



# Osservatorio CPI

I Osservatorio conti pubblici italiani

Valeria Ferrario

Più agenti e più spazio? Gli effetti della Legge di Bilancio sulle carceri italiane

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/> 16 gennaio 2026

*La Legge di Bilancio 2026 prevede l'assunzione di 2.000 agenti di polizia penitenziaria entro il 2028 e una spesa di 140 milioni di euro per l'ampliamento di alcune strutture detentive. Sono due misure che affrontano parzialmente due problemi: la carenza di personale e il sovraffollamento. Tuttavia, lasciano irrisolta l'inadeguatezza delle carceri a riabilitare i detenuti, con ripercussioni su recidive e altri eventi critici.*

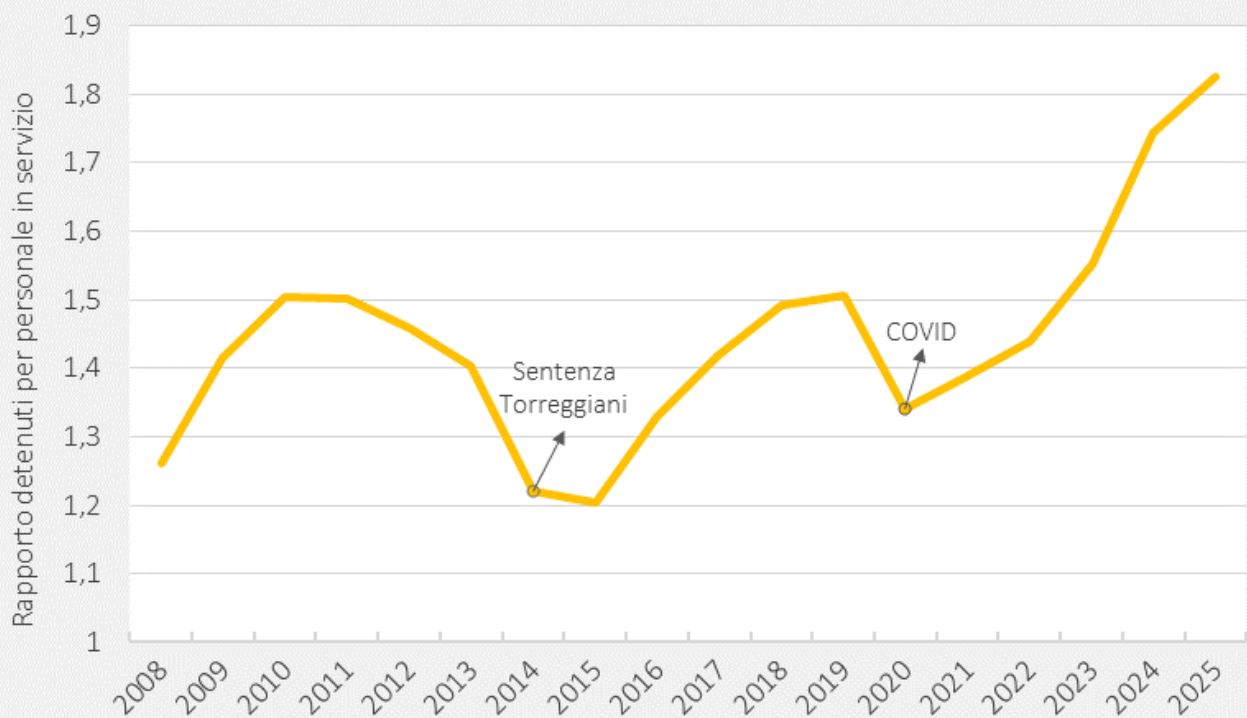
\* \* \*

La Legge di Bilancio 2026 dedica vari articoli (Art. 1, commi 240-247) al tema delle carceri e degli agenti di polizia penitenziaria, con il consueto richiamo all'indegnità delle strutture e ai gravi segnali di stress operativo, caratterizzati, tra le altre cose, da sovraffollamento, episodi critici e turni di lavoro insostenibili.<sup>[1]</sup>

