare DAP 14 giugno 2005, n. 3601/6051

<sup>142</sup> Sulla immutata attualità del problema si esprime anche MUSSIO S., *Assistenti volontari*, in GREVI V., GIOSTRA G., DELLA CASA F. (a cura di), *Ordinamento penitenziario*, Padova: CEDAM, 2006<sup>3</sup>, pag. 1072.

rendono particolarmente gravosa l'opera di selezione, organizzazione e coordinamento, che toglie preziose energie all'attività rieducativa e risocializzante. Le alternative che si prospettano sono due: la prima, generalmente ritenuta inidonea dalla dottrina italiana<sup>143</sup>, consiste nel delegare al volontariato tutti i servizi operativi, usando l'UEPE come "stanza dei bottoni"; la seconda opzione, generalmente accettata, consiste, invece, nel delegare ad altri enti o associazioni precisi e limitati compiti di organizzazione e di formazione del personale, di modo che all'UEPE rimangano solo compiti di indirizzo generale e controllo, senza dover intervenire sul singolo soggetto.

A mio parere, l'inidoneità della prima alternativa deriva più da una generalizzata diffidenza nel mondo del volontariato e nelle sue reali capacità che da una seria valutazione sulla fattibilità. Certo, l'attuazione di una simile ipotesi comporterebbe una maggiore attenzione in sede di selezione e formazione dei volontari, ma, avvalendosi della collaborazione degli enti locali e delle stesse associazioni di volontariato per le attività formative, si potrebbero raggiungere risultati positivi.

### **3. Formazione e selezione degli assistenti volontari**

La funzione svolta dagli assistenti volontari nel panorama penitenziario italiano è importantissima, tanto da ricevere l'istituzionalizzazione da parte del legislatore nella legge di ordinamento penitenziario. Si tratta, peraltro, di una funzione molto delicata, in grado di agevolare e favorire il reinserimento sociale del detenuto se svolta in modo serio ed appropriato. Proprio per questo è necessario che gli assistenti volontari siano adeguatamente preparati prima di

---

<sup>143</sup> PORTIGLIATTI BARBOS M., *op. cit.*, pag. 241 ss. La dottrina italiana ritiene inidonea, tale alternativa, anche se essa è stata attuata con risultati positivi negli USA.



iniziare a frequentare gli istituti penitenziari e gli UEPE e che si tengano aggiornati durante tutto il tempo in cui restano in attività<sup>144</sup>.

Nonostante si faccia spesso riferimento alla formazione in senso tecnico, la dottrina è unanime nel ritenere che attraverso la formazione non vada compromessa l'originalità dell'attività dei volontari rispetto a quella degli operatori professionali. Partendo da questo presupposto, qualcuno<sup>145</sup> arriva ad affermare che la formazione debba essere intesa come "sensibilizzazione" e non come formazione in senso tecnico. Come già nel capitolo precedente, mi permetto di dissentire da questa posizione, ritenendo che il volontario debba acquisire competenze definibili come "tecniche", se non si vuole rischiare di avere volontari incapaci di fronteggiare situazioni che richiedano interventi immediati. Ritengo che l'acquisizione di un bagaglio tecnico, comunque ridotto rispetto a quello dei singoli operatori professionali (educatori, psicologi, assistenti sociali, medici), non vada ad inficiare l'originalità del volontariato, poiché essa nasce prima ed indipendentemente dalla formazione: nasce, o dovrebbe nascere<sup>146</sup>, dal desiderio di solidarietà, di umanità e di giustizia che muove il volontario fin dai primi passi.

---

<sup>144</sup> Praticamente tutta la dottrina si esprime in tal senso. Per fare solo alcuni esempi: PORTIGLIATTI BARBOS M., *op. cit.*, pag. 238, secondo cui è necessaria la formazione dei volontari, che però, allo stato attuale, spesso viene trascurata invocando come scusa lo stato di necessità in cui versa l'amministrazione penitenziaria per la carenza di personale qualificato; FORNARI U., *op. cit.*, pag. 557, secondo il quale il primo problema del volontariato è relativo «alle modalità di intervento [...]. Un problema dunque di "formazione", di "professionalità", di "saper essere", che rappresenta la questione centrale e di più difficile e complessa organizzazione e soluzione.»; GIAMBRUNO S., *op. cit.*, pag. 62, per la quale la preparazione degli assistenti volontari dovrebbe essere intesa come "sensibilizzazione" piuttosto che come preparazione tecnica.

<sup>145</sup> GIAMBRUNO S., *op. cit.*, pag. 62 e altri.

<sup>146</sup> Il condizionale sembra d'obbligo dati gli esiti della ricerca svolta dal prof. Fornari alla fine degli anni Ottanta, dalla quale è emerso come, a volte, nel volontariato agiscano, anche inconsapevolmente, motivazioni di tipo paternalistico ed esibizionistico (FORNARI U., *op. cit.*, pag. 558).

Oltre alla formazione, ha grande importanza il momento della selezione dei volontari, o meglio, degli aspiranti volontari. Questo momento è molto delicato e rischia di provocare delle frustrazioni in chi venga escluso, ma è necessario per impedire che persone non idonee vengano ammesse a svolgere le altrettanto delicate attività affidate agli assistenti volontari. Ritengo fondamentale la sottolineatura fatta da quella parte della dottrina secondo la quale chi seleziona deve rifarsi a criteri il più possibile tecnici, senza lasciarsi trasportare dalle proprie ideologie.

Nonostante i generici criteri indicati dalle circolari ministeriali, quali l'attitudine «alla funzione risocializzante dell'assistenza»<sup>147</sup>, la dottrina<sup>148</sup> indica la via da seguire nello svolgimento di «opportune e doverose indagini» sulle qualità morali e politiche dell'aspirante volontario, tanto più che, in alcuni atti dell'amministrazione penitenziaria, sembra essere abbandonata la consueta genericità delle espressioni e che vengano adottati i criteri enunciati dalla dottrina. Un esempio, che ha dato adito a discussioni, è quello della circolare ministeriale 13 maggio 1978 che esclude tassativamente la concedibilità dell'autorizzazione ex art. 78 ord. pen. ai soggetti con precedenti penali.

Sbarramenti come questo hanno trovato l'opposizione della dottrina che ha parlato, al proposito, di un vero e proprio «fuoco di sbarramento»<sup>149</sup>. Effettivamente mi sembrano esagerati e ingiustificati, soprattutto perché non hanno riguardo all'evoluzione che una persona, magari con precedenti penali di scarso rilievo, può avere e dimostrare. La non giustificabilità di posizioni come questa sono supportate anche dall'esperienza di altri Stati in cui ci si avvale dell'opera di detenuti tornati in libertà, che ha mostrato come si possa trarre

---

<sup>147</sup> Circolare ministeriale 7 luglio 1976, n. 2342/4796.

<sup>148</sup> LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.*, pag. 205.

<sup>149</sup> FASSONE E., *op. cit.*, pag. 218.

vantaggio dalla provenienza dell'aiutante e dell'aiutato dal medesimo ambiente sociale: il volontario, in un certo senso, parla lo stesso linguaggio del detenuto ed è in grado di offrirgli motivazioni, esperienze, modi di approccio che, avendo maggior presa ed incontrando minori diffidenze, penetrano più sollecitamente e più profondamente nei destinatari<sup>150</sup>.

Mi auguro che in un futuro non lontano il legislatore o l'amministrazione penitenziaria tornino ad occuparsi di questo argomento, permettendo l'ingresso di ex detenuti come volontari, dopo aver opportunamente valutato l'idoneità di questi soggetti all'attività cui aspirano.

#### **4. Procedura di ammissione e di rinnovo dell'autorizzazione**

L'art. 78 comma 1 ord. pen. statuisce che «l'amministrazione penitenziaria può, su proposta del magistrato di sorveglianza, autorizzare persone idonee all'assistenza e all'educazione a frequentare gli istituti penitenziari». L'inciso "su proposta del magistrato di sorveglianza" ha posto e pone tuttora problemi interpretativi. Ci si è chiesti, infatti, che natura abbia questa *proposta*: è un vero e proprio atto di iniziativa o è un mero parere?

In una sentenza del 1986 il T.A.R. di Milano<sup>151</sup> ha ritenuto che si tratti di un parere obbligatorio non vincolante. Nel caso di specie, un assistente volontario si era visto rifiutare il rinnovo dell'autorizzazione a svolgere la sua attività, già svolta encomiabilmente nei quindici anni precedenti, perché al Ministero non era giunta la *proposta* di rinnovo del magistrato di sorveglianza. Secondo i giudici del T.A.R. non è condivisibile l'interpretazione dell'art. 78

---

<sup>150</sup> PORTIGLIATTI BARBOS M., *op. cit.*, pag. 240, riporta l'esperienza dell'organizzazione di volontariato NACRO in Gran Bretagna. Un accenno all'esperienza di altri Stati in senso generico si trova anche in GIAMBRUNO S., *op. cit.*, pag. 62-63.

