

Gli effetti dell'indulto e suggerimenti per ridurre la popolazione carceraria

di *Roberto Cicciomessere*

Indice

Introduzione	2
1. I penitenziari in Europa: in Italia il più basso rapporto fra posti-carcere e popolazione	2
2. Non servono più carceri perché gli italiani sono più buoni e più rispettosi della legge?	3
3. L'indulto serve per ridurre strutturalmente il numero dei detenuti? Privatizzare le carceri?	6
4. I costi sociali dell'indulto: più vittime fra i cittadini più deboli	7
5. Che fare? Costruire nuove carceri, ridurre la carcerazione preventiva e i detenuti per droga, accompagnare al lavoro	8
5.1 Ridurre i tempi della carcerazione preventiva: migliorare l'efficienza e l'efficacia del processo con misure amministrative e organizzative	9
5.2 Ridurre i detenuti per droga: almeno 10.000 in meno con politiche di riduzione del danno	10
5.3 Accompagnare al lavoro i detenuti: più lavoro e formazione in carcere, orientamento in uscita	11
Conclusioni	13

15 ottobre 2007

Introduzione

Con questa nota propongo alcune considerazioni, basate esclusivamente su evidenze empiriche, sulla necessità e forse sull'urgenza di programmare la costruzione di nuove strutture carcerarie in Italia e sugli effetti dell'indulto. Possono servire a sgomberare il campo da valutazioni spesso non confermate dai fatti e a suggerire gli aspetti su cui è possibile intervenire per ridurre la popolazione carceraria.

1. I penitenziari in Europa: in Italia il più basso rapporto fra posti-carcere e popolazione

Grazie alla banca dati sulle statistiche penali realizzata e aggiornata annualmente dal Consiglio d'Europa, è possibile confrontare e valutare i dati sulla popolazione carceraria e sulle carceri, per rispondere alla domanda se in Italia le strutture penitenziarie sono adeguate, per numero di posti, rispetto agli standard europei.

Nella tabella che segue, ricavata dall'ultimo rapporto sulla popolazione carceraria del 2007¹, sono riportati alcuni dati e indicatori relativi a un gruppo di paesi sufficientemente rappresentativo delle regioni europee. Come si può vedere, solo la Grecia ha meno posti nelle carceri dell'Italia rispetto alla propria popolazione, con un conseguente affollamento carcerario unico in Europa (quasi 172 detenuti per 100 posti). In tutti gli altri paesi il rapporto fra posti disponibili in carcere e popolazione è notevolmente superiore al nostro: 73,5 posti nelle carceri per 100.000 abitanti in Italia a fronte di 81,5 in Francia, 97,3 in Germania, 106,4 in Spagna, 135,8 in Olanda e 145,3 Nel Regno Unito.

Se si considerano i paesi con una popolazione simile alla nostra, il numero assoluto dei posti-carcere italiano

La popolazione carceraria e i posti nei penitenziari al 1° settembre 2005						
	Popolazione al 1° gennaio 2005 (x1.000)	Totale detenuti	Detenuti per 100.000 abitanti	Totali posti nelle carceri	Posti nelle carceri per 100.000 abitanti	Detenuti per 100 posti
Grecia	11.073,0	9.589	86,6	5.584	50,4	171,7
Italia	58.462,4	59.649	102,0	42.959	73,5	138,9
Svezia	9.011,4	7.054	78,3	6.779	75,2	104,1
Danimarca	5.411,4	4.132	76,4	4.271	78,9	96,7
Belgio	10.445,9	9.371	89,7	8.457	81,0	110,8
Francia	62.702,0	57.582	91,8	51.129	81,5	112,6
Germania	82.500,8	78.992	95,7	80.297	97,3	98,4
Austria	8.206,5	8.767	106,8	8.248	100,5	106,3
Spagna	43.038,0	61.269	142,4	45.811	106,4	133,7
Portogallo	10.529,3	12.889	122,4	12.696	120,6	101,5
UK	60.209,5	84.322	140,0	87.489	145,3	96,4
Romania	21.658,5	37.929	175,1	37.627	173,7	100,8
Polonia	38.173,8	82.656	216,5	69.883	183,1	118,3
Repubblica Ceca	10.220,6	19.052	186,4	18.784	183,8	101,4
Olanda	16.305,5	21.826	133,9	22.146	135,8	98,6

Fonte: Council of Europe, Survey on prison population (SPACE I)

è decisamente basso: 43.000, distribuiti nei 258 istituti penitenziari, a fronte dei 51.000 della Francia, dei 46.000 della Spagna, degli 80.000 della Germania e degli 87.000 del Regno Unito.

