



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

II EDIZIONE

RECIDIVA ZERO

STUDIO, FORMAZIONE E LAVORO IN CARCERE E FUORI DAL CARCERE

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Aula Magna della Scuola di formazione "Giovanni Falcone"
Via di Brava, 99 - Roma

17 GIUGNO 2025

RECIDIVA ZERO

STUDIO, FORMAZIONE E LAVORO IN CARCERE E FUORI DAL CARCERE

L'inclusione sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Aula Magna della Scuola di formazione "Giovanni Falcone" - Via di Brava, 99 - Roma

Giornata di lavoro dedicata alla memoria del Prof. Felice Maurizio D'Ettore, già Presidente del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Materiali e documenti

Contributo di:

Fondazione CENSIS

Titolo:

"RECIDIVA ZERO" – Secondo Report. Aggiornamento del Quadro informativo. Roma, giugno 2025



C E N S I S

“RECIDIVA ZERO”

Secondo Report

Aggiornamento del Quadro informativo

Roma, giugno 2025

Sommario

Premessa e contenuti del Report.....	3
1. Il quadro di sintesi dello stato attuale della detenzione in Italia.....	6
2. Le persone e gli spazi presenti all'interno degli Istituti penitenziari ...	16
3. La partecipazione dei detenuti a percorsi di istruzione per adulti, a corsi di formazione e a corsi universitari.....	20
4. Il lavoro dei detenuti	28
5. I progetti e i programmi finanziati dalla Cassa delle Ammende	32
6. “Una giustizia più inclusiva”, il programma operativo del Ministero della Giustizia	39
7. L'azione del Cnel: il disegno di legge per l'inclusione socio-lavorativa dei detenuti e l'abbattimento della recidiva e il Segretariato permanente.....	45
8. Considerazioni di sintesi: un cambio di paradigma a supporto di una visione strategica	54

PREMESSA E CONTENUTI DEL REPORT

Ad aprile 2024, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha organizzato, insieme al Ministero della Giustizia, l'iniziativa "Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema in carcere e fuori dal carcere".

Il Censis, per questa iniziativa, ha supportato il gruppo di lavoro del CNEL, in primo luogo, nella lettura sintetica della raccolta di informazioni sulle progettualità riferite a detenuti ed ex detenuti e, in secondo luogo, nella valorizzazione dei dati e delle informazioni in possesso del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dati e informazioni tutti legati al tema del lavoro e della formazione dei detenuti e selezionati in funzione dell'obiettivo di riduzione del tasso di recidiva.

Le attività operative svolte dal Censis in questa prima fase hanno riguardato, in particolare:

- la ricostruzione di un quadro sintetico dello stato attuale della detenzione in Italia con il profilo generale delle persone private della libertà personale a livello di Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (consistenze, genere, cittadinanza, termine della pena, titolo di studio, professioni dichiarate);
- la sistematizzazione dei dati e delle informazioni che riguardano gli spazi attivi e non attivi – elaborati a livello di singolo istituto di detenzione e aggregati per provveditorato regionale – destinati ad attività lavorativa o formativa;
- una prima ricognizione sulla dotazione e il cablaggio delle aule didattiche e formative presenti all'interno degli istituti penitenziari;
- la sistematizzazione dei dati e delle informazioni relative a progetti e programmi finanziati da Cassa delle Ammende e destinati ai detenuti e al personale dell'amministrazione penitenziaria;
- la lettura trasversale e integrata dei progetti e dei programmi di intervento a diversa titolarità (fondazioni bancarie, associazioni datoriali e sindacali, imprese, cooperazione, terzo settore), compresi quelli segnalati dai Garanti dei diritti delle persone private della

libertà e finalizzati all'inclusione economica, sociale e lavorativa dei detenuti;

- la dimensione attuale dell'inserimento lavorativo presso imprese e cooperative a seguito dell'attuazione della Legge 193/2000 (Legge Smuraglia);
- un quadro di sintesi del sistema di *governance* attualmente in fase di nuova definizione e in vista dell'istituzione del Segretariato permanente.

Sulla linea di ricerca svolta dal Censis nello scorso anno, è maturata la necessità di provvedere all'aggiornamento dei dati contenuti nello studio prodotto.

In vista della nuova iniziativa programmata dal Cnel per il 17 giugno 2025, il Censis ha così realizzato una *review* delle informazioni contenute nello studio del 2024 sulla base dei dati ad oggi disponibili ed effettivamente accessibili da fonti ufficiali quali il Ministero della Giustizia, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, la Cassa delle Ammende.

In continuità con le analisi già svolte, si è proceduto a un aggiornamento dei dati di sintesi che portano alla costruzione dello stato attuale della detenzione in Italia.

La selezione dei dati si è resa, però, funzionale non soltanto all'individuazione dei numeri che caratterizzano la realtà carceraria, ma anche a indicare quegli elementi che si legano alla riduzione della recidiva, alla partecipazione a percorsi formativi, all'inserimento lavorativo dei detenuti.

Nello specifico, nei capitoli che seguono i dati relativi a detenuti, istituti penitenziari e alla distribuzione di questi dati sul piano territoriale, anagrafico e per posizione giuridica, sono accompagnati da una serie di elaborazioni tali da rappresentare l'impegno dei detenuti nei corsi di formazione e orientamento, nei percorsi di educazione degli adulti, nei corsi universitari e, infine, nell'avviamento di percorsi lavorativi che possono costituire un'efficace leva di contrasto al fenomeno della recidiva, nelle iniziative finalizzate all'inclusione sociale e lavorativa.

Su quest'ultimo aspetto, il Report ha previsto una parte strettamente dedicata al Programma operativo del Ministero della Giustizia "Una giustizia più inclusiva" che rappresenta una componente qualificante del Programma Nazionale "Inclusione e lotta alla povertà", attinente alla programmazione 2021-2027 e di titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Infine, si è dato conto dell'attività del Cnel, dispiegata nel corso dell'anno, con l'istituzione, in particolare, del Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale e del disegno di legge *"Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall'autorità giudiziaria"*.

Nel dettaglio, il presente Report si articola intorno ai seguenti punti:

- Il quadro di sintesi dello stato attuale della detenzione in Italia (profilo dei detenuti, capienza e presenze nei 190 istituti penitenziari, personale disponibile, capitolo 1);
- gli spazi dedicati alle attività lavorative e formative all'interno degli Istituti penitenziari e le tipologie di lavoro e di corso (formazione e lavoro, attività scolastiche, attività lavorative, capitolo 2);
- i percorsi di istruzione e formazione partecipati dai detenuti (capitolo 3);
- il lavoro dei detenuti, alle dipendenze e non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (capitolo 4);
- I progetti e i programmi finanziati dalla Cassa delle Ammende con obiettivi legati all'inclusione sociale e lavorativa dei detenuti (capitolo 5);
- gli obiettivi di inclusione previsti dal Programma operativo del Ministero della Giustizia "Una giustizia più inclusiva" (capitolo 6);
- l'azione del Cnel finalizzata all'istituzione del Segretariato permanente e il disegno di legge su inclusione e recidiva, approvato dall'Assemblea del Consiglio a maggio 2024.

Chiudono il Report alcune considerazioni e riflessioni formulate dal Censis e che riprendono i principali risultati delle analisi proposte e sviluppate nel testo.

1. IL QUADRO DI SINTESI DELLO STATO ATTUALE DELLA DETEZIONE IN ITALIA

In base ai dati più recenti, il numero complessivo dei detenuti in Italia è pari a 62.476, distribuiti in 189 istituti penitenziari (tab. 1). La regione con il maggior numero di detenuti è la Lombardia (poco meno di novemila), seguita dalla Campania (7.552) e dalla Sicilia (7.050).

Il tasso di affollamento, misurato dal rapporto fra detenuti e capienza regolamentare, è pari a 122,1, con punte che superano la soglia di 140 in Puglia (149,1), in Friuli-Venezia Giulia (147,8), in Lombardia (145,5), in Veneto (144,3). Sotto la media nazionale si collocano la Valle d'Aosta (73,5), la Sardegna (86,8), il Trentino-Alto Adige (100).

Se come parametro di congruità organizzativa si prende il rapporto fra detenuti e agenti effettivi di polizia penitenziaria, a livello nazionale l'indicatore risulta pari a 20,2 detenuti ogni 10 agenti; in Valle d'Aosta e in Basilicata il rapporto si avvicina all'unità (circa 12 detenuti ogni 10 agenti), mentre in Lombardia, Umbria e Lazio il dato tende a crescere, segnalando una minore dotazione di agenti effettivi rispetto alla popolazione carceraria. La dotazione effettiva di agenti penitenziari appare, inoltre, più distante rispetto alla dotazione prevista nelle realtà regionali della Sardegna e del Lazio (circa 20 punti percentuali in entrambi i casi), mentre il gap si riduce fino a quasi annullarsi in Sicilia e in Puglia (poco sotto la soglia di 100). In Campania il rapporto fra agenti effettivi e previsti è invece positivo (102,8).

Una figura importante all'interno degli ambienti penitenziari è poi rappresentata dall'educatore. Sempre dal confronto regionale e quello nazionale emerge una realtà piuttosto eterogenea, con situazioni che si allontanano dalla media nazionale e confermano la presenza di un divario piuttosto ampio: in totale in Italia è presente un educatore ogni 66 detenuti, ma il rapporto sale a 91,4 in Puglia e a 88,7 in Emilia-Romagna. La Basilicata (34 detenuti per educatore), la Sardegna e il Friuli-Venezia Giulia (40 detenuti per educatore) sono fra le regioni dove si riscontra un maggiore equilibrio.

Tab. 1 - Detenuti e personale negli istituti penitenziari italiani, per regione, aprile-maggio 2025 (*) (v.a. e val. %)

Regione di detenzione	Detenuti v.a.	val. % detenuti sulla capienza regolamentare	val. % detenuti sulla capienza regolamentare (al netto dei posti non disponibili)	Detenuti ogni 10 agenti effettivi di polizia penitenziaria	Agenti di polizia penitenziaria (Val. % effettivi sui previsti)	Detenuti ogni educatore effettivo
Lombardia	8.938	145,4	152,8	24,4	88,3	78,4
Campania	7.552	123,8	135,4	20,7	102,8	74,8
Sicilia	7.050	109,5	121,8	19,4	99,5	62,9
Lazio	6.704	126,9	147,8	24,3	80,9	78,0
Piemonte	4.505	113,3	119,5	19,3	88,4	63,5
Puglia	4.389	149,1	169,2	22,3	99,0	91,4
Emilia-Romagna	3.815	129,9	138,0	20,3	89,3	88,7
Toscana	3.313	104,8	126,6	17,3	90,7	50,2
Calabria	2.967	109,4	115,3	18,7	89,2	59,3
Veneto	2.797	144,3	148,6	18,2	91,4	69,9
Sardegna	2.268	86,8	96,8	17,4	79,5	40,5
Abruzzo	2.043	111,6	118,0	20,7	85,8	58,4
Umbria	1.673	124,9	130,1	24,6	84,4	66,9
Liguria	1.364	122,9	130,0	16,6	91,1	54,6
Marche	945	112,5	126,7	15,0	87,5	47,3
Friuli-Venezia Giulia	730	147,8	152,7	15,7	85,6	40,6
Trentino-Alto Adige	510	100,0	100,0	21,8	84,8	46,4
Basilicata	410	112,9	138,0	12,1	87,6	34,2
Molise	370	137,0	148,0	14,8	93,3	61,7
Valle d'Aosta	133	73,5	78,2	11,7	82,6	44,3
Totale	62.476	122,1	133,5	20,3	90,7	66,3

(*) Detenuti al 15 maggio 2025, personale al 30 aprile 2025; sono esclusi i dati dell'istituto penitenziario di Pozzuoli, al momento chiuso, e il Centro in Albania GJADER

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia-Schede di trasparenza

Se si sceglie come livello di osservazione il singolo istituto, si ottiene che:

- Brescia, Varese, Como, Foggia e Treviso si collocano fra gli istituti in cui il rapporto fra detenuti e capienza regolamentare appare più

sbilanciato (in tutti i casi vicini alla soglia di 200 detenuti rispetto a una capienza regolamentare pari a 100, tab. 2);

- per Foggia, Milano San Vittore, Lucca e Brescia presentano l'incidenza più alta di detenuti rispetto alla capienza regolamentare al netto dei posti non disponibili (tab. 3);
- Rieti, Augusta, Pescara e Milano Bollate mostrano una minore dotazione di agenti penitenziari rispetto al numero dei detenuti (a Rieti il rapporto si avvicina a 4 detenuti per agente, tab. 4).

Tab. 2 - Primi 10 istituti penitenziari per incidenza dei detenuti sulla capienza regolamentare al 15 maggio 2025 (val.% e v.a.)

Istituto penitenziario	val. % detenuti sulla capienza regolamentare	Totale detenuti
Brescia "N. Fischione" Canton Mombello	202,2	368
Varese	192,5	102
Como	191,2	432
Foggia	187,4	682
Treviso	187,1	247
Verona "Montorio"	183,3	614
Bergamo "Don Fausto Resmini"	181,2	578
Lodi	180,0	81
Grosseto	180,0	27
Latina	179,2	138
Totale istituti penitenziari (*)	122,1	62.476

(*) Sono esclusi i dati dell'istituto penitenziario di Pozzuoli al momento chiuso, e il Centro in Albania GJADER

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia-Schede di trasparenza

Tab. 3 - Primi 10 istituti penitenziari per incidenza dei detenuti sulla capienza regolamentare al netto dei posti non disponibili al 15 maggio 2025 (val.% e v.a.)

