UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI PSICOLOGIA GENERALE (DPG)

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SOCIOLOGIA, PEDAGOGIA E PSICOLOGIA APPLICATA (FISPPA)

Corso di laurea in Psicologia Clinica

**Tesi di Laurea Magistrale**

# PROGETTO "SU DI NOI POTETE CONTARE": IL TERZO SETTORE NELLE MISURE ALTERNATIVE AL CARCERE IN VENETO

# PROJECT "SU DI NOI POTETE CONTARE": THE THIRD SECTOR IN ALTERNATIVE MEASURES TO PRISON IN VENETO

Relatrice: Prof.ssa Ines Testoni

Laureanda: Cristina Morandi

Matricola: 1231528

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

# INDICE

*INTRODUZIONE*…… 1

## CAPITOLO 1: CARCERE E AREA PENALE ESTERNA

**1.1 Situazione penitenziaria attuale**…….. 3

**1.2 Misure alternative alla detenzione o di comunità**……...……9

***1.2.1 Tipologie e Riferimenti Normativi***……..11

*1.2.1.1 Affido in prova ai servizi sociali*……..11

*1.2.1.2 Detenzione domiciliare*……...……..13

*1.2.1.3 Semilibertà*……...……..15

**1.3 Sanzioni Sostitutive, Misure di Sicurezza, Messa alla prova**…….…..17

***1.3.1 Sanzioni Sostitutive***……..17

***1.3.2 Misure di Sicurezza***……..21

***1.3.3 Messa alla prova***……..26

**1.4 Dati statistici sulla situazione penitenziaria in Italia e in Veneto**……28

## CAPITOLO 2: TERZO SETTORE NELL'AREA PENALE ESTERNA

2.1 **La Riforma del Terzo Settore in Italia**……..……..……33

2.2 **Enti del Terzo Settore: attività e funzioni**……..…….39

***2.2.1 Le ODV***……..39

***2.2.2 Le APS***……40

***2.2.3 Gli Enti Filantropici***……..40

***2.2.4 Le Imprese Sociali***…….40

*2.2.4.1 Le Cooperative Sociali*……...……41

***2.2.5 Le Reti Associative*** ……...…….42

***2.2.6 Le Società di Mutuo Soccorso***……...43

***2.2.7 Altri ETS***……43

**2.3 Carcere e Area Penale Esterna: supporto e collaborazione con gli ETS**….45

**CAPITOLO 3: INTERVISTE OPERATORI PROGETTO "SU DI NOI POTETE CONTARE"**

**3.1 Obiettivi**……50
**3.2 Metodi** ……50
**3.3 Partecipanti**……..54
**3.4 Risultati**…….55
*3.4.1 Nascita e utilità delle Misure Alternative*…….57
*3.4.2 Pregiudizi della Società*…….63
*3.4.3 Rapporto e comunicazione tra ETS e tra ETS – P.A*……65
*3.4.4 Necessità Progetto "Su Di Noi Potete Contare"*……...71
*3.4.5 Soluzioni e supporto agli ETS*……..…….74
**3.5 Discussione** ……..76

**CAPITOLO 4 – PROGETTO "SU DI NOI POTETE CONTARE" E MAPPATURA DEGLI ETS CHE OPERANO COL CARCERE IN VENETO**

**4.1 Progetto "Su Di Noi Potete Contare": Presentazione**……80
**4.2 Mappatura preliminare degli ETS in Veneto** ……..…….82
*4.2.1 Metodologia e Criteri di Eleggibilità*…….....82
**4.3 Grafici e Statistiche sulla Mappatura preliminare degli Ets in Veneto**……84
*4.3.1 Discussione dei Risultati e Limiti*……...89

***CONCLUSIONI***…….……90

***BIBLIOGRAFIA***……92

# INTRODUZIONE

Il presente elaborato costituisce la fase preliminare del Progetto "Su di Noi Potete Contare" ed ha l'obiettivo di illustrarne la sua strutturazione in linea generale, soffermandosi ad indagare le necessità da cui è nato, quali sono le aspettative e finalità ultime. Per comprendere al meglio ciò, è necessario fare un passo indietro e fornire al lettore una panoramica complessiva sulla situazione penitenziaria italiana e sui recenti sviluppi riguardo al mondo del Terzo Settore.

L'elaborato si sviluppa complessivamente in quattro capitoli: nello specifico, all'interno del primo capitolo viene presentata la situazione penitenziaria italiana attuale e il vigente ordinamento penitenziario (introdotto dalla legge 354/1975). In particolare, viene sottolineata l'importanza del benessere lavorativo anche all'interno del contesto carcerario e a seguire, vengono messe in luce, anche da un punto di vista psicologico, le principali problematiche presenti all'interno delle carceri, quali il sovraffollamento, i vissuti di stress dei detenuti e del personale, e le difficoltà comunicative interne ed esterne agli istituti penitenziari; questi aspetti sono stati fortemente esacerbati dalla diffusione della pandemia di coronavirus. In aggiunta, in questa sezione viene analizzata la duplice modalità di esecuzione della pena: infatti il condannato può scontare la propria pena all'interno del carcere oppure attraverso l'area penale esterna. In vista dell'obiettivo della pena e dell'importanza sempre più preponderante dei trattamenti rieducativi e riabilitativi, sanciti già dall'articolo 27 della Costituzione Italiana, si riportano i vantaggi e gli svantaggi delle due differenti modalità esecutive della pena e il diverso livello di efficienza nel raggiungere tale risultato.

In merito a quest'ampia discussione, si andranno poi a descrivere più accuratamente le tipologie di misure adottate nell'area penale esterna, ovvero verrà effettuata una disamina sulle misure alternative alla detenzione, sanzioni sostitutive, misure di sicurezza e messa alla prova. Gli argomenti trattati principalmente in modo teorico vengono infine affiancati e corroborati dai dati statistici ricavati dal sito del Ministero della Giustizia.

Il secondo capitolo delinea la Riforma del Terzo settore sottolineandone le modifiche e innovazioni introdotte; nel dettaglio verranno esaminate le strutture e le attività dei principali Enti del Terzo Settore (ETS). A seguire viene dedicata un'intera sezione al

ruolo del volontariato e delle associazioni che supportano e collaborano sia col carcere che con l'area penale esterna.

All'interno del terzo capitolo viene illustrata l'analisi qualitativa effettuata attraverso interviste semi-strutturate al fine di esplorare il punto di vista degli operatori direttamente coinvolti nel progetto "Su Di Noi Potete Contare" e nell'ambito di Esecuzione Penale Esterna. Le principali aree tematiche affrontate durante l'intervista riguardano il mondo dell'associazionismo, le misure alternative alla detenzione, i principali bias diffusi all'interno dell'amministrazione penitenziaria, nell'opinione pubblica e nei confronti dei detenuti; infine vengono indagate le necessità, le aspettative e i principali obiettivi del progetto.

L'elaborato, nella quarta e ultima parte delinea in modo più dettagliato il Progetto "Su Di Noi Potete Contare" e descrive lo svolgimento della mappatura preliminare degli Ets presenti sul territorio Veneto che collaborano con l'ambiente carcerario.

La mappatura eseguita e l'analisi statistica riportata pongono le basi per lo sviluppo di una migliore e dettagliata panoramica degli enti dislocati all'interno della regione e delle loro attività connesse in particolare all'area penale esterna.

# CAPITOLO 1: CARCERI E AREA PENALE ESTERNA

## 1.1 Situazione penitenziaria attuale

Il Sistema di Esecuzione Penale comprende il Carcere e l'Area Penale Esterna, la quale viene definita a livello internazionale con il termine "Probation"[1] (Ministero della Giustizia, 2018).

Il carcere e l'area penale esterna comportano due modalità differenti di esecuzione della pena: nel primo caso, il detenuto sconta i termini della sua pena in istituti penitenziari dove viene privato totalmente della sua libertà. Durante l'internamento ha accesso a trattamenti riabilitativi e individualizzanti (ove necessario) e allo svolgimento di attività formative e lavorative (art. 15 ordinamento penitenziario).

Al contrario, l'espiazione della pena nell'area penale esterna viene svolta al di fuori delle mura carcerarie attraverso misure alternative, sanzioni sostitutive o messa alla prova. Queste tipologie di misure comportano una privazione parziale della libertà del detenuto (il quale è tenuto a rispettare le prescrizioni imposte dal Tribunale di Sorveglianza) ed evitano l'esperienza carceraria favorendo il suo reinserimento sociale.

In Italia gli Istituti di pena vengono suddivisi principalmente in: (1) *Case circondariali,* gli istituti più diffusi dove sono detenute persone che si trovano in attesa di giudizio, detenuti aventi pene brevi (condannati a pene inferiori di 5 anni) o detenuti definitivi che si trovano in transito e devono essere trasferiti in un altro istituto; (2) *Case di Reclusione*, ossia istituti che ospitano detenuti condannati in via definitiva e infine (3) *Istituti per le misure di sicurezza detentiva* che comprendono colonie agricole, case di lavoro, case di cura e custodia, e REMS, residenze che hanno sostituito gli ospedali psichiatrici giudiziari (Ristretti, N.D.).

Con l'istituzione dell'Area Penale Esterna e delle misure alternative alla detenzione, introdotte per la prima volta in Italia nel 1975 dalla legge 354/1975, sono stati dislocati

[1] Definito dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa come indicato nella Raccomandazione CM/Rec(2010)1 e CM/Rec(92)16),

sul territorio gli *Uffici di Esecuzione Penale Esterna* (UEPE)[2] i quali sono responsabili dell'esecuzione di sanzioni penali non detentive e dell'applicazione di misure alternative alla detenzione (Ministero della Giustizia).

L'UEPE lavora in stretto contatto con la Magistratura di Sorveglianza, con la polizia locale per garantire la sicurezza pubblica e contrastare la criminalità, con gli istituiti penitenziari per strutturare e favorire il buon esito dei trattamenti rieducativi dei detenuti, e con gli Enti del terzo settore locali, i quali rendono possibile l'effettivo svolgimento di attività, integrazione dei detenuti e l'esecuzione di lavori socialmente utili alla comunità. Su richiesta del Tribunale di Sorveglianza - tribunale specializzato del sistema giudiziario dell'area penale esterna che ha il compito di decidere sulla concessione della misura alternativa - l'UEPE svolge indagini sulla situazione individuale e socio-familiare dei soggetti che fanno istanza per accedere alle misure alternative alla detenzione o alla messa alla prova oppure viene adibito ad elaborare programmi di trattamento dei detenuti e verificarne la corretta esecuzione (Ministero della Giustizia).

La precedente descrizione strutturale sul mondo interno ed esterno del sistema penitenziario e delle sue principali sezioni, permette di comprenderne l'impostazione generale e di andare ad analizzare più nel dettaglio gli studi condotti sul loro funzionamento.

A questo proposito, uno degli aspetti che emergono maggiormente dalla letteratura scientifica disponibile sul tema è quello dell'importanza delle presenza di benessere all'interno del contesto lavorativo, compreso l'ambiente penitenziario; le ricerche in letteratura condotte sul sistema penitenziario italiano nel corso degli anni, contrariamente a quanto detto precedentemente, hanno evidenziato numerose problematicità che ne inficiano l'equilibrio e il corretto funzionamento e che portano conseguentemente tensioni e fattori di stress sia nel personale che nei detenuti. Tali tensioni e difficoltà sono state incrementate ed esacerbate dalla pandemia diffusasi negli ultimi anni.

In uno studio condotto da Testoni et al. (2021), si sono evidenziati cinque punti critici che ruotano attorno al sistema penitenziario e interferiscono con il suo funzionamento: (1) problemi istituzionali (edifici decadenti, cambiamenti sociali all'interno delle prigioni, inadeguati trattamenti psicologici e psicopatologici per i detenuti e a sostegno dei dipendenti…), (2) difficoltà lavorative (scarsa autostima e fiducia delle proprie abilità

[2] ex Centri di Servizio Sociale per Adulti (CSSA)

professionali, burnout…) e (3) difficoltà comunicative con i detenuti e all'interno dell'amministrazione penitenziaria e per concludere, (4) un basso coinvolgimento da parte della comunità esterna. Questi fattori in relazione tra loro concausano situazioni di stress e tensioni emotive che compromettono il benessere di un ambiente già peculiare di per sé. Gli ufficiali di polizia che esperiscono malessere sul luogo di lavoro fanno maggiore fatica ad eseguire efficacemente il proprio lavoro e a relazionarsi adeguatamente con i detenuti. In letteratura è nota da tempo la tensione esistente tra le guardie carcerarie e i prigionieri: molti studi hanno riportati che gli operatori tendono ad esperire nei confronti dei carcerati alti livelli di de-umanizzazione (Testoni et al., 2020b). La de-umanizzazione "consiste nel vedere e trattare le altre persone come se fossero prive delle caratteristiche di cui godono gli esseri umani, come per esempio le capacità cognitive e di ragionamento; così facendo le persone sono in grado di gestire situazioni stressanti […] mettendo in atto meccanismi difensivi e fattori protettivi contro il burnout" (Haslam, 2016; Testoni et al., 2020). Nello specifico, in uno studio condotto da Testoni et al. (2020) è stata trovata una connessione tra de-umanizzazione e burnout[3]: è stato rilevato che lavorare con i detenuti può causare un forte senso di preoccupazione e che l'atteggiamento di de-umanizzazione e depersonalizzazione nei confronti dei prigionieri sia correlato significativamente con un alto livello di stress.

Nello scenario italiano il motivo dell'alto livello di stress degli agenti penitenziari è dunque correlato alle condizioni carcerarie, all'ingestibile sovraffollamento carcerario, all'assenza di riconoscimento lavorativo e ad un forte giudizio sociale dall'esterno.

Per ridurre questi fattori negativi all'interno degli istituti penitenziari, sarebbe necessario incrementare programmi di trattamento psicologico estesi a tutto il personale al fine di migliorare il livello di motivazione, le abilità comunicative, il benessere e il clima lavorativo (Testoni et al., 2020).

[3] La sindrome di burnout correlata al lavoro, si manifesta in risposta a ripetuti stressor emotivi e psicologici, e generalmente è "definita come una sindrome di esaurimento emotivo, di depersonalizzazione e derealizzazione personale, che può manifestarsi in tutte quelle professioni con implicazioni relazionali molto accentuate" (Castello, N.D.). Da una sensazione di stress emotivo, si passa ad un decremento della soddisfazione lavorativa fino ad arrivare ad un'attitudine negativa nei confronti del proprio lavoro, dei propri colleghi e utenti a cui si fornisce il servizio (Testoni et al., 2020).

La letteratura riportata finora, illustra la complessità dell'ambiente carcerario e i fattori di rischio che interferiscono con la sua gestione e la successiva diffusione della pandemia ha accentuato le problematicità già citate.

Per ridurre il rischio di infezione e garantire la sicurezza, sia dei prigionieri che dell'amministrazione penitenziaria, le carceri italiane hanno adottato una serie di cambiamenti e riforme che hanno ridefinito totalmente o parzialmente la vita dei detenuti (per esempio sono state interrotte le attività lavorative e formative garantite dall'art.19 dell'ordinamento penitenziario), e vietato i contatti con l'esterno (Testoni et al., 2021). La sospensione delle visite con i parenti, l'esclusione del Terzo Settore e delle associazioni di volontariato dalle attività carcerarie hanno aumentato i livelli di stress, che sommati agli alti livelli di frustrazione dei detenuti (Testoni et al. 2021), hanno scatenato numerose rivolte all'interno degli istituti penitenziari (Ristretti Orizzonti, 2021). Secondo i dati ANSA le rivolte che si sono verificate in diversi carceri italiani nel marzo 2020 e hanno provocato gravi danni strutturali derivanti da atti vandalici, incendi o evasioni; purtroppo tali tumulti hanno fomentato violenza e provocato morti tra i prigionieri (Testoni et al., 2021). Le situazioni terribili che si sono verificate sono scaturite non solo dalla situazione pandemica, che ha rappresentato un "evento critico"[4] importante, ma sono anche attribuibili alle condizioni degradanti in cui vivono quotidianamente i detenuti, aggravate dal sovraffollamento carcerario (Testoni et al., 2021). Tuttavia, negli ultimi due anni, il Covid-19 ha rappresentato l'evento critico più importante: è stato interiorizzato come una minaccia per il benessere individuale (Gremler, 2004; Testoni et al., 2019b) ed ha compromesso il benessere della comunità carceraria (Ministero della Giustizia, 2011) causando un aumento dei livelli di stress dei detenuti e degli agenti di polizia penitenziaria. Inoltre, occorre evidenziare come l'esigenza del distanziamento che il virus ha portato con sé ha rimarcato con forza i preesistenti spazi inadeguati dedicati ai detenuti e le carenti attività (Ristretti Orizzonti, 2020). L'inefficienza delle strutture penitenziarie e le ripetute denunce da parte dei detenuti, i quali lamentavano il fenomeno del sovraffollamento e le condizioni di vita

[4] Viene definito "evento critico" una qualsiasi situazione che mette alla prova il soggetto che si trova ad affrontare una situazione che richiede di mettere in atto o competenze che l'individuo non possiede immediatamente (Zamperini et al., 2015), oppure di utilizzare strategie di coping adeguate per fronteggiare l'evento (Mitchell e Everly, 2001). Lo stato emotivo suscitato da tale evento incrementa lo stato di preoccupazioni dell'individuo e conduce ad una sensazione di perdita di controllo caratterizzata da una percezione di pericolo per il proprio benessere psico-fisico (Rotter, 1966).

degradanti a cui erano sottoposti (Ministero della Giustizia, 2013), hanno portato la Corte Europea dei diritti dell'uomo (CEDU) a condannare più volte nel corso dell'ultimo ventennio l'Italia per la violazione dell'art. 3 dalla Convenzione stessa che sancisce che: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pena o trattamento inumani o degradanti". Con la sentenza Torreggiani (2013), lo Stato Italiano è intervenuto applicando una serie di riforme e di misure volte a risolvere i problemi strutturali connessi al sovraffollamento carcerario, potenziando l'attuazione di misure alternative e riportando le condizioni detentive entro parametri di legalità e umanità (Ministero della Giustizia, 2013).

La CEDU all'interno della Convenzione enfatizza l'importanza di dare ad ogni trasgressore l'opportunità di accedere a trattamenti riabilitativi e rieducativi preservando durante il periodo di espiazione della propria pena la propria dignità, valore fondamentale per l'individuo (Testoni et al., 2020).

Da ricerche condotte sul suolo italiano emerge un fallimento delle prigioni nel rispettare i valori di dignità, libertà e autoconsapevolezza dei detenuti; la mancanza di prospettive future che ne deriva, impatta negativamente sulla crescita, sulla riabilitazione e sulla rieducazione del condannato incentivando le attività criminali e aumentando il tasso di recidive (Testoni et al. 2020).

La forte necessità di controinvertire la rotta che stava prendendo il sistema penitenziario e di incrementare l'utilizzo di trattamenti rieducativi che rispecchiassero maggiormente i principi dell'art 27 della Costituzione, nel 1975 con l'introduzione della legge n. 354/75 è stato riformato l'ordinamento del sistema penitenziario e sono state introdotte le misure alternative alla detenzione. Secondo l'art. 27 "[…] Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato"; l'utilizzo del verbo "tendere" serve a sottolineare il fatto che la funzione rieducativa deve essere svolta nel rispetto dell'autodeterminazione del singolo, quindi tenendo in considerazione le capacità di scelta autonome e indipendenti della persona (Garrone, 2018).

La riforma dell'ordinamento penitenziario ha portato una svolta significativa ponendo maggiore attenzione all'aspetto rieducativo della pena, non concependolo più come aspetto marginale ma costituente l'obiettivo principale (Garrone, 2018).

Il percorso rieducativo è essenziale poiché pone le basi per un reinserimento e una risocializzazione del detenuto all'interno della società. Al fine di una buona riuscita di

trattamenti risocializzanti e rieducativi, risulta essenziale garantire e rispettare i diritti di umanità e dignità del detenuto e incentivare lo svolgimento di attività lavorative sia all'interno che all'esterno dell'ambiente carcerario (Lurci, 2018).

Difatti in molti studi svolti in letteratura è riportato come l'inserimento lavorativo connesso a percorsi formativi favorisca l'integrazione del detenuto all'interno della società: la persona acquisendo maggiori competenze, incrementa il proprio senso di autoefficacia e di autonomia, ha maggiori probabilità di trovare occupazione e di conseguenza reinserirsi nuovamente nel tessuto sociale e ricreare nuovi legami (Stefani, 2015).

Un ulteriore aspetto distintivo introdotto dalla legge 354/1975 che ha comportato un cambiamento importante sia per lo stato di detenzione che per l'ambiente esterno, è stata l'apertura del carcere alla comunità: infatti l'ingresso è stato ampliato a nuove figure professionali come gli educatori, gli assistenti sociali e volontari che attraverso il loro contributo hanno potuto coprire lacune e le mancanze da parte dell'amministrazione penitenziaria.

## 1.2 Misure alternative alla detenzione o di comunità

«Le misure alternative sono sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore».

(Ministero della giustizia)

La reclusione carceraria non rappresenta l'unica modalità di espiazione di una pena (Morrone, 2003), anche se nell'opinione pubblica è diffusa l'idea che l'isolamento dei detenuti possa impedire loro di procurare ulteriori danni alla società (Garrone, 2018, p. 27).

La pena detentiva viene vista come soluzione per difendere la società da chi minaccia il suo equilibrio, ma le modalità attuali di sconto della pena rendono i detenuti più pericolosi e non pronti a rientrare a vivere all'interno della comunità (Stefani, 2015). Nel tempo si è dibattuto su questo tema, chiedendosi se la finalità della pena debba davvero assumere solo questa accezione punitiva oppure se l'investimento in programmi rieducative e risocializzanti possano fornire un valore aggiuntivo sia al condannato che alla collettività che lo ri-accoglierà. La *probation* e le misure che la concernono, possiedono numerosi vantaggi rispetto alla reclusione carceraria poiché statisticamente presentano una migliore efficacia riabilitativa e di riduzione delle recidive (Lurci, 2015).

Nell'attuale ordinamento penitenziario "al fine di assicurare la conformità della sanzione al principio di umanità, si è voluta introdurre la disciplina delle misure alternative alla detenzione" (Garrone, 2018, p. 27).

Le misure alternative alla detenzione sono state introdotte con la legge 26 luglio 1975, n. 354: con tale riforma si sono predisposte modalità differenti di esecuzione della condanna nell'area penale esterna. Queste disposizioni si basano sull'interpretazione dell'articolo 27 della Costituzione Italiana e sono state corroborate dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU). Gli articoli sanciti dalla convenzione presuppongono che le pene debbano tendere alla rieducazione e risocializzazione del condannato, e che il condannato non debba ricevere trattamenti degradanti e inumani poiché esso continua a preservare i suoi diritti. Le misure alternative hanno lo scopo di ridurre azioni criminose recidive, migliorando il reinserimento nella società dei detenuti, e riducendo pregiudizi nei loro

confronti, ma allo stesso tempo svolgono una funzione utilitaristica poiché contribuiscono al deflazionamento della popolazione carceraria (Garrone, 2018). Studi riportati in letteratura, hanno evidenziato l'efficacia delle misure alternative per quanto riguarda la funzione rieducativa rispetto alle carceri. (Stefani, 2015).

L'accesso a questi benefici penitenziari non è diretto, ma devono sussistere criteri di ammissibilità oggettivi (entità della pena da spiare e altre clausole di varia natura), e soggettivi (età, stato di salute mentale e fisico, dipendenze, stato di gravidanza, prole…).

L'istanza di ammissione alle misure alternative può essere svolta quando il condannato si trova ancora in stato di libertà oppure dall'internato che durante l'esecuzione della pena detentiva ha mantenuto una buona condotta (Ministero della Giustizia).

Il giudice o il tribunale di sorveglianza hanno il compito di decidere in merito all'applicazione delle misure alternative e il detenuto a seconda della sanzione a cui viene assegnato, sperimenta diverse forme di libertà.

Al termine del processo penale, dopo che la sentenza passa in giudicato viene emesso l'ordine di carcerazione; da questo momento il condannato ha a disposizione 30 gg di tempo per fare istanza di ammissione alle misure alternative alla detenzione.

L'ordine di carcerazione viene sospensione finché il Magistrato di Sorveglianza e il giudice incaricato di prendere in atto l'istanza, non decide di ammettere o rifiutare la richiesta a seguito delle sue valutazioni (Ministero della Giustizia).

Il caso di concessione, gli stessi organi stabiliscono le modalità, i termini e la durata della misura alternativa, e il Tribunale di Sorveglianza monitorerà il suo corretto svolgimento.

Le misure alternative possono essere richieste anche da detenuti all'interno del carcere che, a seguito di una buona condotta per i 2/3 della pena, possono richiedere al Magistrato di Sorveglianza di scontare il tempo residuo beneficiando delle misure alternative.

## *1.2.1 Tipologie e riferimenti normativi*

Le misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario sono tre: l'affidamento in prova ai servizi sociali, la detenzione domiciliare e la semilibertà.
Nel presente passo tali misure verranno delineate in modo più dettagliato attraverso una descrizione prettamente teorico – legislativa a causa della carenza di ricerche e studi presenti in letteratura.

### *1.2.1.1 Affidamento in prova ai servizi sociali*

L'affidamento in prova ai servizi sociali è la misura alternativa alla detenzione per eccellenza, poiché permette al condannato di svolgere la propria pena completamente al di fuori dell'istituto penitenziario, e non vi è l'obbligo di espirare parte della pena in carcere.
Essa si svolge all'interno del territorio, agevola il trattamento rieducativo e favorisce attraverso una minore compressione della libertà personale il reinserimento sociale del condannato (cfr. Cassazione penale, sez. I, sentenza 10/01/2019 n° 1032).
L'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna collabora con il Servizio Sociale, il quale controlla la condotta del condannato aiutandolo a reinserirsi nella comunità attraverso l'attività lavorativa (per esempio all'interno di cooperative sociali adibite sul territorio).
L'attività lavorativa permette di far sentire più indipendente la persona, incrementa l'autostima, la sicurezza in sé stessi e crea un maggior senso di appartenenza (Stefani, 2015). Il detenuto deve rispettare regole, orari e restrizioni che gli vengono imposte dal Magistrato di Sorveglianza e dal Servizio Sociale, e può allontanarsi dal luogo in cui risiede solo per lavorare. Il comportamento e la condotta del condannato vengono riportare periodicamente dai Servizi Sociali al Magistrato di Sorveglianza per il controllo della corretta esecuzione della pena stabilita. Per poter fare istanza di ammissione a questa misura alternativa, la pena detentiva deve essere di un massimo di 3 anni e il soggetto non deve essere considerato socialmente pericoloso; occorre precisare che l'assenza di limiti di pena è prevista solo per i condannati affetti da AIDS conclamata o grave deficienza immunitaria (art. 47, legge 354/1975). Il provvedimento è "adottato sulla base dell'osservazione della personalità condotta collegialmente per una durata di almeno un mese in istituto" (art. 4-bis della legge 21 giugno 1985, n. 29), quindi viene accolto nel caso in cui il condannato risulti idoneo ad intraprendere un percorso rieducativo. Il

trattamento e il programma vengono strutturati dal Magistrato di Sorveglianza e il suo obiettivo primario è quello di prevenire recidive attraverso la risocializzazione. Le persone affette da AIDS conclamata o da una grave immunodeficienza per accedere all'affido in prova ai Servizi Sociali devono possedere un certificato rilasciato dal Servizio Sanitario Pubblico competente o dal Servizio Sanitario Penitenziario che attesti la loro condizione di malattia. Inoltre al momento della presentazione dell'istanza, devono essere allegati eventuali programmi di trattamento e assistenza.

