

minidossier

# DENTRO O FUORI

Il sistema penitenziario italiano  
tra vita in carcere e reinserimento sociale

N. 9 novembre 2016

Le carceri italiane  
Detenuti, delitti e pene

La vita in carcere  
Sovraffollamento, suicidi e carcerazioni preventive

Il reinserimento sociale  
Alternative al carcere, lavoro e costi del sistema

# SOMMARIO

## Introduzione

### **6 Le carceri italiane** **Detenuti, delitti e pene**

Le carceri nel 2016  
La popolazione carceraria dal 1991 a oggi  
Da dove vengono i detenuti stranieri  
Da dove vengono i detenuti italiani  
L'età di chi si trova in carcere  
Il livello di istruzione  
I reati più comuni  
Le pene da scontare

### **12 La vita in carcere** **Sovraffollamento, suicidi e carcerazioni preventive**

I provvedimenti che hanno ridotto il sovraffollamento  
Il fallimento del piano carceri  
Il sovraffollamento in Europa  
Il sovraffollamento in Italia  
I suicidi in carcere  
I suicidi tra 2009 e 2016  
I detenuti in attesa di giudizio definitivo  
La custodia cautelare in carcere

### **17 Il reinserimento sociale** **Alternative al carcere, lavoro e costi del sistema**

Il tasso di recidiva con le misure alternative  
La crescita delle misure alternative  
Le misure alternative nei paesi europei  
I lavori di pubblica utilità  
Il lavoro in carcere  
Le occupazioni dei detenuti  
I corsi professionali  
I costi del sistema penitenziario italiano  
I costi in Europa  
Il personale nelle carceri europee

**193**

carceri osservate

**26**

anni presi in esame

**25**sistemi penitenziari  
confrontati

Le elaborazioni del rapporto si basano sui dati ufficiali rintracciati fino al 7 settembre 2016 sul sito del ministero della giustizia, nelle relazioni della corte dei conti, nei rapporti Space I e II del consiglio d'Europa e in quelli di Antigone e Ristretti orizzonti. Ringraziamo queste due associazioni per la collaborazione e l'aiuto fornito nella fase di analisi dei dati.

# INTRODUZIONE

La costituzione italiana afferma che la pena non deve mai essere contraria al senso di umanità, e che il fine del sistema penitenziario è rieducare il condannato. Non è un principio scontato. In origine le carceri sono state create con l'intento di punire, marginalizzare e rendere socialmente inoffensivi i criminali. Il codice penale, scritto nel ventennio fascista, risente di questa impostazione. Nonostante lo spirito illuminato della costituzione e di molte leggi che sono seguite, le prassi che regolano le carceri in Italia non sembrano avere come priorità la rieducazione e il reinserimento nella società.

Al di là degli aspetti etici, un sistema penitenziario che non rieduca e produce recidivi ha un costo sociale perché genera nuova criminalità e insicurezza, e ha dei costi economici perché comporta spese giudiziarie e per il mantenimento di forza lavoro inattiva. Questi oneri per la società potrebbero essere inferiori se la pena fosse occasione per imparare un lavoro, studiare, acquisire competenze da spendere una volta scontata la condanna.

Sollecitato dalle sentenze che hanno condannato le carceri italiane per trattamenti inumani, negli ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte. In questo MiniDossier si analizzano gli effetti delle riforme da due punti di vista: le condizioni di chi si trova in carcere; e la capacità del sistema penitenziario di reinserire nella società, riducendo i recidivi. Sul primo aspetto, gli indicatori che ci mettevano agli ultimi posti in Europa, a cominciare dal sovraffollamento, sono tornati su parametri più consoni a uno stato civile, anche se non mancano i punti critici. L'emergenza, si dice, è risolta. Invece sul reinserimento c'è ancora molta strada da fare. Le ultime riforme hanno introdotto istituti che hanno dimostrato di poter ridurre la recidiva, ma restano sottoutilizzati. Complice anche un sistema penitenziario ancora legato a una vecchia concezione del carcere, sono una minoranza i detenuti che lavorano o frequentano corsi professionali.

In questo contesto, ha pesato la mancanza di un disegno organico di riforma da parte della politica, che in questi anni si è mossa in un clima di emergenza e intervenendo con piani straordinari. Buoni per tamponare la situazione, che obiettivamente è migliorata, ma insufficienti per rispondere al dettato costituzionale: una pena umana, in grado di rieducare.

# RIFERIMENTI NORMATIVI

## Costituzione italiana

**ART 27** La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.

## Regole Penitenziarie Europee

(approvate dal comitato dei ministri del consiglio d'Europa l'11 gennaio 2006)

### Principi fondamentali

1. Tutte le persone private della libertà devono essere trattate nel rispetto dei diritti dell'uomo.
2. Le persone private della libertà conservano tutti i diritti che non sono tolti loro secondo la legge con la loro condanna o in conseguenza della loro custodia cautelare.
3. Le restrizioni imposte alle persone private di libertà devono essere ridotte allo stretto necessario e devono essere proporzionali agli obiettivi legittimi per i quali sono state imposte.
4. Le condizioni detentive che violano i diritti umani del detenuto non possono essere giustificate dalla mancanza di risorse.
5. La vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera.
6. La detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera delle persone che sono state private della libertà.
7. Devono essere incoraggiate la cooperazione con i servizi sociali esterni e, per quanto possibile, la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria.
8. Il personale penitenziario svolge una missione importante di servizio pubblico e il suo reclutamento, la formazione e le condizioni di lavoro devono permettergli di fornire un elevato livello di presa in carico dei detenuti.
9. Tutte le strutture penitenziarie devono essere oggetto di regolari ispezioni da parte del governo, nonché di un controllo da parte di una autorità indipendente.

## Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

**ART 3** Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

**ART 5** 1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, salvo che nei casi seguenti e nei modi prescritti dalla legge:

- a. se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;
- b. se è in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o per garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;
- c. se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono ragioni plausibili per sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati per ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di fuggire dopo averlo commesso;
- d. se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa per sorvegliare la sua educazione o della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente;
- e. se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo;
- f. se si tratta dell'arresto o della detenzione regolare di una persona per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio, o di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione. (...) Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione ad una delle disposizioni di questo articolo ha diritto ad una riparazione.

**Legge 354/1975**  
(Ordinamento penitenziario)

**ART 5** Gli istituti penitenziari devono essere realizzati in modo tale da accogliere un numero non elevato di detenuti o internati. (...)

**ART 6** I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia. I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti. Particolare cura è impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti. Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta. Ciascun detenuto e internato dispone di adeguato corredo per il proprio letto.

**ART 20** Negli istituti penitenziari devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. A tal fine, possono essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da imprese pubbliche o private e possono essere istituiti corsi di formazione professionale organizzati e svolti da aziende pubbliche, o anche da aziende private convenzionate con la regione. Il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato. Il lavoro è obbligatorio per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro.

**ART 47** Se la pena detentiva inflitta non supera tre anni, il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dell'istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare. (...)

**Legge 199/2010**  
(Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi)

**ART 1** 1. La pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, è eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, di seguito denominato «domicilio». Il magistrato di sorveglianza provvede senza ritardo sulla richiesta se già dispone delle informazioni occorrenti. 2. La detenzione presso il domicilio non è applicabile: a) ai soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni; b) ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza (...); c) ai detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare (...); d) quando vi è la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga ovvero sussistono specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti ovvero quando non sussista l'idoneità e l'effettività del domicilio anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.

**Sentenza Torreggiani e altri c. Italia**  
(Sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo dell'8 gennaio 2013)

(...) La Corte, all'unanimità:

1. decide di riunire i ricorsi;
2. dichiara i ricorsi ricevibili;
3. dichiara che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione;
4. dichiara che lo Stato convenuto dovrà, entro un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva (...), istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi idonei ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario, e ciò conformemente ai principi della Convenzione come stabiliti nella giurisprudenza della Corte (...).

# LE CARCERI ITALIANE

## Detenuti, delitti e pene

L'approccio del legislatore italiano alla questione carceri è sempre stato dettato dall'emergenza più che da un piano organico per gestire il periodo della detenzione e quello successivo del reinserimento nella società. Ci occuperemo nei prossimi due capitoli della capacità del sistema penitenziario di assolvere queste funzioni, anche alla luce delle riforme più recenti che hanno incentivato la detenzione domiciliare e le misure alternative al carcere per ridurre il numero di detenuti. In questo capitolo invece osserviamo i destinatari diretti di queste riforme: i 54mila detenuti nelle 193 carceri italiane.

Analizzando il profilo anagrafico è evidente che la popolazione carceraria in Italia è composta quasi solo da uomini: ci sono solo 4 donne ogni 100 detenuti, una quota che negli ultimi 25 anni non è mai andata oltre il 5,4%. Molto più alta la percentuale di stranieri: oggi costituiscono un terzo della popolazione carceraria, contro una media europea attorno al 20%. Anche se le statistiche europee non conteggiano gli immigrati di seconda generazione, più numerosi in altri paesi rispetto al nostro, questo primo dato può far riflettere sulle garanzie offerte dall'ordinamento penale italiano che, come sottolineano molti osservatori, spesso si differenzia in base al tipo di difesa che l'imputato può permettersi.

Talvolta per gli stranieri è più difficile accedere alle pene alternative perché molti non hanno un domicilio dove scontarle. Ma nonostante questo problema, la quota di stranieri in carcere è diminuita di 4 punti percentuali nell'ultimo decennio, perché i reati in cui sono coinvolti hanno pene in media più lievi rispetto agli illeciti commessi dagli italiani, e hanno dunque maggiori probabilità di ottenere la detenzione domiciliare.

Negli ultimi dieci anni è aumentata l'età media dei detenuti, mentre è diminuita la capacità del ministero di raccogliere informazioni complete sul loro livello di istruzione. I reati più frequenti sono quelli contro il patrimonio, contro la persona e in violazione del testo unico sugli stupefacenti. Quasi un quarto dei condannati sta scontando pene inferiori ai tre anni: si tratta della platea che potrebbe usufruire delle riforme che incentivano la detenzione domiciliare.



**54.072**

i detenuti nelle carceri italiane

**49.701**

i posti letto disponibili

**33,6%**

i detenuti stranieri

**+83,4%**

i detenuti con più di 70 anni tra 2005 e 2015

## LE CARCERI NEL 2016

All'interno delle 193 carceri italiane sono detenute 54mila persone, a fronte di una capienza massima di 50mila

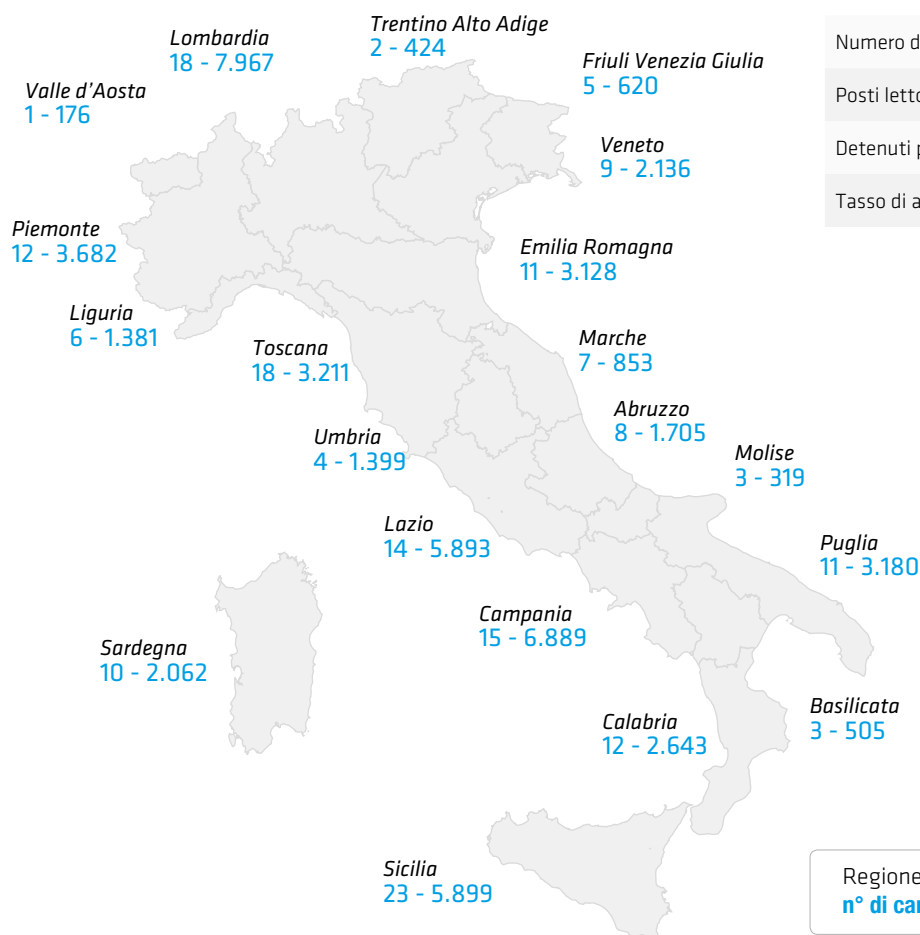
posti. Ogni 100 posti disponibili ci sono attualmente 108 detenuti.

La Sicilia è la regione che ospita il maggior numero di carceri (23), mentre la Lombardia è prima per numero di detenuti (quasi 8.000).

### Detenuti e carceri nelle regioni italiane

#### Da sapere

I posti sono calcolati con lo stesso criterio con cui viene concessa l'abitabilità: 9 mq per un detenuto, più 5 mq aggiuntivi per ogni detenuto in più.



Numero di istituti	193
Posti letto	49.701
Detenuti presenti (30 giugno 2016)	54.072
Tasso di affollamento nazionale	108,79%

#### In evidenza

La Valle d'Aosta ospita un unico carcere, per un totale di 176 detenuti.

