



ANTIGONE



COSTI DEL CARCERE

Le risorse destinate al reinserimento nella società

Quanto spende l'Italia per il carcere?
E per le misure alternative? Una analisi dei costi
può aiutarci a capire se siamo sulla strada giusta

Federica Brioschi

Il carcere costa, ma quanto? E quanto è efficace nello svolgere la sua missione di “rieducazione del condannato”¹ (oggi diremmo “reinserimento nella società”)? Osservando il tasso di recidiva nel nostro Paese, sembra che il sistema penitenziario non raggiunga questo obiettivo. In uno studio effettuato nel 2007 dal Direttore² dell’Osservatorio delle misure alternative del Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria (DAP), emerse che la percentuale dei recidivi fra coloro che scontano una pena in carcere era del 68,45%, mentre nel caso di coloro che scontano una pena alternativa la percentuale scendeva al 19%.

Anche nel caso in cui un condannato riceva una pena detentiva le probabilità che torni a delinquere si abbassano se durante la sua permanenza in carcere avrà avuto la possibilità di accedere a corsi di istruzione e formazione e la possibilità di lavorare, ovvero di svolgere attività risocializzanti e responsabilizzanti.

68,45% I recidivi fra coloro che scontano una pena in carcere

Questo capitolo sarà incentrato sullo studio delle risorse che vengono destinate a queste misure più efficaci. A questo scopo verrà analizzato inizialmente il bilancio del DAP e successivamente quello del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (DGMC). Infatti al DGMC sono stati trasferiti gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE), che prima si trovavano sotto il DAP, sia come strutture sia come budget.

Come si può vedere sotto, il bilancio del DAP nel corso degli ultimi dieci anni è oscillato fra 2,8 miliardi nel 2010 e 3,1 miliardi nel 2012. Gli stanziamenti per il 2017 sono di quasi 40 milioni in meno rispetto al 2016.

Il bilancio del Ministero della Giustizia si trova in un allegato alla legge di bilancio ed è diviso per dipartimenti. È possibile osservare la ripartizione dei fondi di ogni dipartimento in maniera molto dettagliata. Qui di seguito si presenta la ripartizione per capitoli del bilancio del DAP e il grafico che illustra le percentuali di questa ripartizione.

La voce “Personale amministrativo e magistrati” comprende, fra le altre, la quasi totalità delle spese per il personale civile che si occupa dell’amministrazione del DAP e che lavora all’interno degli istituti penitenziari, ovvero i magistrati, il personale amministrativo, i cappellani, i medici incaricati degli istituti penitenziari e gli

insegnanti della scuola dell'obbligo, il cui totale ammonta a 3 milioni.

La voce "Polizia Penitenziaria", che rappresenta più del 70% della spesa, va al personale del corpo di Polizia Penitenziaria. Tuttavia la spesa per il corpo non si esaurisce con questa voce, infatti, i buoni pasto, le mense del personale, il vestiario e l'armamento del corpo ricadono sotto la voce "Servizi tecnici e logistici per la detenzione". Inoltre, la voce "Altro personale" comprende indennizzi al personale civile e alla Polizia Penitenziaria nel caso di infortuni, oltre che altri servizi per il corpo. Infine anche la voce "Trattamento previdenziale" va ricondotta alle spese per la Polizia Penitenziaria.

Oltre a quanto accennato sopra, nella voce "Servizi tecnici e logistici per la detenzione" si trovano anche la somma stanziata per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi avanzati dai detenuti che hanno subito un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU. In questa voce è compresa inoltre la maggior parte dei canoni e delle utenze, il funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico, oltre che il mantenimento dei detenuti tossicodipendenti presso delle comunità terapeutiche per una spesa di 141.861.490€. La voce "Altro personale" presenta un capitolo con la stessa dicitura per una cifra di 1,5 milioni.

Gli interventi di manutenzione straordinaria e la realizzazione di nuove strutture sono rappresentati dalla voce "Nuove infrastrutture e ristrutturazioni", mentre la voce "Accoglienza, trattamento penitenziario e reinserimento dei detenuti" comprende la quasi totalità delle spese per i detenuti. In questa voce sono presenti, fra le altre, spese per il vitto di detenuti e internati e altri servizi di ogni genere, che ammontano a 85.822.500€. Altre spese per gli asili nido per i figli delle detenute (450.730€) sono comprese in questa voce, così come i fondi utilizzati dal Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Detenute (200.000€).

Non è possibile fare un calcolo esatto di quanto viene effettivamente destinato al reinserimento nella società del detenuto poiché le singole voci del budget del DAP non presentano una ripartizione univoca delle risorse. Tuttavia, è possibile fare una stima, sebbene non molto precisa.

