



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII N.15.

Amministrazione penitenziaria, Volontariato, Terzo Settore



2023 ANNO VIII NUMERO 15 – DOSSIER TERZO SETTORE

di Anna Lorenzetti <https://doi.org/10.54103/2531-6710/19680>



AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA, VOLONTARIATO, TERZO SETTORE

Anna Lorenzetti

PENITENTIAL ADMINISTRATION, VOLOUNTEERING AND THIRD SECTOR

Riassunto

Lo scritto analizza il ruolo del terzo settore e del volontariato nel contesto dell'amministrazione penitenziaria. A partire dalle origini, passando dal dibattito in assemblea costituente, si ripercorre l'evoluzione normativa che ha riconosciuto un sempre maggiore spazio all'intervento del volontariato che il terzo settore può inverare. Trattandosi di un momento di grande fermento normativo, alla luce di alcune recenti riforme, tra cui la c.d. Riforma Cartabia, lo scritto precisa rischi e potenzialità del terzo settore in un contesto peculiare quale quello volto ad accogliere – in termini simbolici e pratici – chi sia privato della libertà personale, collocandoli nel quadro costituzionale. Sono in particolare i principi di solidarietà, di pari dignità, il principio personalista e il finalismo rieducativo a deporre per un sempre maggiore spazio del terzo settore nel contesto penitenziario, ferma restando la necessità di marcare una distanza rispetto a ruoli e funzioni dell'amministrazione pubblica, anche al fine di evitare che risultino non visibili le vistose inefficienze nei servizi trattamentali.

Parole chiave: Amministrazione penitenziaria, Carcere, Giustizia riparativa, Mediazione, Terzo settore, Volontariato.

Abstract

The paper analyzes the role of the third sector in the context of the prison administration. Starting from the origins, passing through the debate in the constituent assembly, the paper retraces the evolution of legislation that has recognized an ever greater space for the intervention of voluntary work that the third sector can bring about. As this is a moment of great regulatory ferment, in the light of some recent reforms, including the so-called Cartabia Reform, the paper stresses the risks and potential of the third sector in a particular context such as that aimed at 'welcoming' - in symbolic and practical terms - those who are deprived of personal freedom. The constitutional framework, in particular, the principles of solidarity, of equal dignity, the personalist principle and the re-educational finalism, confirm for an ever greater space of the third sector in the penitentiary context, without prejudice to the need to mark a distance from the roles and functions of the public administration, as to avoid that the conspicuous inefficiencies in the treatment services are not visible.

Keywords: Penitentiary Administration, Prisons, Restorative Justice, Mediation, Third Sector, Voluntary Service.

Autrice:

Anna Lorenzetti è Professoressa Associata di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Bergamo.

Sommario. 1. Il rapporto fra amministrazione penitenziaria, volontariato e terzo settore in una chiave diacronica; 1.1. Terzo settore e volontariato in carcere: qualche numero; 2. Il quadro normativo; 2.1. Il terzo settore nella c.d. "Riforma Cartabia"; 3. Le attività del terzo settore nel quadro costituzionale; 4. Spunti conclusivi; 5. Riferimenti bibliografici.

Articolo soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

Articolo ricevuto il 28.11.22 approvato il 30.11.22.

1. Il rapporto fra amministrazione penitenziaria, volontariato e terzo settore in una chiave diacronica.

Affrontare il tema del rapporto fra amministrazione penitenziaria e terzo settore significa necessariamente tenere conto di un contesto di grande complessità, posto che il carcere rappresenta uno spazio – fisico e simbolico – chiamato a ospitare coloro che sono privati della libertà personale per l'espiazione della pena o in esecuzione di una misura cautelare. Il tema è chiamato in causa prima, durante e dopo la detenzione, sia dunque nel contesto intramurario, che vede spesso l'intervento di organismi del terzo settore che svolgono attività complementari a quelle garantite dagli istituti penitenziari, sia in ambiente extramurario, dalla riacquisizione della libertà o dall'ammissione a una misura alternativa, poiché spesso sono essi a garantire un alloggio e un lavoro tali da consentire l'avvio di percorsi di autonomia della persona. La questione necessariamente evoca anche il volontariato che nel rapporto con l'amministrazione penitenziaria si mostra particolarmente vivace tramite l'intervento di associazioni di orientamento confessionale e religioso, sportive, ricreative, culturali, ludiche, ma anche volte a soddisfare i bisogni

primari della persona detenuta (si pensi ad esempio alla fornitura di vestiario o di generi di prima necessità, ad esempio, per l'igiene personale, non garantiti dall'amministrazione penitenziaria ma la cui assenza può mettere in forte difficoltà persone socialmente fragili all'ingresso nell'istituto penitenziario)¹. In molti casi, peraltro, le attività sono rivolte non soltanto alle persone detenute, ma pure alle famiglie, dovendosi così considerare l'ampiezza del raggio di azione in un contesto certamente problematico.

Plurime sono dunque le prospettive che debbono essere coniugate nel trattare di amministrazione penitenziaria e terzo settore e che vanno dal quadro normativo di riferimento alle prassi in uso presso gli istituti penitenziari, dovendosi però, in prima battuta, sottolineare il forte radicamento storico delle attività svolte a titolo di volontariato. Un primo passaggio di interesse appare per ciò la rapida ricognizione che del tema può offrirsi alla luce della presenza di attività volte al sostegno morale, già alla fine dell'800, grazie a congregazioni caritative di ambito cattolico che operavano all'interno degli istituti, come pure della creazione delle società di patronato la cui opera si rivolgeva a persone condannate. Almeno sei mesi prima della loro liberazione, queste potevano presentare una domanda alla direzione dello stabilimento², a seguito della quale il presidente della società assegnava un socio di riferimento che doveva prendersene cura, attraverso l'ingresso in istituto per favorire la reciproca conoscenza. Erano inoltre previste forme di sostegno economico a favore di società che garantissero assistenza a ex detenuti una volta liberati³. Tra i vari compiti vi era anche l'attività ispettiva e la raccolta dei reclami dei detenuti e del personale di custodia, senza la necessità di autorizzazione per l'ingresso in istituto, posto il riconoscimento della società.

¹ Nella consapevolezza delle differenze, ai fini del presente lavoro, il riferimento sarà congiunto agli enti espressione del volontariato e agli organismi del terzo settore. Sul tema, si v. almeno, il recentissimo lavoro di Gori, L., 2022, e Loffredo, F., 2018, e per la manualistica, Consorti, P., Gori, L., Rossi, E., 2021; Quiroz Vitale, M.A., Ricci, S., 2017; De Stefanis, C., Quercia, A., Marinelli, D., 2022; Roncato, M.E., Orlandi, S., 2019.