## LA POPOLAZIONE CARCERARIA DAL 1991 A OGGI

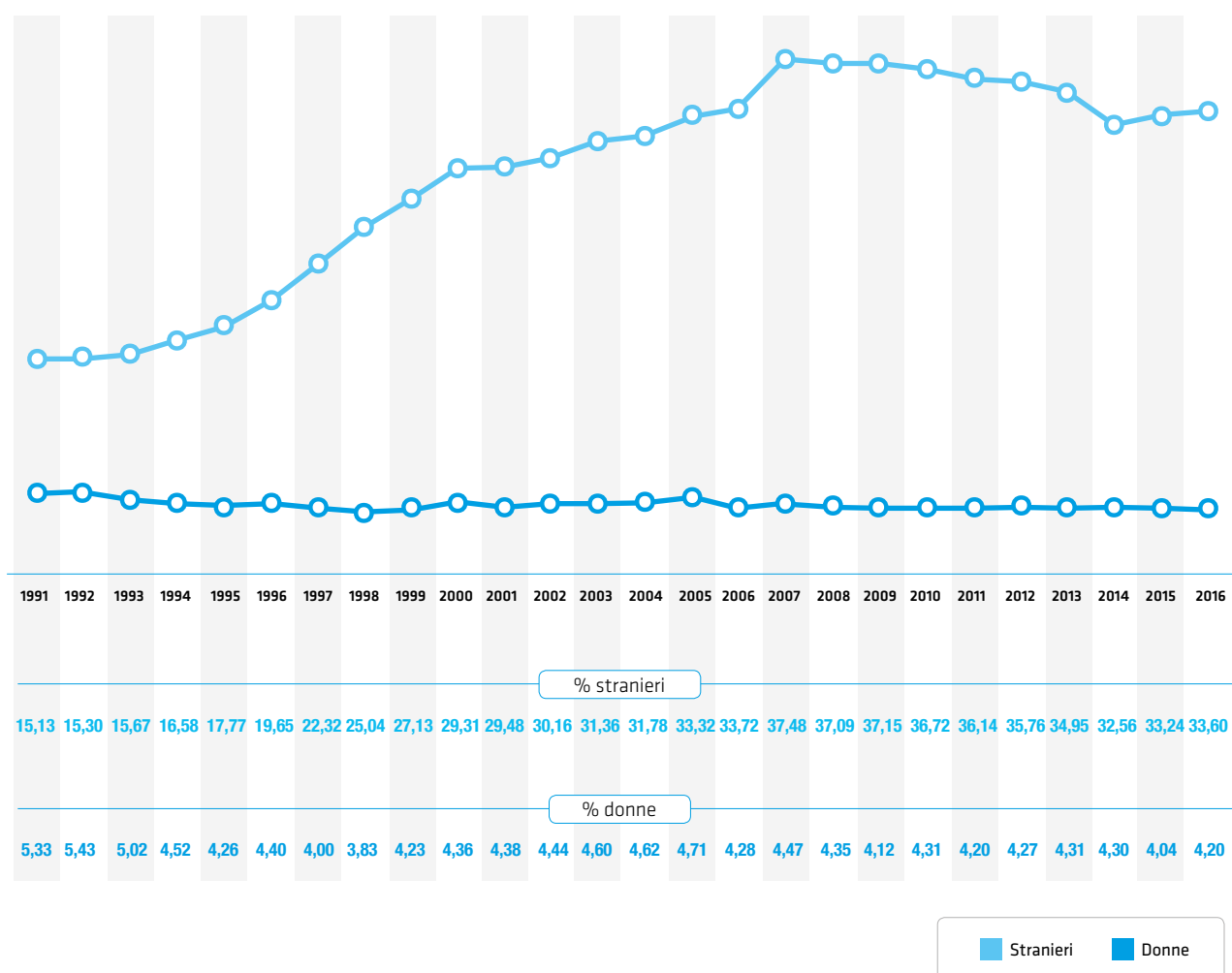
Due terzi dei 54mila detenuti sono italiani, mentre i restanti 18mila sono stranieri, cioè il 33,6%.

Per questi ultimi si registra un sensibile calo rispetto al 37% di pochi anni fa, dovuto ai provvedimenti che hanno ridotto la carcerazione per le pene fino a 3 anni, commessi con maggiore frequenza da stranieri. La popolazione carceraria è in stragrande maggioranza maschile (solo il 4,2% è donna).

### Donne e stranieri nelle carceri italiane

#### Da sapere

La presenza è rilevata al 31 dicembre per tutti gli anni. Solo per il 2016 il dato è relativo al 30 giugno.



#### In evidenza

Tra i grandi paesi europei, l'Italia ha il maggior numero di stranieri in carcere: la media europea è del 20% contro il 33% del nostro paese. Questo dato non tiene conto degli immigrati di seconda generazione, che in altri paesi sono più numerosi.



## DA DOVE VENGONO I DETENUTI STRANIERI

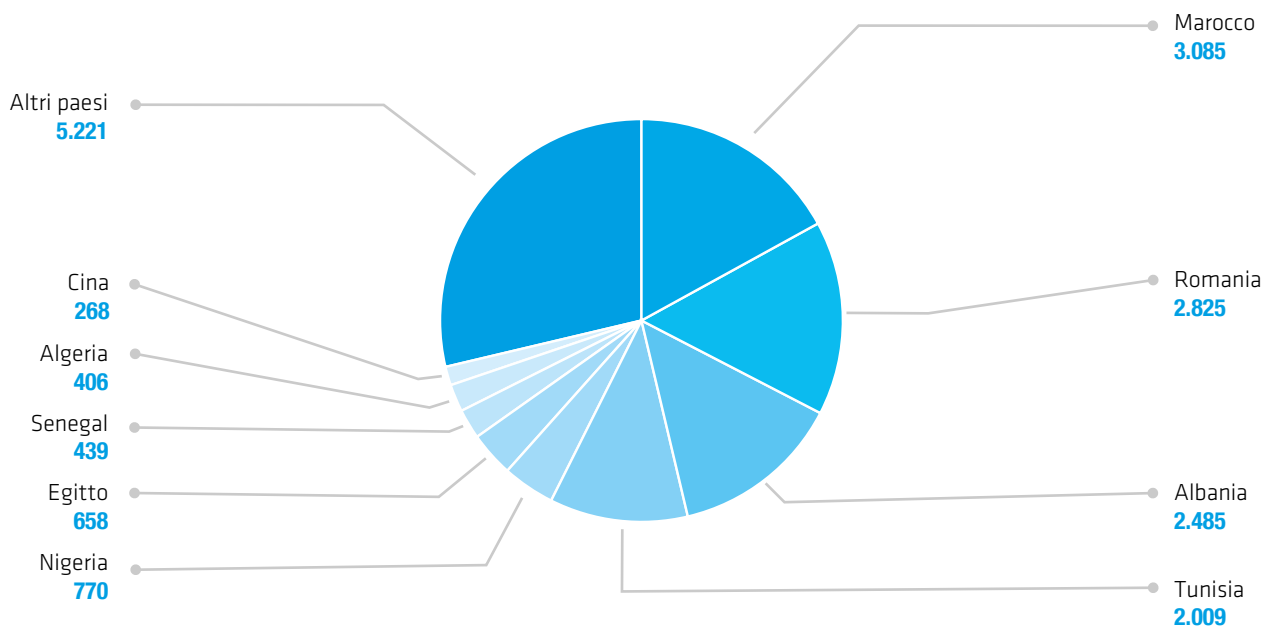
Il paese da cui proviene il maggior numero di detenuti non italiani è il Marocco con 3.085 carcerati, il 17% di

quelli stranieri. Seguono Romania (2.825 carcerati, pari al 15,6%), Albania (2.485, 13,7%) e Tunisia (2.009, 11,1%). Sono meno di 1.000 i detenuti provenienti da ciascuno degli altri paesi.

### Detenuti stranieri per nazionalità

#### Da sapere

I dati risalgono al 30 giugno 2016.



Paese  
n° di detenuti

#### In evidenza

Il 40,4% dei carcerati stranieri proviene da un paese europeo.

## LE REGIONI D'ORIGINE DEI DETENUTI ITALIANI

I detenuti nati in Italia sono circa 35mila, due terzi del totale. Di questi, la maggioranza proviene dalle regioni del Sud, in particolare quelle dove è più forte la criminalità organizzata. Il 28% è nato in Campania

(9.847 persone), il 19,9% in Sicilia (7.011), l'11% in Puglia (3.885) e il 9,7% in Calabria (3.422).

Seguono Lombardia (7,4%) e Lazio (6,7%). Sotto la quota del 5% tutte le altre regioni.

### Detenuti italiani per regione di nascita

#### Da sapere

I dati non comprendono i detenuti italiani nati all'estero.

Regione	Numero di detenuti (30 giugno 2016)
Abruzzo	430
Basilicata	262
Calabria	3.422
Campania	9.847
Emilia Romagna	540
Friuli Venezia Giulia	207
Lazio	2.372
Liguria	495
Lombardia	2.591
Marche	297
Molise	70
Piemonte	1.118
Puglia	3.885
Sardegna	1.221
Sicilia	7.011
Toscana	583
Trentino Alto Adige	90
Umbria	104
Valle d'Aosta	14
Veneto	640

#### In evidenza

Quasi la metà dei detenuti nati in Italia proviene da Campania e Sicilia (47,9%).

## L'ETÀ DI CHI SI TROVA IN CARCERE

Le fasce d'età più consistenti sono quelle centrali: 8.394 detenuti hanno tra i 50 e i 59 anni, e altri 8.281 hanno tra i 35 e i 39 anni.

Rispetto a dieci anni fa, la popolazione carceraria è

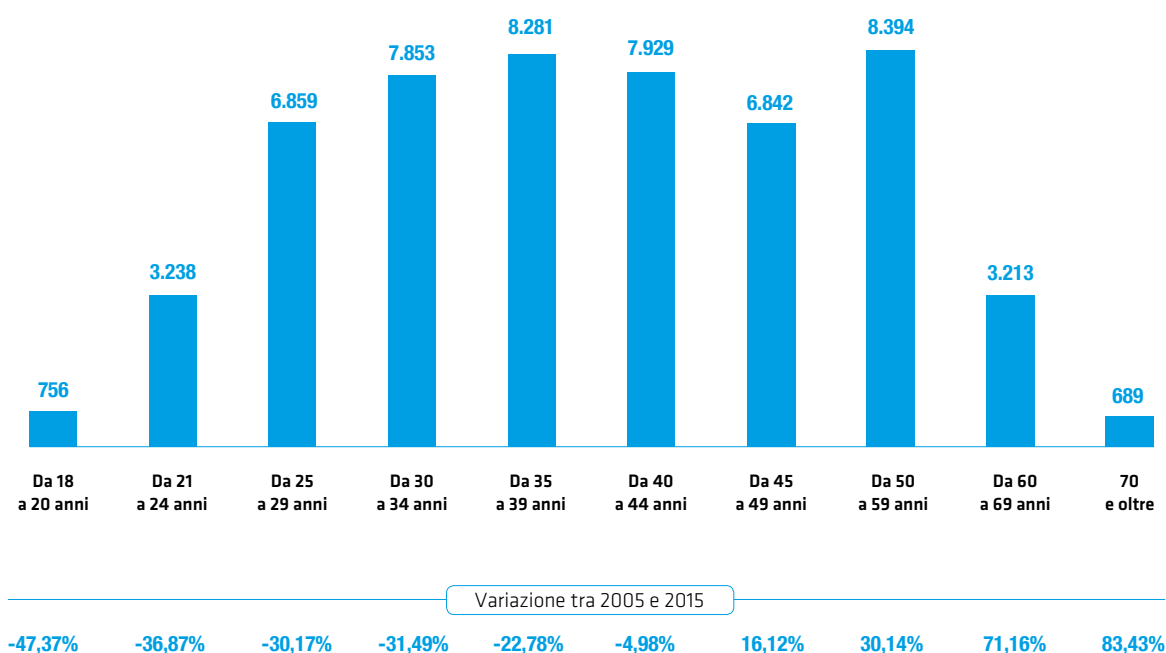
invecchiata: gli over 70 sono aumentati dell'83%, mentre gli under 30 sono diminuiti di più del 30%.

Questo cambiamento è in parte dovuto al decreto legge 92/2014: chi ha commesso un reato da minorenni oggi può scontare la pena nel carcere minorile fino al compimento dei 25 anni, mentre prima il limite era fissato a 21 anni.

### Detenuti per classi d'età

#### Da sapere

I detenuti con più di 70 anni possono chiedere la detenzione domiciliare, a meno che non siano delinquenti abituali, recidivi oppure condannati per reati sessuali, per riduzione in schiavitù, per associazione a delinquere o per sequestro di persona.



### In evidenza

Circa il 7% dei detenuti ha meno di 25 anni.