<sup>151</sup> T.a.r. Milano, Sentenza 3 dicembre 1986 – Pres. Mangione – Uggé contro Ministero di Grazia e Giustizia, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1986, pag. 337-344.

comma 1 ord. pen. che vede nella *proposta* un atto di iniziativa, perché il procedimento delineato dalla Legge 354/1975 e dal Regolamento di esecuzione prevede la possibilità di avanzare autonome istanze da parte di comuni persone con determinati requisiti. L'unica lettura possibile, per il Tribunale, è quella che vede la *proposta* come un parere obbligatorio non vincolante, con susseguente obbligo di motivazione da parte dell'amministrazione. Nel caso di specie la motivazione era resa ancora più necessaria dal fatto che per i quindici anni precedenti l'autorizzazione era sempre stata rilasciata senza problemi. Se non si accogliessero queste opzioni interpretative, conclude il T.A.R. di Milano, «il potere del Ministero – ovvero – del Giudice di Sorveglianza per quanto, in ragione di ovvii motivi di ordine e sicurezza pubblica, sia assai ampio – sconfinerebbe in mero arbitrio e non soggiacerebbe neppure al controllo di legittimità sotto il profilo della logica e della ragionevolezza».

Questo orientamento giurisprudenziale, inaugurato dall'innovativa sentenza citata, si pone in aperto contrasto con il consolidato orientamento dottrinale<sup>152</sup> che, rifiutando di discostarsi dalla scelta lessicale del legislatore, assegna al Magistrato di sorveglianza il potere di formulare vere e proprie proposte di nomina degli assistenti volontari. A favore di questa lettura si citano alcune circolari ministeriali<sup>153</sup>: in particolare la circolare 7 luglio 1976, n. 2342/4796 che sollecita di Magistrati di sorveglianza a formulare proposte in accordo con i direttori degli istituti e dei CSSA<sup>154</sup> e, da ultimo, la circolare ministeriale 20 novembre 2000, n. 3534/5984, che, nel delegare ai Provveditorati

---

<sup>152</sup> LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.*, 201; CORSO P., *I rapporti con la famiglia e con l'ambiente esterno: colloqui e corrispondenza*, in GREVI V. (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna: Zanichelli, 1984, pagg. 193.

<sup>153</sup> Circolare ministeriale 13 maggio 1978 e circolare ministeriale 5 dicembre 1983 n. 3001/5451.

<sup>154</sup> I CSSA (Centri di Servizio Sociale per Adulti) oggi hanno cambiato denominazione divenendo i già più volte citati UEPE.

regionali la nomina degli assistenti volontari indica, tra la documentazione da inoltrare, la proposta autonoma e specifica del Magistrato di sorveglianza.

Dalla lettura delle circolari sopra citate e di altre di segno opposto o più generiche sul punto specifico, mi sembra di poter trarre la conclusione che lo scenario è, al momento, ancora confuso, anche se sembra prevalente la tendenza a richiedere una vera e propria proposta da parte della magistratura di sorveglianza, con la stranezza che un organo non amministrativo si troverebbe ad emanare un atto tipicamente amministrativo. Quest'ultima osservazione, comunque, non deve sorprendere, essendo da tempo nota la tendenza a considerare, per alcuni aspetti, la magistratura di sorveglianza come parte dell'amministrazione penitenziaria.

Proseguendo nell'analisi della procedura di autorizzazione degli assistenti volontari è necessario segnalare che essa è stata di recente modificata e semplificata in ossequio ad una corrente di leggi, decreti e regolamenti volti alla semplificazione dell'attività amministrativa in generale. Con la circolare ministeriale 20 novembre 2000, n. 3534/5984 il Ministero della giustizia ha demandato ai Provveditorati regionali il compito di autorizzare all'accesso gli assistenti volontari, motivando tale scelta come segue: i PRAP<sup>155</sup> hanno «una conoscenza diretta delle problematiche, delle risorse e della cultura locali» e possono godere di «margini più ampi di autonomia gestionale per la realizzazione di una incisiva progettualità operativa». Il potere di revoca delle autorizzazioni è però rimasto nelle mani del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia.

Le proposte di nomina devono essere precedute da opportuni e approfonditi accertamenti sull'idoneità del soggetto al ruolo di assistente volontario. Tali accertamenti devono portare alla convinzione che gli aspiranti

---

<sup>155</sup> Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria.

assistenti volontari siano persone idonee all'assistenza e all'educazione (ex art. 78 ord. pen.) e che dimostrino interesse e sensibilità per la condizione umana dei reclusi (ex art. 107 reg. esec.).

Alla luce della già accennata semplificazione della procedura di autorizzazione, la direzione dell'istituto o dell'UEPE deve richiedere all'interessato la presentazione di una istanza in cui egli autocertifica alcuni dati personali, l'attività di volontariato eventualmente già prestata e le motivazioni che lo spingono ad operare a favore dei detenuti o degli assistiti dagli UEPE. La direzione, inoltre, deve acquisire le informazioni necessarie dall'autorità di pubblica sicurezza e dalle forze dell'ordine e allegare, oltre alla proposta del Magistrato di sorveglianza, la documentazione comprovante l'idoneità degli aspiranti, che, peraltro, si riduce al certificato penale e al certificato dei carichi pendenti<sup>156</sup>.

In base alle indicazioni del Ministero<sup>157</sup>, l'aspirante assistente volontario deve sostenere un colloquio orientativo con il Magistrato di sorveglianza, possibilmente in presenza del direttore dell'istituto o del direttore dell'UEPE.

Al termine di questa procedura, la documentazione deve essere inviata al PRAP competente, che ha, come si è già detto, la competenza a rilasciare l'autorizzazione. L'assistente volontario può svolgere la sua attività anche presso differenti strutture, anche se rientranti nell'ambito di competenza di Provveditorati diversi. In questo caso l'autorizzazione dovrà essere rilasciata espressamente da ogni PRAP coinvolto. Nel caso in cui il volontario faccia parte di un'associazione di volontariato è possibile, ai sensi dell'art. 120 comma 1 reg.

---

<sup>156</sup> MUSSIO S., *Assistenti volontari*, in GREVI V., GIOSTRA G., DELLA CASA F. (a cura di), *Ordinamento penitenziario*, Padova: CEDAM, 2006<sup>3</sup>, pag. 1075.

<sup>157</sup> La circolare ministeriale 13 maggio 1978 consigliava semplicemente di svolgere un colloquio orientativo, mentre esso sembra essere diventato obbligatorio in forza della circolare ministeriale 5 dicembre 1983, n. 3001/5451.

esec., che quest'ultima stipuli una convenzione con l'amministrazione penitenziaria per cui l'autorizzazione viene rilasciata relativamente a tutti gli assistenti volontari ad essa appartenenti. Anche nell'ipotesi da ultimo prospettata, per ogni singolo volontario dovranno essere acquisite le informazioni necessarie<sup>158</sup>, non essendo sufficiente raccogliere sommarie informazioni sull'associazione. Il venir meno della convenzione tra amministrazione e associazione di volontariato comporta la decadenza di tutte le singole autorizzazioni in forza di essa concesse (art. 120 comma 1 reg. esec.).

Secondo l'attuale disposto dell'art. 120 comma 2 reg. esec. l'autorizzazione ha durata annuale, ed è da considerarsi rinnovata se la valutazione del direttore dell'istituto o dell'UEPE è positiva. L'attività del volontario è comunque valutata annualmente dal Provveditorato sulla base sia delle osservazioni formulate dalla direzione, sia della relazione che il volontario stesso redige indicando il tipo e le modalità della collaborazione, le risorse utilizzate, le problematiche incontrate. Inoltre, ogni tre anni il Provveditorato deve acquisire nuovamente il certificato del casellario giudiziale e il certificato dei carichi pendenti entrambi relativi ai volontari autorizzati<sup>159</sup>.

Se oggi la procedura è questa, e semplice qualora la direzione competente dia parere favorevole, in passato non è sempre stato così. In precedenza, infatti, doveva essere seguita la procedura di rinnovo dei decreti di nomina, la quale, nella versione originaria prevedeva l'interruzione interinale della prestazione dell'assistenza nell'attesa che venisse concesso il rinnovo. Per

---

<sup>158</sup> La circolare ministeriale 18 luglio 2000, n. 3528/5978 così stabilisce: «Nell'ipotesi in cui i volontari impegnati nella collaborazione con gli istituti o i servizi dell'amministrazione, per l'attivazione di iniziative concordate, siano legati ad un'associazione di volontariato, si potrà valutare l'opportunità di fornire ad essa un'autorizzazione per l'ingresso negli istituti e per la collaborazione con i CSSA [ora UEPE, *nda*], che sia valida per tutti i membri della stessa, fermo restando che su ogni singolo volontario coinvolto nel progetto dovranno, comunque, essere acquisite le informazioni di rito».