² V. il Regolamento Generale degli Stabilimenti Carcerari e dei riformatori giudiziari, approvato con R.D. 1-2-1891, n. 260. V. in particolare l'art. 29 che ha dato forma alle Società di Patronato: «Nei comuni, nei circondari, nelle province del Regno è affidata alla iniziativa dei privati la costituzione delle società di patronato, la cui missione è quella di interessarsi della sorte di coloro che sono sulla via del delitto, procurando di ritrarneli col consiglio e coll'opera, per rendere al consorzio civile laboriosi ed onesti cittadini».

³ V. art. 35 del Regolamento del 1891 «Ove una società di patronato apra sale di asilo o di lavoro pei patrocinati; istituisca agenzie speciali per dare ai liberati notizie sulle richieste di lavoro che possono venire a sua conoscenza, dall'interno o dall'esterno; assista le famiglie dei condannati, i figli di essi, o le donne e i minorenni che possono scontare la pena dell'arresto in casa».

Negli anni '20 e '30 del XX secolo, si rinviene traccia del ruolo del volontariato nel riconoscimento di un diploma a coloro che si erano distinti nell'opera di recupero dei detenuti⁴ e nell'assegnazione, ai componenti del Consiglio di patronato, di un ruolo di stimolo e verifica del percorso di recupero (Fassone 1980)⁵. Alla metà degli anni '50, venne poi creata la figura dell'assistente carcerario⁶, dovendosi attendere la faticosa genesi della riforma del sistema penitenziario⁷ che, dal 1975⁸, segnò il definitivo riconoscimento del ruolo del volontariato affianco all'opera degli educatori, ribadito peraltro in occasione dei più recenti tentativi di riforma sistematica della materia (ci si riferisce ai cosiddetti Stati generali dell'esecuzione penale del 2016⁹).

1.1. Terzo settore e volontariato in carcere: qualche numero.

Per quanto sia nota la sola attività svolta in collaborazione con l'amministrazione penitenziaria, il fenomeno del volontariato nel contesto in esame manifesta di certo numeri imponenti, che vedono circa 12.000 operatori, di cui 10.987 come soggetti esterni (9.253 dei quali appartenenti ad associazioni o organizzazioni) e 952 come assistenti volontari (757 dei quali appartenenti ad associazioni o organizzazioni)¹⁰.

⁴ Regio Decreto 19-10-1922, n. 1440, in tema di «Istituzione di un diploma al merito della redenzione sociale». Tre erano i livelli di diploma previsti, graduati sulla base dell'impegno profuso in tale attività. In particolare, «Quello di terzo grado, [era assegnato] agli enti locali o alle persone che si siano particolarmente distinti nello svolgere opera per la emenda, la rieducazione e la riabilitazione dei detenuti e dei minorenni traviati, e per l'assistenza ai liberati dal carcere, quello di secondo grado, agli enti od alle persone che nello svolgimento dell'opera predetta si siano distinti in modo speciale, e quello di primo grado, a coloro, enti o persone, che in detta opera si siano distinti in modo eminente» (art. 2).

⁵ V. R.D. 18 giugno 1931, n. 787 che, nell'ambito del trasferimento presso gli Stabilimenti di riadattamento sociale, prevedeva la visita, una volta alla settimana, degli stabilimenti, al fine di garantire un'assistenza all'indomani dell'uscita dal carcere, «per dare consigli ed incoraggiamenti ai condannati che debbono essere liberati entro l'anno, conoscere i bisogni per l'avvenire, e preparare quanto occorre per assicurare l'opportuno collocamento dei detenuti al momento della liberazione» (art. 229). Essi si occupavano di assistenza ai liberati dal carcere (art. 13) ed alle famiglie dei detenuti (art. 14).

⁶ Circolare n. 426/2914 del 27-11-1954.

⁷ Come noto, il primo disegno di legge di riforma penitenziaria (1960) decadde per la conclusione della legislatura, analogamente a successivi tentativi sempre collocabili temporalmente negli anni '60. V. i c.d. progetti di Reale e Malagodi e i disegni di legge del 1965 e 1969.

⁸ Legge 26-7-1975, che detta le «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà» e nel relativo regolamento d'attuazione, la Legge 29-4-1976, n. 431.

⁹ Con questa espressione, ci si riferisce ai gruppi di lavoro incaricati di ripensare il sistema penal-punitivo e di avanzare una serie di proposte di riforma. Molte le opere di commento, cui si rinvia per un approfondimento.

¹⁰ V. dati riportati nel sito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

L'avvento della pandemia ha segnato un decremento delle attività di volontariato in ragione della necessità di chiudere gli istituti per prevenire i contagi; pure a fronte del calo della popolazione reclusa (diminuita di 7.409 persone), ne è seguito un aumento del rapporto tra volontari e detenuti, da 1 a 3,1 del 2019 a 1 a 5,4 nel 2020, in particolare per le attività religiose (-61,3%) e per le attività di formazione e lavoro (-60,5%); anche le attività sportive, ricreative e culturali hanno perso una percentuale consistente di volontari (-56,5%), mentre più bassa è stata la flessione rilevata tra i volontari impegnati in attività di sostegno alle persone e alle famiglie, diminuiti del 31% (Iref 2022). Tali dati rilevano anche poiché, nel contesto del lavoro, risulta come le persone detenute siano assunte da enti del Terzo settore (cooperative soprattutto), eccezion fatta per chi lavori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Pure nell'ambito della formazione, emerge il forte ruolo degli enti del terzo settore, posto che tutti i principali enti di formazione, collegati a sindacati e organizzazioni sociali di diverso orientamento, realizzano percorsi formativi all'interno degli istituti, contribuendo così all'implementazione dell'offerta trattamentale. Così anche quanto all'organizzazione delle attività sportive *intra moenia*, interamente rimesse a soggetti del terzo settore come nel caso del Centro sportivo italiano o della UISP (Iref 2022).

2. Il quadro normativo.

Passando all'analisi del quadro normativo, il rapporto tra terzo settore e amministrazione penitenziaria può trovare una chiave di lettura nel riconoscimento, all'interno della legge sull'ordinamento penitenziario, della possibilità di accesso agli istituti per coloro che vogliono svolgere attività volontariamente.

Già in occasione del dibattito sulla riforma dell'ordinamento penitenziario, l'importanza di quello che oggi si chiama "terzo settore" era emersa, ad esempio, laddove l'allora ministro di Grazia e Giustizia, l'on. Mario Zagari, respinse con decisione, quanto al contenuto del trattamento, qualsiasi ipotesi che poteva impattare sulla personalità della persona reclusa, modificandola, già però rilevando l'importanza dei

«contatti con l'ambiente esterno i quali, per concorde convinzione dei moderni esperti, rappresentano la formula indispensabile per dare al carcere una fisionomia e una funzione di vero e proprio servizio sociale»¹¹. Propose così di aggiungere alla disposizione poi divenuta l'art. 17 o.p., l'espresso richiamo alla "comunità esterna" come soggetto parte dell'azione rieducativa, dovendosi ricordare il dibattito che suggeriva di estendere anche al giudice di sorveglianza, oltre che al direttore delle carceri, la competenza circa il rilascio dell'autorizzazione all'ingresso in istituto, «proprio per favorire i contatti col mondo esterno», con posizioni per l'epoca decisamente all'avanguardia (così, l'on. Galante Garrone).

