

osservatorio 

# La società civile entra in carcere

## Andrea Pipitone

Ricercatore dell'IREF (Istituto di Ricerche Educative e Formative)  
<andrea.pipitone@acl.i.it>

## Gianfranco Zucca

Direttore dell'IREF (Istituto di Ricerche Educative e Formative)  
<gianfranco.zucca@acl.i.it>

# carcere • detenuti • istituti di pena • pena carceraria • reinserimento sociale • sistema carcerario • società civile • terzo settore • volontariato

Dall'inizio del 2024 al 2 dicembre 79 persone detenute si sono tolte la vita negli istituti penitenziari del nostro Paese. Un dato drammatico, a cui si aggiungono il gran numero di tentativi di suicidio (circa 1.900 da inizio anno) e un malessere diffuso anche fra altri operatori del sistema carcerario, in particolare della Polizia penitenziaria. Si tratta di segnali d'allarme molto gravi, che rivelano una situazione delle nostre carceri da troppo tempo insostenibile e del tutto inadeguata alla realizzazione della funzione rieducativa della pena richiesta dalla nostra Costituzione. Quali sono le responsabilità della politica nell'attuale stato di cose? Come la presenza nelle strutture carcerarie del volontariato, del Terzo settore e della società civile in generale può offrire una via d'uscita alla disumanizzazione delle persone detenute?

Nel contesto sempre più agitato della politica contemporanea, emerge come una forza potente e controversa il populismo penale, come si identifica a livello scientifico con cui si identifica la deriva giustizialista che interessa la discussione pubblica sul carcere e che si manifesta in una chiara tendenza politica all'inasprimento delle pene, con il complemento della creazione di nuovi reati (cfr Riggio 2024). Provvedimenti come il "Decreto Cutro", il "Decreto Rave" o il nuovo Codice della strada recentemente approvato rappresentano un'espressione compiuta di questo fenomeno: offrono rimedi emergenziali a questioni sociali problematiche, efficaci solo dal punto di vista comunicativo ed emotivo, ma non agiscono in profondità sulle cause.



A fronte di questa tendenza politica, nel corso degli anni si è sviluppato un composito settore di organizzazioni della società civile più o meno strutturate che, senza troppo clamore, svolgono una funzione determinante all'interno delle strutture penitenziarie, cercando di lavorare in vista di un effettivo percorso di reinserimento sociale delle persone detenute.

L'Istituto di ricerche educative e formative (IREF) delle ACLI ha recentemente dedicato uno studio agli Enti del Terzo settore (ETS) che operano in carcere, cercando di ricostruire il mosaico alquanto frammentato delle diverse forme con le quali essi contribuiscono all'erogazione delle "attività trattamentali", che consistono principalmente in formazione, avviamento al lavoro, sport, cultura e arte (Zucca 2023). In questo articolo, dopo aver osservato più da vicino gli effetti del populismo penale sul nostro sistema carcerario, si rivolgerà lo sguardo alla presenza e all'attività degli ETS negli istituti di pena, e a come essa possa aprire a un'alternativa realistica alla situazione attuale non solo più umana, ma anche più efficace dal punto di vista rieducativo.

### Perché il populismo penale fa male (anche) al carcere

Una prima descrizione del **populismo penale** è stata tentata dal criminologo neozelandese John Pratt, il quale ha osservato che si tratta di un **fenomeno che si nutre di «espressioni di rabbia, disincanto e disillusione nei confronti del sistema di giustizia penale»**, considerato colpevole di favorire criminali e detenuti a spese delle vittime e degli onesti cittadini in generale (Pratt 2007, 12). Come altre forme di populismo, quello penale sarebbe essenzialmente basato su «sentimenti e intuizioni», piuttosto che su indicatori oggettivi (*ivi*). **Un suo tratto costitutivo**, come si è visto, **è la componente politica**. La questione penale è da sempre centrale nel dibattito pubblico; tuttavia, è indubbio che alcuni attori ne abbiano fatto un vessillo più di altri, incentrando una parte significativa del proprio programma politico attorno al tema della giustizia e soprattutto delle pene, generalmente ricondotto sotto il più ampio cappello della "sicurezza".

#### ● Associazione Antigone

Dal 1991, con azioni concrete e campagne culturali, l'associazione Antigone, una realtà indipendente che non si avvale di nessun fondo governativo, si occupa di garantire i diritti nel sistema penale e penitenziario, promuovendo una pena che sia in linea con il dettato della Costituzione. Per saperne di più: <[www.antigone.it](http://www.antigone.it)>.