<sup>159</sup> Circolare D.A.P. 20 novembre 2000, n. 3534/5984.

ovviare a questo problema ed evitare inutili e improduttive interruzioni dell'attività allo scadere del termine annuale, la circolare 7 aprile 1988 n. 3239/5689 prevedeva che i volontari proseguissero l'attività nel periodo di tempo che intercorreva tra la proposta di rinnovo avanzata dalle direzioni e l'autorizzazione. Nella già citata sentenza del T.A.R. di Milano<sup>160</sup>, il giudice amministrativo dichiara che se nell'attività di autorizzazione è necessaria la motivazione dell'atto amministrativo, essa è ancora più necessaria quando si tratta di rinnovo, dato che la medesima attività è stata già autorizzata e svolta almeno per un anno.

In base al comma 5 dell'art. 120 reg. esec., il direttore dell'istituto o dell'UEPE possono disporre direttamente la sospensione dell'autorizzazione e richiederne la revoca al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia qualora l'assistente volontario «si riveli inidoneo al corretto svolgimento dei suoi compiti». Della richiesta di revoca deve essere data comunicazione al magistrato di sorveglianza. La circolare 20 novembre 2000, n. 3534/5984 dice che il Ministero può esercitare il potere di revoca "sentita" la magistratura di sorveglianza, che quindi non dovrà essere solo informata della richiesta di revoca, ma, quanto meno, formulare un parere in merito.

Ritengo utile osservare che, data la delicatezza del ruolo ricoperto dagli assistenti penitenziari, e dato il tipo di attività che essi sono chiamati a svolgere, è necessario porre la massima cura nell'attività di formulazione delle proposte e di selezione degli assistenti idonei, onde prevenire i futuri insuccessi ed evitare l'adozione dei relativi provvedimenti riparatori<sup>161</sup>, che comporterebbero la

---

<sup>160</sup> T.a.r. Milano, Sentenza 3 dicembre 1986 – Pres. Mangione – Uggé contro Ministero di Grazia e Giustizia, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1986, pag. 337-344.

<sup>161</sup> MUSSIO S., *op. cit.*, pag. 1077.



discontinuità delle attività incidendo sul percorso di risocializzazione dei singoli detenuti.

Un'ultima questione riguarda gli imputati detenuti. Si ritiene, correttamente, che ad essi non debba essere precluso l'accesso ad ogni iniziativa solo perché destinatari di misure cautelari, ma sia invece opportuno studiare quale tipo di collaborazione da parte degli assistenti volontari sia più utile nei loro confronti. Sicuramente già un'assistenza di tipo morale sarebbe preziosissima, essendo molti di questi soggetti alla prima esperienza di detenzione. Un autore<sup>162</sup> ritiene che in questo caso l'autorizzazione debba essere chiesta e rilasciata dall'autorità giudiziaria procedente, ma la dottrina maggioritaria<sup>163</sup> si oppone a questa lettura che rimane, pertanto, isolata e senza seguito.

---

<sup>162</sup> DE MAIO B., riportata da MUSSIO S., *op. cit.*, pag. 1077.

<sup>163</sup> Tra gli altri MUSSIO S., *op. cit.*; LOPIANO ANTIGNANO A., *op. cit.*, CORSO P., *op. cit.*

# CAPITOLO QUINTO

## ASSOCIAZIONI PRIVATE DI VOLONTARIATO

### 1. Introduzione

In questa parte conclusiva della trattazione voglio analizzare le disposizioni statutarie e le attività svolte negli istituti penitenziari da alcune associazioni private di volontariato penitenziario presenti e operanti nel territorio della regione Lombardia. In particolar modo ho preso in considerazione gli Statuti e le attività delle seguenti associazioni:

- *Carcere aperto* di Monza (MI)
- *Carcere e Territorio di Brescia*
- *Gli amici di Zaccheo – Lombardia* di Milano
- *Sesta Opera San Fedele – Comitato di assistenza carceraria e post-carceraria* di Milano
- *S.O.S. Carcere & Giustizia* di Milano

Le associazioni di volontariato, per la maggior parte, si rifanno alla Legge-quadro 11 agosto 1991, n. 266, di cui si è già ampiamente trattato nel capitolo secondo, al quale si rimanda. In base a questa legge l'attività di volontariato è quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro ed esclusivamente per fini di solidarietà. Si vedrà come praticamente tutti gli Statuti delle associazioni di volontariato penitenziario si rifacciano a questa definizione.

La scelta di indagare sulle attività delle associazioni di volontariato e non su quelle di singoli volontari che operino all'esterno, ha il suo fondamento in

una convinzione di fondo: aderisco totalmente alle scelte del legislatore del 1991 orientato a dare rilievo alle attività di volontariato organizzato. Questo perché all'interno delle associazioni si stimola il dialogo e il confronto tra i singoli, si opera per un fine comune mettendo a disposizione della collettività le proprie energie, le proprie capacità, aumenta il senso di solidarietà e aumenta l'attenzione alla formazione dei volontari che, molto spesso, viene curata proprio dalla stessa associazione di appartenenza.

Oltre alla legge-quadro, le associazioni operanti in Lombardia sottostanno alla disciplina della Legge Regionale 24 luglio 1993, n. 22, "Disciplina del volontariato"<sup>164</sup>. A differenza della legge-quadro, la legge regionale della Lombardia non si applica solo alle organizzazioni di volontariato, ma anche al servizio reso dal singolo cittadino in modo continuativo, senza fine di lucro, attraverso prestazioni personali, volontarie e gratuite. Per molti aspetti la legge regionale ricalca il modello della legge-quadro, disponendo l'istituzione del registro generale regionale delle organizzazioni di volontariato e le modalità per l'erogazione di contributi alle organizzazioni stesse. Inoltre, le organizzazioni, in qualunque forma costituite, devono essere coinvolte nella programmazione di servizi e attività a livello territoriale e gli enti locali possono organizzare corsi formativi per gli operatori del volontariato.

La Regione ha, altresì, il dovere di vigilare sulle organizzazioni di volontariato e istituisce il "Comitato per lo studio e la documentazione sul volontariato", un organo tecnico consultivo con funzione di indagine statistica, programmazione, consulenza all'ente e alle organizzazioni di volontariato, e dialogo con il volontariato stesso. A mio parere, proprio l'istituzione di questo

---

<sup>164</sup> Pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, I supplemento ordinario al n. 30 del 29 luglio 1993.

organo rende visibile e concreto, al di là delle proclamazioni di principio, l'impegno della Regione Lombardia nel valorizzare e riconoscere dignità al fenomeno del volontariato in generale e associativo in particolare. Il Comitato è segno del grande interesse e del ruolo sociale conquistato dal volontariato.

## **2. Lo Statuto e i servizi offerti**

Per un'associazione lo Statuto rappresenta la norma di base, come la Costituzione per uno Stato: emblematico è lo Statuto dell'associazione *Carcere aperto*, secondo il quale «Lo Statuto [...] costituisce la regola fondamentale di comportamento dell'attività della Associazione»<sup>165</sup>.

Lo Statuto, solitamente, si apre con la dichiarazione di costituzione dell'associazione, con l'indicazione della denominazione, della sede e della durata. Seguono alcuni articoli in cui vengono proclamati i principi ai quali l'associazione si richiama e si ispira. L'ultima parte dello Statuto è solitamente occupata da norme che potremmo chiamare "organizzative": esse indicano gli organi sociali, la loro composizione, i loro compiti e il loro funzionamento, danno indicazioni su chi e con quali modalità può diventare socio, così come indicano le cause di decadenza del socio.

La stessa legge regionale 22/1993, all'art. 3 comma 3, fornisce alcune indicazioni di quali elementi debbano essere presenti nello Statuto perché l'organizzazione di volontariato possa rientrare nel campo di applicazione della normativa regionale. Questi elementi riprendono quelli indicati dalla legge-quadro del 1991, senza aggiungere pressoché nulla di nuovo: assenza del fine di lucro, democraticità della struttura, elettività e gratuità delle cariche associative, gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, criteri di ammissione ed

---

<sup>165</sup> Statuto dell'associazione *Carcere aperto*, art. 3.

esclusione degli aderenti, loro diritti e doveri, obbligo di formazione del resoconto economico annuale e modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti.

Se, dunque, questi sono elementi ricorrenti in tutti gli statuti, seppure con qualche piccola differenza, le maggiori differenze si riscontrano negli articoli degli Statuti che espongono le finalità delle associazioni e l'eventuale adesione ad una confessione religiosa o ad uno specifico movimento religioso. Di seguito verranno esposti gli elementi caratterizzanti degli Statuti e le attività prestate all'interno e all'esterno degli istituti penitenziari da ognuna delle associazioni su cui si è concentrata la mia indagine.

