

## **DETEZIONE E DIRITTI UMANI**

Una disamina della situazione  
carceraria in Italia

*Tiziana Di Iorio*

45





*L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.*

*Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.*

*Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del PON sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) e del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2023-2026 del Fondo sociale europeo, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni, ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europe ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.*

**Presidente:** *Sebastiano Fadda*

**Direttore generale:** *Santo Darko Grillo*

#### **Riferimenti**

Corso d'Italia, 33  
00198 Roma  
Tel. +39.06.85447.1  
web: [www.inapp.org](http://www.inapp.org)

**Contatti:** [editoria@inapp.org](mailto:editoria@inapp.org)

Collana a cura di Pierangela Ghezzi.

Il Paper è stato realizzato dalla Struttura Economia civile e processi migratori dell'Inapp nell'ambito del PTA 2022-2024 Sviluppo dell'economia sociale e fornisce un approfondimento sulla situazione carceraria in Italia a partire dallo sviluppo della legislazione e della sua evoluzione, con l'emanazione dell'Ordinamento penitenziario risalente al 1975 e che è stata oggetto di maggiore attenzione, da parte dei decisori politici, solo nel 2013, dopo la condanna dell'Italia, da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani. Attraverso l'analisi dei dati disponibili si fornisce una panoramica delle condizioni di vita dei detenuti nelle carceri italiane e sulla necessità di investire maggiori energie per rispettare quei principi che sono alla base della nostra Costituzione e dell'ordinamento penitenziario. L'occasione di una riflessione sul tema della detenzione nasce dalla necessità di raggiungere gli obiettivi previsti dal PNRR, che vede il Ministero della Giustizia come titolare di interventi di riforma, inclusa la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

#### **Autore**

*Tiziana Di Iorio, Inapp*  
([t.diorio@inapp.gov.it](mailto:t.diorio@inapp.gov.it))

**Testo chiuso:** luglio 2023

**Pubblicato:** settembre 2023

#### **Coordinamento editoriale**

*Valeria Cioccolo*

#### **Correzione bozze**

*Angelica Alori*

#### **Editing grafico e impaginazione**

*Valentina Orienti*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2023] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0322-5

## ABSTRACT

### DETEZIONE E DIRITTI UMANI

#### UNA DISAMINA DELLA SITUAZIONE CARCERARIA IN ITALIA

Il contributo fornisce un approfondimento sulla situazione carceraria in Italia a partire dallo sviluppo della legislazione, con l'emanazione dell'*Ordinamento penitenziario* risalente al 1975 e che è stata oggetto di maggiore attenzione, da parte dei decisori politici, solo nel 2013, dopo la condanna dell'Italia, da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani. Attraverso l'analisi dei dati disponibili si fornisce una panoramica delle condizioni di vita dei detenuti nelle carceri italiane e sulla necessità di investire maggiori energie per rispettare quei principi che sono alla base della nostra Costituzione e dell'ordinamento penitenziario.

L'occasione di una riflessione sul tema della detenzione nasce dalla necessità di raggiungere gli obiettivi previsti dal PNRR, che vede il Ministero della Giustizia come titolare di interventi di riforma, inclusa la riforma dell'*Ordinamento penitenziario*.

**Parole chiave:** detenuti, diritti umani, inclusione sociale

### DETENTION AND HUMAN RIGHTS

#### AN EXAMINATION OF THE PRISON SITUATION IN ITALY

This paper provides an insight into the detainees' situation in Italy, starting from the development of the legislation, with the promulgation of the *Ordinamento penitenziario* in 1975 and which has increasingly attracted the attention of the policy makers since the European Court of Human Rights (ECHR) ruling condemning Italy for violating Art. 3 of the European Convention of Human Rights. By analyzing the available data, this study provides an overview of the living conditions of detainees in Italian prisons and the need for further efforts to comply with the principles of the Italian Constitution and of the *Ordinamento penitenziario*.

The necessity to achieve the target envisaged in the National Recovery and Resilience Plan – including the reform of the *Ordinamento penitenziario* – provides an opportunity to draw some reflections on this topic.

**Keywords:** prisoners, human rights, social inclusion

**PER CITARE IL PAPER:** Di Iorio T. (2023), *Detenzione e diritti umani. Una disamina della situazione carceraria in Italia*, Inapp Paper n.45, Roma, Inapp



## INDICE

Introduzione.....	5
1 Cenni sulla legislazione.....	8
2 I numeri della popolazione detenuta.....	15
2.1 Condizioni degli spazi carcerari e sovraffollamento.....	19
2.2 La salute nel carcere.....	21
2.3 La dimensione affettiva.....	25
2.4 Suicidi dietro le sbarre.....	30
3 Verso il reinserimento.....	34
3.1 L'offerta d'istruzione in carcere.....	34
3.2 Il lavoro dentro e fuori dalla prigione.....	37
3.3 Alcuni esempi di corsi di formazione professionale e di progetti di reinserimento.....	45
Conclusioni.....	50
Bibliografia.....	53



Il carcere è in sostanza limitazione di spazio compensata da eccesso di tempo:  
per un detenuto queste due caratteristiche sono palpabili.

***Iosif Brodskij***

## **INTRODUZIONE**

L'obiettivo di questo lavoro è porre l'attenzione sugli effetti che l'esperienza della reclusione comporta sulla persona e sulla sua generale condizione di vita affinché si mettano in luce gli elementi più significativi ed utili a tracciare percorsi di miglioramento<sup>1</sup>. L'occasione di una riflessione sul tema della detenzione nasce dal contributo previsto, nell'attuazione degli obiettivi del PNRR, dal Ministero della Giustizia come titolare di interventi rilevanti, tra cui la riforma dell'ordinamento giudiziario, la messa a regime della digitalizzazione a livello nazionale, le riforme del processo civile e del processo penale con l'obiettivo di ridurre i tempi di attesa del giudizio e, in generale, porre le basi per una reale lotta alla recidiva che ponga al centro la rieducazione e l'inserimento sociale dei soggetti inseriti nel circuito penitenziario. Nel dicembre 2021 il Ministero dell'Economia e delle finanze ha pubblicato il rapporto *Budget dello Stato per il triennio 2022-2024 Ministero della Giustizia*, nel quale si declinano le analisi dei costi per struttura organizzativa e destinazione<sup>2</sup>. Inoltre, l'allora Ministro della Giustizia, Cartabia, con decreto del 31 marzo 2021, ha approvato il *Piano delle performance del Ministero della giustizia per il triennio 2021-2023*, parte integrante del decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150<sup>3</sup>. La pandemia di Covid-19 ha messo a dura prova tutte le istituzioni chiuse, quindi gli ospedali, ma anche il sistema penitenziario, soprattutto in relazione alla gestione degli spazi in funzione trattamentale; pertanto, è stata consequenziale una riflessione sull'adeguatezza delle strutture, anche per creare gli spazi necessari ad assicurare il mantenimento di una vita carceraria dignitosa anche in situazioni di crisi come quella vissuta negli ultimi tre anni.

L'amministrazione giudiziaria ha deciso di contribuire al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con proposte progettuali che puntassero all'efficienza del sistema giustizia attraverso interventi normativi, ordinamentali, organizzativi ed infrastrutturali. Il *Piano straordinario per la giustizia* ha tra gli obiettivi il potenziamento delle risorse umane, sia nella polizia penitenziaria, sia negli uffici amministrativi, la digitalizzazione degli archivi cartacei, interventi tecnici mirati all'efficientamento termico e al risparmio energetico, il miglioramento degli spazi e della qualità della vita detentiva nelle strutture penitenziarie per adulti e minori.

A tal proposito, grazie ai fondi del PNRR destinati ai progetti per la costruzione di nuovi padiglioni e per il miglioramento di quelli già esistenti, si registra già un incremento del 9,8% degli investimenti per l'edilizia carceraria. Aumenta di oltre 18,8 milioni il fondo spese destinato agli acquisti, l'installazione e l'ampliamento di immobili, strutture e impianti per l'amministrazione penitenziaria e vengono investiti

---

<sup>1</sup> Il testo si inserisce nell'attività di ricerca della Struttura Economia civile e processi migratori dell'Inapp e fa riferimento al progetto *Sviluppo dell'economia sociale* del PTA 2022-2024, in particolare al WP che richiama approfondimenti su gruppi bersaglio vulnerabili citati nel PNRR.

<sup>2</sup> Il rapporto è consultabile al seguente link <https://bit.ly/43GXfr6>.

<sup>3</sup> D.Lgs. 27 ottobre 2009 n.150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.



fondi per ulteriori 4,8 milioni in spese per la digitalizzazione, lo sviluppo informatico e il cablaggio delle infrastrutture di rete negli istituti penitenziari<sup>4</sup>.

Anche in questa occasione, però, si osserva una grande disparità e la mancata copertura di tutto il territorio nazionale. Tali interventi, infatti, sono previsti solo in Lombardia, Calabria, Campania, Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria e Veneto e, laddove saranno attuati, l'ammmodernamento non riguarderà tutti gli istituti ad alto livello di emergenza: ad esempio, non sono previste migliorie nel carcere di San Vittore, a Milano o in quello di Regina Coeli a Roma<sup>5</sup>. La questione importante, però, riguarda certamente un investimento economico, ma anche la necessità di una riforma del vetusto ordinamento penitenziario. È indispensabile, infatti, favorire una diversa cultura della detenzione tra la società civile, facilmente propensa a vedere il carcere come la soluzione migliore per mettere al sicuro la comunità, pensando di eliminare in questo modo il problema ed è doveroso smantellare pregiudizi e luoghi comuni, come quelli, ad esempio, che immaginano gli stranieri più propensi a delinquere rispetto agli italiani<sup>6</sup>. Per questo è necessario che il tema del carcere venga riportato all'attenzione di tutti, anche con una maggiore diffusione dei dati, accompagnata da una lettura critica dei fenomeni.

Il sistema carcerario è rappresentato da spazi fisici e simbolici, regole, comportamenti e programmi di trattamento, caratterizzato da forti contrasti e ambivalenze.

Da un lato, infatti, la reclusione è volta a rieducare e responsabilizzare il detenuto, secondo quanto previsto dall'art. 27 della Costituzione, dall'altro il sistema stesso esercita un potere assoluto che determina forti privazioni non solo della libertà, ma anche della gestione di beni personali, delle relazioni affettive e del principio stesso di autonomia e autodeterminazione, in alcuni casi violando i fondamentali diritti umani.

Il sistema giuridico garantisce il rispetto della dignità e la tutela del soddisfacimento dei bisogni di socializzazione del detenuto, quali diritti inalienabili. Tuttavia, il rispetto di tali diritti resta ancora troppo spesso disatteso e, inoltre, il concetto di securitizzazione (Bauman 2016) ha affidato sempre di più l'intero sistema sulla sicurezza, sull'allontanamento anziché sull'inclusione e sul recupero del reo.

La compressione dei diritti e la convivenza forzata, il sovraffollamento carcerario e la desocializzazione, oltre a non essere coerenti con quanto previsto dalla normativa, acuiscono le fragilità personali, facilitando la discesa verso l'abbruttimento, in un fatale processo di assoggettamento, nel quale la persona fatica a rappresentarsi come soggetto autodeterminato e autonomo. Il carcere senza nessuna apertura verso l'esterno resta un'istituzione totale (Goffman 1961) e tutto il trattamento penitenziario fallisce nel suo compito. Al centro dell'intero percorso l'istituzione dovrebbe sempre porre la persona, anche e soprattutto perché detenuta, dinanzi a un percorso rieducativo individuale, nella consapevolezza che le cause che hanno portato a delinquere sono varie e diverse per ogni soggetto e che spesso la marginalità, la povertà educativa ed economica, sono elementi fortemente scatenanti e determinanti.

---

<sup>4</sup> Cfr. <https://bit.ly/43TLHl9>.

<sup>5</sup> Si veda l'articolo pubblicato al seguente link <https://bit.ly/3Ou8ajA>.

<sup>6</sup> La popolazione di origine straniera dei soggetti detenuti nelle carceri italiane è pari al 31,5% del totale.



L'analisi condotta nel presente studio mette in evidenza le discrasie presenti tra la realtà carceraria in Italia e quanto è previsto, sia dalla Costituzione, sia dalle varie normative e la società civile ha il dovere di ricordare che i detenuti, siano essi già condannati o in attesa di giudizio, hanno gli stessi, identici diritti di tutti gli altri cittadini.

Ovviamente c'è una questione di sicurezza pubblica, ma non si può dimenticare che il carcere è spesso utilizzato come contenitore, in mancanza di soluzioni alternative e che anzi, i dati raccolti ci dicono che, nonostante la riduzione del numero di reati gravi, quali l'omicidio, il numero dei presenti in carcere aumenta e che nel 2022 la percentuale più grande dei detenuti era rappresentata da coloro che avevano commesso un reato contro il patrimonio. Inoltre, è considerevole il numero di coloro che sono reclusi in attesa di giudizio, per i quali, invece, si potrebbero pensare misure alternative, che già sono contemplate dalla normativa, ma non rispettate per tutti.

Nella prima parte si fornisce un approfondimento sulla legislazione; nella seconda viene fatta un'analisi della situazione delle carceri in Italia e della condizione psico-fisica dei detenuti. Infine, nella terza parte si prospettano ipotesi di reinserimento, illustrando alcuni dei progetti e delle iniziative già in atto.



## 1 CENNI SULLA LEGISLAZIONE<sup>7</sup>

L'attuale ordinamento penitenziario è in vigore dal 1975<sup>8</sup> (ci sono voluti ben ventisette anni perché, finalmente, fossero recepiti i principi indicati nella Costituzione del 1948. Dal principio di esclusiva 'punizione' del Regolamento penitenziario del 1931, si passò a quello di 'rieducazione', ma la battaglia per l'affermazione dei diritti dei detenuti è stata molto lunga. Fin dal 1999<sup>9</sup>, la Corte costituzionale ha cominciato a intervenire sull'argomento, ma il disinteresse politico verso la materia non ha prodotto una reale applicazione dei valori che si fondano sull'importanza del recupero sociale del detenuto.

"Nulla di più sbagliato è ritenere che il Diritto si esaurisca nella legge e che la tutela dei diritti si esaurisca dallo *ius dicere*: non esiste giustizia né diritto senza corretta ed efficace esecuzione" (Esposito 2020, 154).

Nell'indifferenza generale, dopo che nel 2009 il numero delle morti in carcere era arrivato a 177, di cui 72 suicidi (1 morto ogni 2 giorni), l'anno 2010 fu definito lo 'Stato di urgenza' e fu emanata la prima legge tra quelle chiamate 'Svuotacarceri'<sup>10</sup> con cui venne introdotta la misura alternativa alla detenzione di carattere generale, applicabile nei confronti di coloro che dovevano scontare una pena, anche residua, non superiore a un anno, presso la loro abitazione o presso "altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza". Perché si arrivasse a dare un'attenzione maggiore alla causa, fu necessaria la condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che con la sentenza Torreggiani dell'8 gennaio 2013<sup>11</sup>, condannò il nostro Paese per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani, per trattamenti inumani o degradanti, imponendo all'Italia di dotarsi di un sistema effettivo di rimedi preventivi e compensativi in materia di tutela dei diritti dei detenuti<sup>12</sup>. La sentenza 'pilota' della CEDU evidenziò il carattere sistemico delle violazioni accertate; le condizioni inumane e degradanti nelle quali versavano i detenuti e la lungaggine estrema dei procedimenti giudiziari, infatti il 40% dei detenuti era in attesa di giudizio. In base all'articolo 27 comma 3 della Costituzione le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità né in mortificazioni della dignità umana, e lo scopo della detenzione non dev'essere quello punitivo, ma quello rieducativo del condannato. Inoltre, l'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario (L. n. 354/1975) dispone che il trattamento riservato alle persone private della libertà non sia lesivo dei loro diritti e che vale il principio di innocenza, per cui gli imputati non sono considerati colpevoli fino a condanna definitiva. La rieducazione del detenuto passa, oltre che attraverso la formazione intramuraria, le attività rieducative ecc., anche attraverso un'evoluzione della detenzione extramuraria, con la concessione di benefici e misure alternative.

---

<sup>7</sup> Segue un excursus su normativa e giurisprudenza inerenti all'ordinamento penitenziario e alla tutela dei diritti umani delle persone detenute, attingendo a fonti istituzionali quali la Gazzetta ufficiale, la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, il sito della Corte costituzionale e quello della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>8</sup> Legge 26 luglio 1975 n.354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*.

<sup>9</sup> Corte costituzionale, 11 febbraio 1999 n.26, [bit.ly/3o9IzSD](https://bit.ly/3o9IzSD).

<sup>10</sup> Legge 26 novembre 2010 n.199, *Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ai diciotto mesi*.

<sup>11</sup> C. Eur. Dir. Uomo, *Sentenza del 8 gennaio 2013, causa Torreggiani e altri c. Italia*.

<sup>12</sup> Cfr. <https://bit.ly/3PxE2oj>.





Per esempio, in materia di gestione dei colloqui o ricezione della corrispondenza, l'Amministrazione penitenziaria è stata a lungo considerata il soggetto deputato a occuparsene, per cui era del tutto pacifico che ai detenuti si precludessero gli strumenti giurisdizionali da esercitare presso un giudice ordinario. La già citata sentenza n. 26/1999 della Corte costituzionale, concernente la lesione del diritto alla corrispondenza ai sensi dell'articolo 18 della legge sull'ordinamento penitenziario, ha modificato la situazione finora descritta: "al riconoscimento della titolarità dei diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale".

Ma, nonostante l'intervento della Corte costituzionale, nulla è cambiato in materia di legislazione fino al 2013, dopo la suddetta sentenza Torreggiani, quando, finalmente, l'Italia si attivò e con il decreto legislativo n. 146/2013<sup>13</sup>, vennero introdotte nell'ordinamento penitenziario due forme di reclamo, gli articoli 35 bis e 35 ter della legge penitenziaria, che prevedono il reclamo giurisdizionale nel caso di violazione di norme dell'ordinamento penitenziario. La disposizione è importante perché consente al magistrato di sorveglianza di dare esecuzione coattiva alla propria decisione, in caso di inerzia dell'Amministrazione penitenziaria<sup>14</sup>.

Nel 2014 la legge n. 117 del 2014<sup>15</sup> prescrisse disposizioni urgenti in caso di violazione di un diritto, che prevedeva non solo la cessazione della lesione, ma anche il risarcimento del danno provocato, sotto forma di sconto di pena, o un risarcimento pecuniario. Inoltre, tale provvedimento disciplinò le modalità di esecuzione del provvedimento che disponeva gli arresti domiciliari; estese ai maggiorenni fino a 25 anni la disciplina dell'esecuzione di provvedimenti limitativi della libertà personale nei confronti dei minorenni; ampliò i presupposti che non consentono l'applicazione della custodia cautelare e degli arresti domiciliari.

Nel 2015 l'allora Ministro della giustizia, Andrea Orlando, inaugurò gli Stati generali dell'esecuzione penale che si conclusero il 19 aprile del 2016<sup>16</sup>. Nelle intenzioni di coloro che organizzarono gli Stati

---

<sup>13</sup> D.L. 23 dicembre 2013 n.146, *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*.

<sup>14</sup> Cfr. <https://bit.ly/3JNxYFe>.

<sup>15</sup> L. 11 agosto 2014 n.117, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile*.

<sup>16</sup> Gli Stati generali nacquero dall'esigenza di intervenire in una materia che non interessava a nessuno, considerato che in quel periodo il Parlamento stava ancora discutendo un disegno di legge delega intitolato *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena*, quando la nostra Costituzione, 70 anni prima aveva già stabilito che le pene dovessero avere come finalità la rieducazione del condannato. Ma nonostante l'intenso lavoro svolto, il coinvolgimento di avvocati dell'Unione Camere penali italiane (UCPI), di 200 addetti ai lavori e la formazione di 18 tavoli tematici, sia l'avvio che la conclusione dei lavori passarono totalmente sotto silenzio, senza nessuna attenzione da parte dei media. Il supporto dei mezzi di informazione sarebbe stato fondamentale affinché penetrasse nell'opinione pubblica un diverso modo di percepire il senso e il fine della pena. In genere, i media si occupano di fatti che riguardano la giustizia penale solo quando sono in grado di attivare sentimenti di insicurezza o angoscia; non solo, spesso riflettono un'immagine distorta della realtà, a volte cambiandola totalmente, dimenticando che la frequenza e la tipologia dei fatti narrati, nonché l'enfasi e la mistificazione delle parole impiegate nella narrazione determinano mutamenti significativi della politica penitenziaria, e quindi della qualità della vita delle persone condannate. Da uno studio



generali c'era il desiderio di costruire un ponte tra il carcere e la società; di dare visibilità all'esterno di quell'universo ristretto che, però, terminato il suo scopo, immetterà nuovamente all'esterno la maggior parte delle persone di coloro che lo hanno abitato, nel silenzio e nell'isolamento<sup>17</sup>.

Gli Stati generali sono stati, inoltre, un'occasione per attuare una pratica mai realizzata prima e cioè quella di permettere anche a gruppi di detenuti di organizzarsi in Tavoli tematici e coordinati da un professionista esterno nel ruolo di 'facilitatore', durante i quali si sono confrontati e hanno prodotto un documento di riflessioni critiche e proposte (Convegno tenutosi presso la Casa di reclusione di Opera, a Milano, il 7 novembre 2015 su "La pena vista dal carcere, riflessione dei detenuti sui temi degli Stati generali sull'esecuzione penale")<sup>18</sup>.

