

# Qualità dei servizi



Per uno standard minimo di benessere

L'accesso diffuso a servizi di qualità è un elemento fondamentale per una società che intenda garantire ai suoi cittadini uno standard minimo di benessere e pari opportunità su cui fondare percorsi di crescita individuali. L'inadeguata disponibilità di servizi colpisce particolarmente chi non ha risorse sufficienti per ricorrere ad alternative e aumenta il rischio di povertà e di esclusione. La disponibilità di servizi pubblici di qualità rappresenta, quindi, uno degli strumenti fondamentali di redistribuzione e di superamento delle disuguaglianze. L'analisi dei servizi, pubblici e non, passa attraverso i diversi aspetti necessari a garantirne la qualità: la dotazione infrastrutturale, condizione spesso indispensabile all'erogazione, l'accessibilità da parte della popolazione e l'effettiva efficacia dei servizi erogati nella soddisfazione dei bisogni.

## Luci e ombre nella situazione dei servizi di pubblica utilità

Gli indicatori sulla qualità dei servizi offerti in Italia ai cittadini mostrano un quadro di luci e ombre con miglioramenti in alcuni ambiti, ma anche con alcune situazioni meno positive. Inoltre, persistono differenze territoriali importanti e diffuse che si riflettono in un sostanziale ritardo rispetto alle medie europee.

Il caso che desta maggiore preoccupazione è la recente inversione di tendenza nell'accessibilità dei servizi per l'infanzia. Nel 2011, dopo cinque anni di miglioramento, si registra infatti una riduzione nella percentuale di bambini accolti nelle strutture pubbliche o convenzionate. Anche la dotazione di posti letto nei presidi socio-assistenziali peggiora, mentre l'utilizzo dell'Adi (Assistenza domiciliare integrata) rimane pressoché costante. Tutti i servizi socio-sanitari mostrano profonde differenze tra il Centro-nord e il Mezzogiorno.

Le difficoltà economiche dei Comuni si sono fatte sentire nel caso del trasporto pubblico locale che ha visto una generalizzata contrazione del servizio offerto, soprattutto nelle regioni del Centro. Inoltre, rimane allarmante la situazione di sovraffollamento delle carceri, dove nonostante la diminuzione del numero di detenuti e l'aumento di posti letto, il problema è lontano dall'essere risolto.

Miglioramenti graduali si osservano invece per quanto riguarda la disponibilità e il funzionamento delle *public utilities* (luce, acqua e gas). Ciò nonostante, il numero di interruzioni dell'erogazione dell'acqua permane molto elevato nel Mezzogiorno. Anche la gestione dei rifiuti urbani continua a migliorare, ma il ritardo italiano rispetto al resto d'Europa resta elevato, e da ascrivere principalmente all'eccessivo ricorso allo smaltimento in discarica.

### I servizi sociali: l'assistenza sanitaria e socio-assistenziale

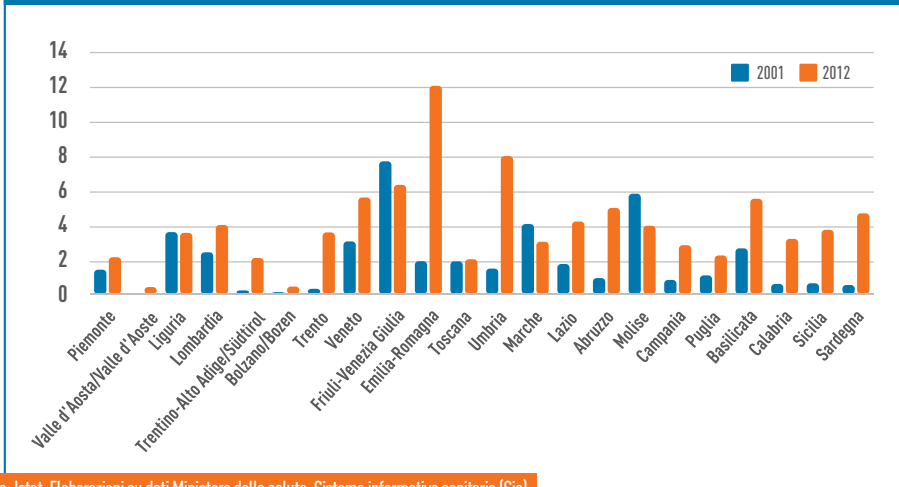
L'integrazione tra l'assistenza sociale e quella sanitaria è uno dei principi cardine su cui si basa il *welfare* locale. Questa strategia di azione è presente in quasi tutti i più importanti interventi di riforma attuati negli ultimi venti anni nei due settori. La sinergia tra queste due anime dell'assistenza si concretizza con l'offerta di strutture e servizi tarati per bisogni specifici, per lo più destinati a persone con rilevanti problemi di salute o a utenti, minori o adulti, con problemi legati al disagio sociale ed economico. Queste attività di assistenza vengono erogate in strutture di tipo residenziale oppure a domicilio.

Le strutture di tipo residenziale, nel 2011, erano dotate di circa 387 mila posti letto, circa 7 ogni 1.000 abitanti. Sul territorio le differenze di dotazione sono molto elevate: si passa da 10 posti letto per 1.000 abitanti al Nord, a 5 al Centro e 3 nel Mezzogiorno. Le Province autonome di Bolzano e Trento presentano l'offerta più

elevata con 12 e 13 posti letto ogni 1.000 abitanti rispettivamente; Campania e Puglia la più bassa con 2 e 3 ogni 1.000 abitanti.

L'altro indicatore utilizzato per monitorare l'accesso ai servizi socio-sanitari è l'Assistenza domiciliare integrata (Adi)<sup>1</sup> erogata a favore di persone di 65 anni e più. Si tratta di una tipologia di assistenza alternativa al ricovero ospedaliero che consente di prestare cure mediche e di migliorare la qualità della vita del paziente. Il livello dell'indicatore appare molto basso. L'Adi, nel corso degli ultimi dieci anni, ha avuto un leggero incremento: dal 2001 al 2012 si è passati da 3 a 4 anziani assistiti ogni 100. Tra il 2011 e il 2012 l'indicatore è stabile.