Per i tossicodipendenti e alcoldipendenti è previsto un affidamento in prova speciale (art. 94 del Testo Unico n. 309/1990); possono accedervi coloro che (Ministero della Giustizia):

- Hanno una pena detentiva inflitta, o un residuo pena, non superiore a sei anni;
- Hanno in corso o intendono sottoporsi ad un programma di recupero;
- Hanno concordato il programma terapeutico con la A.S.L. o con altri enti, pubblici o privati, espressamente indicati dall'art.115 d.p.r. 309/1990; possiedano una certificazione, rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o privata autorizzata, sullo stato di tossicodipendenza o alcoldipendenza e sull'idoneità, ai fini del recupero, del programma terapeutico (Legge n. 297/1985).

Se l'esito della valutazione globale sulla condotta del condannato è positivo, cessano sia la pena detentiva che altri effetti penali, ad eccezione delle pene accessorie perpetue[5]. In aggiunta vengono estinte anche pene pecuniarie qualora il soggetto si trovi in condizioni gravose di difficoltà economiche.

Inoltre, quando l'affidato in prova ai servizi sociali ha dimostrato un concreto recupero sociale e una buona condotta, può essere concessa una "detrazione della pena[6]", ovvero vengono sottratti 20 giorni per ciascun semestre di pena scontata.

L'esito negativo comporta la revoca della misura alternativa: *"*L'affidamento in prova ai servizi sociali è revocato qualora il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appaia incompatibile con la prosecuzione della prova" (art.47, Legge 354/1975).

[5] Le pene accessorie sono pene che vengono applicate automaticamente a seguito di condanne penali; il giudice durante la sentenza ne determina la durata, perpetua (durevole nel tempo) o temporanea (avente la stessa durata della pena principale).

[6] art. 54 della L. n. 354/1975 regola la libertà anticipata

### *1.2.1.2 Detenzione domiciliare*

La detenzione domiciliare (art. 47 ter, legge 354/1975) è una misura alternativa che nasce con una funzione umanitaria e assistenzialistica e permette al condannato di scontare la pena nella propria abitazione, in un luogo di privata dimora, in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, oppure in case famiglie protette.

Tale misura non possiede una finalità rieducativa e risocializzante, e a differenza dell'affidamento in prova ai servizi sociali non ha l'obiettivo di prevenire eventuali recidive (Ministero della Giustizia).

Le numerose modifiche a cui è stata soggetta nel corso degli anni e il conseguente ampliamento dei criteri di ammissibilità, ha portato tale misura ad assumere una funzione di deflazione e smaltimento degli internati nelle carceri. In aggiunta il provvedimento presenta delle criticità economico - sociali nella sua applicazione in quanto: a) non tutti i condannati possiedono un'abitazione adatta in cui scontare la propria detenzione (per esempio gli immigrati); b) la pena detentiva è uguale per tutti e viene vissuta diversamente in base alla tipologia e alle caratteristiche della propria abitazione (Garrone, 2018, p. 39).

Nello specifico vi sono diverse forme di detenzione domiciliare: detenzione domiciliare ordinaria, speciale, per soggetti affetti da AIDS o grave deficienza immunitaria e infine detenzione domiciliare per pene non superiori a 18 mesi.

Di seguito sono elencati i prerequisiti per poter accedere alle diverse forme di detenzione domiciliare (Ministero della Giustizia, 2018):

1. Detenzione domiciliare ordinaria (47- ter l. 354/1975):
    - Soggetti che non sono stati dichiarati delinquenti professionali, abituali o tendenti a comportamenti recidivi;
    - Persone di età superiore a 70 anni condannate per qualunque reato;
    - Persona che devono scontare una pena (anche residua) inferiore a quattro anni e in aggiunta è: una donna incinta o madre con figli di età inferiore a dieci anni con lei conviventi; un padre, esercente la potestà di prole con un'età inferiore a dieci anni che convivono con lui nel caso in cui la madre è deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza ai figli; una persona in condizioni di salute particolarmente gravi[7], che richieda

[7] le condizioni di salute, sia fisica che psichica, devono essere gravi ma non tali da richiedere il differimento dell'esecuzione della pena, cioè la giurisprudenza ritiene che il 47ter debba essere coordinato con gli artt.

costanti contatti con i presidi sanitari territoriali; una persona di età superiore a 60 anni, se inabile anche parzialmente; un minore di 21 anni che ha comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.

- Soggetti che devono scontare una pena (anche residua) inferiore ai due anni[8] (quando non ci sono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e nel caso in cui la detenzione eviti il pericolo che il condannato commetta altri reati).

2. Detenzione domiciliare speciale (art.47- quinquies l. 354/1975, art.47-ter o.p):

- Concessa a madri di bambini di età inferiore agli anni 10, che devono espiare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora (casa di cura, assistenza o accoglienza), al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli.

  Per accedere a tale beneficio non devono sussistere ulteriori delitti e deve esserci la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli.
- Concessa alla madre di bambini di età inferiore ad anni dieci con lei conviventi, oppure al padre quando la madre è deceduta o impossibilitata ad assistere ai figli, che hanno espiato almeno un terzo della pena, o 15 anni in caso di condanna all'ergastolo.

3. Detenzione domiciliare per soggetti affetti da Aids o grave deficienza immunitaria (47-quater nella l. 354/1975)[9]:

- Concessa a soggetti affetti da aids o da grave deficienza immunitaria, accertate ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 2, del codice di procedura penale, e che hanno in corso o intendono intraprendere un programma di cura e assistenza presso le unità operative di malattie infettive ospedaliere ed universitarie o altre unità operative impegnate secondo i piani regionali nell'assistenza ai casi di aids.

146-147 c.p. Di solito, ove sussistano le condizioni formali e sostanziali per l'applicazione della detenzione domiciliare e del rinvio facoltativo (147 comma 1 n. 2), il tribunale tende a concedere la detenzione domiciliare.

[8] anche senza i requisiti richiesti dal punto 1 ma purché non sia stato condannato per uno dei reati previsti dall'art. 4-bis o.p.

[9] Articoli 47 (affidamento in prova al servizio sociale) e 47 ter (detenzione domiciliare), anche oltre i limiti di pena ivi previsti. (47-quater nella l. 354/1975 ad opera della l. 231/1999)

4. Detenzione domiciliare per pene non superiori ai diciotto mesi (l. 199/2010)[10] vengono concesse a tutti coloro che devono scontare delle pene detentive di breve durata.
Il Magistrato di Sorveglianza compie periodicamente valutazioni sulla condotta del condannato ed eventuali violazioni delle norme di comportamento prescritte durante il periodo detentivo, potrebbero portare alla revoca della presente misura alternativa: la decisione ultima avviene a seguito di un bilanciamento tra l'entità della violazione e le disposizioni previste dalla pena.

### *1.2.1.3 La Semilibertà*

"Il regime di semilibertà consiste nella concessione al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale. I condannati e gli internati ammessi al regime di semilibertà sono assegnati in appositi istituti o apposite sezioni autonome di istituti ordinari e indossano abiti civili" (art.48, L. 354/1975).
La semilibertà può essere considerata una misura alternativa "impropria", dato che il condannato continua a scontare la pena detentiva all'interno dell'istituto penitenziario e il suo reinserimento nell'ambiente libero è parziale.
Trascorrere parte del giorno al di fuori del carcere permette ai detenuti di partecipare ad attività lavorative e istruttive, e di reinserirsi gradualmente all'interno della società.
Questi programmi di trattamento sono individuali, variano a seconda della valutazione globale della personalità e dal tipo di attività che verrà svolta all'esterno dell'istituto.
Il regime di semilibertà permettere ai condannati di rientrare in contatto con la società e iniziare un percorso graduale di reinserimento sociale.
Il trattamento viene disposto dal Tribunale di Sorveglianza e deve essere approvato dal direttore dell'istituto (responsabile dei soggetti detenuti e delle loro attività) e diventa definitivamente esecutivo a seguito della riapprovazione del Tribunale di Sorveglianza.

[10] In caso di evasione dalla detenzione domiciliare (art. 385 codice penale), inasprisce le pene portandole da un minimo di un anno di reclusione a un massimo di tre (fino a cinque se vi sono violenza o effrazione, fino a sei se con armi).

L'art. 50 dell'ordinamento penitenziario vigente, suddivide la semilibertà in 3 tipologie differenti: Sostitutiva, Rieducativa e Surrogata e i detenuti per potervi accedere devono possedere i seguenti prerequisiti:

1. *Semilibertà Sostitutiva:* la semilibertà sostituisce completamente le pene detentive brevi (arresto o reclusione non superiore a sei mesi, nel caso in cui il condannato non sia già affidato in prova al servizio sociale), per evitare gli effetti de-socializzanti delle carcerazioni brevi *(art.47, comma 1);*
2. *Semilibertà Rieducativa:* riguarda pene detentive di medio-lunga durata ed ha la funzione di preparare il detenuto al ritorno in libertà. Questa misura viene utilizzata come uno strumento di trattamento che tende alla progressiva risocializzazione del soggetto.

   Ai fini dell'ammissione alla semilibertà, è necessario che il condannato abbia scontato almeno la metà della pena, soglia che è elevata ai due terzi se si tratta di condannati recidivi.
3. *Semilibertà Surrogata:* sostituisce l'affidamento in prova al servizio sociale quando mancano i presupposti di ammissione, oppure nel caso in cui la pena detentiva non superi i tre anni, il detenuto può accedervi prima dell'espiazione di metà pena.

In via eccezionale la semilibertà (art. 47, comma 1 e 4) può essere applicata all'inizio dello sconto della pena se il condannato ha dimostrato autentica volontà di reinserimento nella vita sociale.

Questa misura alternativa stimola positivamente i detenuti ad adottare una buona condotta e ad assumere un atteggiamento propositivo.

Il provvedimento può essere revocato in qualsiasi momento qualora il soggetto si riveli non idoneo al trattamento, oppure nel caso in cui il condannato si assenti dall'istituto senza giustificato motivo. Se l'assenza ha una durata massima di dodici ore, il detenuto viene punito in via disciplinare e viene valutata la revoca della concessione al regime di semilibertà; qualora l'assenza superasse le dodici ore, il detenuto incorre in delitto di evasione e alla diretta sospensione del beneficio (Ministero della Giustizia).

## 1.3 Sanzioni sostitutive, misure di sicurezza e messa alla prova

Le misure alternative alla detenzione rappresentano solo una delle tipologie di misure costituenti l'area penale esterna.
Difatti la probation si compone di misure alternative alla detenzione, di sanzioni sostitutive, di misure di sicurezza e della messa alla prova.
Anche in questa sezione ci sarà una descrizione prettamente teorico – legislativo delle sopracitate misure a causa dei limitati studi presenti in letterature.

### *1.3.1 Sanzioni sostitutive*

Le sanzioni sostitutive sono state introdotte con la legge 689/1981 e si differenziano dalle misure alternative poiché riguardano le pene detentive brevi e di minore gravità[11].
Esse non comportano la detenzione del condannato poiché possono essere applicate prima dell'esecuzione della pena, quindi durante la sentenza di condanna.
Le sanzioni sostitutive permettono di evitare la pena detentiva e processi di desocializzazione, a favore del reinserimento sociale e trattamento riabilitativo.
L'applicazione di tali sanzioni è a discrezione del giudice che valuta ogni singolo caso e prende le decisioni basandosi su condizioni oggettive (entità del reato) e soggettive (art. 133, o.p.).
Sono presenti 6 tipi differenti di sanzioni sostitutive:

1. *Semidetenzione (*art. 55 della legge 24 novembre 1981, n. 689*):* il giudice al momento della pronuncia della sentenza di condanna, può decidere di sostituire una pena detentiva di un limite massino di 2 anni, con la semidetenzione. I giorni di pena da scontare rimangono gli stessi, ma cambiano le modalità e il luogo di esecuzione della pena. Essa comporta (Ministero della Giustizia):
   - l'obbligo di trascorrere almeno dieci ore al giorno negli istituti o nelle sezioni per semiliberi (indicati nel secondo comma dell'articolo 48 della legge 26 luglio

[11] art. 53, legge 689/1981: il presupposto oggettivo per le sanzioni sostitutive è l'entità della pena

1975, n. 354) situati nel comune di residenza del condannato o in un comune vicino;

- il divieto di detenere armi, munizioni ed esplosivi;
- la sospensione della patente di guida;
- il ritiro del passaporto e di altri documenti validi per l'espatrio;
- l'obbligo di portare sempre con sé le prescrizioni dell'esecuzione della sanzione dettate dall'ordinanza.

L'ufficio di pubblica sicurezza del comune o il comando dell'Arma dei Carabinieri ha il compito di controllare il corretto svolgimento da parte del condannato della misura sostitutiva. Qualora venissero violate le prescrizioni[12], la pubblica sicurezza o il direttore dell'Istituto di Pena hanno l'obbligo di informare il Magistrato di Sorveglianza il quale, a seguito di accertamenti, ha il potere di *sospendere*[13] la misura, o *revocarla* convertendola in pena detentiva.

2. *Libertà controllata (*art.56 della legge 689/1981*):* il giudice può decidere di sostituire la pena detentiva della durata di 1 anno con la libertà controllata, che può anche essere una modalità di conversione di una pena pecuniaria.

   A differenza della semidetenzione, un giorno di pena detentiva equivale a due giorni di libertà controllata. Essa comporta (Ministero della Giustizia, 2018):

   - il divieto di allontanarsi dal comune di residenza, salvo autorizzazione concessa di volta in volta esclusivamente per motivi di lavoro, di studio, di famiglia o di salute;
   - l'obbligo di presentarsi almeno una volta al giorno, nelle ore fissate compatibilmente con gli impegni di lavoro o di studio del condannato, presso il locale ufficio di pubblica sicurezza o, in mancanza di questo, presso il comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente
   - il divieto di detenere a qualsiasi titolo armi, munizioni ed esplosivi, anche se è stata concessa precedentemente la relativa autorizzazione dalla polizia;
   - la sospensione della patente di guida;

[12] Per esempio in caso di ritardo di rientro superiore alle 12 ore

[13] La semidetenzione può essere sospesa per un massimo di 7gg per motivi lavorativi, familiari o di studio o sospesa definitivamente nell'eventualità di arresto in flagranza di reato, di fermo o di cattura del condannato, di applicazione provvisoria di una misura di sicurezza o in caso di notifica di un ordine di carcerazione.

- il ritiro del passaporto, nonché la sospensione della validità, ai fini dell'espatrio, di ogni altro documento equipollente.
- l'obbligo di conservare e di presentare ad ogni richiesta degli organi di polizia l'ordinanza che determina le modalità di esecuzione della libertà controllata.

L'ufficio di pubblica sicurezza del comune o il comando dell'Arma dei Carabinieri hanno il compito di controllare il corretto svolgimento da parte del condannato della misura sostitutiva. Anche in questo caso, il Magistrato di Sorveglianza può decretare la *sospensione* della misura o la sua *revoca* convertendola in pena detentiva qualora venissero infranti i termini dell'ordinanza.

3. *Pena Pecuniaria*[14]*:* viene distinta in multa (adottata in caso di delitto) e ammenda (applicata per le contravvenzioni).

   Il giudice può decidere di sostituire una condanna della durata minore o uguale a 6 mesi con una pena pecuniaria.

   La pena pecuniaria può essere pagata in rate, oppure convertita in pena detentiva.

   Nella determinazione dell'ammontare della somma pecuniaria, il giudice tiene conto di due aspetti:

   - della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare;

     (basandosi su questa fattore, il giudice per legge può decidere di triplicare o diminuire di un terzo la somma di denaro da versare);
   - della gravità del reato.

Se il condannato dichiara insolvibilità, ossia di non riuscire a pagare l'ammontare della multa o dell'ammenda, la pena pecuniaria può essere convertita in libertà controllata (nel caso in cui corrisponda ad un periodo detentivo massimo di 1 anno e 6 mesi), oppure, su richiesta del condannato, può essere trasformata in lavoro sostitutivo.

4. *Lavoro sostitutivo (art. 105, L. 689/1981)*:"Consiste nella prestazione di un'attività non retribuita, a favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, o presso enti, organizzazioni o corpi di assistenza, di istruzione, di protezione civile e di tutela dell'ambiente naturale o di incremento del patrimonio forestale, previa stipulazione, ove occorra, di speciali convenzioni

[14] legge 24 novembre 1981, n. 689 "Depenalizzazione e modifiche al sistema penale" (artt. 53 e seguenti)

da parte del Ministero della giustizia, che può delegare il magistrato di sorveglianza" (Ministero della Giustizia).

I lavori sostitutivi si svolgono all'interno della provincia di residenza del condannato, con una frequenza minima di un giorno a settimana; il condannato su richiesta può incrementare i giorni di lavoro settimanali.

Il tribunale di sorveglianza insieme all'Ufficio di Esecuzione Penale Esterno (UEPE) stabilisce con un'ordinanza le modalità di esecuzione dell'attività lavorativa e i termini di inizio e fine tenendo conto delle esigenze di lavoro, studio, famigliari e di salute del condannato (Ministero della Giustizia).

Il provvedimento viene trasmesso all'Ufficio di pubblica sicurezza del comune dove risiede il condannato e in sua assenza all'arma dei carabinieri territoriale.

In caso di violazione delle disposizioni contenute nell'ordinanza, vengono compiuti i dovuti accertamenti da parte del Tribunale di Sorveglianza e nel mentre il pubblico ministero istituisce l'ordine di carcerazione.

Nel caso si trattasse di una violazione conseguente alla conversione di una pena pecuniaria, la parte di lavoro sostitutivo residuo viene convertita nel corrispettivo periodo di reclusione.

5. *Lavoro di pubblica utilità (LPU)*[15]: si tratta di una sanzione penale sostitutiva che può essere applicata in diversi ambiti e consiste nello svolgimento di un'attività lavorativa non retribuita a favore della collettività da svolgere "presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale e volontariato".

[15] originariamente nell' art. 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000 n. 274 l'applicazione dei LPU poteva essere predisposta solo nei processi del giudice di pace, ma con il decreto ministeriale del 26 marzo 2001, tale applicazione è stata estesa ed utilizzata come modalità riparativa ad un danno commesso all'interno di misure penali quali:
-nei casi di violazione del Codice della strada, previsti all'art. 186 comma 9-bis e art. 187 comma 8-bis del d.lgs.285/1992;
-nei casi di violazione della legge sugli stupefacenti, ai sensi dell'art. 73 comma 5 bis del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309;
-come obbligo dell'imputato in stato di sospensione del processo e messa alla prova, ai sensi dell'art. 168-bis del codice penale, introdotto dalla legge 28 aprile 2014 n, 67
-congiuntamente alla pena dell'arresto o della reclusione domiciliare, ai sensi dell'art. 1 comma 1 lett. i) della legge 28 aprile 2014 n, 67
-come obbligo del condannato ammesso alla sospensione condizionale della pena, ai sensi dell'art. 165 codice penale e art. 18-bis delle Disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale

I LPU non privano le persone della propria libertà; inizialmente tale sanzione era prevista sono nelle sentenze del giudice di pace, ma successivamente il lavoro di pubblica utilità è stato esteso anche ai detenuti al fine di reintrodurli nella società attraverso progetti educativi e di volontariato. I LPU sono stati ulteriormente estesi a favore di persone affette da HIV, portatori di handicap, malati, anziani, minori, ex detenuti o extracomunitari.

Lo UEPE è incaricato di controllare il corretto svolgimento delle attività lavorative presso gli enti convenzionati, definendone anche le modalità e la tipologia di mansione tenendo in considerazione le attitudini del soggetto e le eventuali esigenze lavorative, familiari o di studio.

6. *Espulsione dello straniero*[16]: L'autorità giudiziaria, nel caso in cui il reato commesso dall'imputato non sia di natura colposa, considerato di entità gravosa o connesso all'immigrazione clandestina (art. 10 bis), può decidere di sostituire la pena detentiva di un massimo di 2 anni con l'espulsione dello straniero dal territorio. Il periodo di espulsione dallo Stato non è inferiore a cinque anni. L'autorità di competenza è adibita ad accompagnare il condannato alla frontiera[17]. Tale misura viene revocata dal giudice competente nel caso in cui lo straniero rientri illegalmente nello Stato prima del termine previsto (art. 13, comma 14).

### *1.3.2 Misure di sicurezza*

Le misure di sicurezza[18] sono dei provvedimenti che vengono applicati nei confronti di persone socialmente pericolose[19], autori di reato su istigazione[20] o recidivi abituali.
Queste misure hanno dunque lo scopo di prevenire e limitare recidive e in aggiunta assumono una funzione rieducativa. Le misure di sicurezza possono assumere carattere personale limitando la libertà dell'individuo, oppure carattere patrimoniale poiché incidono sul patrimonio dell'individuo.

[16] Articolo 16 d.lgs.286/1998 Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero
[17] Le modalità di espulsione sono previste dall'articolo 13, comma 4, T. U. immigrazione
[18] Art. 199 e seguenti del codice penale
[19] Art. 133 c.p.: per definire la pericolosità sociale del soggetto, viene effettuata una valutazione globale che tiene conto della gravità del reato commesso e delle capacità del reo di commettere nuovamente un reato.
[20] Art. 49 c.p.

Il Magistrato di Sorveglianza ha il compito di emettere il provvedimento per l'esecuzione della misura di sicurezza e accertarsi sulla pericolosità sociale della persona, mentre l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna si occupa dell'effettiva applicazione della misura, della sua proroga ed eventuale revoca.

Al termine del provvedimento il giudice può decidere di prolungare la misura e fissare un nuovo termine qualora la persona risultasse ancora socialmente pericolosa.

In particolare, le misure di sicurezza si suddividono in "*detentiva" e "non detentiva*".

Le misure detentive prevedono:

1. l'inserimento in una *colonia agricola o casa di lavoro (art. 216, c. p.)* per coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza; la differenza tra colonia agricola e casa di lavoro riguarda principalmente la tipologia di lavoro che viene svolto, rispettivamente di tipo agricolo o industriale e artigianale. La colonia agricola e la casa di lavoro hanno una funzione sociale e rieducativa ed è compito del Magistrato di Sorveglianza la loro assegnazione basandosi sulle attitudini del singolo.
2. il ricovero in una *Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS):* queste strutture sono state introdotte dalla legge 81/2014 ed hanno sostituito gli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG)[21], e sono funzionali ad accogliere autori di reato affetti da disturbi mentali, quindi dichiarati incapaci di intendere e di volere al momento del reo.

Il tribunale di sorveglianza ha il compito di controllare i REMS e monitorare lo svolgimento dei trattamenti e delle attività.

I REMS sono strutture regionali gestite da operatori sanitari in collaborazione con le forze dell'ordine competenti sul territorio. La legge 9/2012 prevede due tipologie di REMS:

a) di valutazione della diagnosi e stabilizzazione del programma di cura; l'obiettivo principale è quello di riuscire a trasferire il soggetto in una struttura con minore intensità assistenziale;

b) di mantenimento con funzione riabilitativa e psicosociale.

[21] Gli OPG sono stati aboliti nel 2013 e chiusi definitivamente il 31 marzo 2015

3. *Collocamento in comunità per i Minori*[22]*:* il giudice può disporre il collocamento di giovani in comunità pubbliche o autorizzate prescrivendo un programma rieducativo contenente attività di studio e lavoro. La comunità in cui viene inserito il minore collabora con i servizi sociali (art. 19 comma 3); gravi e ripetute violazioni da parte del minore alle prescrizioni imposte o l'allontanamento dalla comunità senza giustificato motivo, possono portare il giudice a modificare la prescrizione e a disporre la custodia cautelare (per la durata di un mese), oppure una pena detentiva.

Le misure non detentive comprendono:

1. *Libertà vigilata*[23]*:* comporta una limitazione della libertà personale al fine di evitare che la persona in questione compia ulteriori reati; la persona viene affidata alle autorità di pubblica sicurezza le quali hanno il compito di agevolare il suo riadattamento alla vita sociale attraverso l'attività lavorativa; il Centro di Servizio Sociale collabora con il Magistrato di Sorveglianza ed ha la funzione di sostegno e assistenza.

   La durata minima della libertà vigilata è di un anno e può essere prescritta nei seguenti casi[24]:

   - se la pena inflitta non è inferiore a dieci anni;
   - se è stata disposta la liberazione condizionale (art. 176 c.p.);
   - se il contravventore abituale o professionale commette un nuovo reato che sia manifestazione di "abitualità" o "professionalità";
   - se il Magistrato di Sorveglianza, in sede di accertamento o riesame della pericolosità sociale (art. 679 c.p.) dispone la trasformazione di una misura di sicurezza detentiva in libertà vigilata (art. 69 Legge 354/75);
   - in altri casi determinati da varie disposizioni di legge, in maniera obbligatoria o in maniera discrezionale (artt. 229 e 230 c.p.);
   - in caso di ammissione di una licenza agli internati;
   - in caso di ammissione di una licenza ai semiliberi.

Le prescrizioni per la libertà vigilata non sono "rigidamente predeterminate", ma sono presenti degli obblighi generici a cui la persona deve attenersi:

[22] Decreto del presidente della repubblica 22 settembre 1988, n. 448
[23] Art. 228 codice penale
[24] Fonte: Ristretti.it

- l'obbligo di conservare la carta precettiva e presentarla in caso di richiesta da parte di pubblico ufficiale;
- l'obbligo di essere sempre reperibile;
- il divieto di trasferire la residenza da Comune a Comune senza autorizzazione del Magistrato di Sorveglianza, oppure all'interno del Comune senza preavvisare l'organo di polizia ed il Centro di Servizio Sociale;
- l'obbligo di presentarsi secondo precise modalità presso gli uffici di pubblica sicurezza.

In caso di violazione alle disposizioni e agli obblighi imposti dal giudice, il Tribunale di Sorveglianza aggiunge alla libertà vigilata una cauzione, oppure in altri casi, la sostituisce con l'assegnazione del soggetto ad una colonia agricola, o ad una casa di lavoro (art. 230 c.p.).

2. *Divieto di soggiorno* in uno o più comuni ovvero in una o più province (art. 233 c.p.): "Al colpevole di un delitto contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero di un delitto commesso per motivi politici o occasionato da particolari condizioni sociali o morali esistenti in un determinato luogo, può essere imposto il divieto di soggiornare in uno o più Comuni o in una o più Province, designati dal giudice".

   Questo tipo di divieto ha una durata minima di un anno e in caso di trasgressione, può essere prescritta dal giudice la libertà vigilata.

3. *Divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche (*art. 234 c.p*):* al soggetto viene vietata la frequentazione di osterie o luoghi di spaccio di bevande alcoliche; la durata minima del divieto è di un anno e in caso di trasgressione il giudice può disporre la libertà vigilata o la prestazione di cauzione di buona condotta.

4. *Espulsione dello straniero dallo Stato (Art. 235 c.d.):* questa misura di sicurezza prevede l'espulsione dello straniero[25] dopo l'espiazione di una pena dalla durata superiore di due anni (Brocardi, N.D.).

   La presente norma ha lo scopo di tutelare la sicurezza e l'ordine pubblico, ed è stata riformulata dal cosiddetto "Pacchetto sicurezza" (L. 125/2008).

[25] Sono compresi gli apoditi (v. art. 1 comma 1 del D. lgs. 286/1998) e i cittadini degli altri Stati membri dell'Unione Europea

La misura di sicurezza in oggetto si distingue sia dall'espulsione in via amministrativa, applicata dall'autorità amministrativa, sia dall'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o misura alternativa alla detenzione.
L'espulsione dello straniero come misura di sicurezza non si applica in automatico come le altre tipologie di espulsione, ma tiene in considerazione la pericolosità sociale del soggetto.

Appartengono agli indici di pericolosità, l'irreperibilità del condannato e comportamenti oppositivi ai controlli delle Forze dell'Ordine.

Il trasgressore di tali prescrizioni è punito con la reclusione da 1 a 4 anni con arresto immediato.

All'interno delle misure di sicurezza sono inserite due misure di tipo patrimoniale:

4. *Cauzione di Buona Condotta:* si tratta di una forma di cauzione penale che consiste nel "deposito presso la Cassa delle ammende di una somma non inferiore a euro 103,29, né superiore a euro 2.065,83, oppure la prestazione di una garanzia mediante ipoteca o fideiussione solidale" (art. 237 del c.p.).