Istituto penitenziario	Val. % detenuti sulla capienza regolamentare (al netto dei posti non disponibili)	Totale detenuti
Foggia	219,3	682
Milano "F. Di Cataldo" San Vittore	213,4	1.129
Lucca	210,5	80
Brescia "N. Fischione" Canton Monbello	202,2	368
Varese	192,5	102
Roma "Regina Coeli"	192,1	1.099
Como	191,2	432
Treviso	187,1	247

Busto Arsizio	186,1	415
Lodi	184,1	81
Totale istituti penitenziari (*)	133,5	62.476

(*) Sono esclusi i dati dell'istituto penitenziario di Pozzuoli al momento chiuso, e il Centro in Albania GJADER

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia-Schede di trasparenza

Tab. 4 - Primi 10 istituti penitenziari per numero di detenuti ogni dieci agenti effettivi di polizia penitenziaria, aprile-maggio 2025 ⁽¹⁾ (v.a.)

Istituto penitenziario	Detenuti ogni 10 agenti effettivi di polizia penitenziaria	Totale detenuti
Rieti "N.C."	38,8	496
Augusta	34,4	595
Pescara	33,3	390
Bollate "Il C.R."	32,6	1.392
Napoli "G. Salvia" Poggioreale	31,9	2.156
Roma "Regina Coeli"	31,0	1.099
Bergamo "Don Fausto Resmini"	30,6	578
Pavia	30,6	703
Cremona	30,6	544
Foggia	29,5	682
Totale istituti penitenziari ⁽²⁾	20,3	62.476

⁽¹⁾ Detenuti al 15 maggio 2025, personale al 30 aprile 2025

⁽²⁾ Sono esclusi i dati dell'istituto penitenziario di Pozzuoli al momento chiuso, e il Centro in Albania GJADER

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia-Schede di trasparenza

La realtà carceraria in Italia trova una sua rilevante rappresentazione se si osservano i dati relativi ai detenuti, alla loro distribuzione per posizione giuridica, cittadinanza e rispetto agli ingressi dalla libertà.

La serie storica, ricostruita a partire dal 2004, evidenzia in particolare una tendenziale crescita della popolazione carceraria (da 56.068 del 2004 a 61.861 del 2024; nel 2010 il dato ha raggiunto il suo massimo con 67.961 detenuti presenti), alla quale si accompagna una riduzione dello stock di imputati (detenuti in attesa di giudizio e condannati in primo e secondo grado) che passano, nel periodo considerato, a 15.337 del 2024 rispetto agli oltre 20 mila di venti anni prima (tab. 5).

Tab. 5 - Detenuti presenti per posizione giuridica, cittadinanza e ingressi dalla libertà, 2004-2024 (v.a., val. % e var. %)

	Imputati (*)		Condannati definitivi	Internati in case di lavoro, colonie agricole, altro	Totale detenuti presenti	di cui: stranieri		Ingressi dalla libertà
	v.a.	% in attesa di primo giudizio	v.a.			v.a.	% sul totale detenuti presenti	
2004	20.036	-	35.033	999	56.068	17.819	31,8	82.275
2005	21.662	-	36.676	1.185	59.523	19.836	33,3	89.887
2006	22.145	-	15.468	1.392	39.005	13.152	33,7	90.714
2007	28.188	-	19.029	1.476	48.693	18.252	37,5	90.441
2008	29.901	49,1	26.587	1.639	58.127	21.562	37,1	92.800
2009	29.809	48,2	33.145	1.837	64.791	24.067	37,1	88.066
2010	28.782	49,0	37.432	1.747	67.961	24.954	36,7	84.641
2011	27.325	49,9	38.023	1.549	66.897	24.174	36,1	76.982
2012	25.777	48,4	38.656	1.268	65.701	23.492	35,8	63.020
2013	22.877	48,6	38.471	1.188	62.536	21.854	34,9	59.390
2014	18.518	51,6	34.033	1.072	53.623	17.462	32,6	50.217
2015	17.828	47,8	33.896	440	52.164	17.340	33,2	45.823
2016	18.958	49,3	35.400	295	54.653	18.621	34,1	47.342
2017	19.853	48,5	37.451	304	57.608	19.745	34,3	48.144
2018	19.587	50,2	39.738	330	59.655	20.255	34,0	47.257
2019	18.889	51,5	41.531	349	60.769	19.888	32,7	46.201
2020	16.840	51,4	36.183	341	53.364	17.344	32,5	35.280
2021	16.205	52,4	37.631	298	54.134	17.043	31,5	36.539
2022	15.633	53,9	40.269	294	56.196	17.683	31,5	38.125
2023	15.681	59,0	44.174	311	60.166	18.894	31,4	40.661
2024	15.337	61,8	46.232	292	61.861	19.694	31,8	43.489

(*) Comprende i detenuti in attesa di giudizio e i condannati in primo e secondo grado

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Alla riduzione in termini assoluti degli imputati, però non si accompagna un altrettanto significativa riduzione in termini relativi della quota di imputati in attesa di primo giudizio: la percentuale sul totale degli imputati raggiunge il 61,8% nel 2024, mentre si attestava sotto il 50% negli anni compresi fra il 2008 e il 2013.

Nel 2024 i condannati definitivi sono pari a 46.232, circa il 74% sul totale dei detenuti, ma l'effetto affollamento negli istituti penitenziari è anche in parte alimentato dalla progressiva riduzione di internati in case di lavoro, colonie agricole o altri contesti: attualmente sono detenuti fuori dal carcere 292 persone, mentre negli anni intorno al 2009 il numero di queste persone era superiore alle 1.600 unità. La riduzione è correlata alla chiusura nel 2015 degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e all'introduzione delle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) che ospitano circa 600 pazienti.

La quota di stranieri, sul totale dei detenuti presenti, nel 2024 è del 31,8%, stesso valore percentuale riportato per l'anno 2004. A partire dal 2018, nei fatti, si è riscontrata una tendenza alla riduzione della popolazione straniera presente nelle carceri italiane, sebbene dal 2023 si stia assistendo a un'inversione di tendenza.

Nello stesso tempo si osserva una ripresa del numero di ingressi nelle carceri dalla libertà e, dunque, di ingressi di persone non sottoposte, precedentemente, a misure alternative alla detenzione: dagli oltre 90 mila degli anni compresi fra il 2004 e il 2008, si è passati ai circa 35-38 mila degli anni condizionati dalla presenza del Covid; oggi gli ingressi dalla libertà si attestano intorno ai 43 mila (2024).

In generale, fra il 2023 e il 2024 l'aumento dei detenuti è stato del 2,8%, un dato in controtendenza se si prendono in esame le serie storiche a partire dal 2010 (-10,9% nel sottoperiodo 2010-2019 e -1,0% nel sottoperiodo 2019-2023, tab. 6).

Nell'arco di due decenni, fra il 2004 e il 2024, la popolazione carceraria è cresciuta del 10,3%, che corrisponde a una differenza di quasi 6 mila unità. La componente straniera ha conosciuto un incremento del 10,4% sul lungo periodo (2004-2024) - soprattutto fra il 2004 e il 2010 (+40%) - e una relativa diminuzione fra il 2010 e il 2019 (-20,3%) e fra il 2019 e il 2023 (-5,0%). Nel 2024 si è osservata una ripresa pari al 7,0% sull'anno precedente.

Fra il 2023 e il 2024, si riducono del 2,2% gli imputati (detenuti in attesa di giudizio e condannati in primo e secondo grado), aumentano del 4,7% i condannati definitivi, tornano a crescere la componente straniera (+4,2%) e gli ingressi dalla libertà (+7,0%).

Fra la fine del 2024 e il 15 maggio di quest'anno l'incremento in termini assoluti dei detenuti presenti nelle carceri italiane è stato di 5.793 unità, con una differenza di 9,4 punti percentuali.

Tab. 6 - Detenuti presenti per posizione giuridica, cittadinanza e ingressi dalla libertà. Sottoperiodi 2004-2024 (var. %)

Sottoperiodi	Imputati (1)	Condannati definitivi	Internati in case di lavoro, colonie agricole, altro	Totale detenuti presenti	di cui: stranieri	Ingressi dalla libertà (2)
2004-2024	-23,5	32,0	-70,8	10,3	10,5	-47,1
2004-2010	43,7	6,8	74,9	21,2	40,0	2,9
2010-2019	-34,4	11,0	-80,0	-10,6	-20,3	-45,4
2019-2023	-17,0	6,4	-10,9	-1,0	-5,0	-12,0
2023-2024	-2,2	4,7	-6,1	2,8	4,2	7,0

(1) Comprende i detenuti in attesa di giudizio e i condannati in primo e secondo grado

(2) (2) Può includere più volte lo stesso individuo

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

La lettura regionale segnala, inoltre, una situazione critica per la quota di imputati in attesa di primo giudizio in Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige (rispettivamente il 73,3% e il 72,5%, contro una media nazionale del 61,8%), una presenza straniera fra i detenuti complessivi che è superiore al 60% in Valle d'Aosta e in Trentino-Alto Adige (rispettivamente il 61,0% e il 60,7%, contro una media nazionale del 31,8%), un aumento dei detenuti, fra il 2023 e il 2024, del 18,9% in Molise, dell'8,9% in Umbria, del 7,8% in Friuli-Venezia Giulia e una riduzione nelle carceri calabresi, trentine e lucane (tab. 7).

Tab. 7 - Detenuti presenti per posizione giuridica e regione di detenzione, 2023-2024 (v.a., val. % e var. %)

Regione di detenzione	2024							Detenuti presenti 2023-2024	
	Imputati (*)		Condannati definitivi	Internati in case di lavoro, colonie agricole, altro	Totale detenuti presenti	di cui: stranieri		Diff. ass.	Var. %
	v.a.	% in attesa di primo giudizio				v.a.	% sul totale detenuti presenti		
Lombardia	2.023	62,9	6.815	2	8.840	4.041	45,7	118	1,4
Campania	2.018	63,7	5.440	38	7.496	892	11,9	166	2,3
Sicilia	1.940	60,7	4.950	46	6.936	1.029	14,8	225	3,4
Lazio	2.075	61,1	4.586	4	6.665	2.452	36,8	128	2,0
Piemonte	689	57,0	3.724	37	4.450	1.928	43,3	219	5,2
Puglia	1.226	64,7	3.124	5	4.355	486	11,2	-65	-1,5
Emilia-Romagna	781	61,3	2.985	54	3.820	1.910	50,0	248	6,9
Toscana	692	59,5	2.517	0	3.209	1.487	46,3	115	3,7
Calabria	1.018	60,1	1.959	0	2.977	587	19,7	-61	-2,0
Veneto	695	65,8	2.020	7	2.722	1.431	52,6	122	4,7
Sardegna	321	65,4	1.933	35	2.289	585	25,6	149	7,0
Abruzzo	349	54,4	1.653	55	2.057	467	22,7	99	5,1
Umbria	242	51,7	1.374	0	1.616	526	32,5	132	8,9
Liguria	418	61,2	916	0	1.334	719	53,9	-26	-1,9
Marche	188	60,6	765	0	953	298	31,3	34	3,7
Friuli-Venezia Giulia	292	73,3	388	9	689	353	51,2	50	7,8
Trentino-Alto Adige	102	72,5	374	0	476	289	60,7	-7	-1,4
Basilicata	172	60,5	287	0	459	50	10,9	-20	-4,2
Molise	75	33,3	302	0	377	78	20,7	60	18,9
Valle d'Aosta	21	61,9	120	0	141	86	61,0	9	6,8
Totale	15.337	61,8	46.232	292	61.861	19.694	31,8	1.695	2,8

(*) Comprende i detenuti in attesa di giudizio e i condannati in primo e secondo grado

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Dal lato della durata della pena residua, e considerando i detenuti con condanna definitiva si osserva, nel lungo periodo, una progressiva riduzione delle persone più vicine all'uscita dal carcere (fino a un anno il 20,7% in meno fra il 2005 e il 2024), mentre aumentano tutte le altre componenti (tab. 8).

Tab. 8 - Detenuti condannati definitivi per durata della pena residua, 2005-2024 (v.a. e var. %)

	Totale	fino a 1 anno	da 1 a 2 anni	2-5 anni	5-10 anni	10-20 anni	oltre 20 anni e ergastolo
2005	36.676	10.193	7.072	10.915	4.462	2.311	1.723
2006	15.468	2.724	2.179	4.142	2.956	1.821	1.646
2007	19.029	5.510	3.108	4.804	2.553	1.399	1.655
2008	26.587	8.526	5.075	6.886	2.988	1.411	1.701
2009	33.145	10.662	6.492	9.018	3.685	1.516	1.772
2010	37.432	11.224	7.520	10.668	4.424	1.740	1.856
2011	38.023	10.430	7.667	11.393	4.771	1.868	1.894
2012	38.656	10.106	7.558	12.097	5.000	1.922	1.973
2013	38.471	9.569	7.535	11.977	5.165	2.196	2.029
2014	34.033	7.858	6.481	10.468	4.896	2.252	2.078
2015	33.896	7.749	6.479	10.427	4.924	2.224	2.093
2016	35.400	7.909	6.780	11.212	5.122	2.225	2.152
2017	37.451	8.198	7.176	12.180	5.378	2.330	2.189
2018	39.738	8.525	7.760	12.928	5.881	2.445	2.199
2019	41.531	8.682	8.146	13.737	6.156	2.530	2.280
2020	36.183	6.912	6.774	12.152	5.776	2.368	2.201
2021	37.631	6.763	6.858	13.252	6.071	2.440	2.247
2022	40.269	7.259	7.311	14.293	6.536	2.557	2.313
2023	44.174	7.648	8.201	15.964	7.314	2.698	2.349
2024	46.232	8.087	8.422	16.933	7.594	2.856	2.340
	Var. %						
2005-2024	26,1	-20,7	19,1	55,1	70,2	23,6	35,8
2005-2010	2,1	10,1	6,3	-2,3	-0,9	-24,7	7,7
2010-2019	11,0	-22,6	8,3	28,8	39,2	45,4	22,8
2019-2023	6,4	-11,9	0,7	16,2	18,8	6,6	3,0
2023-2024	4,7	5,7	2,7	6,1	3,8	5,9	-0,4

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

I reati più diffusi riguardano quelli contro il patrimonio, per i quali si trovano attualmente in stato di detenzione il 57% della popolazione carceraria (oltre 35 mila detenuti), mentre i reati contro la persona possono essere ascritti al 44,3% dei detenuti e quelli legati allo spaccio e alla detenzione di stupefacenti la percentuale è pari al 34,2% (tab. 9).