**ASSISTENZA DOMICILIARE IN CRESCITA, MA SUD A LIVELLI BASSI**



**FIGURA 1.** Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (Adi) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre). Anni 2001 e 2012

Fonte: Istat, Elaborazioni su dati Ministero della salute, Sistema informativo sanitario (Sis)

L'attività di assistenza sanitaria erogata a domicilio è caratterizzata anch'essa da differenze territoriali, ma meno marcate rispetto all'indicatore precedente. Il picco più elevato si registra in Emilia-Romagna con quasi 12 anziani assistiti ogni 100 residenti. Nelle restanti regioni il livello di presa in carico è assai più modesto: si va, infatti, da 8 anziani in Umbria a meno di 1 ogni 100 in Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano. Nelle regioni del Nord si assistono a domicilio mediamente 5 anziani ogni 100 (ma sulla media influisce molto il livello elevato dell'Emilia-Romagna); nelle regioni del Centro si scende a 3,6 e in quelle del Mezzogiorno a 3,4. In queste ultime, tra il 2004 e il 2012 si registra l'incremento maggiore del numero di anziani assistiti, la cui quota è più che raddoppiata.

Rispetto all'ultimo anno si assiste a un peggioramento del dato al Centro (in particolare nel Lazio e in Toscana) e un miglioramento diffuso nel Mezzogiorno, in particolare in Sicilia.

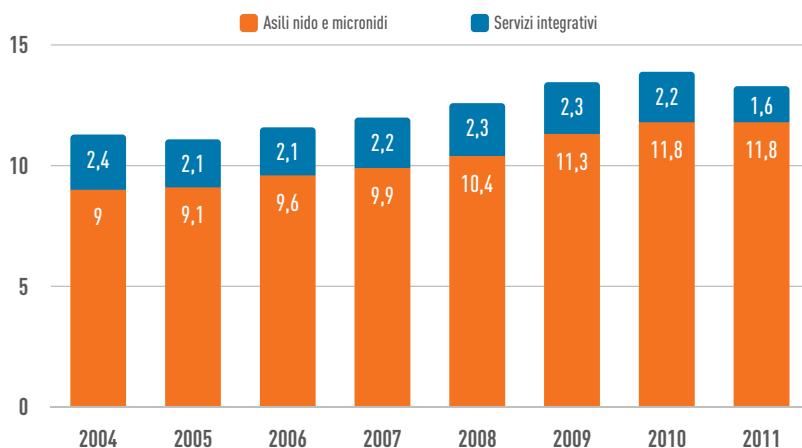
## NEL 2011 L'OFFERTA DI SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA SUBISCE UN RALLENTAMENTO

L'offerta di servizi per l'infanzia,<sup>2</sup> dopo una crescita continua tra gli anni scolastici 2004-05 e 2010-11, segna il passo nel 2011-12: infatti, anche se la percentuale di comuni italiani che dispone di almeno una struttura di servizi socio-educativi per la prima infanzia è stabile al 55%, la quota di bambini che ha usufruito del servizio scende dal 14% del 2010-11 al 13,5% del 2011-12. In totale si tratta di quasi 230 mila utenti, in gran parte iscritti in asili nido e micronidi (11,8%) e solo per l'1,6% in nidi famiglia e altri servizi integrativi. È nella fruizione di questi ultimi servizi che si produce la contrazione dell'ultimo anno.

L'andamento degli iscritti ai servizi per l'infanzia è utilizzato anche per monitorare i risultati raggiunti da alcuni provvedimenti, avviati nel 2007, per incentivare l'ampliamento dell'offerta di questi servizi sul territorio: il "Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" e gli "Obiettivi di servizio", definiti nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale, fissano i *target* da raggiungere da parte delle regioni del Mezzogiorno al fine di riequilibrare lo svantaggio nello sviluppo economico e sociale rispetto al Centro-nord. La battuta di arresto della percentuale di bambini iscritti osservata nell'ultimo anno è dovuta alle ridotte capacità di spesa dei Comuni, condizionati dai pressanti vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno, dalla crisi economica e dalle riduzioni dei trasferimenti statali. La distribuzione territoriale continua a penalizzare fortemente il Mezzogiorno dove, nonostante l'investimento fatto, sono iscritti solo il 5% dei bambini di 0-2 anni contro una media del Centro-nord prossima al 18%.

### CALANO I SERVIZI COMUNALI PER LA PRIMA INFANZIA

**FIGURA 2.**  
Percentuale di bambini di 0-2 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi).  
Anni 2004-2011



Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati

## Le public utilities: acqua, gas, energia, raccolta rifiuti

I servizi di pubblica utilità hanno un impatto notevole sul benessere della popolazione: la distribuzione dell'acqua, del gas, dell'energia e la raccolta dei rifiuti sono aspetti fondamentali per la qualità della vita quotidiana.

Per tutti questi ambiti gli indicatori considerati con riferimento all'ultimo anno disponibile mostrano un netto miglioramento della situazione complessiva nazionale. I cittadini sopportano in media due interruzioni del servizio elettrico senza preavviso l'anno: valore che si è ridotto progressivamente a partire dal 2008 e che, tra il 2010 e il 2011, ha subito una significativa decrescita di 0,3 interruzioni medie per utente. Il miglioramento del servizio ha riguardato, con qualche eccezione, tutte le regioni italiane. In particolare vanno segnalati i progressi della Campania (-1), della provincia autonoma di Trento (-0,9), della Calabria (-0,6) e del Veneto (-0,5). Nel 2012/13 la quota di famiglie che dichiara di essere allacciata alla rete di distribuzione del gas metano sfiora il 78%, in leggero aumento rispetto all'anno precedente. Coperture superiori al 90% si registrano in Lombardia, Emilia-Romagna e Abruzzo, mentre i maggiori ritardi riguardano – oltre alle aree alpine (Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Bolzano) sfavorite dalla configurazione del territorio e dalla bassa densità demografica – alcune regioni del Mezzogiorno come Calabria (44,9%) e Sicilia (50,8%).<sup>3</sup>

Il costante miglioramento della qualità del servizio di distribuzione dell'acqua registrato tra il 2005 e il 2012 segna una battuta d'arresto nel 2013: la quota di famiglie che lamenta irregolarità nell'erogazione dell'acqua passa dall'8,9% del 2012 al 9,9% del 2013 (quasi 2,5 milioni di famiglie). Contribuiscono al peggioramento quasi tutte le regioni del Centro e del Mezzogiorno, con l'eccezione di Marche (-2,4 punti percentuali), Molise (-2,3 punti percentuali) e Sicilia (-1,3 punti percentuali). Complessivamente lamentano interruzioni del servizio il 4% delle famiglie al Nord, l'11,7% al Centro e il 17,6% nel Mezzogiorno.