## IL LIVELLO D'ISTRUZIONE

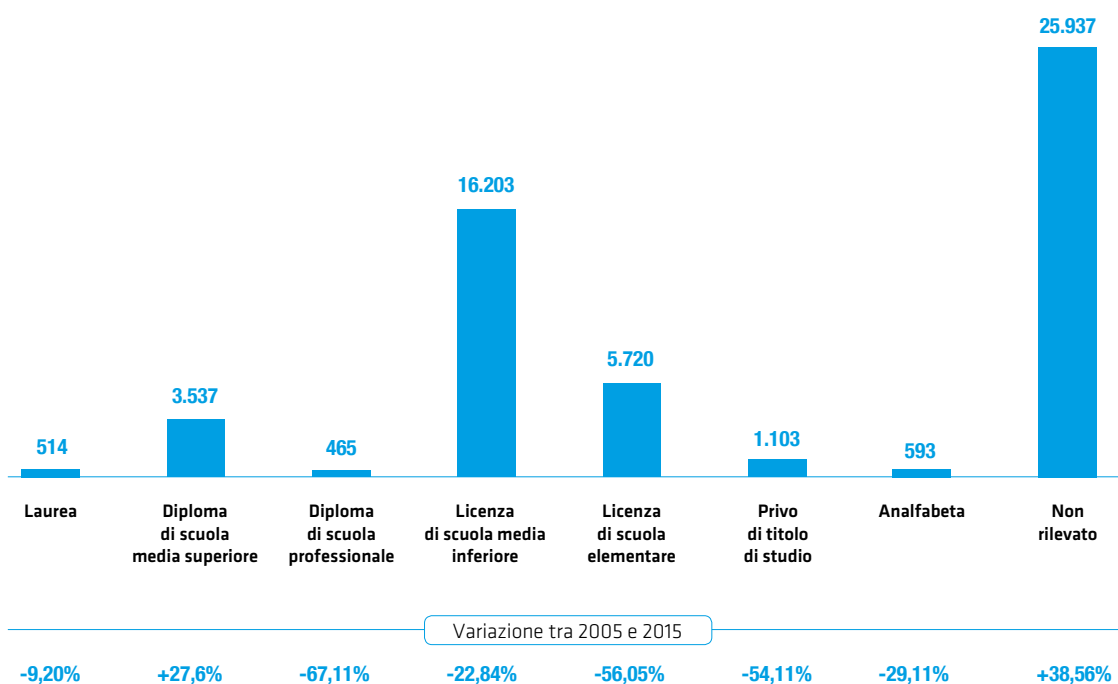
Dai dati del ministero non è possibile conoscere il titolo di studio del 47% dei detenuti. Si tratta di 26mila

persone per cui l'informazione risulta non rilevata, probabilmente per la difficoltà di raccogliere questo dato al momento del primo ingresso. Il diploma più frequente è quello di scuola media inferiore. Rispetto a dieci anni fa aumentano i diplomi di scuola superiore (+27,6%), mentre calano drasticamente le licenze elementari (-56%), i detenuti privi di titolo di studio e gli analfabeti.

### Detenuti per titolo di studio

#### Da sapere

La categoria "analfabeti" si distingue da quella "privi di titolo di studio" perché comprende coloro che, oltre a non avere la licenza elementare, non sanno leggere e scrivere.



#### In evidenza

Tra i carcerati, il numero degli analfabeti (593) supera quello dei laureati (514). Solo lo 0,95% dei detenuti ha la laurea, mentre analfabeti e privi di titoli di studio insieme costituiscono il 3,14% della popolazione carceraria.

## I REATI PIÙ COMUNI

La maggioranza dei detenuti, 30.723 su circa 54mila, è accusata o condannata per reati contro il patrimonio, tra

cui furti, rapine, frodi e danneggiamenti. I reati contro la persona, come lesioni e omicidi o anche diffamazioni, sono la seconda fattispecie più frequente.

Al terzo posto, le violazioni del testo unico sugli stupefacenti.

### Detenuti per tipo di reato

#### Da sapere

Uno stesso detenuto può essere conteggiato in più categorie di reato se ha commesso o è accusato di aver commesso più illeciti. Per questo non si possono sommare le diverse categorie.

Tipologia di reato	Numero di soggetti coinvolti
Contro il patrimonio	30.723
Contro la persona	21.757
Stupefacenti	18.491
Legge sulle armi	9.980
Contro la pubblica amministrazione	7.082
Associazione di stampo mafioso (416bis)	7.015
Contro l'amministrazione della giustizia	6.251
Fede pubblica	4.564
Contravvenzioni	3.922
Ordine pubblico	3.094
Altri reati	2.786
Contro la famiglia	2.070
Immigrazione	1.609
Incolunità pubblica	1.428
Contro il sentimento religioso e la pietà dei defunti	1.082
Economia pubblica	808
Prostituzione	732
Moralità pubblica	156
Contro la personalità dello stato	127

#### In evidenza

16 categorie di reato su 19 coinvolgono meno di 10.000 detenuti ciascuna.

## LE PENE DA SCONTARE

I detenuti con almeno una condanna definitiva sono circa 35mila. Quasi un quarto di essi sta scontando pene

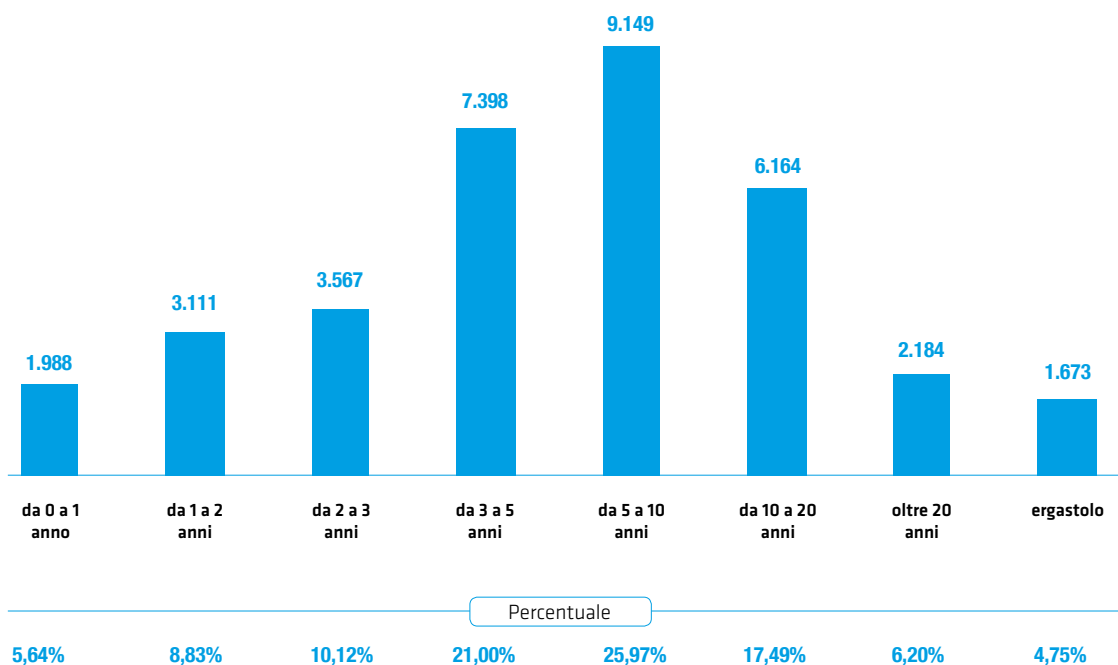
inferiori a tre anni, per le quali le recenti riforme hanno incentivato la possibilità di detenzione domiciliare.

La maggioranza dei condannati, 9.149 persone (il 26%), è sottoposto a una pena di durata medio-lunga, tra i 5 e i 10 anni. Gli ergastolani sono quasi il 5%.

### Detenuti per durata della pena

#### Da sapere

Il dato è riferito solo ai detenuti con almeno una condanna definitiva.



#### In evidenza

Quasi l'11% dei condannati sconta una pena superiore ai venti anni.

# LA VITA IN CARCERE

## Sovraffollamento, suicidi e carcerazioni preventive

Varie associazioni e organizzazioni, anche internazionali, hanno a più riprese denunciato le condizioni di vita nelle carceri italiane. La politica ha spesso preferito rimandare una soluzione organica, alleviando di tanto in tanto la situazione con indulti e amnistie, anche a costo di apparire impopolare. Una strategia di rapida esecuzione ma purtroppo anche poco risolutiva. Dal 1992 una legge costituzionale impone che i provvedimenti di clemenza necessitino di una maggioranza di due terzi in parlamento per essere approvati. Prima di allora ne veniva varato quasi uno ogni due anni.

Dopo la riforma, è stato politicamente sempre più difficile ridurre il sovraffollamento con questo metodo. Così la popolazione carceraria italiana ha iniziato a crescere e anche l'effetto dell'indulto del 2006 è durato appena un paio d'anni. Dopo quel fallimento, i governi successivi hanno perseguito una duplice strategia: ampliare la dimensione e il numero degli istituti, attraverso piani edilizi straordinari, e allargare la possibilità di scontare la pena fuori dal carcere, con la detenzione domiciliare. Il primo obiettivo è in larga parte non raggiunto. Il secondo ha prodotto alcuni effetti di rilievo: il sovraffollamento è diminuito, così come i suicidi e il ricorso alla carcerazione preventiva.

Questi dati ci hanno permesso di evitare gli effetti della sentenza Torreggiani, con cui la corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per trattamento inumano verso i detenuti. Ma restano molti i punti critici. Per tasso di affollamento, restiamo sesti in Europa, e due terzi delle galere italiane ospitano più persone di quante potrebbero. I suicidi continuano a essere un problema sia tra i detenuti (in media uno alla settimana dal 1992 a oggi) sia tra gli agenti di custodia. Invece, sono molto migliorati i dati sulle carcerazioni preventive. Ma la sensazione è che i cambiamenti, nell'ottica emergenziale che contraddistingue il legislatore italiano su questi temi, siano stati dettati dalla necessità di fare il minimo indispensabile per non essere sanzionati. Già solo questo ha consentito di riavvicinarci a parametri più consoni a un paese civile, ma resta ancora molto da fare.



**11,32%**

la quota spesa rispetto al budget del piano carceri

**7**

la media dei giorni tra un suicidio di un detenuto e un altro

**-41,9%**

le persone incarcerate senza nessuna condanna tra 2008 e 2015

# I PROVVEDIMENTI CHE HANNO RIDOTTO IL SOVRAFFOLLAMENTO

Per anni il legislatore ha tamponato il sovraffollamento strutturale delle carceri italiane con provvedimenti di

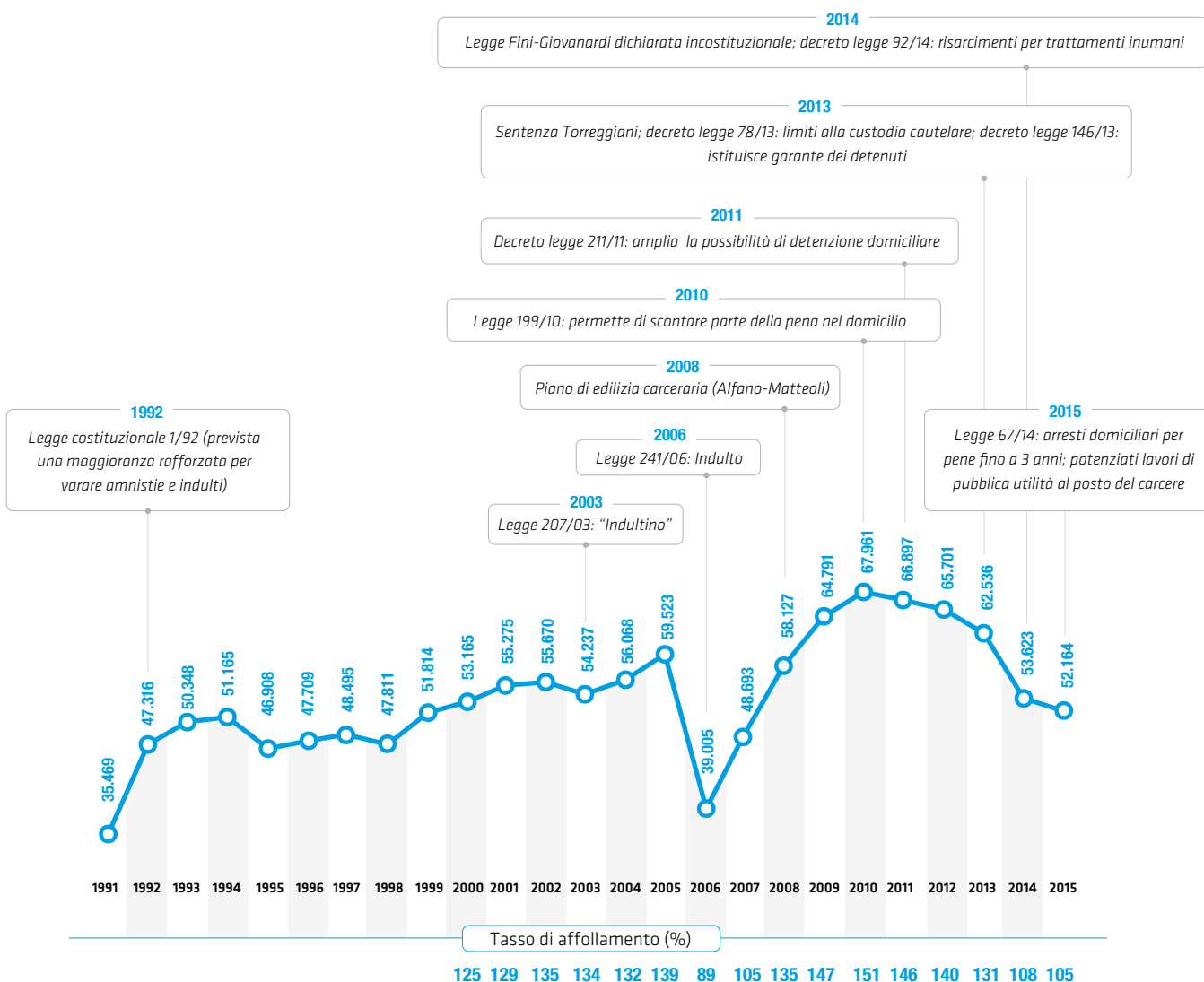
clemenza non risolutivi, come l'indulto del 2006, il cui effetto è durato meno di due anni.

Dopo la sentenza Torreggiani del 2013, che ha condannato l'Italia per trattamento inumano, il tasso di affollamento è stato ridotto facendo scontare le pene minori nel domicilio anziché in carcere e riducendo le carcerazioni preventive.