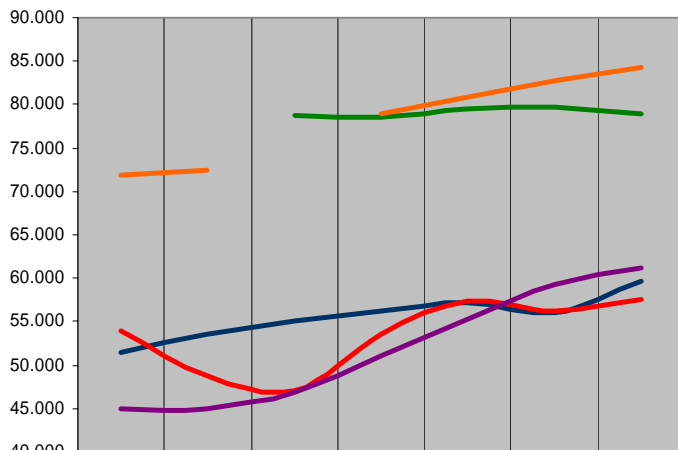
La conseguenza di questa bassa disponibilità di posti carcere è il sovraffollamento: in Italia il rapporto fra detenuti e posti regolamentari è il più alto fra i paesi considerati (quasi 139 detenuti per 100 posti), superato solo dalla Grecia che, come abbiamo visto, ha un numero ridottissimo di posti nelle carceri rispetto al numero di detenuti. Nei paesi "civili" come la Danimarca, Svezia, la Germania, Austria, e il Regno Unito il numero di detenuti è giustamente inferiore o appena poco superiore al numero di posti-letto regolamentari delle carceri.

Non si può neppure sostenere che in Italia vi sia un basso numero di detenuti, rapportato alla popolazione, rispetto al resto dell'Europa perché il rapporto fra reclusi per 100.000 abitanti e in Italia 102,0, più alto rispetto alla Francia (91,8) e Germania (95,7), mentre è più basso rispetto alla Spagna (142,2) e al Regno Unito (140,0). Riprenderemo più avanti questo tema sulla base di altre fonti. Anche la considerazione circa l'anomala crescita della popolazione carceraria in Italia non è confermata dai fatti: l'andamento del numero di detenuti italiani, in crescita nel corso degli ultimi anni, non si discosta, infatti, da quello degli altri paesi europei, come si può vedere nel grafico successivo che confronta il numero dei carcerati in Italia, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito dal 1999 al 2005². In tutti i paesi considerati si registra una crescita costan-

¹ Council of Europe, Survey on prison population (SPACE I), Strasbourg, 30 January 2007.

² I dati si riferiscono al 1° settembre di ogni anno.

Detenuti dal 1999 al 2005



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	51.427	53.481	55.136	56.200	57.238	56090	59.649
Francia	53.948	48.835	47.005	53.463	57.440	56271	57.582
Germania	80.610		78.707	78.506	79.567	79676	78.992
Spagna	45.004	45.044	46.962	50.994	55.244	59224	61.269
UK	71.809	72.501		78.913	80.819	82.668	84.322

Fonte: Council of Europe, Survey on prison population (SPACE I)

te del numero di detenuti, ad eccezione della Germania in cui la popolazione carceraria si mantiene costante poco al di sotto degli 80 mila detenuti³.

La crescita, dal 1999 al 2005, è per l'Italia di poco più di ottomila detenuti, per la

Variazione della popolazione carceraria 2005-1999

Italia	8.222	mila e per il Regno
Francia	3.634	Unito di altre dodici
Germania	-1.618	mila. Anche in paesi
Spagna	16.265	piccoli come la Dan-
UK	12.513	nimarca e la Svezia la
Danimarca	572	crescita nei 6 anni
Svezia	1.570	considerati è signifi-

ca di tremila seicento, per la Spagna di poco più di sedici mila e per il Regno Unito di altre dodici mila. Anche in paesi piccoli come la Danimarca e la Svezia la crescita nei 6 anni considerati è significativa in rapporto alla

ridotta popolazione carceraria.