   Lo scopo principale di tale misura è quello di evitare che il soggetto compia altri reati o delinqui a fronte della possibilità di perdere la cauzione che verrebbe devoluta alle casse dello Stato (Brocardi, N.D.).

   La cauzione di buona condotta può essere imposta a discrezione del giudice, per coloro che:

   - sono stati liberati dalla casa di lavoro o dalla colonia agricola, qualora il giudice non abbia ordinato la libertà vigilata;
   - hanno trasgredito gli obblighi della libertà vigilata;
   - hanno trasgredito il divieto di frequentare osterie e spacci di bevande alcooliche.

   La durata della misura di sicurezza non può essere inferiore a un anno, né superiore a cinque. Se l'obbligo di buona condotta viene rispettato, il giudice, terminato il periodo stabilito, ordina la restituzione delle somme o l'estinzione delle garanzie prestate (Brocardi, N.D.).

2. *Confisca*: comporta l'espropriazione forzata a favore dello Stato delle cose che sono servite al condannato per la commissione del reato, oppure degli oggetti che ne costituiscono il prodotto o il profitto. La confisca è una misura di sicurezza che può

essere facoltativa o obbligatoria sulla base della gravità del reo e della pericolosità intrinseca alla res (Brocardi, N.D.).

### *1.3.3 Messa alla prova*

La messa alla prova è una forma di probation giudiziale introdotta recentemente (Legge 67 del 28 aprile 2014), alla quale l'imputato può far istanza di ammissione durante la sospensione del procedimento penale. Per potervi accedere, il reato commesso dal soggetto non deve rappresentare un pericolo per la comunità. A seguito della concessione della messa alla prova, l'imputato viene affidato allo UEPE del territorio, il quale struttura un programma di trattamento basato sulle caratteristiche del singolo. Durante il periodo di messa alla prova il soggetto deve svolgere attività e lavori di pubblica utilità gratuiti a favore della comunità. Il lavoro di pubblica utilità ha una durata variabile: può essere svolto per un minimo di 10 giorni con un massimo di 8 ore giornaliere.

Le attività possono essere svolte presso istituzioni pubbliche, enti e organizzazioni di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. In particolare le mansioni possono essere svolte presso (art.2, comma 4, d.m. 88/2015):

- strutture sociali e socio-sanitarie (attività con alcool e tossicodipendenti, anziani, diversamente abili, stranieri, malati, minori);
- protezione civile (soccorso alla popolazione anche in caso di calamità);
- patrimonio ambientale (fruibilità e tutela: prevenzione incendi, salvaguardia patrimonio boschivo e forestale, demanio marittimo, protezione flora e fauna con riguardo alle aree protette, attività connesse al randagismo animale);
- patrimonio culturale e archivistico (fruibilità e tutela: inclusa la custodia di biblioteche, musei, gallerie, pinacoteche);
- immobili e servizi pubblici (Manutenzione e fruizione: ospedali, case di cura, beni demaniali e patrimonio pubblico, giardini, ville e parchi - con esclusione di quelli delle forze armate e di polizia).

"La misura può essere concessa dal giudice per reati puniti con la reclusione fino a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria e per non più di una sola volta, o per una seconda, in relazione a illeciti commessi anteriormente al primo provvedimento

di sospensione. È esclusa l'applicazione ai contravventori e delinquenti abituali, professionali e per tendenza. Il procedimento non può essere sospeso per un periodo superiore a due anni, quando si procede per reati per i quali è prevista una pena detentiva superiore ad un anno, e per reati per i quali è prevista la sola pena pecuniaria" (Ministero della Giustizia, 2018).

La messa alla prova permette di svolgere attività educative e riparative volte a risarcire il danno commesso e, dove possibile, di stabilire una conciliazione con la vittima del reato. In concomitanza col programma di trattamento vengono prescritti obblighi e regole da seguire relativi "alla dimora, alla libertà di movimento e al divieto di frequentare determinati locali, oltre a quelli essenziali al reinserimento dell'imputato e relativi ai rapporti con l'ufficio di esecuzione penale esterna e con eventuali strutture sanitarie specialistiche" (Ministero della Giustizia, 2018).

Tali vincoli vengono attuati con lo scopo di ridurre al minimo recidive o la commissione di ulteriori danni; l'esito positivo della prova comporta *l'estinzione del reato*, mentre violazioni o trasgressioni comportano *la revoca* della misura e la ripresa del procedimento penale.

## 1.4 Dati statistici sulla situazione penitenziaria in Italia e in Veneto

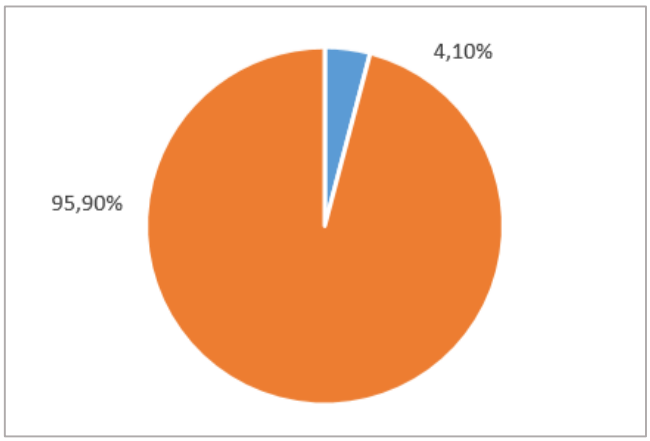
In Italia, la popolazione carceraria ammonta a 54 372 rispetto ad una capienza regolamentare di 50862 posti (Tabella 1). I seguenti dati sono stati aggiornati sul sito del Ministero della giustizia il 31 gennaio 2022; dalle statistiche emerge in modo chiaro il fenomeno di sovraffollamento delle carceri: in ben 12 regioni (Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise Piemonte Puglia, Umbria e Veneto) il numero dei detenuti supera il numero di posti presenti all'interno degli istituti penitenziari.
I dati sono calcolati sulla base del criterio di 9 $m^2$ per singolo detenuto e la capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie.

**Tabella 1** – Capienza carceri e numero detenuti in Italia

| Regione di detenzione | Numeri Istituti | Capienza Regolamentare | Detenuti Presenti | | | Detenuti in semilibertà | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Totale | Donne | Di cui stranieri | Totale | Stranieri |
| ABRUZZO | 8 | 1.656 | 1.731 | 57 | 298 | 15 | 2 |
| BASILICATA | 3 | 397 | 364 | 0 | 41 | 3 | 1 |
| CALABRIA | 12 | 2.704 | 2.662 | 58 | 534 | 26 | 1 |
| CAMPANIA | 15 | 6.113 | 6.702 | 310 | 887 | 153 | 2 |
| EMILIA ROMAGNA | 10 | 2.998 | 3.314 | 134 | 1.563 | 56 | 12 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 5 | 463 | 587 | 13 | 236 | 12 | 3 |
| LAZIO | 14 | 5.231 | 5.555 | 407 | 2.062 | 47 | 5 |
| LIGURIA | 6 | 1.109 | 1.308 | 63 | 729 | 22 | 11 |
| LOMBARDIA | 18 | 6.146 | 7.898 | 360 | 3.574 | 97 | 19 |
| MARCHE | 6 | 846 | 841 | 19 | 289 | 16 | 5 |
| MOLISE | 3 | 271 | 314 | 0 | 72 | 14 | 1 |
| PIEMONTE | 13 | 3.951 | 4.046 | 153 | 1.525 | 82 | 24 |
| PUGLIA | 11 | 2.907 | 3.833 | 173 | 581 | 91 | 1 |
| SARDEGNA | 10 | 2.575 | 2.000 | 25 | 422 | 32 | 1 |
| SICILIA | 23 | 6.448 | 5.972 | 194 | 958 | 112 | 4 |
| TOSCANA | 16 | 3.117 | 3.014 | 95 | 1.419 | 98 | 38 |
| TRENTINO ALTO ADIGE | 2 | 498 | 411 | 33 | 254 | 3 | 3 |
| UMBRIA | 4 | 1.335 | 1.390 | 43 | 393 | 7 | 0 |
| VALLE D'AOSTA | 1 | 177 | 140 | 0 | 82 | 0 | 0 |
| VENETO | 9 | 1.920 | 2.290 | 111 | 1.184 | 35 | 13 |
| Totale | 189 | 50.862 | 54.372 | 2.248 | 17.103 | 921 | 146 |

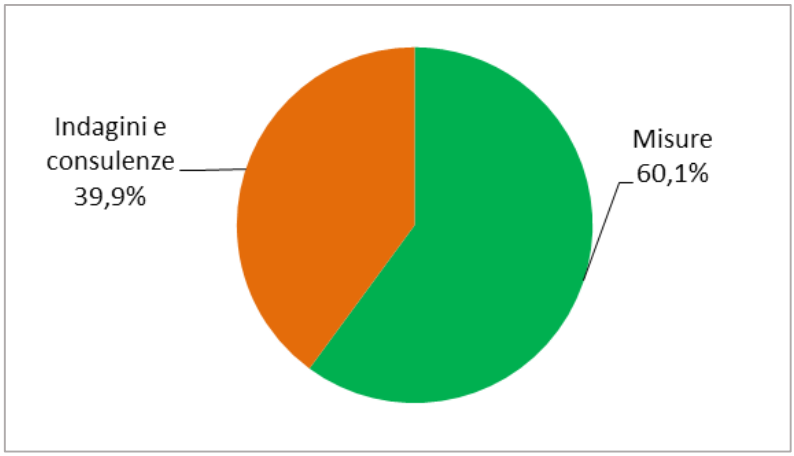
Dal Grafico 2 emerge che la maggior parte dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari è di sesso maschile 95,9% (N = 52 124); le donne ricoprono solo una piccola fascia (4,1 %, N = 2248).
Di 54 372 detenuti totali, 921 si trovano in condizione di semilibertà (i detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti).
In particolare, si osserva che la capienza dei detenuti negli istituti penitenziari nella Regione Veneto è di 1920, e il numero di detenuti supera di gran lunga quello dei posti regolari (2290), di cui 35 sono in regime di semilibertà.

**Grafico 2** – Soggetti in stato di detenzione per sesso



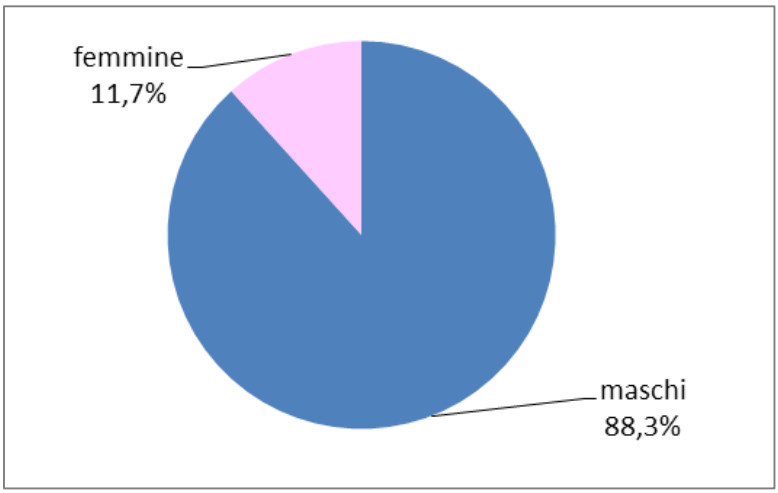

Secondo i dati riportati dal Ministero della Giustizia aggiornati il 15 gennaio 2022, i soggetti in carico nell'Area di Esecuzione Penale Esterna sono 114.636, di cui il 60,1% (N= 68 870) è affidato alle misure alternative alla detenzione, mentre il 39,9% (N= 45 766) sta svolgendo indagini e/o consulenze per potervi accedere (Grafico 3).

**Grafico 3** – Soggetti in carico all'UEPE



Anche per la sezione delle misure alternative alla detenzione (Grafico 4), i soggetti di sesso maschile vi accedono con una percentuale maggiore rispetto a quelli di sesso femminile: Uomini 88,3 % (N= 60781), Donne 11,7% (N= 8 089). la maggior parte dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari è di sesso maschile 95,9% (N = 52 124); le donne ricoprono solo una piccola fascia (4,1 %, N = 2248).

**Grafico 4** – Soggetti in carico all'UEPE per sesso




All'Area Penale Esterna vi accedono soprattutto persone che scontano la loro pena attraverso misure alternative alla detenzione; infatti si osserva dai dati pubblicati dal Ministero della Giustizia in data 15 gennaio 2022, che il 45,3 % (N= 31 183) dei soggetti viene affidato alle misure alternative; il restante 35,1 % (N= 24 182) in messa alla prova, 12,85 % (N= 8 806) ai lavori di pubblica utilità, 6,7% (N= 4 580) alle misure di sicurezza e solo il 0,2% (N= 119) alle sanzioni sostitutive.

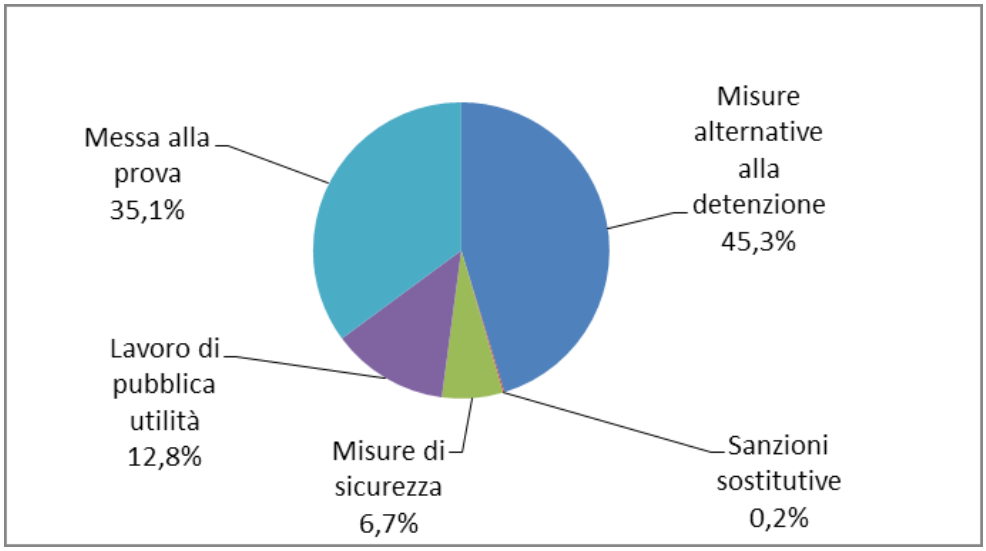
**Tabella 5** – Tipologie di misure alternative

| TIPOLOGIA DI MISURA | SESSO | | TOTALE |
|---|---|---|---|
| | Maschi | Femmine | |
| MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE | | | |
| Affidamento in prova al servizio sociale | 17.630 | 1.679 | 19.309 |
| Detenzione domiciliare | 9.864 | 1.185 | 11.049 |
| Semilibertà | 800 | 25 | 825 |
| *Totale* | *28.294* | *2.889* | *31.183* |

| | | | |
|---|---|---|---|
| SANZIONI SOSTITUTIVE | | | |
| Semidetenzione | 4 | 0 | 4 |
| Libertà controllata | 100 | 15 | 115 |
| *Totale* | *104* | *15* | *119* |
| MISURE DI SICUREZZA | | | |
| Libertà vigilata | *4.282* | *298* | *4.580* |
| SANZIONI DI COMUNITÀ | | | |
| Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti | 539 | 67 | 606 |
| Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada | 7.294 | 906 | 8.200 |
| *Totale* | *7.833* | *973* | *8.806* |
| MISURE DI COMUNITÀ | | | |
| Messa alla prova | *20.268* | *3.914* | *24.182* |

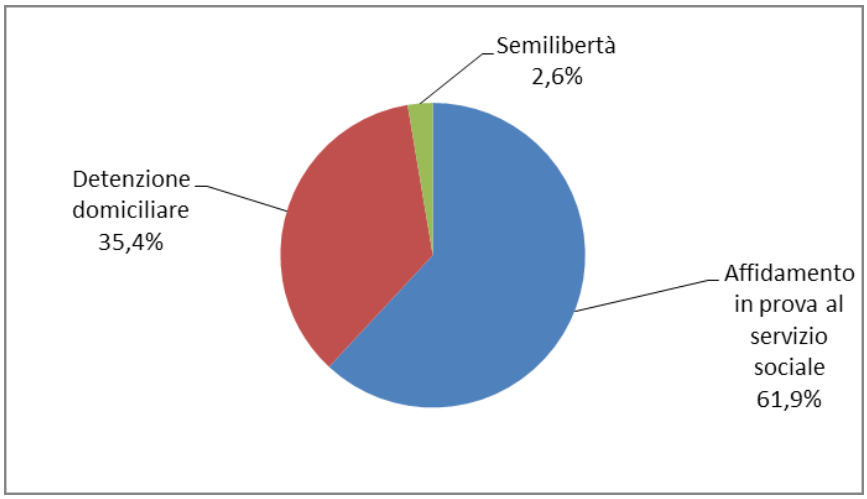
| | | | |
|---|---|---|---|
| TOTALE soggetti in carico per misure | 60.781 | 8.089 | 68.870 |

**Grafico 6** – Soggetti in carico per tipologia di misura nell'Area Penale Esterna




Per quanto concerne le misure alternative alla detenzione, la tipologia più diffusa è l'affido in prova ai servizi sociali (61,9%, N= 19 309) seguita dalla detenzione domiciliare (35,4 %, N= 11 049). Solo 825 (2,6 %) di soggetti su un totale di 31 183 in carico alle misure alternative, si trova in condizioni di semilibertà (Grafico 7).

**Grafico 7** – Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione, secondo la tipologia di misura.

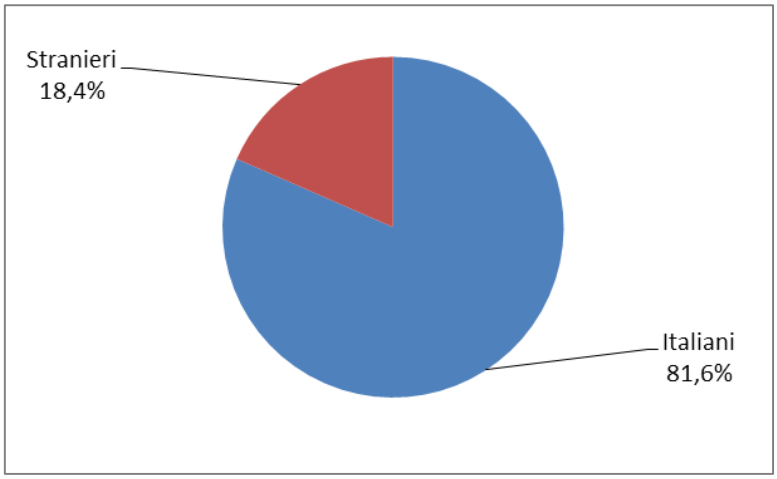



In Italia, un numero ingente di stranieri è rinchiuso all'interno degli istituti penitenziari (Tabella 1): infatti su 54 372 detenuti, 17 103 sono di nazionalità straniera (31,5%) mentre 37 269 sono italiani (68,5 %).

Questi dati sono giustificati dal fatto che il paese italiano e un territorio di passaggio dei flussi migratori: gli immigrati trovati sul suolo senza documenti o che svolgono azioni illecite, vengono portati all'interno del carcere poiché non possiedono i requisiti oggettivi (es. un domicilio idoneo e stabile, permesso di soggiorno) e soggettivi per accedere alle misure alternative.

Una situazione molto simile e analoga si riscontra nell'area penale esterna (Grafico 8): su 114 636 soggetti presi in carico, 21 138 sono di nazionalità straniera (%) mentre 93 498 sono di nazionalità italiana (68,5 %).

**Grafico 8** – Soggetti in carico all'UEPE secondo la nazionalità



# CAPITOLO 2: TERZO SETTORE NELL'AREA PENALE ESTERNA

## 2.1 La Riforma del Terzo Settore in Italia

Il Terzo settore è definito come un insieme di organizzazioni private che perseguono attività di interesse generale con finalità solidaristiche o di utilità sociale, senza scopo di lucro. Gli Enti che ne fanno parte forniscono dei servizi che né lo Stato né la maggior parte dei privati riesce a soddisfare[26].

Nel corso degli ultimi anni il Terzo Settore ha subito diversi cambiamenti e regolazioni in relazione alle esigenze sociali e alla trasformazione della società; esso si differenzia dal Primo Settore (Pubblica amministrazione) e dal Secondo (Mercato e Imprese), ma con essi ne condivide l'idea di mercato (composto in questo frangente da enti privati), e lo svolgimento di attività di interesse generale.

Dabormida (2017, pag. 7) fa una panoramica generale sul Terzo Settore valorizzandone le attività e introducendo le motivazioni sottostanti la promulgazione della riforma; in particolare in un passo del suo libro egli sostiene: "Lo chiamano Terzo settore ma in realtà è il primo. Un settore che si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica, tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, che dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà[27]. E che alimenta quei beni relazionali che soprattutto nei momenti di crisi, sostengono la coesione sociale e contrastano le tendenze verso la frammentazione e disgregazione del senso di appartenenza alla comunità nazionale. È a questo variegato universo, capace di tessere e riannodare i fili lacerati del tessuto sociale, alimentando il capitale più prezioso di cui dispone il Paese, ossia il capitale umano e civico, che il governo intende rivolgersi formulando le linee guida per una revisione organica della legislazione riguardante il Terzo settore".

[26] (Cantiere del Terzo Settore, N.D)

[27] Principio di sussidiarietà: "è il principio per cui l'ente di livello superiore svolge compiti e funzioni amministrative solo quando questi non possano essere svolti dall'ente di livello inferiore.
Nell'ordinamento italiano, si distingue una sussidiarietà verticale, che è il criterio di allocazione delle competenze fra livelli di governo differenti e mira ad attribuire la generalità delle competenze e delle funzioni alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini; e una sussidiarietà orizzontale, che contempla la suddivisione dei compiti fra le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati" (Brocardi, N.D.)

Il Terzo Settore assume quindi molteplici funzioni e interviene laddove la Pubblica Amministrazione (P.A.) non riesce; inoltre come riportato anche da Dabormida (2017), non porta benefici solo in campo sociale, ma, essendo in crescita continua dagli anni '80 - '90, contribuisce in maniera incisiva sull'economia del Paese (Vivarelli, 2018).
Dalla tabella ricavata dai dati Istat[28] sul prospetto delle istituzioni non-profit dell'anno 2019 (pubblicata nell'ottobre 2021), si osserva come sia in crescita la popolazione che si dedica al non profit.

**Tabella 1 –** Istituzioni non-profit e dipendenti

| | 2011 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Istituzioni non profit | 301.191 | 336.275 | 343.432 | 350.492 | 359.574 | 362.634 |
| Dipendenti delle istituzioni non profit | 680.811 | 788.126 | 812.706 | 844.775 | 853.476 | 861.919 |

L'aumento delle istituzioni non-profit sul suolo italiano a partire dagli anni '80 aveva conseguentemente prodotto una variegata e frammentata quantità di leggi che aveva lo scopo di disciplinare le diverse tipologie di organizzazioni. Tuttavia questa proliferazione di normative finì per rendere ancora più complesso il panorama legislativo del Terzo Settore (Vivarelli, 2018, p. 10). Dal bisogno e dalla necessità di riorganizzare il settore e realizzare una disciplina più organica, ha avuto inizio otto anni fa l'iter di Riforma del Terzo Settore attraverso il disegno di Legge delega "Linee guida per una Riforma del Terzo Settore".
Le "Linee guida per una Riforma del Terzo Settore" sono state presentate dal Consiglio dei ministri Renzi nell'aprile 2014: l'obiettivo principale era quello di responsabilizzare maggiormente sia la Pubblica Amministrazione che gli Enti, e di creare ordine e regolamentazione all'interno di un settore che stava assumendo un ruolo sempre più preponderante all'interno della società (Venditti, 2019, p.24). Il disegno di legge è entrato in vigore a luglio 2016 (D. Lgs. 106/2016) ed è giunto finalmente a conclusione nell'anno 2017 (D. Lgs. 117/2017).
L'elemento più innovativo della Riforma del Terzo Settore (D. Lgs. 116/2016; 117/2017) è stata proprio la definizione di Terzo settore stesso e la qualifica di "Ente del Terzo Settore" (ETS) che consente agli enti che ne fanno parte di accedere a benefici fiscali e di varia natura.

[28] Tabella 1 (Fonte: https://www.istat.it/it/files//2021/10/Report-nonprofit-2019.pdf)

Con la legge delega n. 106/2016 (emanata in conformità agli articoli 2, 3, 18, 118 della Costituzione Italiana), il Governo ha disciplinato e regolamentato il Terzo Settore (D. Lgs 117/2017), l'impresa sociale (D. Lgs 112/2017) e il servizio civile universale (D. Lgs 40/2017) (Venditti, 2019, p.25).

Un aspetto rilevante introdotto dalla legge 106/2016 è stata la chiara demarcazione tra organizzazione non-profit (complesso di enti privati che agiscono senza redistribuire gli utili) e Enti facenti parte del Terzo Settore: spesso i due tendevano ad essere erroneamente sovrapposti. Infatti nonostante gli Enti del Terzo Settore e il non-profit lavorino in ambiti simili (per esempio nella cultura, sanità, cooperazione internazionale, assistenza sociale), e abbiano delle affinità (tra cui l'assenza di scopo di lucro), il Terzo settore se ne differenzia poiché possiede delle regole ben precise e strutturate dal proprio Codice nel D. Lgs. 117/2017.

Nel Codice Del Terzo Settore (CTS) sono stati rimarcati e valorizzati i diritti del Terzo Settore. Nello specifico il CTS è composto da 12 articoli e al suo interno vengono definite le condizioni e le norme che permettono ai diversi tipi di Enti di entrare a farne parte.

In particolare, all'interno del Terzo Settore troviamo sette tipologie differenti di ente: le Organizzazioni Di Volontariato (ODV), le Associazioni di Promozione Sociale (APS), gli Enti Filantropici, le Imprese Sociali che comprendono le Cooperative Sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso e infine nella categoria "altri ETS" rientrano gli enti che non appartengono alle categorie precedentemente elencate (art. 4, comma 1, D. Lgs. 117/2017).

Invece, gli enti che non rientrano tra quelli costitutivi del Terzo Settore sono le amministrazioni pubbliche[29], i partiti politici, i sindacati, le fondazioni bancarie, le associazioni di professionisti e lavoratori, i corpi dei vigili del fuoco ad eccezione di quelli delle Province autonome di Trento, Bolzano e Valle d'Aosta (art. 4, comma 1, D. Lgs. 117/2017).

[29] Art. 1, comma 2, D. Lgs. 165/2001: l'amministrazione pubblica comprende istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello stato a ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e le agenzie governative (Cantiere Terzo Settore, N.D.)

Un'organizzazione per poter entrare a far parte del Terzo Settore deve soddisfare dei criteri che possono generalmente essere riassunti in 5 punti (Cantiere del Terzo Settore, N.D.):

1. L'Ente deve costituire un proprio Statuto Autonomo all'interno del quale devono essere sottoscritte le regole e le attività svolte; in questo modo l'organizzazione viene formalizzata, assume a tutti gli effetti personalità giuridica e può essere riconosciuta anche dall'esterno.
2. L'organizzazione deve godere di una funzione Autogovernativa e possedere un carattere privato che la distingue dal sistema pubblico.
3. Lo svolgimento delle attività di produzione, di scambi di beni o servizi devono perseguire un fine solidaristico o di utilità sociale senza scopo di lucro (divieto di lucro soggettivo): il ricavo dalla propria attività non deve essere ripartito tra i membri dell'ente ma reinvestito a fini sociali per finanziarie attività dell'organizzazione.