L'ordinamento penitenziario, nell'odierna formulazione, afferma che «La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione dei privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa»¹², con una disposizione che approfondisce quanto già contenuto in apertura, nell'orientare il trattamento rieducativo al reinserimento sociale¹³. La disposizione esprime un qualche carattere di doverosità circa l'interazione fra pubblico e privato (*deve tendere*), ricordando che sull'amministrazione grava l'onere di sollecitare privati e istituzioni o associazioni pubbliche o private e organizzarne le attività, agevolandone lo svolgimento¹⁴, senza però imporre alcunché alla persona *in vinculis*¹⁵. Anche nell'offerta trattamentale, l'ordinamento penitenziario prefigura la partecipazione della collettività laddove, ad esempio, si prevedono tra gli elementi del trattamento l'istruzione, il lavoro, la religione e le attività culturali, ricreative e sportive che possono essere svolte anche da operatori del privato sociale, precisandosi che devono essere svolte «agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia» che di certo il terzo settore è maggiormente in grado di garantire¹⁶. Anche altre disposizioni dell'ordinamento penitenziario

¹¹ Dal resoconto della seduta del 21-11-1973, 2° commissione del Senato della Repubblica.

¹² V. art. 17, co. 1 o.p.

¹³ V. art. 1, co. 2 o.p.

¹⁴ V. art. 68, del Regolamento di esecuzione, DPR 30 giugno 2000, n. 230, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

¹⁵ Si noti, in tal senso, la modifica rispetto al primo Regolamento d'esecuzione che riconosceva l'importanza di un processo volto a modificare nei detenuti gli atteggiamenti di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale. V. art. 1 del Regolamento di esecuzione del 1976 (DPR 29 aprile 1976, n. 431, Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà).

¹⁶ V. art. 15, co. 1 o.p.

fanno riferimento al contatto con il mondo esterno per quanto riguarda attività culturali, sportive, ricreative o di altra natura che possono essere utili al reinserimento¹⁷. Si veda, ad esempio, il precedente Regolamento di esecuzione, che sollecitava, quanto alle attività sportive, «la collaborazione degli enti nazionali e locali preposti alla cura delle attività sportive», nonché l'intervento degli assistenti volontari, coinvolti per l'organizzazione e lo svolgimento delle varie attività¹⁸.

Finalizzata alla sensibilizzazione sul tema, ma non direttamente al recupero della persona, era poi la previsione che si riferiva alla «diffusione di informazioni sull'esigenza della partecipazione della comunità al reinserimento sociale dei condannati e degli internati»¹⁹, formulazione poi raccolta nel nuovo ordinamento penitenziario.

Un richiamo al tema del presente scritto può rinvenirsi anche nel regime dei permessi premio nella cui fruizione possono essere coinvolti soggetti del terzo settore, ad esempio, per accompagnare la persona all'evento oggetto dell'autorizzazione o per garantirne una corretta fruizione²⁰.

L'ordinamento penitenziario prevedeva anche un altro soggetto di grande rilievo e potenzialità nel contesto di cui il presente lavoro si occupa, ossia il Consiglio di aiuto sociale²¹ che raccoglieva l'eredità dei Consigli di patronato per l'assistenza ai detenuti e per il quale era previsto personale specializzato – magistrati, dirigenti dell'amministrazione locale e funzionari pubblici – ma attivo a titolo gratuito e volontario. Tali organismi erano incaricati di offrire un sostegno al mantenimento delle relazioni dei reclusi con le loro famiglie, al fine di segnalare alle autorità e agli enti competenti i bisogni dei nuclei che necessitano di speciali interventi, collaborando con altri organismi per assicurare il più efficace e appropriato intervento a favore di coloro che riacquistano la libertà e dei familiari dei detenuti. A oltre

¹⁷ V. art. 27, co. 1 o.p.

¹⁸ V. art. 56, co. 2, del Regolamento d'Esecuzione del 1976.

¹⁹ Art. 63, co. 5, del Regolamento d'Esecuzione del 1976. L'importanza della partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa è oggi attestata dall'art. 68, Regolamento di esecuzione (DPR 230/2000).

²⁰ V. art. 30 o.p. Tangente al presente lavoro, che riguarda la sola connessione del terzo settore con l'amministrazione penitenziaria, è poi l'opera di sostegno alle famiglie che di certo attraversano momenti di grande complessità sia sul piano pratico, laddove ad esempio, venga a mancare il sostegno economico per la detenzione del proprio caro, sia per lo stigma che spesso colpisce le famiglie di una persona detenuta, e rispetto a cui il terzo settore può positivamente agire.

²¹ V. art. 74 o.p.

quarant'anni dall'approvazione della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, tali organismi non hanno tuttavia trovato una genesi, non potendo esprimere le sicure potenzialità che sulla carta vanno di certo riconosciute.

Posto che le attività del terzo settore chiedono una necessaria interazione con le persone recluse, appare importante richiamare le diverse possibilità oggi previste per entrare negli istituti, che vanno dall'ingresso di singole persone a iniziative più strutturate e organizzate a livello associativo su lassi temporali più estesi e tra loro coordinati.

Due sono le forme di ingresso previste e che riguardano i soggetti privati, istituzioni o associazioni pubbliche e private che, previa autorizzazione, partecipano all'azione rieducativa al fine di promuovere i contatti tra comunità carceraria e società libera (art. 17)²² o i volontari autorizzati a prestare assistenza e sostegno morale ai detenuti ed internati ai fini del futuro reinserimento nella vita sociale che possono collaborare con operatori del trattamento e dell'UEPE nell'esecuzione delle misure alternative alla detenzione e per l'assistenza ai dimessi ed alle loro famiglie (art. 78)²³.

Nel primo caso, che rappresenta la forma di volontariato in istituto più risalente nel tempo ma assai poco diffusa, è prevista la possibilità di richiedere un'autorizzazione nominativa, disciplinata dall'ordinamento penitenziario, per 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»²⁴. Per ottenere l'autorizzazione all'ingresso occorre presentare una domanda al direttore dell'istituto contenente i propri dati personali, le motivazioni e l'attività che si intende proporre. A seguito di una valutazione della compatibilità delle iniziative proposte dal volontario «con il percorso trattamentale generale dell'istituto»²⁵, il direttore esprime un parere sull'istanza che viene trasmessa al magistrato di

²² Di commento a tale disposizione dell'ordinamento penitenziario, v. le voci relative contenute in Della Casa, F., Giostra, G., 2019; Fiorentin, F., Siracusano, F., 2019; Lamonaca, V., 2020.

²³ Di commento a tale disposizione dell'ordinamento penitenziario, v. le voci relative contenute in Della Casa, F., Giostra, G., 2019; Fiorentin, F., Siracusano, F., 2019; Lamonaca, V., 2020.