Tab. 9 - Detenuti per tipologia di reato, 2024 (v.a. e val. %)

Categoria di reato	v.a.	% sui detenuti (*)
Contro il patrimonio	35.287	57,0
Contro la persona	27.382	44,3
Stupefacenti	21.131	34,2
Contro la pubblica amministrazione	11.214	18,1
Associazione di stampo mafioso (416bis)	9.303	15,0
Legge armi	9.242	14,9
Contro l'amministrazione della giustizia	7.864	12,7
Contro la famiglia	6.844	11,1
Fede pubblica	4.787	7,7
Contravvenzioni	4.283	6,9
Ordine pubblico	2.716	4,4
Incolunità pubblica	1.797	2,9
Testo unico immigrazione	1.584	2,6
Contro il sentimento e la pietà dei defunti	956	1,5
Economia pubblica	955	1,5
Prostituzione	440	0,7
Contro la personalità dello stato	172	0,3
Moralità pubblica	92	0,1
Altri reati	2.046	3,3
Totale detenuti	61.861	

(*) La somma delle percentuali è superiore a 100 perché a ciascun detenuto possono essere ascritti reati appartenenti a più di una categoria di reato

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

2. LE PERSONE E GLI SPAZI PRESENTI ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI

I dati fondamentali per intraprendere un'analisi degli spazi presenti all'interno dell'universo penitenziario italiano riguardano innanzitutto il numero di posti adibiti alla detenzione e l'effettivo numero di detenute e detenuti. Questa visione sintetica inquadra chiaramente uno dei problemi strutturali del sistema carcerario italiano, afflitto da un sovraffollamento endemico, a tutto scapito dei detenuti, dei lavoratori e della società nel suo complesso.

In Italia, al 15 maggio 2025, vi sono 189 istituti penitenziari attivi con una capienza complessiva di 51.182 posti, di cui 4.367 non disponibili (tab. 10). Dunque, attualmente negli istituti penitenziari italiani vi sono 46.815 posti effettivamente disponibili per un numero di detenuti pari a 62.476 unità, il che significa che per garantire i diritti della popolazione carceraria andrebbero resi disponibili altri 15.661 posti, pari a circa la capienza media di 63 istituti penitenziari aggiuntivi.

Tab. 10 - Istituti penitenziari e detenuti al 15 maggio 2025 (v.a.)

	v.a.
Numero di istituti penitenziari (*)	189
Capienza regolamentare	51.182
Posti non disponibili	4.367
Totale detenuti	62.476

(*) Non include il carcere di Pozzuoli, al momento chiuso, e il Centro in Albania GJADER

Fonte: elaborazione Censis su dati Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Il problema del sovraffollamento è ulteriormente aggravato da una situazione di sottorganico degli istituti penitenziari, diffusa eterogeneamente sul territorio nazionale. Il personale complessivo attualmente impiegato ammonta a 34.987 unità, di cui l'87% è composto da polizia penitenziaria, il 9,3% da personale amministrativo e il 2,6% da

educatori. Rispetto ai numeri previsti, la polizia penitenziaria è in sottorganico del 10%, il personale amministrativo del 20% e gli educatori del 6%. Se, il rapporto tra i poliziotti e la popolazione carceraria effettiva è di circa uno a due, i 999 educatori previsti dovrebbero garantire, secondo la capienza regolamentare degli istituti, un educatore ogni 51 internati, quando attualmente il rapporto è di un educatore ogni 66 carcerati, numeri questi, sia nei rapporti previsti che in quegli effettivi, evidentemente inadeguati per raggiungere i fini rieducativi e di reinserimento sociale delle pene (tab. 11).

Tab. 11 - Il personale effettivo e previsto dell'Amministrazione penitenziaria presente negli Istituti al 30 aprile 2025. Polizia penitenziaria, amministrativi, educatori (v.a.)

Personale	v.a.
<i>Polizia penitenziaria</i>	
Effettivi	30.766
Previsti	33.915
<i>Amministrativi</i>	
Effettivi	3.279
Previsti	4.065
<i>Educatori</i>	
Effettivi	942
Previsti	999

Fonte: elaborazione Censis su dati Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Il sovraffollamento, oltre che riflettersi sulla funzione dell'istituzione carceraria all'interno della società, impatta innanzitutto sulla qualità della vita di chi si trova recluso, rendendo gli spazi detentivi più insalubri e asfittici e ledendo i diritti della popolazione carceraria.

Le celle effettivamente disponibili sono 29.067, il che significa che ognuna ospita in media più di due reclusi; le docce sono 14.324, i bidet 13.673, in media uno per più di 4 reclusi (tab. 12). La condizione di chi si trova privato della propria libertà si riflette anche nell'essere soggetto a un regime di accensione di luci automatizzate, sono 24.477, e nell'aver scarso accesso alle prese elettriche, pari circa a una ogni tre reclusi.

Tab. 12 - Le stanze e le principali dotazioni presenti negli spazi detentivi degli Istituti al 15 maggio 2025 (v.a.)

Stanze e dotazioni	v.a.
Numero di stanze complessivo	31.886
Numero di stanze non disponibili	2.819
Doccia	14.324
Bidet	13.673
Stanze portatori di handicap	433
Servizi igienici con porta	30.362
Accensione luce autonoma	24.477
Prese elettriche	21.278

Fonte: elaborazione Censis su dati Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Uno delle dimensioni spaziali che maggiormente impatta sulla qualità della vita dei detenuti è quella adibita alla fruizione del diritto all'affettività, dove poter passare con i propri familiari un tempo adeguato in uno spazio gradevole.

Nelle carceri italiane, attualmente, ci sono 635 sale colloqui, una ogni circa 100 detenuti, le aree verdi scendono invece a 103 e le ludoteche sono solo 65, lasciando necessariamente un certo numero di strutture penitenziarie completamente prive di esse (tab. 13)

Tab. 13 - Gli spazi d'incontro con i visitatori presenti negli Istituti penitenziari al 15 maggio 2025 (v.a.)

Spazi d'incontro	v.a.
Sale colloqui	635
Conformi alle norme	626
Aree verdi	103
Ludoteca	65

Fonte: elaborazione Censis su dati Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Un altro presidio contro il degrado della vita carceraria è costituito dagli spazi dedicati ad attività sportive, ricreative, culturali o di culto.

Gli istituti penitenziari detengono 1.270 aule, 361 palestre, 351 laboratori e 322 biblioteche, 283 locali di culto e 200 campi sportivi, rendendo questi spazi molto probabilmente presenti in tutti gli istituti (tab. 14). Dall'altro lato, sicuramente non tutte le carceri hanno un teatro (133), un'officina (105) o una mensa per i detenuti, che si fermano a 54, in media una ogni 3,5 istituti.

Tab. 14 - Gli spazi comuni e gli impianti in dotazione agli Istituti penitenziari al 15 maggio 2025 (v.a.)

Spazi comuni e impianti	v.a.
Campi sportivi	200
Teatri	133
Laboratori	351
Palestre	361
Officine	105
Biblioteche	322
Aule	1.270
Locali di culto	283
Mense detenuti	54

Fonte: elaborazione Censis su dati Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

3. LA PARTECIPAZIONE DEI DETENUTI A PERCORSI DI ISTRUZIONE PER ADULTI, A CORSI DI FORMAZIONE E A CORSI UNIVERSITARI

Nella prospettiva di rafforzare le opportunità di reinserimento e di inclusione sociale e lavorativa dei detenuti, l'organizzazione di percorsi di istruzione e formazione rappresenta uno degli aspetti qualificanti nella costruzione di una realtà carceraria che, al di là della pena, riesca a garantire dignità e diritti alle persone private della libertà.

Il coinvolgimento dei detenuti nella frequenza di percorsi di istruzione di primo e secondo livello (per il conseguimento del titolo di studio del primo ciclo di istruzione e del diploma di istruzione tecnica, professionale o artistica) ha riguardato, per l'anno scolastico 2023-2024, poco più di 19 mila detenuti, pari al 31,3% dei detenuti presenti nelle carceri italiane (tab. 15).

Il tasso di partecipazione (relativo al numero degli iscritti negli anni scolastici considerati) ha conosciuto una ripresa negli ultimi anni dopo la sostanziale riduzione dell'anno del Covid e di quello successivo. Attualmente il numero degli iscritti ai percorsi di primo e secondo livello torna ad avvicinarsi a quello del periodo precedente alla pandemia.

Il conseguimento dei titoli di studio presenta un tasso di successo pari al 56,9%, nell'anno scolastico 2023-2024, per chi ha frequentato i corsi di secondo livello, mentre per il primo livello la quota di promossi si è fermata al 34,6%. Quest'ultimo rappresenta la più bassa quota di successo degli anni scolastici a partire dal 2018.

Nell'ambito dei corsi di formazione professionale il 2024 fa segnale il numero più alto, a partire dal 2019, dei detenuti iscritti: sono stati 4.459 gli iscritti ai corsi attivati, pari al 7,2% del totale dei detenuti (tab. 16).

Anche non considerando il 2020, la partecipazione risulta in crescita, poiché la quota di iscritti nel 2019 era pari al 4,1% e nel 2023 al 5,1%, così come risulta in aumento la quota di promossi sui frequentanti dei corsi terminati, che si attesta negli ultimi due anni all'87,5% (era l'83,5% nel 2019).

Tab. 15 - Detenuti iscritti e promossi frequentanti i percorsi d'istruzione per adulti, anni scolastici 2018-2019/2023-2024 (v.a. e val. %)

Anno scolastico	Iscritti				Promossi			% di promossi	
	Primo livello	Secondo livello	Totale	Per 100 detenuti presenti negli istituti carcerari (*)	Primo livello	Secondo livello	Totale	Primo livello	Secondo livello
2018-2019	12.120	7.768	19.888	32,9	4.755	4.437	9.192	39,2	57,1
2019-2020	11.494	8.769	20.263	37,8	4.438	6.234	10.672	38,6	71,1
2020-2021	7.689	7.535	15.224	28,4	3.113	4.232	7.345	40,5	56,2
2021-2022	9.396	7.928	17.324	31,6	3.773	4.683	8.456	40,2	59,1
2022-2023	11.025	8.347	19.372	33,7	4.140	5.115	9.255	37,6	61,3
2023-2024	11.189	8.061	19.250	31,3	3.869	4.590	8.459	34,6	56,9

(*) Per l'anno scolastico x/x+1 si considerano i detenuti presenti alla fine del I semestre dell'anno x+1

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia-Ufficio del Capo del Dipartimento Segreteria generale Sezione statistica

Tab. 16 - Detenuti iscritti e promossi frequentanti i corsi professionali, II semestre 2019- II semestre 2024 (v.a. e val. %)

Dati al II semestre	Detenuti iscritti ai corsi attivati	Per 100 detenuti (*)	Detenuti iscritti ai corsi terminati	Per 100 detenuti (*)	Detenuti promossi	% promossi sul totale iscritti ai corsi terminati
2019	2.506	4,1	1.394	2,3	1.164	83,5
2020	1.279	2,4	1.184	2,2	157	13,3
2021	2.279	4,2	1.937	3,6	1.608	83,0
2022	2.222	4,0	1.792	3,2	1.499	83,6
2023	3.064	5,1	2.956	4,9	2.587	87,5
2024	4.459	7,2	3.799	6,1	3.323	87,5

(*) Sui detenuti presenti al 31 dicembre

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Il tasso di successo dei corsi professionali supera la media nazionale in regioni come la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e le Marche (in tutti e tre i casi al 100%), mentre risulta inferiore al dato medio in regioni come la Campania (79%), la Liguria (67,6%), la Sicilia (76,5%). In Friuli-Venezia Giulia, la quota di iscritti ai corsi di formazione sul totale dei detenuti è pari al 40,1%, un valore di molto superiore a quello che si riscontra in regioni come le Marche, la Campania, la Puglia (tab. 17).

La tipologia prevalente dei corsi frequentati e terminati rientra nell'ambito della "cucina e ristorazione", con il 24,3% degli iscritti sul totale e l'86,5% dei promossi (tab. tab. 18).

Edilizia, orientamento al lavoro, giardinaggio e agricoltura sono le altre tipologie di corsi che hanno riscontrato il maggior numero di iscritti, con tassi di successo in tutti e tre i casi superiori al 90%.