   Il decreto legislativo però permette agli enti di praticare attività di raccolta fondi (5x1000) per finanziare i propri progetti e attività principali; tale raccolta può essere svolta attraverso testamenti, donazioni, contributi pubblici o convenzioni con le P.A.
4. Gli Enti possono svolgere una o più attività assieme di interesse generale, ma la priorità deve essere data all'attività per la quale l'ente è stato creato; gli ambiti di intervento del Terzo Settore sono molto ricchi e variegati (art. 5, CTS) [30]: le

[30] Art. 5 Codice del Terzo Settore: Gli enti del terzo settore […] si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto:
a) Ambito sociale: Interventi e servizi sociali;
b) Ambito esclusivamente sanitario: interventi e prestazioni sanitarie;
c) Ambito misto: prestazioni socio-sanitarie
d) Educazione, istruzione e formazione professionale, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;
e) Interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, nonché alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo;
f) Interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;
g) Formazione universitaria e post-universitaria;
h) Ricerca scientifica di particolare interesse sociale;

attività si snodano dall'assistenza alle persone con disabilità alla tutela dell'ambiente, dai servizi sanitari e socio-assistenziali all'animazione culturale, all'educazione o formazione, ecc..

5. Per acquisire la qualifica di ETS è necessario essere iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), registro di tipo telematico istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al fine di assicurare la completa trasparenza degli ETS e delle loro funzioni. Il RUNTS è gestito su base territoriale dall'Ufficio Statale, dagli Uffici Regionali e da quelli Provinciali; è accessibile e consultabile da ogni cittadino e dalle Pubbliche Amministrazioni.

---

i) Organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo;
j) Radiodiffusione sonora a carattere comunitario;
k) Organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;
l) Formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa;
m) Servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore;
n) Cooperazione allo sviluppo;
o) Attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale […];
p) Servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106;
q) Alloggio sociale e qualunque altro alloggio temporaneo per persone in emergenza abitativa;
r) Accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;
s) Agricoltura sociale;
t) Organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;
u) Beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti (es. banchi alimentari), o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo;
v) Promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata;
w) Promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui al presente articolo, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi e i gruppi di acquisto solidale;
x) Cura di procedure di adozione internazionale;
y) Protezione civile;
z) Riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Ulteriori novità introdotte dal CTS sono state l'eliminazione della qualifica fiscale di ONLUS[31] e la formazione del Consiglio Nazionale del Terzo Settore (CNTS), il quale possiede principalmente una finalità consultativa e l'Organismo Nazionale di Controllo (ONC), il quale ha il compito di gestisce e controllare i Centro di servizio per il volontariato (CSV) che prestano servizio a tutti i volontari degli Enti del Terzo settore.
I Centri di Servizio per il Volontariato svolgono "attività di supporto tecnico, formativo ed informativo al fine di promuovere l'iniziativa di volontariato e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore" (Art. 61, CTS); da un punto di vista logistico il CSV deve impegnarsi a trovare degli spazi, strumenti e attrezzature che promuovano l'operatività dei volontari e la loro formazione. Infine, i CSV sono adibiti a promuovere gli Enti a livello locale, a favorire la solidarietà e cittadinanza attiva della comunità (art. 63, CTS) e ad investire sulla ricerca mettendo a disposizione le loro banche dati sul mondo del volontariato e sul Terzo Settore a livello comunitario, nazionale e internazionale.
Dunque la Riforma del Terzo Settore ha portato nel panorama Italiano numerose modifiche all'interno del Terzo Settore il quale è ancora in fase di assestamento: infatti la pandemia e le misure restrittive imposte dal Governo negli ultimi anni hanno rallentato e reso difficile a tutte le organizzazioni e associazioni di adeguare il proprio statuto nei tempi prestabiliti dalla legge. Perciò a fronte dell'emergenza Covid-19 il Governo con l'emanazione della legge 125/2020 ha prorogato il termine entro il quale le ODV, APS, O.n.l.u.s e Imprese Sociali possono apportare le necessarie modifiche al proprio regolamento ed entrare così a far parte degli ETS (Cantiere Terzo Settore, N.D.).

[31] La Riforma del Terzo Settore ha eliminato la qualifica fiscale di ONLUS, richiedendo alle organizzazioni iscritte all'anagrafe delle O.n.l.u.s di adeguare i propri statuti, adottando la qualifica più adeguata scegliendo tra ODV, APS o le altre tipologie di ETS previste dall'art.4 D. Lgs. 117/2017; in caso contrario, il patrimonio dell'ONLUS verrà devoluto allo alla Fondazione Italia Sociale (Cantiere Terzo Settore, N.D.)

## 2.2 Enti del Terzo Settore (ETS): attività e funzioni

Gli Enti del Terzo Settore (ETS) sono un insieme di organizzazioni private che perseguono attività di interesse generale con finalità solidaristiche o di utilità sociale, senza scopo di lucro. Tutti gli Enti sono iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) e rispettano le prescrizioni contenute all'interno del Codice del Terzo Settore (CTS). Gli Enti che compongono il Terzo non solo si differenziano per l'etichettamento, ma anche per la loro composizione, le loro funzioni ed attività; ogni associazione contribuisce in modo peculiare a sostenere ed aiutare la collettività.

Nel dettaglio, gli Enti del Terzo Settore in particolare vengono suddivise nelle seguenti categorie:

1. Le Organizzazioni Di Volontariato (ODV)
2. Le Associazioni di Promozione Sociale (APS)
3. Gli Enti Filantropici
4. Le Imprese Sociali (incluse le Cooperative Sociali)
5. Le Reti Associative
6. Le Società di Mutuo Soccorso
7. Categoria "Altri ETS": aperta alle Associazioni (riconosciute o meno), alle Fondazioni (escluse quelle di origine bancaria) e agli altri enti di natura privata (escluse le società) che operano senza scopo di lucro, svolgono attività di interesse generale e sono iscritti nel RUNTS.

### *2.2.1 Le ODV: Organizzazioni Di Volontariato*

Le ODV sono "Enti del Terzo Settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato, per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati" (art. 32 e ss., CTS).

In passato erano regolamentate normativamente dalla "Legge sul volontariato" n. 266/91, abrogata a seguito dell'entrata in vigore del CTS.

Le ODV sono una forma associata formata da un minimo di 7 volontari, o di 3 organizzazioni di volontariato, che svolgono attività di tipo solidaristico rivolte a soggetti terzi che si trovano in uno stato di difficoltà economico – sociale. Queste organizzazioni

possono assumere dipendenti o lavoratori esterni ma non possono superare del 50% il numero dei volontari" (Art. 33, CTS).

### *2.2.2 Le APS - Associazione di Promozione Sociale*

L'Associazione di Promozione Sociale (APS) è "una categoria di Ente del Terzo Settore costituita in forma di associazione che svolge attività di interesse generale a favore dei propri associati (in forma esclusiva o meno), dei loro familiari o di terzi" (Cantiere Terzo Settore, N.D.). Le APS svolgono attività dirette a soddisfare i bisogni dei propri soci e della stessa associazione; si distinguono quindi dalle Organizzazioni Di Volontariato per il tipo di destinatario a cui è rivolta l'attività. Come per le ODV, le APS possono essere formate da un minimo di 7 persone o di 3 APS e i volontari che vi aderiscono non possono ricevere alcuna forma di retribuzione. La base associativa può anche essere composta da altri ETS o enti senza scopo di lucro purché quest'ultimi non superino il 50% del numero delle APS e siano riportati come componenti all'interno dello statuto.
Le APS come le ODV, se sono iscritte al RUNTS da almeno 6 mesi, possono ricevere delle convenzioni dalla Pubblica Amministrazione per progetti in favore di terzi o di interesse generale.

### *2.2.3 Gli Enti Filantropici*

Gli Enti Filantropici sono una tipologia di ente che eroga denaro, beni e servizi per sostenere le categorie svantaggiate; inoltre, come qualità distintiva di tutti gli ETS, perseguono attività di interesse generale a favore della comunità.
Gli enti filantropici recepiscono le proprie risorse finanziarie attraverso donazioni, lasciti di testamento, investimenti, raccolta fondi o contributi da parte di privati o pubblici; per poter continuare ad esercitare le proprie attività e finanziare i propri progetti devono possedere un patrimonio adeguato. Inoltre possono essere costituiti in forma di associazione riconosciuta (con personalità giuridica) o fondazione (Cantiere Terzo Settore, N.D.).

### *2.2.4 Le Imprese Sociali*

Le Imprese Sociali sono delle organizzazioni che attraverso le loro attività producono beni e servizi di utilità generale senza scopo di lucro. La qualifica di 'impresa sociale'

può essere ottenuta da società, fondazioni, comitati o associazioni; le cooperative sociali e i loro consorzi acquisiscono automaticamente di diritto la qualifica di impresa sociale (art. 1, D. Lgs.112/2017). Anche gli enti religiosi che sono stati civilmente riconosciuti possono assumere tale qualifica a patto che esercitino attività d'impresa di interesse generale definite all'interno del D. Lgs. 112/2017.

Le disposizioni inerenti alle imprese sociali vengono solo citate nel decreto legislativo 117/2017 poiché fanno principalmente riferimento al D. Lgs. 112/2017.

Come per gli altri Enti del Terzo Settore, l'impresa sociale viene costituita a seguito di un atto pubblico, che ne esplicita il carattere sociale e ne definisce le attività; l'impresa sociale può svolgere una o più attività che perseguono interessi generali in assenza di scopo di lucro. Il ricavo dall'attività principale per la quale è stata costituita l'impresa, deve essere superiori al 70% del profitto complessivo. Gli utili delle proprie attività deve essere reinvestito nell'organizzazione o per finanziare altri progetti.

Al fine di una corretta esercitazione sul territorio, è importante che ogni impresa sociale venga gestita in modo responsabile e trasparente attraverso l'utilizzo di registri contabili e un regolare bilancio sociale.

L'impresa sociale deve favorire un ampio coinvolgimento di lavoratori, utenti, e inserire al suo interno anche lavoratori svantaggiati, i quali devono costituire almeno il 30% dell'impresa; al suo interno può accogliere anche volontari ma la loro presenza deve essere minoritaria (Cantiere Terzo Settore; ItaliaNoProfit, N.D.).

#### *2.2.4.1 Cooperative Sociali*

Le Cooperative Sociali hanno lo scopo di promuovere l'interesse generale, accrescere il benessere collettivo e lo sviluppo della comunità locale. Assumono automaticamente la "qualifica" di impresa sociale la quale fornisce loro una definizione giuridica.

Le società cooperative sono mutualmente prevalenti, ossia "forniscono direttamente ai soci beni, servizi od occasioni di lavoro a condizioni più vantaggiose di quelle che i soci stessi otterrebbero sul mercato" (Notariato, N.D.).

Sono presenti 3 elementi distintivi che caratterizzano le cooperative sociali: una dimensione cooperativa, la cui finalità è quella di assistere i soggetti che ne fanno parte nel rispetto dei principi della solidarietà e mutualità; una dimensione sociale,

essendo un'organizzazioni no-profit che persegue interessi generali e finalità civiche; e infine possiede una dimensione aziendale, poiché a prescindere dalle finalità di carattere sociale svolge anche un'attività economica (Cantiere Terzo Settore, N.D.).

Le Cooperative Sociali e i loro consorzi, disciplinati dalla legge 381/1991 e art. 40 del CTS, possono essere distinti attraverso tre tipologie di azioni:

1. *Cooperative A*: gestiscono servizi sanitari ed educativi rivolti a soggetti terzi al di fuori dell'associazione (beneficiario esterno alla cooperativa);
2. *Cooperative B:* permettono l'integrazione sociale e occupazionale di persone svantaggiate attraverso lo svolgimento di attività lavorative di tipo agricolo, industriale, commerciale o di servizio (beneficiario interno alla cooperativa); In questa tipologia di cooperativa, almeno il 30% dei suoi lavoratori deve essere costituito da cittadini in condizioni di difficoltà.
3. *Cooperative Miste (A+B):* tipologia di cooperative che svolgono attività miste, ossia forniscono sia un impiego a soggetti svantaggiati che gestiscono servizi socio-sanitari ed educativi.

Le Cooperative godono di agevolazioni fiscali e tributarie; le Cooperative di tipo B spesso ottengono delle convenzioni quando lavorano con gli enti pubblici.

Le Cooperative Sociali possono ammettere al loro interno anche **soci volontari** ma quest'ultimi non possono superare il 50% dei soci lavoratori.

### *2.2.5 Le Reti Associative*

Le reti associative sono una novità introdotta dal CTS (art. 41) che le definisce come reti di aggregazione composte dagli Enti del Terzo Settore. Il CTS ne circoscrive dettagliatamente le basi associative: devono essere composte da un numero minimo di 100 persone oppure essere formate da 20 fondazioni appartenenti del terzo settore.

La loro funzione principale è quella di controllare e accrescere la rappresentatività degli ETS, garantire la loro trasparenza, supportare e promuovere la collaborazione tra gli enti che ne fanno parte (Cantiere del Terzo Settore, N.D.).

Sono state predisposte anche delle Reti Associative a livello nazione, le quali hanno il compito di associare "anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 500 enti del Terzo settore o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del

Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome" (Italia non-profit, N.D.). I principali compiti delle Reti Associative Nazionali sono quelle di monitorare le attività degli enti, redigere relazioni annuali al Consiglio del Terzo Settore e svolgere attività di promozione ed assistenza nei confronti degli associati nel caso ce ne fosse bisogno (Cantiere Terzo Settore, N.D.).

### *2.2.6 Le Società di Mutuo Soccorso*

Le Società di Mutuo Soccorso sono delle società che svolgono attività in favore dei propri soci e dei loro familiari, sono prive di scopo lucrativo e perseguono finalità di interesse generale; sono disciplinate in primo luogo dalla Legge 3818 del 1886 e in aggiunta dalle predisposizioni del Codice del Terzo Settore e da alcune normative contenute nel Codice Civile.

Erogano diverse attività, tra cui "trattamenti socio-sanitari nei casi di infortunio, malattia, inabilità temporanea o permanente e invalidità al lavoro, sussidi per spese sanitarie sostenute dai soci per la diagnosi e la cura delle malattie e degli infortuni, servizi di assistenza familiare o di contributi economici ai familiari dei soci deceduti, contributi economici e di servizi di assistenza ai soci che si trovino in difficoltà economiche gravi, promozione di attività di carattere educativo e culturale dirette a realizzare finalità di prevenzione sanitaria e di diffusione dei valori mutualistici"(Cantiere Terzo Settore, N.D.). Questa tipologia di società ha il divieto di esercitare attività d'impresa, ma può configurare il proprio statuto e seguire le normative delle imprese sociali iscrivendosi nel RUNTS nella sezione adibita alle imprese sociali. Invece, le società di mutuo soccorso che annualmente non superano i 50.000 euro di contributi associativi e che non gestiscono fondi sanitari integrativi possono iscriversi nella prima sezione degli ETS nel RUNT

### *2.2.7 Altri Enti del terzo settore*

All'interno di questa categoria rientrano tutte le organizzazioni che non si iscrivono al RUNTS per propria scelta o perché non posseggono i prerequisiti richiesti. Questi enti acquisiscono la qualifica di ETS "generico" e all'interno di questa categoria atipica e nello specifico rientrano in questa categoria le Associazioni (riconosciute e non

riconosciute), le Fondazioni[32], gli Enti a carattere religioso civilmente riconosciuti[33], le ONG (Organizzazioni non governative), le ADS (associazioni dilettantistiche sportive), Enti della Protezione Civile, i Corpi volontari dei vigili del fuoco delle province autonome di Trento e di Bolzano e della regione autonoma della Valle d'Aosta e altri enti di carattere privato (Cantiere Terzo Settore, N.D.).

[32] Le Fondazioni sono organizzazioni che svolgono attività senza scopo di lucro e che gestiscono il patrimonio che il fondatore dell'ente mette a disposizione.

33 Gli Enti a carattere Religioso civilmente riconosciuti sono enti vengono inseriti all'interno di un reparto speciale del CTS e comprendono enti cattolici e altre confessioni religiose (nello specifico: diocesi, parrocchie, istituti universitari, accademie, collegi e altri istituti ecclesiastici e religiosi o per la formazione nelle discipline ecclesiastiche, chiese aperte al culto pubblico, santuari, fabbricerie, associazioni religiose, confraternite, associazioni pubbliche di fedeli, fondazioni di culto, l'istituto centrale per il sostentamento del clero e gli istituti diocesani e inter-diocesani per il sostentamento del clero). Questi Enti devono adattarsi alle norme dettate dal Codice del Terzo Settore e in particolare costituire un patrimonio da destinare alle attività inserite all'interno dello statuto. Gli enti religiosi non sono obbligati a riportare l'indicazione di ETS nella propria denominazione (Cantiere Terzo Settore, N.D.).

## 2.3 Carcere e Area Penale Esterna: supporto e collaborazione con gli ETS

"Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un Ente del Terzo Settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà"

(Art. 17, comma 2 D. Lgs. 117/2017)

Il volontariato crea un ponte di collegamento tra il carcere e la comunità: infatti attraverso una rete di collaborazione attiva con l'amministrazione penitenziaria e gli enti locali, lavora a stretto contatto sia con gli istituti penitenziari che con l'area penale esterna. Gli ETS creano infatti attività e progetti finalizzati al miglioramento del benessere del detenuto, al suo sostegno, alla sua rieducazione, al suo recupero e reinserimento sociale (Stefani, 2015).

Il volontariato, tradizionalmente indirizzato verso gli istituti penitenziari, ha rivolto sempre di più la propria attenzione anche all'area delle pene non detentive (Ministero della Giustizia, N.D.). In questi casi gli enti anziché interagire con le strutture carcerarie, comunicano e lavorano a fianco degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE) prendendo in carico i condannati sottoposti alle misure alternative.

Esistono poche ricerche, sia in Italia che in Europa, riguardo alle esperienze di volontariato e alla loro efficacia in ambito penitenziario e soprattutto per quanto concerne l'area penale esterna (Salseas et al., 2022); recentemente in letteratura è stato elaborato un progetto denominato VOLPRIS (Prison Managing Volunteers in Europe) che ha indagato la realtà del volontariato in prigione in cinque paesi europei: Germania, Belgio, Polonia, Portogallo e Romania. Il presente studio, condotto in settantanove prigioni, si era posto l'obiettivo di indagare maggiormente il mondo del volontariato penitenziario per poterci investire conseguentemente maggiori risorse. Dai dati raccolti è emersa la rilevanza dei progetti di volontariato e della figura del volontario nel fornire maggior benessere ai prigionieri, il bisogno di attuare specifici e adeguati trattamenti ai detenuti e

infine l'importanza di instaurare una relazione collaborativa tra volontari e lo staff penitenziario. Inoltre è emersa la necessità di compiere ulteriori studi che indaghino l'impatto del volontariato sul reinserimento sociale del reo e sui cambiamenti apportati dalle attività svolte all'interno delle carceri e di promuovere maggiormente il servizio di volontariato all'interno delle carceri (Salseas et al., 2022).

Diversi studi in letteratura hanno riscontrato come il volontariato abbia una forte influenza positiva sulle attitudini dei detenuti: riduce le percentuali di recidive e facilita il processo di reinserimento e reintegrazione dei detenuti all'interno della società (Salseas et al., 2022). Questo aspetto convalida ulteriormente il lavoro che svolgono gli Enti del Terzo Settore nelle misure alternative alla detenzione e come la comunità stessa possa indirettamente beneficiare di questi servizi.

Un altro studio condotto negli Stati Uniti ha riportato che i volontari penitenziari, attraverso le loro attività, migliorano lo stato di benessere sia dei prigionieri che degli agenti penitenziari, facilitando l'assunzione di atteggiamenti positivi nonostante le difficoltà relazionali iniziali. Sentimenti di diffidenza e distacco, sia da parte dei detenuti che del personale nei loro confronti, tendono a complicare la collaborazione iniziale ma questo ostacolo viene superato grazie alla sensibilità dei volontari e alla costruzione di un rapporto di fiducia nel corso di tempo (Salseas et al., 2022).

Per svolgere attività di volontariato, specialmente nel contesto carcerario interno ed esterno, occorre che gli operatori ricevano un'adeguata formazione (Ministero della Giustizia N.D.) e posseggano specifiche caratteristiche individuali quali: abilità di ascolto, onestà, sincerità e specialmente assenza di pregiudizi che gli permettano di entrare maggiormente in contatto con il detenuto, ottenere fiducia e aprire un dialogo con lui (Salseas et al., 2022). La ricerca condotta da Salseas e colleghi (2022) in Portogallo ha evidenziato in dettaglio quali benefici traggono i detenuti dal lavoro dei volontari: quest'ultimi forniscono nuove opportunità, spezzano la tediosa routine e permettono ai prigionieri di fronteggiare l'isolamento sociale attraverso momenti di conversazione e interazione. In aggiunta il supporto dei volontari gli permette di acquisire nuove competenze utilizzabili anche al di fuori del carcere.

Partendo da questi promettenti riscontri ci si è proposti l'obiettivo di studiare maggiormente l'efficacia del volontariato anche nell'area penale esterna. In letteratura infatti non vi sono altrettante ricerche condotte sulla relazione tra volontari e detenuti che

espiano la pena attraverso misure alternative: da questa mancanza di riscontri, raccolta di dati e studi scientifici, è stato realizzato il progetto "Su Di Noi Potete Contare" di cui si parlerà più nel dettaglio nei capitoli successivi.

Dunque, la figura del volontario è portatrice di valori morali, umani e sociali; essa nasce dal bisogno dei cittadini di partecipare alla vita civile e ai problemi dell'uomo (Lurci, 2018, p. 64). Attualmente, "il numero di assistenti volontari impegnati nell'esecuzione penale esterna è ancora troppo esiguo, rispetto a quello di chi opera all'interno degli Istituti penitenziari" (Ministero della Giustizia). Consegue naturalmente che tale proporzione viene conservata per il numero dei rispettivi ETS.

In Italia l'attività di volontariato nelle carceri è disciplinata nell'ordinamento penitenziario dall'articolo 17 che consente l'ingresso al carcere a tutti coloro che "avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di poter utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera"; inoltre l'art. 78 disciplina le attività in modo più specifico e supporta la collaborazione tra gli operatori istituzionali e gli educatori, assistenti sociali, psicologi e polizia penitenziaria nelle attività trattamentali e risocializzanti (Ministero della Giustizia, N.D.).

Gli ambiti di intervento dei volontari nel mondo carcerario si snodano in colloqui individuali per ascoltare e sostenere soggettivamente il detenuto su tematiche familiari, problemi affettivi, economici, attività di lavoro, di studio e informative (Lurci, 2019, p. 64). Ogni attività culturale e ricreativa proposta dagli assistenti volontari deve essere precedentemente approvata dal direttore e co-coordinata dal personale penitenziario.

Anche nella *Probation* il volontariato svolge principalmente "attività di sostegno, orientamento, formazione e ricerca di opportunità" (Ministero della Giustizia, 2017); esso contribuisce in modo considerevole all'esecuzione delle sanzioni non detentive sul territorio, rendendole efficaci e credibili (Ministero della Giustizia, 2017). Il volontariato nell'area esterna testimonia l'importanza della partecipazione della società al percorso di reinserimento del reo, e dimostra la sua qualifica e validità nella buona riuscita dell'applicazione delle misure alternative o sanzioni di comunità.

Dal suo primo ingresso alle carceri ad oggi, il volontariato penitenziario si è modificato e adattato ai cambiamenti della società e all'incremento dell'utilizzo delle misure

alternative alla detenzione; nel corso degli anni ha accumulato un ricco bagaglio esperienziale tramandato attraverso corsi di formazione ai propri volontari.

Il volontario, "adeguatamente formato, è particolarmente idoneo a rilevare con costanza e continuità le criticità, i fabbisogni, le eventuali mutate o ulteriori esigenze trattamentali da segnalare prontamente al funzionario" (Ministero della Giustizia, 2017).

È stato assodato anche nella letteratura scientifica come il volontariato in carcere assuma un ruolo essenziale e tale aspetto è stato ulteriormente evidenziato dai disordini e dalle rivolte avvenute in carcere durante la pandemia provocate anche dalla sua assenza (Testoni et al., 2020). Mentre in Italia il carcere, per proteggere e tutelare l'ambiente da eventuali infezioni e diffusioni del coronavirus, ha innalzato dei "muri", interrompendo completamente le attività e i contatti con il mondo esterno, in altri paesi d'Europa come in Portogallo, la pandemia nelle carceri è stata vissuta diversamente: le attività di volontariato e le visite dei parenti sono state comunque sospese, tuttavia il volontariato ha potuto continuare a sostenere i detenuti dall'esterno attraverso un'attività denominata "Offerta di merci". La funzione di quest'ultima consisteva in una raccolta di beni essenziali e vestiti destinati ai detenuti (Salseas et al., 2022).

Nel panorama italiano l'importanza del volontariato è stata sottolineata anche da Ornella Favero, presidente della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, in un articolo scritto da Luca Cereda sul quotidiano "Vita". La sig.ra Favero ha sostenuto con fermezza il bisogno di attribuire maggior valore al mondo del volontariato che da decenni si batte al fianco dei detenuti, portando non solo all'interno di istituti percorsi significativi di prevenzione, ma fornendo anche il suo contributo nell'area penale esterna consistente nell'accompagnare i condannati al loro reinserimento sociale e nel supportare coloro che ne hanno bisogno (Ristretti Orizzonti, 2020). Si riporta una sua chiara affermazione che evidenzia la stretta implicazione tra diritti umani e riabilitazione del reo: "È bene ricordare quando si lavora in questi ambiti che i detenuti sono cittadini ristretti nella libertà ma non nei diritti; è proprio affinché vengano rispettati e soddisfatti i bisogni di difesa e riconoscimento dei diritti umani che si insinua il volontariato. Ai detenuti è necessario che gli venga data la possibilità di restare in contattato con i propri familiari, svolgere attività istruttive e formative e soprattutto nell'ultimo periodo di sconto della pena, guidarli nel rinserimento sociale. Questo potrebbe rappresentare una rieducazione efficace che permette inoltre di ridurre drasticamente i casi di recidiva". La presidentessa

Favero nella sua dichiarazione ha sottolineato l'importanza di ripartire dalla rieducazione, obiettivo che si può raggiungere attraverso una maggiore collaborazione e comunicazione tra le istituzioni (specialmente dell'area penale esterna) e il mondo del Volontariato. Inoltre sarebbe necessario un maggior riconoscimento della figura del volontario e l'attribuzione del giusto valore al Terzo Settore. Bisogni analoghi, oltretutto, emergono anche dal volontariato di altri paesi europei: nella conclusione dello studio in letteratura condotto in Portogallo da Salseas e colleghi (2022) sono state riportate le richieste dei volontari per migliorare il contesto carcerario; ossia una maggiore formazione e tutela nei confronti di coloro che decidono di lavorare a contatto coi detenuti, un miglioramento dell'organizzazione e delle condizioni strutturali penitenziarie (problema riportato fortemente anche nel contesto italiano) al fine di facilitare lo svolgimento di attività e giovare l'attuazione di interventi e programmi. Inoltre sarebbe fruttuosa maggiore sinergia e cooperazione tra le organizzazioni di volontariato e gli istituti penitenziari.

Si ha ragione di ritenere dunque che, in qualsiasi i Paesi, il miglioramento del rapporto e della comunicazione esistente tra società e carcere la comunità assumerebbe un ruolo chiave nel reinserimento del reo il che faciliterebbe notevolmente la riduzione dello stigma sociale.

Nel panorama italiano ed europeo emerge il ruolo significativo del volontariato nell'ambito carcerario e nella reintegrazione dei detenuti nella società e in aggiunta, si rivelano comuni anche i bisogni e le richieste di miglioramento.

Nel capitolo seguente, attraverso un'analisi qualitativa, verranno analizzati i bisogni e le necessità del mondo dell'associazionismo italiano e in particolar modo il suo rapporto esistente con le pubbliche amministrazioni in Veneto: sarà dunque interessante confrontare i risultati emersi dalla letteratura con quelli ricavati dagli operatori che lavorano sul territorio locale.