## Andamento del sovraffollamento (1991-2015)

### Da sapere

Il numero di detenuti è rilevato al 31 dicembre.



### In evidenza

Il tasso di affollamento, cioè il rapporto percentuale tra detenuti e posti letto, ha segnato il suo record storico nel 2010 con il 151%.



## IL FALLIMENTO DEL PIANO CARCERI

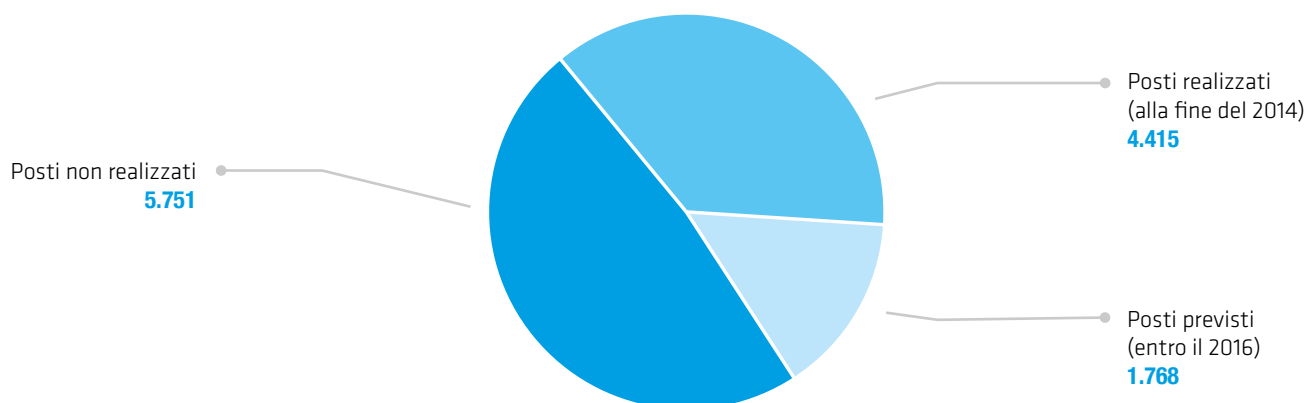
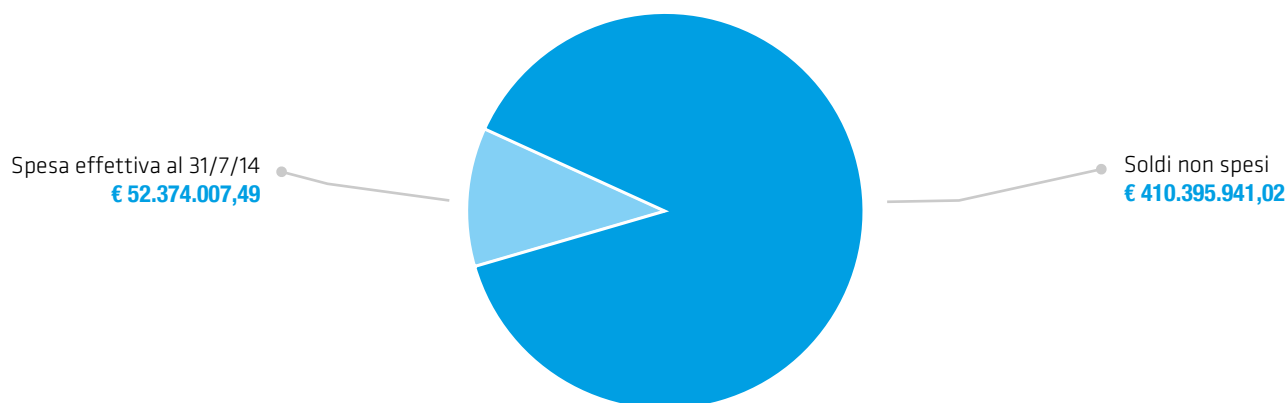
Insieme agli interventi normativi per ridurre il numero di detenuti, a partire dal quarto governo Berlusconi

sono stati varati dei piani per ristrutturare e allargare le carceri esistenti e costruirne di nuove. Una relazione della corte dei conti del settembre 2015 ha certificato il fallimento di quei progetti: è stato speso appena l'11% del budget 2010-2014, e i posti letto sono aumentati solo di 4.415 unità a fronte dei quasi 12mila previsti.

### Costi e risultati del piano carceri

#### Da sapere

I dati sono ricavati dalla relazione della corte dei conti del 30 settembre 2015 sull'attività del commissario straordinario per l'affollamento delle carceri.



#### In evidenza

Solo il 37% dei posti aggiuntivi è stato realizzato nei tempi previsti dal piano carceri.

## IL SOVRAFFOLLAMENTO IN EUROPA

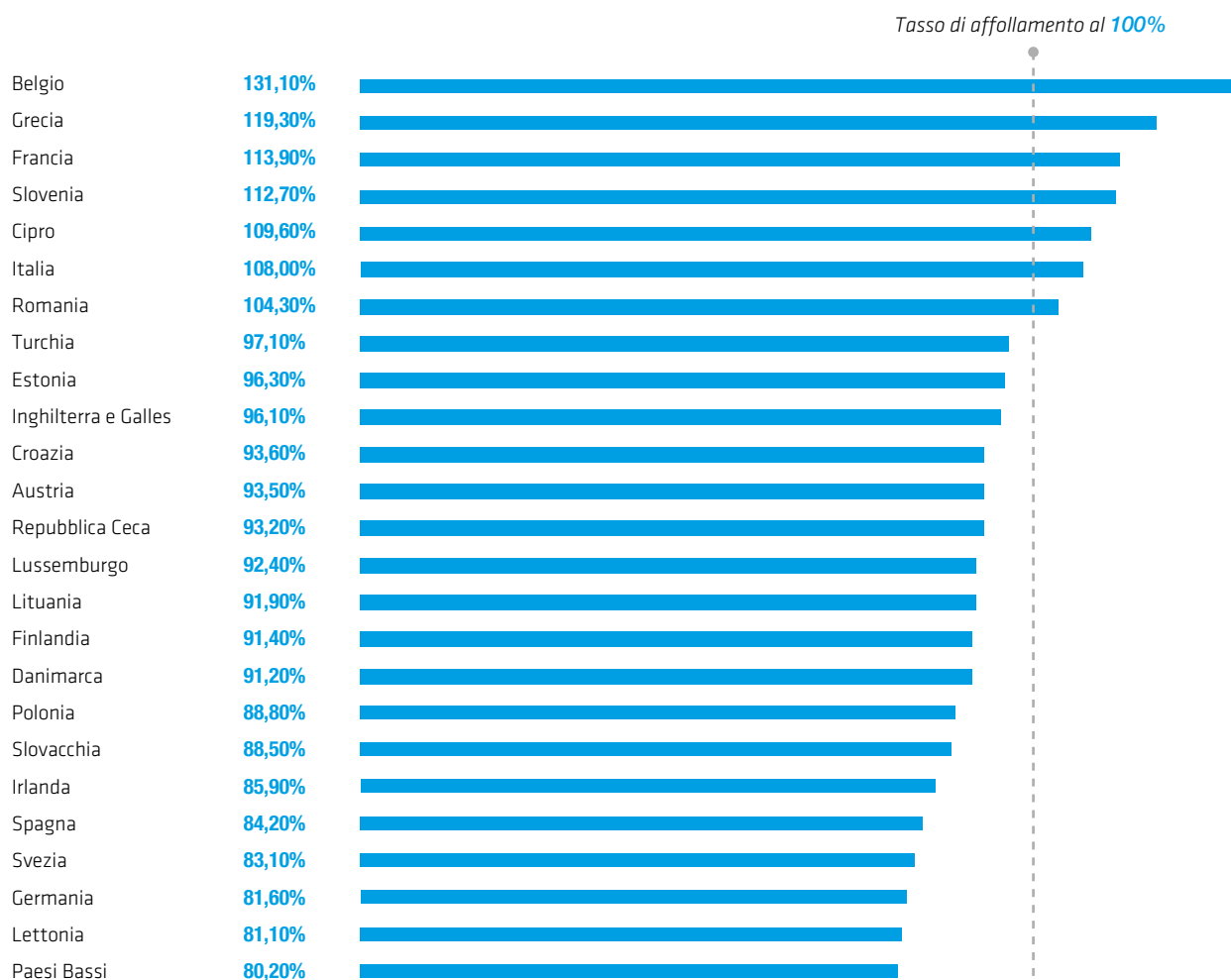
Con un tasso del 108% l'Italia è sesta per sovraffollamento tra i paesi europei. Per il nostro paese

si tratta comunque di un miglioramento: ancora nel 2012 registravamo un tasso superiore al 140%, tale da guadagnarci il primo posto della classifica continentale. Un primato attualmente detenuto dal Belgio, con il 131%. Le prigioni meno affollate si trovano in Germania, Lettonia e Paesi Bassi.

### La classifica dei paesi europei per tasso di affollamento

#### Da sapere

I dati sono registrati al primo gennaio 2015, eccetto che per Francia e Paesi Bassi per cui sono disponibili solo al primo gennaio 2016. Ungheria, Bulgaria, Malta e Portogallo non sono presenti perché mancano dati aggiornati.



#### In evidenza

In 18 paesi dei 25 considerati il tasso di affollamento è inferiore al 100%.

## IL SOVRAFFOLLAMENTO IN ITALIA

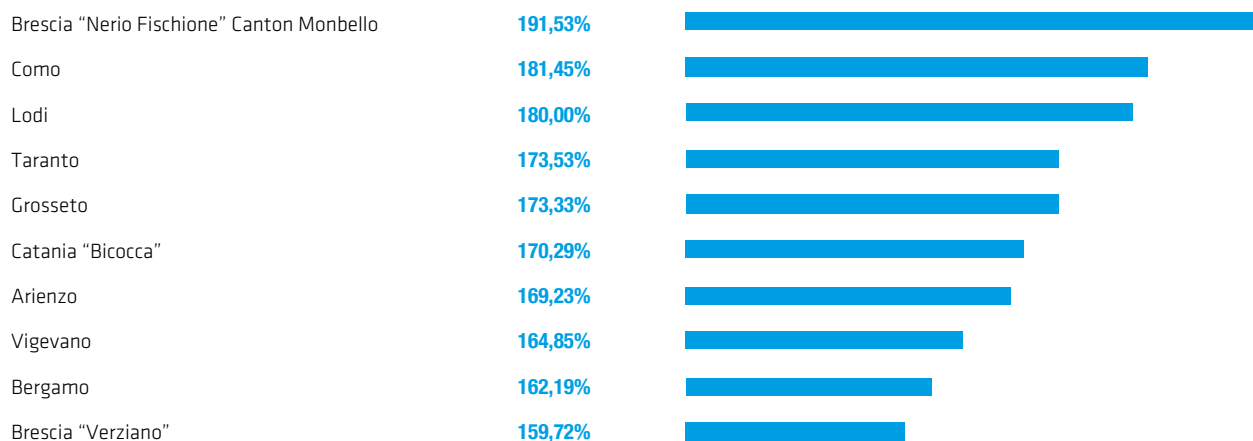
Il tasso nazionale di affollamento, oggi al 108%, mostra un netto miglioramento rispetto al passato. Ma il

problema non è ancora risolto: il dato nazionale è una media, e non tiene conto del fatto che un carcere con dei posti vuoti non ne compensa uno sovraffollato. Osservando il dato per ogni singola struttura, si nota che in alcuni istituti il sovraffollamento si avvicina al 200%, cioè i detenuti sono quasi il doppio dei posti disponibili.

### Gli istituti penitenziari più sovraffollati

#### Da sapere

Il tasso di affollamento nazionale indica la sostenibilità potenziale del sistema penitenziario, ma solo il dato per ogni istituto permette di capire se il problema dello spazio insufficiente è stato risolto.



#### In evidenza

A oggi circa due terzi degli istituti penitenziari italiani risulta sovraffollato.