Non è difficile valutare gli effetti di questa ondata di criminalizzazione. Secondo l'ultima edizione del Rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione, pubblicazione annuale che rielabora i dati ufficiali messi a disposizione dal Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia, al 31 marzo 2024 le persone detenute in Italia erano 61.049, a fronte



osservatorio



di una capienza ufficiale di 51.178 posti, con una tendenza alla crescita che non si arresta (Antigone 2024, 18). Nei dodici mesi precedenti, l'aumento medio delle presenze in carcere era stato pari a 331 detenuti al mese. L'ultimo dato disponibile del Ministero della Giustizia, aggiornato al 30 novembre 2024, sottolinea come i detenuti siano aumentati ulteriormente, arrivando a 62.427<sup>1</sup>, un andamento preoccupante. Secondo gli esperti di Antigone la ragione di questa impennata non è l'aumento dei reati più gravi, dato che secondo le statistiche, crimini come gli omicidi sono in diminuzione. Piuttosto, questa tendenza è attribuibile all'incremento delle pene, una dinamica che si protrae da diversi anni e che porta non solo all'invecchiamento della popolazione carceraria, ma anche al suo aumento, indipendentemente dal numero dei nuovi ingressi. **La combinazione tra pene più severe e criminalizzazione dei reati lievi sta intasando un sistema carcerario già fortemente sovraffollato.** Lo dimostrano i dati: il 72% della popolazione carceraria ha pene detentive inferiori ai cinque anni. Di questi, il 20,7% ha condanne comprese tra i tre e i cinque anni, il 34% da uno ai tre anni, il 17,3% inferiori all'anno. Questo dipende dal fatto che le nostre carceri sono piene di persone che hanno compiuto reati contro il patrimonio o hanno ricevuto una condanna per detenzione di stupefacenti, ossia crimini che non prevedono pene di lunga durata.

Questi dati mostrano come tale politica penale risulti estremamente problematica per la sostenibilità del nostro sistema carcerario, nonché gravemente problematica sul versante della finalità rieducativa della pena richiamata dall'art. 27 della nostra Costituzione. Al di là di altri strumenti, come amnistie e indulti, difficilmente immaginabili nell'attuale temperie politica, o l'estensione delle misure alternative alla detenzione, la presenza e l'attività di volontari e associazioni nei penitenziari può offrire nuove prospettive, contro le narrative del populismo penale.

#### ● Strumenti di politica penale

**Amnistia:** Provvedimento generale di clemenza regolato dall'art. 151 c.p. con il quale lo Stato rinuncia all'applicazione della pena riguardo a determinati fatti costituenti reato e commessi anteriormente alla sua data di presentazione, portando all'estinzione del reato stesso.

**Indulto:** Provvedimento generale di clemenza regolato dall'art. 174 c.p. che non estingue il reato, ma opera solo sulla pena principale, condonandola in tutto o in parte.

In base all'art. 79 Cost., amnistia e indulto «sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale».

### Quando il Terzo settore entra in carcere

Nell'ordinamento italiano, la partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa delle persone detenute è regolata mediante due ar-

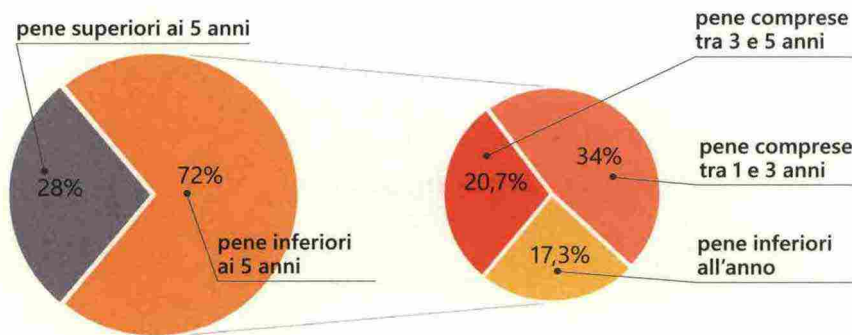
<sup>1</sup> I dati sono disponibili sul sito del Ministero, <[www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1433625](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1433625)>.

ticoli della L. 26 luglio 1975, n. 354: all'art. 17 si afferma che il reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguito anche sollecitando e organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa; all'art. 78 si specifica il ruolo degli assistenti volontari, ossia «persone idonee all'assistenza e all'educazione» che offrono «sostegno morale» a detenuti e internati, e collaborano al «futuro reinserimento nella vita sociale».