# CAPITOLO 3 – INTERVISTE AI PRINCIPALI ESPONENTI DEL PROGETTO “SU DI NOI POTETE CONTARE”

## 3.1 Obiettivi

L'obiettivo della ricerca qualitativa svolta durante questa fase preliminare del progetto “Su di Noi Potete Contare” è quello di esplorare nella prima parte il punto di vista diretto di operatori afferenti ad Enti coinvolti nell’ambito dell’Esecuzione Penale Esterna in Veneto, in riferimento alle attuali condizioni di applicazione delle misure alternative al carcere, e nella seconda parte di mappare gli ETS che lavorano nell’area di esecuzione penale esterna.

Nel dettaglio, lo scopo di questa analisi qualitativa è quello di indagare le modalità organizzative delle associazioni coinvolte, la relazione e la qualità della comunicazione sussistente tra il mondo dell’associazionismo e amministrazione penitenziaria, le condizioni attuali delle misure alternative al carcere in Veneto ed le eventuali lacune ancora presenti, l’esistenza di possibili bias e pregiudizi da parte della comunità nei confronti degli ETS e dei detenuti, e infine da quali necessità nasce il progetto di ricerca, quali sono le aspettative e gli obiettivi annessi.

## 3.2 Metodi

Per lo sviluppo della prima parte della fase preliminare del progetto “Su Di Noi Potete Contare” è stato deciso di utilizzare un approccio qualitativo mediante la somministrazione di interviste semi-strutturate al fine di indagare la prospettiva degli operatori coinvolti in quest’analisi.

La ricerca qualitativa in psicologia è utilizzata negli studi su casi singoli oppure per descrivere un determinato evento o comportamento; essa viene impiegata per la raccolta di dati osservabili e verbali (Ciffatte, 2018). Le informazioni possono essere acquisite attraverso questionari a domande aperte, diari oppure tramite interviste non-strutturate o semi-strutturate. L’analisi dei dati qualitativi avviene attraverso un’interpretazione

soggettiva ed è supportata dall'utilizzo di strumenti statistici che permettono di analizzare i contenuti del testo e giungere a risultati maggiormente accurati e attendibili (Ciffatte, 2018). La ricerca qualitativa è meno strutturata e rigida rispetto a quella quantitativa e ciò permette di entrare in modo più specifico e sfaccettato nella comprensione del punto di vista dei partecipanti rispetto ai metodi quantitativi che invece si mantengono più strutturati e danno risultati generalizzabili ma meno approfonditi su un fenomeno.

Nella presente ricerca, la raccolta dati si è basata sulla somministrazione di interviste semi-strutturate; questa metodologia ha permesso di indagare la lista dei temi che si erano prefissati sebbene l'ordine delle domande potesse variare a seconda dello sviluppo dell'interazione tra partecipante e intervistatore.

L'intervista è un particolare strumento di raccolta dati qualitativo che ha l'obiettivo di rilevare comportamenti e conoscere in modo più approfondito opinioni e atteggiamenti del partecipante (Verba, 1969, 68, in Fideli&Marradi, 1996); essa può possedere un grado maggiore o minore di strutturazione (intervista strutturata, semi-strutturata o libera) ed è guidata dal ricercatore al fine di stimolare la raccolta di alcune informazioni (Della Porta, 2010). L'intervistatore a seconda del focus della ricerca può assumere un ruolo più o meno direttivo (Cardano, 2003). Nello specifico, nell'intervista semi-strutturata viene elaborata una traccia di domande da seguire, le quali rappresentano i temi centrali da esplorare. L'ordine delle domande può variare durante lo svolgimento dell'intervista vera e propria in base all'andamento della conversazione e alle modalità di risposta di ciascun partecipante. L'intervistatore si mantiene dunque flessibile e può ampliare alcuni concetti, soffermarsi maggiormente su altri, così che il partecipante si senta libero di riportare in modo spontaneo il proprio punto di vista, dando valore a ciò che per lui è fondamentale relativamente ad un certo tema.

Alla base della conduzione di questa ricerca di tipo esplorativo è stato scelto il metodo qualitativo - interpretativo della Grounded Theory (GT, Glaser & Strauss, 1967). La Grounded Theory risulta particolarmente adatta a spiegare cosa accade in un determinato contesto e ad esplorare un tema ancora poco conosciuto (Sorge, 2021, p. 89); infatti in letteratura c'è una scarsa quantità di studi condotti sull'applicazione delle misure alternative al carcere e sull'efficacia del volontariato nei contesti di esecuzione penale interna ed esterna in Veneto. La GT è una metodologia elaborata dai sociologi Glaser e Strauss alla fine degli anni Sessanta in America nel campo della ricerca sociale. La

Grounded Theory “consente di sostenere il processo empirico in tutte le sue fasi, dalla costruzione della domanda di ricerca alla concettualizzazione e teorizzazione dei dati” (Sorge, 2021, p.89). La GT è una strategia di ricerca basata su dati qualitativi che si serve di tecniche qualitative quali interviste, osservazione, focus group ecc. (Sorge, 2021).
Un ulteriore concetto fondamentale che ha orientato e guidato l'analisi dei dati raccolti tramite le interviste nella sua fase conclusiva è stata l’analisi tematica. L’analisi tematica è un metodo analitico qualitativo ampiamente utilizzato in psicologia che permette l’identificazione, l’analisi e l’individuazione di aree tematiche all’interno di un set di dati qualitativi (Braun et Clark, 2008). I temi possono essere delineati attraverso un metodo induttivo o “bottom up” (ad esempio impiegato nella ricerca di Testoni et al., 2020) oppure deduttivo o “top down” (Hayes, 1997). In particolare nell’approccio induttivo, utilizzato nel presente studio, si giunge alla spiegazione finale dei fenomeni indagati attraverso un processo di raccolta dati che consente la creazione di connessioni tra affermazioni esplicite e implicite e l’identificazione delle principali aree tematiche e categorie di significato (Testoni, 2020).
Nella ricerca qualitativa condotta per la fase preliminare del progetto “Su Di Noi Potete Contare” sono state realizzate 12 interviste semi-strutturate della durata di 30-40 minuti. I partecipanti sono stati reclutati via mail o telefonicamente e il fine della ricerca e le metodologie utilizzate sono state chiarite e definite prima della raccolta dati. È stato fatto compilare il modulo di consenso informato (presente in appendice) affinché i partecipanti acconsentissero all’utilizzo dei dati emersi dall’intervista e alla sua videoregistrazione; l’intervista è stata registrata al fine di accertare una rilevazione accurata e massimamente fedele delle affermazioni ed opinioni dei partecipanti e allo scopo di non alterare l’interpretazione dei dati. Tutti e dodici i partecipanti hanno sottoscritto il modulo rinviandolo all’indirizzo di posta elettronica del ricercatore.
Le interviste semi-strutturate sono state condotte online attraverso la piattaforma zoom; successivamente tutte le interviste sono state trascritte in file formato .txt e sottoposte ad analisi tematica (Braun e Clarke, 2006) utilizzando il software per l’analisi dei testi Atlas.ti il quale permette di identificare connessioni logiche all’interno del testo (Testoni, 2020). Atlas è stato elaborato da Thomas Muhr presso la Technical University di Berlino ed è uno dei programmi statistici più utilizzati per la ricerca qualitativa. Questo software può essere utilizzato in diversi ambiti compreso quello psicologico e delle scienze sociali

(Pompele, 2018, p. 39). Atlas è stato creato per facilitare l'analisi testuale di un documento e identificare gli schemi di significato: infatti attraverso determinate funzioni permette di "evidenziare frasi e parti dei reports, definite quotations o citazioni nel linguaggio tecnico di Atlas.ti, contenenti concetti e temi ricorrenti e significativi ai fini della ricerca e ad assegnare a ciascuna di queste delle etichette generali, definite codes o codici, in grado di riassumerne il contenuto tematico" (Pompele, 2018, p. 39).
A seguito di questo passaggio eseguito per ogni file di testo, il programma Atlas permette anche di effettuare confronti tra gli stessi file, rilevando i temi in comune, ipotizzando relazioni di significato tra questi e giungendo alla fine a categorie tematiche più ampie che possano inglobare più codici relativi ad uno stesso macro-tema condiviso da più (o da tutti) i partecipanti.

## 3.3 Partecipanti

I partecipanti reclutati per questa fase di ricerca sono N=12, di cui 2 maschi e 10 femmine. L'età media dei partecipanti è di 49 anni; i partecipanti provengono dalla provincia di Padova (N=3), Venezia (N=4), Belluno (N=3) e Verona (N=2). La maggior parte degli intervistati all'interno dell'ETS sono volontari (N=10); solo due partecipanti lavorano all'interno degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna e svolgono un ruolo differente (funzionario e Assistente Sociale). Allo scopo di tutelarne la privacy, i dati sensibili riferiti ai soggetti del presente studio sono stati sostituiti con dati di fantasia (Tabella 1).

**Tabella 1** – Dati socio-anagrafici partecipanti

| PSEUDONIMO | SESSO | ETA' | PROVENINZA | ENTE | RUOLO NELL'ENTE |
|---|---|---|---|---|---|
| Alessandro | M | 57 | PD | Organizzazione di Volontariato | volontario, area progettazione-sito web |
| Irene | F | 72 | VE | Organizzazione di Volontariato | volontario in carcere maschile e femminile |
| Laura | F | 64 | VE | Organizzazione di Volontariato | volontario, operatore area progettazione |
| Sara | F | 71 | PD | Organizzazione di Volontariato | giornalista /volontaria |
| Manuela | F | 40 | BL | Organizzazione di Volontariato | volontario |
| Carla | F | 28 | BL | Associazione | volontario servizio civile |
| Lorenzo | F | 50 | VR | Associazione/ Conferenza Regionale Volontà di Giustizia | volontario |
| Silvia | F | 53 | VR | Organizzazione di Volontariato | volontario |
| Elena | F | 24 | BL | Organizzazione di Volontariato | volontaria servizio civile |
| Giulia | F | 32 | PD | Organizzazione di Volontariato | volontaria / giornalista |
| Nadia | F | 45 | VE | Funzionario ufficio UEPE | Funzionario UEPE |
| Beatrice | F | 50 | VE | Funzionario Ufficio UEPE | Assistente sociale, area progettazione |

## 3.4 Risultati

Dall'analisi delle interviste svolte con Atlas.ti, sono stati rilevati 10 codici, mentre il totale delle quotations legate ai codici sono 178.

In base alle risposte dei partecipanti alle domande poste durante il colloquio (vedi appendice), è stato possibile raggruppare le opinioni degli operatori in 5 aree tematiche principali quali: "Nascita e utilità delle misure alternative", "Pregiudizi della società", "Rapporto e comunicazione tra ETS/tra ETS– P.A.", "Necessità progetto "Su Di Noi Potete Contare" e infine le possibili soluzioni e supporti di cui hanno bisogno gli ETS.

Nel dettaglio la prima categoria esplicita da quali esigenze (politico-economiche e/o psicosociali) sono nate le misure alternative, per quali motivi le misure non detentive vengono considerate utili dagli operatori, e infine vengono argomentati i limiti e le problematicità che possono interferire con l'applicazione di tali misure.

La seconda area tematica approfondisce quali sono secondo l'opinione dei partecipanti i principali pregiudizi che la società possiede nei confronti degli enti che lavorano in quest'ambito e l'eventuale presenza di bias nei confronti dei detenuti che interferiscono con il loro reinserimento.

Nella terza area tematica individuata gli operatori analizzano le cause sottostanti la varietà all'interno del mondo dell'associazionismo e il tipo di contributo che il volontariato ha fornito nell'esecuzione penale interna ed esterna; in dettaglio vengono riportate quali sono le motivazioni che hanno spinto il volontariato ad avvicinarsi e a lavorare a stretto contatto con i detenuti. Infine nella presente categoria, sono stati raggruppati i pareri degli operatori riguardo al tipo di relazione e alla qualità della comunicazione esistente tra volontariato ed area penale esterna.

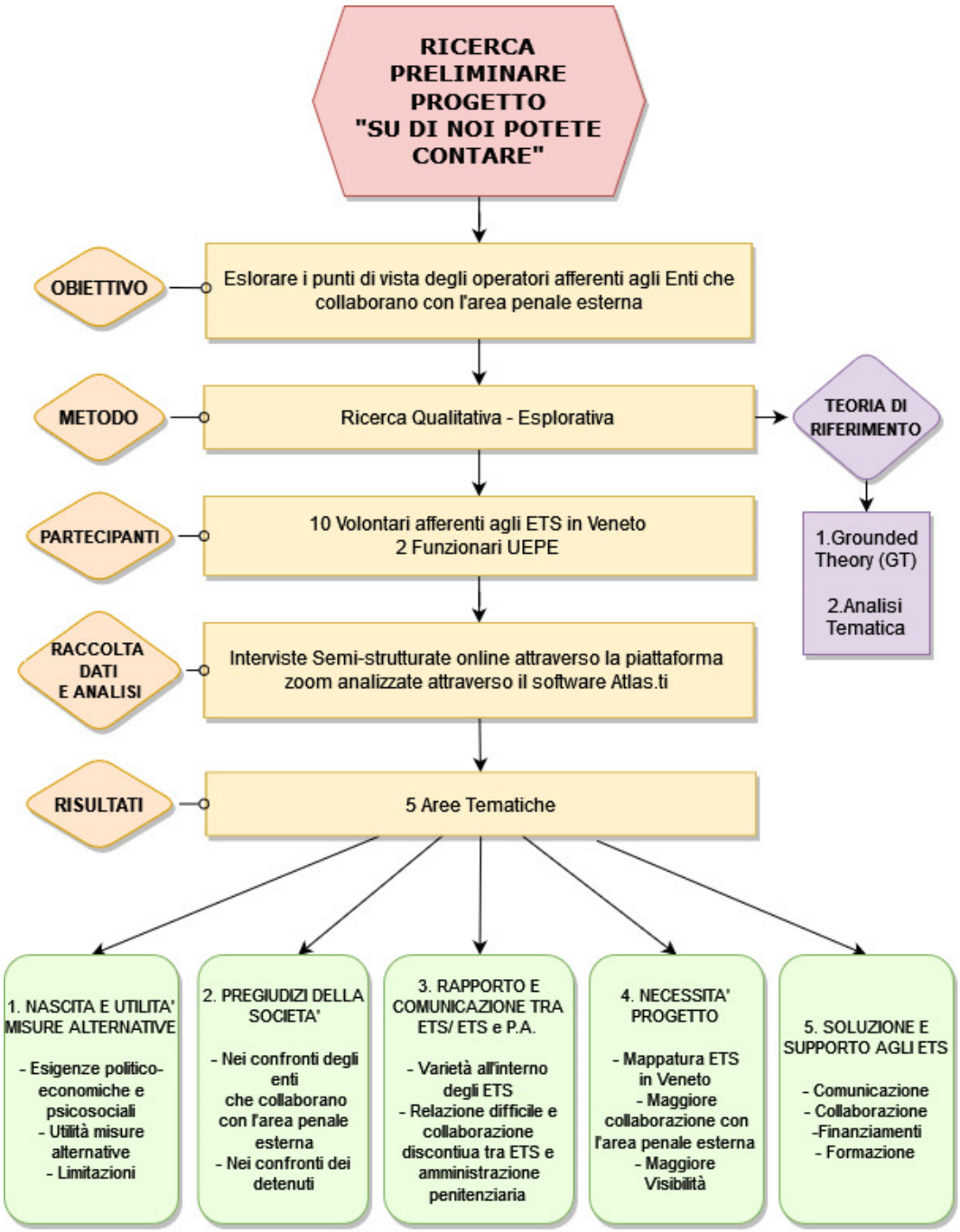
Il quarto tema racchiude le necessità che dal punto di vista degli intervistati stanno alla base del Progetto "Su Di Noi Potete Contare": tutti hanno dichiarato con chiarezza i bisogni e le aspettative future.

Infine, l'ultima area tematica emersa comprende i pareri e le possibili soluzioni che secondo gli operatori potrebbero essere di supporto al loro lavoro, al rapporto e alla relazione con le istituzioni.

Di seguito è riportato una flowchart che rappresenta e riassume ciascun passaggio fondamentale dall'ideazione della ricerca alla sua messa in atto, per terminare con

una rapida illustrazione dei principali risultati ottenuti e discussi più ampiamente all'interno dei paragrafi successivi:

**Grafico 1 –** Flowchart: Disegno di ricerca e risultati



### *3.4.1 Nascita e utilità delle Misure Alternative*

Il primo tema che emerge dall'analisi qualitativa illustra la nascita delle misure alternative e le motivazioni per cui secondo gli operatori sono ritenute utili e benefiche all'interno della comunità. In aggiunta i partecipanti segnalano alcune limitazioni che interferiscono e rendono difficile l'attuazione di tali misure. Nei sotto-paragrafi seguenti vengono esplicitate maggiormente queste categorie di significato con annesse citazioni testuali dei partecipanti che si rivelano fondamentali e corroboranti.

Dalla valutazione delle fonti emerge che le misure alternative nascono sia da un'esigenza politico-economica che da un'esigenza psicosociale: la società negli anni '70 manifestava bisogno di riforma e da queste necessità emerge negli istituti di pena attraverso forme di rivolta.

A questo proposito Beatrice, donna di 50 anni, assistente sociale presso l'UEPE, afferma:
*[3:2] Io penso che ci siano state entrambe le spinte, si parte dal dettato costituzionale dove si dice che la pena deve puntare alla rieducazione, ma diciamo che quello che ha spinto ancora più fortemente la politica ad attuarle […] sono state anche le forti rivolte che avvenivano negli istituti.*

Laura, 64 anni di Venezia, volontaria all'interno di un ODV, durante la sua intervista asserisce:
*[6:5] Direi entrambe, perché, se andiamo a rivedere il percorso che ha fatto nascere le misure alternative è ovvio che sia un percorso politico, perché negli anni '70/'75 con le varie riformulazioni, le misure alternative sono state sostenute da delle politiche intelligenti di apertura e di visione più civile volte proprio all' articolo 27, quindi a dare dignità alla persona piuttosto che a contenerla in una condizione di reclusione [...]; quindi politico-economica in questo senso, perché riducono quella che può essere la spesa collettiva, ma anche individuale di una detenzione all'interno degli istituti penitenziari".*
*[6:6] Psicosociale certo perché comunque ne beneficia indirettamente la persona come possibilità di sentirsi di nuovo soggetto accettato nella società.*

Silvia, 53 anni, di Verona e volontaria presso diverse associazioni dislocate sul territorio sostiene:

*[12:8] Nasce con la legge Gozzini, quindi da lontano e per esigenze politiche e di economia sociale, secondo me, perché comunque è nata da un certo tipo di movimento che c'era in quel tempo, cioè l'idea che le istituzioni chiuse sono deleterie, ma parliamo dello stesso periodo in cui sono stati chiusi i manicomi. Quindi c'era un movimento sociale e politico nei confronti*

Similmente, all'interno di un diverso report, Irene, 72 anni volontaria proveniente da Venezia che lavora nelle carceri femminili e maschili sostiene entrambe le posizioni e si sofferma come Laura sull'aspetto psicosociale; le misure alternative oltre a permettere al detenuto di mantenere la propria dignità sviluppano l'autostima:
*[5:7] Io ci vedo i due aspetti, ci vedo […] una visione politica ed economica perché queste persone [i detenuti] possono guadagnare e capire l'ottica del lavoro, quindi alcuni aiutano le famiglie o comunque arrivano all'autonomia. L'aspetto psicosociale aiuta l'autostima: la persona si rende conto che può fare delle cose e scopre di saper fare delle cose […] e poi quando escono trovano un lavoro che mai avrebbero mai immaginato.*

In aggiunta, Lorenzo, 50 anni, volontario di Verona afferma:
*[10:13] Nasce dall'ordinamento penitenziario, nasce da una volontà con la riforma Gozzini soprattutto, da una volontà di rendere la pena più umana e più corretta.*

Appare dalla maggioranza delle opinioni che l'aspetto psico-sociale sia correlato alla voglia di aiutare i detenuti; esso consente ai rei di coltivare la propria autostima, mantenere la propria dignità e farli sentire più accettati dalla comunità.
Per alcuni operatori l'aspetto politico-economico è prevalente tra i due: esso consente la deflazione delle carceri, la riduzione della spesa collettiva e la conseguente riduzione dei costi sia nelle prigioni che dal un punto di vista di recidiva.
Alessandro, 57 anni volontario di in un'associazione di Padova, ritiene che ci siano state entrambe le esigenze, ma una prevalga sull'altra; egli sostiene:
*[4:12] Secondo me quello politico economico è prevalente, cioè l'altro è troppo raffinato perché venga compreso dalla maggioranza della popolazione […]. Sicuramente quello politico-economico entra in gioco perché le misure alternative aiutano a deflazionare la popolazione detenuta, hanno un costo inferiore per la società, in termini di recidiva e di*

*prevenzioni di recidiva post-penitenziari hanno risultati migliori, quindi sono più efficace.*

Sara, 71 anni, proveniente da Padova giornalista e volontaria, soffermandosi sull'aspetto economico dice:

*[7:8] Con le misure alternative si risparmia, un risparmio perché c'è molta meno recidiva a fine pena, non so, le ricerche fatte dimostrano che una persona che ha scontato parte della pena in misura alternativa è¨molto meno a rischio di recidiva di una persona che esce a fine pena, dopo essersela scontata tutta, perché è evidente che se tu finisci la pena che hai già un tuo lavoro, hai già riallacciato i rapporti con la tua famiglia, ti sei creato una rete di relazioni eccetera, ovvio che rischi meno.*

A differenza dei suoi colleghi, Lorenzo ritiene che l'aspetto economico sia assente e nel suo discorso si sofferma a parlare della riduzione di recidiva:

*[10:14] Chi finisce la pena in carcere ha una possibilità di recidiva molto più alta rispetto a chi gode di misure alternative, quindi diciamo da un punto di vista della sicurezza, da un punto di vista del reinserimento e quindi della finalità costituzionale della pena la misura alternativa è quella che maggiormente si addice al reinserimento ed alla rieducazione della persona ristretta. Non risponde sicuramente a scopi economici perché la giustizia si disinteressa totalmente, ma tutta la giustizia in genere, non solo quella penale, si disinteressa ai fatti economici.*

Secondo le opinioni degli intervistati, le misure alternative sono utili principalmente perché vengono considerate più efficaci rispetto al trattamento carcerario il quale isolando le persone non esaurisce la funzione rieducativa: esse sono uno "strumento" che consentono al detenuto di riconnettersi con la propria comunità favorendo l'inclusione, il reinserimento e il recupero delle relazioni sociali.

Inoltre tali misure sostengono lo sviluppo individuale rendendo i detenuti più responsabili, autonomi e sostengono lo sviluppo sia di abilità che di creatività.

Nadia, 45 anni proveniente da Venezia e operatrice dell'Ufficio di Esecuzione afferma a riguardo:

*[2:3] Le misure alternative sono importanti perché il carcere non esaurisce […] la funzione rieducativa prevista dalla costituzione ritengo che le misure alternative potenzialmente possano soddisfare questa funzione rieducativa in modo senz'altro più compiuto di quanto non possa fare il carcere.*
*[2:4] Siamo di fronte ad un panorama che non è un pensiero ma un dato di fatto. Il carcere non contribuisce alla rieducazione e i dati sulla recidiva ce lo dimostrano: parliamo di quella ricerca che credo lei conosca ancora del 2007 per la quale chi sta in carcere ha recidiva per il 68%, chi invece è ammesso ad una misura alternativa ha una recidiva inferiore al 19%.*
*[2:1] Una risposta potrebbe essere legata al fatto che dal momento che la riforma penitenziaria, cioè da quando l'ordinamento legislativo ha previsto che oltre all'esecuzione penale intramuraria potessero essere previste delle misure alternative ha cominciato a ragionare sull'utilità di scontare una condanna non attraverso una misura di isolamento, come quella della carcerazione, ma attraverso il contatto e la permanenza nella comunità. Dunque l'utilità della condanna si misura più nel recupero delle relazioni sociali che non attraverso l'isolamento.*

Si riportano anche le parole di Elena, 24 anni, bellunese volontaria in un'associazione attraverso il servizio civile:
*[11:5] Io credo siano utili sia per un futuro reinserimento sociale più rapido insomma, oppure per il fatto che le persone possano non disconnettersi totalmente dalla realtà del proprio territorio e del paese in generale.*

Silvia, sull'argomento inerente all'utilità delle misure alterative prosegue dicendo:
*[12:11] Sono utili perché il carcere fa male; sto pensando ad una piccola ricerca che è stata fatta pochi anni fa in Olanda, lì le carceri stanno chiudendo perché non ci sono detenuti che ci entrano. In Italia abbiamo una popolazione carceraria che non ha senso che sia in carcere: per un terzo […] è fatta da extracomunitari che sono in carcere per reati non di grandissimo allarme sociale; per un altro terzo è fatta da tossicodipendenti che sinceramente non dovrebbero stare in carcere, nel senso che il carcere non cura i tossicodipendenti.*

Nadia soffermandosi in modo considerevole sull'argomento afferma:
*[2:2] […] Le misure alternative sono un modo autonomo di pensare la pena proprio come una misura in cui riconnetto alla società, alla comunità, una persona che ha rotto una relazione che ha rotto un patto sociale, e lo faccio proprio con quello strumento che è la comunità stessa e non dell'isolamento ma dell'inclusione.*
*[2:10] Le misure alternative consentono attraverso delle regole anche di monitorare il comportamento delle persone e sostenerle in un percorso di inclusione e che magari senza la misura alternativa e senza servizi che monitorano quest'ultima parte della pena le persone si troverebbero anche senza.*

In aggiunta Irene asserisce:
*[5:3] Le misure alternative invece cercano di rendere le persone più responsabili e autonome.*
*[5:8] Per esempio noi nel carcere femminile abbiamo una lavanderia industriale le donne non erano mai entrate in una lavanderia […] oppure c'era la sartoria. Magari proprio perché son donne che arrivano da contesti molto poveri e tirano fuori questa creatività che è stata soffocata, le misure alternative esaltano queste cose.*

Elena nel suo intervento infine si sofferma a parlare della dignità del detenuto:
*[11:6] Utili per non far perdere la dignità a queste persone che comunque hanno l'occasione di non sentirsi totalmente escluse, che non ci sia quella sensazione di esclusione dalla società nella quale poi si reinseriranno.*

Laura oltre a quanto riportato da Nadia, Manuela e Irene, sostiene che le misure alternative alla detenzione abbiano una funzione sociale importante, ossia quella di ridurre il pregiudizio nei confronti del detenuto.
*[6:7] Le misure alternative consentono il reinserimento; inoltre che la persona che si teme non è così brutale come uno può pensare, cioè l'immagine stereotipata del detenuto viene ovviamente ridimensionata.*

Concludendo, Silvia sostiene:

*[12:12] Le misure alternative danno la possibilità di riscatto, quindi chi ha voglia di prenderla la prende.*

L'attuazione di misure alternative secondo gli operatori non è scontata e diretta: ci sono infatti dei requisiti soggettivi e oggettivi che devono essere rispettati. Altre limitazioni che possono interferire con la loro concessione riguardano le procedure burocratiche, la soggettività dei decisori (infatti vengono approvate dal Tribunale di sorveglianza), le lunghe tempistiche per l'effettiva applicazione e una scarsità di risorse sul territorio.
Nadia espone una carrellata di problematicità che si possono incontrare:
*[2:9] Gli ostacoli: la mancanza di reti sociali o familiari disponibili ad accogliere la persona, la mancanza di un domicilio, la presenza di problematiche socio-sanitarie che determinano una presa in carico da parte dei servizi territoriali rispetto a queste persone, la condizione relativa allo status della persona, per esempio legata all'immigrazione o legata alla presenza di un permesso di soggiorno.*

Silvia risponde basandosi sulla sua esperienza in Tribunale di Sorveglianza affermando:
*[12:16] […] è molto legato alla soggettività del tribunale di sorveglianza ed alla concessione o meno.*
*[12:15] La decisione normalmente viene presa su delle carte, non c'è interazione con la persona, quindi ci si deve fidare delle carte fatte dalla polizia, dalle carte fatte dal UEPE, dalle carte fatte dal direttore del carcere, dall'educatore, ecc.*