## **2.1 Associazione *Carcere aperto***

L'associazione *Carcere aperto* di Monza nasce nel 1994 da un piccolo gruppo di volontari che, come spesso accade, avevano il loro riferimento nella figura del cappellano del carcere di Monza. Anche se il cappellano ha fatto da punto di riferimento all'inizio della vita dell'associazione e il collegamento con questa figura non è venuto meno, l'associazione non ha carattere confessionale, ma laico, e lo si legge chiaramente nell'art. 1 dello Statuto: «È costituita una associazione denominata “Carcere aperto”, tra persone che, senza distinzione sociale e/o religiosa, operano come volontari a favore dei detenuti».

L'associazione ha esplicitamente carattere apolitico, quindi non si rifà a nessuna ideologia politica. Dunque, ogni volontario è libero di aderire all'associazione in nome del proprio ideale che lo spinge ad interessarsi del mondo del carcere: ognuno potrà trovarlo nel suo credo, nella sua fede politica o nei suoi sentimenti di solidarietà umana, senza che questo pregiudichi la

possibilità di far parte di questa associazione. Il limite alla partecipazione sta nel condividere le finalità specifiche dell'associazione<sup>166</sup>.

Le suddette finalità sono espressamente previste dall'art. 4 dello Statuto e sono: a) agire a favore dei detenuti, dei dimessi dal carcere e delle loro famiglie anche collaborando con le forze sociali, private e pubbliche; b) cooperare con gli operatori dell'amministrazione penitenziaria per il rispetto della dignità del detenuto e il suo effettivo reinserimento sociale<sup>167</sup>; c) sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tematiche relative al carcere e alla detenzione; d) promuovere iniziative di lavoro, in particolar modo cooperative, all'interno e all'esterno del carcere per favorire l'attività lavorativa dei detenuti, ex-detenuti e beneficiari di misure alternative alla detenzione; e) organizzare e sostenere l'apertura di case di accoglienza per ex-detenuti.

Dunque l'associazione *Carcere aperto* si propone la realizzazione di molteplici obiettivi tutti volti al reinserimento sociale dei detenuti. Ricordo come la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e della comunità locale sia compito specifico della direzione degli istituti penitenziari, molto spesso realizzato in via esclusiva dalle associazioni di volontariato per diversi motivi: mancanza di tempo, mancanza di personale e, ben più grave, mancanza di fiducia, da parte dei direttori, nell'efficacia di una simile attività o concezione della pena come mezzo di esclusione dalla società e non di rieducazione.

Dal punto di vista organizzativo lo Statuto (art. 6) divide i soci tra "attivi" e "inattivi": i primi sono i soci fondatori e quelli che effettivamente svolgono attività di volontariato all'interno della casa di reclusione di Monza, sia ex art. 17 ord. pen. sia ex art. 78 ord. pen; i soci inattivi, invece, sono i

---

<sup>166</sup> Art. 6 dello Statuto: «Possono far parte dell'Associazione tutti i cittadini che ne fanno richiesta, che ne condividono le finalità, [...]».

<sup>167</sup> In merito lo Statuto richiama espressamente l'art. 1 della Legge 354/1975.

sostenitori e i simpatizzanti che danno un sostegno materiale o morale all'associazione pur non operando attivamente all'interno di essa. Ovviamente i soci prestano la loro opera gratuitamente.

A tutti i soci è riconosciuto il diritto di informazione e controllo sulle attività e sui bilanci dell'associazione, oltre a quello di formulare proposte al consiglio direttivo o all'assemblea, che, insieme al presidente, costituiscono, come in tutte le associazioni, gli organi sociali a carattere prevalentemente elettivo. Nel caso di *Carcere aperto* l'assemblea dei soci elegge ogni tre anni il consiglio direttivo, il quale, a sua volta, elegge al suo interno il presidente, il vicepresidente, il tesoriere e il segretario. Dunque la struttura sociale è completamente democratica, dal momento che tutte le cariche sono elettive e che hanno l'elettorato attivo e passivo tutti i soci regolarmente iscritti.

I volontari dell'associazione *Carcere aperto* svolgono una molteplicità di servizi a favore dei detenuti<sup>168</sup>: innanzitutto, molti volontari sono impegnati come "volontari di sezione": ognuno è assegnato ad una singola sezione del carcere, presso la quale si reca settimanalmente per un colloquio con i detenuti ai quali dà sostegno morale, inoltre il volontario di sezione cerca di provvedere, nel limite delle sue possibilità, alle necessità della vita quotidiana, anche segnalando i bisogni del detenuto ai volontari adibiti ad altre funzioni (es. ai volontari del servizio guardaroba o del servizio giuridico).

Alcuni volontari svolgono il già menzionato "servizio guardaroba", cioè gestiscono i capi di abbigliamento nuovi o usati che vengono donati o acquistati dall'associazione per la distribuzione ai detenuti bisognosi. Oltre ai capi d'abbigliamento sono disponibili altri beni di prima necessità, come quelli per l'igiene personale.

---

<sup>168</sup> Si veda, in proposito, anche il sito internet dell'associazione: [www.carcereaperto.it](http://www.carcereaperto.it)

Tra i volontari sono presenti alcuni studenti o neolaureati in giurisprudenza che svolgono un servizio di assistenza giuridica di base, aiutando i detenuti a leggere i documenti di cui sono in possesso e a redigere le istanze per le quali non è necessario il patrocinio di un avvocato. Per valutare l'importanza di questo servizio si tenga presente che buona parte dei detenuti proviene da paesi extracomunitari e ha scarsa conoscenza della lingua italiana, quindi, per essi, la comprensione di documenti scritti in linguaggio tecnico-giuridico risulta spesso difficoltosa. Sono presenti nell'associazione anche alcuni avvocati che, non potendo entrare in carcere come volontari, aiutano nel loro compito i volontari del servizio di assistenza giuridica.

Accanto al servizio di assistenza giuridica vi sono alcuni volontari impegnati nel più specifico servizio di assistenza per il rinnovo dei permessi di soggiorno per migranti extracomunitari.

Pur essendo l'associazione di impronta laica, alcuni volontari affiancano il cappellano nell'attività di catechesi: essa è tenuta in ogni sezione una volta alla settimana e costituisce anche un momento di aggregazione e confronto tra i detenuti, essendo gli incontri collettivi.

Infine alcuni volontari si occupano dell'attività di animazione e dell'organizzazione di laboratori.

Di grande rilievo è, secondo me, l'organizzazione, da parte dell'associazione, di incontri formativi per i volontari nel corso di ogni anno: come ho già avuto modo di osservare la formazione è uno degli elementi più importanti del volontariato organizzato, dal momento che fornisce agli operatori gli strumenti necessari a svolgere i loro compiti con consapevolezza e con quel minimo di professionalità che è esigibile da un volontario.



## 2.2 Associazione *Carcere e Territorio di Brescia*

L'associazione *Carcere e Territorio di Brescia* nasce nel 1997 principalmente ad opera del dott. Giancarlo Zappa, magistrato e autore di numerose pubblicazioni giuridiche. L'obiettivo principale dell'associazione, in linea con la filosofia di fondo degli artt. 17 e 78 ord. pen. e come si deduce già dalla denominazione, è quello di creare un "ponte" di comunicazione tra la società e il carcere.

Anche l'associazione *Carcere e Territorio di Brescia* non ha, nel suo Statuto, alcun richiamo a collegamenti con confessioni religiose o movimenti politici, quindi possiamo definirla associazione laica e apolitica, come la precedente. Lo Statuto (art. 2 comma 5) prevede espressamente che «l'associazione si ispira ai principi del volontariato, sanciti nelle leggi nazionali e regionali».

Anche in questo caso, la struttura sociale è completamente democratica: l'assemblea dei soci elegge ogni tre anni il consiglio direttivo<sup>169</sup> che, a sua volta, elegge, al suo interno, il presidente, il segretario-tesoriere e, se lo ritiene opportuno, il vicepresidente<sup>170</sup>. Oltre ai tre organi sociali presenti in ogni associazione (assemblea dei soci – consiglio direttivo – presidente), lo Statuto prevede anche la presenza di un collegio dei revisori dei conti (art. 5): essi hanno il compito di vigilare sull'amministrazione dell'associazione, redigendo una relazione annuale di accompagnamento al bilancio (art. 14).

L'art. 2 dello Statuto indica le finalità dell'associazione e, prima tra tutte, indica la sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto alla tematica della giustizia penale e delle pene, della vita all'interno del carcere e del suo rapporto col territorio e la comunità locale. Seconda finalità è la promozione di intese, accordi e collaborazioni interistituzionali sulle problematiche relative alla

---

<sup>169</sup> Art. 8 dello Statuto.