Tab. 17 - Detenuti iscritti e promossi frequentanti i corsi professionali, per regione, II semestre 2019-II semestre 2024 (v.a. e val. %)

Regione di detenzione	Iscritti ai corsi attivati			Iscritti ai corsi terminati		
	V.a. II semestre 2024	Per 100 detenuti 2024 (*)	Diff. ass. II semestre 2019-II semestre 2024	V.a. II semestre 2024	Per 100 detenuti 2024 (*)	% promossi
Friuli-Venezia Giulia	340	49,3	277	276	40,1	89,5
Valle d'Aosta	14	9,9	-13	24	17,0	100,0
Veneto	268	9,8	268	396	14,5	83,1
Molise	108	28,6	108	36	9,5	0,0
Lombardia	1.010	11,4	290	819	9,3	93,9
Toscana	346	10,8	274	250	7,8	92,0
Piemonte	168	3,8	-171	281	6,3	86,1
Calabria	230	7,7	71	174	5,8	86,8
Sicilia	450	6,5	169	404	5,8	76,5
Sardegna	146	6,4	146	123	5,4	89,4
Liguria	135	10,1	135	71	5,3	67,6
Abruzzo	72	3,5	69	107	5,2	88,8
Trentino-Alto Adige	24	5,0	24	24	5,0	100,0
Lazio	460	6,9	357	282	4,2	97,9
Emilia-Romagna	239	6,3	73	143	3,7	97,2
Puglia	157	3,6	90	144	3,3	91,7
Campania	225	3,0	77	224	3,0	79,0
Marche	49	5,1	-244	21	2,2	100,0
Basilicata	0	0,0	-16	0	0,0	-
Umbria	18	1,1	-31	0	0,0	-
Totale	4.459	7,2	1.953	3.799	6,1	87,5

(*) Sui detenuti presenti al 31 dicembre

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Tab. 18 - Iscritti ai corsi di formazione terminati e promossi per tipologia di corso, II semestre 2024 (v.a. e val. %)

Tipologia di corso	Iscritti ai corsi terminati	Val. %	Promossi	% sugli iscritti ai corsi terminati
Cucina e ristorazione	925	24,3	800	86,5
Edilizia	553	14,6	501	90,6
Orientamento al lavoro	479	12,6	446	93,1
Giardinaggio e agricoltura	350	9,2	319	91,1
Igiene e ambiente	245	6,4	223	91,0
Arte e cultura	182	4,8	162	89,0
Informatica	133	3,5	117	88,0
Professionalità sportive	131	3,4	113	86,3
Estetica	102	2,7	78	76,5
Elettrica	80	2,1	73	91,3
Artigianato	71	1,9	44	62,0
Impiegatizio	70	1,8	59	84,3
Meccanica	64	1,7	56	87,5
Falegnameria	51	1,3	44	86,3
Tessile	50	1,3	31	62,0
Arti grafiche e televisive	45	1,2	25	55,6
Idraulica	34	0,9	32	94,1
Legatoria e tipografia	26	0,7	23	88,5
Lingue	8	0,2	6	75,0
Altro	200	5,3	171	85,5
Totale	3.799	100,0	3.323	87,5

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

In crescita anche il livello di partecipazione dei detenuti a corsi di laurea organizzati dalle università che aderiscono alla Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari (CNUPP).

Nell'anno accademico 2023-2024 sono risultati iscritti 1.707 detenuti in generale (compreso chi è in affidamento a comunità, in misure alternative o

in libertà da fine pena e in REMS, Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza), di cui 1.509 iscritti detenuti in carcere (tab. 19). In 39 hanno conseguito la laurea nel 2023; nell'anno precedente il numero dei laureati è stato pari a 51.

Tab. 19 - Detenuti (1) iscritti ai corsi di laurea delle università aderenti alla Cnupp, anni accademici 2018-2019/2023-2024 (v.a.)

Anno accademico	Iscritti totali (1)	Iscritti in carcere	Laureati (2)
2018-2019	796	743	
2019-2020	920	857	
2020-2021	1.034	925	27
2021-2022	1.246	1.114	39
2022-2023	1.458	1.270	51
2023-2024	1.707	1.509	39

(1) Include chi è in affidamento a comunità, in misure alternative o in libertà da fine pena e in REMS (Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza)

(2) Per l'anno accademico x/x+1 il dato fa riferimento all'anno solare x

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnupp (Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari)

In termini assoluti, le regioni con il maggior numero di iscritti ai corsi di laurea nell'anno accademico 2023-2024 sono state, nell'ordine, la Lombardia con 239 iscritti, il Lazio con 217, la Toscana con 188; quest'ultima presenta il rapporto più alto fra le regioni di iscritti per 100 detenuti (6,3%); non risultano partecipanti ai corsi di laurea detenuti presenti negli istituti del Friuli-Venezia Giulia, Molise e Valle d'Aosta (tab. 20).

Tab. 20 - Detenuti (1) iscritti ai corsi di laurea delle università aderenti alla Cnupp, per regione, anno accademico 2023-2024 (v.a. e val. per 100 detenuti)

Regione di detenzione	V.a.	Per 100 detenuti (2)
Lombardia	239	2,7
Lazio	217	3,3
Toscana	188	6,1
Sicilia	117	1,7
Piemonte	116	2,7
Emilia-Romagna	112	3,1
Calabria	108	3,6
Sardegna	84	3,9
Campania	76	1,0
Abruzzo	67	3,4
Umbria	54	3,6
Veneto	51	2,0
Puglia	41	0,9
Liguria	34	2,5
Marche	31	3,4
Trentino-Alto Adige	5	1,0
Basilicata	2	0,4
Friuli-Venezia Giulia	0	0,0
Molise	0	0,0
Valle d'Aosta	0	0,0
Totale (1)	1.542	2,6

(1) Sono inclusi 33 detenuti semi-liberi

(2) Detenuti al 31 dicembre 2023

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnupp (Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari)

Infine, un dato significativo per il perseguimento di obiettivi di alfabetizzazione e apprendimento dell'italiano negli istituti carcerari è rappresentato dal numero di mediatori culturali: sono 338 nel 2024, pari a 1,72 ogni 100 detenuti stranieri; il rapporto era inferiore all'unità nel 2019 (0,88, tab. 21).

Sempre nel 2024, sono stati organizzati corsi di alfabetizzazione e apprendimento dell'italiano ai quali hanno preso parte 4.580 detenuti stranieri, pari a 23 su 100. Nel 2023 il rapporto fra iscritti e detenuti stranieri era pari al 25,4%, vicino alla quota del 2019 (26,4%).

Tab. 21 - Mediatori culturali e corsi di alfabetizzazione e apprendimento dell'italiano negli istituti carcerari, 2019-2024 (v.a. e val. per 100 detenuti stranieri)

Anno	Mediatori culturali		Corsi di alfabetizzazione e apprendimento dell'italiano- Iscritti stranieri (*)		Corsi di alfabetizzazione e apprendimento dell'italiano-Promossi stranieri		
	v.a.	per 100 detenuti stranieri	v.a.	per 100 detenuti stranieri	v.a.	% promossi	per 100 detenuti stranieri
2019	176	0,88	5.242	26,4	2.316	44,2	11,6
2020	233	1,34	4.271	24,6	1.624	38,0	9,4
2021	287	1,68	2.996	17,6	1.212	40,5	7,1
2022	245	1,39	3.521	19,9	1.392	39,5	7,9
2023	337	1,78	4.792	25,4	1.993	41,6	10,5
2024	338	1,72	4.580	23,3	1.693	37,0	8,6

(*) Per i corsi di alfabetizzazione per l'anno x si fa riferimento all'anno scolastico x-1/x

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

4. IL LAVORO DEI DETENUTI

Insieme ai percorsi formativi e professionalizzanti, la possibilità di svolgere un lavoro durante il periodo di pena detentiva costituisce un fattore di potenziale reinserimento positivo una volta riacquistata la libertà.

Nel corso del periodo compreso fra il 2004 e il 2024 il numero totale dei detenuti lavoranti è passato da 14.686 (pari al 26,6% dei detenuti) a 21.235 (pari al 34,3%, tab. 22). La variazione positiva, nel corso dei 21 anni considerati, è stata del 44,6%. Solo nel periodo 2004-2010 si è osservata una riduzione pari al 3,5%, mentre in tutti gli altri sottoperiodi l'incremento è stato costante. Nell'ultimo anno, e cioè fra il 2023 e il 2024, la variazione è stata del 5,8%.

La quota di lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria si è mantenuta sempre sopra l'80% e nel 2024 è stata pari all'85,1%.

La crescita dei lavoranti detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione è stata pari al 48,6% fra il 2004 e il 2024, mentre nell'ultimo anno si è registrato un incremento del 6%.

La disaggregazione dei dati al livello regionale e per tipologia di lavoro segnala, in primo luogo, una maggiore opportunità di lavoro in regioni come il Trentino-Alto Adige, con un livello di coinvolgimento sul totale dei detenuti della regione pari al 71,2%, in Friuli-Venezia Giulia (52,5%), in Toscana (50,3%, tab. 22). Più lontano dal dato medio nazionale (34,3%) il tasso di partecipazione di regioni come la Basilicata (23,5%), il Lazio (26,8%), la Campania (26,9%, tab. 23).

Fra le tipologie di lavoro in cui sono impegnati i lavoranti detenuti, si osserva una concentrazione nei servizi d'istituto (il 70,7% è impegnato in questa tipologia), mentre il 5,4% lavora in istituto per conto di cooperative o imprese, il 5,3%, essendo in regime di semilibertà, lavora in proprio o per conto di datori di lavoro esterni e il 5% si occupa della manutenzione dei fabbricati.

Tab. 22 - Detenuti lavoranti alle dipendenze o meno dell'Amministrazione penitenziaria, 2004-2024 (v.a., val. %, per 100 detenuti presenti e var. %)

Anno	Alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria		Non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria		Totale detenuti lavoranti	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	per 100 detenuti presenti
2004	12.152	82,7	2.534	17,3	14.686	26,2
2005	12.723	81,7	2.853	18,3	15.576	26,2
2006	10.483	87,2	1.538	12,8	12.021	30,8
2007	11.717	87,9	1.609	12,1	13.326	27,4
2008	12.165	87,0	1.825	13,0	13.990	24,1
2009	12.376	86,7	1.895	13,3	14.271	22,0
2010	12.110	85,4	2.064	14,6	14.174	20,9
2011	11.700	83,8	2.261	16,2	13.961	20,9
2012	11.557	83,7	2.251	16,3	13.808	21,0
2013	12.268	84,3	2.278	15,7	14.546	23,3
2014	12.226	84,0	2.324	16,0	14.550	27,1
2015	13.140	84,6	2.384	15,4	15.524	29,8
2016	13.480	82,9	2.771	17,1	16.251	29,7
2017	15.924	86,5	2.480	13,5	18.404	31,9
2018	15.228	86,5	2.386	13,5	17.614	29,5
2019	15.689	86,8	2.381	13,2	18.070	29,7
2020	15.746	87,8	2.191	12,2	17.937	33,6
2021	16.930	88,0	2.305	12,0	19.235	35,5
2022	17.209	86,8	2.608	13,2	19.817	35,3
2023	17.042	84,9	3.029	15,1	20.071	33,4
2024	18.063	85,1	3.172	14,9	21.235	34,3
			<i>Var. %</i>			
2004-2024	48,6		25,2		44,6	
2004-2010	-0,3		-18,5		-3,5	
2010-2019	29,6		15,4		27,5	
2019-2023	8,6		27,2		11,1	
2023-2024	6,0		4,7		5,8	

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Tab. 23 - Detenuti lavoranti alle dipendenze e non dell'Amministrazione Penitenziaria, per regione di detenzione, 2024 (v.a. e val. %)

Regione di detenzione	Totale lavoranti		Lavorazioni	Colonie agricole	Servizi d'istituto	Manutenzione ordinaria fabbricati	Servizi extramurari (ex art.21 L.354/75) (1)	Totale lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	Lavoro all'estero (ex art.21 L.354/75)	Lavoranti in istituto per conto di imprese o cooperative (2)	Semiliberi lavoranti in proprio o per datori di lavoro esterno	Totale lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria		
	v.a.	per 100 detenuti										v.a.	v.a.	v.a.
Trentino-Alto Adige	339	71,2	0	0	259	13	16	288	85,0	1	46	4	51	15,0
Friuli-Venezia Giulia	362	52,5	0	0	286	28	10	324	89,5	8	0	30	38	10,5
Toscana	1.614	50,3	170	16	1.009	82	77	1.354	83,9	123	8	129	260	16,1
Sardegna	949	41,5	8	111	653	60	39	871	91,8	28	6	44	78	8,2
Abruzzo	824	40,1	40	0	646	28	34	748	90,8	14	17	45	76	9,2
Emilia-Romagna	1.436	37,6	25	0	1.051	49	64	1.189	82,8	44	96	107	247	17,2
Valle d'Aosta	53	37,6	0	0	31	8	6	45	84,9	0	6	2	8	15,1
Calabria	1.104	37,1	31	0	860	71	79	1.041	94,3	15	28	20	63	5,7
Lombardia	3.264	36,9	40	0	2.004	133	157	2.334	71,5	352	437	141	930	28,5
Umbria	579	35,8	55	0	419	26	22	522	90,2	27	0	30	57	9,8
Marche	340	35,7	7	0	241	13	27	288	84,7	12	0	40	52	15,3