²⁴ Art. 17, co. 2, o.p.

²⁵ V. Circolare Dap 16 luglio 1997.

sorveglianza per l'autorizzazione e riconosciuta in presenza di iniziative e progetti specifici in un determinato istituto.

Per le iniziative che prevedono anche la collaborazione con gli operatori istituzionali, funzionari giuridico-pedagogici, assistenti sociali, psicologi e polizia penitenziaria, nelle attività trattamentali e risocializzanti, l'ordinamento penitenziario prevede poi la possibilità di presentare una domanda al direttore dell'istituto che, una volta ultimata l'istruttoria, la trasmette al magistrato di sorveglianza, cui compete – nel caso la ritenga condivisibile – la presentazione della proposta al provveditore regionale (in sigla, P.R.A.P.), ai fini dell'autorizzazione, salva la facoltà per il direttore di una valutazione ai fini del rinnovo annuale²⁶. Nel provvedimento di autorizzazione viene specificato il tipo di attività che il volontario può svolgere e se è ammesso a frequentare uno o più istituti. In tali casi, l'ingresso di coloro che sono individuati come «persone idonee all'assistenza e all'educazione» avviene con la qualifica di “assistente volontario” che dipende dal Ministero della Giustizia e prevede una presenza non sporadica e connessa a singole attività o progetti, ma quale costante riferimento interno finalizzato a offrire un sostegno morale direttamente proiettato a favorire – in collaborazione con il personale strutturato – il reinserimento della persona detenuta nella società.

Per quanto riguarda gli assistenti volontari, numerose circolari sono intervenute negli ultimi anni al fine di definire le procedure per l'ingresso e la richiesta di autorizzazione che deve contenere alcuni elementi e dati anagrafici (quali data e luogo di nascita, residenza, stato civile, titolo di studio, professione); si richiede l'indicazione delle altre attività di volontariato in corso o svolte in precedenza; delle motivazioni alla base della richiesta; del tipo di attività prescelta; disponibilità di tempo (Castelli C., Cristofanelli F., 1990)²⁷. Nell'istruttoria, devono essere incluse la domanda, il parere del direttore, il certificato penale e dei carichi pendenti, le informazioni della Pubblica Sicurezza o dei Carabinieri (richieste dalle Direzioni),

²⁶ Art. 78 o.p.

²⁷ V. le Circolari ministeriali n. 3150/5600, 30-12-1985 e n. 3239/5689, 7-4-1988, aventi per oggetto «assistenti volontari: procedure per il conferimento e il rinnovo degli incarichi». V. più di recente, la circolare n. 3534/5984 del 20-11-2000. Sulla valorizzazione del ruolo del volontario, v. circ. 3593/6043 del 22-10-2003 e per le attività di monitoraggio degli assistenti volontari, può farsi riferimento a circ. 0097920 del 16-3-2009. Con la circ. GDAP 01115073 del 21-3-2011, sono poi state delineate le attività di collaborazione con gli UEPE, a valle della mappatura delle attività realizzate sul territorio nazionale.

e due foto autenticate a norma di legge. Una volta autorizzato, l'assistente volontario è inserito con una stabilità che lo vede dialogare con il personale strutturato e rispetto all'attuazione del trattamento, potendo egli «cooperare nelle attività culturali e ricreative dell'istituto sotto la guida del direttore, il quale ne coordina l'azione con quella di tutto il personale addetto al trattamento»²⁸, integrando tra loro le attività, in modo continuativo, non occasionale, per l'attuazione di quelle attività culturali, ricreative e sportive e i contatti che queste permettono di mantenere o creare con il mondo esterno²⁹.

La partecipazione degli assistenti volontari all'opera di “sostegno morale” dei detenuti spesso si attua attraverso momenti di incontro e dialogo individuali o di gruppo, fondati sull'ascolto dei bisogni della persona, così da offrire forme di supporto psicologico nei momenti di difficoltà e spazi di dialogo.

La partecipazione prevista per i volontari prevede la verifica dell'idoneità «all'assistenza e all'educazione»³⁰ che, nella iniziale formulazione, consisteva nella dimostrazione di «interesse e sensibilità» per la condizione umana dei detenuti e nell'aver dato prova di «concrete capacità nell'assistenza a persone in stato di bisogno»³¹. Ancora oggi non è comunque prevista una specifica professionalità o qualifica, ma piuttosto delineato un profilo tale da assicurare caratteristiche personali e umane, ma anche, implicitamente, formazione adeguata, così da garantire capacità concrete di incidere positivamente sul percorso trattamentale.

Oltre alla partecipazione a titolo individuale, è prevista la possibilità di ingresso nel contesto di attività di volontariato svolte da singole associazioni, nonché l'ingresso per svolgere attività di volontariato di gruppi di associazioni coordinate da una più ampia organizzazione.

Qualora il volontario sia membro di un'associazione è per ciò ipotizzabile, mediante apposita convenzione, un'autorizzazione di durata annuale nei confronti di tutti gli operatori dell'associazione.

²⁸ V. art. 78, co. 2, o.p.

²⁹ V. art. 27 o.p. Nello specifico del trattamento, è peraltro anche prevista la partecipazione «di altri operatori in grado di apportare un contributo competente per la conoscenza e la soluzione dei problemi di volta in volta presentati dai casi in esame (insegnanti, animatori del tempo libero, volontari...) all'osservazione». Così, la risalente Circolare del Ministero di Grazia e Giustizia n. 3196/5646 del 3-2-1987.

³⁰ Art. 78, co. 1, o.p.

³¹ Così, art. 107, del D.P.R. 431/76.

Ai fini di un coordinamento, le associazioni che spesso operano in autonomia si confrontano nel contesto della “Conferenza nazionale volontariato giustizia”, che sul tema rappresenta l’interlocutore dell’Amministrazione penitenziaria in materia³².

In generale, le autorizzazioni all’ingresso negli istituti sono dunque vagliate alla luce della valenza rieducativa della proposta e della sua finalità al percorso trattamentale e possono essere sospese o revocate in presenza di azioni contrarie a quanto stabilito dai regolamenti interni o a quanto contenuto nei provvedimenti del direttore o del magistrato di sorveglianza, in conflitto con l’ordine pubblico e la sicurezza interna all’istituto³³.

Rispetto alla precedente formulazione che subordinava ogni ingresso al permesso concesso del Ministro di Grazia e Giustizia, la nuova formulazione prevede dunque un procedimento più rapido, fermi restando i controlli che vengono effettuati preventivamente (quanto alla previa acquisizione di informazioni presso le forze dell’ordine sulla persona che intende effettuare volontariato in carcere), al fine di evitare possibili ingressi strumentali, come pure quelli cui deve sottoporsi chiunque entri dall’esterno, secondo quanto previsto dal regolamento interno dell’istituto³⁴.