I passaggi successivi alla conclusione dei lavori sono stati segnati dall'approvazione della legge n. 103/2017<sup>19</sup> e dai lavori delle commissioni ministeriali incaricate di predisporre gli schemi di decreto legislativo. La legge n. 103/2017 prevedeva, all'art. 1, commi 85, 86 e 87 una serie di criteri direttivi tra i quali la semplificazione delle procedure per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza; la revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative; la revisione del sistema delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari; la revisione del sistema delle pene accessorie; l'incremento delle opportunità di lavoro retribuito sia intramurario che esterno nonché di attività di volontariato; la revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario relative alla medicina penitenziaria e il riconoscimento del diritto all'affettività (lett. n); interventi a tutela delle donne reclusi e delle detenute madri. Una parziale attuazione alla legge delega 23 giugno 2017, n. 103 (c.d. riforma Orlando), la formalizzarono i tre decreti legislativi del 2 ottobre 2018, cioè il n. 121, *Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni*; il n. 123, *Riforma dell'ordinamento penitenziario* e il n. 124, *Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario*.

Le novità riguardavano soprattutto il D.Lgs. n. 123/2018<sup>20</sup>, in materia di assistenza sanitaria e vita detentiva e il D.Lgs. n. 124/2018<sup>21</sup>, contenente (altre) disposizioni in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario. Il primo rappresentò una 'nuova elaborazione' rispetto al testo redatto dalle Commissioni nominate dal precedente Ministro della giustizia e risultò, alla fine, più un testo mancante di tante cose che una rielaborazione. Si scelse, infatti, di non occuparsi del potenziamento dell'assistenza psichiatrica, né di dar seguito alle proposte elaborate dalla Commissione Pelissero<sup>22</sup>, tra cui l'equiparazione del disagio psichico a quello fisico ai fini del rinvio della pena; l'introduzione di

---

dell'Osservatorio di Pavia emerge che le nostre principali emittenti televisive dedicano al tema della criminalità uno spazio fino a tre volte superiore a quello che gli riservano le omologhe emittenti straniere.

<sup>17</sup> Una volta scontata la pena, le carceri, non avendo assolto in maniera consona, nonché conforme a quanto prescritto dal legislatore, il loro compito (come si avrà modo di vedere nelle pagine successive di questo lavoro), rigetteranno all'esterno persone abbruttite dalla noia, dalla bassa autostima, senza reti sociali e senza prospettive lavorative o obiettivi.

<sup>18</sup> Cfr. <https://bit.ly/3FvzVUj>.

<sup>19</sup> L. 23 giugno 2017 n.103, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*.

<sup>20</sup> D.Lgs. 2 ottobre 2018 n.123, *Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n.103*.

<sup>21</sup> D.Lgs. 2 ottobre 2018 n.124, *Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n.103*.

<sup>22</sup> Cfr. <https://bit.ly/3Fw0ecl>.



una specifica tipologia di affidamento in prova per i soggetti con malattie mentali; la proposta di sezioni penitenziarie specializzate nel trattamento di tali patologie. Inoltre, non solo non fu previsto alcun potenziamento dell'ambito psichiatrico, ma si omise anche qualunque riferimento a quanto già contenuto nel precedente comma 2 art. 11 del vecchio ordinamento. Il D.Lgs. n. 123 interveniva poi sulla competenza a disporre il ricovero all'esterno: se nel progetto Pelissero le proposte andavano nella direzione di aumentare le competenze del magistrato di sorveglianza rispetto a quelle del giudice e di rendere, in alcune situazioni, il provvedimento delegabile al direttore dell'istituto, il decreto legislativo entrato in vigore operava nel senso esattamente opposto, escludendo qualsiasi possibilità di delega al direttore dell'istituto e accrescendo la competenza del giudice che procede a discapito di quella del magistrato di sorveglianza (che è ora competente solo per condannati definitivi e internati).

Alcune novità di rilievo riguardavano la disciplina della prima visita, ossia la visita medica a cui il detenuto è sottoposto all'atto dell'ingresso in istituto. In questa occasione si richiede al medico che dia comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza, qualora riscontri nel soggetto segni che indichino l'aver subito violenze o maltrattamenti<sup>23</sup>.

Finalmente venne espressamente menzionato il divieto di ogni violenza fisica e morale e introdotta la disposizione per cui "a ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali": solo partendo dal riconoscimento che la privazione della libertà non priva il detenuto dei suoi diritti, si permette di dare alla detenzione il significato che la Costituzione ne dava: un percorso di esecuzione della pena che servisse al reinserimento nella società di un soggetto più consapevole, che, potesse anche elaborare un progetto di miglioramento della sua vita futura. Il divieto di discriminazione di cui all'art. 1 si arricchiva poi di nuovi contenuti attraverso l'inserimento, tra i fattori che non possono costituire causa di indebite differenziazioni trattamentali, del sesso, dell'identità di genere e dell'orientamento sessuale.

Nel decreto legislativo n. 123 non fu affrontata minimamente la questione dell'affettività in carcere, né si tennero in considerazione le proposte del progetto Giostra<sup>24</sup> secondo cui "la sorveglianza delle persone detenute dovrà avvenire con modalità tali da consentire ai detenuti e agli internati di trascorrere la maggior parte della giornata fuori dalle aree destinate al pernottamento anche al fine di favorire i rapporti interpersonali e l'osservazione del comportamento e della personalità". La disposizione faceva riferimento alla cosiddetta sorveglianza dinamica, cioè a un controllo dei detenuti che avvenisse all'interno dell'intera sezione, basato, quindi, non solo sul controllo visivo da parte della polizia penitenziaria, ma anche dalla conoscenza e osservazione della persona,

---

<sup>23</sup> Anche questa novità si deve alla proposta del progetto Pelissero (era previsto anche l'obbligo, ora scomparso, della documentazione fotografica), che, ritenendo importanti le considerazioni del Garante nazionale dei detenuti, aveva anche chiesto che la 'prima visita' dovesse avvenire "in coordinamento con il presidio psichiatrico e il servizio per le dipendenze", per intercettare fin dall'ingresso il disagio psichico dei detenuti e arginare così il fenomeno molto diffuso degli atti di autolesionismo e dei suicidi. Non è stata invece modificata la disciplina delle perquisizioni, ancora sottoposta alla totale discrezionalità di chi le effettua e che spesso comporta gravi abusi, fisici e psichici. Al fine di garantirne un'esecuzione rispettosa della dignità della persona, le proposte di modifica dell'art. 34 elaborate dal progetto Giostra prevedevano di limitarne il più possibile l'utilizzo e che l'ispezione delle parti intime fosse effettuata da un sanitario, il quale, in ogni caso, verbalizzava l'operazione.

<sup>24</sup>Cfr. <https://bit.ly/3yODX6l>.



immaginando, quindi, sia la valorizzazione del ruolo della polizia penitenziaria sia la responsabilizzazione del detenuto<sup>25</sup>. Va segnalato, invece, l'aumento delle ore da trascorrere all'aria aperta che salì da due a quattro e il diritto del detenuto di conferire con il suo legale fin dall'inizio della custodia cautelare. Nessun passo in avanti, invece, sulla possibilità di effettuare colloqui a distanza, utilizzando mezzi informatici per telefonate o messaggistica (proposta dalla Commissione Giostra) che avrebbe, invece, dato una spinta nella direzione di una maggiore attenzione al mantenimento dei rapporti extra murari, riducendo il processo di desocializzazione a cui sono inevitabilmente sottoposti i detenuti.

Per quanto riguarda, invece, il decreto legislativo n. 124/2018, le proposte della Commissione Giostra sul lavoro penitenziario, furono maggiormente accolte. Il lavoro all'interno del carcere ricopre un ruolo fondamentale per favorire il processo di rieducazione e ricostruzione dei detenuti, ma anche per vivere la dolorosa esperienza di detenzione senza abbruttimento o desocializzazione totale, anche contribuendo a dare dignità alle persone internate. Con questa norma si stabilì che si dovesse consentire di lavorare non solo ai soggetti ospitati negli istituti penitenziari, ma anche a coloro che si trovavano nelle altre strutture ove si eseguono misure privative della libertà (come, ad esempio, le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza - REMS).

Altre modifiche riguardavano la valorizzazione della produzione in autoconsumo; la possibilità di utilizzare gli introiti delle lavorazioni penitenziarie, destinati al bilancio dello Stato, per finanziare lo sviluppo della formazione professionale e del lavoro dei detenuti. Si intervenne, inoltre, sulla disciplina della remunerazione dei detenuti stabilendo un compenso fisso, pari a due terzi del trattamento economico dei contratti collettivi. Un'altra novità importante fu l'istituzione, nei penitenziari, di un servizio di assistenza ai detenuti e agli internati per il conseguimento delle prestazioni assistenziali e previdenziali e la configurazione del lavoro di pubblica utilità come parte integrante del trattamento rieducativo, disgiunto dal lavoro esterno e che si sarebbe potuto svolgere anche all'interno del carcere, previa approvazione del magistrato di sorveglianza<sup>26</sup>.

Nel mese di marzo 2021 si è insediata la Commissione Lattanzi per elaborare proposte in materia di processo, sistema sanzionatorio penale e prescrizione di reato. Sulla base di tali lavori si è giunti alla legge n. 134 del 2021<sup>27</sup>, composta da due articoli: l'articolo 1 stabiliva una serie di deleghe al Governo; l'articolo 2 conteneva modifiche al Codice penale e al codice di procedura penale, atte ad accelerare i processi penali (inclusa la digitalizzazione del procedimento penale, per la cui transizione si ritennero necessari almeno tre anni); al potenziamento delle garanzie difensive e della tutela della vittima di reato. Furono inoltre previste modifiche per quanto riguarda i riti alternativi, estendendone l'applicabilità e, nello specifico del patteggiamento, qualora la pena avesse superato i due anni, il

---

<sup>25</sup> Già nella sua relazione finale, il coordinatore scientifico degli Stati Generali dell'esecuzione penale, il professor Glauco Giostra aveva posto l'accento sul ruolo della polizia penitenziaria. Tale valorizzazione dei ruoli di entrambe le parti era stata anche auspicata dalla Corte di Strasburgo nel 2013.

<sup>26</sup> Tali programmi non furono consentiti ai detenuti per reati di stampo mafioso e, come ulteriore limitazione rispetto alla proposta della Commissione Giostra, il lavoro di pubblica utilità non avrebbe garantito un aumento dello sconto di pena a titolo di scarcerazione anticipata.

<sup>27</sup> L. 27 settembre 2021 n.134, *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*.



Governo avrebbe dovuto permettere che l'accordo tra l'imputato e il pubblico ministero si estendesse alle pene accessorie e alla confisca facoltativa. Furono, in generale, stabiliti una serie di principi delega alla revisione del sistema sanzionatorio penale: venne rivista la disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, individuate nella semilibertà, nella detenzione domiciliare, nel lavoro di pubblica utilità e nella pena pecuniaria che sarebbero state applicate direttamente dal giudice della cognizione, alleggerendo così il carico dei giudici di esecuzione e sveltendo l'iter processuale<sup>28</sup>.

Il 30 dicembre 2022 è entrata in vigore una parte della nuova riforma della giustizia penale e del sistema sanzionatorio, decreto legislativo n. 150/2022, la cosiddetta Riforma Cartabia<sup>29</sup>.

Gli articoli che hanno ricadute in materia dell'esecuzione penale sono l'art. 31, 38 e 39. L'art. 31 disciplina le nuove pene detentive brevi, delineando il procedimento con il quale si arriva alla decisione della sostituzione della pena detentiva, anticipando l'applicazione delle sanzioni sostitutive già in fase di cognizione, alleggerendo così le incombenze della magistratura di sorveglianza. Le nuove pene sostitutive, quali la semilibertà, la detenzione domiciliare, il lavoro di pubblica utilità e la pena pecuniaria, saranno direttamente irrogabili dal giudice della cognizione entro il limite di 4 anni di pena inflitta. Se, invece, il giudice non dispone degli elementi necessari per decidere immediatamente, dispone la sospensione del processo, fissando l'apposita udienza, entro e non oltre 60 giorni. In caso di decisione negativa, il giudice confermerà per contro il dispositivo e l'ordine di esecuzione dovrà contenere, tra l'altro, l'avviso riguardante la possibilità per il condannato, di accedere ai programmi di giustizia riparativa<sup>30</sup>. Tale riforma, con sanzioni penali attribuite direttamente dal giudice del processo e non più, come sino a oggi previsto, dal magistrato di sorveglianza in chiave di modalità alternative alla detenzione carceraria, rivoluziona parte del nostro sistema penale, sia snellendo i procedimenti giudiziari, sia riducendo il sovraffollamento delle carceri. Il giudice della cognizione viene, quindi, rivestito di un incarico nuovo rispetto a prima, e cioè applicare modelli sostituitivi alla detenzione che permettano, così, di avviare un processo di rieducazione del reo, senza dubbio più efficace della detenzione, pur rispettando l'obbligo di opportune prescrizioni e la prevenzione del pericolo di una recidiva.

---

<sup>28</sup> Il processo di cognizione tende ad affermare l'esistenza di un diritto soggettivo su cui vi è incertezza; il processo di esecuzione permette il rispetto di un diritto del quale vi è la certezza.

<sup>29</sup> D.Lgs. 10 ottobre 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*.

<sup>30</sup> Da intendersi come "ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore" (art. 42, co. 1, lett. A).



### **BOX - Misure alternative alla detenzione**

Le misure alternative alla detenzione sono state introdotte in Italia dalla legge n. 354/1975 e sono la semilibertà, le diverse forme di detenzione domiciliare e di affidamento in prova al servizio sociale.

La semilibertà è una misura alternativa parziale, in quanto, rimanendo il soggetto in stato di detenzione, il suo reinserimento nell'ambiente libero è parziale. Essa consiste nella concessione al detenuto di trascorrere parte del giorno fuori dall'Istituto di pena per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale, in base a un programma di trattamento, la cui responsabilità è affidata al direttore dell'Istituto carcerario.

La detenzione domiciliare è stata introdotta dalla legge n. 663 del 10 ottobre 1986, di modifica dell'ordinamento Penitenziario e consiste nell'esecuzione della pena nella propria abitazione o in una struttura pubblica di cura. Il tribunale fissa le prescrizioni della misura e può anche prevedere modalità di controllo con mezzi elettronici e il detenuto domiciliare non è a carico dell'Amministrazione penitenziaria per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica. La detenzione domiciliare può essere richiesta da coloro che abbiano compiuto i settanta anni (e che non siano recidivi o condannati per reati sessuali, associazione a delinquere, riduzione in schiavitù); da padri con figli conviventi di età inferiore ai dieci anni, qualora essi siano orfani di madre; da donne incinte o con figli conviventi di età inferiore ai dieci anni; da over sessanta se inabili anche solo parzialmente e da persone in gravi condizioni di salute; a coloro che abbiano una condanna inferiore ai due anni.

È, inoltre, concessa a chi debba scontare una pena inferiore ai diciotto mesi e a soggetti affetti da Aids o da grave deficienza immunitaria, che abbiano in corso o intendano intraprendere un programma di cura e assistenza presso le unità operative di malattie infettive

La misura alternativa più utilizzata è l'affidamento in prova (ordinario) al Servizio sociale, ossia quella sanzione penale che consente al condannato di espiare la pena detentiva inflitta o residua in regime di libertà assistita e controllata, sulla base di un programma di trattamento. Viene concesso dal Tribunale di sorveglianza competente e può essere provvisorio quando la protrazione della detenzione (per i tempi di attesa della camera di consiglio) può comportare un grave pregiudizio e non vi sia pericolo di fuga. L'ordinanza del magistrato di sorveglianza conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, cui il magistrato trasmette immediatamente gli atti, che decide entro sessanta giorni.

Il condannato non ha più rapporti con l'istituzione penitenziaria, ma instaura un rapporto che durerà fino al termine della misura con l'ufficio di esecuzione penale esterna.

È una misura che può essere concessa a chi sia stato condannato a una pena inferiore ai tre anni o a un residuo di pena inferiore ai quattro anni, qualora non vi sia pericolo di fuga o di reiterazione del reato. L'affidamento in prova in casi particolari, invece, è previsto dall'art. 94 del Testo unico n. 309/1990 (D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309, *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*) per i condannati tossicodipendenti e alcolodipendenti che abbiano una pena detentiva inflitta o un residuo pena non superiore a sei anni; che abbiano in corso o intendano sottoporsi ad un programma di recupero o che abbia già concordato il programma terapeutico con la ASL o con altri enti, pubblici o privati. La legge 231/1999 (L. 12 luglio 1999 n. 231, Disposizioni in materia di esecuzione della pena, di misure di sicurezza e di misure cautelari nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria o da altra malattia particolarmente grave) ha inserito nell'ordinamento penitenziario l'art. 47-quater che consente ai soggetti affetti da AIDS o da grave deficienza immunitaria, che abbiano in corso o intendano intraprendere un programma di cura e assistenza presso le unità operative di malattie infettive, la possibilità di accedere all'affidamento in prova, anche oltre i limiti di pena previsti.



## 2 I NUMERI DELLA POPOLAZIONE DETENUTA<sup>31</sup>

A fronte di una capienza regolamentare di 51.249 posti, al 30 aprile 2023 il totale dei detenuti in carcere è di 56.674 unità, di cui il 31,3% è costituito da stranieri e solo il 4,4% da donne.

Negli ultimi dieci anni la popolazione detenuta era in diminuzione, ma negli ultimi quattro mesi si è registrato un aumento di presenze. Il 31 dicembre 2012 il totale dei detenuti era di 65.701 persone, (per il 35,8% stranieri), con una percentuale molto bassa di donne (4%). Tale percentuale non varia molto nel tempo, infatti nel 2012 le donne rappresentavano il 4,3% della popolazione e nel 2022 sono il 4,2%, identica al 2020, anno in cui il totale dei detenuti ha registrato il picco più basso, attestandosi sulle 53.364 unità. Solo nel 2015 si era registrato un numero più basso, cioè 52.164 detenuti in totale.

Tra gli stranieri detenuti in Italia al 30 aprile 2023, le nazioni più rappresentate, sul totale degli stranieri detenuti sono Marocco (20,3%), Romania (11,6%), Albania (10,3%), Tunisia (10,1%) e Nigeria (7,1%). Per quanto riguarda le donne, tra le nazionalità in modo particolare sono rappresentate quella rumena e quella nigeriana<sup>32</sup>.

Osservando i dati il numero delle presenze è da tempo oscillante. A una costante tendenza alla crescita si sono contrapposti in diversi momenti misure e sforzi straordinari per contenere il ricorso al carcere. È stato così ad esempio ai tempi della citata condanna all'Italia da parte della CEDU nel gennaio 2013, ma la tendenza di fondo resta quella di una più o meno rapida crescita. Da sottolineare, invece, la diminuzione degli stranieri: dal 35,8% del 2012 si attestano al 31,5% nel 2022, nonostante l'aumento della popolazione straniera in Italia, dato in controtendenza rispetto alla diffusa percezione comune che li stigmatizza come maggiormente pericolosi.

---

<sup>31</sup> Sono stati utilizzati i dati reperibili sul sito del Ministero della Giustizia, con specifiche riguardanti le tipologie di reato, l'età e il titolo di studio, nonché la suddivisione per genere e quella tra italiani e stranieri. Inoltre, hanno rappresentato una fonte preziosa di approfondimenti, soprattutto riguardanti le condizioni dei vari istituti e la salute dei detenuti, i rapporti annuali dell'Associazione Antigone, nata alla fine degli anni '80 e impegnata nella difesa dei diritti e delle garanzie nel sistema penale. Dal 1998 l'Associazione è autorizzata dal Ministero della Giustizia a visitare i quasi 200 Istituti penitenziari italiani, con l'invio di circa 90 osservatrici e osservatori autorizzati a entrare nelle carceri.

<sup>32</sup> Cfr. <https://bit.ly/45CcR1r>.



**Tabella 1 Popolazione detenuta**

Anno	Uomini		Donne		Totale	
	Totale	di cui stranieri	Totale	di cui straniere	Totale	di cui stranieri
2012	65.701	35,80%	2.804	40,20%	68.505	35,90%
2013	62.536	34,90%	2.694	40,10%	65.230	35,20%
2014	53.623	32,60%	2.304	37,70%	55.927	32,80%
2015	52.164	33,20%	2.107	37,40%	54.271	33,40%
2016	54.653	34,10%	2.285	37,50%	60.029	32,40%
2017	57.608	34,30%	2.421	37,20%	62.231	33,20%
2018	59.655	34,00%	2.576	37,30%	63.432	33,40%
2019	60.769	32,70%	2.663	35,90%	63.432	32,90%
2020	53.364	32,50%	2.255	33,80%	55.619	31,90%
2021	54.134	31,50%	2.237	32,30%	56.371	31,50%
2022	56.196	31,50%	2.365	30,50%	58.561	31,40%

Fonte: elaborazione su dati DAP<sup>33</sup>

Gli ingressi in carcere dalla libertà, cioè i dati di coloro che sono entrati in carcere per la prima volta, sono in netta diminuzione se consideriamo gli ultimi dieci anni. Il 31 dicembre 2012 il totale delle persone che entravano in carcere per la prima volta era di 63.020, di cui il 42,9% stranieri. Il 31 dicembre del 2022, invece, il numero degli ingressi dalla libertà era sceso a 38.125 unità, di cui il 40,6% stranieri. Il calo degli ingressi è certamente frutto delle misure adottate dal 2012 in poi per il contrasto del cosiddetto fenomeno delle 'porte girevoli', l'ingresso in carcere di persone per periodi molto brevi. Si rileva un aumento dei primi ingressi, dopo il netto calo del 2015, tra il 2016 e il 2018, per poi ridiscendere notevolmente, nel 2020, quando, probabilmente anche a causa della pandemia da Covid-19, il numero è stato decisamente il più basso registrato negli ultimi dieci anni, per un totale di 38.125 persone, di cui stranieri per il 40,6%.

Tra le cose rilevanti notiamo la bassa percentuale della presenza femminile, anche tra gli ingressi dalla libertà, molto ridotta rispetto ai numeri maschili (7,8% nel 2012 e solo il 6,7% nel 2022), che dimostra lo stesso andamento di calo e crescita degli uomini (tabella 2).