Secondo l'opinione di Alessandro, proprio a causa dei prerequisiti richiesti dal Tribunale di sorveglianza, accedere alle misure alternative rappresenta un privilegio per "pochi":
*[4:15] Tu quando vai davanti ad un tribunale di sorveglianza, ti chiede dei requisiti oggettivi e dei requisiti soggettivi, tra quelli oggettivi ci sono la tipologia di condanna, la durata di pena residua, la buona condotta in carcere. Tra i requisiti soggettivi avere queste risorse che consentono alla persona di vivere all'esterno del carcere in maniera conforme alle leggi. In mancanza di questi requisiti soggettivi la misura alternativa i tribunali proprio non possono dare l'affidamento ad una persona che non sa dove andare ad abitare oppure che non ha un lavoro.*

*[4:14] In misura alternativa ci va, anche qui, chi è privilegiato, cioè per andare in affidamento ai servizi sociali, devi avere una casa e un lavoro se no non te li danno, lo stesso per la detenzione domiciliare. Chi è messo peggio, anche se ha da scontare 6 mesi […], chi non ha risorse socio-economiche adeguate, va in carcere anche se la sua condanna è minima.*

Dunque Nadia e Laura sottolineano che:
*[2:11] C'è anche un discorso di risorse: di personale e di risorse progettuali […].*
*[6:10] Le tempistiche sono quelle che ostacolano in effetti, perché dal punto di vista di organizzazione, si sa come devono essere condotte le procedure […].*

### *3.4.2 Pregiudizi della Società*

Per quanto concerne l'area dei pregiudizi, secondo gli intervistati, generalmente l'opinione pubblica ritiene che il carcere sia il luogo più sicuro per tenere i detenuti e l'isolamento viene visto come la miglior difesa per ridurre la pericolosità sociale.
Le parole chiave che risuonano dall'analisi compiuta sono principalmente "buonismo" e "non-conoscenza" del settore per quanto riguarda le attività svolte dagli enti che lavorano nel campo dell'esecuzione penale esterna, mentre i termini maggiormente associati ai detenuti sono la "paura", la "diffidenza", "l'ignoranza" e la "pericolosità sociale".
A proposito dei pregiudizi o errori di ragionamento che la società attua nei confronti degli ETS e degli enti che collaborano con l'area penale esterna, Giulia, 32 anni, volontaria presso un'organizzazione di volontariato di origini padovane afferma:
*[1:5] Di pregiudizi ce ne possono essere tanti. Il primo che mi viene in mente è il fatto che venga alleviata la pena in qualche misura e che quindi la persona che viene affidata all'esterno, non stia scontando pienamente la condanna a cui è stato destinato."*

A tal proposito Nadia aggiunge:
*[2:12] Prima ancora del pregiudizio esiste l'ignoranza. La non conoscenza del settore dell'esecuzione dell'area penale esterna.*
*[2:14] Quindi il primo problema rispetto all'opinione pubblica è la conoscenza di che cosa sia l'area penale esterna e di che cosa comporta e di quelli che siano le sue priorità*

*ed i suoi obiettivi, di come funziona insomma. E poi ripeto il pregiudizio è legato alla pericolosità sociale; […] l'idea è che il carcere possa meglio contenere questi pericoli sociali che non una misura esterna.*
*[2:15] Ecco il pregiudizio è legato all'idea che la miglior difesa è l'isolamento quando i dati invece ci dimostrano che non è così. La miglior difesa è il trattamento e non l'isolamento.*

Rispettivamente Silvia e Manuela riferiscono:
*[12:13] La principale accusa di chi fa volontariato o degli enti ed assistenti sociali che si occupano dei detenuti è che sono delle buoniste e loro vedono tutto con gli occhi a cuoricino o con le stelline.*
*[8:13] Fare un'attività di volontariato in una zona vicina alla propria comunità […], attività per la messa alla prova, […] può essere percepita come un eccesso di zelo e di attenzione nei confronti della persona detenuta rispetto alla vittima che ha subito magari quel torto.*

Lorenzo ritiene che i pregiudizi della società siano alimentati dai media e dalla diffusione di informazioni giornalistiche:
*[10:15] Qui credo che molto conti l'informazione giornalistica e anche dei media che normalmente spettacolarizzano eventi invece complessi che riguardano molto spesso la giustizia.*

I pregiudizi della società nei confronti dei detenuti sono in parte legati al tema precedente; Nel dettaglio Laura, Lorenzo e Elena ritengono che la paura abbia un ruolo fondamentale e fomenti questi bias. Rispettivamente essi riferiscono:
*[6:11] La paura, fondamentalmente secondo me. La paura di essere aggrediti, di essere violati in qualche modo, perché si presuppone che un detenuto abbia una predisposizione a compiere azioni violente, aggressive, quindi si ha il timore che possa succedere anche a te […], che possano violare la tua sfera personale.*
*[10:16] Sempre la paura dell'ignoto, che si pensa e si presume sia pericoloso, oltre che sconosciuto. Quando invece la vicinanza permette una conoscenza, una relazione, un rapporto.*

*[11:8] Si potrebbe comunque avere paura che il detenuto entri in contatto con dei bambini o delle persone fragili. Oppure che questa persona incorra nuovamente a quelle dinamiche che l'hanno portato ad infrangere la legge.*

In contrasto con quanto detto precedentemente, Alessandro ritiene che la paura non sia l'elemento determinate; i pregiudizi nei confronti dei detenuti si ergono dalla diffidenza. Egli infatti sostiene:
*[4:18] Questo aspetto della paura a mio parere non è determinante […] forse più di diffidenza che poi con la conoscenza vengono superati.*

### *3.4.3 Rapporto e comunicazione tra ETS e tra ETS – P.A.*

Dalle diverse interviste viene evidenziato come sia essenziale stabilire e costruire un rapporto positivo e una comunicazione efficace sia tra gli enti stessi che tra gli enti e l'amministrazione penitenziaria allo scopo di raggiungere gli obiettivi prefissati.
In dettaglio all'interno di quest'area tematica sono emerse tre sotto-categorie che verranno approfondite a seguire: le cause della varietà di enti all'interno del mondo dell'associazionismo, il contributo del volontariato nell'esecuzione penale esterna e interna e infine la qualità della relazione e comunicazione presente tra gli ETS e l'area penale esterna.
Secondo alcuni operatori, tra le cause della molteplicità di organizzazioni all'interno del mondo dell'associazionismo e del poco coordinamento ci sono il conflitto di interessi e la concorrenza; rispettivamente Sara e Beatrice sostengono:
*[7:5] Anche le associazioni hanno molto spesso una logica di concorrenza […]; a volte perché ci sono dei fondi… eh, quindi si concorre per vincere i bandi.*
*[3:7] Io penso che le associazioni qualche volta possono confliggere o andare su binari paralleli quando magari sarebbe opportuna una sinergia per arrivare lontano; per esempio la Conferenza Volontariato Giustizia ha questo scopo di mettere insieme le associazioni del Terzo Settore.*

A sostegno di quanto detto precedentemente, Alessandro aggiunge che in particolare nell'ambito dell'esecuzione penale esterna si erge una doppia concorrenza: la prima si

trova tra le cooperative sociali, mentre la seconda riguarda le cooperative sociali e le associazioni poiché quest'ultime offrono i loro servizi gratuitamente rispetto alle precedenti. Egli afferma:

*[4:8] Concorrenza, anche il mercato del bene è fatto di concorrenza…soprattutto nel mondo delle cooperative; […] naturalmente vedono le altre cooperative come rivali, e spesso anche le associazioni perché le associazioni che si "spendono" in gratuità rappresentano una concorrenza sleale nei confronti di chi invece lo stesso servizio lo offre a pagamento, quindi c'è una doppia concorrenza: una concorrenza tra pari, tra cooperativa e cooperativa, e una concorrenza tra le cooperative e le associazioni. Questo è il brutale motivo per cui non ci si coordina […].*

Collegata alla criticità esplicitata in precedenza, Alessandro sostiene che questo comporta difficoltà comunicative e di coordinazione:

*[4:9] Quindi è molto difficile parlarsi e accordarsi tra cooperative, tra associazioni e appunto questo è in po' il motivo un della dispersione.*

Al contrario, Giulia ritiene che sia proprio la scarsa concorrenza tra gli enti nel settore dell'area penale esterna ad avergli autorizzati a governare con gelosia questo settore:

*[1:3] Forse potrei dire con molta libertà e un pochettino di presunzione che la poca concorrenza tra le varie associazioni nel prendersi cura dell'area penale esterna ha portato quelle poche che ci sono a sentirsi più autorizzate a governare quel tipo di settore secondo il loro standard o punto di vista. […] Forse, come c'è gelosia in tanti settori, si conosce la gelosia ed il campanilismo anche nell'ambito del volontariato.*

A parer di Laura, Elena e Silvia l'insufficiente comunicazione e coordinamento tra enti può essere dovuta alla mancanza di continuità dei progetti, ai diversi cambiamenti di personale all'interno degli uffici e infine ad una carenza di risorse e alla non-conoscenza delle associazioni distribuite sul territorio:

*[6:2] La mancanza di continuità basata su delle linee progettuali solide fa sì che ci siano delle frammentazioni e delle dispersioni.*

*[6:1] Questa è una domanda un po' spinosa, nel senso che ci sono momenti nelle vite delle associazioni in cui per quasi osmosi, magia insomma, questa sinergia è fattibile,*

*poi ci sono le fasi di declino, di abbandono perché mi rendo conto che le associazioni sono seguite da persone e le persone cambiano.*

*[11:2] Sì, appunto mi sono resa conto in diverse occasioni che manca talvolta una comunicazione, un quadro generale che possa riunire le realtà associative; […] Le cause possano essere una mancanza a livello istituzionale di volontà di coordinare o magari semplicemente di costruire una rete, un collegamento, tra le varie associazioni che si occupano dello stesso ambito.*

*[12:3] C'è una difficoltà di mettere in rete gli enti secondo me abbastanza consolidata […] e di parlarsi e quindi di fare dei protocolli seri.*

*[11:4] Poi magari anche proprio all'interno delle associazioni ci possono essere mancanza di risorse, non conoscenza degli strumenti per mettersi in contatto e non conoscenza della realtà associativa del territorio...*

Alessandro e Irene, prima ancora di analizzare nello specifico il contributo del volontariato nell'area penale interna ed esterna, contestualizzano la sua nascita e il suo sviluppo:

*[4:1] Il volontariato penitenziario ha decenni di storia; l'intervento nell'area penale esterna è più recente è nato negli anni '80 […]. Le motivazioni storiche dell'intervento sono anche qui di varia natura, c'è un originale filone legato alla Chiesa, al mondo cattolico, che entrava nelle carceri proprio con spirito di carità cristiana, quindi aiutare i reietti; a questo si è sovrapposto verso la fine degli anni '80 un filone più laico che era legato invece alle problematiche sociali.*

*[5:1] Fondamentalmente io lo divido [il volontariato] in quello a spinta religiosa e laica, entrambi sono partiti a mio parere dalla consapevolezza che il carcere così come è costituito […] non risponde diciamo all'articolo 27 della costituzione e non porta a nessun beneficio.*

Il volontariato è originato dal desiderio di prendersi cura delle persone che si trovano in difficoltà sociale, e in particolare dal bisogno di colmare i vuoti e le carenze dell'amministrazione penitenziaria al fine di fornire solidarietà, sostegno e maggior supporto ai detenuti.

*[3:7] Io penso che le associazioni anche di puro volontariato nascano dalla passione e dal sogno di qualcuno che le inizia e le porta a vanti e poi subentrano gli altri, per cui le associazioni nascono dalle passioni e sono le più disparate.*
*[9:1] A parer mio perché ci sono state delle sensibilità da parte di alcune persone all'interno delle associazioni proprio per poter offrire una possibilità in più a queste persone.*
*[2:21] È il volontario che si prende cura e in qualche modo fa anche da garante per l'autorità giudiziaria del percorso di una persona: lo accoglie in casa gli dà un lavoro e in qualche modo cerca i offrirgli una nuova possibilità.*
*[2:18] La figura del deviante se per un verso, come dire, è oggetto di pregiudizio da una parte della società, assume anche un certo fascino per un'altra parte della società che vuole esprimere una solidarietà, una vicinanza, una collaborazione al riscatto di queste persone. Dunque certamente intorno alla figura del deviante, e del deviante detenuto aggiungo, ruota un desiderio di sostegno, di collaborazione di vicinanza di supporto.*

Rispettivamente, Giulia e Silvia argomentando sulle carenze che il volontariato sopperisce dichiarano:
*[1:1] Il volontariato si trova sempre a colmare tutti quei vuoti a cui ci costringe la società.*
*[12:1] Il volontariato sopperisce tutte le carenze ormai trentennali anche di più del ministero della giustizia e dell'ambiente penale; nel senso che gli operatori sono distribuiti malissimo, in Italia più o meno con 50 e i 60mila detenuti ci sono più o meno 40mila agenti di polizia penitenziaria e solo 1000 operatori, tra educatori e assistenti.*
*[12:2] Per quanto riguarda l'area penale esterna ha più o meno gli stessi numeri; ovviamente non ci sono gli agenti ma mi pare che gli assistenti sociali siano circa 1.500 in tutta Italia per qualcosa come circa 30mila persone in misura alternativa. Quindi i detenuti sono sinceramente gestiti da pochissime persone e il volontariato viene a sopperire a queste carenze.*

Nell'area penale esterna i detenuti vengono inseriti all'interno della comunità attraverso trattamenti riabilitativi e rieducativi; Sara in questo passaggio sottolinea come il

volontariato assuma un ruolo fondamentale, motivo per il quale ha sentito la necessità di occuparsi maggiormente dell'area penale esterna:
*[7:3] L'area penale esterna è un passaggio fondamentale per l'inserimento [del detenuto] nella comunità per questo il volontariato ha cominciato a occuparsene molto di più.*
*[7:2] In questi ultimi anni ci si è resi conto che il passaggio, lo snodo fondamentale del percorso educativo è il passaggio dal dentro al fuori, cioè dell'iniziare un percorso verso l'esterno con le misure alternative.*

È condivisa da tutti gli operatori la necessità di una maggiore collaborazione con le amministrazioni penitenziarie e l'essenzialità di possedere e costruire un rapporto affiatato con quest'ultime al fine di un miglior coordinamento, di una maggiore comunicazione ed efficacia in termine di creazione di interventi e progettualità.
A tal proposito, Nadia, funzionaria UEPE, definisce vitale il rapporto con gli ETS poiché permettono l'effettiva attuazione delle misure alternative di comunità:
*[2:22] Allora io lo definirei vitale il rapporto, senza questo rapporto l'esecuzione penale esterna non dovrebbe neanche esistere.*
*[2:23] Se pensiamo ad esempio alla messa alla prova come si è sviluppata negli ultimi anni, quello che ha richiesto agli enti pubblici ma anche all'associazionismo in termini di capacità di accoglienza (pensiamo al lavoro di pubblica utilità), ecco è proprio un rapporto vitale perché non ci sarebbe l'esecuzione penale esterna senza questo supporto.*

Dall'altra parte, Lorenzo, operatore nella conferenza di volontariato e giustizia, afferma:
*[10:10] Mi pare che ultimamente l'UEPE stia facendo proprio partecipando, è parte di questo stesso progetto ma è parte di altri progetti che abbiamo fatto insieme, spero che questo sia un motore, una spinta ed una testimonianza di quanto sia fruttuosa la co-progettazione, la co-partecipazione [con il Terzo Settore]*.

A differenza di quanto riportato da Nadia, Alessandro e Lorenzo ritengono che l'amministrazione penitenziaria consideri il Terzo settore non-dispensabile e che questo influisca negativamente sulla relazione e comunicazione tra i due mondi:

*[4:5] Il terzo settore è visto un po' come la ruota di scorta, il tappabuchi, quindi quando c'è un problema e gli operatori istituzionali non hanno le risorse o non hanno tempo, chiamano il volontariato.*
*[10:4] Diciamo che siamo considerati abbastanza come ospiti e in questa pandemia si è visto perché i primi ad essere esclusi dagli ingressi sono stati i volontari e questo la dice lunga; […] siamo stati esclusi dal coso proprio perché siamo ospiti e non persone indispensabili, quando invece l'80% dell'area trattamentali o diciamo della proposta trattamentale è fatta dal terzo settore sostanzialmente in carcere.*

Sara ha un parere concorde e sottolinea la mancanza di riconoscimento del ruolo del Terzo settore da parte dell'amministrazione:
*[7:6] Il Terzo Settore ha grandi problemi con l'amministrazione penitenziaria, noi stiamo facendo una battaglia per far riconoscere il Codice del Terzo Settore e quell'articolo che dice che l'amministrazione pubblica deve co-programmare e co-progettare con il terzo settore, ma è una fatica immane farlo riconoscere dalla pubblica amministrazione.*

Per quest'ultimo punto i pareri degli utenti sono un po' contrastanti: Irene, Manuela, Lorenzo riportano in base alla loro esperienza che ci sia una buona collaborazione:
*[5:5] Per quanto mi riguarda c'è un buon modo di comunicare; è molto più difficile con l'amministrazione interna del carcere mentre io personalmente sento più disponibilità alla collaborazione con l'amministrazione esterna […] proprio ora abbiamo un progetto grosso sulla giustizia riparative e ci stiamo lavorando insieme, tutto il veneto, le associazioni e l'UEPE: stiamo lavorando bene, troviamo collaborazione e in qualche modo richiesta di aiuto, è positivo in tutto questo.*
*[8:4] L'esperienza personale che abbiamo noi con le assistenti sociali è assolutamente positiva; poi sull'ambito della direzione, quindi sui piani un po' più alti il raccordo è più blando.*
*[10:8] In area penale esterna invece migliora di molto [il rapporto] proprio perché non ci sono cancelli, non ci sono muri […], quindi è molto più facile, il rapporto è più diretto con le assistenti sociali, quindi diciamo che sostanzialmente è buono.*

Al contrario Carla e Alessandro ritengono che la relazione con l'amministrazione penitenziaria sia insufficiente:

*[9:2] È carente a parer mio, carente nel senso che noi enti avremmo più bisogno e più necessità per fare un lavoro fatto bene di avere più colloqui, più collaborazione e un rapporto direttamente con gli assistenti sociali.*

*[4:6] Il problema di comunicazione in termini, diciamo così, letterali, non esiste, cioè ci si parla ma il problema è che ci si parla e non ci si ascolta.*

Laura sostiene che la qualità della comunicazione e della collaborazione dipende molto dal personale che lavora negli uffici e nell'amministrazione:

*[6:3] Variabile, a seconda dei tempi e anche delle persone che vi operano naturalmente.*

*[3:8] Dipende molto dal territorio e dai referenti degli uffici e dell'associazionismo, ho visto rapporti virtuosi e altri faticosi io penso però che come uffici di area penale esterna dobbiamo fare un'opera di revisione rispetto a questo perché come le dicevo prima la comunità è essenziale per il nostro lavoro e dobbiamo ripartire da questa prospettiva.*

*[12:7] Per quello che conosco io penso che l'ambiente dell'esecuzione penale esterna, quindi del UEPE, è molto legato alle persone, troppo legato alle persone.*

### *3.4.4 Necessità Progetto "Su Di Noi Potete Contare"*

La quarta tematica fondamentale emersa dai dati analizzati riguarda la necessità da cui nasce il progetto "Su di noi potete contare". Gli intervistati mettono in luce tre aspetti principali: il primo riguarda la valutazione, la mappatura e il monitoraggio delle attività degli enti presenti sul territorio al fine di rendere queste informazioni fruibili a larga scala, il secondo è connesso al bisogno di mostrare maggiormente agli occhi delle istituzioni il ruolo e il valore del Terzo settore e infine, terzo e ultimo aspetto connesso ai precedenti è quello di costruire un rapporto diverso con la pubblica amministrazione per un maggior coinvolgimento e collaborazione.

A tal proposito, Sara, volontaria facente parte della Conferenza volontariato e giustizia Veneto, riferisce:

*[7:12] E' nato esattamente dalla conferenza volontariato e giustizia del Veneto e anche nazionale che ha un rapporto molto proficuo con il dipartimento della giustizia minorile*

*di comunità che è partner del progetto e con il quale abbiamo appena siglato il rinnovo di un accordo di collaborazione; nel dialogo con il dipartimento emergeva che non c'è un quadro chiaro delle attività sul territorio, appunto c'è un fiorire di molte attività , nell'ambito della giustizia riparativa, del reinserimento, dell'accoglienza eccetera, però una scarsa conoscenza delle risorse che sono disponibili.*

Questa proposta è stata accolta con piacere dagli uffici di area penale esterna, infatti Nadia, funzionaria UEPE, afferma:
*[2:27] Il progetto chiaramente è nato su iniziativa degli enti promotori a cui noi ben volentieri abbiamo subito dato la nostra collaborazione perché riconosciamo come sia necessario non solo fare, non solo fare bene, ma valutare quello che facciamo e renderlo fruibile agli altri.*
*[2:29] Per noi rappresenta l'opportunità di rendere visibile che cosa facciamo insieme e che cosa si potrebbe anche fare in termini chiaramente prospettici, La valutazione ci permette di dire che cosa ha funzionato, che cosa non ha funzionato bene e che cosa deve funzionare meglio. […] La valutazione è un atto politico quindi diciamo che questo progetto a questo scopo ci può davvero aiutare.*

La mappatura e il monitoraggio degli enti sul territorio rappresenta un punto essenziale del progetto. Irene e, a seguire, Laura e Lorenzo hanno dichiarato:
*[5:10] La necessità è quella di avere un quadro completo ed esaustivo di tutte le realtà perché è importante conoscersi e capire cosa fanno gli altri, […] ma anche per capire la situazione variegata di cooperative che lavorano in questo campo.*
*[6:14] Creare una rete più strutturata, in questo caso a livello regionale, per permettere a chi opera di trovare delle indicazioni più precise […] cioè la mappatura permette di dare delle informazioni più precise sulle azioni, sulle attività [degli ETS].*
*[10:11] E' nato da una volontà che in qualche modo abbiamo condiviso con il dipartimento [Minorile di comunità] di monitorare il volontariato in area penale esterna.*
*[11:10] Credo che la necessità fosse quella di avere una visione più di insieme degli enti che operano in questo settore perché tante volte gli enti non sanno magari di altri enti che operano ed hanno progetti con obiettivi comuni.*

In particolare Alessandro, Manuela e Silvia ribadiscono il bisogno del Terzo Settore di far riconoscere il proprio valore e di mostrarsi maggiormente alle istituzioni:
*[4:19] Per l'esigenza di mostrarci alle istituzioni, intanto con il nostro vero valore, misurato anche scientificamente, e comunque alla fine del progetto è prevista la costruzione di tavoli di lavoro.*
*[8:15] Sicuramente approfittare della mappatura per avere dei momenti di confronto, più istituzionali e magari dei canali un po' più operativi.*
*[12:17] La necessità è far vedere quanto vale il volontariato nell'esecuzione penale esterna.*

La costruzione di un rapporto basato su maggior collaborazione e coinvolgimento è l'aspetto più sentito da tutti gli operatori coinvolti nella fase qualitativa. Per esempio Alessandro ha asserito:
*[4:4] Costruire un rapporto diverso con le amministrazioni pubbliche e in particolare, parlando di area penale esterna, con le articolazioni locali del ministero della giustizia, ma anche con gli enti locali.*

E aggiungendo a quanto detto precedentemente:
*[4:21] Poter essere coinvolti, poter far parte di chi prende le decisioni politiche che stanno a monte poi di quello che avviene sul territorio. […] Al di là del monitoraggio, erge la necessità che queste collaborazioni, quindi tra terzo settore e istituzioni possano durare nel tempo.*

### *3.4.5 Soluzioni e supporto agli ETS*

Infine, l'ultimo aspetto fondamentale emerso dalle interviste concerne le soluzioni alle problematiche e alle necessità comunicate dagli operatori afferenti agli enti.
Appare opportuno un maggiore supporto, ascolto e investimento da parte dell'amministrazione per finanziare attività e progetti; nello specifico secondo i partecipanti potrebbe essere utile non solo collaborare ai progetti ma essere parte dei processi decisionali e assumere una posizione di rilevo al fianco dei decisori politici o dell'amministrazione nella strutturazione di progetti. Riguardo a ciò, Irene afferma:

*[5:12] Secondo me sarebbe fondamentale un sostegno dalle amministrazioni e dall'opinione pubblica solidarietà.*
*[5:11] Gli ETS hanno bisogno di supporto dalle amministrazioni locale, perché per quello che riguarda il nostro comune le associazioni per fare i progetti necessitano di soldi.*

In aggiunta Sara e Carla sottolineano il valore che potrebbe avere un maggior coinvolgimento del Terzo Settore per poter superare le difficoltà preesistenti:
*[7:16] È fondamentale secondo me per il volontariato e per l'amministrazione se si vuole davvero superare le difficoltà che ci sono, un coinvolgimento diverso del Terzo Settore.*
*[9:4] Allora una maggiore collaborazione con l'assistente sociale o comunque con gli uffici di riferimento per capire un po' meglio la situazione e poter indirizzare i detenuti nel migliore dei modi.*

Silvia sostiene quanto sia importante anche l'investimento economico:
*[12:18] Finanziamenti per i progetti; c'è da dire che negli ultimi anni la regione Veneto ne sta dando e sta facendo una buona progettualità.*

Inoltre, viene sottolineato da Silvia, Carla e Giulia che occorre:
*[12:19] Essere parte dei processi decisionali, non essere solo esclusivamente degli interlocutori che si invitano per cortesia; in questa cosa potrebbe aiutare anche questo progetto.*
*[9:5] Riuscire a collaborare con i volontari delle varie associazioni e dei vari enti per cambiare un po' la cultura.*
*[1:7] Pensare più come collettività e meno come piccoli raggruppamenti o singoli.*

Essenziale, per una maggiore efficacia delle attività e servizi proposti dalle associazioni e organizzazioni di volontariato, è proprio la formazione: difatti attraverso percorsi di formazione i volontari possono acquisire maggiori strumenti anche per l'attuazione di percorsi di prevenzione e promozione. A seguire rispettivamente le opinioni di Sara, Manuela, Alessandro e Elena:

*[7:14] Un lavoro di formazione e di ricerca congiunti […]. La formazione deve mettere insieme categorie diverse, operatori diversi, e sguardi completamenti diversi per permettere un confronto; […] la formazione deve essere congiunta in questo senso, deve coinvolgere l'amministrazione nei suoi vari comparti, perché molto spesso aree educative e aree della sicurezza non vanno nemmeno d'accordo tra di loro.*
*[8:11] Bisognerebbe però formare in maniera più graduata le associazioni stesse che ricevono le persone; […] una preparazione per i volontari per accogliere queste persone deve esserci no? Perché non basta accogliere ma avere anche degli strumenti.*
*[4:22] Bisogna lavorare a monte con azioni di prevenzione a vasto raggio.*
*[11:9] Sicuramente una promozione delle proprie attività, uscire e stare più in mezzo alla comunità. Fare sensibilizzazione già con i ragazzi delle scuole e poi essere più presenti e farsi conoscere.*

Infine, ultimo aspetto riportato, non per ordine di importanza, per un maggior supporto agli ETS, è quello di avere una maggiore visibilità sia dalle istituzioni che dalla comunità e da quest'ultima ricevere maggiore fiducia.
*[1:8] Ultimissima cosa più visibilità. Che un po' ce la guadagniamo anche noi, attraverso le nostre risorse come ad esempio i nostri piccoli uffici stampa. Però non sarebbe male avere più spazio per poter raccontare delle nostre attività per poi acquisire più credibilità, più visibilità e arrivare a fare più rete e magari ottenere più risorse. Come in un circolo virtuoso.*
*[2:16] Sicuramente quella di costruire delle azioni visibili rispetto all'opinione pubblica.*
*[1:6] Più fiducia da parte della comunità e dell'amministrazione, perché una delle difficoltà più grandi è quella di essere visti come enti credibili.*

## 3.5 Discussione

Dall'analisi svolta sui punti di vista degli operatori afferenti agli enti che collaborano con l'area penale esterna sono emersi degli aspetti interessanti che hanno soddisfatto positivamente gli obiettivi che ci si era posti nella fase inziale della ricerca; i dati raccolti hanno avvalorato alcuni concetti già evidenziati nei capitoli precedenti.