## I SUICIDI IN CARCERE

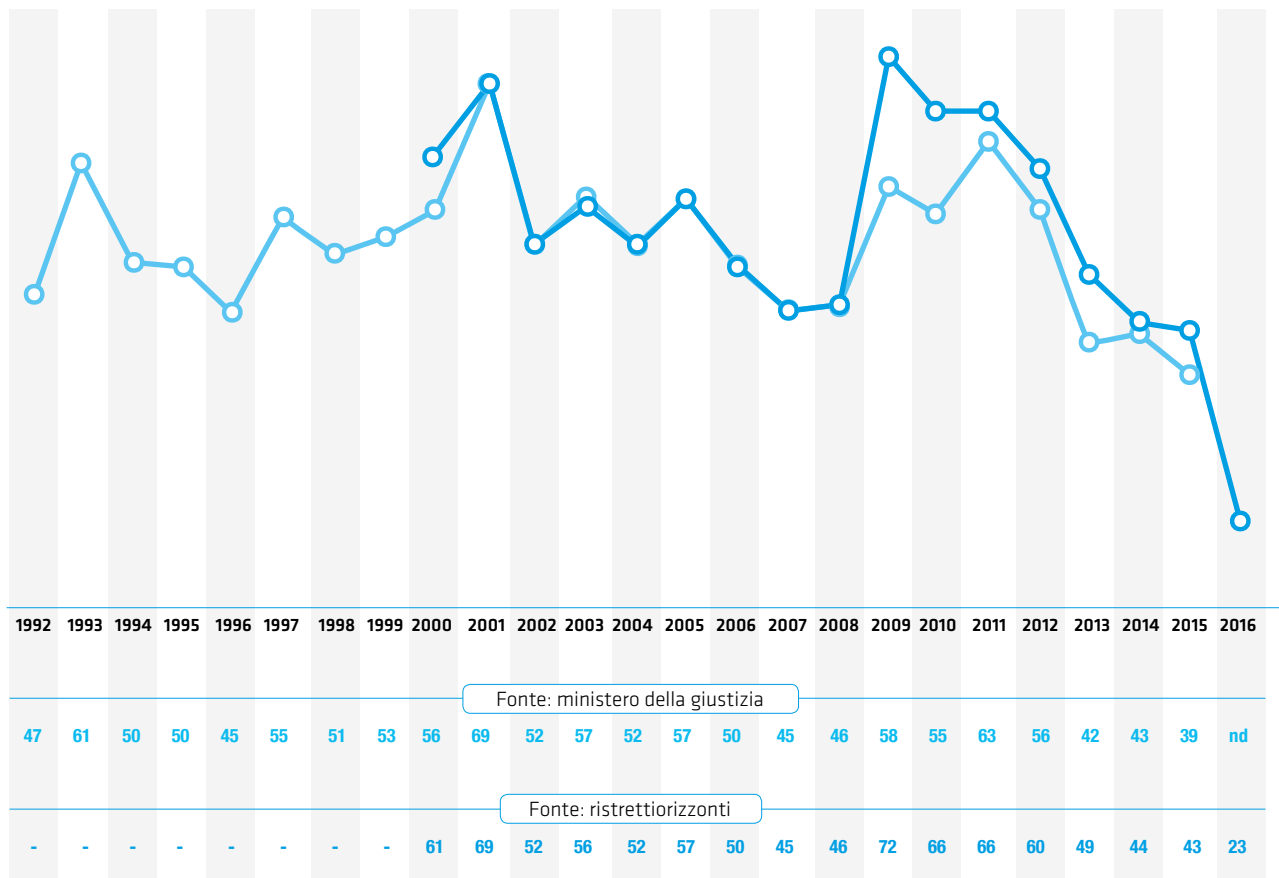
Pochi dati mettono in luce il disagio delle carceri come quello dei suicidi, un dramma che coinvolge sia i detenuti che gli agenti di custodia. Oltre al ministero, anche l'associazione per i diritti dei detenuti Ristretti

orizzonti tiene traccia di questa statistica. Questo dato, superiore a quello ufficiale, non vuole sostituirsi a esso o smentirlo, ma raccoglie maggiori informazioni sul profilo di chi si suicida in carcere e comprende le morti meno chiare, comunque legate al disagio della detenzione. Entrambe le fonti segnano una riduzione successiva al contenimento del sovraffollamento.

### Due fonti a confronto sul numero di detenuti suicidi

#### Da sapere

I dati differiscono perché hanno fonti diverse: quello del ministero si basa su referti ufficiali, mentre l'associazione Ristretti orizzonti raccoglie agenzie di stampa e segnalazioni di associazioni, amici e parenti delle vittime. Il dato 2016 è rilevato al 31 agosto ed è dunque parziale.



#### In evidenza

Secondo i dati del ministero, tra il 1992 e il 2015 c'è stato un suicidio ogni 7 giorni tra i detenuti. Non esiste un dato ufficiale sui suicidi degli agenti penitenziari, fonti sindacali parlano di oltre 100 suicidi dal 2000 a oggi.

## I SUICIDI TRA 2009 E 2016

I dati forniti da Ristretti orizzonti consentono, attraverso informazioni più dettagliate sulle vittime

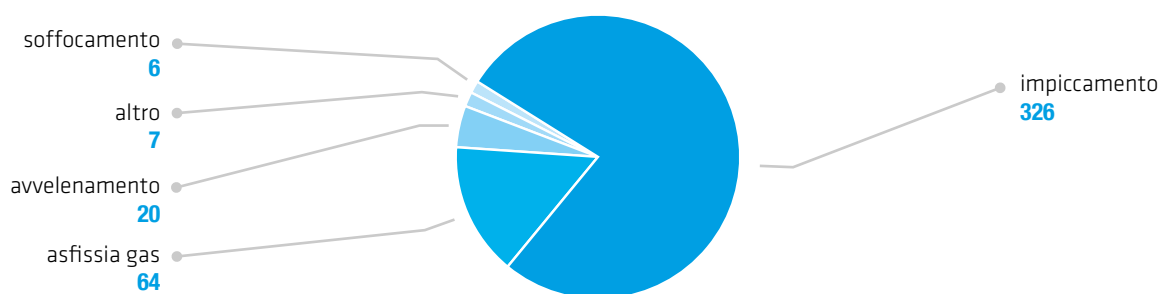
dei suicidi in carcere, alcune considerazioni ulteriori. Il metodo di uccisione prevalente è l'impiccamento, seguito dall'asfissia per il gas, che in alcuni casi viene conteggiata come incidente nelle statistiche ufficiali. Quasi la metà delle vittime aveva tra i 25 e i 34 anni. L'istituto con il primato di suicidi è Poggioreale, seguito da Sollicciano e Rebibbia.

### Alcune statistiche sui suicidi in carcere

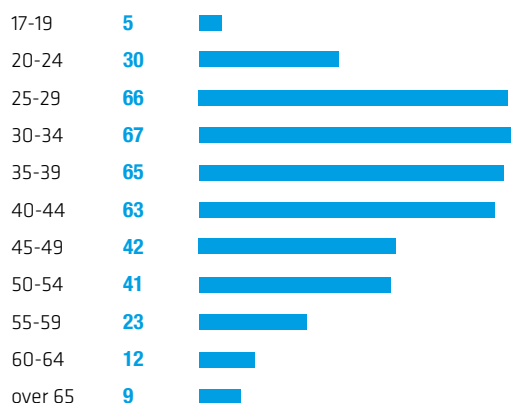
#### Da sapere

I dati presentati sono stati elaborati a partire dal dossier "Morire di carcere 2000-2016", di Ristretti orizzonti.

Metodo di uccisione



Età della vittima



Gli istituti con più suicidi dal 2009 ad oggi

Napoli Poggioreale	19
Firenze Sollicciano	17
Roma Rebibbia	14
Padova (casa di reclusione)	11
Milano Opera	10
Teramo	10
Palermo Pagliarelli	9

#### In evidenza

Il metodo di suicidio più frequente è l'impiccamento (77% dei casi tra 2009 e 2016).

## I DETENUTI IN ATTESA DI GIUDIZIO DEFINITIVO

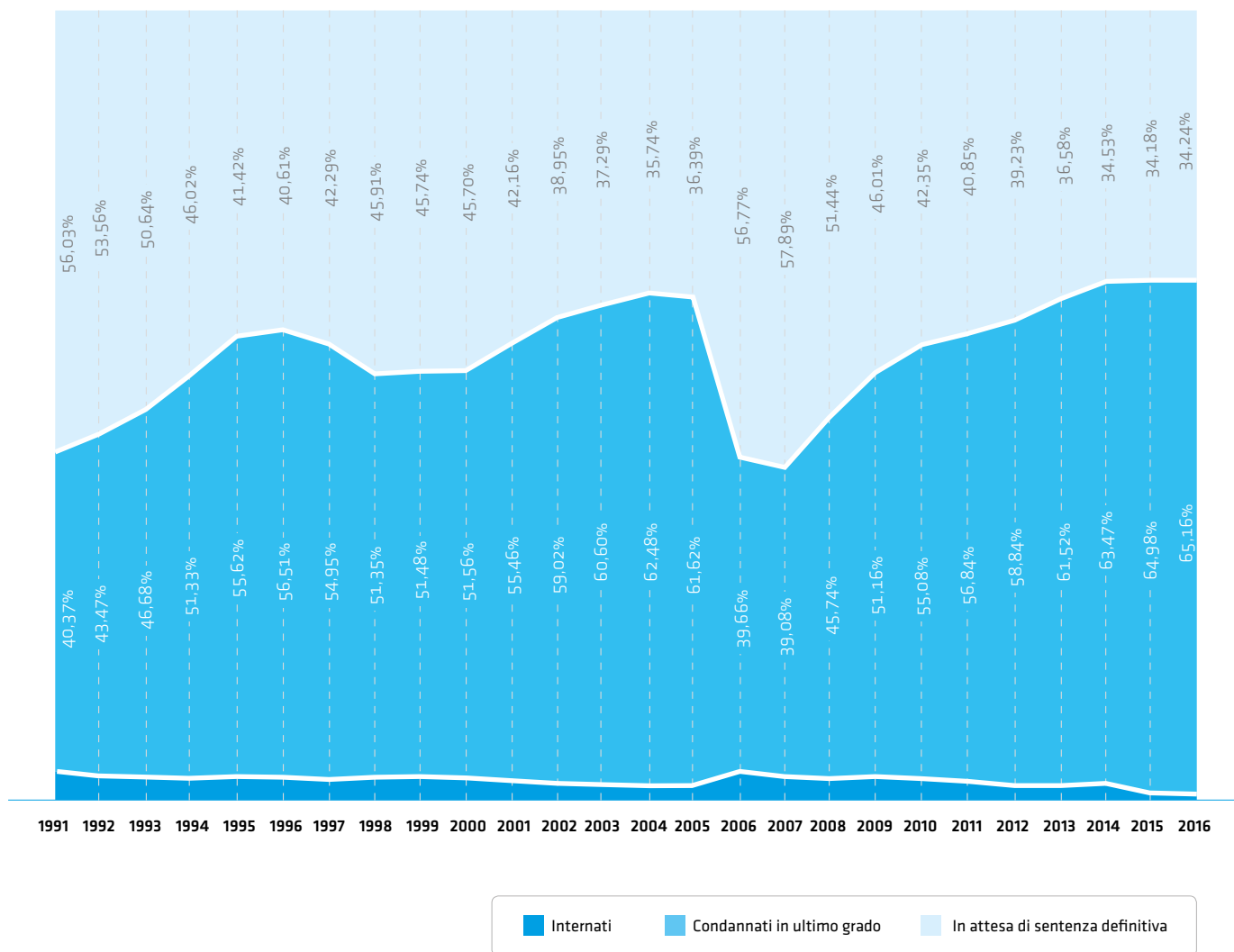
Una delle caratteristiche del sistema penitenziario italiano è la presenza consistente di detenuti privi di una condanna definitiva. All'inizio della rilevazione, nei

primi anni '90, questi costituivano oltre la metà della popolazione carceraria. Dopo una discesa fino al 35% degli anni 2004-2005, l'indulto del 2006, estinguendo le pene di molti condannati, ha nuovamente innalzato la percentuale di imputati (58% nel 2007). Negli ultimi anni le leggi che hanno posto limiti alla carcerazione preventiva hanno riportato la quota al 34%.

### Andamento dei detenuti per status giuridico dal 1991 al 2016

#### Da sapere

Nella categoria "in attesa di sentenza definitiva" sono compresi sia gli imputati in attesa di primo giudizio, sia i condannati in primo e secondo grado.



#### In evidenza

La quota di internati è diminuita dal 4% a meno dell'1%. Vanno tenuti distinti dalle altre due categorie in quanto non stanno scontando una pena né sono in attesa di giudizio, ma si tratta di persone sottoposte a misure di sicurezza perché ritenute socialmente pericolose.

## LA CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

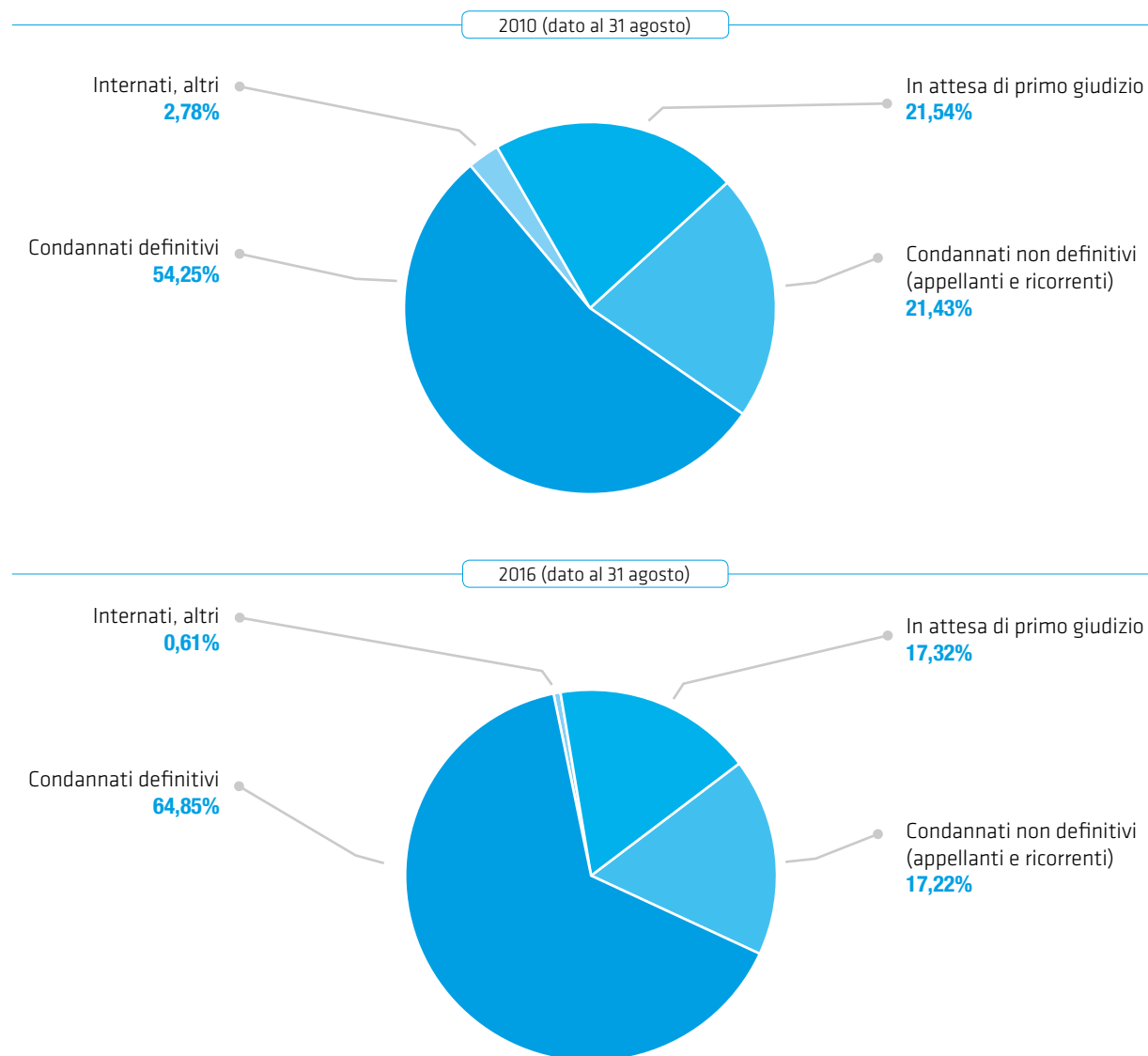
Il 34% di chi è in carcere in Italia non ha una sentenza definitiva. Si tratta di tre tipi di detenuti: le persone in attesa di primo giudizio, i condannati in primo grado che

stanno ricorrendo in appello (appellanti) e i condannati in secondo grado che attendono la pronuncia della cassazione (ricorrenti). La quota di coloro che sono in attesa di primo giudizio è scesa dal 21,4% del 2010 al 17,3% attuale. Percentuali quasi identiche per gli appellanti e i ricorrenti, passati da 21,4% a 17,2%.