<sup>170</sup> Art. 9 dello Statuto.

reclusione. Inoltre l'associazione ha come obiettivo l'assistenza socio-sanitaria dei detenuti, soprattutto di quelli tossicodipendenti, alcolodipendenti e ammalati; l'organizzazione di attività sportive, ricreative, formative, culturali, scolastiche e lavorative all'interno del carcere; l'organizzazione di progetti di formazione professionale per favorire il reinserimento sociale dei detenuti; la promozione, la diffusione e il potenziamento delle misure alternative alla detenzione ed, infine, la formazione degli operatori volontari.

Proprio a riguardo di quest'ultimo obiettivo si segnalano gli importanti corsi formativi per i volontari organizzati dall'associazione *Carcere e Territorio di Brescia* volti a far conoscere il quadro normativo sull'esecuzione penale, gli aspetti sociali e sanitari della vita all'interno del carcere e gli strumenti offerti dal territorio locale a favore dei detenuti.

Tra le innumerevoli iniziative promosse dall'associazione voglio sottolinearne alcune che ritengo importanti e, in qualche modo, originali rispetto al classico approccio del volontariato negli istituti penitenziari con il, seppur fondamentale, semplice colloquio con i detenuti: innanzitutto il progetto "Casa e territorio", un progetto di *housing* per persone in esecuzione penale, consistente nel concedere ai detenuti beneficiari di un permesso o di misure alternative alla detenzione l'utilizzo di un appartamento di proprietà dell'associazione, di privati o di enti pubblici. Per la realizzazione del progetto sono state coinvolte una decina di realtà del privato sociale presenti sul territorio. Altro progetto da menzionare, per la riconosciuta forza educativa e terapeutica della musica, è quello di educazione musicale in carcere, con la previsione di corsi di alfabetizzazione musicale e di educazione all'ascolto. Un ultimo progetto da menzionare è quello denominato "Zona 508", che prevede la realizzazione di un periodico (bimestrale) da parte di detenuti e volontari degli istituti di pena bresciani nel quale vengono trattate tematiche di attualità, e

tematiche legate alla vita all'interno del carcere, ma, è importante sottolinearlo, senza lamentele e senza proteste. Il periodico è liberamente consultabile su internet<sup>171</sup> ed è un ottimo mezzo di comunicazione con la società esterna, che può interagire con la redazione attraverso la posta elettronica. Questo progetto è simile a quello realizzato presso la casa circondariale di San Vittore a Milano con la redazione de "Il Due"<sup>172</sup>.

### **2.3 Associazione *Gli amici di Zaccheo* – Lombardia**

L'associazione *Gli amici di Zaccheo* – Lombardia opera presso la Seconda Casa di Reclusione di Milano-Bollate, e, anch'essa, si pone come obiettivi la cooperazione nella riabilitazione e nel reinserimento sociale dei detenuti, attraverso un percorso di cambiamento che coinvolga, oltre al detenuto stesso, anche la sua famiglia.

A differenza delle due associazioni precedenti, *Gli amici di Zaccheo* si definisce esplicitamente "cristiana": nell'art. 2 dello Statuto è infatti affermato che «l'associazione si definisce cristiana richiamandosi al messaggio evangelico di Gesù Cristo, trasmesso dalla Bibbia, da cui trae il motivo ispiratore per il suo servizio». Immediatamente dopo, nel medesimo articolo, l'associazione dichiara la propria indipendenza da qualsiasi «denominazione religiosa specifica».

Al di fuori dell'adesione al cristianesimo, la struttura dell'associazione si presenta simile a quella delle altre associazioni, caratterizzata dalla democraticità delle cariche: l'assemblea dei soci elegge il consiglio direttivo, composto da cinque membri, che resta in carica un solo anno, quindi ha un termine più breve di quelli generalmente adottati dalle altre associazioni,

---

<sup>171</sup> L'indirizzo internet presso cui consultare il periodico è [http://www.act-bs.com/zona\\_508.htm](http://www.act-bs.com/zona_508.htm).

<sup>172</sup> Il Due è consultabile su internet all'indirizzo <http://www.ildue.it>.

favorendo una maggiore rotazione delle cariche tra i soci, con la possibilità di verificare ogni anno il lavoro svolto dal consiglio direttivo. Il consiglio al suo interno elegge il presidente e il vicepresidente, e nomina il segretario, il tesoriere e un consigliere. Solo eventualmente, o almeno così si evince dalla lettera degli artt. 6 e 10 dello Statuto, l'assemblea può eleggere un "collegio dei garanti", composto da due soggetti, anche non soci, con il compito di dirimere le controversie tra i soci, tra i soci e l'associazione o i suoi organi, tra i membri degli organi e tra gli organi stessi. Tutte le cariche sono gratuite<sup>173</sup>, così come le prestazioni dei volontari soci dell'organizzazione<sup>174</sup>.

L'art. 2 dello Statuto indica lo scopo dell'associazione, che, come già si è detto, consiste nel favorire la riabilitazione e il reinserimento sociale del detenuto, attraverso un percorso di cambiamento umano e relazionale coinvolgente il detenuto e la sua famiglia. Per raggiungere, o quanto meno tendere al raggiungimento di questo fine, l'associazione agisce in diverse direzioni.

Innanzitutto il sostegno umano e morale dei detenuti attraverso le visite periodiche, durante le quali è possibile usufruire degli spazi offerti dall'istituto e durante le quali i volontari possono anche provvedere direttamente alla risoluzione di problemi di ordine pratico. Di grande utilità l'aiuto dato ai detenuti nella predisposizione delle pratiche burocratiche, un servizio per certi versi simile a quello di assistenza giuridica e di rinnovo dei permessi di soggiorno svolto dai volontari di *Carcere aperto* presso l'istituto di Monza.

---

<sup>173</sup> Art. 11 dello Statuto.

<sup>174</sup> Art. 2 dello Statuto: dapprima al comma 2.1: «l'Associazione è apolitica e non ha fini di lucro, né diretto né indiretto, i suoi membri prestano le loro attività di volontariato in modo personale, spontaneo e gratuito», e, successivamente al comma 2.3: «Al fine di svolgere le proprie attività l'associazione si avvale in modo determinante e prevalente delle prestazioni volontarie, dirette e gratuite dei propri aderenti».

Il sostegno morale e umano non si ferma all'interno degli istituti ma si estende alle famiglie dei detenuti, cercando di ripristinare o mantenere i contatti col detenuto stesso e assicurandosi che le famiglie usufruiscano effettivamente di tutti i servizi assistenziali da parte di pubbliche istituzioni o associazioni di volontariato. Quando non è così, i volontari de *Gli amici di Zaccheo* si incaricano di promuovere l'attivazione di tali interventi di sostegno.

Altro gruppo di attività importanti svolte dall'associazione è quello legato allo svolgimento di attività lavorative: esse possono essere rivolte sia ai detenuti (sia in attesa di giudizio sia condannati in via definitiva) sia ad ex detenuti e detenuti beneficiari di misure alternative alla detenzione. Le attività di questo ambito possono consistere nell'organizzazione di corsi di formazione di base e professionale o nell'attivazione di veri e propri progetti di lavoro, anche in collaborazione con cooperative, associazioni o singoli professionisti.

Inoltre l'associazione svolge un servizio di cosiddetto "tutoring", cioè di accompagnamento e sostegno dei detenuti durante la fruizione di permessi premio. Per questa attività l'associazione si avvale anche di strutture con essa convenzionate e della collaborazione di enti pubblici o privati operanti nel settore sociale. In più, l'associazione promuove l'affidamento di detenuti beneficiari di misure alternative a centri di recupero per tossicodipendenti e alcolisti o alle cosiddette "Case Famiglia", con le quali l'associazione stessa abbia stipulato una convenzione.

Anche *Gli amici di Zaccheo*, oltre alle attività direttamente a favore dei detenuti, svolge un importantissimo ruolo nella sensibilizzazione della comunità locale e della società esterna in generale attraverso la pubblicazione e diffusione di notiziari e libri, e l'organizzazione di convegni, seminari e concerti.

Infine, voglio sottolineare due progetti in particolare attuati dall'associazione. Il primo è "Via dalla fuga", sul tema della genitorialità, mirato a sensibilizzare i padri detenuti sul loro ruolo di genitori, sull'importanza del rapporto con i figli e con le famiglie. Il progetto è attuato in collaborazione con l'associazione di promozione sociale *EPEIRA – Incontrare il conflitto* nell'ambito degli interventi previsti dalla legge regionale 6 dicembre 1999, n. 3 "Politiche regionali per la famiglia".