Le differenze tra grandi e piccoli centri permangono forti: nei comuni al centro delle principali aree metropolitane il giudizio delle famiglie è negativo solo nel 4,2% dei casi (meno della metà della media nazionale), mentre nei comuni collocati alla loro periferia la percentuale cresce fino all'8,6%. Al di fuori delle aree metropolitane i maggiori disagi si registrano nei comuni di dimensioni medio-piccole (2.001-10.000 abitanti) dove si raggiunge il 14%.

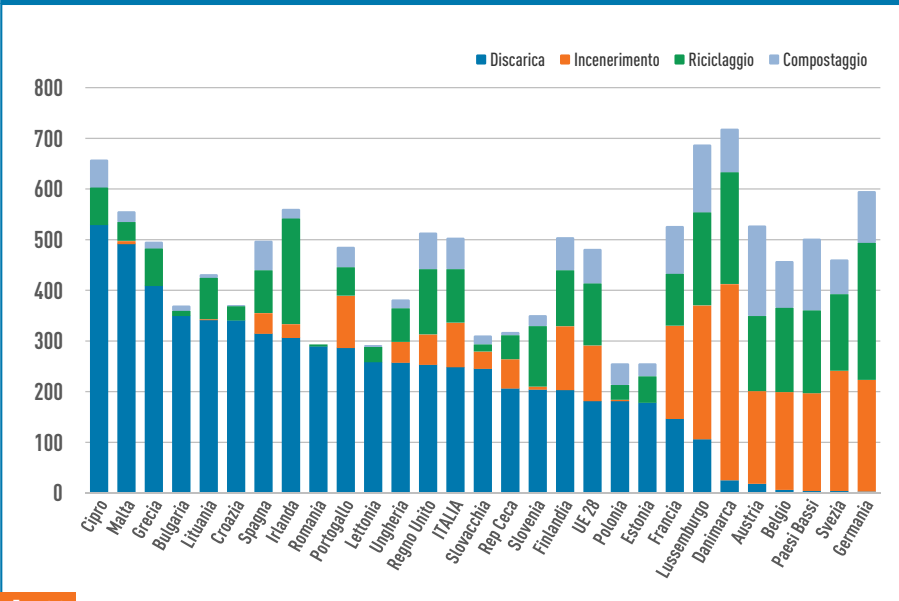
Un altro elemento importante nella valutazione della qualità del servizio è la frequenza con cui si verificano le interruzioni lamentate dai cittadini. Fenomeni di interruzione nei mesi estivi riguardano il 3,5% delle famiglie, maggiormente concentrate nelle regioni del Centro-sud, in particolare in Calabria (17%). Irregolarità sporadiche riguardano il 2,7% delle famiglie, mentre il 2,8% delle famiglie ne soffre per tutto l'anno. Anche in quest'ultimo caso le più coinvolte sono le regioni del

**MIGLIORA LA QUALITÀ  
DI EROGAZIONE DELLE  
PUBLIC UTILITIES,  
MA NEL 2013 AUMENTANO  
LE FAMIGLIE CHE  
LAMENTANO IRREGOLARITÀ  
NELLA DISTRIBUZIONE  
DELL'ACQUA**

Mezzogiorno (7,4%), tra le quali spicca la Sicilia (11,4%). Ritardi e miglioramenti contraddistinguono anche il settore della raccolta dei rifiuti urbani. Nel 2012<sup>4</sup> in Italia si sono prodotti 505 kg di rifiuti urbani per abitante, con una diminuzione del 4,4% rispetto al 2011 che conferma il *trend* di diminuzione degli ultimi anni. Nel 2010, ultimo anno confrontabile a livello europeo, il nostro Paese si collocava leggermente al di sopra della media europea (501 kg per abitante contro i 487 della media europea). Il ricorso alla discarica come metodo di smaltimento dei rifiuti, che dovrebbe essere residuale dopo l'applicazione delle misure di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio o altro tipo di recupero, anche energetico, seppure in continua diminuzione, risulta però ancora molto alto in Italia: la quota conferita ammonta al 38,9% del totale dei rifiuti urbani; rispetto al 2011 la diminuzione è stata di 3,2 punti percentuali. A fronte di diminuzioni in quasi tutte le regioni italiane, a conferma di un processo virtuoso seppur lento in atto nel trattamento dei rifiuti, permangono le differenze territoriali in termini di livello. Nel Centro e nel Mezzogiorno, oltre la metà dei rifiuti urbani viene conferita in discarica (rispettivamente il 56,2% e il 51%), mentre nel Nord la quota si attesta al 22%. Tra le regioni si segnala il Friuli-Venezia Giulia che, con una riduzione di oltre 5 punti percentuali, si attesta al 7,2%, scavalcando la Lombardia e diventando, quindi, la regione più virtuosa d'Italia. Nella lettura di questi dati va tenuto conto che, sia nel 2011 sia nel 2012, molte

IN ITALIA ANCORA TROPPI RIFIUTI SONO CONFERITI IN DISCARICA

**FIGURA 3**  
Trattamento dei rifiuti nei paesi dell'Unione Europea per tipologia di trattamento. Anno 2011. Kg pro capite



Fonte: Eurostat

regioni hanno conferito ad altre regioni i propri rifiuti. È, ad esempio, il caso del Molise per il quale l'effetto dei trasporti extra-regionali ha inciso in termini negativi sull'obiettivo di riduzione del conferimento in discarica. In tale regione è stato, infatti, smaltito il 105% del totale prodotto nel 2012, a seguito dello smaltimento di quasi 60 mila tonnellate di rifiuti provenienti dall'Abruzzo. Analogamente nelle discariche della Puglia sono state smaltite oltre 200 mila tonnellate di rifiuti provenienti dalla Campania.

La raccolta differenziata è un fattore funzionale all'incremento della quota di rifiuti da avviare a riciclo. Questa modalità di raccolta ha riguardato, a livello nazionale e nel 2012, il 40% dei rifiuti e risulta in continua crescita nell'ultimo decennio; rispetto al 2011 il miglioramento è stato di 2,2 punti percentuali. Nel Mezzogiorno, in particolare in Campania e Basilicata, l'incremento della raccolta differenziata è stato superiore alla media nazionale (2,7 punti percentuali), anche se l'incidenza complessiva permane su livelli equivalenti a circa la metà di quelli del Nord.

Sono sette, tutte al Centro-nord, le regioni che superano il 50% di raccolta differenziata; tra queste il Veneto presenta l'incidenza maggiore (62,6%), mentre nel Mezzogiorno solo la Sardegna sfiora il 50%. Le Marche sono la regione dove si registra l'incremento più significativo rispetto al 2011 (quasi 7 punti percentuali).