Sulla base del regolamento stesso, le attività possono essere profondamente differenti, ad esempio, quanto alla modalità di esecuzione, ai luoghi (normalmente si tratta di luoghi deputati alla socialità come il teatro o le aule destinate all’attività scolastica), a giorni e orari.

In via tendenziale, può riconoscersi come le attività svolte dalla comunità esterna hanno conosciuto un sempre maggiore spazio, in particolare, con la riforma c.d. “Gozzini” (1986), che ha rafforzato il coinvolgimento nel trattamento, seguita poi dalla cosiddetta “legge Simeone”³⁵ che ne ha ampliato gli spazi di intervento, anche esterne. Infatti, le attività del volontariato non si arrestano all’interno del carcere,

³² Si ricordi che il 13-11-2014 è stato siglato il Protocollo Operativo tra il DAP e la Conferenza nazionale volontariato giustizia che definisce gli ambiti di intervento dei volontari, assicurandone la partecipazione alle attività.

³³ Nel caso dell’autorizzazione *ex art.* 78 o.p. che ha validità annuale e può essere rinnovata, la sospensione può essere disposta dal Direttore qualora l’assistente volontario non svolga i propri compiti, e revocata dal Ministero, con comunicazione al magistrato di sorveglianza.

³⁴ Secondo quanto previsto dall’art. 16, Regolamento di esecuzione dell’ordinamento penitenziario.

³⁵ L. 27-5-1998, n. 165.

ma si estendono anche dopo l'uscita della persona, momento in vista del quale deve essere orientato l'intero trattamento e in specie gli ultimi mesi³⁶. Si pensi, ad esempio, alla garanzia di un alloggio o di un lavoro, presupposto indispensabile per l'accesso alle misure alternative e in generale a garantire stabilità al momento dell'uscita per coloro che si trovano in posizione di fragilità sociale tale da generare una possibile contiguità al crimine.

In termini netti, si prevede la gratuità dell'attività svolta a titolo volontario³⁷, come peraltro confermato dalla normativa di settore.

È poi prevista la collaborazione degli assistenti volontari con il Centro servizi sociali per adulti (in sigla, C.S.S.A.), in particolare per le misure alternative alla detenzione, ossia «per l'affidamento in prova, per il regime di semilibertà e per l'assistenza ai dimessi e alle loro famiglie»³⁸, come pure nei casi di sospensione dell'esecuzione della pena³⁹ che pure aprono spazi di intervento del terzo settore⁴⁰.

Sul piano del volontariato organizzato, è importante ricordare il Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato Penitenziario (in sigla, SEAC), che nasce nella seconda metà degli anni '60, sull'onda di alcune esperienze nate già alla fine degli anni '40, con l'obiettivo di svolgere attività orientate alla solidarietà civile, sociale e culturale, ed opera, nel settore della giustizia. Gli obiettivi sono individuati nel contributo ad alimentare percorsi di prevenzione e a promuovere, sviluppare e coordinare il collegamento fra gli enti e le associazioni di volontariato che operano nelle attività connesse al settore penitenziario per un proficuo scambio di informazioni, esperienze; svolgere studi, ricerche e consulenze, fornendo le opportune documentazioni; promuovere e svolgere sul piano nazionale, regionale e locale, corsi di formazione per chi si dedica al volontariato nel settore della giustizia.

³⁶ V. l'art 83 del Regolamento d'esecuzione del 1976, che si riferisce a un lasso temporale di sei mesi prima dell'uscita; il consiglio di aiuto sociale e centro di servizio sociale dovevano definire un programma in grado di preparare la persona all'uscita e ai connessi possibili problemi di natura personale e non.

³⁷ Art. 78, co. 3, o.p. secondo cui «L'attività prevista nei commi precedenti non può essere retribuita».

³⁸ V. art. 78, co. 4, o.p.

³⁹ V. art. 656 c.p.p.

⁴⁰ Si veda sul punto la Circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, n. 560719 del 12-5-98 avente come oggetto «Iniziativa a supporto dell'attività dei Centri di servizio sociale per adulti».

Il ruolo del volontariato è riconosciuto anche dalle normative di rango sovranazionale, che richiamano la possibilità e l'opportunità di «ricorrere per quanto possibile, alla cooperazione di organizzazioni della comunità per aiutare il personale dello stabilimento nel recupero sociale dei detenuti»⁴¹, valorizzando l'importanza della partecipazione esterna al percorso di reinserimento educativo.

Approfondimento a parte meriterebbe altresì la legislazione regionale, per la quale si rinvia ad ulteriori approfondimenti, nella consapevolezza della varietà che può presentare⁴².

2.1. Il terzo settore nella c.d. “Riforma Cartabia”.

Rispetto al tema della detenzione e del carcere, il ruolo del terzo settore e del volontariato risulta ancora più enfatizzato all'indomani dell'approvazione della c.d. “Riforma Cartabia”⁴³ che copiosamente opera un riferimento alla giustizia riparativa, possibile in ogni stato e grado del processo, nell'esecuzione della pena e della misura di sicurezza⁴⁴, prevedendo peraltro una disciplina organica in un titolo a ciò dedicato⁴⁵. Per quanto una ancor più recente normativa sia intervenuta, rinviando l'entrata in vigore al 30 dicembre 2022⁴⁶, appare comunque interessante dare conto degli spunti che essa è in grado di offrire precisando che il contesto potrà incontrare una rapida evoluzione *de iure condendo*⁴⁷.

⁴¹ Art. 62, Regole minime europee.

⁴² V. ad es., la risalente Legge Regionale dell'Abruzzo del 28-3-1990, n. 20, rubricata «Contributi a favore dei soggetti che promuovono la partecipazione della comunità esterna alla risocializzazione dei detenuti», in cui grande attenzione è rivolta al tema, prevedendosi finanziamenti per soggetti che intendano promuovere attività culturali e ricreative destinate alla popolazione carceraria.

⁴³ D. Lgs. 10-10-2022, n. 150, «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari».

⁴⁴ L'espressione ricorre ben 138 volte nel testo di legge, interessando le fasi pre-dibattimentali, dibattimentali e dell'esecuzione, attraverso modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario.

⁴⁵ Si tratta del Titolo IV, rubricato «Disciplina organica della giustizia riparativa», composto da X Capi, a loro declinati in Sezioni e che dettano i Principi e disposizioni generali (Capo I), Garanzie dei programmi di giustizia riparativa (Capo II), Programmi di giustizia riparativa (Capo III), Formazione dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa e requisiti per l'esercizio dell'attività (Capo IV), Servizi per la giustizia riparativa (Capo V).

⁴⁶ Ci si riferisce al d.-l. 31-10-2022, n. 162.

⁴⁷ Si consideri non soltanto l'attuale fase di conversione del d.-l. 162/2022, ma i decreti attuativi che seguiranno l'entrata in vigore della legge.