L'Art. 1, comma 240 autorizza l'assunzione di 2.000 agenti nel triennio 2026-2028 (500 unità nel 2026, 1.000 nel 2027 e 500 nel 2028). Al 29 dicembre 2025 gli agenti erano 32.191 e parte delle assunzioni rimpiazzerà chi andrà in pensione.<sup>[2]</sup> Con una media di circa 1.300 cessazioni annue negli ultimi vent'anni, anche assumendo un rallentamento delle uscite legato all'innalzamento dell'età pensionabile, è difficile pensare che le assunzioni programmate comportino un aumento significativo degli agenti in servizio e, quindi, una riduzione del rapporto detenuti per unità di personale penitenziario, ai massimi storici a fine 2025 (Fig. 1).<sup>[3]</sup>

Per finanziare le assunzioni, l'Art. 1, comma 241 istituisce presso il Ministero della Giustizia un fondo con una spesa complessiva (crescente nel tempo) di 140 milioni di euro (107 milioni a regime dal 2038). La legge prevede anche spese per l'ampliamento di alcune carceri per un importo complessivo di 141,8 milioni nel triennio 2026-2028.

Fig. 1: Serie storica numero di detenuti per unità di personale penitenziario



Fonte: elaborazioni OCPI su dati Ministero della Giustizia e Eurostat.

Alcuni cenni di contesto sono necessari per comprendere l'impatto di questi interventi.

Da un punto di vista economico, il carcere può essere considerato un sistema di produzione di ordine pubblico che riduce i reati mediante l'isolamento dei soggetti pericolosi, la deterrenza punitiva e la rieducazione (favorendo il reinserimento del delinquente). Le spese corrispondenti devono essere ripartite in modo equilibrato tra queste funzioni. Un'enfasi eccessiva sulla sola deterrenza, ottenuta rendendo la permanenza in carcere particolarmente disagiata, è funzionale alla deterrenza generale, ossia la capacità del sistema penale di dissuadere il criminale (prima ancora che commetta il delitto) attraverso la severità pubblica e credibile del carcere. Tuttavia, è problematica per tre ragioni: è incoerente con la Convenzione Europea dei Diritti Umani, rende più difficile mantenere l'ordine effettivo negli istituti, aggravando il carico degli agenti, e può risultare controproducente nel medio periodo, poiché compromette la riabilitazione e aumenta il rischio di recidiva. Il reinserimento dipende sia dalle condizioni ambientali in carcere (qualità dell'infrastruttura, caratteristiche degli altri detenuti, regime penitenziario) sia dalla presenza di programmi rieducativi. Si stima infatti che i detenuti che partecipano a programmi educativi abbiano, in media, il 43% di probabilità inferiore di tornare in carcere rispetto a chi non vi partecipa; inoltre, il tasso di occupazione post-detenzione è più alto del 13% rispetto ai non partecipanti.<sup>[4]</sup>

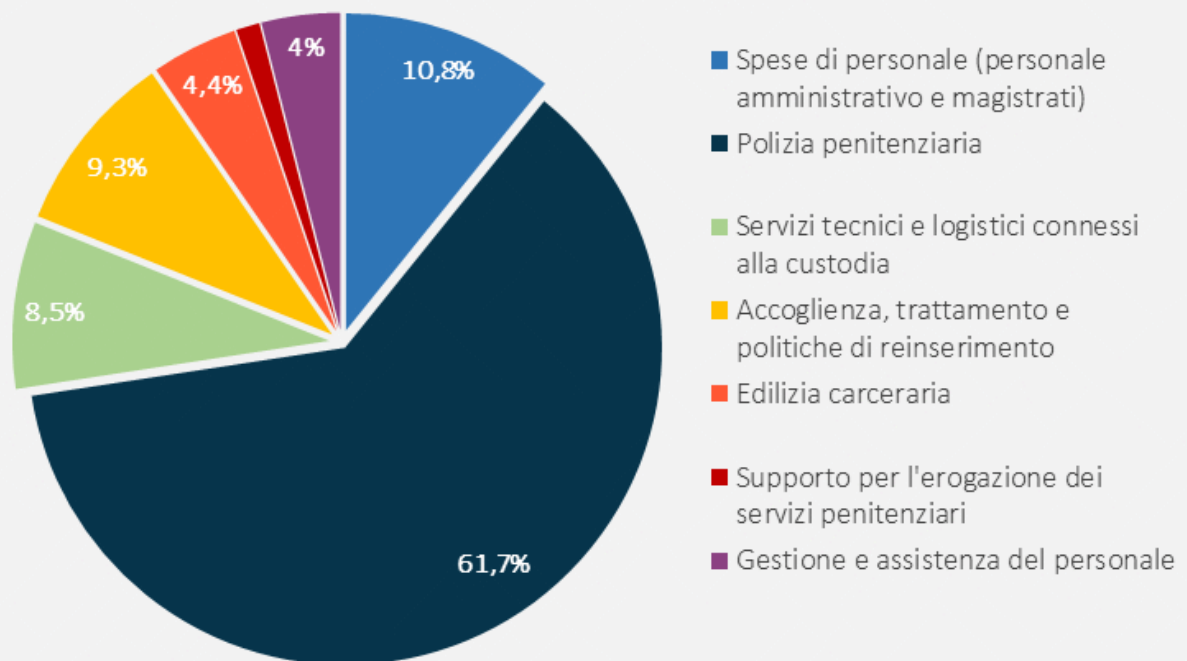
Alla luce di queste considerazioni, qual è lo stato attuale del sistema carcerario italiano?