## La mobilità e l'accessibilità dei servizi

La possibilità di muoversi facilmente rappresenta, soprattutto nelle città, una delle sfide cui sono chiamate le amministrazioni pubbliche per migliorare il benessere dei cittadini. Minori tempi di spostamento hanno un chiaro effetto sulla qualità della vita permettendo alle persone di dedicare più ore ad attività gratificanti e al tempo libero. La mobilità nelle città è molte volte stressante, è un'attività spesso improduttiva ed è inoltre inquinante, soprattutto nel caso dell'uso dei mezzi privati.

Come già presentato nel precedente rapporto (i dati dell'indagine sull'Uso del tempo sono prodotti con cadenza quinquennale) in un giorno feriale qualsiasi il 90% delle persone effettua almeno uno spostamento e dedica agli spostamenti 76 minuti in media, circa un'ora escludendo i tragitti a piedi. In generale, i giovani si muovono per più tempo, gli occupati pochi minuti in più rispetto a chi cerca lavoro e alle casalinghe, mentre i pensionati scendono sotto l'ora al giorno. Le coppie con figli spendono più tempo nei trasferimenti di quelle senza figli, come anche chi vive nelle aree metropolitane rispetto a chi sta nei medi e piccoli comuni.

Nel complesso è nelle regioni del Centro che si dedica il maggior tempo agli spostamenti (81 minuti), un po' meno al Nord (77 minuti) e ancor meno nel Mezzogiorno (74 minuti).

I risultati sui tempi di spostamento dipendono da numerosi fattori di origine diversa, dalla composizione demografica alle condizioni economiche e del mercato del lavoro, dalla struttura urbanistica all'erogazione di servizi per la mobilità.

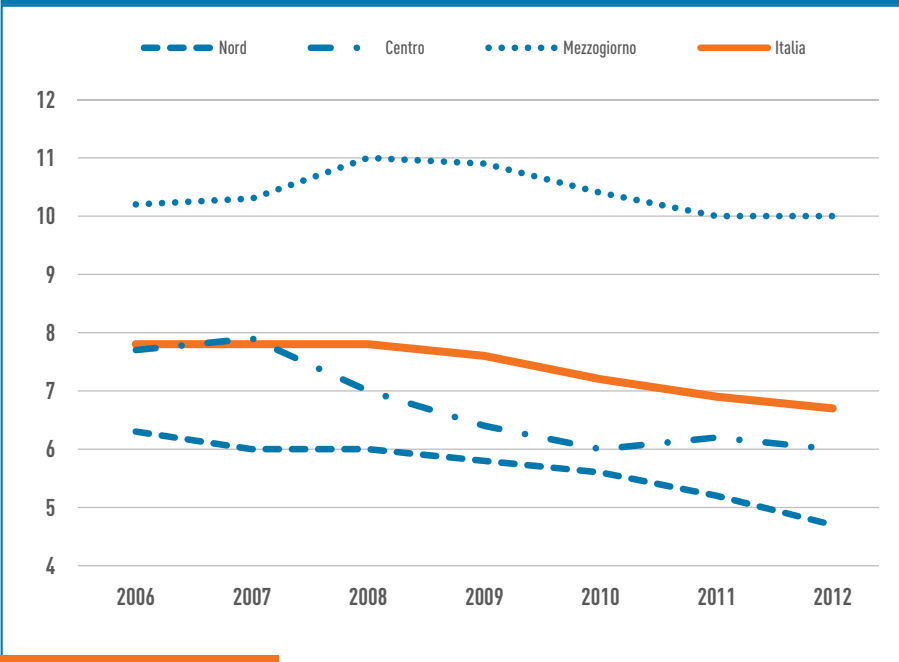
Su questi ultimi si concentra l'analisi nel presente paragrafo guardando sia all'offerta di infrastrutture espressa in termini di densità della rete (lunghezza in chilometri delle reti di trasporto pubblico per 100 km<sup>2</sup> di superficie comunale), sia alla quantità complessiva di servizio erogato, misurata in termini di "posti-chilometro"<sup>5</sup> offerti in totale dai mezzi di trasporto (autobus, tram, metro, filovie), indicatore che sintetizza la dotazione di veicoli, l'estensione della rete e la frequenza del servizio. Per quanto riguarda gli impianti fissi, il complesso dei comuni capoluogo di provincia offriva, nel 2011, 120,8 km per 100 km<sup>2</sup> di superficie comunale, stabile rispetto al 2010 e in aumento di circa 10 km rispetto al 2004. Quasi tutti i capoluoghi di regione hanno mantenuto l'estensione della rete tra il 2010 e il 2011, in alcuni casi anche estendendola, come a Catanzaro (+8,3%), Potenza (+7,4%) e Bologna (+5%). Si è invece contratta a Perugia (-5%) e in misura minore a Napoli (-0,9%) e Roma (-0,2%).

Guardando anche all'effettiva mole di servizio erogato, nel 2011 l'insieme dei comuni capoluogo di provincia offre 83.665 milioni di posti-km (poco meno di 4.620 posti-km per abitante), con una flessione del 3,6% rispetto all'anno precedente. Quindici capoluoghi di provincia hanno ridotto il proprio servizio di oltre il 10%: tra questi spiccano i casi di Forlì (-40,4%), Messina (-26,1%) e Livorno (-25,1%). Anche quasi tutte le grandi città hanno dovuto ridurre il servizio erogato: a fronte

MIGLIORA L'ACCESSIBILITÀ AI SERVIZI ESSENZIALI

**FIGURA 4.**  
Famiglie che dichiarano molta difficoltà a raggiungere almeno tre servizi essenziali (a) per ripartizione. Anni 2006-2012. Medie mobili a tre termini (b)

(a) Farmacie, pronto soccorso, ufficio postale, Polizia, Carabinieri, uffici comunali, asilo nido, scuola materna, scuola elementare, scuola media inferiore, negozi di generi alimentari, mercati, supermercati  
(b) Il dato di ciascun anno è calcolato come media triennale dell'anno di riferimento, dell'anno precedente e del successivo.



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana



degli aumenti di Torino (+3,9%), Milano (+0,9%) e Cagliari (+1,6%), preoccupano le contrazioni di Palermo (-9,7%), Firenze (-9,4%), Roma (-7,7%) e Venezia (-7,1 %).

La media di posti-km per abitante delle città capoluogo del Nord è di 5.538, al Centro è di 5.423, mentre al Mezzogiorno è meno della metà e scende a 2.597 posti-km per abitante.