Già la parte definitoria (art. 42, co. 1, lett. f, d. lgs. 150/2022) si riferisce ai «servizi per la giustizia riparativa», come a «tutte le attività relative alla predisposizione, al coordinamento, alla gestione e all'erogazione di programmi», mentre pubblica è la gestione del Centro per la giustizia riparativa (art. 42, co. 1, lett. g, d. lgs. 150/2022).

Implicito è poi il richiamo contenuto laddove, nel tracciare «Principi generali e obiettivi» (art. 43, d. lgs. 150/2022), si indica la conformità della giustizia riparativa in materia penale alla partecipazione attiva e volontaria di «altri eventuali partecipanti», oltre alla persona indicata come autore dell'offesa e alla vittima del reato nella gestione degli effetti pregiudizievoli causati dall'offesa (co. 1, lett. a) e al «coinvolgimento della comunità nei programmi di giustizia riparativa» (co. 1, lett. c). Un riferimento forte può ancora rilevarsi nel riferimento ai mediatori che sono per la quasi totalità espressione di organismi del terzo settore e del volontariato (*inter alia*, v. art. 43 co. 1, lett. d; art. 46, co. 2; artt. 50 e ss., d. lgs. 150/2022).

È in generale la proiezione dei programmi di giustizia riparativa alla ricostituzione dei legami con la comunità (art. 43, co. 2, d. lgs. 150/2022) a doversi intendere come rivolta al terzo settore per il ruolo che può assumere, analogamente al richiamo, tra i partecipanti, di «altri soggetti appartenenti alla comunità, quali familiari della vittima del reato e della persona indicata come autore dell'offesa, persone di supporto segnalate dalla vittima del reato e dalla persona indicata come autore dell'offesa, enti ed associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato, rappresentanti o delegati di Stato, Regioni, enti locali o di altri enti pubblici, autorità di pubblica sicurezza, servizi sociali» e di «chiunque altro vi abbia interesse» (art. 45, co. 1, lett. c-d, d. lgs. 150/2022).

Un riferimento vi è altresì laddove, in ambito delle «Garanzie dei programmi di giustizia riparativa» (Capo II, Sezione I sulle Disposizioni in materia di diritti dei partecipanti), ci si riferisce al diritto all'informazione circa i servizi disponibili (art. 47, co. 1, d. lgs. 150/2022) che possono essere incardinati presso organismi del terzo settore, essendo prevista la possibilità di informazioni anche da «altri operatori che a qualsiasi titolo sono in contatto» con potenziali interessati (art. 47, co. 2, d. lgs. 150/2022).

Pure il riferimento agli esiti dei programmi di giustizia riparativa laddove preveda come risultato simbolico «impegni comportamentali anche pubblici o rivolti alla comunità, accordi relativi alla frequentazione di persone o luoghi» (art. 56, d. lgs. 150/2022) può riferirsi al terzo settore, poiché è ipotizzabile che sia presso simili organismi che tali attività saranno svolte, come già accade attualmente.

Nell'ambito della formazione, è fortemente riconosciuto il ruolo di tali soggetti, posto che questa viene assicurata dai Centri per la giustizia riparativa e dalle Università che operano in collaborazione e secondo le rispettive competenze (art. 59, co. 7, d. lgs. 150/2022), con le modalità e i tempi che saranno fissati con apposito decreto (art. 59, co. 10, d. lgs. 150/2022).

Anche nell'ambito degli organi e degli organismi attuativi della giustizia riparativa trova spazio il terzo settore di cui, si suppone, potranno essere espressione i sei esperti con funzioni di consulenza tecnico-scientifica presenti in seno alla Conferenza nazionale per la giustizia riparativa scelti fra mediatori esperti (art. 61, co. 5, d. lgs. 150/2022), assicurandone un equilibrio con i docenti universitari.

Nell'ambito dei "Centri di giustizia riparativa" istituiti presso gli enti locali (art. 63, co. 1, d. lgs. 150/2022), il ruolo del terzo settore in grado di spiegare un potenziale elevato, prevenendosi tra le forme di gestione, quella in forma diretta da parte dell'ente locale, con lo svolgimento delle attività da parte di mediatori esperti in servizio, in alternativa all'esternalizzazione mediante appalti per l'individuazione di mediatori esperti o a una convenzione, secondo quanto stabilito dal relativo codice (art. 64, co. 1, d. lgs. 150/2022, che richiama gli artt. 55 e 56 del d. lgs. 117/2017). Secondo le disposizioni transitorie, i Centri attualmente esistenti e attivi sul territorio saranno oggetto della ricognizione – effettuata dalla Conferenza locale per la giustizia riparativa – dei servizi di giustizia riparativa in materia penale erogati alla data di entrata in vigore della Riforma da soggetti privati specializzati convenzionati con il Ministero della giustizia ovvero che operano in virtù di protocolli di intesa con gli uffici giudiziari o altri soggetti pubblici, oltre che dei soggetti pubblici (art. 92, co. 1, d. lgs. 150/2022). Una volta valutato il curriculum degli operatori e l'esperienza maturata, nonché la coerenza

delle prestazioni erogate e dei requisiti posseduti dagli operatori sarà da tale elenco che gli enti locali attingeranno per la prima apertura dei Centri (art. 92, co. 2, d. lgs. 150/2022).

Quanto alla “Conferenza locale per la giustizia riparativa” istituita presso ciascun distretto di corte d’appello e che individua l’ente o gli enti locali cui affidare l’istituzione e la gestione dei Centri (art. 63, co. 5, d. lgs. 150/2022), la composizione vede soltanto enti pubblici quali Ministero della giustizia; Regione o Provincia autonoma; Provincia o Città metropolitana; Comuni, sedi di uffici giudiziari, compresi nel distretto di corte d’appello; ogni altro Comune, compreso nel distretto di corte d’appello, presso il quale sono in atto esperienze di giustizia riparativa (art. 63, co. 2, d. lgs. 150/2022), senza dunque un testuale richiamo al terzo settore.

3. Le attività del terzo settore nel quadro costituzionale.

Dovendo collocare il coinvolgimento del terzo settore nelle attività di natura penitenziaria nel quadro costituzionale è in primo luogo da richiamare l’orientamento teleologico della pena come volta alla risocializzazione del condannato, che orienta il trattamento e il senso di umanità della pena (art. 27, co. 3 Cost.). Proprio per le positive ricadute sul piano del trattamento intramurario, è dunque consentito a terze persone, in particolare volontari, l’ingresso in carcere, così da facilitare lo scambio di rapporti con quella comunità esterna in cui la persona – una volta espiata la pena – sarà riaccolta. Tale vicenda è di certo riconducibile quale modalità attuativa del principio della sussidiarietà orizzontale vedendo una collaborazione fra gli istituti e i soggetti espressione del terzo settore in chiave di umanizzazione della pena ma anche di sensibilizzazione della comunità (Massa Pinto 2013), volte al recupero del reo⁴⁸.