**Tabella 2 Ingressi in carcere dalla libertà**

Anno	Totale	di cui stranieri	Donne	di cui straniere	Totale	di cui stranieri
2012	58.129	42,60%	4.891	45,80%	63.020	42,90%
2013	54.855	43,20%	4.535	46,60%	59.390	43,50%
2014	46.492	45,10%	3.725	47,40%	50.217	45,30%
2015	42.486	44,60%	3.337	47,10%	45.823	44,80%
2016	43.953	44,40%	3.389	46,30%	47.342	44,60%
2017	44.638	43,70%	3.506	44,20%	48.144	43,80%
2018	43.779	42,70%	3.478	44,90%	47.257	42,80%
2019	42.779	40,40%	3.422	43,30%	46.201	40,60%
2020	32.823	41,20%	2.457	38,90%	35.280	41,00%
2021	34.080	39,50%	2.459	39,10%	36.539	39,40%
2022	35.563	40,90%	2.562	37,00%	38.125	40,60%

Fonte: elaborazione su dati DAP

Continuando nell'analisi della popolazione detenuta, si registra negli ultimi anni un innalzamento dell'età media. I dati rappresentati nella figura 1, rilevati al 31 dicembre di ogni anno, mettono in evidenza

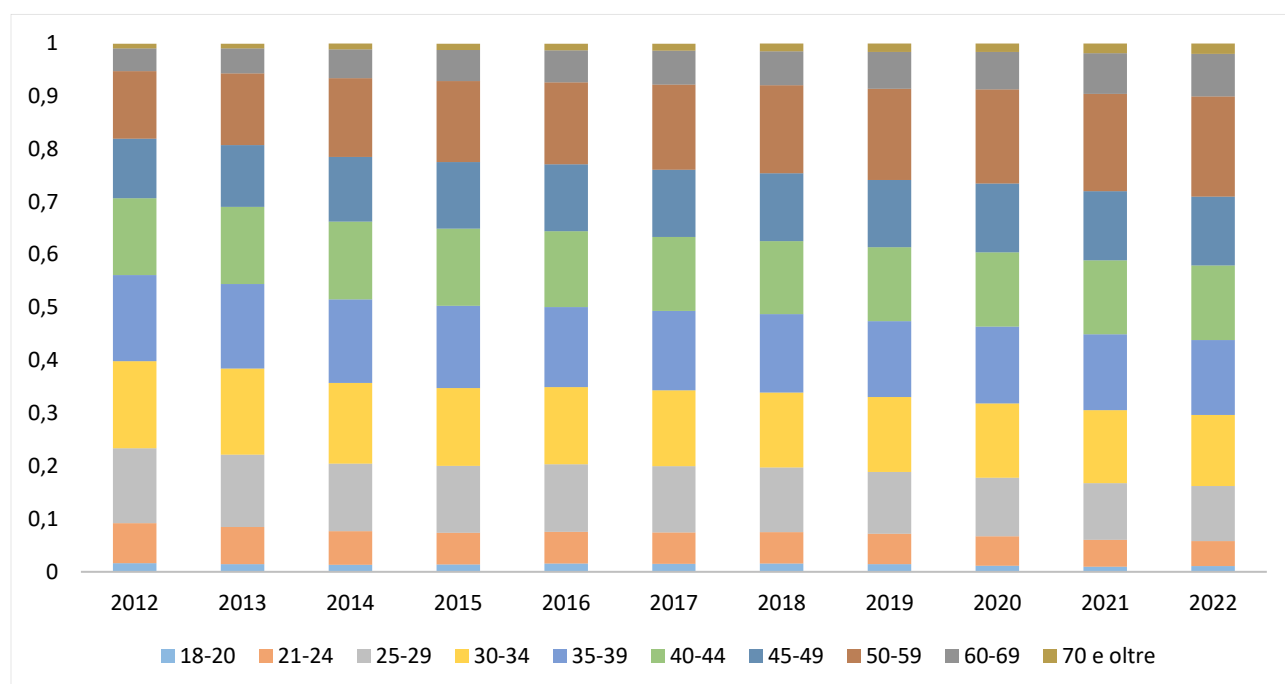
<sup>33</sup> Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento.





l'invecchiamento della popolazione carceraria. Nel 2022 la classe di età più numerosa è quella riferita alla fascia 50-59 anni, aumentata progressivamente nel corso degli ultimi 10 anni: nel 2012 la percentuale era del 12,7%, mentre nel 2022 era salita fino al 19%. L'età media dei detenuti è intorno ai 40 anni, con un evidente aumento dei presenti nell'età compresa tra i 50 e i 59 anni e in diminuzione le fasce di età più giovani. Nel 2012 i detenuti di età compresa tra i 25 e i 29 anni erano il 14,2%, mentre nel 2022 rappresentavano il 10,4% della popolazione carceraria. Uguale andamento si riscontra nella fascia di età compresa tra i 21 e i 24 anni, che nel 2012 rappresentava il 7,6%, mentre nel 2022 si attestava al 4,7%.

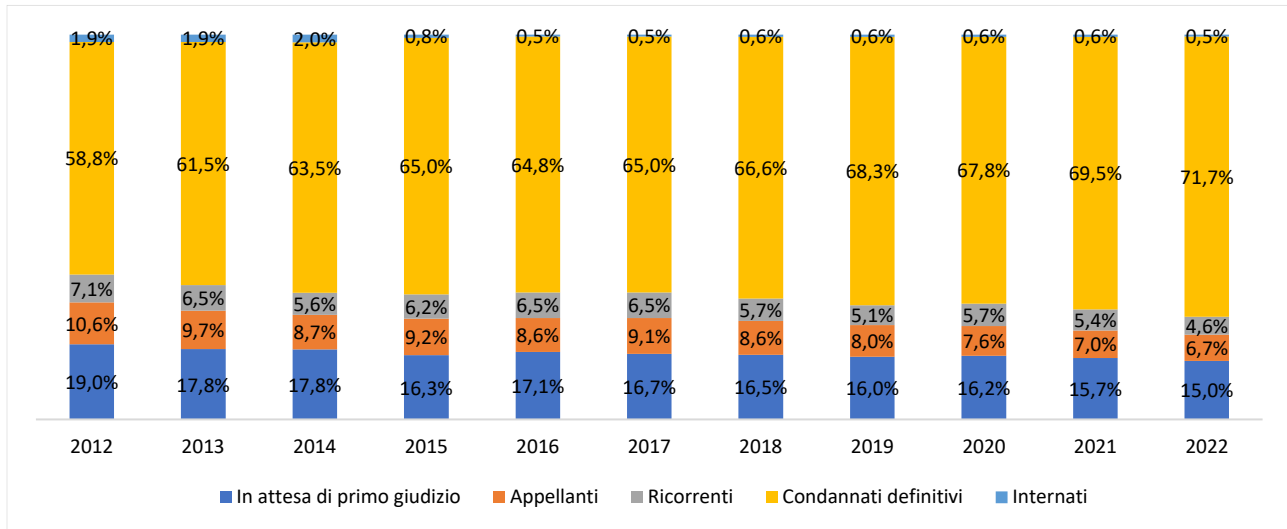
**Figura 1** Detenuti presenti per classi di età



Fonte: elaborazione su dati DAP

Osservando l'andamento dei dati nella figura 2, si nota come sia cambiata anche la posizione giuridica dei detenuti, con una riduzione costante del ricorso alla custodia cautelare. Nel 2012 i detenuti in attesa di giudizio rappresentavano il 19% dei presenti, mentre la percentuale è scesa al 15% nel 2022; gli internati<sup>34</sup> sono in diminuzione, dal 1,9% del 2012 allo 0,5% del 2022. In diminuzione anche i ricorrenti e gli appellanti. Sono aumentati, invece, i detenuti con una condanna definitiva, che nel 2022 si attestavano al 71,7%, rispetto al 58,8% del 2012.

<sup>34</sup> Si definiscono internati coloro che scontano una pena accessoria che in certi casi si infligge oltre la pena della reclusione, generalmente quando il condannato è particolarmente pericoloso o il reato particolarmente grave.

**Figura 2** Detenuti per posizione giuridica

Fonte: elaborazione su dati DAP

In ultima analisi la figura 3 rappresenta la tipologia e la percentuale dei reati commessi dai detenuti presenti nelle carceri italiane. Al 31 dicembre 2022 la percentuale più alta riguardava i reati contro il patrimonio<sup>35</sup> per il 24%; seguivano i reati contro la persona<sup>36</sup> per il 18% e quelli per lo spaccio di stupefacenti che rappresentavano il 14% dei reati commessi. Per quanto riguarda i reati commessi dai detenuti stranieri, al 31 dicembre 2021 lo 0,7% dei reati di cui erano accusati o condannati era l'associazione di stampo mafioso (416 bis), reato che riguarda invece il 5,7% del totale dei detenuti. La maggior parte dei reati che interessano i detenuti stranieri sono: contro il patrimonio (25,7%), contro la persona (22%), e il Testo unico in materia di stupefacenti (18%)<sup>37</sup>.

Al 31 marzo 2022, i detenuti stranieri erano in maggioranza definitivi (11.641), mentre gli imputati erano 5.403 e gli internati 60. Tra i non definitivi, 2.902 erano in attesa di primo giudizio, 1.245 appellanti e 1.077 ricorrenti. Se i detenuti in attesa di giudizio rappresentano in totale (quindi italiani e stranieri) il 15,6% della popolazione ristretta, i soli detenuti stranieri in attesa di primo giudizio rappresentano il 17% sul totale dei detenuti stranieri e questo dato dimostra come generalmente questi siano maggiormente colpiti dalla misura cautelare del carcere rispetto agli italiani<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Furto, rapina, estorsione, usura, truffa, appropriazione indebita, danneggiamento.

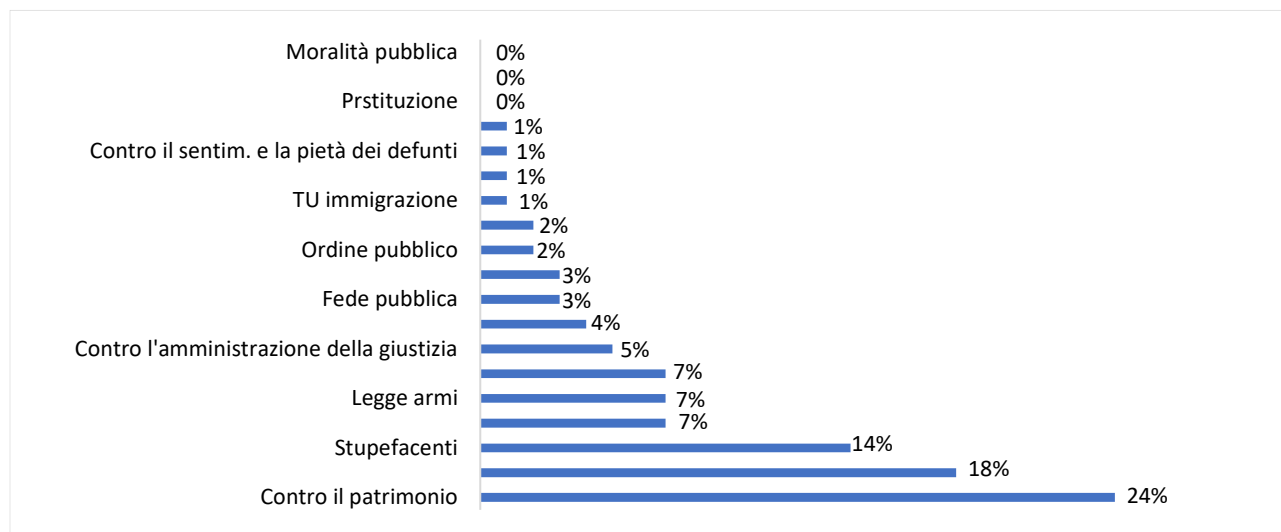
<sup>36</sup> I reati contro la persona riguardano ogni tipo di attentato alla vita e all'incolumità individuale, compresa quella sessuale, l'onore, e più in generale le libertà personali. Per un approfondimento si veda il link <https://bit.ly/3Mun1cK>.

<sup>37</sup> Per il testo completo si rimanda al link <https://bit.ly/3M6mbS9>.

<sup>19</sup> Cfr. <https://bit.ly/3li03eq>.



**Figura 3** Detenuti presenti per tipologia di reato



Fonte: elaborazione su dati DAP

## 2.1 Condizioni degli spazi carcerari e sovraffollamento

Il Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa (CPT), nel Rapporto 2021, raccomandava a tutti gli Stati membri con persistente sovraffollamento carcerario di affrontare il problema con determinazione. Si invitavano gli Stati a promuovere un più diffuso utilizzo delle misure alternative, tra cui le misure di comunità e i sistemi di monitoraggio elettronico.

A giudizio del CPT, il sovraffollamento ostacola gli sforzi messi in atto per rispettare pienamente la proibizione di tortura e di altri trattamenti o pene inumani o degradanti.

Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2017<sup>39</sup> sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione, si ricorda che la capacità delle carceri e, di conseguenza, il tasso di sovraffollamento, viene calcolata dai singoli Stati membri, secondo parametri spaziali che differiscono radicalmente da uno Stato all'altro, il che rende difficile, se non addirittura impossibile, compiere raffronti a livello di Unione europea.

L'Italia si conferma tra i Paesi con le carceri più affollate dell'Unione europea, seconda solo a Romania, Grecia, Cipro e Belgio: secondo l'ultimo Rapporto *Space-Statistiques Pénales Annuelles du Conseil d'Europe* del Consiglio d'Europa, uscito nell'aprile 2021 con dati al 31 gennaio 2021, il tasso di affollamento ufficiale in Italia era a quella data pari a 105,5%, ben oltre la media dell'Unione Europea del 92,1%. A causa delle molte sezioni chiuse per ristrutturazione, il tasso di affollamento reale sfiorava il 114%.

Sempre a quella data, il 31,1% dei detenuti nelle carceri italiane era presunto innocente, non avendo ancora una condanna definitiva. La media UE era pari al 24%, di oltre 6 punti inferiore. I detenuti in

<sup>39</sup> Unione europea, *Sistemi carcerari e condizioni di detenzione Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2017 sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione (2015/2062(INI))*, G.U.U.E., C, n. 346, 5 ottobre 2017 [bit.ly/3OIWfPu](https://bit.ly/3OIWfPu).



attesa di primo giudizio restano in custodia cautelare nelle carceri italiane mediamente 7,6 mesi, dove la media nell'Unione europea è pari a 5,2.

Al 30 aprile 2023 il totale dei detenuti nelle carceri italiane era di 56.674, su una capienza regolamentare di 51.249<sup>40</sup>, con un tasso di sovraffollamento pari al 110,6%.

In alcune regioni il tasso di sovraffollamento è decisamente elevato, come la Puglia, che ha un tasso di sovraffollamento del 137,3%, la Lombardia (133,3%), il Veneto (127%) e la Liguria (126,5%). Ai posti regolamentari, però, vanno sottratti i posti non disponibili, che a maggio 2023 erano 3.646. Il tasso reale di affollamento medio sale, dunque al 119% e a livello regionale le situazioni più preoccupanti si registrano in Lombardia (151,8%), in Puglia (145,7%) e in Friuli-Venezia Giulia (135,9%). Le percentuali, ovviamente, cambiano e si differenziano se si prendono in esame i singoli istituti. La tabella che segue mostra i 10 istituti più affollati d'Italia, ma bisogna tener delle diverse realtà carcerarie; infatti, è presente una grande difformità non solo a livello regionale, ma anche tra le varie strutture di una stessa regione.

**Tabella 3 Primi dieci istituti d'Italia per sovraffollamento**

Provincia	Istituto	Tipo istituto	Sovraffollamento
CO	Como	CC	179,60%
GR	Grosseto	CC	173,30%
VA	Varese	CC	171,70%
TE	Teramo	CC	167,50%
NA	Pozzuoli	CCF	166,30%
FG	Foggia	CC	165,10%
VA	Busto Arsizio	CC	165,00%
BR	Brindisi	CC	165,00%
BG	Bergamo "Don Fausto RESMINI"	CC	164,30%
LO	Lodi	CC	162,20%

Fonte: elaborazione su dati del DAP a febbraio 2023

Per quanto riguarda le condizioni degli spazi abitati dai detenuti, Il regolamento di esecuzione del 2000<sup>41</sup>, di cui sarebbe necessario un aggiornamento, all'art. 7 prescriveva che i servizi igienici fossero forniti di acqua corrente, calda e fredda, dotati di lavabo, di doccia e, in particolare negli istituti o sezioni femminili, anche di bidet e che fossero collocati in un vano annesso alla camera. Inoltre, prescriveva di dotare di un numero adeguato di servizi igienici, lavabi e docce tutte le aree dove si svolgono le attività in comune dei detenuti.

Nel 2021 gli osservatori dell'Associazione Antigone hanno visitato 96 istituti dei 189 al momento operativi e dal rapporto che ne è seguito si evince che in molte delle strutture ispezionate, non vengono assolutamente rispettate queste norme. Nei 96 istituti visitati c'è ancora il 5% delle celle in cui il wc non è in un ambiente separato, isolato da una porta, ma in un angolo della cella; nel 50% delle celle non è garantita l'acqua calda tutto il giorno per tutto l'anno e nel 25% di esse non sono garantiti neanche i 3 mq calpestabili per ogni persona.

<sup>40</sup> I posti, dal 2014 a oggi, sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal Comitato europeo contro la tortura (CPT) + servizi sanitari.

<sup>41</sup> Cfr. <https://bit.ly/3YWQoro>.



È evidente che molti detenuti trascorrono la maggior parte del tempo nelle celle e che la convivenza, in condizioni disagiate, porta necessariamente disagi, che spesso si ripercuotono sul comportamento e sulla salute. Ma un aspetto fondamentale della vita in carcere è quello della socializzazione, della formazione, dell'attività fisica e ricreativa. E anche questi spazi non sono ancora tutti a norma in tutti gli istituti.

Il 30% dei detenuti, sempre nei 96 istituti visitati, non ha accesso settimanale a una palestra e il 36% non lo ha neanche a un campo sportivo, perché mancanti o inagibili. Percentuali che aumentano negli istituti più vecchi, per esempio quelli situati all'interno di un contesto urbano, dove non è garantito l'accesso settimanale alla palestra nel 38% dei casi e al campo sportivo addirittura nel 51% dei casi. Nel 32% dei casi non ci sono spazi per le lavorazioni artigianali o simili, percentuale che sale al 45% negli istituti più vecchi e nel 17% degli istituti visitati ci sono sezioni che non hanno spazi per la socialità.

In realtà quello che andrebbe considerato non è solo lo spazio fisico, ma anche in che modo tale spazio vitale si riempia di contenuti. Perché sia garantita una vita dignitosa al detenuto e per far sì che l'esperienza della detenzione possa rappresentare anche un'opportunità per un cambiamento reale, ai detenuti vanno date attività da fare, opportunità trattamentali, risposte alla domanda di salute o a quella di inclusione sociale, il sostegno della comunità locale. Dove queste risorse non sono adeguate alle presenze il carcere andrebbe considerato sovraffollato comunque, anche se il mero spazio fisico fosse sufficiente.

## **2.2 La salute nel carcere**

Nonostante il diritto alla salute debba essere riconosciuto a ogni cittadino e cittadina, la realtà rappresentata in diverse situazioni è che non siamo tutti uguali in caso di malattia, per il semplice e drammatico motivo che non tutti hanno le stesse opportunità e possibilità di accesso ai vari servizi, per questioni economiche, strutturali, di differenziazione dei territori. Questa disparità di opportunità si accentua per le persone detenute, poiché le condizioni in cui versano la maggior parte delle strutture non permettono che il diritto alla cura e alla salute sia garantito a tutti. Ma non solo. La carenza ormai cronica di personale sanitario nel nostro Paese diventa drammatica nelle carceri e la presenza di varie e diverse problematiche fisiche e psichiche tra i detenuti, rende la questione particolarmente difficile e drammatica.

Tra i gruppi sociali maggiormente a rischio, i detenuti occupano una posizione di primo piano. Le strutture penitenziarie sono epicentri per numerose malattie infettive a causa dell'inevitabile stretto contatto in strutture spesso sovraffollate, scarsamente ventilate e poco igieniche; la rapidissima diffusione degli agenti patogeni tra detenuti, visitatori e staff; una maggiore difficoltà di accesso alle strutture sanitarie.

Il 70% dei medici è precario. Nel 2019, in ogni carcere italiano, era presente un solo medico generico per 315 detenuti, per un totale di 1.000 medici di base e di guardia nelle 200 strutture carcerarie italiane; inoltre, il sistema è altamente disomogeneo nei contratti del personale medico e sanitario. Ovviamente, il numero varia da carcere a carcere a seconda della capienza della struttura, in alcune realtà manca addirittura il medico di base.



Inoltre, non c'è un approccio sistematico e una legge quadro che indichi a tutte le regioni, in modo omogeneo, i requisiti minimi perché vengano garantiti i Livelli essenziali di prestazioni, utilizzati per la gestione della Sanità nazionale.

Con il D.P.C.M. del 1° aprile 2008<sup>42</sup> la salute dei detenuti è diventata competenza del Sistema sanitario nazionale e non più di competenza del Ministero della Giustizia, sanando una delle tante anomalie della gestione della vita penitenziaria. Il decreto aveva istituito degli osservatori regionali per la tutela della salute in carcere, ma solo poche regioni particolarmente virtuose come Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia si sono organizzate.