**Lo Stato riconosce dunque anzitutto a volontariato e associazionismo il diritto e il dovere di contribuire al reinserimento sociale delle persone detenute** e attualmente la maggior parte delle attività trattamentali e rieducative viene svolta con il pieno supporto delle organizzazioni del Terzo settore. L'importanza degli ETS nelle carceri si evince guardando i dati: Il DAP, per il 2020, disponeva di un budget di oltre 3 miliardi di euro (un terzo del bilancio complessivo del Ministero della Giustizia). Questa somma è stata assorbita per il 78% dai costi del personale, mentre per la voce «Mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto detenuti» sono stati stanziati 279 milioni di euro, pari al 9% del budget totale. In altre parole, senza l'apporto del Terzo settore gran parte delle attività rieducative non ci sarebbe per mancanza di fondi destinati alla rieducazione e al reinserimento. Per compensare questa scarsità, l'apporto dei volontari e degli operatori professionali in carico agli ETS è fondamentale. Secondo i dati analizzati dall'IREF e riferiti al 2021, nelle carceri italiane sono attivi circa 12mila operatori, di cui 10.987 come esterni (9.253 dei quali appartenenti ad associazioni o organizzazioni) e 952 come assistenti volontari (757 dei quali appartenenti ad associazioni o organizzazioni).

#### ● Pene detentive in percentuale

I dati mostrano una predominante presenza di detenuti condannati con pene inferiori ai cinque anni (il 72% contro il 28% di condanne per reati più gravi). Questa disomogeneità genera diverse conseguenze, le quali principalmente il sovraffollamento.





## I pilastri del modello riabilitativo: lavoro e formazione

Uno degli apporti più rilevanti del Terzo settore all'interno del sistema penitenziario è la realizzazione di attività di lavoro e formazione. Nella normativa, così come nel dibattito pubblico più consapevole, il lavoro è considerato il veicolo principale di risocializzazione delle persone detenute, ma in Italia il lavoro penitenziario, al di là delle dichiarazioni di principio, è poco sviluppato. I dati del DAP sono chiari: a giugno 2021 lavorava un detenuto su tre (17.957 individui su 53.637). Le osservazioni degli ultimi trent'anni evidenziano un leggerissimo aumento tendenziale a partire dal 2000, anno di approvazione della cosiddetta Legge Smuraglia (L. 22 giugno 2000, n. 193). Al netto della flessione dovuta all'indulto del 2006<sup>2</sup>, l'aumento dei detenuti lavoratori non è tale da indicare degli effetti diretti del provvedimento sul lavoro dei detenuti. Inoltre, **nella stragrande maggioranza dei casi le persone detenute svolgono occupazioni alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, ovvero dei cosiddetti "servizi d'istituto"** (pulizie, manutenzione ordinaria, lavanderia, cucina). Questo tipo di mansioni, nel concreto, non sono posti di lavoro, ma turni di lavoro che prevedono anche mesi di attesa tra uno e l'altro. Peraltro, i servizi d'istituto sono ripetitivi e monotoni e offrono un incentivo molto basso in termini di soddisfazione lavorativa, tutt'al più hanno la funzione di permettere una maggiore libertà di movimento all'interno della prigione.

Tornando ai dati, **negli ultimi trent'anni la percentuale di detenuti che non lavora alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, calcolata dal DAP sul totale dei lavoratori, è sempre rimasta compresa tra il 10% e il 15%**. Se si cambia la base di calcolo, considerando tutti i detenuti, e non solo il totale dei lavoratori, solo il 4% lavora con un soggetto esterno al carcere: a giugno 2021, si trattava di 2.130 persone. Una quota troppo bassa per affermare che il lavoro rappresenterebbe il perno dell'attività trattamentale. A ciò occorre aggiungere che secondo i dati del Sistema SICO 2 (sistema informatico che gestisce i conti correnti dei detenuti, il sopravvitto<sup>3</sup> e le retribuzioni) risulta che l'attività lavorativa pro capite in media non supera gli 85 giorni lavorativi annui.

Guardando ai dati territoriali, in Sicilia ad esempio sono 9 le aziende e cooperative che beneficiano della Legge Smuraglia. Per avere un termine di paragone, basti considerare i tre progetti finanziati dalla Fondazione con il Sud con il programma "Evado a lavorare" del 2024 (cfr <[www.forumterzosettore.it/2024/05/28/evado-a-lavorare-terza-edizione-del-bando-per-il-](http://www.forumterzosettore.it/2024/05/28/evado-a-lavorare-terza-edizione-del-bando-per-il-)

<sup>2</sup> Concesso con L. 31 luglio 2006, n. 241, per tutti i reati commessi fino al 2 maggio 2006, nella misura non superiore a tre anni per le pene detentive e non superiore a 10mila euro per quelle pecuniarie. Si tratta dell'ultimo indulto concesso nel nostro Paese, mentre l'ultimo provvedimento di amnistia risale al 1992.