La stessa espansione del principio personalista pare rinsaldare il legame fra terzo settore e amministrazione penitenziaria, posto che favorisce una cura della persona – vittima o autrice dell’offesa – che la giustizia intesa in senso tradizionale non pare in grado di assicurare, nel configurare spesso la risposta al reato nei

⁴⁸ Richiama anche la riparazione fra gli obiettivi della pena: Corte cost. 179/2017.

termini di “raddoppio del male” (Donini M., 2013, pp. 1162 e ss.), rinnegando il «volto costituzionale della pena»⁴⁹.

Sempre più all’indomani della Riforma Cartabia, il terzo settore è così chiamato, tramite l’ente locale, a farsi attore di primo piano di percorsi riparativi, spiegando appieno il proprio potenziale (Lorenzetti A., 2021).

Ma è soprattutto in quell’*adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale* (art. 2 Cost.) che trova spazio il terzo settore nel contesto dell’amministrazione penitenziaria⁵⁰, sotto molteplici punti di vista. Il principio solidaristico pare infatti potersi valorizzare in particolare nella dimensione orizzontale che riguarda l’attività privata e quel «moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini» (Galeotti S., 1996, 10). Da una prospettiva, la solidarietà pare in grado di valorizzare la dimensione relazionale e un agire capace di riconoscere l’altra persona e i suoi bisogni, in una chiave di reciprocità, andando a caratterizzare la qualità dell’ordinamento italiano (Pezzini B., 2022) e la forma di Stato (Galeotti S., 1996; Pezzini B., 2005), ma pure opponendosi a quelle derive che paiono contrapporre diritti individuali e diritti sociali. Per come colloca «la persona nella trama dei rapporti sociali e del pluralismo sociale, ponendo sia ogni essere umano, sia ogni formazione sociale nella specifica concretezza di relazioni dalle quali scaturiscono responsabilità reciproche, del singolo verso il gruppo e del gruppo verso il singolo» (Pezzini B. 2022), la solidarietà si pone quale chiave prospettica del rapporto fra amministrazione penitenziaria e terzo settore che è importante valorizzare.

Essa inoltre palesa e consolida quei doveri inderogabili⁵¹ di solidarietà posti a carico dei membri della collettività dall’art. 2 cost. e che negli organismi del terzo settore vanno a comporre il «sistema della solidarietà costituzionale», nel suo «carattere unitario e strutturato» (Pezzini B., 2005).

⁴⁹ Corte cost. 50/1980.

⁵⁰ Sul punto, ampia è la dottrina. V. almeno, Apostoli A., 2012; Giuffrè F., 2002, 2005; D’Andrea A., 2008; Pizzolato F., 2007, 2011, 2012; Rossi E., Bonomi A., 2007; Mattioni A., 2007.

⁵¹ Sui doveri costituzionali, v. almeno Lombardi G.M., 1967 e 2002; Carbone C., 1968; Pizzolato F., Buzzacchi C., 2008; Tarli Barbieri G., 2006; Balduzzi R., Cavino M., Grosso E., Luther J., 2007.

Nel terzo settore, infatti, è possibile riconoscere l'agire «spontaneamente altruistico», che tende all'«integrazione spontanea del soggetto nel gruppo, [al]la tensione all'azione per finalità non egoistiche» (Pezzini B., 2005) e che nel sistema penitenziario tanto peso ha nell'alleviare il peso della privazione della libertà. La tessitura di una trama solidaristica si radica così su una «relazione intersoggettiva solidale», configurandosi come una condizione in cui «una pluralità si comporta come un'unità» (Pezzini B., 2005, pp. 101-102), per rispondere e prendere in carico i bisogni di ognuno e così innestando un fecondo processo di circolarità, per cui tutti divengono al tempo stesso agenti e beneficiari del processo di contaminazione (Galeotti S., 1996; Pezzini B., 2005). Si pone al tempo stesso quale prova di una «appartenenza attiva» a una «comunità di diritti e di doveri» (Pezzini B., 2005, 103) e si manifesta nell'attività totalmente spontanea e gratuita, non doverosa e puramente altruistica, comunque incorporando una reciprocità e una trama relazionale fra l'agente, il beneficiario e il gruppo solidale di cui postula l'esistenza (Pezzini B., 2005, 100 ss.). La «presenza simultanea di due elementi essenziali: la finalità altruistica dell'atto e lo stato di bisogno in cui si trova il beneficiario dell'atto» (Rigano F., 2005, 65), trova nel principio solidaristico l'orientamento anche del rapporto fra amministrazione penitenziaria e terzo settore. Si tratta infatti di un rapporto radicato nel gruppo solidale in nome del quale «il vincolo di solidarietà chiama a rispondere gli uni per gli altri e ognuno per tutti. Formulato come dovere costituzionale inderogabile rende ciascuno responsabile della soddisfazione dei bisogni altrui» (Pezzini B., 2005, 103) ed «esprime un concetto di natura relazionale, attinente alle molteplici forme attraverso le quali una comunità complessa e non omogenea riesce a integrarsi nella struttura statale» (Morrone A., 2005, 28).

Quella doppia declinazione prefigurata da Serio Galeotti nei termini di “fraterna” e “paterna” pare così offrire delle lenti nuove al rapporto fra amministrazione penitenziaria e terzo settore, nella misura in cui la solidarietà dà forma a un dovere che però non si applica soltanto ai rapporti interpersonali fra agente e beneficiario, ma che si configura anche tra persona e autorità pubblica (Galeotti S., 1996, 10), chiamando in causa la forma di Stato (Rigano F., 2005, 63). Tale rapporto «esprime una dimensione di relazione tra

il singolo e gli altri, finalizzata alla integrazione della persona “diseguale” nella vita dello Stato e della comunità sociale» (Rigano F., 2005, 64).

Sul piano di politica legislativa, inoltre, le lenti della solidarietà paiono consentire una diversa lettura del fenomeno criminale evitando quello scivolamento verso il populismo penale che tanto pareva condizionare il diritto penale, processuale e dell’esecuzione, nell’introdurre nuove fattispecie, pene sempre maggiori e maggiori difficoltà nell’accedere a misure alternative. Il quadro pare decisamente mutato dall’approvazione della Riforma Cartabia che dà una accelerazione in senso contrario e che di certo, una volta a regime, saprà dispiegare appieno i propri effetti, per quanto alcuni elementi offrano segnali fortemente contraddittori⁵².

È inoltre quel complesso «tessuto costituzionale della mediazione» (Lorenzetti A., 2016) a doversi ricordare laddove segna il percorso di valorizzazione di una “cultura” del dialogo e del confronto come centro dell’architettura costituzionale, “pratica concordanza” di valori diversi, ugualmente protetti e di cui è necessario trovare una sintesi anche a fronte di posizioni contrapposte, individuando ogni possibilità di *inclusione* e senza *escludere* valori diversi⁵³.