Oltre alla loro effettiva disponibilità, le carenze nell'offerta di mobilità, unitamente alla dispersione insediativa della popolazione sul territorio, contribuiscono a determinare la difficoltà di accesso ad alcuni servizi basilari per garantire un buon livello della qualità della vita dei cittadini: rispetto a una serie di 13 servizi essenziali,<sup>6</sup> la quota di quanti trovano molta difficoltà a raggiungere almeno tre

di essi è del 4,7% al Nord, del 6% al Centro (con i maggiori disagi al Centro-nord in Liguria e nel Lazio) e del 10% nel Mezzogiorno. Questi differenziali tendono ad accentuarsi: infatti, tra il 2006 e il 2012 il Nord e il Centro hanno visto una netta riduzione di quanti denunciano scarsa accessibilità dei servizi essenziali (-25,4 e -22,1% rispettivamente), mentre il Mezzogiorno è rimasto fermo attorno al 10%, senza rilevanti segnali di miglioramento.

**NEL 2011 SI RIDUCE  
DEL 3,6% LA MOLE  
DI TRASPORTO PUBBLICO  
LOCALE EROGATO NEI  
CAPOLUOGHI  
DI PROVINCIA**

## La situazione negli istituti di pena

Il tema delle condizioni in cui vivono i carcerati in Italia è stato spesso al centro del dibattito pubblico ed è tornato alla ribalta all'inizio del 2013 con la condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo perché il sovraffollamento di alcune carceri rappresenterebbe esso stesso trattamento inumano e degradante. Nel contesto del Bes questo tema viene affrontato monitorando, in particolare, proprio l'indice di affollamento delle carceri, cioè il numero di detenuti ogni 100 posti letto disponibili. La situazione migliora ma è tuttora allarmante, con uno stato di grave sovraffollamento che costringe i detenuti a condizioni di vita estremamente difficili e poco dignitose: al 31 dicembre 2013 erano presenti nelle carceri 131,1 detenuti ogni 100 posti letto, con una situazione in generale peggiore nelle carceri del Nord (142,3 detenuti) e relativamente migliore in quelle del Mezzogiorno (122,5).

Rispetto a un anno fa l'indice di sovraffollamento delle carceri italiane scende da 139,7 detenuti nel dicembre 2012 a 131,1 detenuti alla fine del 2013. Esso rappresenta un ulteriore miglioramento rispetto al momento di massimo affollamento registrato nel 2010 (oltre 150 detenuti per 100 posti letto): tra il 2010 e il 2013 la riduzione è stata del 13,2%. Il miglioramento è dovuto tanto alla diminuzione del numero di detenuti (da 68.000 nel 2010 a 62.500 nel 2013: -8%), quanto all'aumento dei posti letto (da 45.000 a 48.000: +6%).

A livello regionale solo la Sardegna presenta un indice al disotto della soglia 100, con 79 detenuti ogni 100 posti, mentre in Basilicata la situazione è di sostanziale

**L'AFFOLLAMENTO  
DELLE CARCERI  
È IN PROGRESSIVO  
MIGLIORAMENTO,  
MA LA SITUAZIONE  
È ANCORA MOLTO GRAVE:  
131 DETENUTI  
OGNI 100 POSTI LETTO**

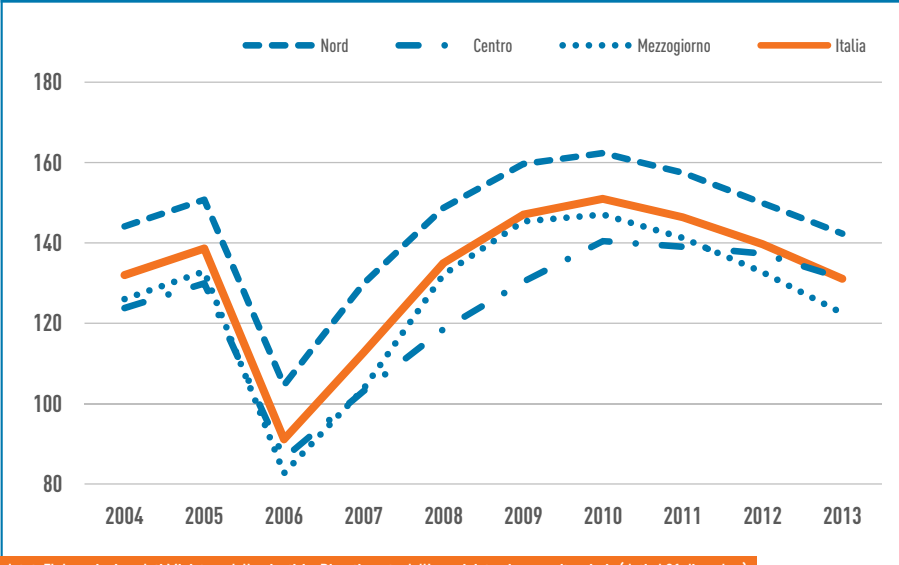
equilibrio (100,2). Le regioni che presentano le maggiori criticità, con oltre 150 detenuti per 100 posti letto, sono la Liguria, l'Emilia-Romagna e la Puglia. In con-

trotendenza con il resto del Paese, l'Emilia-Romagna fa registrare un peggioramento dell'indice nell'ultimo anno con un aumento del numero di detenuti di 218 unità e la perdita di 74 posti letto. La situazione è ancora più diversificata se si considerano i singoli istituti di pena. Su 205 carceri, 157, con una popolazione di detenuti pari all'88,4% del totale, sono quelle sovraffollate; nelle più affollate si arriva a 200-250 detenuti ogni 100 posti letto definiti dalla capienza regolamentare.