<sup>3</sup> Termine tecnico che indica gli alimenti in più che i detenuti possono acquistare in carcere al di là del vitto garantito.



reinserimento-socio-lavorativo-di-persone-detenute/>): l'iniziativa, esplicitamente rivolta al reinserimento sociale dei detenuti attraverso il lavoro, aveva una dotazione di 3 milioni di euro e finanziava progetti capaci di dare una reale seconda possibilità alle persone che si trovano in regime di detenzione nelle Regioni del Sud Italia. Tra gli otto progetti finanziati, tre riguardavano la Sicilia: nel complesso gli ETS coinvolti sono stati 27, tra cooperative, consorzi, imprese, associazioni di categoria e non, organizzazioni di volontariato. I tre progetti hanno coinvolto nel complesso 172 detenuti per un investimento complessivo, su base minima biennale, di 887mila euro, laddove la legge concede sgravi alle imprese siciliane per poco meno di 130mila euro. Ciò evidenzia come gli ETS delle Regioni del Sud, a fronte di opportunità progettuali ampie e con dotazione di risorse adeguate, siano capaci di sviluppare collaborazioni molto concrete con l'amministrazione penitenziaria.

La formazione è il secondo pilastro del modello riabilitativo adottato dal sistema penale italiano. Soprattutto **la formazione professionalizzante è considerata un buon complemento**, forse il principale, viste le caratteristiche del lavoro penitenziario, per mettere la persona che sta scontando una pena nelle condizioni di costruirsi una vita libera, il più possibile autonoma. Anche in questo aspetto del trattamento penale il ruolo degli ETS è rilevante: **tutti i principali enti di formazione, emanazione di sindacati e organizzazioni sociali di varia tradizione, realizzano percorsi formativi all'interno delle carceri**. Tuttavia, il volume delle attività formative erogate non pare essere particolarmente consistente. Negli ultimi cinque anni i corsi attivati hanno avuto un andamento altalenante, oscillando in un intervallo che va da 120 a 230 fino al 2019, per poi crollare con la pandemia. Ciò vuol dire, considerato che gli istituti penitenziari sono 190, che anche prima della pandemia era stato attivato meno di un corso per istituto. **Un indicatore significativo dell'irrelevante copertura dei fabbisogni formativi della popolazione carceraria è il dato sulla media di partecipanti**: è raro che a questi percorsi partecipi più di una dozzina di detenuti. Inoltre non tutti i corsi si concludono: il tasso di completamento è di circa due su tre. Considerando, invece, i soli detenuti coinvolti in percorsi formativi, nell'ultimo quinquennio, il dato della partecipazione non ha mai superato un esiguo 5%, crollando all'1,4% nel primo semestre del 2020. La pandemia ha avuto sicuramente un impatto negativo sulle opportunità formative dei detenuti italiani, tuttavia, anche prima di questo evento le chances erano comunque limitatissime.

## La funzione sostitutiva del Terzo settore

I bisogni della popolazione detenuta sono così ampi da rendere impietosi i numeri riportati. Non è quindi casuale che il Forum del Terzo settore



osservatorio



abbia lanciato un appello sul tema. A fronte della grave carenza di educatori (meno di mille a fronte di circa 60mila detenuti), di assistenti sociali e di psicologi nelle carceri, **«appare fondamentale sottolineare, in chiave trattamentale, la funzione, di sostegno se non anche sostitutiva, che potrebbero interpretare gli operatori del Terzo settore (promozione sociale e volontariato) all'interno dei contesti penitenziari»**<sup>4</sup>.

La valutazione della principale organizzazione di rappresentanza dell'associazionismo italiano è netta: la situazione è giunta a un punto tale che non è azzardato prefigurare un ruolo sostitutivo degli ETS nell'erogazione delle attività trattamentali. Questa ipotesi, tuttavia, si scontra con un chiaro limite alla loro azione all'interno delle carceri. **È evidente che quando il Terzo settore entra in carcere è costretto ad assumere una posizione subordinata rispetto alla direzione penitenziaria.** Nella ricerca da noi realizzata, basata oltre che su dati statistici anche su interviste a referenti di ETS, fra i vari aspetti problematici emergono il turn-over dei dirigenti, la varietà delle culture amministrative, le differenti modalità di gestione degli spazi e delle strutture che generano contesti operativi sempre diversi, la variabilità delle risorse a disposizione e l'instabilità degli accordi presi. Inoltre, non bisogna nascondere il fatto che, stando a nostri dati riferiti al 2020, il numero degli ETS ufficialmente registrati come attivi all'interno delle carceri ammonta a solo 63, situati soprattutto in Lombardia, Lazio e Toscana. Benché tale dato possa dipendere dalle lacune delle amministrazioni penitenziarie nel rendere pubblici i soggetti attivi all'interno delle strutture, la sproporzione è evidente.