Il secondo progetto è un laboratorio redazionale che ha come scopo la pubblicazione del mensile "Periodico dell'Area Sanitaria". Il laboratorio si rivolge principalmente al reparto di infermeria, e le pubblicazioni si concentrano su lettere-circolari da parte degli operatori istituzionali verso la pubblica amministrazione, elaborati scritti e grafici dei detenuti e approfondimenti su tematiche sanitarie di interesse generale per la popolazione detenuta. Penso che la scrittura sia un'attività fondamentale in un luogo come il carcere, dove le comunicazioni e le relazioni interpersonali sono rese più difficoltose, perché lo scrivere permette di sfogare sentimenti repressi, aiuta a non perdere quella voglia di comunicare, di esprimere la propria opinione, di essere propositivi e, soprattutto, di essere originali e di uscire dalla massa, pur in un ambiente sociale che tende all'omologazione dei suoi componenti<sup>175</sup>.

Un'ultima attività che è importante evidenziare è la formazione dei volontari con l'organizzazione di corsi di formazione.

---

<sup>175</sup> Un elenco completo dei progetti dell'associazione è reperibile sul sito internet <http://www.amicidizaccheo-lombardia.it>.

## **2.4 Associazione Sesta Opera San Fedele – Comitato di assistenza carceraria e post-carceraria**

L'associazione *Sesa Opera San Fedele* è una delle più antiche associazioni di volontariato penitenziario in Italia. Essa nasce, infatti, a Milano nel 1923: inizialmente le attività erano limitate ai colloqui con i detenuti e alla gestione di una scuola di alfabetizzazione per adulti e una per minorenni. Come si vedrà successivamente, oggi le attività sono molteplici e si svolgono anche all'esterno degli istituti penitenziari.

L'associazione non solo è di ispirazione cristiana, come *Gli amici di Zaccheo*, ma nasce come emanazione della *Comunità di vita cristiana: Mater Ecclesiae*<sup>176</sup>. La fonte principale è, quindi, la spiritualità di Sant'Ignazio di Loyola. Il primo nucleo dell'associazione è proprio un gruppo di liberi professionisti milanesi che, ispirati, appunto, dalla spiritualità ignaziana, decide di mettere in atto la sesta opera di carità: «ero carcerato e siete venuti a trovarmi»<sup>177</sup>. Questa radice confessionale e culturale è proclamata nell'art. 1 dello Statuto dell'associazione, nel quale è anche detto che il Padre assistente della *Comunità di vita cristiana: Mater Ecclesiae* ha un compito di assistenza spirituale verso gli aderenti all'associazione.

L'associazione è apolitica, senza scopo di lucro<sup>178</sup> e tutte le prestazioni dei soci<sup>179</sup> e le cariche sociali<sup>180</sup> sono gratuite. I soci o le persone che svolgano un'attività retribuita dall'associazione non possono ricoprire nessuna carica sociale, onde evitare conflitti di interessi.

---

<sup>176</sup> In origine era denominata *Congregazione Mariana dei professionisti di Milano*.

<sup>177</sup> Vangelo secondo Matteo, capitolo 25, versetto 36.

<sup>178</sup> Art. 3 dello Statuto.

<sup>179</sup> Art. 7 dello Statuto.

<sup>180</sup> Art. 11 dello Statuto.

Dal punto di vista organizzativo l'associazione ha una struttura democratica, in quanto tutte le cariche sono elettive. In luogo del consiglio direttivo, previsto dagli statuti delle altre associazioni, vi è il comitato di presidenza, che ha le stesse funzioni. In base all'art. 17 dello Statuto il comitato di presidenza è composto da sette membri eletti singolarmente dall'assemblea: il presidente, il vicepresidente, il tesoriere, il segretario e tre consiglieri. Il mandato è di tre anni.

Lo Statuto prevede altresì la presenza di un collegio dei revisori dei conti, composto da tre membri effettivi e due supplenti, che vengono nominati dall'assemblea con il compito di vigilare sulla regolarità dei libri contabili dell'associazione.

Più articolata rispetto alle altre associazioni è la soluzione delle eventuali controversie interne. In base all'art. 28 dello Statuto esse sono devolute ad un collegio di tre arbitri, di cui uno nominato dal presidente, uno dalla parte o dalle parti e uno dai due arbitri in questo modo nominati, o, in caso di disaccordo, dall'assistente spirituale.

La *Sesta Opera San Fedele* opera presso la casa circondariale di San Vittore e presso le case di reclusione di Opera (MI) e Bollate (MI), dove svolge attività di sostegno morale ai detenuti, mediante colloqui individuali periodici e di sostegno materiale attraverso la distribuzione di biancheria intima nuova, abiti usati e, all'occorrenza, con il versamento di piccole somme di denaro.

Inoltre, i volontari dell'associazione danno un contributo all'organizzazione e alla gestione delle attività sportive all'interno degli istituti e organizzano incontri di catechesi presso le sezioni degli istituti. Di grande importanza è la prestazione di sostegno psicologico alle persone soggette a lunga detenzione nella fase immediatamente precedente alla scarcerazione.



Oltre alle attività intramurarie, l'associazione svolge un'importante ruolo anche all'esterno degli istituti: presso la sede della *Sesta Opera San Fedele* è attivo un centro di ascolto e di assistenza alle famiglie dei detenuti e agli ex detenuti. Scopo dell'associazione è, infatti, anche quello di aiutare le famiglie che vivono il dramma della detenzione di un loro componente a mantenere le relazioni con il detenuto stesso e ad usufruire di tutte le forme assistenziali previste dagli enti pubblici. Inoltre, l'associazione presta grande attenzione nel dare assistenza ai minori, seguendoli e aiutandoli ad inserirsi nel mondo della scuola, spesso problematico nelle famiglie con uno dei genitori in stato di detenzione. Presso la sede dell'associazione è attivo anche uno sportello di assistenza e consulenza giuridica di cui possono usufruire famiglie, ex detenuti e detenuti beneficiari di misure alternative alla detenzione.

L'associazione ha anche in gestione un appartamento di accoglienza per detenuti in permesso, nel quale possono incontrare i propri familiari, e un altro appartamento di accoglienza per ex detenuti o detenuti in pena alternativa. Inoltre, l'associazione si preme di organizzare e partecipare a congressi, seminari e incontri per sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema della detenzione e soprattutto dei problemi che essa crea al detenuto e a tutte le persone con lui coinvolte in questa esperienza, in particolare le famiglie.

Infine, l'associazione organizza degli importanti corsi di formazione per gli assistenti volontari in collaborazione con la Caritas Ambrosiana. I corsi della *Sesta Opera San Fedele* sono considerati, tra le associazioni di volontariato della provincia milanese, i più completi e maggiormente efficaci dal punto di vista formativo, data anche la partecipazione di autorevoli relatori e docenti: un nome tra tutti, quello del prof. Valerio Onida, presidente emerito della Corte costituzionale.

Un'ultima rilevazione riguarda l'art. 3 lett. e) dello Statuto dell'associazione, nel quale essa si propone di stimolare e contribuire allo studio dell'ambito dell'assistenza carceraria e post-carceraria, anche allo scopo di proporre la formulazione di norme in materia carceraria. Questo articolo comporta l'assunzione di un ruolo fondamentale da parte dell'associazione, che si propone come interlocutrice diretta con le istituzioni pubbliche dotate di potere legislativo. Un ruolo, questo, importantissimo e che spero venga compreso e sfruttato dal mondo politico, da solo incapace di dare risposta alle istanze e alle esigenze della popolazione detenuta e di quella parte della popolazione libera che dona il proprio tempo per cercare di ridare un futuro a chi, per i più diversi motivi, si sia trovato a deviare dall'ambito dei comportamenti leciti e socialmente accettati.

## **2.5 Associazione S.O.S. Carcere & Giustizia**

L'associazione *S.O.S. Carcere & Giustizia* è nata nel 1996 a Milano e opera negli istituti penitenziari milanesi con alcuni volontari ex art. 17 ord. pen.

Lo Statuto dell'associazione presenta delle interessanti particolarità, che lo differenziano da quelli precedentemente esaminati. Innanzitutto l'art. 2, rubricato "Scopi" si apre con questa frase: «L'Associazione assume la rappresentanza della categoria dei detenuti», esprimendo il preciso impegno di fare proprie le istanze, i bisogni, le lamentele e le proposte della popolazione detenuta e di adoperarsi per far sì che questi messaggi arrivino alla comunità locale e ai soggetti cui compete la definizione delle politiche sociali e carcerarie. Ma quali mezzi possono essere utilizzati per realizzare appieno questa rappresentanza della categoria dei detenuti? Oltre agli interventi di sostegno morale e materiale, comuni a tutte le associazioni di volontariato penitenziario, lo stesso art. 2 dello Statuto indica, quali strumenti, l'esame dei problemi

generali della categoria dei detenuti, relativamente ai quali verranno formulate proposte di soluzione da sottoporre a enti e amministrazioni; promozione del rispetto della persona del detenuto; coordinamento degli interessi territoriali della categoria al fine di elaborare una sintesi unitaria da presentare agli organismi di livello nazionale; designazione di un rappresentante della categoria dei detenuti all'interno di organizzazioni, enti ed amministrazioni in cui si ritenga utile la presenza di una rappresentanza della categoria stessa; cura delle pubbliche relazioni, in nome e per conto della categoria, con opportune iniziative di carattere pubblicitario ed editoriale. Oltre a queste attività, l'art. 7 dello Statuto prevede che l'associazione possa proporre modifiche o abrogazioni degli articoli del codice penale, del testo unico di polizia e della legge 354/1975 qualora si dovessero dimostrare d'ostacolo alla risocializzazione dei detenuti. Infine, tra le funzioni svolte dall'associazione è presente il perseguimento di una giustizia più giusta, che, purtroppo, sembra più uno slogan che un impegno concretamente attuabile.