Il modello carcerario italiano

La composizione dell'organico carcerario dimostra che l'approccio italiano non sembra offrire molto spazio all'aspetto riabilitativo. Oltre l'80% del personale penitenziario è personale di Polizia (la media europea è del 67%).<sup>[5]</sup> Nel 2025, il personale giuridico-pedagogico era in media di 1 educatore ogni 59 detenuti, con casi particolarmente estremi come la Casa Circondariale di Busto Arsizio (1 educatore ogni 145 detenuti) e quella di Taranto (1 educatore ogni 143 detenuti).<sup>[6]</sup> Inoltre, su 3,4 miliardi del bilancio del DAP (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria) le spese per la polizia penitenziaria

e il resto del personale assorbono il 72,5%, mentre quelle per il mantenimento (vitto, utenze e servizi base) il 10%.<sup>[17]</sup> Le risorse destinate ad attività trattamentali, professionalizzanti e culturali sono di natura residua (Fig. 2).

Fig. 2: Composizione del personale penitenziario, 2025  
(in percentuale sul totale)

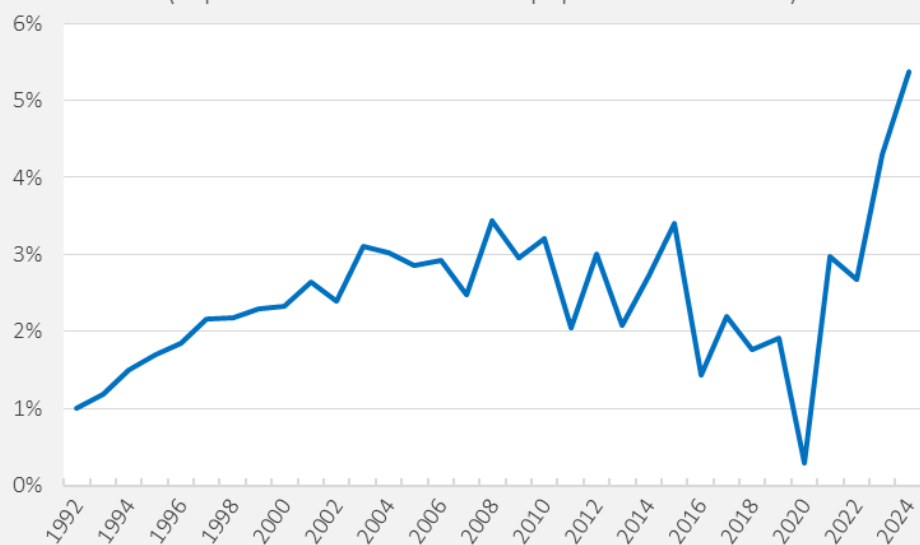


Fonte: elaborazioni OCPI su dati Ministero della Giustizia.