4. Spunti conclusivi.

In un quadro di grande complessità e in rapida evoluzione anche alla luce delle recenti riforme e di quelle a venire nei prossimi mesi, il terzo settore si appresta a svolgere un ruolo di primo piano nel contesto penitenziario. Le attività che potrà svolgere, infatti, si mostrano di tanto maggiore importanza poiché collocate in un ambito in cui poco interesse vi è da parte del mercato, per i limitati (o meglio assenti) margini di profitto ipotizzabili. Di certo, il rafforzamento del ruolo del terzo settore deve

⁵² Ci si riferisce alla recente introduzione di un nuovo reato, c.d. norma anti-rave party (art. 434-bis c.p.).

⁵³ Colaiani N., 1999, 2, rileva come la struttura dei *checks and balances* dei poteri, o meglio delle funzioni costituzionali, sia delineata in modo tale che nessuna avesse il potere di “vincere” fino in fondo, dunque di prevalere sugli altri organi o poteri costituzionali.

confrontarsi con le cautele dovute al paventato rischio di privatizzare la giustizia e al potenziale sacrificio o compressione della finalità della pena come “rieducazione”, o meglio risocializzazione del condannato, portando con sé il rischio – che spetta agli operatori schivare – dell’indebolimento ulteriore della posizione della vittima e del reo (Lorenzetti A., 2021).

Attenzione occorrerà prestare sul piano simbolico al fatto che le attività del terzo settore non coprano le inefficienze del sistema penitenziario, impedendo di vedere i “vuoti” che nel trattamento emergono vistosamente. Sul piano pratico, l’attenzione dovrà essere rivolta a schivare il rischio che le attività trattamentali vengano vieppiù spostate sul volontariato, su cui già fortemente gravano laddove i servizi istituzionali non sono in grado di farvi fronte per l’eccessiva mole di lavoro. Molte le ragioni che depongono in tal senso, non da ultimo rappresentate dal rischio connaturato all’insita discontinuità che spesso caratterizza il terzo settore pure laddove colmi le lacune degli attori istituzionali. Di certo, non sarebbe infatti ammissibile una sostituzione del terzo settore allo Stato, né il suo porsi quale improvvisato risolutore di qualsiasi problema, invadendo il campo d’azione degli operatori penitenziari e caricandosi di compiti che non gli spettano; il certamente assai prezioso e insostituibile contributo offerto deve infatti confrontarsi con il rischio di uno scivolamento delle attività nella educazione, nella carità⁵⁴, nel paternalismo, tenendo piuttosto fermo l’ancoraggio alla solidarietà sociale costituzionalmente presidiata.

Soltanto nella consapevolezza dei rischi paventati, sarà così possibile riconoscere un ampio spazio all’ingresso consapevole del terzo settore nel contesto dell’amministrazione penitenziaria, senza che però risulti schiacciata la tutela costituzionale che per le persone *in vinculis* è rafforzata.

5. Riferimenti bibliografici

APOSTOLI A., *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2012;

⁵⁴ Secondo Pezzini B., 2005, 101-102, la carità rappresenta il fondamento dell’assistenza ai poveri, rafforzando però le differenze decisamente gerarchiche tra chi dà e chi riceve.

BALDUZZI R., CAVINO M., GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007;

CARBONE C., *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968;

CASTELLI C., CRISTOFANELLI F., *Guida per il volontariato penitenziario*, ICM, Torino, 1990;

COLAIANNI N., *La mediazione come valore costituzionale*, in “*Minori e giustizia*”, 1999, 2;

CONSORTI, P., GORI, L., ROSSI, E. (a cura di), *Diritto del terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2021.

D’ANDREA A., *Solidarietà e costituzione*, in “*Jus*”, 2008, 1, pp. 193-199;

DE STEFANIS C., QUERCIA A., MARINELLI D., *Enti no profit. Manuale operativo*, Rimini, Maggioli, 2022;

DELLA CASA F., GIOSTRA G. (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, Padova-Milano, Cedam-Wolters Kluver, 2019;

DONINI M., *Per una concezione post-riparatoria della pena. Contro la pena come raddoppio del male*, in “*Rivista italiana di diritto e procedura penale*”, 2013, 56, pp. 1162-1218;

FASSONE E., *La pena detentiva in Italia dall’800 alla riforma penitenziaria*, Il Mulino, Bologna, 1980;

FIorentin F., SIRACUSANO F. (a cura di), *L’esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, Milano, Giuffrè, 2019;

GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, *Diritto e società*, 1/1996, p. 10;

GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002;

GIUFFRÈ F., *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello “federale” di Welfare*, in PEZZINI B., SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 3;

GORI, L., *Terzo settore e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2022;

IREF, “Al di là dei muri”, 2022;

LAMONACA V. (a cura di), *Codice penitenziario commentato*, Roma, Laurus Robuffo, 2020;

LOFFREDO F., *Gli enti del terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2018;

LORENZETTI A., *Il tessuto costituzionale della mediazione*, in “*Costituzionalismo.it*”, 2016, disponibile in www.constituzionalismo.it;

LORENZETTI A., *Giustizia riparativa ed enti locali: quale possibile ruolo?*, in *queste istituzioni*, 2021, 1, 101-147;

LOMBARDI G.M., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967;

LOMBARDI G., *Doveri pubblici (dir.cost.)*, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, VI Agg., 2002, p. 357;

Massa Pinto I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003.

MATTIONI A., *Solidarietà giuridificazione della fraternità*, in Marzanati A., Mattioni A. (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova editrice, 2007, pp. 18 ss.;

MORRONE A., *Solidarietà e autonomie territoriali nello Stato regionale*, in PEZZINI B., SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 28;

PEZZINI B., *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in PEZZINI B., SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 93 ss.

PEZZINI, B., *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione Europea*, in *Atti del Convegno di Firenze*, in corso di pubblicazione.

PIZZOLATO F., *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in MARZANATI A., MATTIONI A. (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova editrice, 2007, pp. 45-60;

PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di una ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, Città Nuova editrice, 2012;

PIZZOLATO F., *A proposito di fraternità cristiana e fraternità giuridica*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita & Pensiero, 2011, pp. 541-555;

PIZZOLATO F., BUZZACCHI C., *Doveri costituzionali, Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, III Agg. III, 2008;

QUIROZ VITALE, M.A., RICCI, S. (a cura di), *Il terzo settore tra continuità e riforma. Teorie, diritti, pratiche e strumenti per affrontare il cambiamento*, Rimini, Maggioli, 2017;

QUIROZ VITALE, M.A., RICCI, S. (a cura di), *La codificazione del terzo settore. Analisi giuridica, fiscale e sociologica*, Rimini, Maggioli, 2020;

ROSSI E., BONOMI A., *La fraternità come "obbligo" e "libertà". Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in MARZANATI A., MATTIONI A. (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007, pp. 61 ss.;

RIGANO F., *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, in PEZZINI B., SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 65;

RONCATO M.E., ORLANDI S., *La nuova disciplina fiscale degli ETS Enti del terzo settore*, Rimini, Maggioli, 2019;

TARLI BARBIERI G., *Doveri inderogabili*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.