Tra le attività dell'associazione, non è presente la formazione dei volontari, ma l'art. 4 dello Statuto prevede una sorta di selezione degli aderenti: il tesseramento potrà avvenire solo dopo il superamento di un colloquio dell'aspirante volontario con il direttivo, che ne deve stabilire «i requisiti morali e le attitudini anche in osservanza dell'art. 17 dell'o.p.».

In base all'art. 17 dello Statuto l'associazione *S.O.S. Carcere & Giustizia* nomina un proprio referente all'interno di ogni istituto di pena allo scopo di mantenere un contatto diretto con i detenuti, e al quale verrà fornito tutto il materiale necessario per svolgere le proprie mansioni. A tale referente spetta il compito di organizzare gruppi culturali all'interno degli istituti, i quali devono mantenere contatti con l'associazione e promuovere l'organizzazione di dibattiti, incontri e seminari giurisprudenziali. Oltre a questo, i volontari

dell'associazione si occupano di organizzare, in collaborazione con gli enti locali varie attività volte alla rieducazione e risocializzazione dei detenuti (corsi scolastici e di formazione professionale, corsi artistici, incontri culturali, attività e competizioni sportive)<sup>181</sup>.

Dal punto di vista organizzativo, la struttura dell'associazione sembra più complessa di quelle fino ad ora esaminate, dato che lo Statuto prevede organi sociali in maggior numero, senza peraltro descriverne le funzioni e le modalità di nomina o elezione, se non in minima parte. Gli organi sociali previsti sono: l'assemblea, il direttivo, il comitato di presidenza, il presidente e, eventualmente, il collegio sindacale e il collegio dei probiviri. Tutte le cariche sociali sono coperte a titolo gratuito e hanno durata biennale, salvo quella del presidente, eletto ogni tre anni.

---

<sup>181</sup> Art. 18 dello Statuto.

## BIBLIOGRAFIA

### Dottrina

**BATTIGAGLIA Benito**, *Il volontariato nel settore penitenziario*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1986, pag. 149-164

**BATTISTACCI Giorgio**, *La comunità locale di fronte alla devianza, alla delinquenza e al trattamento del condannato*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1982, pag. 185-195

**BECCARIA Cesare**, *Dei delitti e delle pene*, 7<sup>a</sup> ed., Gravelona Toce (Verbania): Garzanti, 2003

**BELLANTONI Giuseppe**, *Il trattamento dei condannati*, in CORSO Piermaria (a cura di), *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Bologna: Monduzzi, 2006<sup>3</sup>

**BELLOMIA Salvatore**, *Ordinamento penitenziario*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XXX, Milano: Giuffré editore, 1980

**BENINCASA Maura**, *Il volontariato penitenziario*, in «Rivista penale», 2000, pag. 205-208

**BRUNETTI Carlo**, *Pedagogia penitenziaria*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2005

**BRUNETTI Carlo**, **ZICCONI Marcello**, *Manuale di diritto penitenziario*, Piacenza: La Tribuna, 2004

**BUZZI Stefano e altri**, *Una proposta dal carcere: misure alternative alla detenzione e ruolo della comunità esterna*, in «Questione giustizia», 1984, pag. 853-869

**CANEVELLI Paolo**, *Le novità della legge Simeone in tema di condanna a pena detentiva e misure alternative. B) L'analisi delle singole norme*, in «Diritto penale e processo», 1998, fasc. 7, pag. 821

**CARNICI Franco**, **DE LUCA TAMAJO Raffaele**, **TOSI Paolo**, **TREU Tiziano**, *Diritto del lavoro*, vol. 2 «Il rapporto di lavoro subordinato», Torino: UTET, 2006

**CHIANURA Claudio**, *A migliaia fuori dalle carceri. Pene alternative, da oggi scatta la nuova legge*, in «La Repubblica», 15 giugno 1998, pag. 19

**CICCOTTI Raffaele**, *Le attività culturali, ricreative e sportive nel processo rieducativo dei detenuti*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1979, pag. 200

**COLAPRICO Piero, FUSANI Claudia**, *Detenuti in attesa dell'esodo. «Un regalo a Tangentopoli?»*, in «La Repubblica», 16 giugno 1998, pag. 6

**COLOGNESE Laura**, *Il carcere chiama... la società risponde*, in «Il foro ambrosiano», 2003, fasc. 4, pag. 585-588

**CORSO Piermaria**, *I rapporti con la famiglia e con l'ambiente esterno: colloqui e corrispondenza*, in GREVI Vittorio (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna: Zanichelli, 1984

**DEL GIUDICE Federico** (a cura di), *La Costituzione esplicita*, 5<sup>a</sup> ed., Napoli: Simone, 2005

**DE MAIO Bruno**, *L'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria (Attività dello Stato, dei Consigli di Patronato, degli Enti locali e degli Assistenti volontari)*, in «Rassegna di studi penitenziari», 1975, pag. 479-499

**DI GENNARO Giuseppe, BREDA Renato, LA GRECA Giuseppe**, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione. Commento alla legge 28 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni, con riferimento al regolamento di esecuzione e alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione*, Milano: Giuffrè, 1997

**DOLCINI Emilio**, *La «rieducazione del condannato» tra mito e realtà*, in GREVI Vittorio (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna: Zanichelli, 1981

**D'ORAZI Marco**, *La gestione della custodia cautelare in carcere*, in «Cassazione penale», vol. II, 1993, pag. 2407-2413

**FASSONE Elvio**, *Emendamenti da apportare alla riforma dell'ordinamento penitenziario*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1974, pag. 884 - 899

**FASSONE Elvio**, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna: Il Mulino, 1982

**FELISETTI Luigi Dino**, *Le modifiche della commissione giustizia della Camera dei deputati al testo della riforma dell'ordinamento penitenziario già approvato dal Senato*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1974, pag. 924-943

**FERRARI Livio**, *Il volontariato in carcere*, Gargnano (Brescia): SEAC, 2000

**FERRARI Livio**, *Il volontariato della giustizia: una dimensione sedativa?*, in «Dignitas», 2003, fasc. 2, pag. 72-75.

**FORNARI Ugo**, *Il volontariato nel trattamento*, in FERRACUTI Franco (a cura di), *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, vol. XI "Carcere e trattamento", Milano: Giuffrè, 1989, pag. 553 – 564

**GALGANI Benedetta**, *Il nuovo regolamento di esecuzione penitenziaria*, in «La legislazione penale», 2000, pag. 851 ss.

**GALLIANI Ivan, PIETRALUNGA SPAGGIARI Susanna**, *Il ruolo degli operatori penitenziari con particolare riferimento agli aspetti deontologici*, in GATTI Uberto, GUALCO Barbara (a cura di), *Carcere e territorio*, Milano: Giuffrè, 2003, pag. 415-427.

**GELLIUS Aulus**, *Noctes Atticae*

**GIAMBRUNO Silvana**, *La magistratura di sorveglianza e i soggetti dell'amministrazione penitenziaria*, in CORSO Piermaria (a cura di), *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Bologna: Monduzzi, 2006<sup>3</sup>

**GIOGGI Francesco**, *Il nuovo ordinamento penitenziario. Misure alternative alla detenzione. Magistrati e sezioni di sorveglianza. Volontariato*, in «Rassegna di studi penitenziari», 1975, pag. 463-478

**GIOGGI Francesco**, *Ordinamento penitenziario ed assistenza privata. Volontariato*, in «Rassegna di studi penitenziari», 1977, pag. 491-507

**GREVI Vittorio**, *Introduzione. Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in GREVI Vittorio (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna: Zanichelli, 1981

**LA GRECA Giuseppe**, *Problemi e prospettive dell'amministrazione penitenziaria*, in «Diritto penale e processo», 2000, pag. 665-667

**LOPIANO ANTIGNANO Adele**, *Strutture penitenziarie – Enti locali e volontariato*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1980, pag. 199-209

**MORICI Luca**, *Forme di comunicazione alternative in carcere: il contributo del volontariato organizzato*, in CORSI Giancarlo, LA PALOMBARA Alessandro, MORICI Luca, BESIO Cristina, *Percorsi personali di reclusione*, Dogliani (Cuneo): Sensibili alle foglie, 2002