I problemi principali riguardanti la tutela della salute dei detenuti sono relativi al mancato coordinamento tra le regioni, dopo la riforma del 2008 e soprattutto la cronica mancanza di medici specialisti, di personale infermieristico

Le malattie più diffuse tra i detenuti sono, in primis, quelle infettive: Hiv, Hcv (Epatite C), Hbv (Epatite B) e Tubercolosi. Già nel 2013 Sergio Baudieri, infettivologo e presidente della Società italiana di medicina e sanità penitenziaria, (SIMSPe), lanciò la Campagna *La salute non conosce confine* insieme alla SIMIT, la Società italiana di malattie infettive e tropicali numeri, rivelando che in quell'anno, tra le circa 120.000 persone che avevano trascorso almeno una notte in carcere, il 40% aveva l'Epatite C. La prevalenza di infezione da Hiv tra i detenuti è del 4,8%, contro lo 0,2% della popolazione in generale; l'incidenza della Tubercolosi è maggiore di 23 volte rispetto a quella della popolazione in generale.

Ovviamente la probabilità di contagiare anche gli individui sani è sicuramente maggiore che fuori dal carcere, per gli spazi condivisi, l'uso di aghi e simili per tatuaggi, piercing, nonché rapporti sessuali non protetti. Negli anni precedenti la pandemia da Covid-19, molto era stato fatto per tentare di migliorare le condizioni di salute della popolazione carceraria. Baudieri, durante il Congresso della SIMPSe tenutosi a novembre 2022, riporta "In questi anni abbiamo realizzato importanti risultati: i dati raccolti sull'Epatite C hanno permesso di eliminare il virus nella popolazione carceraria di diversi penitenziari, gli screening per l'HIV hanno consentito di avviare i relativi trattamenti. Gli stessi detenuti si sono rivelati collaborativi, a seguito delle attività informative che gli hanno permesso di comprendere il contributo che si offriva a tutela della loro salute"<sup>43</sup>.

Analizzando in ottica di genere i dati su alcune delle patologie infettive, emerge che le donne sono maggiormente esposte, rispetto agli uomini. Uno studio condotto da Rose, il network di genere della SIMSPe sulle infezioni da HIV e da Epatite C nel 2020 ha preso in esame 5 istituti penitenziari di 4 diverse regioni. I dati riportano che la percentuale di donne nelle quali era stato rilevato il virus dell'Epatite C era del 20,5%, il doppio di quella maschile che si attestava al 10,4%. Inoltre, le donne avevano un'infezione attiva in oltre il 50% dei casi. "La maggior parte delle pazienti risultate positive è stata colta di sorpresa: ciò evidenzia la necessità di un intervento mirato sulla popolazione femminile

---

<sup>42</sup> D.P.C.M. del 1° aprile 2008, Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria, <https://shorturl.at/gSXX9>.

<sup>43</sup> Cfr. <https://bit.ly/3OeH6Fv>.



delle carceri, tanto più che oggi per l'Epatite C esistono terapie in grado di sradicare definitivamente il virus in poche settimane e senza effetti collaterali<sup>44</sup>.

Dal novembre 2020 hanno partecipato alla rilevazione 156 donne detenute. Di queste, 89 (il 57%) erano italiane, età media 41 anni; 28 di loro (il 17,9%) facevano uso di sostanze stupefacenti per via endovenosa. Paradossalmente il carcere diventa un posto dove i rischi di ammalarsi aumentano notevolmente, quando invece, proprio la detenzione potrebbe rappresentare un'occasione per contenere i rischi e i contagi. In alcuni Paesi europei, quali Germania, Spagna, Lussemburgo, Portogallo e Romania<sup>45</sup> è prevista la distribuzione di siringhe e profilattici, cosa vietata in Italia e che, invece, contribuirebbe alla cosiddetta riduzione del danno raccomandata dalla OMS.<sup>46</sup> Occuparsi concretamente della salute dei detenuti non sarebbe solo una dimostrazione del rispetto dei loro diritti di cittadini (cosa già di per sé doverosa), ma rappresenterebbe un vantaggio per tutta la comunità, dal momento che la maggior parte di loro verrà reintegrata nella società (Tozzo *et al.* 2020).

Il carcere rappresenta un mondo a parte rispetto ai servizi sanitari esterni, anche in quelle regioni dove tali servizi funzionano meglio. La continuità assistenziale non esiste e non vengono utilizzati i servizi che la garantirebbero, per esempio la cartella clinica informatizzata, prevista per legge, ma assente nel 68,6% degli istituti penitenziari visitati da Antigone nel 2018.

La salute dei detenuti non è messa a rischio solo dalle infezioni: Gonin (1994) ha elaborato un lungo e accurato esame degli effetti della reclusione sul corpo dei detenuti: deterioramento dell'apparato sensoriale (uditivo, visivo e olfattivo), vertigini, cattiva termoregolazione (costante sensazione di freddo). "Sono seduto sul pavimento della mia cella con le spalle appoggiate al termosifone appena tiepido e, mentre cerco un po' di calore, rimugino sugli ultimi avvenimenti (...) Due anni d'isolamento diurno" (Bolelli Ferrera 2019, 32). E ancora: diabete, malattie della pelle, problemi odontoiatrici sono spesso sottovalutati. Ci sono, inoltre, detenuti con importanti disabilità che avrebbero bisogno di strutture adeguate e prive di barriere architettoniche (come previsto dall'art. 64, co. 1 dell'ordinamento penitenziario) e con servizi di fisioterapia e riabilitazione per recuperare l'autonomia perduta e avere una qualità della vita almeno paritaria a quella degli altri detenuti. L'ultima rilevazione su questo tema risale al 2015 e rilevava 628 detenuti con disabilità e solo 8 carceri sul totale idonee ad accogliere detenuti disabili; di queste strutture 5 potevano contare sulla presenza di un fisioterapista per alcune ore al giorno e una palestra e due avevano una sezione SAI (ad assistenza intensiva): il carcere di Parma e la Casa circondariale di Bari. Quindi, più della metà dei detenuti disabili è costretto in strutture inadeguate che non offrono un percorso riabilitativo e qualora, invece, vi accedessero, spesso non sarebbe rispettato il principio di territorialità della pena vista la scarsità di soluzioni sul territorio italiano. A tutto quanto descritto vanno aggiunte le patologie psichiche, già presenti a volte nei detenuti al momento della carcerazione, spesso esplose durante la detenzione, come conseguenza della stessa: depressione, ansia, passività assoluta, ipereccitazione, aggressività, attacchi di panico, manifestazioni di scissione, deliri psicotici. Il disagio psichico è il risultato di diversi fattori, psicologici, ambientali,

---

<sup>44</sup> Si veda <https://bit.ly/3M972zH>.

<sup>45</sup> La distribuzione varia di molto a seconda delle Nazioni: in Spagna risulta effettuata in 41 carceri, in Germania in 1 soltanto.

<sup>46</sup> Cfr. <https://bit.ly/3IkhEKL>.



relazionali, a volte anche genetici. Ma certamente i fattori ambientali e la mancanza di cure e terapie appropriate, come si rileva nelle carceri, peggiorano, quando non siano proprio il fattore scatenante, le condizioni psichiche degli individui. Un dato grave da sottolineare è la scarsità di personale medico specializzato, soprattutto psicologi e psichiatri. Sia nel 2021 che nel 2022, la media si è attestata intorno alle 10 ore settimanali ogni 100 detenuti per gli psichiatri e intorno alle 20 ore settimanali ogni 100 detenuti per gli psicologi. Nel territorio nazionale sono presenti solamente dieci istituti che dispongono di articolazioni per la salute mentale del detenuto, precisamente a Spoleto, Napoli, Barcellona Pozzo di Gotto, Rebibbia, Santa Maria Capua, Roma, Perugia, Lecce, Pozzuoli e Velletri. Ecco allora che la realtà delle cure nelle carceri si presenta come fallace e occasionale, il professionista che incontra il detenuto una volta a settimana non potrà che compiere un'azione supportiva di tipo farmacologico, vanificando i progressi che possono essere compiuti attraverso un percorso riabilitativo. È quindi evidente che l'organizzazione del sistema sanitario intramurario non permette a un solo medico di realizzare una completa presa in carico dei problemi psichiatrici di un detenuto, il quale si trova di fatto a essere visitato e curato da medici sempre diversi.

Questo quadro già desolante è peggiorato drammaticamente nel corso del 2020, a causa dell'esplosione della pandemia da Covid-19 e nei due anni successivi. Se all'esterno delle mura carcerarie la pandemia ha evidenziato lo stato già critico della sanità nazionale e lo squilibrio tra le regioni, portando al collasso alcune strutture, è facile immaginare quanto, per i detenuti, tale evento straordinario e sconvolgente abbia influito in maniera negativa sulle loro condizioni di salute fisiche e psichiche, aggravando ancora di più una situazione già piuttosto critica, soprattutto, come ripetuto più volte nelle pagine precedenti, in alcune strutture carcerarie e in alcune città. Quando il Coronavirus irruppe anche nelle carceri, le condizioni di salute dei detenuti già non erano ottimali: il 29 febbraio del 2020 la popolazione carceraria ammontava a 61.230 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 50.931 persone, con un tasso di sovraffollamento, quindi, pari al 120%. Il 67% dei detenuti risultava affetto da una patologia pregressa per cui "le carceri rischiano di diventare una bomba sanitaria che si può ripercuotere sulla tenuta del Sistema sanitario nazionale"<sup>47</sup>.

A marzo 2020 il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle punizioni e dei trattamenti inumani e degradanti diffuse un comunicato con dieci raccomandazioni, volte a ricordare agli Stati membri, il divieto della tortura e di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU), ma soprattutto sottolineò che le misure preventive (e limitative) adottate in rapporto all'emergenza Covid-19 non dovessero in ogni caso consistere in trattamenti inumani e degradanti; che qualsiasi limitazione al contatto col mondo esterno, incluse le visite (inizialmente sospese in presenza, nelle carceri italiane, e sostituite in seguito con modalità da remoto) dovesse essere compensata aumentando l'accesso a mezzi di comunicazione alternativi, come il telefono e che in caso di isolamento in quarantena dei detenuti (per accertato o sospetto contagio), dovesse essere garantito ogni giorno un significativo contatto umano.

---

<sup>47</sup> Si veda <https://bit.ly/41U486>.





Le raccomandazioni non riguardavano, ovviamente, solo le carceri, ma tutti i luoghi 'di contenimento': quelli per la temporanea detenzione presso le strutture della polizia, nei centri di detenzione per gli immigrati, negli ospedali psichiatrici (le REMS nel nostro ordinamento), nelle case di riposo per anziani e negli altri centri che ospitano soggetti deboli, nonché nelle nuove strutture realizzate per la quarantena. In Italia la prima azione governativa<sup>48</sup> portò alla chiusura degli istituti penitenziari da accessi dall'esterno (il decreto-legge 8 marzo 2020 n. 11 stabilì che i colloqui con i detenuti avvenissero da remoto), e fu sospesa la concessione dei permessi-premio e della semilibertà fino al 31 maggio. Ciò scatenò tutte le rivolte portate alla ribalta dai media, che lo fecero spesso in modo sensazionalistico, perdendo l'occasione di affrontare un tema importante. Quindi il governo italiano cambiò strategia e con il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18<sup>49</sup>, c.d. decreto 'Cura Italia', convertito nella legge n. 29 del 24 aprile 2020<sup>50</sup>, fece il processo inverso, aprendo le porte dall'interno e limitando il numero di ingressi in carcere in "un'unica misura svuota-carceri dell'esecuzione domiciliare, secondo il modello già avviato dell'art. 1 della legge n. 199 del 2010<sup>51</sup>, con una semplificazione procedurale (solo sulla carta) che avrebbe dovuto accelerare i tempi di risposta per l'accesso alla misura".

### 2.3 La dimensione affettiva

Lo statuto costituzionale dell'esecuzione penitenziaria impone che al centro del rapporto Stato-detenuto si collochi l'individuo e nell'art. 1 dell'ordinamento penitenziario si specifica che "il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona"<sup>52</sup>.

Che la dimensione affettiva sia parte integrante del rispetto della dignità della persona detenuta è inoltre evidenziato in numerose disposizioni, con le quali si ribadisce la centralità della sfera affettiva del detenuto, tra cui l'art. 45 dell'ordinamento penitenziario, il quale prescrive la necessità che "il trattamento dei detenuti e degli internati sia integrato da un'azione di assistenza alle loro famiglie. Tale azione è rivolta anche a conservare e migliorare le relazioni dei soggetti con i familiari e a rimuovere le difficoltà che possono ostacolare il reinserimento sociale"<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> D.L. 8 marzo 2020 n.11, *Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*.

<sup>49</sup> D.L. 17 marzo 2020 n.18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*.

<sup>50</sup> L. 24 aprile 2020 n.29, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*.

<sup>51</sup> L. 26 novembre 2010 n.199, *Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno*.

<sup>52</sup> Articolo rivisto dalle modifiche di cui al D.Lgs. n. 123/2018, con le quali si prescrive che il trattamento penitenziario debba essere improntato ad "assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione".

<sup>53</sup> Ai rapporti con la famiglia, la riforma penitenziaria dedica particolare attenzione, prevedendo con la modifica dell'art. 45 O.P., la possibilità per i detenuti privi di residenza anagrafica di iscriversi, su segnalazione del Direttore, nei registri della popolazione residente del comune dove è ubicata la struttura.



Nel 1948 l'Organizzazione Mondiale della Sanità dette una definizione di cosa si intendesse per salute, non limitandola a un'assenza di malattia, ma caratterizzandola come "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale" (Buffa 2015).

Però, come afferma realisticamente Alessandro Margara (2004), c'è una gran differenza tra "il carcere della legge e il carcere che c'è", per cui se le disposizioni dell'ordinamento penitenziario sembrano funzionali alla piena attuazione della dimensione affettiva, ci sono molteplici fattori che nella realtà, rendono impossibile vivere relazioni affettive tra il detenuto e i famigliari.

L'affettività per le persone detenute è una delle questioni più dolorose e meno risolte, sia perché l'istituzione stessa ne compromette il pieno soddisfacimento, sia perché, nonostante le dichiarazioni e le leggi, resiste un'idea della pena come punizione, piuttosto che come un'opportunità, per chi ha sbagliato, di avviare una riprogettazione di sé, un potenziamento dell'autodeterminazione nell'ottica di una vera e propria rieducazione.

Mentre nel resto d'Europa, in Paesi quali Albania, Austria, Belgio, Croazia, Danimarca, Francia, Finlandia, Germania, Norvegia, Olanda, Spagna, Svezia, Svizzera è ampiamente riconosciuto il diritto ad avere spazi penitenziari all'interno dei quali poter incontrare in intimità il proprio partner e senza lo sguardo della polizia penitenziaria (Pugiotto 2019), in Italia tale diritto non è assolutamente contemplato, nonostante già nel 1997 il problema fosse stato preso in considerazione. Infatti, nella Raccomandazione n. 1340 (1997) del Consiglio d'Europa<sup>54</sup> nell'art. 6 si invitavano gli Stati membri a "migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti possano incontrare le famiglie da soli". Nel 2004 il Parlamento europeo inseriva tra i diritti dei detenuti quello ad "una vita affettiva e sessuale, attraverso la predisposizione di misure e luoghi appositi"<sup>55</sup>.

In Italia la prima iniziativa per il riconoscimento dell'affettività e della sessualità dentro le carceri italiane risale al 1999, quando Alessandro Margara, a quel tempo direttore del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, propose di introdurre la possibilità per le persone detenute di trascorrere con i propri familiari fino a ventiquattro ore consecutive in apposite unità abitative realizzate all'interno degli istituti. Il Consiglio di Stato diede però parere negativo e la soluzione venne stralciata dal testo definitivo del nuovo regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario. Il 12 luglio 2002 fu presentata (rimanendo inascoltata), una proposta di modifica alla legge n. 354/1975 in materia di affettività in carcere, con cui si proponeva di inserire un nuovo comma che prevedesse una visita al mese, della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro e di aumentare le possibilità di incontri, non solo con i famigliari, ma anche con amici o con qualsiasi persona appartenente alla rete affettiva del detenuto, creando spazi adeguati e senza controlli visivi e uditivi. Per chi aveva familiari lontani si chiedeva di sostituire i colloqui non effettuati con telefonate di quindici minuti, non solo ai familiari, ma a tutte le persone con le quali vi fosse un rapporto affettivo.

La necessità di intervenire in tema di relazioni e affettività fu ribadita anche dall'Amministrazione penitenziaria, in una circolare DAP del 24 aprile 2010, la n. 0377644, avente ad oggetto *Nuovi*

<sup>54</sup> Raccomandazione n. 1340 (1997) art. 6, sugli effetti sociali e familiari della detenzione, si veda il link <https://bit.ly/3MVJFf4>.

<sup>55</sup> Art. 1, lett. C, Raccomandazione n. 2003/2188 (INI) sui diritti dei detenuti nell'Unione europea.



*interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire fenomeni auto aggressivi.* Anche gli Stati generali, sottolineando il valore del diritto all'affettività, avevano avanzato richieste, proponendo anche soluzioni concrete, come l'introduzione dei cosiddetti 'permessi di affettività', ipotesi completamente stralciate dalla legge delega n. 103/2017.

Nel 2012 la Corte costituzionale si espresse in tal senso nella pronuncia n. 301/2012 affermando che, riconoscere la possibilità alle persone recluse di vivere l'intimità con i propri cari, fosse "un'esigenza reale e fortemente avvertita", che "merita ogni attenzione da parte del legislatore".

Ad oggi, l'unica possibilità di vivere la propria affettività è data dalla concessione del permesso premio di cui all'art. 30-ter O.P. in stato di libertà, il quale, comunque risulta essere uno strumento residuale che può essere concesso solo se sussistono i requisiti soggettivi (l'assenza di pericolosità e la buona condotta) e oggettivi connessi al periodo di pena espiato. Di fatto, quindi, anche se, a livello di enunciazione di principi generali, l'esecuzione penitenziaria afferma che la dimensione affettiva esula dai meccanismi premiali, perché è insita nel processo di individualizzazione della pena e del trattamento penitenziario, in sostanza, finisce per essere subordinata alla valutazione positiva della buona condotta intramuraria. Altre istanze sull'affettività in carcere erano già state fatte in passato da vari deputati, ma quando fu fatta la prima proposta di legge, il tema dei colloqui intimi suscitò solo scandalo, anche per la modalità con cui il tema fu stato riportato da molti media, che parlarono di celle a luci rosse, oppure di sesso libero in galera. Il carcere continua ad essere visto come misura di punizione, non considerando quanto, invece, la punizione per i reati commessi sia già insita nella privazione della libertà e che la vita nel carcere, perché possa essere un'opportunità di riabilitazione e cambiamento del detenuto, dovrebbe essere quanto più simile a quella fuori dalle mura, pur rispettando la sicurezza dei cittadini liberi, senza che vengano aggiunte misure che portano solo all'abbruttimento e alla de-socializzazione del detenuto.

L'Italia, quindi, ad oggi risulta ancora inadempiente rispetto alle Raccomandazioni dell'Unione europea e silente e ignava verso una parte della popolazione che vede totalmente ignorati molti dei suoi diritti. Come afferma il Garante dei detenuti, Mauro Palma nella Relazione al Parlamento del 2020 "si va in carcere perché si è puniti e non per essere puniti".

È ancora ferma in discussione al Senato quella avanzata nel 2020 dalla Regione Toscana che avrebbe lo scopo di riportare all'attenzione la riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018 con la quale erano stati eliminate tutte le proposte emerse dai lavori degli Stati generali dell'Esecuzione penale in tema di affettività. In quell'occasione, infatti, gli esperti riuniti al tavolo 6 avevano chiesto che fosse introdotto un istituto diverso dal colloquio, già presente nell'ordinamento penitenziario, cioè la visita che avrebbe consentito al detenuto di incontrarsi con gli stessi soggetti autorizzati ai colloqui dall'attuale normativa, senza distinzioni tra familiari, conviventi e terze persone, ma senza il controllo visivo e/o auditivo da parte del personale di sorveglianza.

L'unica novità apportata in materia di colloqui è stata quella del gennaio 2019 con cui il DAP ha introdotto (prima in via sperimentale solo in alcuni istituti, poi estesa a tutte le strutture carcerarie) la possibilità dei colloqui mediante il ricorso a Skype, con le stesse tempistiche e regole di quelli in presenza (fino a sei video-colloqui al mese per la durata massima di un'ora. Per quelli in attesa di



giudizio è necessaria l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria). La differenza sostanziale sta nell'aver reso più agile il contatto con l'esterno, i detenuti possono avere contatti più agevoli con figli, genitori o coniugi alleggerendo il peso di spostamenti, attese e incontri all'interno delle strutture penitenziarie. A beneficiarne sono, in particolare, i bambini che hanno genitori in carcere con i quali possono avere contatti audio-visivi rimanendo in casa. Prima di essere ammessi a effettuare le videochiamate ai familiari, i detenuti dovevano presentare richiesta indicando l'indirizzo mail da contattare e allegando copia del certificato che attestasse la relazione di convivenza o il grado di parentela. Il familiare o il convivente destinatario della chiamata doveva invece, autocertificare che avrebbero partecipato al collegamento esclusivamente i soggetti indicati nella richiesta e autorizzati. Durante il periodo dell'emergenza pandemica da Covid-19, vista l'impossibilità di effettuare colloqui in presenza, la legge n. 70/2020<sup>56</sup>, recante misure urgenti sull'ordinamento penitenziario, aveva autorizzato una dilatazione quantitativa delle telefonate e introducendo le videochiamate in sostituzione ai colloqui. Dopo la fine dell'emergenza, si è tornati alle condizioni precedenti e quello per cui maggiormente soffrono i detenuti è sia il numero limitato di telefonate possibili (nella maggior parte degli istituti è possibile solo una chiamata a settimana), sia gli orari in cui tali telefonate sono permesse: solo nel 61,9% degli istituti si svolgono il pomeriggio (precludendo, quindi, questa possibilità ai famigliari che lavorano la mattina e ai figli che vanno a scuola) e solo nel 49,5% delle carceri si svolgono durante il weekend.