Nel primo tema è stata messa in luce la duplice valenza delle misure alternative alla detenzione: da una parte si osserva quella politico-economica scaturita sia dalle rivolte nelle carceri causate dalle condizioni degradanti in cui vivevano i detenuti negli anni '70 che dalla necessità politica di perseguire i principi dettati dall'art. 27 della Costituzione Italiana. L'aspetto politico si interseca con quello economico poiché le misure alternative alla detenzione hanno portato ad una deflazione delle carceri e una riduzione della spesa collettiva sia in termini monetari dato che ogni detenuto pesa 150 euro al giorno allo Stato Italiano, sia in termini di recidiva. Difatti è stato dimostrato ed evidenziato più volte da ricerche e studi in letteratura l'efficacia e i benefici delle misure non detentive (Stefani, 2015) e i numerosi vantaggi rispetto alla reclusione carceraria.

Dall'altra parte gli intervistati sostengono che le misure alternative nascono dall'esigenza psicosociale di rendere le pene più umane e rieducative: l'attività lavorativa, i trattamenti riabilitativi e di reinserimento sociale consentono di mantenere viva la dignità del detenuto, valore fondamentale per l'essere umano (Testoni et al., 2020), e alimentano lo sviluppo dell'autostima.

Inoltre, le risposte raccolte dagli intervistati mettono in risalto l'utilità delle misure alternative alla detenzione: esse presentano una maggiore efficacia rispetto al trattamento carcerario e sono considerate uno "strumento" fondamentale per il reinserimento, per la riconnessione e inclusione del detenuto con la propria comunità. In aggiunta, tali misure sostengono lo sviluppo dell'autodeterminazione individuale rendendo i detenuti più responsabili e autonomi. Difatti, come sottolineato nella prima parte dell'elaborato, molti studi svolti in letteratura sottolineano come l'inserimento lavorativo connesso a percorsi formativi favorisca l'integrazione del detenuto all'interno della società: la persona acquisendo maggiori competenze, incrementa il proprio senso di autoefficacia e di autonomia, ha maggiori probabilità di trovare occupazione e di conseguenza reinserirsi nuovamente nel tessuto sociale e ricreare nuovi legami.

Nei dati raccolti viene ribadito un aspetto riportato già all'interno del capitolo 1, ossia il fatto che le persone per accedere alle misure alternative devono possedere dei requisiti soggettivi e oggettivi: tali caratteristiche limitano e interferiscono con la loro concessione. Gli operatori durante l'intervista hanno elencato diversi ostacoli oggettivi (procedure burocratiche, tempistiche, scarsità di risorse sul territorio, mancanza di un domicilio…) e soggettivi (soggettività dei decisori, la mancanza di reti sociali o familiari disponibili ad accogliere la persona, problematiche socio-sanitario, lo status della persona…) e tali criticità economico-sociali erano state anche sottolineate nella ricerca di Garrone (2018) per quanto riguarda la detenzione domiciliare in quanto non tutti i condannati possiedono un'abitazione adatta in cui scontare la propria detenzione (per esempio gli immigrati).

La seconda area tematica ha sottolineato quanto pesino e incidano i pregiudizi della società non solo sui detenuti ma anche sul lavoro degli enti stessi. Le informazioni raccolte confermano quanto riportato dalla lettura (Garrone, 2018): nella società è diffusa la percezione che sia più sicuro isolare e rinchiudere i detenuti in carcere per impedire loro di procurare ulteriori danni. Ciò va in contrasto con quanto dimostrato dagli studi svolti in letteratura, ossia che la probation e le misure che la concernono, possiedono numerosi vantaggi rispetto alla reclusione carceraria poiché statisticamente presentano una migliore efficacia riabilitativa e di riduzione delle recidive (Lurci, 2015).

Inoltre, secondo gli intervistati, l'opinione pubblica nei confronti dei detenuti prova paura e diffidenza, aspetti che vengono superati grazie alla conoscenza e all'interazione con quest'ultimi.

La terza tematica si concentra sulla definizione del rapporto e della comunicazione sia tra gli enti stessi che tra gli enti e l'amministrazione penitenziaria. Nella prima sotto-categoria affiora un aspetto inatteso che non era stato preso in considerazione: la concorrenza e il conflitto d'interesse sono due delle principali cause sottostanti la varietà e la poca coordinazione tra gli enti. Tali fenomeni non erano stati riscontrati dalle precedenti ricerche in letteratura. Inoltre gli operatori giustificano le difficoltà comunicative e di coordinamento con la mancanza di continuità dei progetti proposti, con gli eventuali cambiamenti di personale all'interno degli uffici e infine con la carenza di risorse e conoscenza delle associazioni distribuite sul territorio.

Per quanto concerne il contributo del volontariato nell'esecuzione penale esterna, i volontari intervistati riportano che le associazioni si sono avvicinate a questo mondo poiché hanno sentito il desiderio di prendersi cura dei detenuti, di supportarli e fornire loro solidarietà; in aggiunta è stata sentita la necessità da parte degli enti di colmare i vuoti e le carenze dell'amministrazione penitenziaria. Dunque a tal proposito è emerso che il volontariato assume un ruolo fondamentale nell'area penale esterna poiché permette l'effettiva attuazione delle misure alternative alla detenzione attraverso la proposta di attività e percorsi.

Nell'ultima sotto-categoria della terza area tematica, viene manifestata ulteriormente da tutti gli operatori la necessità di una maggiore collaborazione con le amministrazioni penitenziarie e l'importanza di costruire un rapporto affiatato con quest'ultime al fine di un miglior coordinamento, di una maggiore comunicazione ed efficacia in termine di creazione di interventi e progettualità. Inoltre, da parte di alcuni operatori è stata lamentata la scarsa considerazione da parte dell'amministrazione del ruolo e del valore del Terzo Settore: questo aspetto era stato riportato anche in alcune ricerche condotte durante la pandemia negli istituti penitenziari da Testoni e collaboratori (2021), e sostenuto in un'intervista dal presidente della Conferenza di Volontà e Giustizia Ornella Favero già riportata all'interno del presente elaborato nel capitolo 2, paragrafo 2.3.

Infine all'interno di quest'area tematica, per quanto concerne la qualità della comunicazione tra operatori degli enti e amministrazione penitenziaria dell'area penale esterna, emergono pareri contrastanti: in base alla loro esperienza, alcuni partecipanti riportano la presenza di una buona collaborazione mentre altri riferiscono carenze e problematiche. A tal riguardo risulta doveroso evidenziare come un basso coinvolgimento da parte della comunità esterna era stato segnalato anche da uno studio condotto da Testoni e collaboratori (2021) il quale si poneva l'obiettivo di indagare le principali criticità all'interno delle carceri.

All'interno della quarta tematica gli intervistati hanno focalizzato l'attenzione sull'esposizione delle necessità su cui si fonda il progetto "Su Di Noi Potete Contare". Il primo aspetto messo in luce riguarda il bisogno di creare un quadro completo ed esaustivo di tutte le realtà che costituiscono il Terzo Settore al fine di avere una visione d'insieme più organica delle risorse presenti sul territorio e delle attività svolte. Il monitoraggio e la mappatura che verranno svolte durante la prima fase del progetto vero e proprio, avranno

nello specifico la funzione di sopperire a queste mancanze; inoltre le informazioni che verranno raccolte saranno condivise e fruibili da chiunque attraverso una piattaforma online. Sul territorio italiano non sono state eseguite precedentemente attività di mappatura simili a quella che verrà condotta con questo progetto; per tale motivazione non è possibile un confronto con la letteratura presente e questo dato indirettamente conferma la necessità di un progetto simile.

Infine, viene ribadito ulteriormente da parte degli operatori che il progetto di ricerca "Su Di Noi Potete Contare" nasce dal forte bisogno di riconoscimento del valore che assume il Terzo settore all'interno della società e dalla necessità di una maggiore collaborazione e inclusività da parte della pubblica amministrazione.

All'interno dell'ultima area tematica sono state ipotizzate dagli operatori eventuali soluzioni che possano risolvere le necessità e problematicità precedentemente riportate: tutti concordano sull'utilità di un maggior supporto, ascolto e investimento da parte dell'amministrazione nel finanziamento di attività e progetti; in aggiunta un maggiore investimento sulla ricerca e sulla formazione dei volontari rappresenterebbe un sostegno fondamentale poiché favorirebbe l'erogazione di servizi e attività più efficaci, l'attuazione di percorsi di prevenzione, la sensibilizzazione e la promozione del volontariato all'interno della comunità.

# CAPITOLO 4: PROGETTO “SU DI NOI POTETE CONTARE” E MAPPATURA DEGLI ETS CHE OPERANO COL CARCERE IN VENETO

## 4.1 Progetto “Su Di Noi Potete Contare”: Presentazione

Il Progetto “Su di noi Potete Contare” ha l’obiettivo generale di esplorare la funzione delle Organizzazioni del Terzo Settore coinvolte nell’Area Penale Esterna e valutare l’impatto sociale delle attività prodotte, ciò allo scopo di offrire ai decisori politici elementi di conoscenza rigorosi su cui rielaborare le politiche della giustizia nell’ambito dell’Esecuzione Penale.

Gli Enti Partner che si sono coordinati per la realizzazione del progetto in collaborazione con l’Università degli Studi di Padova sono il Granello di Senape (Padova), la Conferenza Volontariato e Giustizia, l’Associazione la Fraternità (Verona), il CSV, le ODV del Veneto, l’UEPE e il Dipartimento di Giustizia Minorile.

Come è stato descritto all’interno dei precedenti capitoli, nel corso degli anni l’evoluzione della società ha portato all’introduzione di nuove leggi e modifiche dell’ordinamento penitenziario. Inoltre si è assistito ad un crescente aumento della diffusione del ricorso alle misure alternative alla detenzione, in concomitanza con un maggior riconoscimento del valore rieducativo e riabilitativo non solo di queste misure, ma anche delle esperienze di volontariato annesse.

Gli Enti del Terzo Settore (ETS) che collaborando con l’amministrazione penitenziaria e in particolare con l’Area Penale Esterna permettono l’effettiva attuazione delle sanzioni di comunità, quindi rappresentano un supporto indispensabile alla società. In aggiunta questi ETS lavorando a pari passo con il sistema penitenziario hanno sviluppato in questo ambito una ricca conoscenza e collezionato un considerevole patrimonio di interventi, metodi, procedure che purtroppo tutt’oggi ha difficoltà ad essere condiviso sia all’interno della stessa rete territoriale di associazioni che a livello nazionale.

Il presente elaborato rappresenta solo una fase preliminare della ricerca e ha lo scopo di delinearne le caratteristiche generali; il processo preliminare di esplorazione delle risorse

attive presenti sul territorio svolto nel presente capitolo è essenziale poiché permette di avere una visione generale dell'entità del fenomeno e pone le basi per la seconda parte del lavoro. Il progetto di analisi vero e proprio possiede una strutturazione più ampia e articolata: nello specifico, la prima parte del progetto riguarda l'esecuzione di una mappatura dettagliata degli ETS del territorio veneto e l'analisi della loro attività, modalità d'azione, metodi ed interventi; le informazioni raccolte dalla mappatura consentiranno la creazione di una piattaforma online finalizzata a condividere sia al pubblico che al privato una lista aggiornabile contenente tutte le organizzazioni distribuite sul territorio con annesse informazioni di carattere generale (es. l'attività svolta, il target di lavoro…).

Infatti la seconda fase della ricerca sarà composta principalmente da interviste svolte agli utenti, agli operatori-front line (coloro che hanno contatti diretti e relazioni di collaborazione e supporto agli utenti) e ai testimoni privilegiati (coloro che non lavorano direttamente con utenti in Esecuzione Penale Esterna ma occupano posizioni di dirigenza, responsabilità a vari livelli e coordinamento degli Enti): di conseguenza l'indagine non si limita ad una mera descrizione quantitativa del fenomeno, ma ha la finalità di comprenderne la sua complessità e valorizzarne la dimensione qualitativa, ovvero l'esperienza dei volontari che lavorano sul campo affianco ai rei o ex-detenuti, degli operatori sociali e dei beneficiari di questi servizi per comprendere il loro punto di vista, il significato e il valore che attribuiscono a tali esperienze.

L'elaborazione della raccolta dei dati qualitativi e quantitativi ha pertanto lo scopo ultimo di permettere una costituzione di tavoli di lavoro "tematici" tra le Organizzazioni del Terzo Settore che operano in Area Penale Esterna e gli operatori istituzionali interessati (Tribunali, Istituzioni penitenziarie, U.E.P.E., Comuni), relativi agli specifici settori di intervento, per riflettere sulle attività in essere della propria organizzazione, sugli aspetti critici e le difficoltà incontrate, ma anche sulla possibilità di stabilire un rapporto di collaborazione con altre organizzazioni.

Attraverso una migliore conoscenza della situazione attuale e della rete di enti che agiscono sul territorio, si potrà promuovere l'attività di Volontariato, migliorare l'offerta formativa e l'incisività degli interventi proposti estendendo percorsi di aggiornamento efficaci agli operatori coinvolti e infine puntare a creare progetti territoriali che coinvolgano un numero maggiore di Partner.

## 4.2 Mappatura Preliminare degli ETS in Veneto

La mappatura delle Organizzazioni del Terzo Settore che operano nell'Area Penale Esterna nel territorio della Regione Veneto rappresenta dunque la prima fase del progetto; nello specifico all'interno del presente capitolo verrà illustrata una preliminare e sintetica mappatura che non esaurisce quella del progetto vero e proprio "Su di Noi Potete Contare". Infatti la mappatura eseguita esplorerà gli aspetti centrali degli ETS coinvolti e la conseguente analisi statistica porrà le basi per lo sviluppo di una migliore e dettagliata panoramica degli enti dislocati all'interno della regione e delle loro attività connesse in particolar modo all'area penale esterna.

### *4.2.1 Metodologia e Criteri di Eleggibilità*

In questa fase sono stati individuati tutti gli ETS che operano sia nell'ambiente carcerario che nell'area penale esterna nel territorio della Regione Veneto tramite elenchi già esistenti curati da CSV, UEPE, Organizzazioni di Volontariato, Cooperative Sociali, Registri di Associazioni e Comunità terapeutiche; dai dati raccolti sono state elaborate delle statistiche al fine di fornire una prima visione generale delle peculiarità degli ETS dislocati nella regione.

La ricerca degli Enti è stata svolta attraverso i motori di ricerca online: l'esistenza di un sito internet favoriva la comprensione dell'ambito di intervento e permetteva (nella maggior parte dei casi) la visione dello statuto e del bilancio sociale dell'ente.

A seguito di questa fase, all'interno di un foglio Excel, è stata realizzata una tabella contenente l'elenco grezzo di tutti gli ETS che rispecchiavano le caratteristiche citate precedentemente. In particolare, il foglio di lavoro è stato suddiviso in 15 variabili e per l'analisi statistica successiva sono state selezionate sono quelle più salienti.

Le variabili indagate sono: la denominazione dell'ente, la categoria (ODV, APS, Reti Associative, Enti Filantropici, Cooperative Sociali, "Altri ETS"), la Specifica ove presente (tipo di cooperativa (A/B/A+B), tipologia di "Altri ETS" (Fondazione, Associazione, Ente ecclesiastico)), il Registro di iscrizione dell'ente, i Target con cui gli ETS lavorano (Detenuti, Ex-Detenuti, Minori, Dipendenze, Alcoldipendenti, Tossicodipendenti, Famiglie Detenuti, Violenza, Diritti Umani, Mediazione,

Svantaggiati, Giustizia Riparativa), l'Ambito d'intervento, la Provincia il Comune e l'Indirizzo, l'Email, il numero di telefono e indirizzo web se presenti, e infine il Codice Identificativo (Codice fiscale/ Partita Iva) dell'ETS.

Le analisi statistiche sono state svolte attraverso il programma *Statistical Package for Social Science* (SPSS), software nato nell'ambito delle scienze sociali che successivamente è stato sviluppato e reso utilizzabile in diverse discipline grazie all'introduzione di maggiori funzioni statistiche.

Le variabili salienti tenute in considerazione per questa fase preliminare del progetto sono le seguenti: la Categoria, la Specificazione dell'Ente (ove presente), la Provincia, la tipologia di Target e l'indirizzo web. Di queste è stata indagata la frequenza assoluta e la frequenza percentuale poiché la frequenza viene utilizzata in statistica per sintetizzare la distribuzione delle modalità di una variabile. A partire di dati grezzi, acquisiti nella fase di rilevazione, le frequenze consentono di rappresentare in modo sintetico le statistiche fondamentali del fenomeno. Nel dettaglio la frequenza assoluta esprime il numero di volte in cui un certo dato si presenta, mentre la frequenza percentuale rappresenta la frequenza relativa (rapporto tra la frequenza assoluta e numero totale dei dati) espressa in percentuale.

Al fine di approfondire in maggior misura il prospetto generale della mappatura, sono stati realizzati degli incroci tra le variabili attraverso la funzione delle tabelle di contingenza. Le tabelle di contingenza sono un particolare tipo di tabella di frequenza a doppia entrata dove vengono incrociate due variabili qualitative. Queste tabelle vengono utilizzate in statistica per rappresentare e analizzare le relazioni tra due o più variabili.

Nel presente studio sono state esplorate due relazioni: quella tra Categoria di ETS e Provincia e infine quella tra Categoria di ETS e Target.

## 4.3 Grafici e Statistiche sulla Mappatura degli ETS in Veneto

Dai dati raccolti dalla mappatura svolta in fase preliminare degli ETS che operano sia nell'ambiente carcerario che nell'area penale esterna in Veneto, emerge una preponderante presenza delle Cooperative Sociali 52,9% (N = 136) rispetto a tutti gli altri ETS (Tabella 1); infatti si osserva che, in ordine di frequenza, i restanti enti sono dislocati sul territorio in questo modo: le ODV compongono il 19,9% (N= 51), gli "Altri ETS" il 18,7% (N= 48), le APS il 6,6 % (N= 17) e infine le Reti Associative il 1,9% (N= 5).

**Tabella 1 –** Categorie ETS

| CATEGORIA | FREQUENZA | PERCENTUALE |
|---|---|---|
| Altri ETS | 48 | 18,7 % |
| APS | 17 | 6,6 % |
| Cooperativa Sociale | 136 | 52,9 % |
| ODV | 51 | 19,8 % |
| Reti Associative | 5 | 1,9 % |
| Totale | 257 | 100,0 % |

Dato che più della metà del totale degli Enti raccolti (N= 257) in Veneto è rappresentato dalle Cooperative Sociali, è stata indagata nello specifico la suddivisione in frequenza assoluta e percentuale delle diverse tipologie di Cooperative Sociali (A, B, A+B) al fine di comprendere e analizzare quale di queste attività risulta più diffusa nella regione.

Le Cooperativa Sociale di tipo A con una frequenza di N=48 (35,3%) sono distribuite in egual modo a quelle di tipo B (N=47; 34,6%); le cooperative miste (A+B) rappresentano solo il 24,3% (N=33) sul totale N=136 (Tabella 2).

Si osserva dunque che all'interno della regione Veneto è presente un gran numero di cooperative sociali che gestiscono i servizi sanitari ed educativi rivolti a soggetti terzi al di fuori dell'associazione (A), e di cooperative che favoriscono l'integrazione sociale e occupazionale di persone svantaggiate attraverso lo svolgimento di attività lavorative di tipo agricolo, industriale, commerciale o di servizio (B).

**Tabella 2** – Specificazione Cooperativa Sociale

| SPECIFICAZIONE | FREQUENZA | PERCENTUALE |
|---|---|---|
| Cooperativa Sociale (A) | 48 | 35,3 % |
| Cooperativa Sociale (A+B) | 33 | 24,3 % |
| Cooperativa Sociale (B) | 47 | 34,6 % |
| Totale | 136 | 100,0 % |

Tra tutti gli ETS raccolti attraverso il lavoro di mappatura, ben l'82,1% (N=211) possiede un sito web, mentre il 17,9% (N=46) di loro no; in questa sede occorre specificare che nonostante questi enti non posseggano una propria pagina web, sono inserito all'interno di database generale condiviso online dai CSV provinciali (Tabella 3).

**Tabella 3** – Indirizzo web posseduto dagli ETS

| INDIRIZZO WEB | FREQUENZA | PERCENTUALE |
|---|---|---|
| NO | 46 | 17,9 % |
| SI | 211 | 82,1 % |
| Totale | 257 | 100,0 % |

Ai fini della ricerca, è risultato interessante indagare la dislocazione degli Enti del Terzo Settore all'interno delle province del Veneto (Tabella 4): si può osservare che la provincia di Padova 25,3% (N=65) seguita da quella di Verona 21% (N= 54), possieda il maggior numero di Ets sul territorio. Vicenza 16,7% (N= 43) e Venezia 14,8% (N= 38) possiedono un numero simile di ETS, e successivamente in ordine di frequenza troviamo le province di Treviso 9,7% (N= 25), Rovigo 7,8% (N=20) e Belluno 4,7% (N= 12).

**Tabella 4** – ETS dislocati nelle province venete

| PROVINCIA | FREQUENZA | PERCENTUALE |
|---|---|---|
| BL | 12 | 4,7 % |

| | | |
|---|---|---|
| PD | 65 | 25,3 % |
| RO | 20 | 7,8 % |
| TV | 25 | 9,7 % |
| VE | 38 | 14,8 % |
| VI | 43 | 16,7 % |
| VR | 54 | 21 % |
| Totale | 257 | 100 % |

In base ai dati raccolti, è risultato interessante esaminare la relazione tra le province e le categorie di ETS: con questa operazione si è osservato più nello specifico come sono distribuiti gli ETS sul territorio. Dall'analisi emerge che in tutte le province del Veneto le Cooperative Sociali sono l'ETS più diffuso; a Belluno rappresentano il 75% degli enti totali mentre a Padova e Verona, province che possiedono al loro interno il maggior numero di ETS, rappresentano rispettivamente il 49,2% e 60,5%. In aggiunta si osserva che le ODV sono diffuse principalmente nelle province di Rovigo 40% e Verona 33,3% mentre gli "Altri ETS" nelle province di Padova e Treviso con una frequenza percentuale rispettivamente di 24,6% e 32%. Infine la tabella mostra come le reti associative siano scarsamente inserite nel territorio (Verona 3,7%, Padova 3,1% e Venezia 2,6%).

**Tabella 5 -** Tavola di contingenza Province x Categoria ETS *

| | | **CATEGORIA ETS** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Altri ETS** | **APS** | **Cooperativa Sociale** | **ODV** | **Reti Associative** | **Totale** |
| **PROVINCE** | **BL** | 8,3% | 0% | 75 % | 16,7% | 0 % | 100 % |
| | **PD** | 24,6% | 7,7% | 49,2% | 15,4% | 3,1% | 100 % |
| | **RO** | 15 % | 20 % | 25 % | 40 % | 0% | 100 % |
| | **TV** | 32 % | 4,0% | 52 % | 12 % | 0 % | 100 % |
| | **VE** | 18,4% | 7,9% | 60,5% | 10,5% | 2,6% | 100 % |
| | **VI** | 14 % | 9,3% | 62,8% | 14 % | 0% | 100 % |
| | **VR** | 13 % | 0% | 50 % | 33,3% | 3,7% | 100 % |
| | **Totale** | 18,7% | 6,6% | 52,9% | 19,8% | 1,9% | 100 % |

*I dati nella tabella sono riportati in frequenza percentuale

Dalla realizzazione di questa mappatura preliminare emerge che gli ETS che collaborano con l'ambito penale e che con l'area penale esterna lavorano a contatto con diversi target, quali i Detenuti, Ex-Detenuti, Minori, Dipendenze, Alcoldipendenti, Tossicodipendenti, Famiglie Detenuti, Violenza, Diritti Umani, Mediazione, Svantaggiati, Giustizia Riparativa (Tabella 6); inoltre è stato rilevato durante la ricerca online che un'associazione può dedicarsi e svolgere attività con più target; quest'informazione giustifica e spiega la colonna delle frequenze all'interno della tabella 6.

Da questa prima analisi, in ordine di frequenza percentuale, possiamo osservare che con il 27,7% i detenuti rappresentano il target con cui la maggior-parte degli ETS lavora; a seguire troviamo le dipendenze 23,5%, gli svantaggiati 21,5%, i tossicodipendenti 11,5%, gli ex-detenuti 6,1%, i minori 3,1%, violenza 2%, alcoldipendenti e mediazione con l'1,4%, famiglie dei detenuti 1,1%, giustizia riparative 0,6% e diritti umani 0,3%.

**Tabella 6** – Tipologia di target con cui lavorano gli ETS

| TARGET | FREQUENZA | PERCENTUALE |
|---|---|---|
| Detenuti | 99 | 27,7 % |
| Ex-Detenuti | 22 | 6,1 % |
| Tossicodipendenti | 41 | 11,5 % |
| Minori | 11 | 3,1 % |
| Alcoldipendenti | 5 | 1,4 % |
| Dipendenze | 84 | 23,5 % |
| Svantaggiati | 77 | 21,5 % |
| Giustizia Riparativa | 2 | 0,6 % |
| Famiglie Detenuti | 4 | 1,1 % |
| Violenza | 7 | 2 % |
| Diritti Umani | 1 | 0,3 % |
| Mediazione | 5 | 1,4 % |
| Totale | 358 | 100 % |

Infine è stata esplorata la relazione tra le categorie di ETS e il Target per comprendere se gli enti lavorano maggiormente con una tipologia specifica di target oppure se non c'è discriminazione. Dall'analisi (Tabella 7) emerge che le Cooperative Sociali svolgono principalmente attività con i detenuti (N=50), con le dipendenze (N=56) e con i tossicodipendenti (N=24); le ODV intervengono maggiormente a sostegno dei detenuti

(N=25) e delle persone svantaggiate (N=15); sia le APS che le reti associative lavorano specialmente con gli svantaggiati (rispettivamente N=11 e N=3) e infine la categoria "altri ETS" suddivide i propri trattamenti tra detenuti (N=18), svantaggiati (N=16) e dipendenze (N=15).

Dal quadro generale appare chiaro che la maggior parte degli ETS svolgono trattamenti e programmi a favore dei detenuti, di coloro che possiedono una dipendenza o di persone socialmente svantaggiati; dunque, ci sono ancora pochi ETS sul territorio che lavorano affianco agli ex-detenuti, alle famiglie dei rei, ai minori e ai rimanenti target inseriti all'interno della categoria "altri target".

**Tabella 7 -** Tavola di contingenza Categoria ETS x Target*

| | TARGET | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CATEGORIE ETS | | Detenuti | Ex-Detenuti | Tossicodipendenti | Minori | Dipendenze | Svantaggiati | Altri Target | Tot. |
| | ODV | 25 | 6 | 8 | 2 | 8 | 15 | 9 | 51 |
| | Coop. Sociali | 50 | 16 | 24 | 7 | 56 | 32 | 11 | 136 |
| | APS | 5 | 0 | 1 | 0 | 3 | 11 | 2 | 17 |
| | Altri ETS | 18 | 0 | 5 | 2 | 15 | 16 | 2 | 48 |
| | Reti Associative | 1 | 0 | 3 | 0 | 2 | 3 | 0 | 5 |
| | Totale | 99 | 22 | 41 | 11 | 84 | 77 | 24 | 257 |

*I dati nella tabella sono riportati in frequenza assoluta

### *4.3.1 Discussione dei Risultati e Limiti*

L'analisi quantitativa ha permesso di avere una panoramica generale sulla dislocazione degli ETS all'interno della regione Veneto mettendo inoltre in luce con quali tipologia di target quest'ultimi lavorano maggiormente. Le cooperative sociali di tipo A e B sono l'ente più diffuso, specialmente nelle province di Padova e Verona; inoltre dagli approfondimenti svolti emerge che il target con cui si lavora maggiormente è quello dei detenuti. Purtroppo non sono presenti degli studi in letteratura o delle ricerche scientifiche

in questo ambito che permettano un confronto con i dati riportati; difatti la mappatura degli enti che verrà svolta successivamente in modo più approfondito porrà le basi per ulteriori studi.