### Ricorso alla custodia cautelare nel 2010 e nel 2016

#### Da sapere

La carcerazione prima della condanna è un provvedimento eccezionale, che dovrebbe essere applicato quando ogni altra misura cautelare risulti inadeguata.



#### In evidenza

Sul totale dei detenuti, la quota di condannati definitivi è salita dal 54,25% del 2010 al 64,85% del 2016.

# IL REINSERIMENTO SOCIALE

## Alternative al carcere, lavoro e costi del sistema

Che cosa succede una volta scontata la pena? Un buon sistema penitenziario si misura anche dalla probabilità che il detenuto, tornato in libertà, ricominci a delinquere. Come mostrano i dati, chi passa direttamente dal carcere alla vita civile ha molte probabilità di commettere nuovi reati. Se invece il passaggio è più graduale, e il detenuto ha modo di scontare parte della pena mentre viene aiutato a reinserirsi e a trovare un lavoro, il tasso di recidiva si riduce considerevolmente. Un vantaggio per tutti, prima di tutto per i cittadini in termini di sicurezza. Eppure la capacità del nostro sistema penitenziario di reinserire resta ancora dubbia.

Negli ultimi anni le riforme hanno incentivato le misure alternative alla detenzione. Ma l'Italia resta l'unico grande paese europeo dove oltre la metà dei condannati sconta la pena in carcere senza il ricorso alle pene alternative, che impongono di lavorare per ripagare il danno inflitto e così facilitano il reinserimento in società. Il nostro sistema penitenziario non sembra molto sollecito nell'offrire un'occupazione stabile ai detenuti (sono una minoranza quelli che lavorano), e solo 4 su 100 frequentano i corsi di formazione professionale. Del resto, anche le mansioni svolte all'interno degli istituti penitenziari sono spesso dequalificate, rendendo più difficile la possibilità di un reimpiego nella vita civile.

Su questo approccio influisce una visione vecchio stampo: se il fine del carcere è isolare i detenuti dalla società, non c'è nessun interesse a formarli né ad aiutarli a trovare un lavoro. Eppure la costituzione vorrebbe il contrario. Questa concezione si riflette anche sull'amministrazione penitenziaria: oltre il 90% dei dipendenti delle carceri italiane sono agenti di custodia, mentre in Spagna e in Inghilterra questa quota si aggira attorno al 70%. In questi due stati è più frequente la presenza di personale civile: educatori, medici, mediatori culturali e responsabili della formazione professionale. Siamo dunque di fronte a un altro indizio che conferma il persistente orientamento del sistema penitenziario italiano a isolare i detenuti più che a formarli e reinserli.



**4,55%**

i detenuti che frequentano corsi professionali

**7,5%**

la quota del bilancio penitenziario destinata al mantenimento dei detenuti

**1,5**

il numero di detenuti per ogni agente di custodia



## IL TASSO DI RECIDIVA CON LE MISURE ALTERNATIVE

Il tasso di recidiva - ovvero su 100 detenuti rilasciati, quanti commettono un reato dopo un certo periodo di

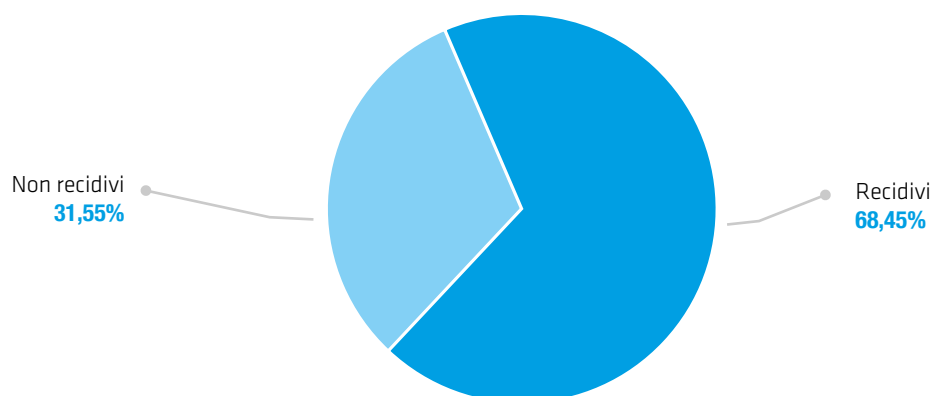
tempo - non è un dato immediato da misurare. Richiede un'osservazione per più anni; e purtroppo non esiste una statistica ufficiale aggiornata periodicamente. Ma secondo una ricerca commissionata dal ministero nel 2007, il tasso di recidiva dei detenuti era pari al 68%, contro il 19% di chi aveva scontato la pena ai servizi sociali.

### Tasso di recidiva dei detenuti e degli affidati ai servizi sociali

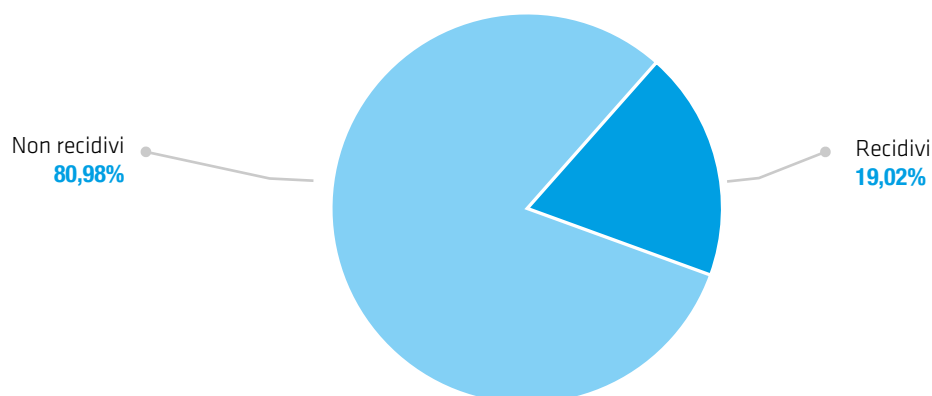
#### Da sapere

I dati sono tratti dalla ricerca di Fabrizio Leonardi, Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale ed abbattimento della recidiva, in Rassegna penitenziaria e criminologica, Ministero della Giustizia, n. 2, 2007.

Detenuti



Affidati ai servizi sociali



#### In evidenza

Il tasso di recidiva è un indicatore della capacità del sistema penitenziario di reinserire il condannato nella società.

## LA CRESCITA DELLE MISURE ALTERNATIVE

Da alcuni anni il legislatore, per ridurre il sovraffollamento, ha incentivato le misure alternative al carcere. Rispetto

al 2011, sono aumentati del 29% l'affido in prova al servizio sociale e del 20% la detenzione domiciliare. Sempre meno usato l'istituto della semilibertà, che prevede l'alternanza quotidiana tra attività fuori e dentro il carcere.

Aumentano in misura consistente i condannati ai lavori di pubblica utilità.

### Sottoposti a misure alternative nel 2011 e nel 2016

#### Da sapere

La possibilità di accedere all'affido in prova al servizio sociale è stata ampliata dal 2013: adesso può richiederla chi deve scontare fino a 4 anni (anche di pena residua).

Misure alternativa alla detenzione

#### Affidamento in prova ai servizi sociali

Consiste nell'affidamento del condannato al servizio sociale, fuori dall'istituto di pena, per un periodo uguale a quello della pena da scontare.

Numero di condannati



#### Semilibertà

Il detenuto trascorre il giorno fuori dal carcere (per lavorare e curare le relazioni familiari e sociali) e la notte dentro al carcere. Possono ottenerla i condannati che abbiano scontato almeno metà della pena.



#### Detenzione domiciliare

Consiste nell'esecuzione della pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora oppure in luogo pubblico di cura, assistenza e accoglienza. La possono chiedere over-70, donne incinte e malati. Con la legge 199/2010 ne possono usufruire anche i condannati che devono scontare non più di 18 mesi.



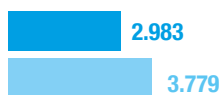
#### Lavoro di pubblica utilità

Consiste nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere presso la pubblica amministrazione o in organizzazioni di assistenza sociale/volontariato. E' la sanzione penale tipica delle infrazioni al codice della strada.



#### Libertà vigilata

Prevede limitazioni della libertà personale (ad esempio l'obbligo di essere sempre reperibile), e il sostegno degli assistenti sociali. E' destinata a soggetti socialmente pericolosi, per impedire loro di commettere reati e allo stesso tempo aiutarli a reinserirsi.



#### Libertà controllata

Il condannato è libero, ma non può allontanarsi dal comune senza autorizzazione, non può detenere armi, ha la patente sospesa e il passaporto ritirato.



#### Semidetenzione

Comporta l'obbligo, per il condannato, di trascorrere almeno dieci ore al giorno negli Istituti di pena adibiti all'esecuzione del regime di semilibertà.



■ 2011 ■ 2016

#### In evidenza

Secondo una stima dell'associazione Antigone, il budget destinato alle misure alternative è pari ad appena il 5% delle risorse dell'amministrazione penitenziaria.

## LE MISURE ALTERNATIVE NEI PAESI EUROPEI

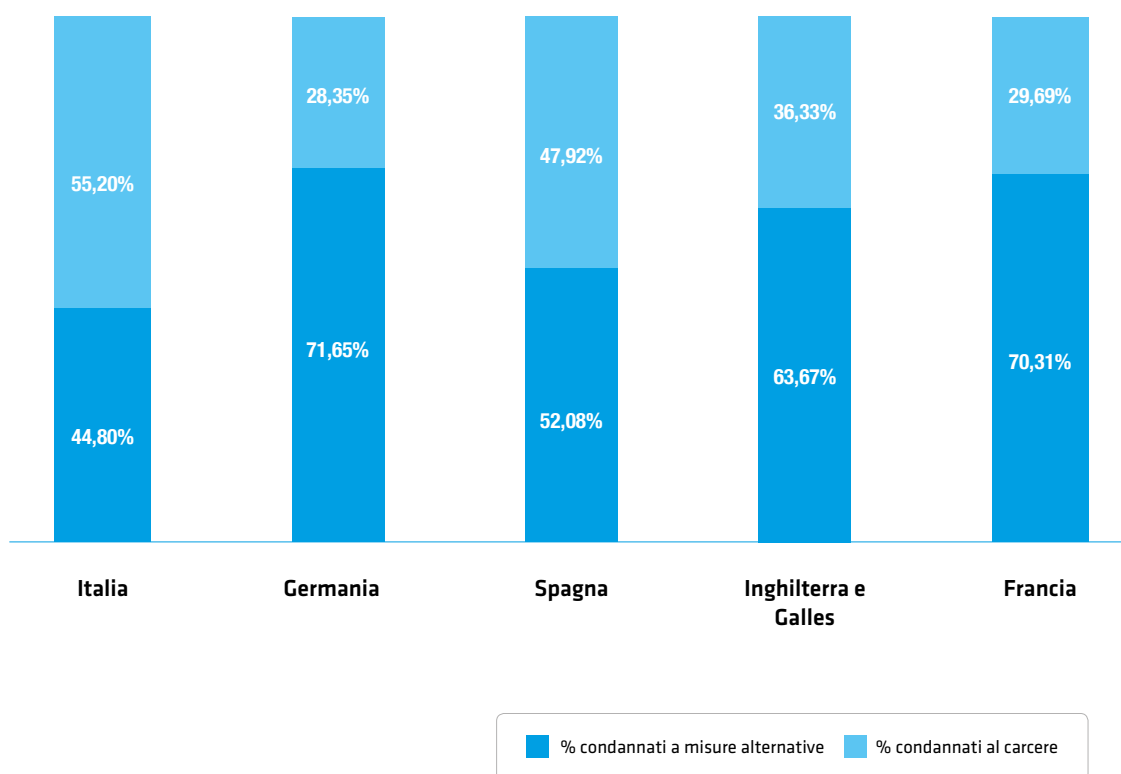
In tutti i grandi paesi europei, eccetto l'Italia, viene privilegiata la pena fuori dal carcere e la maggior parte

dei condannati viene destinata a misure alternative attraverso le cosiddette sanzioni di comunità, come i lavori socialmente utili. Invece in Italia la maggioranza dei condannati finisce in carcere (55%) contro il 28% della Germania, il 30% della Francia, il 36% di Inghilterra e Galles e il 48% della Spagna.