Come già segnalato nel rapporto Bes 2013, nel confronto con altri Paesi europei, la difficile situazione italiana non è dovuta né a un alto tasso di detenzione (il tasso medio Ue28 per 100.000 abitanti nel 2010 è di 127,5 detenuti, mentre in Italia siamo a 112,6) né a una più diffusa criminalità (vedi cap. 7). I motivi risiedono invece essenzialmente da un lato nella carente dotazione infrastrutturale, dall'altro nell'elevato numero di detenuti in attesa di giudizio e nel minor utilizzo delle misure alternative al carcere.<sup>7</sup> Ad esempio, paesi come Danimarca, Svezia e Paesi Bassi dispongono di una dotazione infrastrutturale analoga alla nostra, e tassi di criminalità più elevati, ma senza sovraffollamento grazie ad un utilizzo molto più esteso delle misure alternative. Secondo il Consiglio d'Europa, nel 2011 in Italia l'adozione di sanzioni o misure non detentive è stata pari a solo il 40% della media europea. Tuttavia negli ultimi

**L'AFFOLLAMENTO DELLE CARCERI ITALIANE**

**FIGURA 5.**  
Indice di sovraffollamento delle carceri (numero di detenuti presenti in istituti di detenzione per cento posti disponibili definiti dalla capienza regolamentare). Anni 2004-2013



Fonte: Istat, Elaborazioni su dati Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (dati al 31 dicembre)

anni le misure alternative ogni 100 mila abitanti sono andate aumentando passando da 10,1 nel 2006 a 49,8 nel 2013. La centralità di tale questione emerge anche dall'analisi del recente miglioramento del sovraffollamento italiano, iniziato con l'adozione della legge 199/2010 che estende le possibilità di esecuzione delle pene presso il domicilio, di cui hanno beneficiato ad oggi oltre 26 mila detenuti. Va segnalato, tuttavia, come non tutti i detenuti possano usufruire allo stesso modo delle misure alternative. Ad esempio, solo il 16,1% degli stranieri usufruisce delle misure alternative al carcere contro il 45,5% degli italiani, dal momento che gli stranieri spesso non possiedono i requisiti per poterle chiedere (un ambiente familiare idoneo, un'attività lavorativa che permetta di sostenersi autonomamente fuori dal carcere, un alloggio, ecc.) e commettono con più frequenza quei reati per cui è previsto il carcere (basti pensare al reato di immigrazione clandestina). Inoltre, il 36,9% dei detenuti nelle carceri italiane è in attesa di una condanna definitiva (nel 2011 erano il 41,5% contro una media europea del 26,6%<sup>8</sup>). La riduzione del numero di detenuti al 31 dicembre tra il 2010 e il 2013 (-5.425 unità) è imputabile quasi completamente alla crescente adozione di misure alternative (+4.628 nel medesimo arco temporale). Negli anni la quota di quanti scontano una pena detentiva fuori dal carcere sul totale dei detenuti è infatti passata dal 13,2% del 2006 al 32,2% del 2013.

## note

- 1 L'Adi è una tipologia di assistenza erogata in base ad un piano assistenziale individuale attraverso la presa in carico multidisciplinare e multiprofessionale del paziente, che si trova in una fase post-acuta seguente ad un ricovero ospedaliero, e per il quale è necessario un periodo di cure a domicilio finalizzato alla stabilizzazione delle condizioni di salute. Tale forma di assistenza è particolarmente indicata per pazienti anziani, spesso soli o conviventi con un coniuge anziano, che necessitano di cure mediche e infermieristiche.
- 2 I "servizi per l'infanzia" fanno riferimento soltanto alle strutture pubbliche direttamente gestite dal Comune o strutture di altro tipo ma in convenzione.
- 3 Un caso a parte è rappresentato dalla Sardegna, dove non esiste una rete di distribuzione del gas metano, la cui costruzione è in progetto.
- 4 Dati provvisori.
- 5 I posti-chilometro (posti-km) misurano il numero di posti disponibili sui mezzi di trasporto nell'arco dell'anno moltiplicato per i chilometri percorsi.
- 6 Farmacie, pronto soccorso, ufficio postale, Polizia, Carabinieri, uffici comunali, asilo nido, scuola materna, scuola elementare, scuola media inferiore, negozi di generi alimentari, mercati, supermercati.
- 7 Le misure alternative alla detenzione sono l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare, la semilibertà e le altre misure di sicurezza, come la libertà vigilata, la libertà controllata e la semidetenzione.
- 8 Dati Space I, 2013., Council of Europe annual penal statistics, survey 2011, University of Lausanne, Switzerland, su 47 paesi membri del Consiglio d'Europa.

## per saperne di più



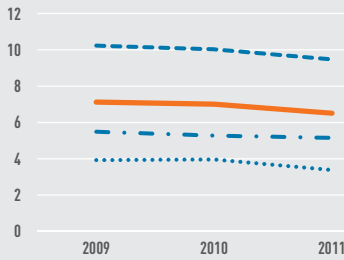
- Rapporto della commissione scientifica Bes su Qualità dei servizi.
- Aebi, M.F. e N. Delgrande, 2013, SPACE I. Council of Europe Annual Penal Statistics, University of Lousanne and Council of Europe.
- Banca d'Italia (2011), Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Roma
- Civit, Delibera N. 88/2010: "Linee guida per la definizione degli standard di qualità (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198)"
- Copaff (Commissione sul Federalismo Fiscale), Gruppo di Lavoro n. 5, Interventi speciali, perequazione infrastrutturale e soppressioni interventi statali, 2° Bozza documento ricognizione indicatori di dotazione fisica di infrastrutture.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, 2010, "Manuale Tecnico. Barometro della Qualità Effettiva dei Servizi Pubblici"
- Istat (2008), Atlante statistico territoriale delle infrastrutture, Roma.
- Istat (2011), Rapporto annuale – Capitolo 4, Roma.
- Istat (2013), Mobilità urbana, Statistiche Focus, Roma
- Istat (2013), I presidi residenziali socio-assistenziali e socio sanitari, Statistiche report, Roma
- Istat (2013), L'offerta comunale di asili nido e di altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, Statistiche report, Roma
- Istat (2014), Noi Italia, capitoli Ambiente, Infrastrutture e trasporti, Protezione sociale, Roma