Con l'Ordinanza n. 23 del 12 gennaio 2023, il magistrato di sorveglianza di Spoleto Fabio Gianfilippi, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge n. 354/1975 'hella parte in cui non prevede che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi, anche a carattere sessuale, con la persona convivente non detenuta, senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia, per contrasto con gli art. 2, 3, 13, commi 1 e 4, 27, comma 3, 29, 30, 31, 32 e 117, comma 1 Cost., quest'ultimo in rapporto agli art. 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo"<sup>57</sup>.

Il magistrato rimettente, utilizzando la nostra Costituzione come parametro, richiede un intervento della Consulta per dichiarare contrastante con i diritti fondamentali garantiti dai costituenti la norma dell'ordinamento penitenziario che prevede il controllo a vista del detenuto durante i colloqui con gli esterni. Riconoscere ai detenuti un diritto all'affettività e renderlo possibile, avrebbe anche un risvolto positivo (e utilitaristico) per l'amministrazione penitenziaria, in termini di gestione e qualità della vita, sia per la polizia penitenziaria che per i detenuti e tutti gli operatori occupati in attività intramurarie.

La cura della dimensione affettiva è certamente uno strumento di risocializzazione (quando si esce dal carcere si riparte dalle reti familiari e amicali), ma è, prima di ogni cosa, un diritto della persona. Un diritto che dovrebbe, quindi, spettare a tutti i detenuti a prescindere dalla situazione giuridica (già condannati o imputati in attesa di giudizio) e a prescindere dal percorso di ricostruzione del sé, perché ne è parte integrante, per evitare l'abbruttimento inevitabile in un contesto detentivo. Ecco perché non

---

<sup>56</sup> L. 25 giugno 2020 n.70, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19.*

<sup>57</sup> Cfr. <https://bit.ly/43hEsn1>.



può avere come parametro la gravità del reato commesso (la pericolosità conta, ma non deriva automaticamente dal titolo detentivo), né l'entità della pena da scontare: una lunga reclusione suggerisce, anzi, maggior attenzione alla dannosità della privazione.

Motivo per cui andrebbe disgiunta la questione affettività dal concetto di premialità, nella forma dei permessi, perché questi sono riservati ai condannati e non concedibili a chi attende il giudizio e a quanti non abbiano già scontato una parte della pena.

L'affettività non si esaurisce nella sessualità, perciò, il problema non è circoscritto alle 'stanze dell'amore', come sono state ridicolmente chiamate, ma riguarda più in generale le occasioni che vanno date alla persona reclusa, di mantenere il contatto con la propria rete di affetti, per quanto possibile. A volte basterebbero accorgimenti: consentire i colloqui anche la domenica o permettere i colloqui in luoghi diversi dal parlatorio, per esempio in palestra, come racconta Elton Kalica "A Padova domenica scorsa, dopo ripetute richieste della nostra redazione, si è sperimentato un primo colloquio prolungato, dove nella palestra del carcere alcuni detenuti hanno potuto trascorrere qualche ora con i propri cari, fuori dalla solita stanza e senza il solito cronometro delle sei ore mensili. La palestra si prestava bene anche alla corsa dei bambini, che per una volta si sono visti i padri lanciarsi al loro inseguimento, senza dover adempiere all'esigenza di compostezza dettata dalla sala colloqui. Tuttavia, sarebbe tutto più dignitoso se si potesse stare in un luogo intimo, lontano dagli occhi degli altri, e poter essere genitori o figli, amici o amanti, per una notte intera"<sup>58</sup>.

La limitazione dell'affettività, oltre ad essere l'anticamera della spersonalizzazione, è un ostacolo ad un reinserimento che voglia vantare qualsiasi pretesa di effettività: impoverisce il detenuto, crea tensioni, angosce, violenze di vario tipo, sintomatologie e malattie fisiche e psichiche e, nei casi più estremi, predispone alla messa in atto degli atti suicidari (Cuppari 2019).

Nel campo dell'affettività va comunque inclusa anche la sessualità, ma nonostante le numerose e continue richieste da parte dei detenuti e dei loro famigliari, l'ordinamento penitenziario nega qualsiasi forma di manifestazione del cosiddetto diritto alla sessualità intramuraria. L'attuale soppressione della sfera sessuale porta ad una progressiva dissociazione della dimensione corporea, sensoriale e affettiva: si vive quindi la sessualità senza il suo motore essenziale, che è quello emotivo; ciò, in aggiunta alla mancanza di attività che favoriscano la sublimazione di questa energia, genera uno stato di violenza e frustrazione.

Non si può prescindere dalla dimensione corporea perché, come già illustrò molto bene Foucault (1976), il carcere esercita un controllo e un potere in primis sui corpi, per addomesticarli e renderli docili. In realtà, così facendo, aumentano reazioni incontrollate, dettate dalla rabbia, dalla frustrazione, con disfunzioni motorie, percettive, uditive (Gonin, 1994; Curcio *et al.* 2011). Il corpo è il primo mezzo (e uno dei pochi) che i detenuti abbiano per usarlo come espressione del proprio malessere, da cui atti di autolesionismo, auto privazione del cibo, fino agli atti suicidari.

La sessualità è parte dell'identità di ciascun individuo. "Noi non abbiamo, ma siamo un corpo" (Sofri 2002).

---

<sup>58</sup> Cfr. <https://bit.ly/3TkPx2x>.



Bandito ogni rapporto sessuale intramurario con il partner, la detenzione genera una desertificazione affettiva e relazionale che annienta non solo il detenuto, ma anche i suoi familiari, che scontano una pena per reati mai commessi.

È ovvio che il concetto di privazione sia connaturato a quello di pena, riducendosi nella compressione di altri diritti del detenuto, però, la negazione del diritto alla sessualità intramuraria avviene a causa di un'organizzazione penitenziaria che, se diversamente normata, come pure è possibile e come già accade in altri Paesi, consentirebbe di annullare tale permanente proibizione, ed è quindi il risultato non di una inevitabile condizione, ma di una scelta normativa illegittima (l'ordinamento penitenziario, legge n. 354/1975 favorisce il diritto del detenuto alla relazione affettiva con i propri familiari). La forzata astinenza sessuale intramuraria rivela così i tratti di una vera e propria pena accessoria che attualmente si infligge ai detenuti come se debba essere una conseguenza automatica dell'esecuzione della condanna.

## 2.4 Suicidi dietro le sbarre

Di carcere si muore. E nonostante se ne continui a parlare come di una misura a cui ricorrere solo in extremis, in carcere ci si finisce con troppa facilità: il 4 gennaio 2023 erano ristrette in carcere 1.451 persone che dovevano scontare una pena inferiore a un anno, mentre 2.598 detenuti scontavano una pena compresa tra uno e due anni. È evidente che in tempi così brevi sia del tutto utopistico immaginare un percorso di riflessione e aumento della consapevolezza da parte del detenuto, impossibile pensare che questo tempo sottratto alla sua vita esterna possa mai significare altro se non tempo perso e vuoto. Inoltre, non si dovrebbe dimenticare quanto sia facile finire in carcere quando si proviene da percorsi di vita di grande marginalità, con poche o nessuna figura di riferimento all'esterno, spesso senza neanche conoscere i propri diritti, con una scarsa assistenza legale e la totale ignoranza delle possibilità previste dall'ordinamento penitenziario (la densità dei senza fissa dimora tra coloro che sono ristretti in carcere per pene brevissime è molto elevata).

E di carcere si muore non solo per le condizioni di vita, perché il tempo di permanenza, a volte, prima del suicidio, è troppo breve perché venga giustificato dallo status di detenuti. Mauro Palma, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, in un articolo del settembre 2022, fece una dolente e realistica riflessione sulle morti in carcere, iniziando da quella avvenuta a Torino, il 15 agosto 2022, cinquantunesimo suicidio dall'inizio dell'anno.

"Anche in questo caso una persona molto giovane: venticinque anni ed entrata in carcere dalla libertà da meno di due settimane. Il reato riportato nella sua scheda è rapina, ma non c'è stato modo di accertare nulla tanto breve il tempo – peraltro pigramente estivo – trascorso tra il suo ingresso nel mondo della privazione della libertà e la sua uscita per decesso. La scheda dice che aveva genitori, una casa: altro non sappiamo della sua vita, ma certamente non possono essere state le condizioni detentive così aspre e spesso disattente alla dignità delle persone, ospitate e ospitanti, ad avere determinato il suo gesto, perché non le aveva ancora sperimentate nei fatti"<sup>59</sup>. Il conteggio drammatico dei suicidi del 2022, il più alto degli ultimi dieci anni, riporta che si sono tolte la vita 85 persone detenute, di cui 5 donne (che, come già detto,

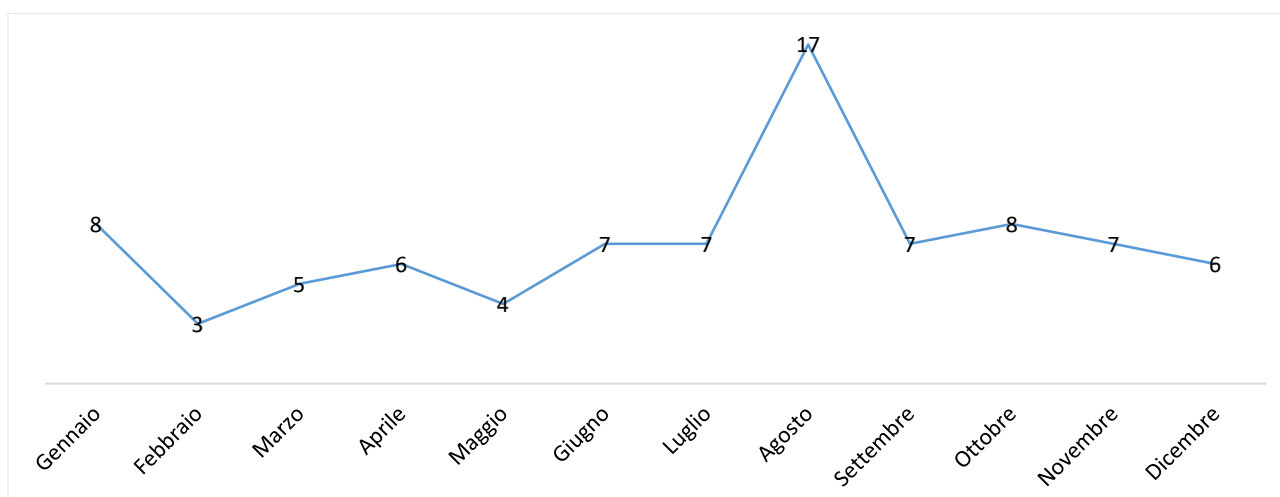
---

<sup>59</sup> Cfr. <https://bit.ly/3pIaz05>.



rappresentano solo il 4% dei detenuti); l'età media è di 40 anni; 20 erano senza fissa dimora e tutte straniere. Sulla posizione giuridica dei suicidi si rileva che 39 erano stati condannati in via definitiva e 5 avevano almeno una condanna definitiva, con altri procedimenti penali in corso (i cosiddetti 'misti con definitivo'; 32 persone erano in attesa di primo giudizio, 7 erano appellanti (cioè, intendevano impugnare la sentenza di primo grado) e 2 ricorrenti<sup>60</sup>.

**Figura 4** Numero dei suicidi nel 2022



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

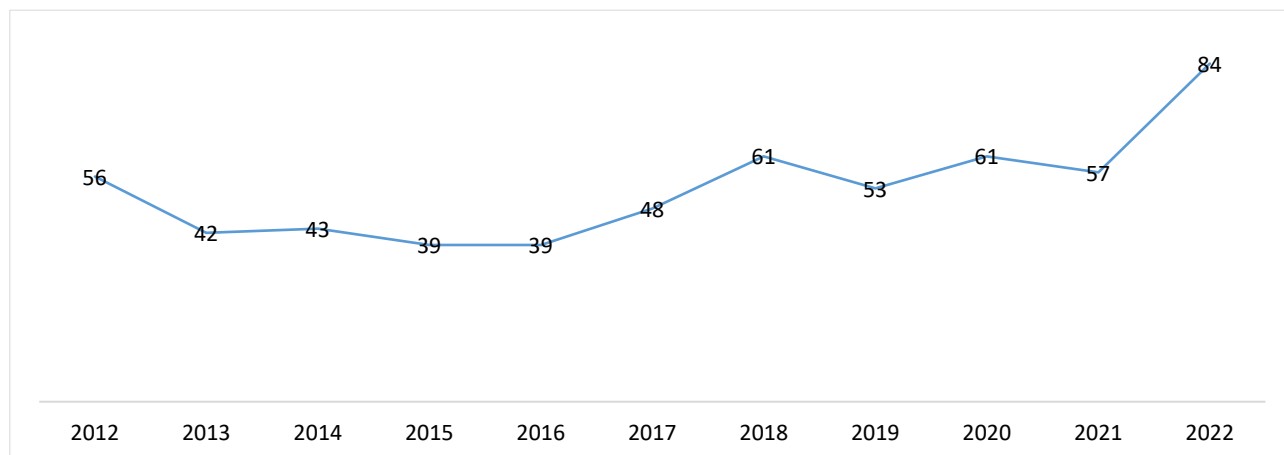
È interessante notare, come si evince dalla figura 4, che il picco dei suicidi è avvenuto nei mesi estivi, durante i quali si presume che diminuiscano le attività, sia ricreative che scolastiche e diminuisca anche il personale, sia interno che esterno.

Il suicidio, quindi, non solo come conseguenza delle condizioni di vita nelle carceri, ma anche dello squilibrio psichico che, solo per essere stati incarcerati, scompensa totalmente la persona. Victor Serge scriveva che un detenuto, già dopo la prima ora di carcere, è una persona mentalmente squilibrata. Questo tema è stato menzionato anche nella, già citata, Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2017 sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione, con cui si chiede agli Stati membri di attenersi alle raccomandazioni specifiche riguardanti le condizioni carcerarie per i detenuti vulnerabili. Si deplora che talvolta le persone che soffrono di una malattia mentale siano e rimangano incarcerate per il semplice fatto che mancano servizi adeguati all'esterno e si rammenta che, secondo la Corte europea per i diritti dell'uomo, il trattamento inadeguato delle persone che soffrono di una malattia mentale può equivalere a una violazione dell'articolo 3 e dell'articolo 2 della CEDU (diritto alla vita) nel caso di detenuti che si suicidano<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Si veda <https://bit.ly/42MXHVe>.

<sup>56</sup> Cfr. <https://bit.ly/3OIWfPu>.



**Figura 5** Numero dei suicidi in carcere anni 2012-2022

Fonte: elaborazione su dati DAP

La nazionalità delle persone suicide, negli ultimi dieci anni, è così ripartita: sul totale di 589 suicidi, 350 erano italiani e 239 stranieri, cioè ben il 68,3%, su una popolazione detenuta straniera che va dal 35,8% del 2012 al 31,5% del 2022 rispetto alla percentuale totale dei detenuti.

Per quanto riguarda, invece, la posizione giuridica delle persone suicide, merita che sia posta attenzione a due categorie opposte: coloro che erano in attesa di primo giudizio (quindi ristrette per misure cautelari, accusate, ma non ancora condannate) e coloro che, invece, erano prossimi alla scarcerazione, cioè, in totale, 210 su 245. Questo dato potrebbe essere spiegato con il livello di ansia e di spersonalizzazione che prova chi è in una posizione di sospensione, di attesa e privato della libertà personale e della propria identità, come effetto anche solo iniziale dell'ingresso in carcere. Per i definitivi prossimi all'uscita, la scarcerazione potrebbe rappresentare una incontenibile ansia e un motivo di forte stress per mancanza di punti di riferimento all'esterno, mancanza di una progettualità o di prospettive concrete di reinserimento nella società.

**Tabella 4** Posizione giuridica delle persone che si sono suicidate

Anno	Condannato definitivo	In attesa di primo giudizio
2012	22	13
2013	14	16
2014	23	15
2015	17	15
2016	19	14
2017	18	21
2018	16	23
2019	23	19
2020	27	23
2021	27	19
2022	39	32
Totale	245	210

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale





Il carcere, quindi, si conferma contenitore di sofferenze fisiche e psichiche e fabbrica di malattia (Mosconi 2005) e i dati non sono esaustivi perché, ad esempio, mancano quelli relativi ai tentativi di suicidio o agli atti di autolesionismo.



### 3 VERSO IL REINSERIMENTO

#### 3.1 L'offerta d'istruzione in carcere

L'art. 19 dell'ordinamento penitenziario stabilisce che i corsi della scuola dell'obbligo, all'interno del carcere, debbano uniformarsi perfettamente a quelli svolti all'esterno per dare la possibilità al detenuto, una volta espiata la pena, di proseguire la propria formazione scolastica. In seguito a protocolli di intesa tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Istruzione, il compito di organizzare classi e corsi spetta ai Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) che, insieme alle singole Amministrazioni penitenziarie, organizzano un percorso formativo completo.

Viene rivolta, inoltre, un'attenzione particolare alla fascia definita dei 'giovani adulti', che va dai 18 ai 25 anni, perché l'istruzione, insieme alla formazione professionale, al lavoro e a progetti di pubblica utilità, certamente contribuisce a rappresentare una grande occasione di riscatto sociale.

Nell'ambito della loro autonomia e nei limiti delle risorse disponibili i CPIA possono ampliare l'offerta formativa grazie ad accordi con le Regioni, gli Enti locali e i soggetti pubblici/privati, in particolare con le strutture formative accreditate dalle Regioni.

I percorsi di istruzione di primo livello sono articolati in due periodi didattici. Il primo (della durata di 400 ore che possono essere incrementate di altre 200 in mancanza della licenza di scuola primaria) è finalizzato ad ottenere il diploma della scuola secondaria di 1° livello (ex licenza scuola media). Il secondo percorso didattico è di 825 ore ed è finalizzato ad ottenere la certificazione relativa alla conclusione dell'istruzione dell'obbligo (biennio scuola secondaria di 2° livello, relativi a tutti gli indirizzi degli istituti professionali e tecnici).

Per i detenuti stranieri l'ordinamento didattico prevede la partecipazione a corsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana, finalizzati al conseguimento di una certificazione attestante il raggiungimento di un livello di conoscenza della lingua italiana non inferiore al livello A2 del Quadro comune europeo (art. 4, comma 1, lett. c del Regolamento)<sup>62</sup>. La loro durata è di 200 ore, di cui 20 da destinare ad attività di accoglienza e orientamento<sup>63</sup>.

Un cambio di visione importante del regime trattamentale lo abbiamo con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 30 giugno 2000<sup>64</sup>, che, con l'art. 40 prevede la possibilità di autorizzare il detenuto a tenere nella propria cella computer, lettori cd e altri strumenti necessari a scopi lavorativi e di studio. Le università sono entrate a far parte del panorama penitenziario negli anni Sessanta grazie all'attività di volontariato di alcuni professori dell'Università di Padova per studenti detenuti iscritti alla Facoltà di Ingegneria civile. Durante i già citati Stati generali dell'esecuzione penale, nel 2015, il tavolo 9 prese in esame sia l'istruzione istituzionalmente definita e il suo potenziamento ad ogni livello, sia le espressioni culturali, artistiche e sportive, che costituiscono un terreno decisivo di trattamento rieducativo e richiedono incremento, coordinamento e attivo supporto anche dal punto di vista della

---

<sup>62</sup> Cfr. <https://bit.ly/3OE67Kq>.

<sup>63</sup> Cfr. <https://bit.ly/3ozFOu6>.

<sup>64</sup> D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*.



previsione di spazi adeguati e di regole interne che ne favoriscano lo svolgimento. La sinergia tra amministrazione penitenziaria e università ha portato all'istituzione dei Poli Università Penitenziari (PUP), vere e proprie sezioni universitarie interne al carcere e dal 2018 esse sono coordinate dalla Conferenza Nazionale dei delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari (CNUPP). L'istruzione è un'attività trattamentale fondamentale per le persone detenute perché può rappresentare una via d'uscita dai percorsi di criminalità e un'occasione di affrontare la detenzione facendone un nuovo percorso di vita e di ripensamento del proprio sé.

Inoltre, un ulteriore incentivo alla frequenza scolastica è sicuramente dato dalla possibilità di godere di benefici e misure alternative. L'istruzione è indicata tra i requisiti per l'ammissione alla semilibertà (art. 48 dell'ordinamento penitenziario) e per la liberazione anticipata (art. 103 del regolamento esecutivo). Fondamentale, in questa prospettiva, è anche la concessione di permessi premio "per coltivare interessi culturali" (art. 30 dell'ordinamento penitenziario). Il beneficio consente di esercitare il diritto allo studio, soprattutto universitario, perché può essere impiegato per consentire agli studenti detenuti di recarsi a svolgere gli esami direttamente nelle facoltà. Queste esperienze si rivelano spesso preziose occasioni per cominciare il percorso di graduale confronto con l'esterno.

L'esperienza di privazione della libertà, nonché della propria identità, vissuta in un contesto di contenimento come il carcere, porta la persona a introiettare un'immagine di sé svalutativa e alla detenzione si reagisce con modalità differenti, di conformazione e rispetto delle regole o di ribellione e resistenza, sia in base ai propri valori di riferimento sia in base alle cause e alle modalità con le quali la detenzione si incunea nel proprio percorso di vita. Coloro che entrano in carcere per la prima volta, per esempio, vivono questa esperienza in modo diverso rispetto a coloro per i quali l'arresto rappresenta una porta girevole dal territorio al carcere (Baccaro e Mosconi 2004).