Piemonte	1.530	34,4	95	0	982	81	85	1.243	81,2	92	80	115	287	18,8
Veneto	935	34,3	0	0	441	50	33	524	56,0	70	288	53	411	44,0
Puglia	1.381	31,7	8	0	1.115	42	39	1.204	87,2	19	39	119	177	12,8
Sicilia	2.131	30,7	49	0	1.729	114	140	2.032	95,4	21	12	66	99	4,6
Liguria	377	28,3	11	0	267	19	22	319	84,6	19	7	32	58	15,4
Molise	106	28,1	0	0	90	13	1	104	98,1	2	0	0	2	1,9
Campania	2.015	26,9	194	0	1.471	125	90	1.880	93,3	6	25	104	135	6,7
Lazio	1.788	26,8	69	0	1.369	104	107	1.649	92,2	44	55	40	139	7,8
Basilicata	108	23,5	0	0	85	7	12	104	96,3	1	1	2	4	3,7
Totale	21.235	34,3	802	127	15.008	1.066	1.060	18.063	85,1	898	1.151	1.123	3.172	14,9
<i>val. %</i>	<i>100,0</i>		<i>3,8</i>	<i>0,6</i>	<i>70,7</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>			<i>4,2</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>		

(1) Stipendiati dall'Amministrazione Penitenziaria e impiegati in servizi esterni all'istituto

(2) Lavoranti in qualità di soci, collaboratori, dipendenti per cooperative/imprese, inclusi i lavoranti a domicilio ex art.52 DPR 230/2000 e gli impiegati in lavorazioni penitenziarie non gestite dall'Amministrazione Penitenziaria

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

5. I PROGETTI E I PROGRAMMI FINANZIATI DALLA CASSA DELLE AMMENDE

La Cassa delle Ammende è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia. Persegue l'obiettivo di rafforzare la sicurezza e la coesione sociale, investendo in percorsi di reinserimento per chi è sottoposto a misure penali e in azioni a tutela delle vittime di reato. Svolge inoltre un ruolo fondamentale nella promozione della programmazione integrata degli interventi con l'obiettivo di assicurare l'erogazione di servizi di qualità e favorire l'innovazione sociale dei servizi attraverso il coordinamento dei diversi livelli di governance e l'armonizzazione, sia delle risorse finanziarie che strumentali, oltre che umane.

In sinergia con i dipartimenti competenti in materia di esecuzione penale, la Cassa delle Ammende si configura come uno degli strumenti operativi per l'attuazione di un nuovo modello di esecuzione penale, da realizzare in collaborazione con le istituzioni territoriali, il terzo settore e l'insieme della società civile, tutti attori essenziali nei processi di inclusione sociale orientati alla sicurezza e al benessere collettivo.

I fondi della Cassa, disciplinati dallo Statuto del 2017 (adottato con D.P.C.M. del 10 aprile 2017 n. 102) sostengono programmi di formazione e inserimento lavorativo per detenuti, internati e persone in misura alternativa, oltre a promuovere progetti per la valutazione del rischio e la presa in carico dei condannati, attività educative e di sostegno alle famiglie, interventi per il recupero dei soggetti tossicodipendenti, iniziative di integrazione per gli stranieri in esecuzione penale, e la promozione di percorsi di giustizia riparativa e mediazione penale. La Cassa prevede anche diversi investimenti per riqualificare gli spazi e le condizioni di vita nelle carceri, nonché al fine di promuovere la giustizia riparativa, la mediazione penale e il lavoro di pubblica utilità.

Il quadro aggiornato dei progetti finanziati dalla Cassa in essere nel 2025 mostra un totale di 42 interventi attivi, per un ammontare complessivo pari a 69.285.413 euro. Di questa somma, 54.737.795 euro corrispondono al finanziamento diretto erogato dalla Cassa delle Ammende, mentre

14.547.619 euro provengono dai co-finanziamenti. Questi ultimi incidono per circa il 21% sull'insieme delle risorse mobilitate (tab. 24).

Tab. 24 - Quadro sintetico dei progetti e dei programmi in essere nel 2025 finanziati dalla Cassa delle Ammende (v.a. in euro)

Numero di progetti/ programmi	42
Costo del finanziamento di Cassa delle Ammende	54.737.795
Importo del co-finanziamento	14.547.619
Costo totale	69.285.413

Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa delle Ammende

Il quadro complessivo dei destinatari stimati per i progetti attivi dal 2025 ammonta a circa 23.077 unità. In particolare, si stimano circa 10.050 i destinatari riconducibili a iniziative della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, degli Uffici Interdistrettuali per l'Esecuzione Penale Esterna (UIEPE), del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e dei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria. I progetti di Regioni e Province autonome si stima raggiungeranno circa 12.343 destinatari, mentre le iniziative promosse direttamente degli istituti penitenziari, circa 684 persone (tab. 25).

Tab. 25 - Numero complessivo dei destinatari dei programmi e dei progetti in essere nel 2025 finanziati dalla Cassa delle Ammende (v.a.)

Enti	Numero di destinatari
Direzione generale dei detenuti e del trattamento, UIEPE, Dipartimento giustizia minorile e di comunità, Provveditorato Regionale di Amministrazione Penitenziaria	10.050
Regione/Provincia Autonoma	12.343
Istituto penitenziario	684
Totale	23.077

Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa delle Ammende

Nel 2025 risultano attivi 7 progetti finanziati dalla Cassa delle Ammende con enti proponenti riconducibili all'amministrazione centrale e periferica della giustizia. Il costo complessivo di tali interventi ammonta a 17.968.399 euro, di cui 17.925.399 euro a carico diretto della Cassa e 43.000 euro coperti da co-finanziamenti (tab. 26).

In termini di risorse, la Direzione generale dei detenuti e del trattamento concentra il maggior volume finanziario, con 3 progetti per un importo complessivo di 15.300.000 euro, pari a circa l'85% del totale dei fondi stanziati nella tabella. Seguono il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, con 2 progetti per un valore di 2.399.400 euro, e uno dal UIEPE di Cagliari (129.808 euro), e l'altro dal PRAP della Toscana e Umbria (139.191 euro di cui 43.000 co-finanziati).

Tab. 26 - Progetti e programmi in essere nel 2025 finanziati dalla Cassa delle Ammende per tipologia di ente proponente (v.a.)

Ente proponente	Numero di progetti/ programmi	Costo del finanziamento di Cassa delle Ammende (euro)	Importo del co-finanziamento (euro)	Costo totale (euro)
Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità	2	2.399.400		2.399.400
Provveditorato Regionale di Amministrazione Penitenziaria di Toscana e Umbria	1	96.191	43.000	139.191
Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna (UIEPE) di Cagliari	1	129.808		129.808
Direzione generale dei detenuti e del trattamento	3	15.300.000		15.300.000
Totale	7	17.925.399	43.000	17.968.399

Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa delle Ammende

Per quel che concerne i progetti con Regioni e Province autonome in qualità di enti proponenti, sono 15 i progetti in essere nel 2025, con un valore complessivo pari a 49.222.582 euro, di cui 34.813.952 finanziati dalla Cassa delle Ammende, e 14.408.629 euro derivanti da co-finanziamenti, che in questo caso copre circa il 29% del costo totale (tab. 27).

Il progetto di maggiore entità è quello promosso dalla Regione Campania, con un costo complessivo pari a 9.572.100 euro, seguito da quelli dell'Emilia-Romagna (6.150.000 euro), Toscana (6.000.000) e Veneto (5.850.000 euro), e tutti e quattro i progetti presentano un rilevante contributo in co-finanziamento.

Anche le Regioni Piemonte, Sardegna e Sicilia registrano progetti con una consistenza economica significativa, compresa tra i 2,6 e i 4,3 milioni di euro. Le restanti Regioni – tra cui Lombardia, Liguria, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia – presentano interventi dal costo più contenuto, sebbene anch'essi sostenuti da quote di co-finanziamento non trascurabili.

Nel quadro complessivo, emerge chiaramente l'ampia partecipazione delle amministrazioni regionali alla programmazione cofinanziata dalla Cassa delle Ammende: i progetti promossi da Regioni e Province autonome rappresentano infatti circa il 71% del valore complessivo delle iniziative in essere, a conferma del ruolo centrale assunto dalle autonomie territoriali nella costruzione di percorsi di reinserimento e inclusione sociale su scala nazionale.

All'interno dell'architettura progettuale della Cassa nel 2025, anche i singoli istituti penitenziari rappresentano un segmento operativo di prossimità, capace di attivare interventi mirati e aderenti ai bisogni concreti dei contesti detentivi. Complessivamente sono infatti 20 i progetti in essere riconducibili a istituti penitenziari, case circondariali e case di reclusione, per un finanziamento complessivo pari a 2.094.432 euro, di cui circa due milioni a carico della Cassa e 95.990 co-finanziati (tab. 28).

Si tratta di interventi dal valore abbastanza contenuto e che si distribuiscono in modo capillare su buona parte del territorio nazionale. I tre progetti dal valore più alto sono quelli proposti dalla Casa di reclusione di Padova (605.260 euro), la Casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere (374.954 euro), la Casa circondariale "A. Caputo" – Salerno (208.960 euro). Di seguito

altre realtà proponenti con progetti a cui sono destinate risorse più limitate, ma che comunque contribuiscono alla diffusione di una cultura dell'inclusione anche dentro le carceri. Una larga diffusione che testimonia l'impegno sempre maggiore delle singole direzioni penitenziarie nel farsi promotrici attive di progettualità orientate al reinserimento, alla responsabilizzazione e alla prevenzione della recidiva.

Tab. 27 - Progetti e programmi in essere nel 2025 finanziati dalla Cassa delle Ammende con regioni o province autonome come soggetto proponente (v.a.)

Regione/Provincia Autonoma	Numero di progetti/ programmi	Costo del finanziamento di Cassa delle Ammende (euro)	Importo del co-finanziamento (euro)	Costo totale (euro)
Provincia Autonoma di Trento	2	879.203	216.529	1.095.732
Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia	1	1.300.000	390.000	1.690.000
Regione Campania	1	6.000.000	3.572.100	9.572.100
Regione del Veneto	1	4.500.000	1.350.000	5.850.000
Regione Emilia-Romagna	1	4.200.000	1.950.000	6.150.000
Regione Liguria	1	1.800.000	540.000	2.340.000
Regione Lombardia	1	1.700.000	810.000	2.510.000
Regione Marche	1	900.000	270.000	1.170.000
Regione Piemonte	1	3.134.750	1.178.500	4.313.250
Regione Sardegna	1	1.800.000	981.000	2.781.000
Regione Sicilia	1	2.000.000	600.000	2.600.000
Regione Toscana	1	4.200.000	1.800.000	6.000.000
Regione Umbria	1	1.800.000	540.000	2.340.000
Regione Valle d'Aosta	1	600.000	210.500	810.500
Totale	15	34.813.953	14.408.629	49.222.582

Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa delle Ammende

Tab. 28 - Progetti e programmi in essere nel 2025 finanziati dalla Cassa delle Ammende con istituti penitenziari, case circondariali e case di reclusione come soggetto proponente (v.a.)

	Numero di progetti/ programmi	Costo del finanziamento di Cassa delle Ammende (euro)	Importo del co-finanziamento (euro)	Costo totale (euro)
Casa circondariale di Bergamo	1	115.524	38.400	153.924
Casa circondariale di Bologna	1	26.120		26.120
Casa circondariale di Grosseto	1	32.156		32.156
Casa circondariale di Livorno	1	39.040		39.040
Casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere	2	374.954		374.954
Casa circondariale NCP di Vibo Valentia	1	80.700		80.700
Casa di reclusione "Gennaro De Angelis" Arienzo	3	156.823	2.640	159.463
Casa di reclusione "Rodolfo Morandi" di Saluzzo	2	148.705	22.000	170.705
Casa di reclusione di Orvieto	1	126.470	15.000	141.470
Casa di reclusione di Padova	2	587.310	17.950	605.260
Casa di reclusione ICATT di Eboli	2	80.180		80.180
Casa circondariale "A. Caputo" - Salerno	2	208.960		208.960
Casa circondariale "Nicandro Izzo" di Viterbo	1	21.500		21.500
Totale	20	1.998.442	95.990	2.094.432

Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa delle Ammende

6. “UNA GIUSTIZIA PIÙ INCLUSIVA”, IL PROGRAMMA OPERATIVO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Nell’ambito del Programma Nazionale “Inclusione e lotta alla povertà” attinente alla programmazione 2021-2027, il Ministero della Giustizia ha predisposto il Programma operativo “Una giustizia più inclusiva” con l’obiettivo di rafforzare le condizioni di inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a misura penale e incidere strutturalmente sulle debolezze del sistema penitenziario italiano.

Il Programma si propone di rispondere a una doppia esigenza: da un lato, ampliare l’offerta di percorsi educativi, formativi e lavorativi per le persone coinvolte nel circuito penale; dall’altro, modernizzare le strutture, le prassi e la governance dell’esecuzione penale, tanto in ambito intramurario quanto esterno.

A guidare l’intervento è la Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione (DGCP), in qualità di Organismo Intermedio delegato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, autorità di gestione del Programma. Il Programma si fonda su una Convenzione stipulata il 31 maggio 2024 tra i due ministeri, la quale conferisce alla DGCP funzioni attuative, di coordinamento e supervisione.