- 1. Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari:** Posti letto nelle strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie per 1.000 abitanti.  
Fonte: Istat, Indagine sui presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari.
- 2. Liste d'attesa:** Percentuale di persone che hanno rinunciato a visita specialistica o trattamento terapeutico (non odontoiatrico) per la lunghezza delle liste d'attesa sul totale della popolazione.  
Fonte: Istat, Indagine Eu-Silc.
- 3. Bambini presi in carico dai servizi comunali per l'infanzia:** Percentuale di bambini tra 0-2 anni che ha usufruito dei servizi per l'infanzia offerti dai Comuni (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei bambini di 0-2 anni.  
Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e servizi sociali offerti dai Comuni singoli o associati.
- 4. Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata:** Percentuale di anziani trattati in Assistenza domiciliare integrata (Adi) sul totale della popolazione anziana (65 anni e oltre).  
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Ministero della salute, Sistema informativo sanitario (SIS).
- 5. Irregolarità del servizio elettrico:** Numero medio per utente delle interruzioni accidentali lunghe (interruzioni senza preavviso e superiori ai 3 minuti) del servizio elettrico.  
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Autorità per l'energia elettrica e il gas.
- 6. Famiglie allacciate alla rete di distribuzione di gas metano:** Percentuale di famiglie che dichiarano che l'abitazione è allacciata alla rete di distribuzione di gas metano sul totale delle famiglie.  
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.
- 7. Irregolarità nella distribuzione dell'acqua:** Percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua sul totale delle famiglie.  
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.
- 8. Conferimento dei rifiuti urbani in discarica:** Percentuale di rifiuti urbani conferiti in discarica sul totale dei rifiuti urbani raccolti.  
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Ispra.
- 9. Raccolta differenziata dei rifiuti urbani:** Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti.  
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Ispra.
- 10. Sovraffollamento degli istituti di pena:** Percentuale di detenuti presenti in istituti di detenzione sul totale dei posti disponibili definiti dalla capienza regolamentare.  
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Ministero della Giustizia, Dipartimento amministrazione penitenziaria.
- 11. Tempo dedicato alla mobilità:** Minuti dedicati alla mobilità in un giorno feriale medio.  
Fonte: Istat, Indagine Uso del tempo.
- 12. Densità delle reti urbane di TPL:** Km di reti urbane di trasporto pubblico nei comuni capoluogo di provincia per 100 km<sup>2</sup> di superficie comunale.  
Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città.
- 13. Difficoltà di accesso ad alcuni servizi:** Percentuale di famiglie che dichiarano molta difficoltà a raggiungere tre o più servizi essenziali (farmacie, pronto soccorso, ufficio Postale, polizia, carabinieri, uffici comunali, asilo nido, scuola materna, scuola elementare, scuola media inferiore, negozi di generi alimentari, mercati, supermercati) sul totale delle famiglie.  
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

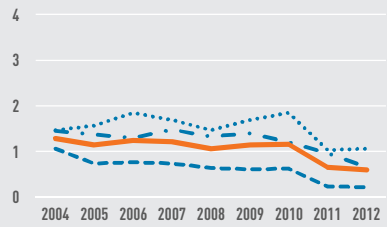
## Indicatori per ripartizione geografica in serie storica

- Nord
- - - Centro
- ..... Mezzogiorno
- Italia

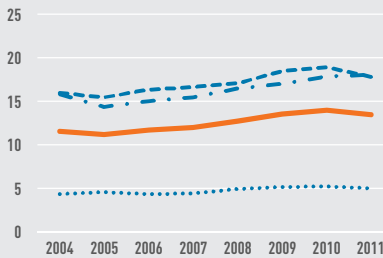
**POSTI LETTO NEI PRESIDI RESIDENZIALI SOCIO-ASSISTENZIALI E SOCIO-SANITARI (PER 1.000 ABITANTI)**



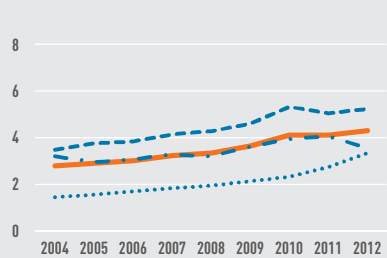
**PERSONE CHE HANNO RINUNCIATO AD UNA VISITA O TRATTAMENTO TERAPEUTICO PER LA LUNGHEZZA DELLE LISTE D'ATTESA (PER 100 PERSONE)**



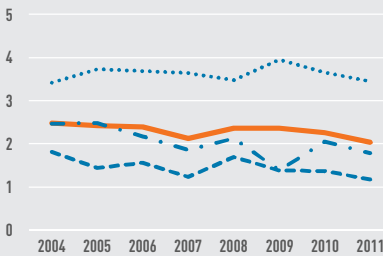
**BAMBINI PRESI IN CARICO DAI SERVIZI PER L'INFANZIA (PER 100 BAMBINI DI 0-2 ANNI)**



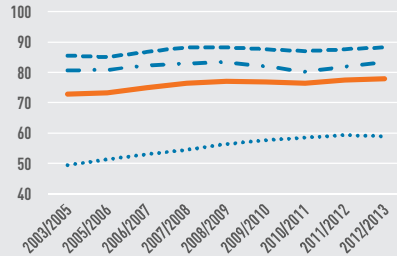
**ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (PER 100 PERSONE DI 65 ANNI E PIÙ)**



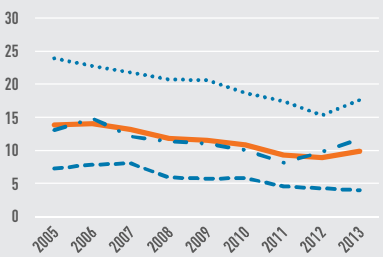
**IRREGOLARITÀ DEL SERVIZIO ELETTRICO (NUMERO MEDIO DI INTERRUZIONI PER UTENTE)**



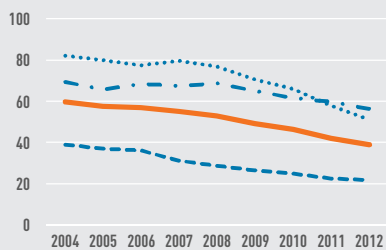
**FAMIGLIE ALLACCIATE ALLA RETE DI DISTRIBUZIONE DI GAS METANO (PER 100 FAMIGLIE)**



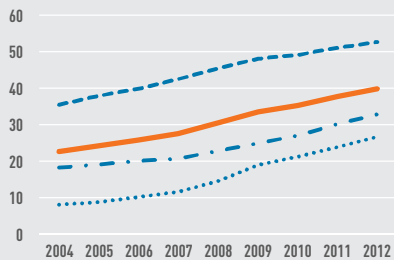
**IRREGOLARITÀ NELLA DISTRIBUZIONE DELL'ACQUA (PER 100 FAMIGLIE)**



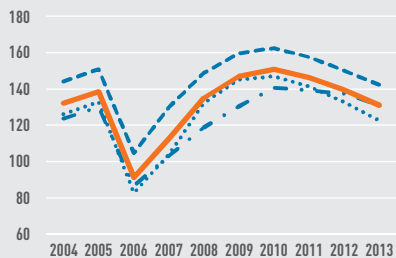
**CONFERIMENTO DEI RIFIUTI URBANI IN DISCARICA  
(PERCENTUALE SUL TOTALE DEI RIFIUTI URBANI RACCOLTI)**