I primi vivono un totale spiazzamento e disorientamento, entrano in una logica di obbedienza e omertà, più per paura che per reale convinzione. Il carcere rischia di diventare un "non luogo dell'educazione in quanto l'identità agita è provvisoria, sia a livello fisico che psicologico, dove i soggetti rimangono comunque anonimi, isolati e sospesi in una terra di confine" (Benelli 2012, 12). I recidivi, invece, hanno imparato a riorganizzare la loro vita durante i periodi di detenzione, che spesso sono anche più strutturati e più sostenibili dell'esistenza sociale, economica o familiare che vivono all'esterno.

Tenendo conto di queste peculiarità è fondamentale aumentare il numero e la specializzazione degli operatori e degli educatori, ma anche quello del personale di polizia penitenziaria, perché venga garantito sempre un livello di sicurezza, senza impedire l'accesso alle attività. Invece, nonostante tutti gli strumenti normativi che tutelano il diritto all'istruzione in carcere, questo non viene garantito a tutti in egual maniera, venendo meno al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Non tutti i detenuti che ne fanno richiesta possono frequentare i corsi d'istruzione a causa, soprattutto, della carenza del personale educativo specializzato e di spazi adeguati adibiti a tale uso<sup>65</sup>. Stessa cosa, ovviamente per quanto riguarda lo studio universitario: ci sono differenze notevoli a seconda del carcere, della capacità di attivazione delle amministrazioni, degli atenei presenti in una regione.

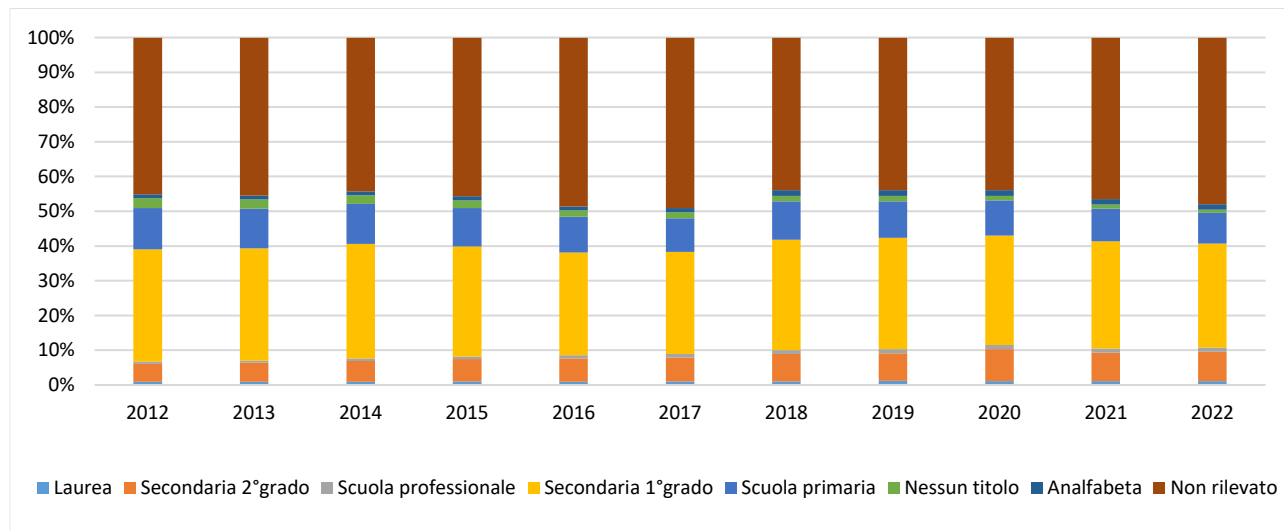
---

<sup>65</sup> Spesso gli spazi dedicati allo studio non sono definiti, ma vengono riconvertiti ogni volta a seconda del tipo di attività che si svolge in quella stanza.



Guardando i dati della figura 6, la prima cosa che emerge è l'elevata percentuale di detenuti (circa +50%) per i quali non si è rilevato il titolo di studio e non si conosce il motivo di tale mancata rilevazione.

**Figura 6** Numero detenuti per titolo di studio. Anni 2012-2022



Fonte: elaborazione su dati del DAP

Quello che sarebbe interessante conoscere, ma non è possibile per mancanza di dati, è il numero di detenuti che, dopo un percorso di studio, riesce ad ottenere la qualifica e, nel caso non sia riuscito, sarebbe utile conoscere la motivazione. Se sia dipeso dalla scarcerazione, dal trasferimento ad altro istituto, per interferenza con il lavoro<sup>66</sup> o perché abbia commesso infrazioni al regolamento, tutte motivazioni sulle quali sarebbe opportuno intervenire, perché si ottengano i risultati sperati garantiti dall'istruzione. Certamente quello che fa la differenza è anche un approccio manageriale alla gestione di un istituto carcerario. Nelle carceri ove questo si verifica, è presente un'offerta formativa più diversificata, si riescono a gestire meglio le esigenze lavorative con quelle scolastiche, nonché la gestione tra l'Amministrazione penitenziaria e quella scolastica. Sono reperibili i dati dei detenuti che hanno frequentato un corso di formazione professionale (tabella 5) e di quanti siano stati promossi, ma non si conoscono le motivazioni per cui tutti gli iscritti non abbiano terminato il corso e neanche perché il numero dei corsi attivati ad inizio semestre, non siano stati, poi, terminati (se per mancanza di iscritti, di docenti, di agenti addetti alla sicurezza o altro). Inoltre, non ci sono dati suddivisi per detenuti italiani e detenuti stranieri, antecedenti al 2018. I dati di cui disponiamo dal 2012 al 2018 si riferiscono al totale dei detenuti, italiani e stranieri. Negli ultimi dieci anni è diminuita la percentuale di chi non possiede alcun titolo di studio, dal 2,9% del 2012 all'1% del 2022 e sono, inoltre, nettamente scese anche le percentuali di coloro che avevano solo la licenza di scuola primaria (-3,1%) e di scuola

<sup>66</sup> Accade, infatti, che attività lavorative o di altre tipologie siano proposte a studenti già iscritti ai corsi scolastici, e ciò spesso comporta l'abbandono della scuola, nonostante l'art. 42 del regolamento di esecuzione prescriva che l'Amministrazione renda compatibile il lavoro con lo studio.



secondaria di 1 livello (-2,4%), mentre la percentuale di coloro che hanno un titolo di scuole secondaria di 2 livello, è passata dal 5,1% del 2012 all'8,6% del 2022. Stabile il numero dei laureati e di coloro che hanno una qualifica di scuola professionale. Anche per l'istruzione, però, la situazione varia a seconda della struttura carceraria e della regione.

Dal Rapporto di Antigone del luglio 2022 emerge che in tutti i 190 istituti penitenziari italiani c'è carenza di tutte le figure professionali previste<sup>67</sup>, ma il numero più allarmante riguarda gli educatori, che sono il 25% in meno di quanti dovrebbero essere. In pratica il rapporto è di 1 educatore per 80,5 detenuti, con enormi differenze tra i vari istituti: nell'istituto penitenziario di Napoli Poggioreale ci sono 221 detenuti per un educatore, a Sulmona 208 e a Velletri 201. Alcuni istituti hanno carenza anche di agenti di polizia, laddove il rapporto dovrebbe essere di 1,67 detenuti per agente, ci sono istituti con un rapporto più alto rispetto alla media, come Poggioreale, Bollate e Pescara, che hanno 3,1 detenuti per ogni agente di polizia, ma ci sono anche istituti dove il numero degli agenti presenti è più alto di quello dei ristretti. Anche il numero dei direttori, in alcuni istituti, è basso e mal distribuito: solo il 49% degli istituti visitati aveva, in quel momento, un direttore responsabile di un'unica struttura. Ovviamente, la scarsità di educatori non rende possibile la normale attuazione di percorsi scolastici, così come previsto dalla normativa. Nonostante l'importante ruolo che svolgerebbe lo studio, nell'ultima rilevazione di Antigone, la media dei detenuti iscritti a corsi scolastici era del 27,9% e, perfettamente in linea con quanto rilevato negli anni precedenti, si rileva una grande disomogeneità tra i vari istituti. Dei 97 visitati, ve ne sono alcuni con una percentuale di detenuti studenti che supera il 60%, come la Casa di reclusione di San Gimignano (84.6%), la Casa circondariale di Treviso (77.3%), la Casa circondariale di Rimini (73%), la Casa di reclusione di Volterra (66.3%) e la Casa di reclusione di Spoleto (65%), mentre altri decisamente meno virtuosi con una bassissima percentuale di iscritti. Tra questi segnaliamo la Casa circondariale di Belluno (1.2%), la Casa circondariale di Brindisi (5,1%), la Casa circondariale di Napoli Poggioreale (6.9%) e la Casa circondariale dell'Aquila (7.4%).

### **3.2 Il lavoro dentro e fuori dalla prigione**

L'art. 15 della legge n. 354/1975 dell'ordinamento penitenziario specifica che il lavoro è uno degli elementi del trattamento rieducativo dei detenuti e può svolgersi sia alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria sia alle dipendenze di soggetti esterni.

Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è di tipo domestico, industriale e agricolo. È suddiviso nel lavoro relativo alla gestione quotidiana del carcere (pulizie, facchinaggio, preparazione e distribuzione dei pasti, piccoli interventi di manutenzione, attività di magazzino), nella produzione delle forniture di vestiario di arredi e quant'altro è destinato a tutti gli istituti del territorio nazionale (lavoro che si svolge nei laboratori e nelle officine presenti all'interno delle carceri) e in attività agricole svolte da detenuti specializzati, (apicoltori, avicoltori, mungitori, ortolani che lavorano nelle colonie agricole (case di reclusione di Isili, Mamone Is Arenas in Sardegna e nell'isola di Gorgona) e nelle tenute agricole presenti in circa 40 istituti penitenziari.

---

<sup>67</sup> Già citata la cronica mancanza di personale sanitario specializzato, soprattutto psicologi e psichiatri.



I detenuti che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria percepiscono una remunerazione pari ai 2/3 di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Le direzioni degli istituti penitenziari possono vendere i prodotti ottenuti con il lavoro dei detenuti o rendere servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative degli stessi, a prezzo pari o inferiore al loro costo.

Il decreto legislativo n. 124/2018 ha inoltre introdotto il lavoro di pubblica utilità inteso come prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, i comuni o gli enti e le organizzazioni di assistenza sociale o volontariato. Con il decreto ministeriale 26 marzo 2001<sup>68</sup>, il lavoro di pubblica utilità viene distinto da quello inteso come sanzione penale sostitutiva e si può svolgere attraverso il sostegno a persone affette da Hiv, portatori di handicap, malati, anziani, minori, ex detenuti; nella protezione civile; nel settore della tutela del patrimonio pubblico e ambientale o in altre attività pertinenti alla specifica professionalità del condannato. Il lavoro di pubblica utilità costituisce un'attività che i detenuti possono intraprendere a titolo volontario, ai sensi dell'art. 20-ter O.P., sulla base di apposite convenzioni che vengono siglate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 e che riveste carattere sostanzialmente gratuito, salvo che sia prevista la possibilità di corrispondere un rimborso spese, che resta minimo e che viene erogato dall'ente che gestisce il progetto. Purtroppo, però, gli effetti della pandemia e del post pandemia si sono registrati anche in questo campo, interrompendo convenzioni e rapporti. Dei 96 istituti carcerari visitati da Antigone durante il 2021, risultavano coinvolti in lavori di pubblica utilità solo 3 detenuti nella Casa circondariale di Larino, 3 in quella di Viterbo e, in quella di Cassino, erano 2 le persone coinvolte in LPU tramite un protocollo con società autostrade per la manutenzione del verde. Ad Ivrea un detenuto svolgeva LPU presso la biblioteca cittadina ricevendo un buono pasto e un rimborso per le spese di trasporto.

Nel XIX Rapporto, uscito a maggio 2023, si rileva che l'istituto di Rebibbia ha il numero più elevato di soggetti coinvolti (25) grazie ad un protocollo di intesa stilato con il Comune di Roma e diretto al recupero del patrimonio ambientale del territorio di Roma Capitale. Nel resto degli istituti visitati le attività sono notevolmente ridotte. A Lecce, a fronte di 1.120 detenuti, soltanto 2 sono coinvolti in lavori di pubblica utilità che si svolgono esclusivamente all'esterno, nel caso di specie per la Procura della Repubblica di Lecce e per l'istituto professionale Olivetti. Presso la Casa di reclusione di Padova Due Palazzi, una persona è coinvolta in lavori di pubblica utilità: l'attività consiste nella manutenzione stradale per conto del Comune di Padova e, nota positiva, l'attività è retribuita, seppur il livello del compenso si mantenga basso (circa 250 € al mese).

Si segnala, inoltre, la convenzione nazionale firmata tra il Ministero della Giustizia e la Fondazione Opera Don Calabria-Don Luigi Pedrollo ETS, il cui fine è quello di implementare lo svolgimento di lavori di pubblica utilità ai fini della messa alla prova per adulti. L'iniziativa è stata siglata dal Ministro della Giustizia Nordio e dal direttore della Fondazione Padovani e punta ad offrire programmi e progetti rieducativi e di risocializzazione. I posti messi a disposizione sono 58 distribuiti in 28 sedi dislocate a Mantova, Palermo, Roma e Verona e consisteranno in attività di assistenza in favore di soggetti fragili

---

<sup>68</sup> Decreto del 26 marzo 2001 n. 274, *Norme per la determinazione delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità applicato in base all'art. 54, comma 6, del decreto legislativo 28 agosto 2000.*



ed emarginati, persone anziane, disabili e minori. Si tratterà di prestazioni non retribuite che potranno consistere anche in attività di manutenzione di immobili, come ospedali e case di cura, beni demaniali o, in generale, istituti classificati come patrimonio pubblico.

Il lavoro alle dipendenze di soggetti esterni è consentito dal 2000, grazie al D.P.R. n. 230/2000<sup>69</sup> che ha introdotto la possibilità per imprese e cooperative sociali di assumere detenuti (prevedendo incentivi per gli imprenditori come la concessione dei locali in comodato dalle direzioni) e di organizzare e gestire le officine e i laboratori all'interno degli istituti. Inoltre, la legge n. 193/2000<sup>70</sup> (Legge Smuraglia) ha esteso le categorie delle persone svantaggiate, aggiungendo quelle "detenute o internate negli istituti di pena". Le imprese che assumono detenuti o internati all'interno degli istituti penitenziari o lavoratori all'esterno possono ottenere un credito d'imposta per ogni lavoratore assunto, nei limiti del costo per esso sostenuto, di 520 euro mensili; quelle che assumono semiliberi possono ottenere un credito d'imposta per ogni lavoratore assunto, nei limiti del costo per esso sostenuto, di 300 euro mensili. Inoltre, sono previsti sgravi contributivi del 95% sulle quote relative alle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale, benefici che si estendono ad un periodo di 18 o 24 mesi successivi alla scarcerazione<sup>71</sup>.

Le retribuzioni dei lavoratori alle dipendenze di soggetti esterni sono uguali a quelle dei lavoratori liberi. Tenendo conto di quanto detto finora è evidente che il Legislatore abbia legiferato perché fossero attuati, anche per quanto riguarda il lavoro, quei principi che sono alla base dell'ordinamento penitenziario.

Per quanto riguarda l'accesso e la fruizione dei corsi professionali (tabella 6), al 31 dicembre 2022 erano attivi 212 corsi e risultavano iscritti 2.222 detenuti (3,95% sul totale). I corsi terminati erano 168, con 1.792 detenuti iscritti, tra cui risultavano promossi 1.499 (83,65%). Tra le tipologie di corsi terminati prevalgono quelli inerenti alla cucina e alla ristorazione, sia per numero di corsi che di frequentanti, con 43 corsi terminati, 418 iscritti e 339 promossi. Seguono i corsi di giardinaggio e agricoltura, con 33 corsi terminati 349 iscritti e 262 promossi, e i corsi di edilizia, con 17 corsi terminati, 48 iscritti e 37 promossi.

Relativamente alla distribuzione regionale il maggior numero di corsi terminati lo detiene la Lombardia (31), seguita dal Veneto (23). Risultati positivi sono stati conseguiti anche in Emilia-Romagna e Piemonte (entrambe 19), Campania e Sicilia (entrambe 14) e Calabria (12). Vi sono state tuttavia regioni in cui non è stato portato a termine alcun corso, vale a dire Abruzzo, Basilicata, Molise e Valle d'Aosta, mentre altre hanno registrato risultati molto bassi, vale a dire Toscana (4) e Puglia (1).

---

<sup>69</sup> D.P.R. 30 giugno 2000 n.230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*.

<sup>70</sup> L. 22 giugno 2000 n.193, *Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti*.

<sup>71</sup> La legge di Bilancio del 2022 ha introdotto un incremento pari a 6 milioni modificando la c.d. Legge Smuraglia e portando i relativi fondi a poco più di 21 milioni di euro, nell'ottica di favorire le imprese e i datori di lavoro intenzionati a investire in tale settore.

In riferimento a tali agevolazioni, stando ai dati ufficiali forniti dalla Relazione del Ministero della Giustizia all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2023, nel corso del 2022 sono state presentate 367 istanze da parte di imprese e cooperative.

**Tabella 5 Corsi professionali. Anni 2012-2022**

Periodo di rilevazione	Corsi attivati	% iscritti	Corsi terminati	% promossi
1 semestre 2012	237	4,47	179	74,71
2 semestre 2012	267	4,54	212	84,27
1 semestre 2013	251	4,53	173	81,13
2 semestre 2013	165	2,86	145	77,19
1 semestre 2014	217	4,03	139	76,25
2 semestre 2014	214	4,84	157	77,12
1 semestre 2015	169	3,64	185	80,52
2 semestre 2015	213	4,55	165	88,38
1 semestre 2016	166	2,94	161	75,65
2 semestre 2016	120	2,49	94	74,41
1 semestre 2017	157	3,91	128	84,2
2 semestre 2017	165	3,79	121	82,14
1 semestre 2018	198	4,15	121	81,84
2 semestre 2018	152	2,95	104	84,11
1 semestre 2019	230	4,85	150	85,38
2 semestre 2019	203	4,12	119	83,5
1 semestre 2020	92	1,41	38	92,39
2 semestre 2020	117	2,4	90	13,26
1 semestre 2021	148	2,88	100	85,35
2 semestre 2021	222	4,21	188	83,01
1 semestre 2022	197	4,1	163	89,73
2 semestre 2022	212	3,95	168	83,65

Fonte: elaborazione su dati del DAP

Affinché il carcere assolva esattamente alla sua funzione e diventi, per il detenuto, un'occasione per ripensare al proprio vissuto, alle scelte di vita che hanno condotto alla detenzione, permettendogli di maturare possibili cambiamenti, è determinante che l'istituzione carceraria non sia un luogo di separazione dal resto della società, ma che si costruiscano ponti che facilitino sempre di più l'incontro tra le due realtà, prima di tutto aumentando il numero degli operatori e degli educatori che contribuiranno ad accrescere competenze e aiuteranno i detenuti a sviluppare sempre di più una coscienza critica e poi, alla società carceraria di avviare percorsi di uscita e reinserimento.

La netta separazione, ridotta solo in pochissimi contesti, tra carcere e società, ha una forte ricaduta anche e soprattutto a livello educativo. L'attività formativa in carcere andrebbe strutturata facendo ricorso soprattutto a risorse esterne. La corrispondenza tra l'offerta del territorio e quella del carcere avrebbe un impatto positivo nei percorsi di reinserimento sociale dei detenuti, perché questi ultimi seguirebbero gli stessi programmi, e otterrebbero gli stessi titoli, con le stesse organizzazioni di coloro che partecipano da cittadini liberi. Questa sinergia porterebbe risultati migliori anche per quei detenuti in maggiori situazioni di vulnerabilità e marginalità presenti nel sistema penitenziario. "Insomma l'ampia casistica di marginalità che oggi affolla il carcere necessita di una presa in carico da parte dei servizi di assistenza sociale, psicologica e sanitaria, ma anche dei servizi formativi e professionali esterni, supportando quelle azioni messe in campo dal carcere che sempre più risultano insufficienti" (Migliori 2004, 91).





Nella realtà, però, gli interventi finalizzati al reinserimento sociale delle persone recluse sono uno dei nodi irrisolti del sistema detentivo, pur essendo considerato una priorità dell'ordinamento penitenziario, secondo cui nei confronti del condannato si dovrebbero modellare "un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale" (art. 1). Il reinserimento sociale, invece, non sembra avere rilevanza al momento della ideazione delle misure detentive, le quali, al contrario, "continuano a aderire ad altre istanze, come quelle di natura securitaria, di ripristino della funzione afflittiva o di mero contenimento sociale. Questa criticità, attribuibile alle pratiche, insufficienti o assenti, ha origine anche nell'ambiguità che il termine rieducazione comporta, essendo tuttora maggiormente indirizzata a indurre un cambiamento attraverso la disciplina, anziché a strutturare opportunità di emancipazione personale e di ricostruzione dei legami comunitari" (Decembrotto 2020).

Come si evince dalla figura 7, analizzando i dati degli ultimi dieci anni, c'è stato un aumento del numero dei detenuti lavoratori, ma resta decisamente troppo bassa la percentuale di coloro che svolgono lavori rilevanti, all'esterno dell'istituzione carceraria. Al 31 dicembre 2022 solo il 35,3% della popolazione detenuta lavorava e di questi, il 30,6% era alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, impegnato, quindi, in piccoli servizi interni ben poco professionalizzanti, e solo il 4,6% lavorava per cooperative esterne.

Ovviamente, anche in questo caso, si tratta di valori medi nazionali, che rappresentano grandi disparità tra le regioni e tra gli istituti.

Abbiamo istituti virtuosi in cui i detenuti svolgono tutti un'attività lavorativa (che sia alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o per datori di lavoro diversi dal carcere) e, all'estremo opposto istituti in cui le poche attività lavorative presenti sono quelle cosiddette domestiche alle dipendenze dell'amministrazione, come le pulizie, la cucina e la spesa.