Il disegno complessivo si articola in sei azioni, ognuna di esse diretta a un segmento specifico della popolazione detenuta o a uno snodo cruciale del sistema dell’esecuzione penale. In particolare, il Programma distingue tra azioni di sistema, azioni operative mirate ai destinatari (detenuti, minori e giovani adulti, soggetti in esecuzione penale esterna), e azioni di assistenza tecnica, prevedendo un’articolazione coerente tra dimensione strategica, attuativa e infrastrutturale.

L’intero intervento è sostenuto da risorse complessive pari a 280,3 milioni di euro, così ripartite in base alla fonte di finanziamento:

- FSE+ (Fondo Sociale Europeo Plus):
 - o € 96 milioni per l’obiettivo specifico su inclusione attiva;
 - o € 50 milioni per l’obiettivo specifico per servizi per l’inclusione;
 - o € 29 milioni per la “*Child Guarantee*” (minori e giovani adulti);

- € 3,35 milioni per assistenza tecnica.
- FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale):
 - € 100 milioni per interventi infrastrutturali legati all'inclusione;
 - € 1,95 milioni per assistenza tecnica.

Il Programma adotta un approccio integrato e multilivello, che mira a coinvolgere capillarmente i territori, gli enti di esecuzione penale, le Regioni, i Comuni, il terzo settore, i centri per l'impiego, il sistema della formazione e il tessuto imprenditoriale. In particolare, le Regioni e Province Autonome assumono un ruolo attivo in quanto beneficiarie dirette delle risorse e soggetti titolari dell'attuazione degli interventi, secondo quanto stabilito da specifici avvisi pubblici e convenzioni operative.

Le misure previste sono indirizzate a tre grandi categorie di destinatari:

- persone detenute, con attenzione alle filiere produttive, all'economia verde e alla certificazione delle competenze;
- minori e giovani adulti in carico alla giustizia minorile, da accompagnare all'autonomia sociale e lavorativa;
- persone in uscita dal carcere o in esecuzione penale esterna, per cui si punta alla costruzione di percorsi integrati di reinserimento.

Oltre agli interventi diretti e ai beneficiari, il Programma dedica un'attenzione particolare alla costruzione di modelli innovativi di governance e intervento. Sono previste attività di mappatura, modellizzazione, diffusione delle buone pratiche, nonché la definizione di linee guida, standard e strumenti operativi replicabili, anche in vista della costituzione di Centri per la giustizia riparativa.

Il Programma rappresenta, dunque, un tentativo organico di ridefinire il ruolo della giustizia penale nel quadro di una strategia sociale inclusiva, superando la logica meramente custodiale a favore di un paradigma fondato su rieducazione, dignità, opportunità e reintegrazione. L'attuazione delle azioni, distribuite su tutto il territorio nazionale, si fonda su un sistema di governance multilivello, coordinato centralmente, ma con una forte articolazione locale, per garantire coerenza, efficacia e impatto duraturo.

In tal senso, il Piano rappresenta la traduzione operativa e strutturale di un principio fondamentale: l'efficacia del sistema penale si misura anche, e soprattutto, in relazione alla sua capacità di predisporre condizioni favorevoli al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti in esecuzione penale. L'obiettivo della recidiva zero diviene, quindi, una traiettoria strategica di intervento, cui concorrono azioni volte a incidere sui fattori sistemici di marginalità, esclusione e vulnerabilità sociale, attraverso strumenti integrati di formazione, accompagnamento e inclusione attiva promossi proprio attraverso programmi come questo.

Il Programma Nazionale si declina in sei azioni operative a loro volta facenti parte di sei diverse priorità identificate dal piano (tab. 29):

- L'azione 1 è volta a sviluppare modelli di inclusione delle persone sottoposte a misura penale mediante la collaborazione del Ministero della giustizia con soggetti istituzionali, tra i quali Cassa delle Ammende, Associazione nazionale dei Comuni italiani, Garante dei detenuti, Ente Nazionale Microcredito per la creazione, diffusione, replicabilità e sostenibilità nel tempo di modelli di intervento per l'inclusione sociale di persone sottoposte a misura penale.
- L'azione 2 si propone di mettere in pratica modelli di intervento per l'inclusione attiva dei detenuti tramite percorsi per lo sviluppo di competenze professionali e l'avvio al lavoro; di accompagnamento nella formazione, l'inserimento nel lavoro e l'inclusione sociale (Azione AMA DE).
- L'azione 3 riguarda l'attuazione di modelli di intervento per l'inclusione attiva di minori e giovani adulti. I destinatari sono minori tra i 14 e i 17 anni e giovani adulti tra i 18 e i 25 anni, che si trovano in comunità sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria per l'esecuzione di misure cautelari, messa alla prova e misure di comunità in fase di uscita dal circuito penale (Azione AMA MI).
- L'azione 4 è volta all'attuazione di modelli di intervento per l'inclusione attiva dei soggetti in uscita e in esecuzione penale esterna. I destinatari sono adulti in uscita dai luoghi di detenzione, in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna. L'obiettivo è costituire ed avviare un sistema integrato di interventi, favorire sinergie e collaborazioni sui territori interessati, attraverso una migliore raffigurazione dei rapporti tra esecuzione penale, servizi e comunità territoriali (Azione AMA ES).

- Le azioni 5 e 6 riguardano il supporto tecnico per l'attuazione degli interventi sostenuti rispettivamente dal Fondo Sociale Europeo (FSE+) e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Le sei priorità sono, rispettivamente:

1. Sostegno all'inclusione e lotta alla povertà;
2. Child Guarantee;
3. Contrasto alla deprivazione materiale;
4. Interventi infrastrutturali per l'inclusione socioeconomica;
5. Assistenza tecnica FSE+;
6. Assistenza tecnica FESR.

Fra gli interventi che ricadono nel Programma, può essere citato il Progetto "Second Horizon", avviato il 7 aprile di quest'anno.

Il Progetto riguarda la creazione di una piattaforma per la promozione della crescita, dell'inclusione e del reinserimento professionale per le persone sottoposte a misura penale. La piattaforma erogherà servizi digitali avanzati di orientamento al lavoro e consulenza, formazione e sviluppo di competenze abilitanti. La piattaforma dovrà poi integrare funzionalità e dati agevolando l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro e sfruttando le banche dati nazionali del Ministero del Lavoro, dell'INPS e degli altri enti competenti.

L'importo previsto per gli interventi si avvicina ai 5 milioni di euro (tab. 30).

I finanziamenti degli interventi sono suddivisi sulle tre categorie regionali delle politiche di coesione 2021-2027, e in particolare:

- il 36,46% alle regioni più sviluppate (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, PA Bolzano, PA Trento, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto);
- il 4,64% alle regioni in transizione (Abruzzo, Marche, Umbria);
- il 58,90% alle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia).

La conclusione del progetto è prevista per il 6 ottobre 2027.

Tav. 28 – Quadro riepilogativo delle azioni, priorità, destinatari e risorse del Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-92027, (v.a. in euro)

Azione	Priorità	Destinatari	Risorse
1 Azioni di sistema per lo sviluppo di modelli di inclusione delle persone sottoposte ad esecuzione penale	1	Detenuti, ex detenuti; Minorenni e giovani adulti dai 14 ai 25 anni, sottoposti a procedimento penale dall’Autorità giudiziaria minorile in misura di comunità; Adulti in uscita dai luoghi di detenzione, in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità, in carico agli Uffici di Esecuzione penale esterna.	21.000.000
2 Attuazione modelli di intervento per l’inclusione attiva dei detenuti: AMA DE	1 e 4	Detenuti	150.000.000
3 Attuazione modelli di intervento per l’inclusione attiva di minori e giovani adulti: AMA MI	2	Minorenni e giovani adulti dai 14 ai 25 anni sottoposti a procedimento penale (Minorenni: 14–17 anni; Giovani adulti: 18–25 anni)	29.000.000
4 Attuazione modelli di intervento per l’inclusione attiva dei soggetti in uscita ed esecuzione penale esterna: AMA ES	1 e 4	Adulti in uscita da detenzione o sottoposti a sanzioni di comunità	75.000.000
5 Assistenza tecnica per l’attuazione degli interventi sostenuti dal FSE+	5	-	3.350.000
6 Assistenza tecnica per l’attuazione degli interventi sostenuti dal FESR	6	-	1.950.000
Totale FSE+			178.350.000
Totale FESR			101.950.000
Totale			280.300.000

Fonte: Ministero della Giustizia

Tab. 30 – Il progetto “Second Horizon” per tipologia di intervento, contributo, data di avvio e conclusione, costo ammissibile (val. % e v.a. in euro)

Progetto “Second Horizon” e soggetti attuatori	Priorità	Contributo UE in val%	Data Avvio	Data Fine prevista	Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (in euro) per Categoria di Regione
Regioni più sviluppate	1	17,3%	07/04/2025	06/10/2027	1.779.248
Regioni in transizione	1	17,3%	07/04/2025	06/10/2027	2.874.320
Regioni meno sviluppate	1	46,4%	07/04/2025	06/10/2027	226.432
Totale		100,0			4.880.000

Fonte: Ministero della Giustizia

7. L'AZIONE DEL CNEL: IL DISEGNO DI LEGGE PER L'INCLUSIONE SOCIO-LAVORATIVA DEI DETENUTI E L'ABBATTIMENTO DELLA RECIDIVA E IL SEGRETARIATO PERMANENTE

Con l'organizzazione della Giornata di lavoro svolta il 16 aprile 2024, il CNEL ha realizzato una prima ed ampia ricognizione di tutti gli attori coinvolti, comprese le realtà del volontariato, ricevendo contributi preziosi e testimonianze significative.

Coerente esito di questa importante attività di ascolto e dialogo sociale è stata da un lato l'istituzione di un Segretariato Permanente e dall'altro l'elaborazione partecipata e condivisa del primo disegno di legge CNEL della XI Consiliatura, recante *“Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall'autorità giudiziaria”*.

Si è così dato concreto seguito al lavoro istruttorio svolto dal CNEL a partire dall'Accordo interistituzionale con il **Ministero della Giustizia** del 17 giugno 2023, culminato nella giornata di lavoro **“Recidiva Zero”** del 16 aprile scorso, che ha visto la partecipazione di oltre 400 persone tra sessioni plenarie e sessioni tematiche, con la produzione di sei documenti di sintesi degli altrettanti gruppi di lavoro in materia di studio, formazione, lavoro, impresa, *governance* e quadro normativo.

Il disegno di legge è volto ad offrire ai decisori pubblici strumenti giuridici idonei a migliorare l'attuale **sistema di governance**, agevolando al contempo **l'elaborazione di una politica pubblica nazionale sulla tematica del lavoro in carcere** in grado, da un lato, di supportare lo sviluppo delle migliori progettualità esistenti, dall'altro attivare progetti nei territori meno attrezzati in coerenza con le specificità dei contesti e il reale fabbisogno dell'utenza degli istituti di pena.

Attraverso una rivisitazione complessiva dell'attuale quadro normativo e regolamentare in materia di ordinamento penitenziario si intende quindi concorrere alla **strutturazione di una rete interistituzionale integrata** volta a: gestire il problema dell'inclusione lavorativa nella sua globalità sia in carcere che nella fase post-rilascio; attrarre stabilmente risorse esterne sia in termini economici che di competenze; elaborare ed implementare

interventi ad alto impatto su scala nazionale in grado di coinvolgere un numero significativo di detenuti.

Il Disegno di legge propone innanzitutto alcuni **correttivi alle norme sull'ordinamento penitenziario in materia di formazione e lavoro**, recuperando la **necessaria equiparazione tra lavoratori liberi e lavoratori ristretti**, e per quest'ultimi tra lavoro esterno e lavoro cd. "interno" (i.e. alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria).

Applicazione del contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative; equiparazione del trattamento economico e normativo complessivo; impignorabilità dei quattro quinti della remunerazione, sono solo alcune delle novità introdotte dal disegno di legge di iniziativa del CNEL sulla specifica materia.

Tra le misure di particolare rilevanza volte all'aumento della *capacity building* complessiva inerente lo studio, la formazione e il lavoro penitenziario si segnalano:

il recepimento legislativo e la conseguente strutturazione permanente del sistema integrato di governance multilivello avviato sperimentalmente a partire dal 2022 dalle Regioni attraverso la costituzione della rete di **cabine di regia** territoriale, valorizzando ulteriormente in tale ambito il ruolo di supporto e coordinamento della **Cassa delle Ammende**;

la costituzione di uno specifico "**fondo** per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale";

l'istituzione presso il CNEL di un "**Segretariato** permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale";

si estendono i benefici della c.d. "**Legge Smuraglia**";

si potenziano le commissioni degli istituti carcerari, così come le commissioni regionali per il lavoro penitenziario, strumento ad oggi sottoutilizzato che, con le modifiche proposte dal CNEL, daranno voce delle organizzazioni sindacali e del terzo settore presenti sui territori, acquistando l'importante funzione di validazione delle procedure di certificazione delle

competenze formative e professionali dei detenuti, censite dalle commissioni d'istituto.

Di particolare interesse anche la misura prevista **in favore dei giovani detenuti**, che mira ad offrire una chance concreta alle ragazze e ai ragazzi tra i 18 e i 25 anni in uscita dal circuito penitenziario che abbiano partecipato con profitto ai corsi di formazione professionale.