La scarsa attenzione alle politiche di reinserimento è evidente negli esiti della rieducazione: nel primo semestre del 2025, in Italia, poco meno di 3.000 detenuti sono risultati promossi in corsi professionali (cucina e ristorazione, edilizia, orientamento al lavoro, giardinaggio e agricoltura), il 5,5% dei detenuti totali, un dato ancora basso anche se in netto aumento rispetto alla media degli ultimi 30 anni (2,5%; Fig. 3). Un altro 28% lavora alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria in impieghi considerati come non professionalizzanti (pulizia e manutenzione interna, gestione attività negli spazi comuni, ecc.), mentre solo il 5% è impiegato in attività professionali fuori dall'amministrazione penitenziaria.<sup>[18]</sup>

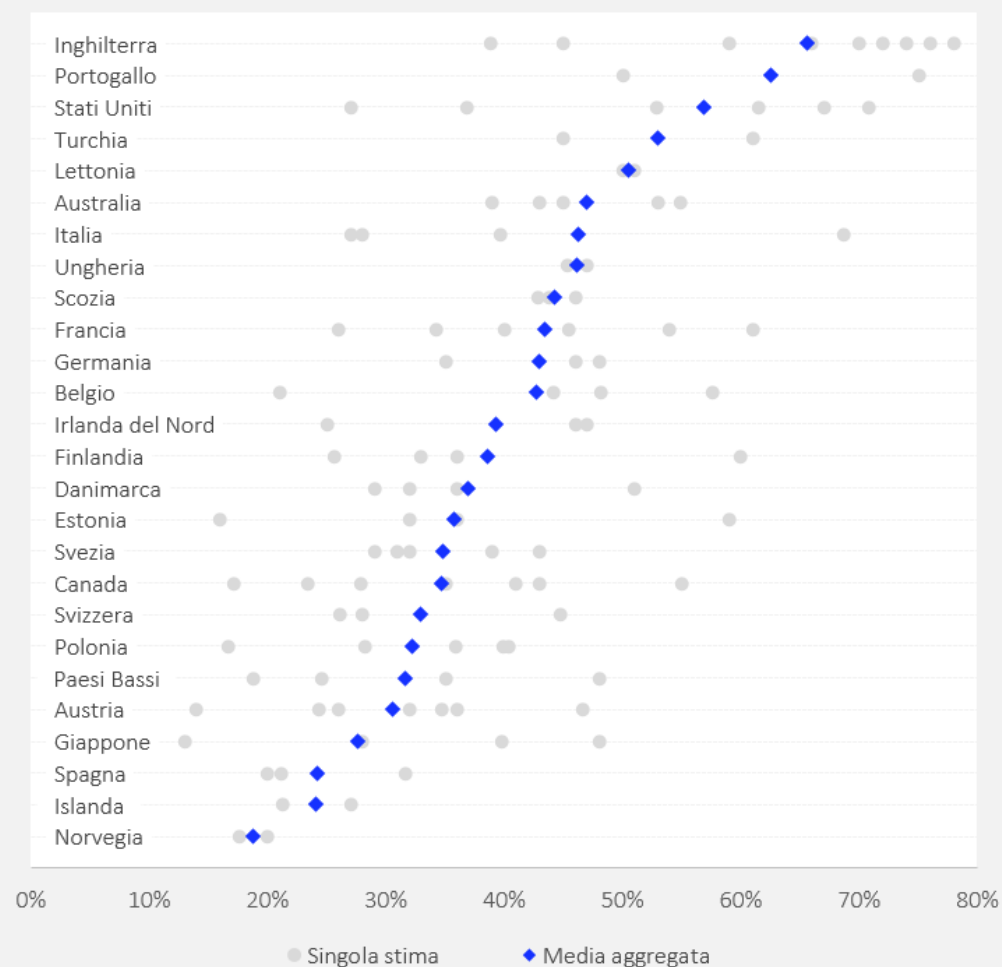
Il lavoro funziona perché alza il costo opportunità del reato: sottrae tempo ed energie al potenziale delinquente e, soprattutto, offre un reddito lecito che rende meno convenienti i reati con movente economico. Questa bassa rilevanza degli aspetti riabilitativi forse spiega perché il tasso di recidiva in Italia (stimato al 46% come media degli studi disponibili) è il settimo più alto tra i Paesi OCSE per i quali il confronto è possibile (Fig. 4).<sup>[19]</sup>

**Fig. 3: Detenuti promossi ai corsi professionali**  
(in percentuale sul totale della popolazione detenuta)



Fonte: elaborazioni OCPI su dati Ministero della Giustizia.