Facendo solo qualche esempio, si riporta quanto riferito dagli ispettori di Antigone e cioè che, nel 2022, la Casa circondariale Carmelo Magli di Taranto a fronte di 705 persone detenute, con uno dei tassi di sovraffollamento più elevati sul territorio, presentava un tasso di persone detenute occupate pari al 16,2% presso l'amministrazione penitenziaria e lo 0,1% (1 persona soltanto) alle dipendenze di soggetti esterni. Nella Casa circondariale di Roma Rebibbia N.C. al momento della visita, si contava soltanto il 14,6% di detenuti coinvolti in attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e il 3% presso datori di lavoro esterni. Nella Casa circondariale di Oristano il 21,1% della popolazione detenuta lavorava presso l'amministrazione penitenziaria e solo l'1,5% era impiegata datori di lavoro esterni, con la volontà di implementare il coinvolgimento dei detenuti in attività di formazione professionale (laboratorio di pasticceria, rifacimento dell'impianto elettrico). A Crotone la percentuale di persone detenute occupate alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria si attestava al 19,7%, mentre non vi erano persone impiegate presso datori di lavoro esterni né coinvolti in attività di formazione professionale.

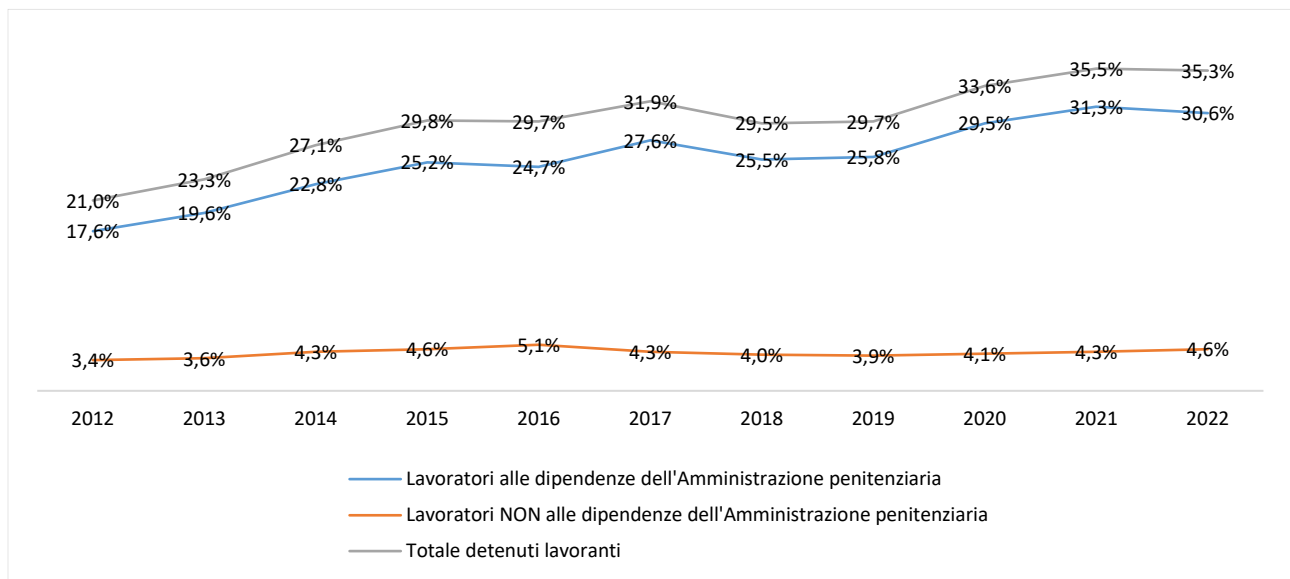
In istituti importanti come quello di Poggioreale lavoravano solo 280 detenuti sui 2.190 presenti, meno del 13%, nella Casa circondariale di Agrigento erano impiegati 46 detenuti su 311, il 15%.



Nella Casa circondariale di Grosseto mancavano gli spazi per le lavorazioni e, dunque i detenuti erano impiegati, peraltro facendo turni, nelle sole attività domestiche, che non sono molto gratificanti, né da un punto di vista economico, né da quello risocializzante e di aumento delle competenze, spendibili all'esterno a fine pena. Non erano previsti, inoltre, corsi di formazione professionale né erano attivi lavori di pubblica utilità.

Tra gli interventi di livello ministeriale il 24 giugno 2022 è stato siglato, dall'allora Ministro della Giustizia Cartabia e dall'allora Ministro per l'Innovazione tecnologica e la transazione digitale Colao, un Memorandum d'Intesa avente ad oggetto il programma *Lavoro Carcerario* con nove imprese (tra cui Sky, Fastweb, Tiscali), operanti nei settori delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e delle telecomunicazioni. L'obiettivo del progetto consiste, in una prima fase, nel formare i detenuti al fine di fornire una specializzazione nel settore e, in una seconda fase, nell'impiegarli in un'attività di rigenerazione degli apparati di rete e di realizzazione delle reti di accesso alle telecomunicazioni, con la possibilità per i detenuti di lavorare anche all'esterno del carcere per realizzare la posa e la giunzione delle reti in fibra ottica<sup>72</sup>.

**Figura 7** Detenuti lavoranti



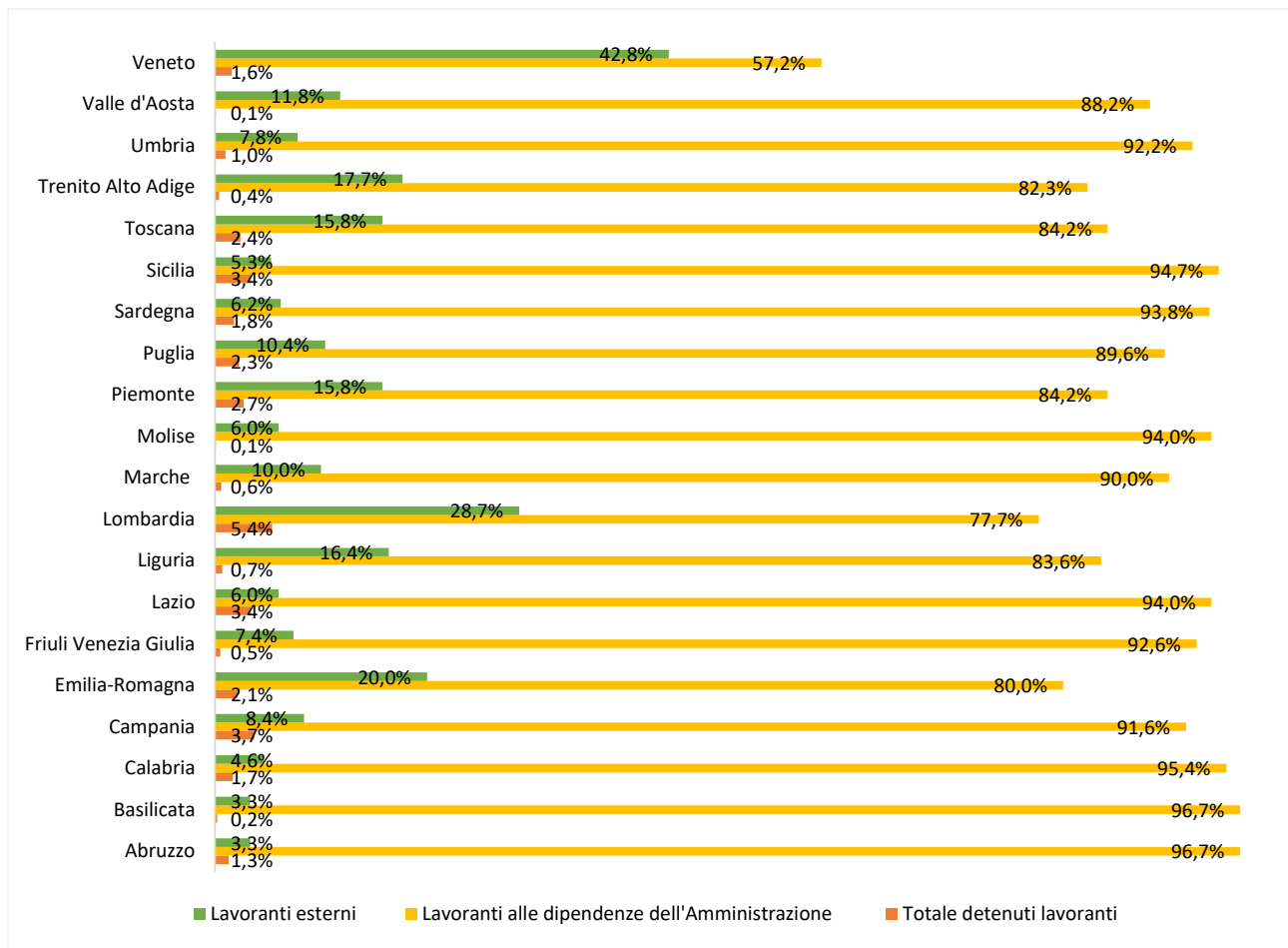
Fonte: elaborazione su dati del DAP

Guardando la figura 8, si rileva che, ad esempio, in Lombardia lavorava il 5,4% dei detenuti, con il 77,7% alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria e ben il 28,7% impiegato all'esterno. In Campania lavorava il 3,7% dei detenuti, con un 91,6% impiegato all'interno e l'8,4% all'esterno. Il Veneto, una regione in cui la percentuale di detenuti lavoratori non è alta (solo l'1,6%), merita di essere menzionata per la quasi equa ripartizione tra dipendenti dell'amministrazione penitenziaria (57,2%) e dipendenti esterni (42,8%). Anche in Toscana non è molto alto il numero dei detenuti che lavorano (2,4%), ma il 15,8% di loro sono impegnati con soggetti esterni.

<sup>72</sup> Cfr. <https://bit.ly/43CznFA>.



**Figura 8** Detenuti lavoratori a dicembre 2022



Fonte: elaborazione su dati del DAP

Tenendo conto della differenza di retribuzione per coloro che lavorano all'interno del carcere<sup>73</sup>, rispetto ai detenuti impiegati in cooperative o imprese esterne, se si incrementasse il lavoro all'esterno questo comporterebbe, per il detenuto che ne usufruisca, non solo una remunerazione pari a quella degli altri lavoratori, con la possibilità, quindi, di avere una vita più dignitosa (soprattutto per coloro che non hanno il sostegno di una famiglia), ma anche di poter investire in percorsi di crescita, sia professionale che interiore, con la possibilità di uno sgravio per lo Stato del costo di mantenimento sostenuto per ciascun detenuto. L'esperienza di sradicamento e spoliazione vissuta all'interno del carcere, porta la persona a interiorizzare l'accettazione di un ruolo inferiore, di straniamento dalla realtà, motivo per cui alcune delle condizioni (marginalità, povertà educativa, vulnerabilità) che hanno contribuito a farla delinquere e rinchiudere, rischiano di acutizzarsi e si attua una sorta di diseducazione, per cui "la mancanza di allenamento rende il soggetto detenuto incapace, temporaneamente, di maneggiare alcune situazioni tipiche della vita quotidiana del mondo esterno, se e quando vi faccia ritorno" (Goffman 2003).

<sup>73</sup> Lo stipendio è pari ai 2/3 di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro.



Un soggetto adulto si sente socialmente riconosciuto e realizzato grazie al lavoro e alle relazioni affettive e amicali, per cui, è proprio mantendendo i contatti con queste dimensioni che si faciliterà il reinserimento sociale del detenuto, una volta tornato libero.

Il mancato sviluppo dell'istituto è dovuto a una molteplicità di cause, a partire dalla carenza di risorse economiche da parte del sistema penitenziario, con le consuete differenze tra le regioni. Inoltre, si patisce non solo la scarsità di personale della Polizia penitenziaria in particolare nel Nord e Centro Italia, ma anche quella di competenze formative degli operatori assegnati alle direzioni tecniche, che non contribuisce a ridurre la scarsa abilità professionale dei lavoratori detenuti. E ancora, l'obsolescenza dei macchinari utilizzati nelle produzioni non aiuta a rendere concorrenziali i prodotti realizzati, anche a causa delle difficoltà organizzative dovute agli oneri burocratici e alle altre esigenze trattamentali insite nella realtà del carcere, le quali influenzano, limitandolo, l'orario di lavoro. A parte alcune eccezioni in alcuni istituti, legate al contesto locale e territoriale, manca ancora un reale e continuo collegamento tra il carcere e gli uffici che operano sul territorio in materia di lavoro e occupazione, collegamento indispensabile per reperire il personale qualificato a cui affidare le lavorazioni. È indispensabile continuare a mantenere alto l'interesse del legislatore a proposito della vita nel carcere e delle opportunità di agire, in modo capillare su tutto il territorio nazionale, introiettando l'idea che la reclusione sia anche e soprattutto un periodo di scoperta di nuove e diverse opportunità di crescita e di miglioramento. È auspicabile l'ulteriore emanazione di norme favorevoli alla formazione professionale e alla crescita dell'occupazione dei detenuti, anche attraverso la sottoscrizione di convenzioni e protocolli di intesa svolti tra Ministero, Enti locali, associazioni di volontariato e cooperative sociali del Terzo settore.

Le cooperative sociali si inseriscono in questo contesto come un prezioso meccanismo per contribuire all'occupazione dei detenuti. Il lavoro è un valore fondamentale di indipendenza e civiltà, in carcere assume anche altre valenze: far prendere coscienza ai detenuti della possibilità di vivere lavorando e di rompere così il perverso circuito marginalità-carcere-emarginazione e l'occupazione in attività produttive è indispensabile se si vogliono trasformare le carceri da motori di riproduzione della devianza a istituti veramente rieducativi.

Sarebbe, inoltre, opportuno, adottare un approccio più manageriale anche nella gestione degli istituti, soprattutto quelli che versano da anni in uno stato di immobilismo, e assumere personale qualificato, provvedendo anche alla sua formazione e al suo aggiornamento; collocare gli operatori in base alle reali esigenze del territorio, aumentandone anche il numero; incentivare il coordinamento tra gli operatori rispetto ai compiti di natura custodiale, trattamentale, sanitaria e amministrativa, preferire le produzioni di beni altamente qualificati, ma anche quelli di consumo con basso costo di investimento, ma molto redditizi, e i prodotti artigianali.



### 3.3 Alcuni esempi di corsi di formazione professionale e di progetti di reinserimento

I corsi di formazione professionale sono organizzati a seguito di accordi con le Regioni, gli Enti locali competenti e le Agenzie formative accreditate dalle Regioni, in base alle esigenze della popolazione detenuta e alle richieste del mercato del lavoro<sup>74</sup>.

Le Direzioni dei singoli istituti carcerari possono progettare anche attività formative per rispondere ad esigenze del lavoro penitenziario.

Nel 2019, con un bando per gli interventi di sostegno all'inclusione socio-lavorativa della popolazione detenuta, promosso dall'Assessorato alla formazione professionale della Regione Lazio, in collaborazione con il Garante regionale delle persone detenute, negli istituti penitenziari del Lazio sono stati avviati 16 corsi di formazione professionale per operatori delle strutture edili, manutentori d'impianti termo idraulici e manutentori elettrici elettronici, costruttori di carpenteria metallica, operatori del legno e dell'arredamento, tecnici audio e video in ambito teatrale, tecnici di stampa e serigrafia, operatori della ristorazione, aiuto cuoco e pizzaioli, tecnici di posa dei mosaici, operatori della ceramica artistica, assistenti familiari e tecnici di digitalizzazione dei documenti.

Il progetto formativo ha coinvolto circa 300 persone detenute negli istituti penitenziari del Lazio, di cui circa 50 in trasferimento temporaneo, per poter frequentare corsi impartiti in istituti diversi da quello di assegnazione.

Con le risorse del POR Puglia FESR FSE 2014-2020 è stato finanziato il corso di formazione professionale Ri-esco in cucina, rivolto a 10 persone detenute nella Casa circondariale di Lucera (Foggia). Il corso prevedeva una durata di 900 ore (di cui 300 ore di formazione teorica e 600 ore di attività pratiche). Al termine del progetto, i partecipanti dopo il superamento dell'esame finale, hanno ottenuto la qualifica professionale di Operatore per l'approvvigionamento della cucina, la conservazione e trattamento delle materie prime e la preparazione e distribuzione di pietanze e bevande'.

A marzo 2023 la regione Sardegna ha indetto l'affidamento del servizio di erogazione di un Corso di formazione teorico-pratico, con relativo esame per la certificazione delle competenze e qualifica di addetto alla rifinitura di opere edili (preparazione dei supporti murari, preparazione di malte per intonaci, stucature e finiture, intonacature delle superfici), rivolto ai detenuti della Casa di reclusione di Oristano.

In Campania, il Teatro San Carlo, impegnato da sempre in favore dei detenuti, utilizzando la cultura come strumento di inclusione sociale e di valorizzazione delle potenzialità, ha rinnovato, anche per il 2023, il protocollo d'Intesa tra la Fondazione Teatro di San Carlo e la Casa circondariale Giuseppe Salvia di Napoli, Poggioreale. Tredici giovani detenuti guidati da personale qualificato del Lirico di Napoli, hanno frequentato corsi di formazione specialistica connessi al mondo dello spettacolo per i profili professionali di elettricista, macchinista, attrezzista, sarto teatrale, addetto alle attività amministrative. Quattro di essi hanno iniziato un'attività di collaborazione lavorativa con la Fondazione (uno nel settore amministrativo e tre nel settore tecnico).

---

<sup>74</sup> Cfr. <https://bit.ly/3ozFOu6>.



La Casa di reclusione di Milano-Opera ha avviato, per l'anno 2022-2023, il corso di Formazione professionale per Operatori Socio Sanitari (OSS) e Ausiliari Socio-Assistenziali, per i quali era richiesta la partecipazione di almeno 10 detenuti per singolo corso, per 6-8 ore di lezione a settimana<sup>75</sup>.

Nell'ottobre 2022 è stato siglato un Protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia, il commissario straordinario per il sisma, la Cei, l'Ance e l'Anci con cui si prevede che i detenuti di dieci province delle regioni Abruzzo, Lazio, Molise, Marche e Umbria possano avere l'occasione di lavorare nei cantieri di oltre 5 mila opere di ricostruzione pubblica e in quelli di 2.500 chiese danneggiate dal terremoto del 2016. Segnaliamo anche la Pasticceria Giotto, presente dal 2005 con un laboratorio, nel carcere dei Due Palazzi di Padova. Fino a oggi più di 200 detenuti sono stati guidati in un percorso formativo e professionalizzante nell'arte pasticceria e nel confezionamento e successiva spedizione dei dolci. Il laboratorio è affiancato dal reparto di confezionamento e logistica, dove i dolci vengono vestiti e preparati per la spedizione. La pasticceria fa parte del Consorzio Giotto, un insieme di cooperative sociali impegnate principalmente nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e presente nel carcere Due Palazzi dal 1991.

Con il finanziamento del PON Inclusion e il contributo del Fondo sociale europeo 2014-2020, la Direzione generale per la coesione del Ministero della Giustizia, in qualità di Organismo intermedio, ha realizzato alcuni interventi volti al recupero delle competenze delle persone detenute. (Progetto MILIA. Modelli sperimentali di intervento per il lavoro e l'inclusione attiva delle persone in esecuzione penale). L'obiettivo era quello di creare una rete nazionale in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze del mercato del lavoro, così da favorire il più possibile, il reinserimento dei soggetti che escono dal circuito carcerario, riducendone la condizione di vulnerabilità. Nel corso del 2021 l'Organismo intermedio Giustizia ha realizzato diverse attività, tra cui la definizione degli iter necessari per l'avvio della presa in carico dei detenuti e dei percorsi di formazione.

I percorsi integrati oggetto della sperimentazione hanno coinvolto gli operatori territoriali dei servizi al lavoro, dei servizi di inclusione e dei servizi formativi, mirando a rafforzare il rapporto tra i servizi di natura sociale e quelli di politica attiva del lavoro. Gli interventi sono stati curati dalle Regioni, in qualità di beneficiari, che hanno selezionato, attraverso procedure concorsuali, i soggetti attuatori.

È stato promosso un progetto a regia centrale, concertato con Regione Puglia (lead partner), Regione Abruzzo, Regione Toscana e Regione Sardegna che punta a sviluppare percorsi riabilitativi e di reinserimento socio-lavorativo dei detenuti presenti in alcuni degli istituti penali delle regioni coinvolte, attraverso l'acquisizione di competenze spendibili al termine del periodo di detenzione. La sperimentazione è stata condotta nei settori delle produzioni agricole e delle falegnamerie, ambiti individuati in ragione della potenzialità espansiva dei settori economici di riferimento.

In Puglia, presso la falegnameria della Casa circondariale Nuovo complesso di Lecce, (in rete con la Casa di reclusione di Sulmona), si producono manufatti in legno necessari a coprire l'intero fabbisogno nazionale di arredi carcerari su tutto il territorio nazionale, attraverso il lavoro dei detenuti. Il progetto prevede la presa in carico globale dei soggetti coinvolti, che comprende sia gli aspetti psico-sociali sia

---

<sup>75</sup> Il bando si può consultare al seguente link <https://bit.ly/3BXJx82>.



quelli formativi e professionali, con la successiva erogazione di attività di formazione e qualificazione delle competenze del settore della falegnameria per aumentare il bagaglio delle loro competenze professionali e quindi il loro reinserimento sociale una volta terminata la pena detentiva.

A Lecce è nato, nel 2007, il marchio *Made in Carcere*, gestito da una cooperativa sociale non a scopo di lucro, grazie al quale si producono manufatti 'diversa(mente) utili': borse, accessori, originali e tutti colorati, utilizzando materiali e tessuti di scarto, provenienti da aziende italiane.

Ogni anno viene proposto a 20 donne detenute, un percorso formativo con lo scopo di un definitivo reinserimento nella società lavorativa e civile.