Ancora, l'obiettivo della "Recidiva zero" viene perseguito puntando sulla formazione, con la possibilità di **concedere ai detenuti i permessi per esami di Stato e di laurea** e sulle prestazioni assistenziali e previdenziali, con l'attivazione da parte degli enti di patronato e del terzo settore di specifici sportelli nelle carceri chiamati ad erogare gratuitamente servizi di assistenza e accompagnamento al lavoro, **delegando il Governo ad apportare modifiche al regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario**, allo scopo di:

- valorizzare il principio di **sussidiarietà** orizzontale, attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e incoraggiando l'interazione con l'iniziativa economica privata;
- sistematizzare le **relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie** attraverso l'istituzione presso l'amministrazione penitenziaria di una piattaforma informatica e di un punto unico di accesso al fine, ove possibile, di favorire l'interazione tra i datori di lavoro privati, i singoli provveditorati e le singole direzioni carcerarie;
- favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati prevedendo anche l'estensione della possibilità – già prevista - da parte dei detenuti di svolgere **lavoro a domicilio** ed introducendo altresì lo strumento del lavoro agile e del **telelavoro**, al fine di incrementare l'occupabilità dei detenuti.

Alcuni degli interventi ipotizzati nel disegno di legge, tuttora all'esame delle Camere, quali l'estensione della Legge Smuraglia e la revisione del Regolamento sull'Ordinamento Penitenziario, hanno peraltro già trovato applicazione attraverso la recente approvazione del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, per la cui effettività occorrerà procedere una rapida e condivisa approvazione del decreto attuativo dell'articolo 37.

A seguito dell'adozione del documento di **Osservazioni e Proposte** in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere,

approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 29 maggio, inoltre, nel mese di luglio 2024 è stato formalmente costituito **ai sensi dell'art. 8-ter del regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, il "Segretariato permanente per l'inclusione economia, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale"**.

Compito del Segretariato è perseguire l'obiettivo della "recidiva zero" attraverso l'accesso al lavoro da parte delle persone private della libertà personale e svolge in particolare le seguenti funzioni:

- attività di natura informativa sul quadro normativo regolamentare e fiscale del lavoro penitenziario;
- analisi preventive di fattibilità relative alle progettualità di natura economica e imprenditoriale da realizzarsi negli istituti penitenziari;
- monitoraggio dei fabbisogni formativi delle persone private della libertà personale e di quelli lavorativi espressi dal territorio e dal sistema produttivo;
- attivazione di banche dati sulle attività di formazione, studio e lavoro intramurario ed extramurario;
- attività di supporto tecnico alla Cassa delle Ammende anche ai fini della valutazione del sistema delle Cabine di regia regionali;
- elaborazione di linee guida e procedure standardizzate per la realizzazione e la valutazione d'impatto dei piani di azione regionali;
- organizzazione di giornate di lavoro, attività seminariali e iniziative di sensibilizzazione rivolte agli operatori del settore e alle Forze economiche, sociali e del Terzo settore;
- monitoraggio e verifica dei percorsi di effettiva applicazione dei trattamenti contrattuali per i lavoratori detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, di soggetti esterni alla stessa e comunque coinvolti nei possibili contesti lavorativi, anche attraverso le Commissioni e i Gruppi di lavoro tematici di cui al comma 2 del presente articolo.

Ai fini dello svolgimento dei compiti di cui alle lettere a), c), d), il Segretariato, d'intesa con l'Amministrazione penitenziaria, può stabilire forme di raccordo, collaborazione e supporto alle Commissioni regionali per il lavoro penitenziario di cui all'articolo 25 bis della Legge 26 luglio 1975, n. 354.

Il "*Segretariato permanente*", aperto all'adesione di soggetti pubblici e privati che intendano impegnarsi - sulla base delle "regole di ingaggio"

stabilite e condivise, nella realizzazione di uno o più interventi ricompresi all'interno delle azioni di sistema programmate - intende innanzitutto riunire e mettere a fattore comune risorse ed expertise provenienti dal Ministero della Giustizia, dalla Cassa delle Ammende e dalle organizzazioni datoriali e sindacali rappresentate nel CNEL per svolgere, quale hub e snodo di raccordo funzionale per l'attivazione e la facilitazione dei contatti tra Amministrazione penitenziaria e soggetti pubblici, private e del terzo settore in relazione ad interventi, progettualità e iniziative rivolte alla formazione, anche professionale, e all'inserimento lavorativo dei detenuti.

Dalla data della sua effettiva istituzione, il Segretariato Permanente ha promosso e partecipato a 55 riunioni istituzionali con rappresentanti delle Regioni, dei Provveditorati dell'Amministrazione Penitenziaria, delle Direzioni degli istituti penitenziari, dei Ministeri competenti, di INPS, del MIUR e di altri enti pubblici. Gli incontri, distribuiti su tutto il territorio nazionale, hanno consentito di costruire protocolli operativi, avviare cantieri progettuali e definire modelli di governance condivisa.

Parallelamente, il Segretariato, oltre a promuovere ed organizzare il 20 marzo u.s. un seminario preparatorio in vista dello svolgimento della II Giornata di lavoro "Recidiva Zero", ha partecipato a 19 eventi pubblici, convegni e seminari dedicati alla promozione del lavoro penitenziario e dell'inclusione sociale. Tra i più significativi si segnalano il Convegno di Milano organizzato da The European House – Ambrosetti del 10 febbraio 2025, incentrato sull'economia sociale in carcere, l'incontro presso l'Università Statale di Milano del 23 ottobre 2025 sul reinserimento lavorativo, l'iniziativa pubblica ad Aversa dell'11 aprile 2025 con studenti e docenti dedicata al diritto al lavoro e alla dignità della pena, e il Forum nazionale del Terzo Settore del 6 dicembre 2024, che ha posto al centro il ruolo delle reti civiche e delle cooperative sociali.

A conferma del rilievo riconosciuto al percorso avviato dal CNEL volto a sostenere progetti per il reinserimento sociale delle persone detenute attraverso la formazione digitale per contrastare il fenomeno della recidiva, nel mese di novembre 2024, il Fondo per la Repubblica Digitale, in collaborazione con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e il Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ha pubblicato il bando "Fuoriclasse" con il quale ha stanziato 5 milioni di euro (successivamente elevati a 10 milioni) per finanziare progetti di

formazione in carcere rispondenti alle evidenze emerse nell'ambito dell'iniziativa *“Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema in carcere e fuori dal carcere”*, riconoscendo al Segretariato Permanente del CNEL un ruolo operativo di supporto strategico per la realizzazione dei progetti messo a disposizione dei soggetti attuatori, gratuitamente e su base volontaria.

Il passaggio successivo nell'implementazione del modello alla base della costituzione del Segretariato consiste in una serie di accordi con cui i corpi intermedi assumono regole di ingaggio volte a superare la frammentarietà, l'autoreferenzialità, i vincoli di natura temporale, territoriale o finanziaria che sovente caratterizzano buona parte delle iniziative, pur di elevato spessore e notevole qualità, poste in essere nelle diverse carceri soprattutto con una logica individuale e legata più a criteri e volontà di singoli che a pre-requisiti di sistema e a strategie condivise e pianificate con i decisori istituzionali e il sistema di governance multilivello.

Grazie all'azione innescata dal Segretariato Permanente, le 15 organizzazioni datoriali rappresentate nel CNEL hanno così deciso di unirsi in una grande alleanza per il lavoro, dandosi regole di ingaggio comune ed impegnandosi a sviluppare in maniera continuativa e diffusa a tutti i 189 istituti penitenziari, iniziative imprenditoriali all'interno delle carceri, recuperando così aree e spazi un tempo adibiti ad attività produttive ed attualmente inutilizzate, nonché a valutare, anche per il lavoro esterno, l'inserimento di detenuti ed ex detenuti.

L'adesione formale al “Segretariato permanente” dei soggetti imprenditoriali, sindacali e del terzo settore, finalizzata alla riconduzione dei loro progetti e iniziative al quadro programmatico delle azioni di sistema coordinate e complementari ai diversi piani di azione elaborati dalle cabine di regia regionali istituite nell'ambito del sistema di governance multilivello già esistente, consente inoltre di orientare le progettualità stesse verso criteri e livelli standard di natura temporale, territoriale ed organizzativo tali da consentirne la valutazione circa il raggiungimento degli obiettivi e l'impatto realizzato rispetto ai target ed agli obiettivi previsti.

Le parti firmatarie dell'accordo, al fine di dare puntuale attuazione agli obiettivi di natura generale prefissati e mediante lo svolgimento delle suddette funzioni, promuovono, programmano e realizzano, a titolo non esaustivo, d'intesa con il Segretariato, le seguenti attività:

- a) monitoraggio dei profili professionali richiesti sulla base delle specificità territoriali (“banca dati” domanda/offerta);
- b) monitoraggio dei fabbisogni di istruzione e di formazione professionale interna alle carceri tarati sulla popolazione e calibrati sulle diverse strutture penitenziarie;
- c) servizio di “donorship” per finanziare progetti, attività di matching (incontro tra risorse finanziarie/infrastrutturali e risorse progettuali) azione di ramificazione capillare dei nodi di prossimità (attraverso l’auspicabile avvio di una piattaforma informatica open source);
- d) creazione di piani di fattibilità dei progetti, attraverso l’attività di verifica e messa a terra, improntata a obiettivi di equilibrio territoriale, di idoneità logistico-strutturale e di congruenza rispetto a quantità, qualità e tipologia della popolazione carceraria;
- e) creazione di strumenti di certificazione/label/marketing dei prodotti e dei marchi “*made in carcere*” e loro auspicabile orientamento verso circuiti agevolati o sociali di distribuzione e messa in vendita.

Inoltre, con riferimento alle azioni scaturite dall’attuazione dell’accordo interistituzionale tra CNEL e Ministero della Giustizia, le Parti riconoscono il “*Segretariato permanente per l’inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone prive della libertà personale*”, istituito presso il CNEL, quale sede/luogo di snodo organizzativo e tecnico-operativo, deputato allo sviluppo delle interlocuzioni e delle azioni di sistema utili a strutturare un proficuo scambio di informazioni, impegnandosi a corrispondere ogni richiesta azione volta a promuovere ed agevolare la cooperazione interistituzionale e concorrere, attraverso il coinvolgimento sistematico delle Parti sociali, delle Forze economiche e delle Organizzazioni del Terzo settore, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo e l’inclusione delle persone sottoposte a provvedimenti dell’autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale.

Il “*Segretariato*”, in forza dell’accordo interistituzionale in essere e del protocollo di collaborazione con le parti sociali, è poi chiamato a svolgere funzioni di facilitazione e coinvolgimento sistematico e proattivo delle organizzazioni datoriali, sindacali e del terzo settore rappresentate nel CNEL all’interno delle cabine di regia e dei piani di azione regionali previste dalle

"Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale" adottate in data 28 aprile 2022, mediante apposita intesa tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, concorrendo anche alla elaborazione di apposite linee guida e procedure standardizzate per l'ottimale funzionamento delle diverse azioni di sistema che verranno progressivamente poste in essere in tale ambito.

L'accordo generale con le associazioni datoriali, cui seguiranno convenzioni operative per le specifiche aree settoriali e territoriali, ai fini dell'effettivo inserimento lavorativo, potrà infine avvalersi di un innovativo ed importante strumento messo a disposizione del DAP dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e da INPS, il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa che, su proposta del CNEL, è stato esteso alle persone in regime di detenzione con una sperimentazione già avviata nei primi 8 istituti di Piemonte, Veneto, Lazio e Sicilia.

Il *Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL)* è una piattaforma digitale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, gestita dall'INPS, che nasce per supportare le persone nella ricerca di lavoro e nel rafforzamento delle proprie competenze, offrendo diverse funzionalità per la ricerca di lavoro e la formazione. La piattaforma consente ai beneficiari di accedere a percorsi di attivazione personalizzati, in base alle loro esigenze e caratteristiche, aiutando le persone a trovare offerte di lavoro in base alle loro competenze e preferenze, grazie anche a un algoritmo di intelligenza artificiale che abbina i curricula con le posizioni aperte. La piattaforma mette a disposizione corsi e attività formative per migliorare le competenze e la professionalità. SIISL scambia, inoltre, dati in interoperabilità con altre piattaforme, quali GePI, *Gestionale per i Patti per l'Inclusione* e SIU, *Sistema Informativo Unitario*, per una gestione più efficiente delle politiche di inclusione.

L'estensione di SIISL ai detenuti, insieme ad altri programmi come GOL *Garanzia Occupabilità Lavoratori*, può aprire nuove opportunità, ma è necessario lavorare sulla formazione, l'accompagnamento e la collaborazione tra pubblico e privato per rendere il reinserimento sostenibile. Ci sono sicuramente delle difficoltà tecniche legate alla necessità di gestire contemporaneamente informazioni riservate e informazioni che è

possibile mettere a disposizione per avviare i percorsi di inclusione, ma se fosse stato facile si sarebbe già fatto.

In questo senso il ruolo proattivo che il CNEL, anche attraverso il Segretariato Permanente, può svolgere e sta già svolgendo quale snodo di raccordo e *hub* funzionale alla creazione di reti sinergiche con gli attori istituzionali, sociali e economici, a partire dall'accordo con tutte le associazioni datoriali di riferimento, risulta determinante, perché nessun sistema tecnico, anche il più perfetto, può risolvere un problema così complesso in assenza di un'assunzione di responsabilità da parte dei corpi intermedi che costituiscono i capisaldi del nostro sistema economico e sociale.