**Fig. 4: Tasso di recidiva per Paese**  
(percentuale di casi con nuovo delitto dopo la scarcerazione)



Fonte: elaborazioni OCPI su dati Ministero della Giustizia.

Le future 2.000 assunzioni di agenti rafforzerebbero la quota già prevalente di polizia penitenziaria in servizio nelle carceri come tentativo di contenere il rischio di episodi violenti, suicidi e aggressioni al personale, ma senza agire sul fronte della rieducazione. A differenza di altri Paesi (come quelli scandinavi), la figura di agente penitenziario è infatti priva di competenze al di fuori del ruolo di custodia.<sup>[10]</sup>

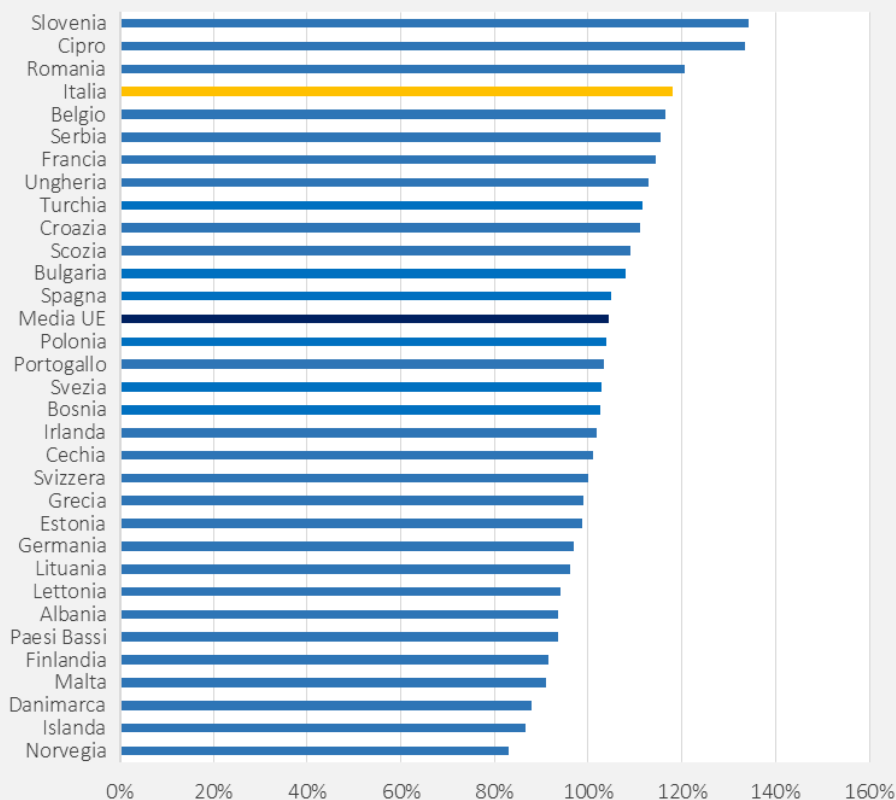
All'elevata recidività potrebbe contribuire anche il modello di detenzione adottato in Italia, prevalentemente basato su una logica "statica", centrata sulla chiusura, sulla separazione e sul controllo a distanza, piuttosto che su forme di sorveglianza "dinamica" e su una gestione più "aperta", in cui il personale interagisce in modo continuativo con i detenuti, le celle restano aperte per buona parte della giornata e i reclusi si responsabilizzano.<sup>[11]</sup> In Italia, l'esperienza del carcere di Bollate è spesso citata come caso emblematico in cui un regime più orientato alla dignità, al lavoro, alla formazione e ai contatti con l'esterno è associato a una minore recidività.<sup>[12]</sup>

Il modello italiano è inoltre caratterizzato da un persistente sovraffollamento degli istituti penitenziari, fenomeno che compromette la sicurezza del detenuto e dell'agente e ostacola lo svolgimento delle attività di riabilitazione.