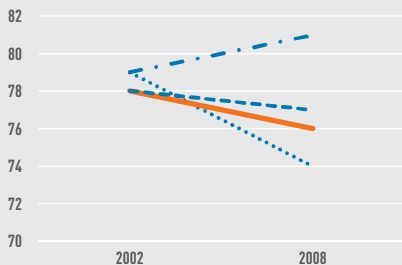
**RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI URBANI  
(PERCENTUALE SUL TOTALE DEI RIFIUTI URBANI RACCOLTI)**



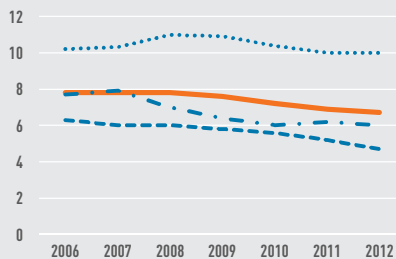
**SOVRAFFOLLAMENTO DEGLI ISTITUTI DI PENA  
(PERCENTUALE DI DETENUTI SUL TOTALE DEI POSTI DISPONIBILI)**



**TEMPO DEDICATO ALLA MOBILITÀ (MINUTI)**



**DIFFICOLTÀ DI ACCESSO AD ALCUNI SERVIZI. (\*)  
MEDIA TRIENNALE DELL'ANNO DI RIFERIMENTO (PER 100 FAMIGLIE)**



(\*) Il dato di ciascun anno è calcolato come media triennale dell'anno di riferimento, dell'anno precedente e del successivo.

## Indicatori per regione

REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Posti letto nei presidi resi- denziali socio- assistenziali e socio-sanitari (a)	Persone che hanno rinunciato ad una visita o trattamento terapeutico per la lunghezza delle liste d'attesa (b)	Bambini presi in carico dai servizi comunali per l'infanzia (c)	Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (d)	Irregolarità del servizio elettrico (e)	Famiglie allacciate alla rete di distribuzione di gas metano (f)
	2011	2012	2011	2012	2011	Media 2012/2013
Piemonte	11,0	-	14,9	2,1	1,5	85,6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	11,0	-	21,0	0,4	0,8	30,5
Liguria	9,3	-	16,9	3,5	1,6	86,5
Lombardia	8,7	-	17,5	4,0	1,0	95,1
Trentino-Alto Adige/Südtirol	12,4	-	17,3	2,1	1,3	49,8
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>12,0</i>	-	<i>11,1</i>	<i>0,4</i>	<i>1,8</i>	<i>34,6</i>
<i>Trento</i>	<i>12,8</i>	-	<i>23,3</i>	<i>3,5</i>	<i>1,0</i>	<i>64,2</i>
Veneto	8,7	-	13,0	5,5	1,2	84,1
Friuli-Venezia Giulia	10,3	-	20,7	6,3	0,9	79,3
Emilia-Romagna	9,7	-	26,5	11,9	1,0	93,9
Toscana	5,6	-	20,1	2,0	1,3	83,4
Umbria	4,8	-	23,0	7,9	1,2	83,3
Marche	8,1	-	16,9	3,0	2,0	86,9
Lazio	4,1	-	16,4	4,2	2,2	82,4
Abruzzo	5,3	-	9,5	4,9	2,9	91,1
Molise	7,3	-	11,0	3,9	1,6	83,0
Campania	1,9	-	2,8	2,8	3,9	65,4
Puglia	3,0	-	4,5	2,2	2,7	79,6
Basilicata	5,0	-	7,3	5,5	1,2	69,0
Calabria	3,3	-	2,5	3,2	3,7	44,9
Sicilia	4,1	-	5,3	3,7	4,4	50,8
Sardegna	4,4	-	12,6	4,6	2,3	...
Nord	9,5	0,2	17,8	5,2	1,2	88,3
Centro	5,1	0,7	18,0	3,6	1,8	83,3
Mezzogiorno	3,4	1,1	5,0	3,4	3,4	58,9
Italia	6,5	0,6	13,5	4,3	2,0	77,9

(a) Per 1.000 abitanti. | (b) Per 100 persone. | (c) Per 100 bambini di 0-2 anni. | (d) Per 100 persone di 65 anni e più. | (e) Numero medio di interruzioni per utente. | (f) Per 100 famiglie. | (g) Percentuale sul totale dei rifiuti urbani raccolti. Dati provvisori | (h) Percentuale di detenuti sul totale dei posti



Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (f)	Conferimento dei rifiuti urbani in discarica (g)	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (g)	Sovraffollamento degli istituti di pena (h)	Tempo dedicato alla mobilità (i)	Densità delle reti urbane di TPL (l) (m)	Difficoltà di accesso ad alcuni servizi (f)
2013	2012	2012	2013	2008-2009	2011	Media 2011/2013
4,5	36,3	53,3	118,0	80,0	614,7	4,7
4,5	54,8	44,8	110,5	71,0	608,0	2,6
4,2	66,2	30,9	163,4	79,0	313,5	5,9
3,8	7,9	51,5	148,6	75,0	387,0	3,9
0,8	24,4	62,3	144,3	76,0	:	4,9
0,5	15,5	57,8	....	79,0	143,3	3,6
1,2	32,7	66,5	....	73,0	112,7	6,1
4,5	10,9	62,6	148,6	73,0	71,5	5,3
2,9	7,2	57,5	139,2	79,0	416,6	5,3
4,1	30,8	50,7	154,3	79,0	234,7	5,5
10,8	42,5	40,0	122,0	74,0	522,2	5,4
8,6	59,8	42,0	112,4	73,0	198,7	4,4
4,6	56,8	50,8	126,6	76,0	170,2	5,5
14,5	65,1	22,1	143,5	88,0	181,0	6,7
13,9	18,8	37,9	126,1	68,0	85,7	7,1
13,6	104,8	18,4	116,4	72,0	228,6	5,4
13,3	12,5	41,5	136,2	77,0	393,8	9,4
11,9	59,1	18,3	152,3	76,0	241,8	11,7
10,2	56,1	21,9	100,2	77,0	899,6	10,8
30,7	80,6	13,8	106,9	73,0	117,4	11,7
25,2	83,4	13,3	123,5	70,0	214,6	11,0
13,0	38,6	49,7	78,9	77,0	411,2	6,5
4,0	22,0	52,6	142,3	77,0	...	4,7
11,7	56,2	32,9	131,1	81,0	...	6,0
17,6	51,0	26,7	122,5	74,0	...	10,0
9,9	38,9	39,9	131,1	76,0	...	6,7

disponibili. | (i) Minuti dedicati alla mobilità in un giorno ferialo medio. | (l) Km di reti per 100 Km<sup>2</sup> | (m) In ogni regione il dato si riferisce al solo capoluogo di regione.