Nonostante si siano sono potute ricavare diverse statistiche da questa mappatura preliminare, occorre riportare i limiti riscontrati in questa ricerca.

Innanzitutto, l'elenco degli ETS fornito all'interno della mappatura non è esaustivo e, per quanto curato, potrebbe presentare degli errori e/o delle omissioni dovute alla carenza di informazioni raccolte dai motori di ricerca o dall'assenza di un sito internet dell'ente. Inoltre, sebbene la presente ricerca si basi sulle attività degli ETS nelle misure alternative alla detenzione, durante la fase di mappatura a causa delle scarse informazioni a disposizione è risultato problematico riuscire a comprendere e a scindere gli ETS che si occupavano del mondo carcerario piuttosto che di quello connesso alla probation: per tale ragione in questa fase preliminare si è deciso di riportare indiscriminatamente tutti gli ETS che lavorano nell'ambiente penitenziario.

Si ritiene dunque essenziale, sulla base della corrente ricerca, svolgere un'ulteriore e approfondita raccolta e analisi dei dati sulle attività delle Organizzazioni del Terzo Settore del Veneto che operano in particolare nelle misure alternative alla detenzione.

# CONCLUSIONI

Nel presente elaborato si è cercato di illustrare con l'aiuto degli studi presenti in letteratura e dei dati statistici l'attuale situazione penitenziaria italiana, la nascita e lo sviluppo delle misure alternative alla detenzione e delle altre tipologie di misure non detentive; inoltre si è provato a delineare la struttura principale del Terzo Settore a seguito della riforma, valorizzando attraverso l'analisi qualitativa il ruolo del volontariato all'interno degli istituti penitenziari e in particolare nell'area penale esterna. Le interviste effettuate hanno dato voce agli operatori che lavorano in ambito penitenziario e a stretto contatto con i detenuti: le loro opinioni sono state essenziali e hanno fornito un contributo non solo in termini contenutistici ma hanno valorizzato le loro attività svolte con dedizione, responsabilità e solidarietà; inoltre i partecipanti hanno potuto evidenziare le difficoltà e problematicità presenti tutt'oggi nel settore e sottolineare da quali bisogni e necessità è nato il progetto "Su Di Noi Potete Contare". La realizzazione della mappatura preliminare e la conseguente analisi quantitativa ha rappresentato un primo monitoraggio degli ETS presenti sul territorio e fornito una prima visione generale sulla realtà associativa e sulle loro caratteristiche principali.

Tuttavia durante questa ricerca sono emersi diversi limiti: il limite principale è legato alla natura del materiale utilizzato nel corso dell'analisi; la carenza di ricerche in letteratura (anche a sfondo psicologico) inerenti all'esecuzione penale interna e soprattutto esterna, all'efficacia delle misure alternative e di ogni tipologia di misura non detentiva hanno reso complesso il confronto dei dati. In aggiunta anche il materiale in letteratura riguardante la funzionalità ed efficienza delle attività del Terzo Settore in relazione all'area penale esterna è risultato insufficiente.

Un ulteriore limite è connesso all'analisi quantitativa: i dati forniti all'interno della mappatura sono incompleti e non imprecisi a causa della difficoltà di reperibilità delle informazioni sui motori di ricerca e di un'inesistente lavoro simile compiuto precedentemente; a tal riguardo si è rivelato impossibile il confronto dei dati statistici emersi con altre analisi presenti in letteratura.

Occorre riportare una considerazione riguardo la parte qualitativa: le analisi qualitative prevedono un gruppo di partecipanti ridotto e dunque un loro limite intrinseco è quello di fornire risultati che non sono generalizzabili, tuttavia forniscono spunti utili per

approfondimenti futuri. Una prospettiva futura di ricerca connessa a ciò potrebbe essere un ampliamento dell'entità delle rilevazioni e il coinvolgimento di altre categorie di partecipanti come ad esempio gli utenti in area penale esterna.

Sarebbe utile dunque, all'interno di ricerche future sul tema, svolgere ulteriori studi nel campo dell'esecuzione penale interna ed esterna, approfondire ulteriormente l'efficacia dei trattamenti rieducativi e riabilitativi dei detenuti svolti dagli ETS e incrementare gli interventi riabilitativi facilitando il reinserimento dei detenuti nella società; a tal proposito potrebbe essere fruttuoso un maggior coinvolgimento della comunità locale al fine di ridurre i pregiudizi. In aggiunta, sarebbe interessante un'analisi più specifica sulle prospettive future dei detenuti, sulla loro visione riguardo alle misure di comunità per permettere al ricercatore di calarsi sotto il loro punto di vista e migliorare ulteriormente la proposta di progetti e attività.

La realizzazione del progetto "Su Di Noi Potete Contare" si pone sotto la prospettiva futura di sviluppare positivamente la relazione e la collaborazione tra gli Enti del Terzo Settore e l'amministrazione penitenziaria e attraverso la mappatura fornire una panoramica più dettagliata degli enti dislocati all'interno della regione e delle attività connesse all'area penale esterna; attraverso l'impatto sociale delle attività prodotte si offrirà ai decisori politici elementi di conoscenza rigorosi su cui rielaborare le politiche della giustizia nell'ambito dell'Esecuzione Penale.

In conclusione si auspica che il presente elaborato nel suo piccolo possa rappresentare una risorsa per supportare e mettere in luce le attività del volontariato e il ruolo Terzo Settore all'interno dell'area penale esterna.

# BIBLIOGRAFIA


An introduction to grounded theory. (2017). https://doi.org/10.4135/9781473991798

Andrea. (n.d.). *Carceri. IL 2021 NEI nostri dati: "fondamentale rilanciare la strada Delle riforme"*. Benvenuto sul sito dell'Associazione Antigone.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, *3*(2), 77-101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

*Burnout*. (2018, November 1). Psicologia del lavoro. https://www.psicologiadellavoro.org/burnout-d1/

*Codice del Terzo Settore*. (2021, December 1). Italia non profit. https://italianonprofit.it/risorse/definizioni/codice-terzo-settore/

*Codice Penale 2020*. (n.d.). Brocardi.it. https://www.brocardi.it/codice-penale/

Dabormida, R. (2017). *La riforma del terzo settore. Dd.llgs. 3 luglio 2017, nn. 111, 112 E 117 E d.p.r. 28 luglio 2017*.

DM. (n.d.). *Ministero giustizia*. Ministero giustizia. https://www.giustizia.it/giustizia/

DM. (n.d.). *Ministero giustizia*. Ministero giustizia. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=1_2(2013)&facetNode_2=0_8_1_85&previsiousPage=mg_1_20&contentId=SDU810042

DM. (n.d.). *Ministero giustizia*. Ministero giustizia. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=4_10&facetNode_2=1_1%282017%29&facetNode_3=0_2&contentId=SDC1327232&previsiousPage=mg_1

DM (n.d.). Ristretti Orizzonti. Sito di cultura e informazione dal carcere. https://ristretti.it/

Garrone, C. (2018). *Il trattamento penitenziario e le misure alternative alla detenzione per i tossicodipendenti. Un'analisi delle esperienze della Sezione a Custodia Attenuata della Casa Circondariale di Genova Marassi* [Master's thesis].

*Gazzetta Ufficiale*. (n.d.). Gazzetta Ufficiale. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1988-10-24&atto.codiceRedazionale=088G0493

*Istanza Di grazia Da parte del condannato | Procura presso la Corte d'appello Di Messina*. (n.d.). Procura presso la Corte d'appello di Messina. https://www.pg.messina.giustizia.it/it/Content/Index/55493

*Istituti Di Pena «Tribunale Di Sorveglianza venezia*. (n.d.). Tribunale di Sorveglianza Venezia. https://www.tribunaledisorveglianza.venezia.it/?page_id=141

Klement, C. (2015). Comparing the effects of community service and imprisonment on reconviction: Results from a quasi-experimental Danish study. *Journal of Experimental Criminology*, *11*(2), 237-261. https://doi.org/10.1007/s11292-015-9231-1

*La riforma spiegata*. (2021, March 22). Cantiere Terzo Settore. https://www.cantiereterzosettore.it/la-riforma-spiegata/

Lurci, N. (2018). *Pena e Rieducazione. Una questione filosofica aperta* [Master's thesis].

Morrone, A. (2003). *IL trattamento penitenziario E Le alternative Alla detenzione*.

Pompele., S. (2018). *Il vissuto dell'Amministratore di Sostegno: aspetti rilevanti e principali criticità* [Master's thesis]

Redazione. (2020, January 16). *In vigore la Legge Di conversione del decreto carceri (L. 94/2013)*. Diritto.it. https://www.diritto.it/in-vigore-la-legge-di-conversione-del-decreto-carceri-l-942013/

*Riforma del terzo settore*. (n.d.). https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-imprese/focus-on/Riforma-terzo-settore/Pagine/Codice-del-Terzo-Settore.aspx

*Riforma del Terzo settore. Elementi Di diritto... - Tesi Di Laurea*. (n.d.). Brocardi.it. https://www.brocardi.it/tesi-di-laurea/riforma-terzo-settore-elementi-diritto-privato-fusione-associazioni/246.html

Salselas, M., & Pinto da Costa, M. (2022). The experience of volunteers in prisons in Portugal: A qualitative study. *Frontiers in Psychiatry*, *12*. https://doi.org/10.3389/fpsyt.2021.778119

Segretariato generale della Presidenza della Repubblica - Servizio sistemi informatici. (n.d.). *IL potere Di grazia*. Quirinale. https://www.quirinale.it/page/grazia

*Sentenza Torreggiani: I diritti dei detenuti nelle carceri sovraffollate*. (2018, March 17). Ius in itinere. https://www.iusinitinere.it/sentenza-torreggiani-diritti-dei-detenuti-nelle-carceri-sovraffollate-2579

*Sentenza Torreggiani: La Corte Di Strasburgo condanna l'Italia*. (2022, February 17). Giurisprudenza penale. https://www.giurisprudenzapenale.com/2013/04/01/torreggiani-strasburgo-condanna-italia/

Sette, R. (2018). Prison, recidivism, and alternative measures to detention in Italy over the past ten years. *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, (XII, 1, 2018). https://doi.org/10.14664/rcvs/815

Sorge., A. (2021). *Valutazione del rischio di recidiva di reato nelle misure alternative alla detenzione. Adattamento e validità dello strumento LS/CMI nel contesto italiano* [Doctoral dissertation]

Stefani, G. (2015). Alternative Alla detenzione: Quali prospettive in Europa? Analisi, buone prassi E ricerca in sette paesi dell'Unione Europea. *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, (IX, 2, 2015). https://doi.org/10.14664/rcvs/256

*Struttura E profili del settore non profit - Anno 2019*. (2021, October 15). Istat.it. https://www.istat.it/it/archivio/262507

Testoni, I., Francioli, G., Biancalani, G., Libianchi, S., & Orkibi, H. (2021). Hardships in Italian prisons during the COVID-19 emergency: The experience of healthcare personnel. *Frontiers in Psychology*, *12*. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.619687

Testoni, I., Marrella, F., Biancalani, G., Cottone, P., Alemanno, F., Mamo, D., & Grassi, L. (2020). The value of dignity in prison: A qualitative study with life convicts. *Behavioral Sciences*, *10*(6), 95. https://doi.org/10.3390/bs10060095

Testoni, I., Nencioni, I., Arbien, M., Iacona, E., Marrella, F., Gorzegno, V., Selmi, C., Vianello, F., Nava, A., Zamperini, A., & Wieser, M. A. (2021). Mental health in prison: Integrating the perspectives of prison staff. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *18*(21), 11254. https://doi.org/10.3390/ijerph182111254

Testoni, I., Nencioni, I., Ronconi, L., Alemanno, F., & Zamperini, A. (2020). Burnout, reasons for living and dehumanisation among Italian penitentiary police officers. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *17*(9), 3117. https://doi.org/10.3390/ijerph17093117

Venditti, P. (2019). *Il Terzo Settore in Italia* [Master's thesis].

Vivarelli., S. (2018). *Riforma del Terzo settore. Elementi di diritto privato: fusione tra associazioni e fondazioni* [Master's thesis]

# RINGRAZIAMENTI

Ringrazio la Prof.ssa Ines Testoni, mia relatrice e direttrice della presente ricerca che mi ha permesso di studiare e di approcciarmi a questo tema di grande influenza e rilevanza all'interno della nostra società.

Vorrei anche ringraziare tutti gli Enti Partner del progetto "Su Di Noi Potete Contare" per aver ideato in collaborazione con l'Università degli Studi di Padova questa ricerca. Un grazie sentito a tutti gli operatori che si sono resi disponibili e mi hanno dedicato parte del loro tempo per la somministrazione delle interviste.

Ringrazio le mie Tutor Erika Iacona e Sara Pompele per avermi seguito e guidato durante la fase di preparazione e stesura del progetto di tesi: la vostra cordialità e il vostro supporto valido e tempestivo sono stati essenziali ai fini della conclusione di questo elaborato.

Infine un ringraziamento speciale va ai miei genitori Maria e Dante: il vostro amore e i vostri sacrifici mi hanno permesso negli anni di maturare e diventare ciò che sono. Ringrazio anche tutti i miei amici per il loro continuo supporto: il raggiungimento di questo traguardo importante lo devo anche a voi. Un grazie sentito a Nadia, coinquilina e grandissima amica che in questi due anni mi ha incoraggiata e spronata anche nei momenti difficili.
Per concludere, ringrazio di cuore Lorenzo per essere stato sempre al mio fianco e per avermi sostenuta fino alla fine di questa magistrale.

# APPENDICE

## RIFERIMENTI LEGISLATIVI

### *Capitolo 1: Misure Alternative*

1. *Legge n. 354 del 26 luglio 1975*: prima introduzione delle misure alternative alla detenzione.
2. *Legge n. 297/1985:* introduce il diritto per tossicodipendenti e alcoldipendenti in stato di libertà di chiedere l'affidamento in prova ai servizi sociali.
3. *Legge Gozzini, n. 663 del 10 ottobre 1986*: ha introdotto la facoltà per coloro che si trovano in stato di libertà di formulare richiesta di ammissione alle misure alternative; a seguito di tale istanza, il pubblico ministero ha l'obbligo di sospendere l'emissione o l'esecuzione della pena carceraria finché la Magistratura di Sorveglianza non ha compiuto tutte le indagini in merito. La legge Gozzini ha portato un'ulteriore novità nell'ordinamento penitenziario, la "detenzione domiciliare", misura alternativa che "Consiste nell'esecuzione della pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, in luogo pubblico di cura, assistenza e accoglienza e, solo in caso di donne incinta o madri di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente, di case famiglia protette" (Ministero della Giustizia). Queste riforme rimarcano il concetto di flessibilità della pena, responsabilizzazione del condannato e incentivano l'attuazione di trattamenti rieducativi.
4. *Legge Simeone – Saraceni n. 165 del 27 maggio 1998:* ha ampliato l'accesso e la fruibilità alla detenzione domiciliare. Il principale obiettivo della riforma era quello di evitare di internare e privare totalmente la libertà a coloro che non avendo commesso reati gravi, potevano scontare la propria pena attraverso misure alternative. Questa legge ha permesso di velocizzare le pratiche e le sentenze dei condannati e diminuire il sovraffollamento carcerario.
5. *Raccomandazione (2010) del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole in materia di probation*: il Consiglio d'Europa ha invitato gli stati membri a promuovere e incrementare l'uso di misure alternative al carcere.

6. *Sentenza Torreggiani (2013)*[34]*:* si tratta di una 'sentenza pilota', ossia di una sentenza che è stata svolta in Italia a seguito dell'esito di una procedura messa in atto dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo tenutasi l'8 gennaio 2013, in risposta alla quale il governo italiano è intervenuto applicando una serie di riforme e di misure volte a risolvere i problemi strutturali connessi al sovraffollamento carcerario e a riportare le condizioni detentive entro parametri di legalità e umanità. A seguito di tale sentenza è avvenuto dunque un potenziamento dell'attuazione delle misure alternative.
7. *Legge 94 del 9 agosto 2013*: con la seguente riforma sono stati facilitati gli accessi alla detenzione domiciliare e alla semi-libertà per i recidivi, ed è stata ridotta al minimo indispensabile l'applicazione della custodia cautelare (prevista solo per i delitti puniti con pena non inferiore ai cinque anni, ad eccezione per i reati di finanziamento illecito).
8. *Legge 67 del 28 aprile 2014*: ha introdotto innovazioni all'interno della disciplina penalistica; infatti è stata istituita la messa alla prova, ossia la possibilità di richiedere la sospensione del procedimento penale per reati di minore gravità.

[34] Con la Sentenza Torreggiani (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09; 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10), la Convenzione Europea dei diritti Umani (CEDU) ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 3 sancito dalla Convenzione stessa*: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pena o trattamento inumani o degradanti".*
La CEDU prima di ricorrere a tali provvedimenti, richiama lo Stato che viola i diritti tutelati dalla Convenzione; qualora le violazioni fossero sistematiche e non venissero presi provvedimenti concreti dallo Stato in questione, la CEDU rinvia il caso ad esame congiunto al fine approfondire le valutazioni. Nel caso specifico, alla CEDU erano giunti ricorsi da sette detenuti che stavano scontando la pena negli istituti penitenziari di Bursto Arzio e Piacenza, i quali lamentavano trattamenti inumani e condizioni degradanti; infatti i detenuti vivevano in una cella tripla o quadrupla con meno di quattro metri quadrati a testa a disposizione. Attraverso ulteriori indagini si sono riscontrate numerose situazioni analoghe ai casi dei ricorrenti di sovraffollamento carcerario in Italia. L'Italia era stata già ripresa e sottoposta a vaglio della CEDU nel 2003 nel caso Sulejmanovic C. Italia, dove già nel 2003 venivano lamentate le condizioni degradanti di detenzione causate dalla mancanza di un adeguato spazio vitale all'interno delle celle.
La Corte pertanto preso atto che l'alto tasso di sovraffollamento rappresentava un "*problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano",* ha esortato gli Stati che non riuscivano a garantire condizioni detentive conformi all'art. 3 della convenzione, di potenziare l'applicazione di misure alternative e di ricorrere alla custodia cautelare solo in caso di necessità, al fine di ridurre il numero di persone incarcerate.

## *Capitolo 2*

***Riferimenti normativi sul panorama delle leggi sul terzo settore emanate dagli anni 80***

1. *Legge n.49 del 1987* – Disciplina le organizzazioni non governative
2. *Legge n .218 del 1990* - Legge sulle fondazioni bancarie
3. *Legge n.266 del 1991* – Legge sulle organizzazioni di volontariato
4. *Legge n.381 del 1991* – Legge che disciplina le cooperative sociali
5. *Decreto legislativo n.460 del 1997* – Disciplina sulle O.N.L.U.S.
6. *Legge n.383 del 2000* – Legge sulle associazioni di promozione sociale
7. *Decreto Legislativo n.155/2006)* – Disciplina riguardo alle imprese sociali

***Riforma del Terzo Settore***

1. "*Linee Guida Per Una Riforma Del Terzo Settore" – aprile 2014:* Il Governo Renzi ha proposto il potenziamento e il rinnovamento del settore no profit al fine di responsabilizzare maggiormente la Pubblica Amministrazione e gli Enti, e di creare ordine e regolamentazione all'interno di un settore sempre più preponderante all'interno della società. Il disegno di legge dopo essere stato approvato dal consiglio dei ministri è passato all'esame della XII Commissione (affari sociali), Camera, Senato ed è entrato finalmente in vigore a luglio 2016.
2. *LEGGE DELEGA N. 106/2016 – "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale"* Questa legge, in conformità agli articoli 2, 3, 18, 118 della Costituzione Italiana, ha delegato al governo la Riforma del Terzo Settore (al fine di porre delle regole precise e dare organicità all'interno del settore attraverso la creazione di un Codice del Terzo Settore), la riforma dell'Impresa Sociale e il disciplinamento del Servizio Civile Universale.
3. *Decreto Legislativo 117/2017- "CODICE DEL TERZO SETTORE":*
4. *Legge 125/2020*: il termine entro il quale le ODV, APS, ONLUS e imprese sociali possono adeguare i propri statuti utilizzando le procedure e le maggioranze è stato prorogato al 31 marzo 2021 a fronte dell'emergenza Covid-19 e delle evidenti difficoltà causate dalle misure restrittive.

# MODULO INFORMATIVO E DI CONSENSO
# ALLA PARTECIPAZIONE E AL TRATTAMENTO DEI DATI

DESCRIZIONE E SCOPI DELLA RICERCA

Gentile partecipante,

con il presente documento Le chiediamo di fornire il suo consenso informato a partecipare al progetto di ricerca "Su di Noi Potete Contare", coordinato ed elaborato dalla Prof.ssa Testoni Ines (Università di Padova) e dall'associazione di volontariato *Granello di Senape* (Padova). L'obiettivo della ricerca è quello di esplorare il punto di vista diretto di operatori afferenti ad Enti coinvolti nell'ambito dell'Esecuzione Penale Esterna in Veneto, in riferimento alle attuali condizioni di applicazione delle misure alternative al carcere stesse.

METODOLOGIA DI RICERCA

Durante la ricerca Le verrà chiesto di rispondere ad una intervista semi-strutturata. Tale intervista, se lo consentirà, sarà anche audio-registrata, ciò al fine di accertare una rilevazione accurata e massimamente fedele delle Sue affermazioni ed opinioni, non alterata dall'interpretazione del ricercatore.

Le informazioni saranno raccolte in forma confidenziale (soltanto Lei e l'intervistatore conoscerete l'identità associata alle Sue risposte) ed ogni riferimento che possa permettere la Sua identificazione da parte di terzi verrà rimosso dal testo finale dell'intervista stessa. L'intervista esplorerà le condizioni attuali delle misure alternative al carcere in Veneto, le eventuali lacune ancora presenti, le modalità organizzative delle associazioni coinvolte, ed eventuali bias e pregiudizi da parte della comunità nei confronti delle misure penali esterne.

Alcuni esempi di domande cui dovrà rispondere sono:

1. Perché a suo avviso sono utili le misure alternative?
2. Quali valori assumono le esperienze lavorative e di volontariato annesse alle misure alternative all'interno della società?
3. Secondo la sua opinione, in quali bias (errori di ragionamento) incorre l'opinione pubblica rispetto all'Esecuzione Penale Esterna e a coloro (Enti ecc.) che la supportano?

L'intervista verrà effettuata dalla Dottoressa in Scienze psicologiche sociali e del lavoro, laureanda in Psicologia Clinica Cristina Morandi, Sotto la supervisione della professoressa Ines Testoni.

LUOGO E DURATA DELLA RICERCA

La ricerca sarà svolta online attraverso la piattaforma Zoom (o altra piattaforma per riunioni online che preferisce) e avrà una durata complessiva di *40-60 minuti* circa.

RECAPITI

- Responsabile della ricerca: Testoni Ines, ines.testoni@unipd.it, Università degli Studi di Padova – Dipartimento FISPPA, Via Venezia 14, 35131, Padova. Telefono ufficio: 0498276646 E-mail: ines.testoni@unipd.it
- Responsabile della raccolta dati: Morandi Cristina, cristina.morandi.1@studenti.unipd.it, Dottoressa in Scienze Psicologiche Sociali e del Lavoro.

CONSENSO ALLA PARTECIPAZIONE E AL TRATTAMENTO DEI DATI

La/Il sottoscritt_____ acconsente liberamente a partecipare allo studio dal titolo "Su di Noi Potete Contare".

La/il sottoscritt_ dichiara:

1. Di essere a conoscenza che lo studio è in linea con le vigenti leggi D. Lgs 196/2003 e UE GDPR 679/2016 sulla protezione dei dati e di acconsentire al trattamento ed alla comunicazione dei dati personali, nei limiti, per le finalità e per la durata precisati dalle vigenti leggi (D. Lgs 196/2003 e UE GDPR 679/2016). Il responsabile della ricerca si impegna ad adempiere agli obblighi previsti dalla normativa vigente in termini di raccolta, trattamento e conservazione di dati sensibili;

2. Di essere consapevole di potersi ritirare dallo studio in qualunque momento, senza fornire spiegazioni, senza alcuna penalizzazione e ottenendo il non utilizzo dei dati;

3. Di acconsentire alla videoregistrazione e/o audio-registrazione

SI. NO. Firma leggibile _____

4. Di essere consapevole che i dati saranno raccolti in forma confidenziale

5. Di essere a conoscenza del fatto che i propri dati saranno utilizzati esclusivamente per scopi scientifici e statistici e con il mantenimento delle regole relative alla riservatezza;

6. Di essere a conoscenza che, qualora lo desiderasse, può ottenere la restituzione dei dati grezzi;

7. Di sapere che una copia del presente modulo Le sarà consegnata dal ricercatore;

8. Di sapere che la protezione dei Suoi dati è designata con Decreto del Direttore Generale 4451 del 19 dicembre 2017, in cui è stato nominato un Responsabile della Protezione dati, privacy@unipd.it.

9. Di sapere che gli User ID/numeri telefonici dei partecipanti verranno conservati in un file protetto da password e distrutti alla fine della raccolta dati.

La/Il sottoscritt_____ presa visione del presente modulo esprime il proprio consenso alla partecipazione e al trattamento dei propri dati personali.

Data _____

Firma leggibile _____

La/Il sottoscritt_____ acconsente alla registrazione audio della propria intervista.

Data _____

Firma leggibile _____

# DOMANDE INTERVISTA PROGETTO
# "SU DI NOI POTETE CONTARE"

1. Domande Generiche: Presentazione
(chi è/ età/ Provenienza/ Attività lavorativa svolta/ Ente in cui lavora/ Ruolo all'interno dell'ente)

2. A Suo parere, per quale motivo il mondo dell'associazionismo ha sentito la necessità dare il suo contributo nell'ambito penitenziario e in particolare nell'area penale esterna?

3. Perché, dal Suo punto di vista, il mondo dell'associazionismo legato all'Esecuzione Penale Esterna è così variegato?
Ovvero, vi sono moltissimi Enti, con una fioritura di proposte, tuttavia sembra esserci poco coordinamento e una limitata comunicazione tra questi; quali possono essere le cause sottostanti?

4. Come definirebbe il rapporto e la comunicazione tra il mondo dell'associazionismo e l'area penale esterna del territorio in cui opera? L'interazione tra gli enti e le strutture dell'area penale esterna è agevole o difficoltosa?

5. Secondo la sua opinione, l'attuazione di misure alternative al carcere nasce da un'esigenza politico-economica o psico-sociale? Lo scopo con cui sono nate le misure alternative, coincide con la loro effettiva applicazione?

6. Perché a suo avviso sono utili le misure alternative?

7. Secondo Lei, esistono degli aspetti problematici all'interno del sistema carcerario che interferiscono con la messa in atto delle misure di comunità?

8. Secondo la sua opinione, in quali bias (errori di ragionamento) incorre l'opinione pubblica rispetto all'Esecuzione Penale Esterna e nei confronti degli enti che la supportano?

9. A parer suo, quali sono i pregiudizi in cui può imbattersi la collettività nei confronti dei detenuti / ex-detenuti che rendono più arduo ed ostacolante il loro rinserimento sociale?

10. Parliamo del progetto "Su di noi potete contare" a cui stiamo lavorando. Da quali necessità è nato questo progetto?

11. A suo parere, quali sono le aspettative e gli obiettivi degli enti che operano all'interno di questo progetto?

12. Le associazioni come possono, nella Sua opinione, risolvere le problematicità e le lacune ancora presenti in questo ambito? Di cosa avrebbero bisogno gli enti per rimediare a queste carenze (eventuali) e quali soluzioni potrebbero essere utili e di supporto al vostro lavoro?