#### Il sovraffollamento

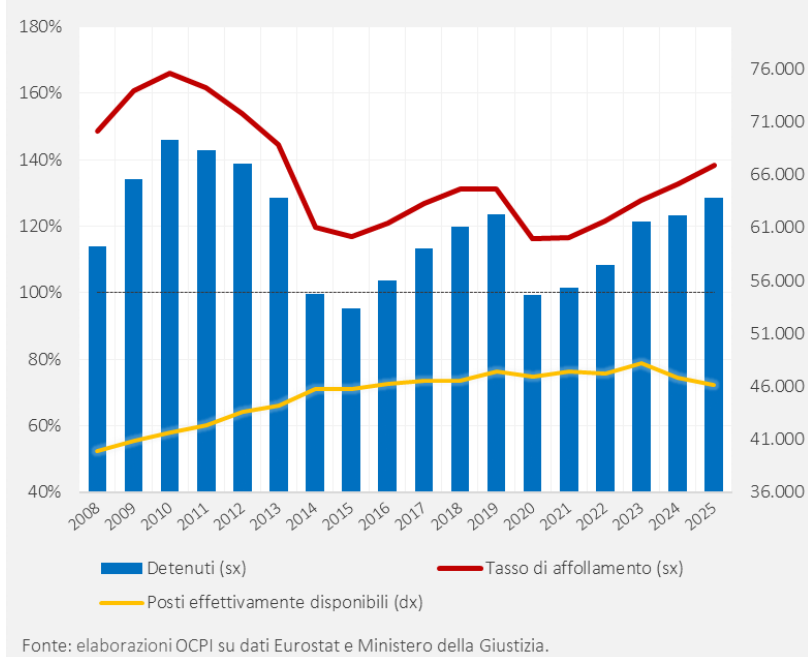
Il tasso di affollamento in Italia è tra i più elevati dell'Unione, facendo entrare l'Italia nel gruppo di Paesi con "severe overcrowding", insieme a Slovenia, Cipro, Romania e Belgio (Fig. 5).<sup>[13]</sup> Al 31 dicembre 2025, i detenuti in Italia erano 63.499, a fronte di una capienza regolamentare di 51.280 posti, per un tasso di affollamento intorno al 138%, con picchi (in alcuni istituti) tra il 230 e il 260%.<sup>[14]</sup> È il valore più elevato degli ultimi 12 anni (prima dei decreti "svuotacarceri") ed è dovuto principalmente all'aumento del numero di detenuti, ma anche alla riduzione dei posti effettivamente disponibili, in lieve calo dal 2023 (Fig. 6).<sup>[15]</sup>

Fig. 5: Tasso di affollamento carcerario per Paese, 2023



Fonte: elaborazioni OCPI su dati Eurostat.

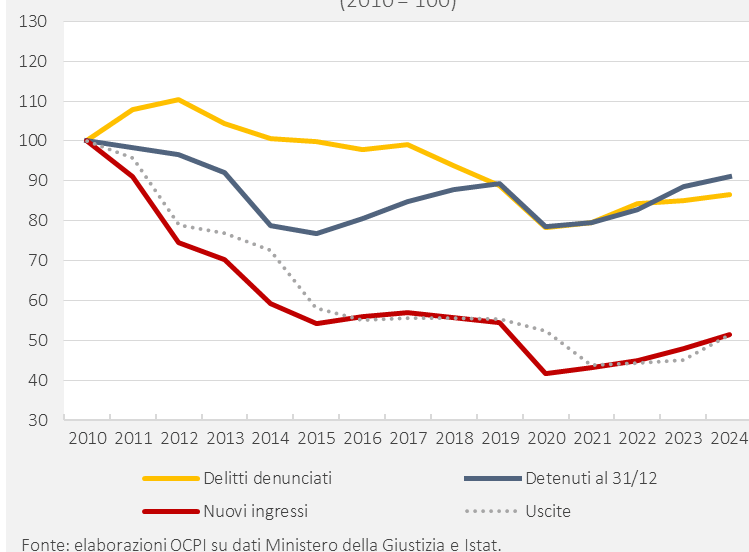
Fig. 6: Detenuti, posti disponibili e tasso di affollamento delle carceri in Italia



Il sovraffollamento è legato a tre fattori: entrate, uscite e spazi disponibili.