### Utilizzo delle misure alternative in cinque sistemi penitenziari

#### Da sapere

I dati provengono dai rapporti space I e II del consiglio d'Europa.



#### In evidenza

Tra quelli considerati, il paese che ricorre maggiormente alle misure alternative è la Germania (71,65% dei casi).

## I LAVORI DI PUBBLICA UTILITÀ

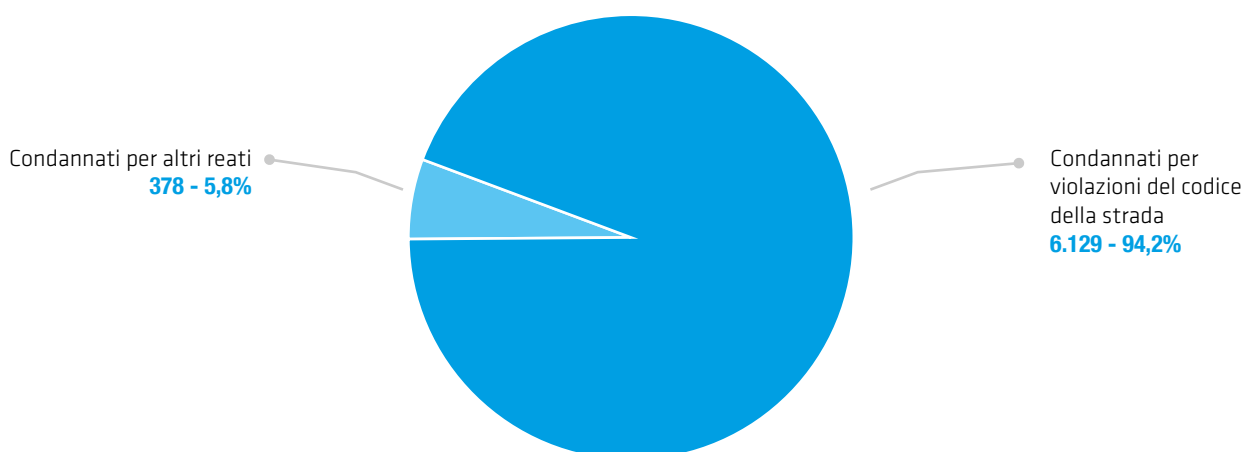
Nel 2014 il legislatore italiano ha mutuato dai sistemi penali occidentali l'istituto della messa alla prova

(probation): per reati minori, il giudice può sospendere il processo e assegnare i lavori socialmente utili. Questo sistema ha avuto un grande sviluppo negli ultimi anni, tuttavia nel nostro ordinamento di fatto viene usato solo per le violazioni del codice della strada e non come reale alternativa al carcere per altri reati.

### Chi svolge i lavori di pubblica utilità in Italia

#### Da sapere

La probation nasce negli Stati Uniti nell'ottocento come possibilità per il condannato di sostituire la pena in carcere svolgendo, in libertà vigilata, lavori per la comunità.



Quali condannati svolgono i lavori di pubblica utilità?  
**Numero di condannati - Percentuale**

#### In evidenza

Come sottolinea l'associazione Antigone, i lavori di pubblica utilità, che in altri paesi sono una valida alternativa al carcere, da noi sono usati quasi solo per reati stradali (94,2%).

## IL LAVORO IN CARCERE

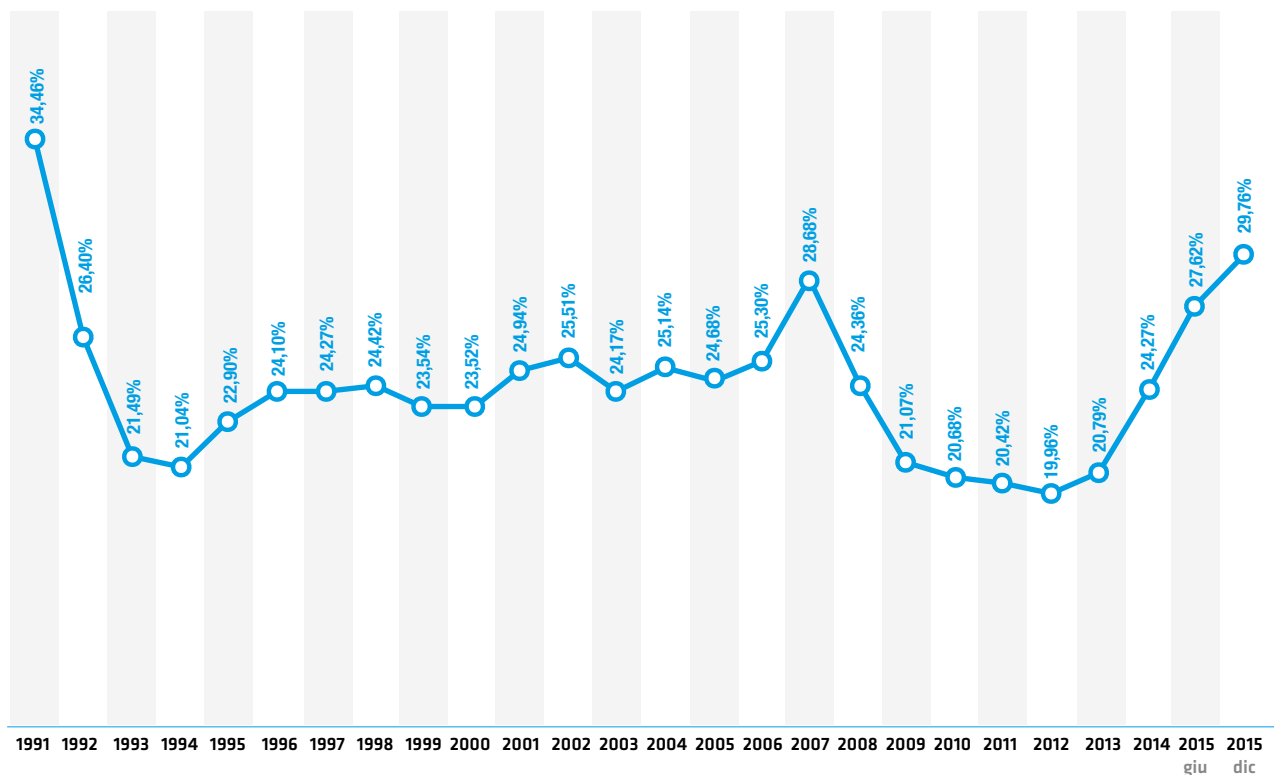
Per i detenuti la possibilità di costruirsi una nuova vita una volta usciti passa anche dall'aver imparato un

lavoro mentre scontavano la pena. La quota di detenuti che lavorano è diminuita tra i primi anni '90 (34,46%) e il 2012 (19,96%). Da allora, è cominciata a risalire fino al 29,76% attuale. Ma i lavoratori, come vengono definiti nel linguaggio penitenziario, restano ancora una minoranza della popolazione carceraria.

### Detenuti che lavorano dal 1991 al 2015

#### Da sapere

I dati sono raccolti al 30 giugno di ogni anno (per il 2015 è presente anche il dato al 31 dicembre).



#### In evidenza

Nel 2012 meno di un detenuto su cinque svolgeva un lavoro.

## LE OCCUPAZIONI DEI DETENUTI

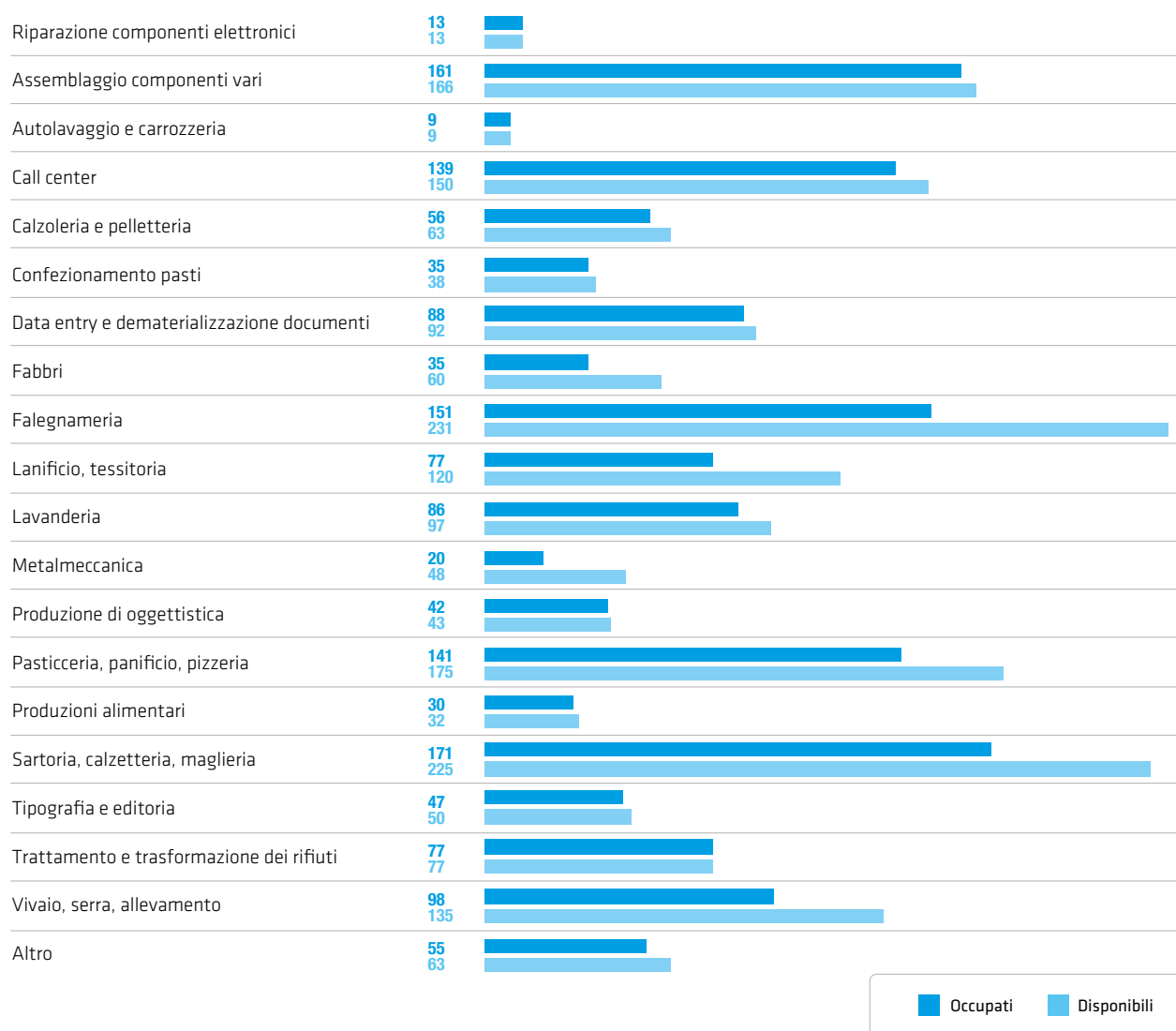
Il ministero fornisce i dati sui lavori svolti all'interno degli istituti penitenziari. Il settore con più occupati

è quello della produzione e riparazione di capi di abbigliamento, seguito da falegnamerie, panifici e call center. Tutti gli altri occupano meno di 100 addetti ciascuno. Complessivamente è occupato solo l'81% dei posti disponibili.

### I settori produttivi in cui sono impiegati i detenuti

#### Da sapere

Il dato riguarda le occupazioni offerte all'interno degli istituti penitenziari.



#### In evidenza

Nelle lavorazioni metalmeccaniche, il 58% dei posti di lavoro disponibili non è occupato.

## I CORSI PROFESSIONALI

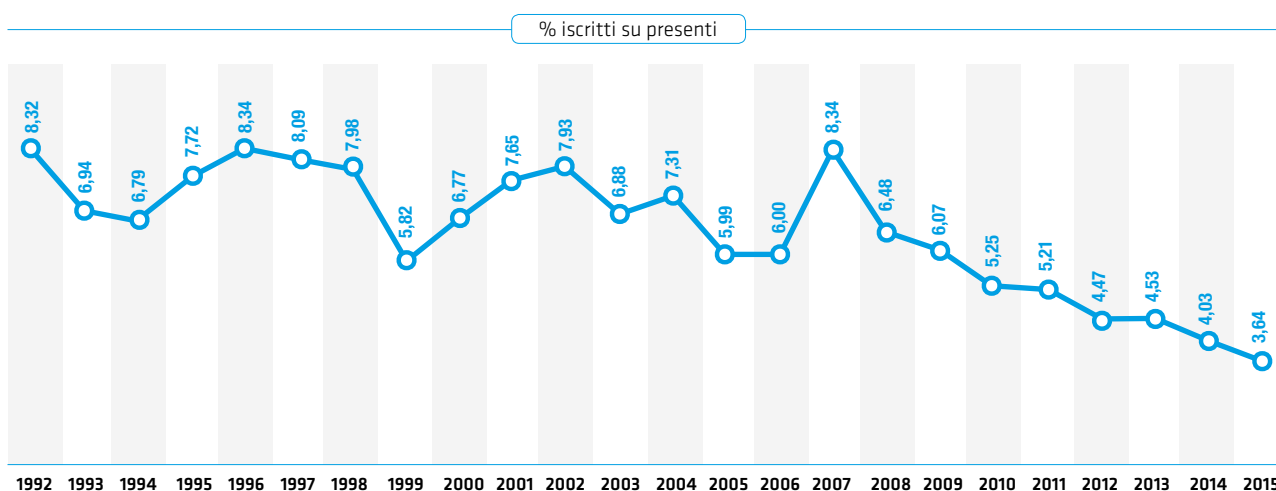
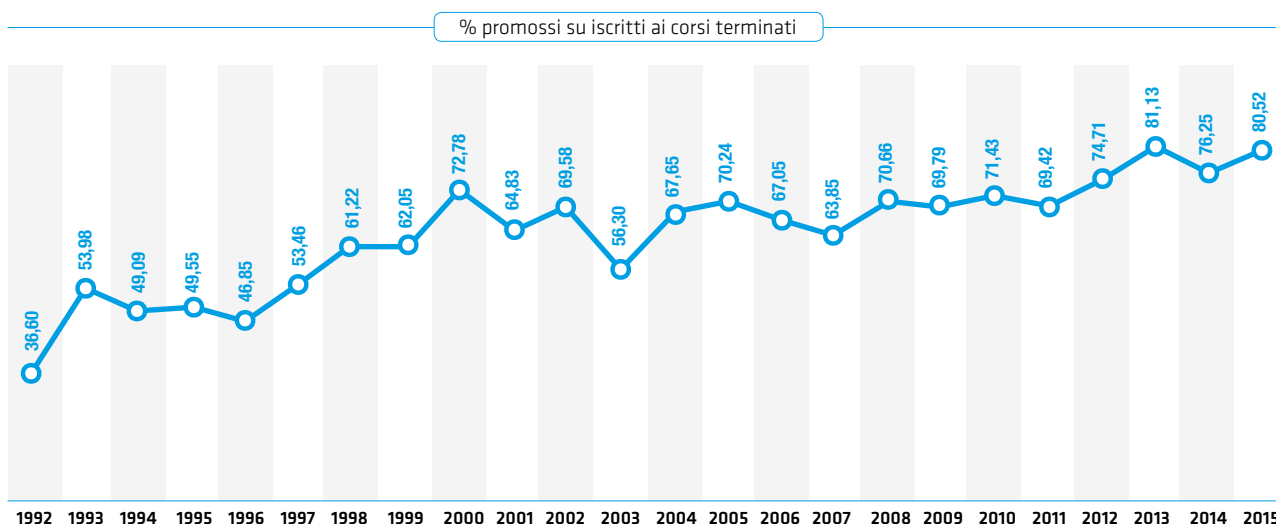
La formazione professionale in carcere resta un canale poco valorizzato ai fini del reinserimento dopo la pena.