Inoltre, in una recente campagna di interviste con operatori della formazione professionale che lavorano negli istituti penitenziari, la maggior parte degli interlocutori ha evidenziato che **per offrire opportunità di formazione professionale alle persone detenute** e, quindi, favorire percorsi di reinserimento centrati sul lavoro, **è essenziale il dialogo con il territorio.** La creazione di reti di collaborazione tra istituti di pena, Terzo settore e imprenditoria locale è fondamentale in quanto le attività di formazione e lavoro non sempre sono in grado di assicurare un ritorno economico all'altezza degli standard del mercato extra-carcerario. Nonostante interessanti esperienze di piccole e medie imprese che impiegano in modo sistematico persone con esperienze di detenzione, assicurare opportunità di impiego diffuse richiede percorsi altamente strutturati, in grado di supportare tanto gli ex detenuti, quanto le aziende che le assumono. A riguardo, le organizzazioni della società civile sono un attore cruciale poiché possono operare su entrambi i versanti, sollecitando le amministrazioni penitenziarie a rafforzare i percorsi di

<sup>4</sup> Cfr Forum Terzo settore (2024), *Carceri, il ruolo del non profit tra cultura dell'accoglienza e lavoro di rete*, sintesi del documento consegnato dal Forum Terzo settore al CNEL in occasione della giornata di lavoro «Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere», tenutasi a Roma il 16 aprile 2024.



formazione-lavoro e sensibilizzando le aziende locali rispetto alla specificità dei percorsi di inserimento lavorativo delle persone in uscita dal carcere.

## Fare argine

Il Terzo settore con la sua opera nelle carceri è chiamato a mettere in discussione l'assunto di fondo del populismo penale: **la detenzione non può continuare a essere concepita come "sofferenza che si oppone a sofferenza"**. Serve un cambio di paradigma: la relazione tra carcere e società, oggi, è guidata dal binomio premio/castigo, nell'inopinata fiducia che più dura è la pena, più profondo sarà il ravvedimento del condannato o, quantomeno, maggiore sarà il sollievo della vittima. Da questo schema di pensiero rimane fuori il perdono, con tutto il suo carico di corresponsabilità: chi perdona ha la responsabilità di riaccettare l'altro, chi è perdonato ha la responsabilità di usare assennatamente ciò che riceve e di impegnarsi per essere riaccettato. In ultima analisi, **la missione degli ETS non è solo collaborare all'erogazione di attività trattamentali, ma creare reti di cooperazione** con altri enti, imprese e istituzioni nelle quali far circolare l'idea che perdonare non significa negare le richieste di riparazione delle vittime, ma è il punto di partenza per un reale percorso di reinserimento sociale.

Il premio Nobel per la letteratura Czesław Miłosz nel 2002 ha scritto: «Troppe poche le carceri per rinchiodarvi tutti i poveri del mondo». Chi si appella all'esigenza di aprire nuove carceri o ad aumentarne la capienza dovrebbe tenere costantemente a mente queste parole. Il Terzo settore può svolgere una funzione fondamentale per scardinare un sistema che, più che curare le ferite della società, finisce per infliggerne di nuove e più profonde.

### Risorse

#### Normativa

L. 22 giugno 2000, n. 193, *Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti*.

L. 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*.

#### Bibliografia

ANTIGONE (2024), *Nodo alla gola. XX Rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione*, in <www.rapporto-antigone.it>.

FORUM DEL TERZO SETTORE (2024), *Carceri, il ruolo del non profit tra cultura dell'accoglienza e lavoro di rete*, in <www.forumterzosettore.it>.

MIŁOSZ C. (2002). *Il cagnolino lungo la strada*, Adelphi, Milano.

PRATT J. (2007), *Penal Populism*, Routledge, Londra.

RIGGIO G. (2024), «Più sicurezza, meno diritti?», in *Aggiornamenti Sociali*, 11, 579-583.

ZUCCA G. (ed.) (2023), *Al di là dei muri: rapporto su carcere e società civile*, Rubbettino, Soveria Mannelli.