In Italia, dal 2010, i crimini denunciati, gli ingressi in carcere e la popolazione detenuta si sono complessivamente ridotti. Tuttavia, tra il 2015 e il 2024, gli ingressi in carcere annuali e i delitti denunciati sono diminuiti, mentre la popolazione detenuta è aumentata (Fig. 7). Questo disaccoppiamento suggerisce che l'andamento del crimine (e degli ingressi in carcere) non spiega l'aumento della popolazione detenuta. Questo aumento deriverebbe da un rallentamento delle uscite, dovuto a permanenze medie più lunghe, all'uso esteso e prolungato della custodia cautelare e alla maggiore difficoltà di accesso alle misure alternative (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà, liberazione anticipata). Queste, infatti, richiedono requisiti esterni (alloggio stabile, lavoro, rete familiare) che rallentano l'uscita, ad esempio, di molti stranieri (circa 1/3 dei detenuti).<sup>[16]</sup>

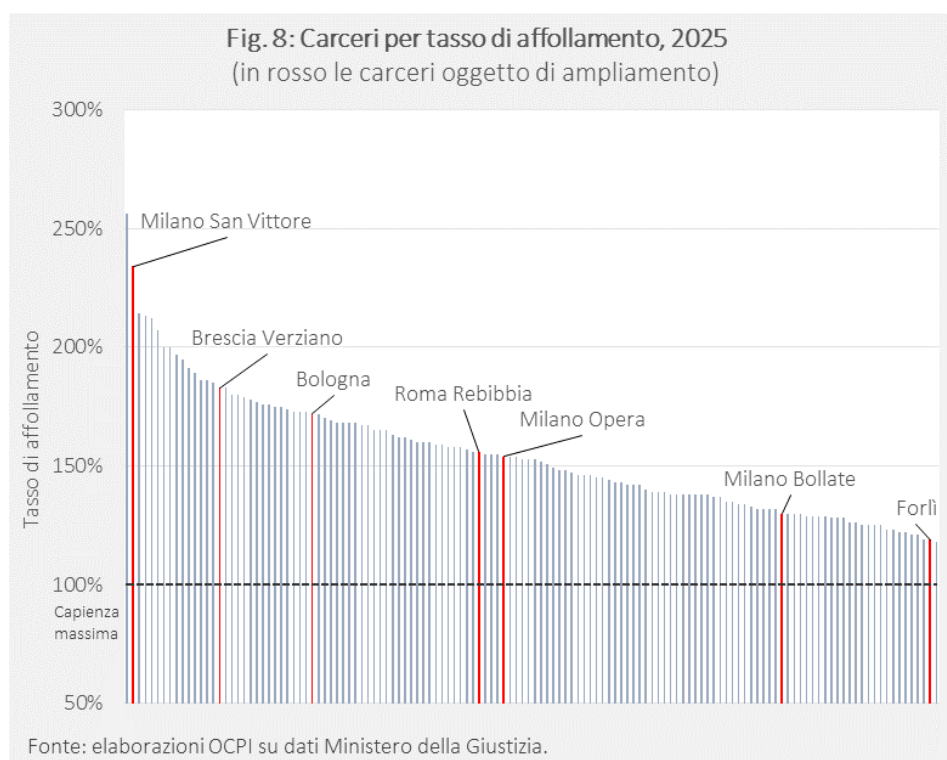
Fig. 7: Delitti denunciati, ingressi, uscite e detenuti in carcere (2010 = 100)



Questa pressione strutturale si riflette negli indicatori di disagio. Nel 2024 i decessi in carcere sono stati 245, un aumento dell'80% rispetto al 1990; di questi, 91 sono suicidi.<sup>[17]</sup> È un tasso di 15 suicidi ogni 10.000 detenuti, più del doppio della media europea (7,2) ed enormemente superiore allo 0,59 della popolazione libera.<sup>[18]</sup>

Sebbene il tasso sia particolarmente elevato tra i detenuti stranieri (21,2 ogni 10.000), l'ipotesi di un fattore culturale (ossia che si tratti di una propensione al suicidio "importata") va scartata, poiché la maggior parte di essi proviene da aree geografiche (Marocco, Albania, Tunisia, Nigeria) dove i tassi di suicidio sono più bassi rispetto all'Italia.<sup>[19]</sup> È dunque il sistema carcerario, e non la provenienza dei detenuti, a generare il dato più elevato sui suicidi.