**MORRONE Adriano**, *Il trattamento penitenziario e le alternative alla detenzione*, Padova: CEDAM, 2003

**MUSSIO Stefania**, *Assistenti volontari*, in GREVI Vittorio, GIOSTRA Glauco, DELLA CASA Franco, *Ordinamento penitenziario*, Padova: CEDAM, 2006<sup>3</sup>

**NEPPI MODONA Guido**, *Ordinamento penitenziario*, in «Digesto delle discipline penalistiche», Torino: UTET, 1995, pag. 41 - 64

**NEPPI MODONA Guido**, *Per la difesa della riforma penitenziaria: potenziamento delle misure alternative e nuovi compiti degli enti locali*, in GREVI Vittorio (a cura di), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bologna: Zanichelli, 1982

**NESPOLI Guglielmo**, *Ciò che resta allo Stato-amministrazione dopo la legge sull'ordinamento penitenziario*, in «La giustizia penale», vol. LXXXI, 1976, pag. 253-260

**PANICO Antonio, PICCIOTTO Arturo**, *La legge quadro sul volontariato*, Napoli: Jovene, 1992

**PATETE Domenico**, *Manuale di diritto penitenziario*, Roma: Laurus Robuffo, 2001

**PORTIGLIATTI BARBOS Mario**, *Pene e misure alternative alla detenzione: la realtà di una attesa e prospettive in concreto*, in CENTRO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE, *Pene e misure alternative nell'attuale momento storico*, Atti del convegno di studio "Enrico De Nicola". Problemi attuali di diritto e procedura penale, Milano: Giuffrè, 1977



**ROSSI Giovanna, COLOZZI Ivo**, *I gruppi di volontariato in Italia*, Rapporto di ricerca sponsorizzato dal Ministero del Lavoro, Milano: CLAS, 1984.

**SENECA Lucius Annaeus**, *Ad Novatum De ira*

**SOTTANIS Roberta**, *Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa*, in GREVI Vittorio, GIOSTRA Glauco, DELLA CASA Franco, *Ordinamento penitenziario*, Padova: CEDAM, 2006<sup>3</sup>

**TORRENTE Giovanni**, *C'era una volta il trattamento*, in MOSCONI Giuseppe, SARZOTTI Claudio (a cura di), *Antigone in carcere. Terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma: Carocci editore, 2004

**VELLA Nanni**, *Il volontariato nelle carceri. La storia del Seac*, Roma: FIVOL, 2000

### **Pubblicazioni in Internet**

Sito internet ufficiale dell'**Assemblea Nazionale Volontariato Giustizia**:  
<http://www.volontariatogiustizia.it>

Sito internet ufficiale del **SEAC**: <http://www.volontariatoseac.it>

Sito internet ufficiale dell'associazione "**Carcere aperto**" di Monza:  
<http://www.carcereaperto.it>

Sito internet ufficiale dell'associazione "**Carcere e Territorio di Brescia**":  
<http://www.act-bs.it>

Sito internet ufficiale dell'associazione "**Amici di Zaccheo – Lombardia**" di Milano: <http://www.amicidizaccheo-lombardia.it>

Sito internet ufficiale dell'associazione "**Sesta Opera San Fedele – Comitato di assistenza carceraria e post-carceraria**" di Milano: <http://www.sestaopera.it>

**Centro di documentazione "Due Palazzi"** (Casa di reclusione di Padova):  
<http://www.ristretti.it>

**L'altro diritto**. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità:  
<http://www.altrodiritto.unifi.it>

*Persone dentro, volontari fuori*, Atti della Giornata Nazionale di studi su volontariato penitenziario e informazione, Casa di reclusione di Padova, 2001, su «Centro di documentazione “Due Palazzi”»: <http://www.ristretti.it>

**BRESCI Leonardo**, *I riflessi delle novità introdotte dalla ex Cirielli in materia di esecuzione penale*, pubblicato su «L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità», <http://www.altrodiritto.unifi.it>

**CASCIANO Tamara**, *Il volontariato penitenziario e il contesto storico*, su «Centro di documentazione “Due Palazzi”»: <http://www.ristretti.it>

**COSTA Maria Chiara**, *Il volontariato nel carcere: le associazioni presenti in Toscana*, pubblicato su «L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità», <http://www.altrodiritto.unifi.it>

**FERRARI Livio**, *Documento finale della Seconda Assemblea Nazionale del Volontariato Giustizia*, Terni, 2000, pubblicato su <http://www.volontariatogiustizia.it>

**MANOELLI Benedetta**, *La magistratura di sorveglianza*, pubblicato su «L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità», <http://www.altrodiritto.unifi.it>

**MESSINA Claudio**, *Percorsi di giustizia, codice penale e inclusione sociale*, Atti della IV Assemblea Nazionale di Volontariato Giustizia, Roma, 2007, pubblicato su <http://www.volontariatogiustizia.it>

## **Testi Legislativi e Regolamentari**

**Raccomandazione R(92)16** relativa alle Regole Europee sulle sanzioni e misure alternative alla detenzione (Adottata dal Comitato dei Ministri il 19 ottobre 1992)

**Raccomandazione R(2006)2** sulle Regole penitenziarie europee (Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l'11 gennaio 2006)

**Costituzione della Repubblica italiana**

**Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 787**, “Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena” (c.d. Regolamento Rocco)

**Legge 26 luglio 1975, n. 354 e s.m.**, “Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà

**D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431**, “Approvazione del regolamento di esecuzione della L. 26 luglio 1975, numero 354, recante norme sull’ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà”

**Legge 24 novembre 1981, n. 689**, “Modifiche al sistema penale”

**Legge 21 giugno 1985, n. 297**, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144, recante norme per la erogazione di contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti nonché per la distruzione di sostanze stupefacenti psicotrope sequestrate e confiscate”

**Legge 10 ottobre 1986, n. 663**, “Modifiche alla legge sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà” (c.d. Legge Gozzini)

**Legge 19 marzo 1990, n. 55**, “Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale”

**Legge 12 luglio 1990, n. 203**, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell’attività amministrativa”

**T.u. approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309**, “Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

**Legge 11 agosto 1991, n. 266**, “Legge quadro sul volontariato”

**Legge 27 maggio 1998, n. 165**, “Modifiche all’articolo 656 del codice di procedura penale ed alla Legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni” (c.d. Legge Simeone-Saraceni)

**D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230**, “Regolamento recante norme sull’ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà personale

**Legge 5 dicembre 2005, n. 251**, “Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione” (c.d. Legge ex-Cirielli)

**Legge Regionale della Regione Lombardia 24 luglio 1993, n. 22**, “Disciplina del volontariato”

**Circolare del Ministro di Grazia e Giustizia 27 novembre 1954, n. 426/2914**

**Circolare del Ministro di Grazia e Giustizia 7 luglio 1976, n. 2342/4796**

**Circolare del Ministro di Grazia e Giustizia 13 maggio 1978**

**Circolare del Ministro di Grazia e Giustizia 5 dicembre 1983, n. 3001/5451**

**Circolare D.A.P. 8 febbraio 1992, n. 3336/5786**. Partecipazione della comunità esterna all’azione rieducativa. Autorizzazione ex art. 17 ord. pen.

**Circolare D.A.P. 16 luglio 1997, n. 141254/5-4**. Partecipazione della comunità esterna alla vita detentiva intramurale

**Circolare D.A.P. 20 novembre 2000, n. 3534/5984**. Delega della competenza alla nomina degli assistenti volontari ex art. 78 ai Signori Provveditori e semplificazione amministrativa.

**Circolare D.A.P. 14 giugno 2005, n. 3601/6051**. Commissione “Mediazione penale e Giustizia riparativa”. Linee di indirizzo sull’applicazione nell’ambito dell’esecuzione penale dei condannati adulti

**Protocollo d’intesa 8 giugno 1999** tra Ministero di Grazia e Giustizia – Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria e Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia

**Protocollo d'intesa 28 luglio 2003** tra Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – Direzione Generale Esecuzione Penale Esterna e Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia

### **Statuti di associazioni di volontariato penitenziario**

**Statuto dell'associazione *Carcere aperto*** di Monza (MI)

**Statuto dell'associazione *Gli amici di Zaccheo – Lombardia*** di Milano

**Statuto dell'associazione *Carcere e Territorio di Brescia***

**Statuto dell'associazione *Sesta Opera San Fedele – Comitato di assistenza carceraria e post-carceraria*** di Milano

**Statuto dell'associazione *S.O.S. Carcere & Giustizia*** di Milano

### **Giurisprudenza**

**T.a.r. Milano, Sentenza 3 dicembre 1986** – Pres. Mangione – Uggé contro Ministero di Grazia e Giustizia, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 1986, pag. 337-344

**Ordinanza 1 marzo 1993** del G.i.p. presso il Tribunale di Vicenza, est. Carreri, imp. Zandeneo, in «Cassazione penale», vol. II, 1993, pag. 2407-2409