8. CONSIDERAZIONI DI SINTESI: UN CAMBIO DI PARADIGMA A SUPPORTO DI UNA VISIONE STRATEGICA

Il fenomeno della recidiva e la sua evoluzione rappresenta un segnale fondamentale per esaminare il rapporto fra carcere e società e per analizzare l'efficacia degli strumenti che accompagnano la detenzione e che sono finalizzati al recupero e al reinserimento di chi, privato della libertà a causa dei reati commessi, è in uscita dal carcere, una volta scontata la pena.

Il Cnel, a partire dall'Accordo interistituzionale sottoscritto con il Ministero della Giustizia nel giugno del 2023 e con l'istituzione, presso il Cnel, del Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa presenta oggi la II edizione di "Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere", in collaborazione con il Ministero della Giustizia, portando all'attenzione dell'opinione pubblica il fenomeno della recidiva, contribuendo così al contenimento del fenomeno e, in prospettiva, alla sua eliminazione.

Il Cnel sta operando per garantire un'azione di coordinamento dei tanti soggetti che partecipano ai percorsi di inclusione dei detenuti, sia all'interno degli istituti penitenziari, sia fuori dal carcere, avendo come obiettivo quello di innalzare il livello di efficacia e di efficienza degli strumenti di formazione e lavoro rivolti ai detenuti.

Fra il 2008 e il 2021 il numero medio di reati per persona detenuta è passato da 1,97 a 2,37 (*XVIII Rapporto Antigone, 2022*). Il dato, in crescita nel lungo periodo, conferma la rilevanza dell'indicatore e porta ad analizzare tutti quegli elementi che nell'ambito dell'organizzazione penitenziaria, rispetto alle misure dedicate al reinserimento e all'inclusione sociale e lavorativa e, infine, dando opportuno rilievo alle condizioni di contesto che dovranno affrontare le persone in uscita dal carcere, condizionano l'andamento e l'evoluzione dell'indicatore.

In questo documento, predisposto dal Censis con questa finalità, sono messi in evidenza:

- gli elementi strutturali che contribuiscono a rappresentare lo stato della detenzione in Italia;
- le iniziative che guardano alla formazione come fattore di inclusione (istruzione per adulti, corsi di formazione, istruzione terziaria);

- la dimensione del lavoro nelle carceri;
- le risorse economiche e i progetti che oggi consentono di perseguire obiettivi di inserimento e riabilitazione attraverso la predisposizione di azioni di sistema, la creazione di infrastrutture per l'inclusione socioeconomica e l'adozione di strategie condivise a livello istituzionale e territoriale.

I numeri della detenzione, oggi in Italia

Per contestualizzare il fenomeno della recidiva e del rapporto fra carcere e società in Italia occorre tenere presenti alcuni dati di riferimento, e in particolare:

- negli istituti penitenziari italiani erano detenute 61.861 persone a fine 2024; al 15 maggio 2025 il numero è cresciuto a 62.476 (+9,4%). Fra il 2004 e il 2024 l'incremento è del 10,3%; fra il 2023 e il 2024 del 2,8%. Nel periodo fra il 2010 e il 2019 si era assistito a una riduzione dei detenuti del 10,6%.
- A maggio 2025 ci sono 122 detenuti ogni 100 posti da capienza regolamentare; il dato sale a 133,5 se si escludono i posti attualmente non disponibili; in questo caso è la Puglia a presentare il livello di squilibrio più elevato (169,2), seguita dalla Lombardia (152,8) e dal Friuli-Venezia Giulia (152,7).
- In media, sono 20 i detenuti ogni 10 agenti effettivi di polizia penitenziaria; il rapporto fra agenti effettivi e agenti previsti è del 90,7%. Ogni educatore effettivo impegnato negli istituti penitenziari ha di fronte, in media, 66 detenuti che diventano 102 in Campania, 91 in Puglia, 89 in Emilia-Romagna.
- Sul totale della popolazione carceraria il 31,8% è di cittadinanza straniera (poco meno di ventimila), circa cinque punti percentuali in meno rispetto agli anni compresi fra il 2007 e il 2009, ma con un incremento di quattro decimi di punto fra il 2023 e il 2024.
- A fine 2024 risultavano in attesa di primo giudizio 15.337 imputati (compresi i detenuti in attesa di giudizio e condannati in primo e secondo grado), 46.232 condannati definitivi e 232 internati in case di lavoro, colonie agricole e altro; 43.489 gli ingressi dalla libertà, in aumento rispetto al 2023 (+2.828), ma lontano dai livelli del 2008 (poco meno di 93 mila).

- Sono 8.087 i detenuti condannati definitivi con pena da scontare entro un anno (2024), con un aumento del 5,7% rispetto al 2023 e una riduzione del 20,7% di venti anni prima. Nei due decenni considerati aumentano del 35,8% i detenuti con pena residua oltre i venti anni o con ergastolo, del 23,6% quelli con pena residua fra i 10 e i 20 anni, del 70,2% quelli con pena residua fra i 5 e i 10 anni; in totale i detenuti condannati definitivi sono aumentati del 26,1% fra il 2005 e il 2024.
- I 189 istituti penitenziari sono dotati di 31.886 stanza complessive, di cui 2.819 non disponibili, 433 con stanze con portatori di handicap, 24.477 spazi con accensione autonoma della luce, 14.324 docce (maggio 2025). Sono 635 le sale colloqui (626 disponibili), 103 le aree verdi, 200 i campi sportivi, 133 i teatri, 351 i laboratori, 105 le officine, 322 le biblioteche. In totale sono disponibili 1.270 aule per attività formative e di istruzione.

Istruzione e formazione, elementi essenziali per l'inclusione e il reinserimento

Messe a sistema, l'insieme delle iniziative che guardano al ruolo dell'istruzione e della formazione come fattori di inclusione, può essere rappresentato da una serie di dati che richiamano nello specifico:

- il coinvolgimento di 19.250 detenuti iscritti, nell'anno scolastico 2023-2024, a corsi di primo e secondo livello di istruzione per adulti (31,3% della popolazione carceraria), di cui promossi 8.459 (il 34,6% nel caso di iscritti a percorsi di primo livello e al 56,9% nel caso di iscritti a percorsi di secondo livello)
- 4.459 iscritti a corsi professionali attivati (7,2 iscritti ogni 100 detenuti, Il semestre 2019-II semestre 2024), 3.799 iscritti a corsi terminati, 3.323 promossi, con un tasso di successo dell'87,5%;
- le percentuali più elevate fra iscritti e promossi riguardano corsi di idraulica (94,1%), orientamento al lavoro (93,1%), giardinaggio e agricoltura (91,1%), igiene e ambiente (91,0%). In assoluto i corsi a più ampia partecipazione sono risultati quelli di cucina e ristorazione (925 iscritti e 800 promossi).
- Negli ultimi quattro anni si sono laureati in carcere 156 persone; nell'anno accademico 2023-2024 si sono iscritti a corsi universitari 1.707 detenuti (compresi gli affidati in comunità, in misure

alternative, in REMS o in libertà da fine pena), di cui 1.542 iscritti in carcere, pari al 2,6% della popolazione carceraria.

- Sono 4.580 i detenuti di cittadinanza straniera iscritti a corsi di apprendimento dell'italiano (il 23,3% sul totale dei detenuti stranieri, anno 2024), 1.693 promossi, con un tasso di successo del 37%. Sono 338 i mediatori culturali presenti negli istituti penitenziari (erano 176 nel 2019), con un rapporto di 1,72 ogni 100 detenuti stranieri (0,88 nel 2019).

Il lavoro dei detenuti

L'opportunità di un lavoro in carcere – alle dipendenze o non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria – si può delineare attraverso il richiamo dei seguenti indicatori di domanda e di offerta:

- nel 2024 21.235 detenuti, il 34,3% sul totale. 85 lavoranti su 100 erano impegnati in attività alle dipendenze dell'Amministrazione.
- Fra il 2004 e il 2024 il numero dei detenuti lavoranti è aumentato del 44,6% (+48,6% nel caso di lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione, +25,2% nel caso di lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione). Fra il 2023 e il 2024 la variazione resta positiva per 5,8 punti percentuali.
- Nel caso di lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione, circa 15 mila sono stati impegnati in attività di manutenzione ordinaria dei fabbricati; nel caso di lavoranti alle dipendenze di altri soggetti, il 28,3% ha svolto lavoro all'esterno (ex art.21 L.354/75), il 36,3% all'interno dell'istituto per conto di imprese o cooperative, il 35,4% in qualità di semiliberi lavoranti in proprio o per datori di lavoro esterno.

Le risorse economiche e i programmi dedicati all'inclusione socioeconomica dei detenuti

Un ruolo centrale nella realizzazione di progetti e programmi che hanno come obiettivo la sicurezza e la coesione sociale, attraverso il finanziamento di percorsi di reinserimento per chi è sottoposto a misure penali e in azioni a tutela delle vittime di reato lo svolge la Cassa delle Ammende, ente con personalità giuridica di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia.

Svolge inoltre un ruolo fondamentale nella promozione della programmazione integrata degli interventi con l'obiettivo di assicurare l'erogazione di servizi di qualità e favorire l'innovazione sociale dei servizi attraverso il coordinamento dei diversi livelli di governance e l'armonizzazione, sia delle risorse finanziarie che strumentali, oltre che umane.

Accanto alla Cassa delle Ammende, in questa fase sta iniziando a sviluppare la propria azione il Programma "Una giustizia più inclusiva" a titolarità del Ministero della Giustizia. L'iniziativa è parte del Programma Nazionale "Inclusione e lotta alla povertà" del settennio 2021-2027 dei fondi strutturali erogati dall'Unione Europea.

In entrambi i casi, le risorse messe a disposizione sono ingenti e orientate:

- alla costruzione di un modello di esecuzione penale coerente e innovativo, alla creazione d'una rete di collaborazione fra istituzioni territoriali, terzo settore società civile, alla riqualificazione degli spazi e delle condizioni di vita dei detenuti, alla promozione della giustizia riparativa, la mediazione e il lavoro di pubblica utilità (Cassa delle Ammende);
- all'ampliamento dell'offerta di percorsi educativi, formativi e lavorativi per le persone coinvolte nel circuito penale; alla modernizzazione delle strutture, delle prassi e della governance dell'esecuzione penale, sia all'interno degli istituti penitenziari che all'esterno (Programma Nazionale "Inclusione e lotta alla povertà", gestito dalla Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione, in qualità di Organismo Intermedio delegato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

I progetti e i programmi in essere nel corso del 2025 e finanziati dalla Cassa delle Ammende sono 42, con un volume di risorse attivato (e comprensivo di co-finanziamento) pari a poco meno di 70 milioni di euro. Il totale atteso di destinatari superano le 23 mila unità, di cui 10 mila fanno riferimento a progetti e programmi realizzati da enti dell'Amministrazione centrale, poco più di 12 mila a seguito di iniziative a carattere regionale e il resto con interventi gestiti direttamente da istituti penitenziari.

Il programma "Una giustizia più inclusiva" è sostenuto da un volume di risorse pari a 280,3 milioni di euro, 178 dei quali provenienti dal Fondo

Sociale Europeo Plus (FSE+) e il resto dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), quest'ultimo prevalentemente orientato a finanziare progetti infrastrutturali.

Su questa linea si segnala il Progetto "Second Horizon", con una dotazione di circa 5 milioni di euro, avviato il 7 aprile di quest'anno e che ha come obiettivi la creazione di una piattaforma informatica per la promozione della crescita, dell'inclusione e del reinserimento professionale per le persone sottoposte a misura penale, facilitando l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro e sfruttando le banche dati nazionali del Ministero del Lavoro, dell'INPS e degli altri enti competenti.

Cambio di paradigma e visione strategica

I dati di sintesi sopra riportati confermano, da un lato, la complessità del fenomeno della recidiva, che rimanda a una visione di sistema per comprenderne gli effetti e trovare soluzioni di contenimento. Dall'altro lato, appare chiara la necessità di ricorrere a un "salto dimensionale" che sia in grado di riflettere le implicazioni di una realtà come quella carceraria, estremamente frammentata, disomogenea, esposta continuamente al rischio di iniquità.

Richiamando quanto riportato nel testo descrivendo l'attuazione del Programma "Una giustizia più inclusiva", bisogna ribadire che il sistema penale "si misura anche, e soprattutto, in relazione alla sua capacità di predisporre condizioni favorevoli al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti in esecuzione penale. Puntare sull'obiettivo della recidiva zero diviene, quindi, una traiettoria strategica di intervento, cui concorrono azioni volte a incidere sui fattori sistemici di marginalità, esclusione e vulnerabilità sociale, attraverso strumenti integrati di formazione, accompagnamento e inclusione attiva".

A distanza di un anno dalla prima edizione del Progetto CNEL "Recidiva zero", è possibile affermare che gli impegni per il consolidamento delle iniziative del Progetto e il loro rafforzamento attraverso il coinvolgimento di tanti soggetti istituzionali e sociali, sono andati nella direzione di un cambio di paradigma e a sostegno di una visione strategica del rapporto fra carcere e società.

Il supporto fondamentale a questa visione si sta già concretizzando nelle iniziative del Cnel che con il disegno di legge "Disposizioni per l'inclusione

socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall'autorità giudiziaria" e l'istituzione del "Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale" ha posto le premesse per la creazione di un *hub* e, quindi, di uno snodo di raccordo funzionale per l'attivazione e la facilitazione dei contatti tra Amministrazione penitenziaria e soggetti pubblici, privati e del terzo settore in relazione ad interventi, progettualità e iniziative rivolte alla formazione, anche professionale, e all'inserimento lavorativo dei detenuti.