Le misure della Legge di Bilancio per il 2026 sono funzionali alla riduzione del sovraffollamento, ma gli interventi di ampliamento sono limitati a sette istituti, non tutti tra quelli in condizioni più critiche: se San Vittore è al secondo posto in Italia e Brescia Verziano al diciassettesimo, le altre carceri interessate, pur superando anch'esse il 100% di capienza regolamentare (come d'altronde il 90% delle carceri italiane), non rientrano tra le trenta più affollate (Fig. 8). Anche sotto questo profilo, quindi, l'intervento appare solo parzialmente allineato alla gravità effettiva del problema.



<sup>[1]</sup> [Legge di Bilancio 2026](#)

<sup>[2]</sup> Vedi [schede trasparenza del Ministero della Giustizia](#).

<sup>[3]</sup> Nella figura vi è un riferimento alla Sentenza Torreggiani, che ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) per trattamenti inumani o degradanti in alcune carceri. L'effetto immediato (2014) fu soprattutto uno svuotamento tramite sconti di pena più elevati.

<sup>[4]</sup> Davis, L. M., Bozick, R., Steele, J. L., Saunders, J., & Miles, J. N. V. (2013). *Evaluating the Effectiveness of Correctional Education: A Meta-Analysis of Programs That Provide Education to Incarcerated Adults*. RAND Corporation.

<sup>[5]</sup> Aebi, M. F., & Cocco, E. (2025). *SPACE I – 2024: Council of Europe annual penal statistics – Prison populations*. Council of Europe.

<sup>[6]</sup> [Staff e operatori penitenziari – XXI Rapporto sulle Condizioni di Detenzione. Antigone \(2025\).](#)

<sup>[7]</sup> Il dato è la somma (vedi Fig. 3) delle spese per Servizi tecnici (8,5%) e Supporto per l'erogazione di servizi penitenziari (1,2%). Fonte: [Bilancio di previsione del Ministero della Giustizia 2025–2027](#).

<sup>[8]</sup> [Dati del Ministero della Giustizia \(giugno 2025\).](#)

<sup>[9]</sup> Nella Fig. 4 sono indicate per ogni Paese le stime dei tassi di recidiva riportate nei diversi studi disponibili in ogni caso. Le stime sono talvolta molto diverse perché la definizione di recidiva varia da lavoro a lavoro: alcune stime misurano la ricaduta entro 1 anno dalla scarcerazione, altre entro 5 anni (vedi Yukhnenko, D., Farouki, L., Fazel, S., [Criminal recidivism rates globally: A 6-year systematic review update](#), *Journal of Criminal Justice* (88), 2023), altre ancora non specificano il periodo di monitoraggio post-scarcerazione.

<sup>[10]</sup> Si veda, ad esempio, il [Servizio Penitenziario Norvegese](#).

<sup>[11]</sup> Ahmed Ajil, *La sicurezza dinamica in ambito penitenziario*, Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP), 2021.

<sup>[12]</sup> Mastrobuoni, G. and Terlizzese, D. 2022. "Leave the Door Open? Prison Conditions and Recidivism." *American Economic Journal: Applied Economics* 14 (4): 200–233

<sup>[13]</sup> Aebi, M. F. & Cocco, E. (2025). *Prisons and Prisoners in Europe 2024: Key Findings of the SPACE I report. Series UNILCRIM 2025/3*. Council of Europe and University of Lausanne.

<sup>[14]</sup> [Numeri della detenzione - XXI Rapporto sulle Condizioni di Detenzione. Antigone \(2025\)](#)

<sup>[15]</sup> I dati sul tasso di affollamento provengono da Eurostat, Antigone e dal Ministero della Giustizia. La discrepanza del tasso di affollamento rispetto ai dati Eurostat al 2023 (Fig. 5) deriva dall'uso dei posti ufficialmente disponibili (capienza teorica) rispetto a quelli di fatto agibili tenendo conto di manutenzioni, danni e altre cause.

<sup>[16]</sup> [Girolamo Daraio, Homelessness e misure alternative al carcere: un rapporto problematico.](#)

<sup>[17]</sup> I decessi in carcere registrati nel 2025 sono stati 238, di cui 79 suicidi (Fonte: [Antigone](#)). Per consentire il confronto con la media europea, i dati riportati nel testo si riferiscono al 2024.

<sup>[18]</sup> [Focus suicidi – XXI Rapporto sulle Condizioni di Detenzione. Antigone \(2025\)](#)

<sup>[19]</sup> [Suicide mortality rate by country \(per 100.000 population\). World Health Organization.](#)