La Fondazione Zeno da anni si occupa anche di formazione e inclusione lavorativa di detenuti con diversi progetti in tutta Italia. Citiamo quello della Casa circondariale di Montorio (Verona), dove i detenuti sono impegnati nella produzione artigianale di arredi e allestimenti in legno. Il progetto Reverse In è basato sull'idea di un artigianato inclusivo e a basso impatto ambientale, per la creazione di uno spazio di formazione professionale, attraverso tirocini di inserimento lavorativo con i quali detenuti apprendono sia competenze specifiche che trasversali.

Nell'Istituto penale minorile Malaspina, a Palermo, è attivo un laboratorio per la produzione di prodotti freschi e da forno Cotti in fragranza, dove giovani detenuti, italiani imparano non solo a cucinare, ma anche a gestire un'impresa sociale che distribuisce in tutta Italia e anche all'estero.

A Milano la cooperativa sociale bee.4 altre menti gestisce le attività lavorative all'interno della II Casa di reclusione a Bollate. Nata nel 2013 all'esordio impegnava tre persone nel settore dell'assemblaggio e tre operatori nei primi servizi di natura telefonica. Adesso ha un'importante attività nel customer service nel settore energia, ma non solo. Nell'officina RI-GENERA interna al carcere realizza servizi di revisione, riparazione e rigenerazione di attrezzature professionali legate al mondo del caffè. Il nome scelto non è casuale 'La rigenerazione dona una seconda vita alle macchine ma soprattutto alle persone. Scegliere RI-GENERA vuol dire sostenere un progetto a forte impatto sociale'<sup>76</sup>.

Presso il reparto femminile c'è un laboratorio interamente dedicato ai settori dell'assemblaggio e montaggio componentistica di vario genere, confezionamento e controllo qualità. Nel febbraio del 2021 avvia la prima esperienza di smart working in cella grazie a un protocollo operativo assolutamente innovativo per il mondo delle carceri: i detenuti impiegati offrono servizi di assistenza telefonica alle aziende senza uscire dal penitenziario.

Nel giugno 2022 il mondo delle telecomunicazioni ha varcato i cancelli delle carceri dopo il protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Innovazione tecnologica, in collaborazione con gli operatori delle telecomunicazioni. Tra le aziende coinvolte citiamo Fastweb, Linkem, Tiscali, Sky, Telecom Italia, Vodafone e WindTre, deputate a portare avanti attività di rigenerazione degli apparati terminali di rete tramite laboratori dedicati all'interno delle carceri. Sono stati circa 200 i detenuti coinvolti tra gli istituti di Lecce, Roma Rebibbia, Torino e Uta (Cagliari). Open Fiber, Sielte e Sirti sono, invece, le aziende impegnate nella realizzazione delle reti di accesso e giunzione della fibra ottica, impiegando i detenuti all'esterno della struttura delle suddette città. Su questo fronte sono stati

---

<sup>76</sup> Cfr. <https://bit.ly/45cnszZ>.





individuati complessivamente 2.326 detenuti con i requisiti potenziali personali e di legge in grado di lavorare anche all'esterno. La prima fase del progetto è stata una sperimentazione completata con la formazione di circa 100 detenuti in sei settimane e in seguito con l'assunzione di 7 di loro.

Nel 2022 con il progetto *PiedeLibero*, nato dal connubio tra la cooperativa La Comune e la cooperativa Ulisse, con il contributo della Fondazione Noi-Legacoop Toscana, è stato affidato ai detenuti del carcere di Sollicciano, a Firenze, il restauro di 230 biciclette destinate alla demolizione e rimesse in circolazione per il noleggio a lungo termine. L'attività in officina è così diventata un percorso verso l'uscita dal carcere, un modo per trasferire ai detenuti competenze e regole utili per il loro ricollocamento all'esterno. Alla fine del 2022, circa 30 ex ospiti dell'istituto penitenziario, impegnati nel laboratorio di riparazioni di Sollicciano, sono rientrati nel mondo del lavoro.

La cooperativa Il Pungiglione, nata nel 2000 in Toscana, è esperta nella produzione e lavorazione del miele e offre un'opportunità a persone a fine pena detentiva o sottoposte a misura alternativa al carcere, che possono frequentare il Pungiglione grazie alla relazione tra la prefettura e le case circondariali.

Dalla nascita ad oggi sono circa 350 le persone passate dal Pungiglione tramite questi percorsi di accoglienza e per alcuni di loro questa opportunità si è trasformata nel lavoro della vita.

La Casa di reclusione di Fossano, dove risiedono detenuti con pene lievi, a fine pena, o con percorsi detentivi per i quali sono stati previsti percorsi formativi o di reinserimento lavorativo, è da molti anni attiva nell'ideazione di progetti di formazione e di reinserimento lavorativo. Negli ultimi dieci anni, tra i diversi progetti, menzioniamo *Manuattenzioni* che, dopo un corso di 120 ore di riqualificazione energetica e bioedilizia, ha dato la possibilità a 12 detenuti di lavorare nel cantiere aperto nella palestra dei Salesiani a Fossano *per provvedere al rivestimento esterno in sughero, la ritinteggiatura interna e la realizzazione di mosaici decorativi della palestra*.

Il Museo social club, sostenuto da Fondazione CRC, che organizza visite guidate durante le quali *i detenuti raccontano ai visitatori i quadri, attraverso le storie dei personaggi, degli autori e le loro personali*. E, infine, il neonato laboratorio di *Trasformazione APpena lavorata*, nel quale i detenuti, utilizzando i prodotti della Cooperativa Pensolato, preparano sughì, conserve e marmellate.

La direttrice del carcere, arrivata nel 2019, racconta che tutti i detenuti presenti, compresi i pensionati e gli invalidi, sono occupati in qualcosa "dei 90 detenuti attualmente ospitati nel carcere di Fossano 11 lavorano nei laboratori che hanno sede nel secondo e terzo cortile, 10 in esterno, 10 frequentano il corso di saldo carpenteria, 30 si alternano in attività lavorative interne alla struttura, 15 frequentano la scuola (tra loro due hanno iniziato l'università) e una decina sono pensionati o invalidi"<sup>77</sup>.

L'impegno del legislatore è quello di coinvolgere sempre di più l'amministrazione penitenziaria, il Terzo settore e le aziende no profit per aumentare in modo rilevante la percentuale dei detenuti che lavorano, soprattutto all'esterno del carcere (si ricorda che a dicembre 2022 lavorava, per soggetti esterni, solo il 15,2% di loro) e sensibilizzare il mondo imprenditoriale per creare filiere produttive e lavorative coerenti con le esigenze del mercato del lavoro. Il lavoro (oltre ad abbattere la recidiva, che è al 70%

---

<sup>77</sup> L'intervista si può leggere al seguente link <https://bit.ly/44SVIQw>.





tra chi non lavora, e scende al 2% per chi esce dal carcere avendo imparato un mestiere durante la reclusione) dà un senso al tempo della reclusione, ridà dignità alle persone, permettendo anche di scoprirsi dotati di capacità che non sapevano di avere e rimettersi in gioco, attivando un percorso che sia utile anche al momento dell'uscita dal carcere.



## CONCLUSIONI

Dal materiale raccolto attraverso un'analisi desk e dai dati che sono stati esaminati, si evince che la legge, seppur datata, è presente, ma così come (non) viene applicata, non rispetta i dettami della Costituzione, né i principi che, dopo l'Illuminismo, sono parte integrante della nostra idea di umanità. Occorre riprendere i valori che sono alla base della nascita del moderno sistema penitenziario, le cui fondamenta risalgono all'Illuminismo, quando nacquero le prime riforme del sistema penale, che abolirono le pene corporali e i supplizi nelle pubbliche piazze, utilizzati per impressionare il popolo e farlo desistere dal mettere in atto comportamenti criminali, ma anche per punire i rei attraverso l'abuso sui corpi. Il loro corpo era "il luogo di applicazione della vendetta sovrana, il punto di ancoraggio per una manifestazione di potere, l'occasione di affermare la dissimetria delle forze" (Foucault 1976) e i filosofi illuministi condannavano i supplizi, sia per l'atrocità che rappresentavano, sia perché non erano un vero deterrente per il popolo. Il carcere doveva diventare il senso della punizione, come difesa della società dagli atti criminosi di chi vi finiva. Cesare Beccaria con il suo *Dei delitti e delle pene* (1764) e Jeremy Bentham con *Panopticon* (1786), si occuparono di carcere e detenzione, avvalorando un principio di razionalità e moderazione, proprie dell'età moderna. Beccaria auspicò l'eliminazione delle pene corporali, l'abolizione della tortura e della pena di morte, l'introduzione del principio del danno subito dalla società per effetto di un reato commesso e la necessità di un processo che fosse il più breve possibile "Il carcere, dunque, è la semplice custodia d'un cittadino finché sia giudicato reo, e questa custodia essendo essenzialmente penosa, deve durare il minor tempo possibile e dev'essere il meno dura che si possa. (...) il processo medesimo dev'essere finito nel più breve tempo possibile". Bentham propose (attuandolo anche nella sua fabbrica dove erano impiegati dei carcerati) una struttura architettonica (composta da una torre centrale, circondata da una struttura circolare) che permettesse ad un unico vigilante di osservare tutti i prigionieri, senza che essi si rendessero conto di quando fossero osservati, nella convinzione che i detenuti avrebbero avuto sempre una condotta corretta, per non essere colti in fallo e che questo atteggiamento sarebbe stato introiettato da ogni singolo, modificando il proprio comportamento per sempre. Il tempo trascorso nel carcere va considerato come una sospensione dal tempo 'fuori', che, per la maggior parte dei detenuti, non sarà lunga decenni. Le condizioni nelle quali viene vissuta questa esperienza, la modalità con cui vengono abitati il tempo e lo spazio, sono determinanti per il raggiungimento dello scopo finale della pena, cioè il ritorno al mondo esterno che consenta una vita migliore di quella che ha condotto il detenuto a delinquere. Il mondo carcerario, il reinserimento sociale degli ex detenuti, la riduzione della recidiva, rappresentano una questione socio-antropologica che riguarda tutta la società, non può essere solo una questione giuridica. "Come entrando in carcere ci si porta dietro brandelli di vita libera, così uscendone, la prigionia vissuta continua sottilmente ad agire, a lavorare nell'individuo. Gli effetti della detenzione si allungano come una scia alle spalle della persona scarcerata ma non la abbandonano, anzi, la tallonano da vicino" (Albinati 2019)<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Albinati E. in Bolelli Ferrera A. (a cura di) (2019), *Malafollia. Racconti dal carcere*, Roma, Giulio Perrone Editore.



In conclusione, pur non essendo questo studio esaustivo di tutte le questioni riguardanti il panorama carcerario italiano, si può certamente ribadire la necessità di migliorare l'intero sistema, rivedendo innanzitutto l'ordinamento penitenziario e mettendo in pratica, in modo capillare sull'intero territorio nazionale, le leggi già presenti. È urgente ridurre il divario tra le varie strutture, potenziare il personale, sia della polizia penitenziaria laddove fosse carente, sia e soprattutto aumentare il numero di educatori, medici specialisti e personale infermieristico. In questo studio è stato più volte sottolineata l'importanza di una gestione manageriale del carcere e, inoltre, non si può più lasciare solo al buon cuore di chi dirige gli istituti, il compito di apportare le modifiche necessarie per rendere la detenzione un'opportunità, per chi ha commesso un errore, di poter rivedere il proprio progetto di vita, senza perdere del tutto il contatto con quella società nella quale tornerà dopo aver scontato la pena.

Uno studio condotto da docenti e ricercatori di management delle università Bocconi e Lumsa conferma che ci sarebbe anche un aumento in termini di sicurezza collettiva e, quindi, una convenienza sociale, modificando il modello di esecuzione della pena attuale, e la prova la si ottiene guardando ad alcune esperienze straniere, come quelle della Norvegia, ma anche della Spagna e della Germania che dimostrano come sia effettivamente possibile contrastare la recidiva attraverso una maggiore apertura ai programmi riabilitativi e una gestione del sistema penitenziario caratterizzato da un modello di management che consideri i detenuti come fruitori di un servizio il cui scopo sia conciliare sicurezza e rieducazione (Giordano *et al.* 2021).

Se anche non si volesse tener conto dell'aspetto umano e se, paradossalmente, si volesse davvero ignorare che il carcere non debba essere un luogo di punizione ma di riabilitazione, si potrebbe fare un discorso meramente utilitaristico su quanto costi allo Stato il mantenimento del sistema carcerario così come è organizzato adesso. Il mantenimento giornaliero di un detenuto è, mediamente, di 154 euro, ma solo 35 centesimi di questa somma sono impegnati per la rieducazione. Oltre l'80% della cifra serve a coprire le spese per acquisti di beni e servizi, per il personale, per investimento su edilizia, manutenzione, ecc. Diminuiscono, invece, anche i fondi destinati al trasporto delle persone detenute e degli internati e per il personale della scorta (-16,2%), che rappresenta un tema decisamente delicato in quanto l'assenza di scorta in alcune circostanze (ad esempio il trasporto in ospedale delle persone detenute in concomitanza con la prenotazione di una visita e la conseguente necessità di riprogrammazione della stessa) diffonde malcontento e frustrazione all'interno della popolazione detenuta, aumentando tutte le problematiche già ampiamente discusse in questo lavoro<sup>79</sup>.

Come potrebbe risparmiare lo Stato? Intanto riducendo il numero di detenuti presenti, incrementando l'utilizzo delle misure alternative alla detenzione, velocizzando i processi e riducendo, molto più di quanto accaduto finora, il ricorso alla misura cautelare (misura che viene, tuttora, maggiormente impiegata per tutti coloro che non possono permettersi avvocati influenti e che hanno un basso livello di sostegno socioculturale, nonché economico). Inoltre, è fondamentale, offrire ad un numero decisamente maggiore di detenuti, la possibilità di lavorare all'esterno, in modo tale da ridurre il rischio di recidiva una volta scontata la pena, come già detto, tale rischio ammonta al 70% per chi non abbia

---

<sup>79</sup> Cfr. <https://bit.ly/43TLHl9>.



un lavoro e al 20%, invece, per chi riesce ad inserirsi, prima di uscire dal carcere, in un contesto di risocializzazione che, ovviamente, vede il suo primo step nel lavoro.

La condanna non cessa una volta usciti dal carcere, se all'esterno non si trovano sostegno e prospettive di inserimento sociale che, necessariamente devono essere già state avviate durante il periodo di detenzione.

Citando le parole di una detenuta "Camminare per strada è tosta. Sto andando nel panico. Ho aspettato questi giorni all'infinito e ora che sono arrivata la paura come mai prima d'ora (...) Sto diventando matta anche fuori. Sono io...un pesce fuor d'acqua ora più di quando ero in carcere. Com'è possibile? Sono libera! Non è ciò che conta (...) Sono in trappola più di prima"<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Durantini P. (2019), Pensieri doppi, in Bolella Ferrera A. (a cura di), *Malafollia. Racconti dal carcere*, Roma, Giulio Perrone Editore.



## BIBLIOGRAFIA

- Associazione Antigone (2022), *La calda estate delle carceri. Rapporto di metà anno sulle condizioni di detenzione in Italia*, 28 luglio <<https://bit.ly/3o5lq3P>>
- Baccaro L. e Mosconi G. (2004), Il girone dei dannati: ovvero il fenomeno della recidiva, *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, n.2, pp.212-237 <[bit.ly/3pwvt2M](https://bit.ly/3pwvt2M)>
- Bauman Z. (2016), *Stranieri alle porte*, Bari, Laterza
- Benelli C. (2012), *Coltivare percorsi formativi. La sfida dell'emancipazione in carcere*, Napoli, Liguori
- Benelli C. e Mancaniello M.R. (2014), Professionista dell'educazione penitenziaria vs funzionario giuridico pedagogico: alcune proposte per superare le criticità e sviluppare i potenziali della professionalità educativa in carcere, *Lifelong Lifewide Learning*, 10, n.23, pp.39-49
- Bolelli Ferrera A. (a cura di) (2019), *Malafollia. Racconti dal carcere*, Roma, Giulio Perrone Editore
- Buffa P. (2015), *Umanizzare il carcere. Diritti, resistenze, contraddizioni ed opportunità di un percorso finalizzato alla restituzione della dignità dei detenuti*, Roma, Laurus Robuffo
- Ceraudo F. (1999), *La sessualità in carcere: aspetti ambientali, psicologici e comportamentali*, Pisa, Ferri Battuti, ArchiMedia Ceraudo
- Consiglio d'Europa (2020), *Quadro comune europeo di riferimento per le lingue: apprendimento, insegnamento, valutazione. Volume complementare*, Strasburgo, Council of Europe Publishing
- Cuppari L. (2019), Amore sbarrato: affettività e sessualità dei detenuti come diritti fondamentali (parzialmente) inattuati. Approccio negazionista del legislatore italiano in una prospettiva di analisi comparata, *Giurisprudenza penale web*, n.2-bis, pp.266-278 <<https://bit.ly/42iyAKb>>
- Decembrotto L. (2017), Marginalità e inserimento sociale. L'intervento educativo a tutela dei soggetti vulnerabili nel percorso d'uscita dal carcere, *Studium Educationis*, n.3, pp-65-74 <[bit.ly/3URDVEP](https://bit.ly/3URDVEP)>
- Decembrotto L. (2020), Detenzione e uscita dal carcere. L'accompagnamento socioeducativo per l'inclusione comunitaria, *L'integrazione scolastica e sociale*, 19, n.2, pp.19-27 <[DOI:10.14605/ISS1922003](https://doi.org/10.14605/ISS1922003)>
- Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino CNC e Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (a cura di) (2017), *I.R.I.D.E.: Interventi di riduzione del danno efficaci secondo le linee guida internazionali 2013. Una ricerca intervento nelle carceri italiane*. Report finale, Torino, Università degli Studi di Torino, <[bit.ly/3IkhEKL](https://bit.ly/3IkhEKL)>
- Esposito L. (2020), Tutela dei diritti del detenuto: il ruolo dell'avvocato, in Farris E., Sechi P. (a cura di), *Dentro e fuori. Atti del workshop formativo e informativo sui percorsi da e per il carcere in Italia*, Napoli, Jovene editore, pp.157-174
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2020), *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their*



*liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic*, Strasburgo, Consiglio d'Europa <[bit.ly/3r2QjHj](https://bit.ly/3r2QjHj)>

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2021), *31st General Report of the CPT*, Strasburgo, Consiglio d'Europa <[bit.ly/3LymYgg](https://bit.ly/3LymYgg)>

Foucault M. (1976), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi

Giordano F., Salvato C. e Sangiovanni E. (2021), *Il carcere. Aspetti istituzionali e organizzativi*, Milano, Egea

Goffman E. (2001) *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, Edizioni di Comunità

Goffman E. (2003), *Stigma. L'identità negata*, Verona, Ombre corte

Gonin D. (1994), *Il corpo incarcerato*, Torino, Edizioni Gruppo Abele

Margara A. (2004) *Il carcere della legge e il carcere che c'è: tendenze, possibili derive, senso delle attività trattamentali*, in Saverio Migliori, *Lo studio e la pena. L'Università di Firenze nel carcere di Prato: rapporto triennale 2000-2003*, Firenze, Firenze University Press <[bit.ly/3PxIDrV](https://bit.ly/3PxIDrV)>

Migliori S. (2004), *Lo studio e la pena. L'Università di Firenze nel carcere di Prato: rapporto triennale 2000-2003*, Firenze, Firenze University Press

Minnella C. (2020), *Coronavirus ed emergenza carceri. Le insufficienti misure adottate dal convertito decreto "cura Italia" e la supplenza della magistratura di sorveglianza*, *Diritto Penale e Uomo*, n.4, pp.177-226 <[bit.ly/3Xp2A4W](https://bit.ly/3Xp2A4W)>

Mosconi G. (2005), *Il carcere come salubre fabbrica della malattia*, *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n.1, pp.59-76 <[bit.ly/3UPAxue](https://bit.ly/3UPAxue)>

Osservatorio europeo sulla sicurezza (2017), *X Rapporto sulla sicurezza e insicurezza sociale in Italia e in Europa. Significati, immagini e realtà. Percezione, rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, Demos & Pi e Osservatorio di Pavia per Fondazione Unipolis <[bit.ly/3JKeilx](https://bit.ly/3JKeilx)>

Palma M. (2022), *Note e riflessioni sui suicidi in carcere*, *Questione giustizia*, 9 settembre <[bit.ly/3pIaz05](https://bit.ly/3pIaz05)>

Palma M. (2020), *Presentazione della Relazione al Parlamento. Presentazione della Relazione al Parlamento 2020 del del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, Roma, Università Roma Tre, 26 giugno <[bit.ly/3PugPDx](https://bit.ly/3PugPDx)>

Polidoro R., Bergamini S., Bezzi G., Bognanni F. M., Cherubino G., Giannini R., Mosso D., Renzini N., Simonetti C., Terranova G., Vigna R. e Villa F. (2016), *Gli Stati generali dell'esecuzione penale visti dall'Osservatorio carcere dell'Unione delle camere penali italiane*, Pisa, Pacini Editore <[bit.ly/3FvzVUi](https://bit.ly/3FvzVUi)>



- Pugiotto A. (2019), Della castrazione di un diritto. La proibizione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale, *Giurisprudenza penale web*, n.2-bis, pp.15-45 <[bit.ly/42iyAKb](https://bit.ly/42iyAKb)>
- Serge V. (2012), *Memorie di un rivoluzionario 1901-1941*, Roma, Edizioni E/O
- Sofri A. (2002), *Altri Hotel. Il mondo visto da dentro 1997-2002*, Milano, Mondadori
- Tozzo P., D'Angiolella G. e Caenazzo L. (2020), Prisoners in a pandemic: We should think about detainees during covid-19 outbreak, *Forensic Science International Synergy*, n.2, pp.162-163