Agli inizi degli anni '90 partecipava ai corsi circa l'8% dei detenuti, negli ultimi anni questa quota è scesa ulteriormente e oscilla, a seconda del semestre, tra il 3 e il 5%. Sono comunque molto aumentati i promossi: dal 36,6% del 1992 a oltre l'80% attuale.

### Detenuti che partecipano ai corsi professionali dal 1992 al 2015

#### Da sapere

Il dato presentato sulla partecipazione ai corsi di formazione professionale è raccolto nel primo semestre di ogni anno.



#### In evidenza

Rispetto ai primi anni '90 la partecipazione ai corsi professionali si è dimezzata.

## I COSTI DEL SISTEMA PENITENZIARIO ITALIANO

Il costo giornaliero per ogni detenuto, dopo essere salito fino a 190 euro nel 2007 a causa dell'indulto, risulta

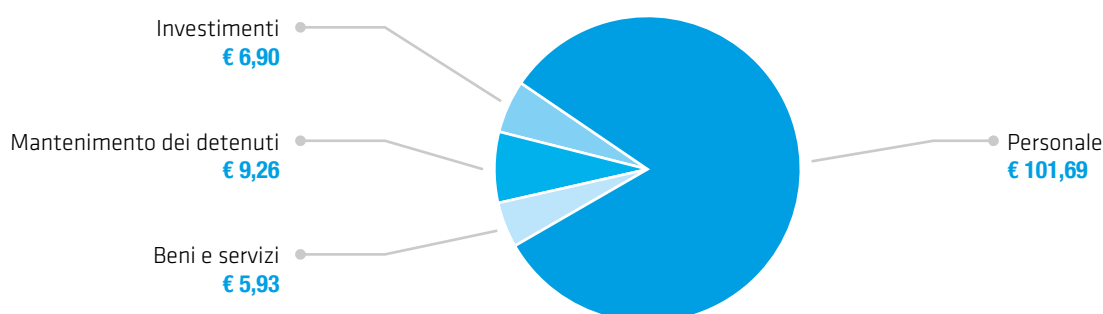
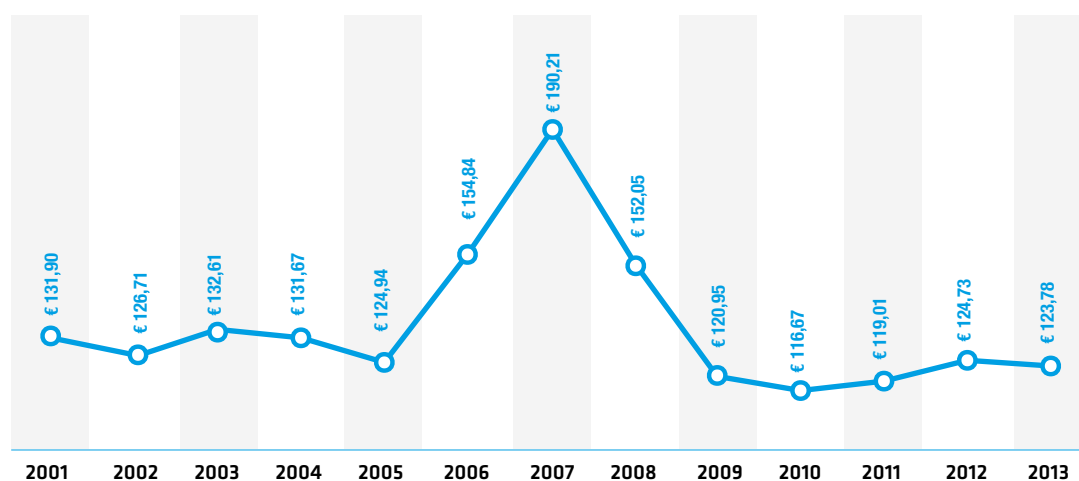
compresso di molto tra 2009 e 2011, sia per i tagli al bilancio sia per l'aumento dei carcerati. Nel 2013 si attestava attorno ai 124 euro.

Di questi, meno di 10 euro servono per mantenere i detenuti, mentre oltre 100 euro servono a coprire le spese per il personale.

### Costo giornaliero per detenuto dal 2001 al 2013

#### Da sapere

Le spese per beni e servizi comprendono le utenze, la manutenzione ordinaria degli immobili, la formazione del personale, i rimborsi per le trasferte, l'uso dei mezzi di trasporto eccetera.



#### In evidenza

Il costo medio dell'amministrazione penitenziaria dal 2001 al 2013 è stato di circa 2,8 miliardi di euro all'anno.



## I COSTI IN EUROPA

Dai dati del 2014, l'Italia risulta il paese dove il costo giornaliero per detenuto è più alto (141,80 euro).

Tra i paesi maggiori, seguono il sistema penitenziario

inglese (109,72 euro), quello francese (100,47 euro) e quello spagnolo (solo 52,59 euro per carcerato al giorno). Siamo anche lo stato con più dipendenti dell'amministrazione penitenziaria in rapporto ai detenuti.

### Confronto tra i costi di quattro sistemi penitenziari

#### Da sapere

Il costo per detenuto è per convenzione calcolato in base ai detenuti presenti al 31 dicembre.

Stato	Costo giornaliero per detenuto (2014)	Numero di dipendenti al 1/9/14	N. di detenuti per ogni dipendente
Francia	€ 100,47	28.813	2,7
Italia	€ 141,80	40.176	1,4
Inghilterra e Galles	€ 109,72	32.340	2,6
Spagna	€ 52,59	25.349	2,6

#### In evidenza

In Italia per ogni dipendente dell'amministrazione penitenziaria ci sono 1,4 detenuti, mentre sono 1,5 i carcerati per ogni agente di custodia.

## IL PERSONALE NELLE CARCERI EUROPEE

Un'altra caratteristica del sistema penitenziario italiano è che i suoi dipendenti sono in massima parte agenti di

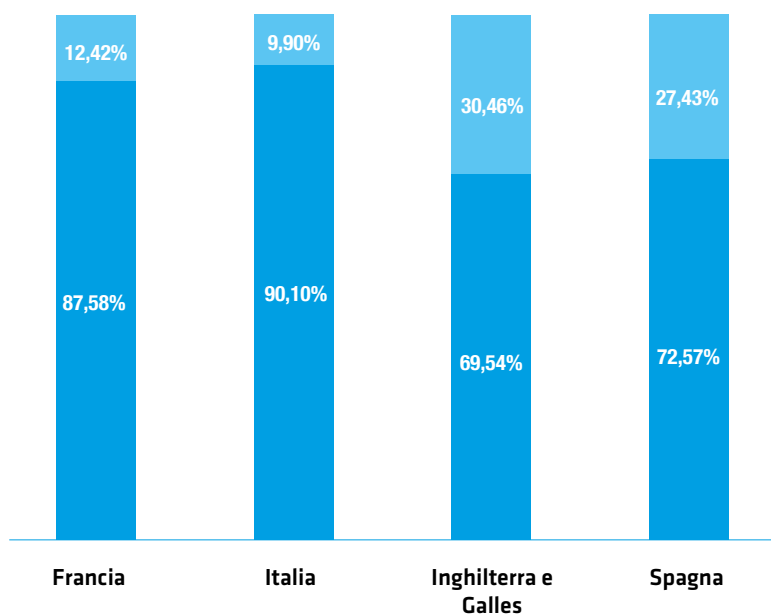
custodia (90,1%). In Inghilterra e Spagna il personale ha una formazione più eterogenea, mentre da noi è carente la presenza di insegnanti, formatori professionali, mediatori culturali, psicologi.

Forse anche per questo il nostro sistema ha dimostrato più resistenze nella capacità di riformarsi.

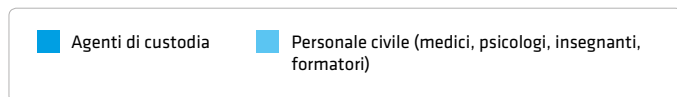
### Confronto tra i dipendenti di quattro sistemi penitenziari

#### Da sapere

I dati provengono dal rapporto space I del consiglio d'Europa, alla data del primo settembre 2014.



Stato	N* di detenuti per ogni agente di custodia
Francia	3,1
Italia	1,5
Inghilterra e Galles	3,8
Spagna	3,6



#### In evidenza

Il 7,39% dei dipendenti delle carceri spagnole è un educatore, contro il 2,21% di quelle italiane.

# CREDITS

## Network openpolis: piattaforme per chi pone domande

### Voisietequi.it

#### Quali sono le posizioni dei partiti?

In occasione delle elezioni individuiamo i temi dirimenti della campagna elettorale e chiediamo ai partiti di posizionarsi (favorevole/contrario). Il cittadino rispondendo ad un questionario ha la possibilità di scoprire chi è più vicino alle sue posizioni.

### Openpolitici.it

#### Chi sono i politici italiani?

La più grande e aggiornata anagrafe sui politici italiani. In oltre 250.000 schede sono disponibili biografia, carriera politica e storico degli incarichi istituzionali su ogni rappresentante dei cittadini italiani nei diversi livelli istituzionali, dal Comune al Parlamento Europeo.

### Openparlamento.it

#### Cosa fanno i politici eletti in parlamento?

Approfondimenti quotidiani su quanto accade alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica. È possibile attivare il monitoraggio su parlamentari, argomenti e singoli atti. Abbiamo elaborato indici utili a far emergere le differenze fra i politici per poterli valutare.

### Openmunicipio.it

#### Cosa fanno i politici eletti in comune?

I comuni che aderiscono al progetto mettono a disposizione dati per aprirsi e rendere trasparente l'attività di consiglio e giunta. Ogni atto presentato viene immediatamente pubblicato online per consentire il confronto con la cittadinanza. A tal fine viene analizzato, categorizzato e georeferenziato.

### Openbilanci.it

#### Come i sindaci spendono le risorse dei comuni?

Abbiamo pubblicato i bilanci preventivi e consuntivi di tutti i comuni negli ultimi 10 anni. Oltre al dettaglio delle singole amministrazioni locali, i confronti, le classifiche e gli indicatori permettono una migliore comprensione di dati e numeri considerati solo "per addetti ai lavori".

**Openpolis** è un osservatorio civico sulla trasparenza della politica italiana.

È assolutamente indipendente non ricevendo alcun finanziamento da partiti, politici o fondazioni e associazioni a loro riconducibili. Ha progettato e mantiene un network online che consente ai cittadini di ricevere gratuitamente e senza pubblicità un'informazione basata sui dati.

Svolge attività di ricerca e sperimentazione sull'utilizzo della tecnologia nei processi politici, open government, dati aperti. È tra i fondatori del **Pan European** e **Participation Network** (PEP-NET), riconosciuto e finanziato dall'Unione Europea, ed è referente italiano del network internazionale delle **Parliamentary Monitoring Organizations** (PMO's).

Pubblica la collana di approfondimento **"MiniDossier"**. L'impostazione di data journalism prevede la verifica, l'analisi e la comparazione dei dati provenienti da fonti ufficiali per fare emergere notizie e proporre un altro punto di vista. Sui temi principali come politica e finanza locale vengono prodotti e documentati indici e indicatori originali.

La presente pubblicazione è rilasciata tramite licenza



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons **Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale**.



via Merulana, 19  
00185 Roma  
Tel. 06.83608392

[associazione@openpolis.it](mailto:associazione@openpolis.it)  
[www.openpolis.it](http://www.openpolis.it)



## SOSTIENI OPENPOLIS

Collegiamo i dati per fare trasparenza,  
li distribuiamo per innescare partecipazione.  
Costruiamo strumenti liberi e gratuiti  
per “aprire la politica”.



DONA



SCEGLI

IBAN

**IT47 C050 1803 2000 0000 0131 034**

CODICE FISCALE

**97532050586**