Le attività di istruzione e scolastiche hanno un budget ben definito (2.833.737€) compreso nella voce "Accoglienza, trattamento penitenziario e reinserimento dei detenuti", così come le attività culturali, ricreative e sportive oltre che la gestione delle biblioteche (624.913€). Invece i compensi per i detenuti lavoranti sono raggruppati

insieme ai costi per il loro trasporto e per la scorta (probabilmente questo trasporto è inerente alle loro attività lavorative) e si trovano in due voci diverse per un totale di 115.603.209€. Infine, all'interno della voce "Accoglienza, trattamento penitenziario e reinserimento dei detenuti" è presente un capitolo che racchiude sostanziose risorse (91.783.286€) destinate a "spese di ogni genere riguardanti il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti". È chiaro che non è possibile discernere quanto viene destinato al mantenimento dei detenuti e quanto al loro reinserimento all'interno della società, tuttavia per includere almeno una parte di questa cifra nel conto, è possibile considerarne una metà. Dalla somma di queste cifre è possibile dire che soltanto poco più del 6% delle risorse del DAP è effettivamente destinato allo scopo di dare al detenuto degli strumenti per reinserirsi all'interno della società.

11€ Stima della spesa giornaliera per detenuto

Dai dati riportati sopra è possibile dedurre che più dell'80% delle risorse sono spese per il personale e appena l'8,5% è speso direttamente per i detenuti. Inoltre, dividendo la quarta voce per il numero dei detenuti (55.381 a fine gennaio)³ e per i 365 giorni che compongono un anno, è possibile stimare una spesa giornaliera per detenuto pari a 11€ circa.

Dal luglio 2015 Gli UEPE non si trovano più sotto la responsabilità del DAP bensì del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (DGMC). Questo risponde a delle esigenze di razionalizzazione delle risorse, ma anche di trasferimento delle conoscenze e di buone pratiche che il DGMC aveva sviluppato sul tema delle misure alternative per i minori agli UEPE che si occupano degli adulti. Questo passaggio di testimone è avvenuto molto gradualmente e il 2017 è il primo anno in cui sia il budget sia la gestione degli UEPE sono effettivamente passati al DGMC.

Nel 2016 i fondi stanziati dal DAP per l'esecuzione penale esterna sono individuabili dall'obiettivo 44 (Gestione dell'Esecuzione Penale Esterna) del budget suddiviso per obiettivi⁴ del 2016⁵ e corrispondono a 67.352.468€, ovvero appena il 2,5% del budget del DAP. Nel 2017 il DGMC ha ricevuto 91,5 milioni in più rispetto al 2016 e osservando il bilancio diviso per obiettivi presentato nel grafico che segue è possibile osservare che le nuove risorse sono state ripartite fra diversi obiettivi. L'area penale esterna sembra aver ricevuto soltanto poco meno di 4 milioni, tuttavia è altresì vero che la voce "Gestione ordinaria per adempiere ai compiti istituzionali" (che sembra comprendere i costi di personale civile) nel 2017 ha ricevuto 65.979.994€ in più.

L'incremento di risorse può essere in parte spiegato dal trasferimento degli UEPE al DGMC e questo sembra essere confermato anche dal fatto che questa cifra si aggira intorno a quella che nel budget triennale di previsione 2016-2018 avrebbe dovuto essere stata destinata dal DAP allo stesso obiettivo 44 nel 2017, ovvero 65.340.211€.

Il carcere costa e in questo breve capitolo abbiamo visto quanto. Le misure alternative alla detenzione si scontano nella comunità, sono meno costose dell'incarcerazione e più efficaci nel promuovere il reinserimento ed evitare la commissione di nuovi reati da parte di chi ha scontato la propria pena⁶. Tuttavia per queste misure il DAP nel 2016 ha speso meno del 3% del proprio bilancio e le risorse del DGMC destinate a questo scopo nel 2017 sembrano attestarsi alla stessa cifra. La parte più avanzata del nostro sistema di esecuzione delle pene dunque è anche di gran lunga quella con meno risorse. Perché le misure alternative prendano piede e possano dimostrare i loro effetti, sarebbe opportuno che entro il 2020 il 20% del bilancio del DAP fosse trasferito agli UEPE.

1. Art 27 Cost
2. Leonardi, F., Le Misure Alternative alla Detenzione tra Reinserimento Sociale e Abbattimento della Recidiva
3. Ministero della Giustizia, Detenuti presenti - aggiornamento al 31 gennaio 2017
4. L'articolo 10 del decreto legislativo 150/2009 prevede che ogni anno le amministrazioni pubbliche redigano un piano della performance triennale contenente degli obiettivi da raggiungere sulla base delle priorità politiche delineate dal Ministero della Giustizia.
5. Il budget 2017 diviso per obiettivi si trova nello stesso documento comprendente il bilancio 2016.
6. Per i numeri e l'effettività delle misure alternative si rimanda al capitolo sulle alternative alla detenzione



ANTIGONE



TORNA IL CARCERE

XIII Rapporto sulle condizioni di detenzione

ISBN 9788898688234

CON IL CONTRIBUTO DI



Direzione Generale
Giustizia e consumatori
dell'Unione Europea



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Maggio 2017

ASSOCIAZIONE ANTIGONE

via Monti di Pietralata, 16 – 00157 ROMA – www.associazioneantigone.it