Da questi dati deriva una considerazione puramente statistica che meriterebbe di essere approfondita: anche nei paesi dove le politiche per favorire l'inclusione sociale e l'accompagnamento al lavoro dei detenuti sono molto efficaci, il numero dei reclusi

cresce ugualmente anche ma non solo, per l'aumento degli immigrati. A questo proposito è sufficiente rilevare che in Italia la percentuale di detenuti stranieri è passata dal 15% del 1991 al 34% del 2006: un recluso su tre.

2. Non servono più carceri perché gli italiani sono più buoni e più rispettosi della legge?

E' questa un'affermazione confermata dai dati? Se confrontiamo il numero di reati per 100.000 abitanti registrati dalle polizie nazionali nel 2003, sembrerebbe effettivamente che in Italia vi sia un basso tasso di criminalità⁴: nel 2003 sono stati registrati in Italia 4.236 reati per 100.000 abitanti, a fronte dei 6.605 della Francia, dei 7.976 della Germania, dei 13.995 della Svezia, degli oltre 20.000 del Regno Unito. Sembrerebbe a prima vista curioso che nei paesi dove notoriamente è più forte il rispetto della legge si registrino molti più reati rispetto a quelli dove il tasso d'illegalità è più forte come l'Italia, la Spagna (2.377 per 100.000 abitanti), la Polonia (3.779 per 100.000) e la Romania (1.237 per 100.000). Le cose non stanno, purtroppo, così perché nei paesi dove è meno forte il rispetto della legalità molti reati non vengono denunciati, in particolare quelli di furto ed estorsione nelle aree dove è forte la criminalità organizzata e la violenza. In particolare in Italia, bassissima è la percentuale delle persone che denuncia i reati di cui è stata vittima: secondo un rapporto dell'Eurispes⁵ 1 reato su 4 non viene denunciato. La presentazione di una denuncia non è sempre atto scontato, infatti nel 26, 8 % dei casi gli intervistati dall'Istituto hanno preferito non sporgere denuncia, pur essendo stati vittima di un crimine. Anche la bassa speranza di ottenere giustizia spinge le persone a non denunciare i reati: il 7,9 % ha affermato che le Forze dell'Ordine non avrebbero fatto nulla e un altro 7, 9 % ha affermato di essere scoraggiato da precedenti esperienze negative con le Forze dell'Ordine. Il 6,3 % non ha sporto denuncia per paura di ritorsioni e ben il 14,3% si fatto giustizia da sé. In ogni caso, ai fini di questa nota sulle carceri, occorre analizzare soprattutto i reati più gravi, quelli che portano con maggiore probabilità alla detenzione.

Nella tabella successiva si analizzano le diverse tipologie di reati per alcuni paesi europei, sulla base dei dati forniti dal Consiglio d'Europa.

Nella prima colonna sono riportati i delitti denunciati per 100.000 abitanti che, per i motivi che abbiamo già illustrato, in Italia sono molto più bassi rispetto ai paesi dell'Europa del Nord. E' utile rilevare che nel 2006,

³ I dati sul numero di carcerati sono tratti sempre dallo SPACE I del Consiglio d'Europa. Non sono disponibili i dati della Germania relativi al 2000 e quelli del Regno Unito relativi 2001.

⁴ Consiglio d'Europa, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* – 2006.

⁵ Eurispes, *La sicurezza e la fiducia nella giustizia*, nel "Rapporto Italia 2007".

secondo l'ultimo rapporto sulla criminalità del Ministero dell'Interno, i reati sono cresciuti a 4.685 per centomila abitanti rispetto ai 4.236 del 2003.

Reati per 100.000 abitanti in alcuni paesi europei e forze di polizia per 100.000 abitanti (2003)										
	Reati totale	Omicidio	Violenza	Stupro	Rapina	Furto	Furto d'auto	Furto in abitazione	Droga	Polizia
Italia	4.236	1,3	53	5	122	2.290	382	298	64	467
Francia	6.605	2	224	17	208	3.681	546	360	209	387
Germania	7.976	1,3	546	11	73	3.677	133	261	310	
Svezia	13.995	1	727	29	96	7.360	749	193	456	
Svizzera	4.481	1	91	7	59	3.967	209	358	633	200
Danimarca	9.013	1,2	202	9	59	5.323	466	628	269	192
Olanda	8.530	1,4	330	10	127	5.290	158		96	227
Spagna	2.377	1,2	61	4	222	1.664	311			
UK (England & Wales)	11.241	1,6	1.348	25	192	5.847	551	762	267	264
Polonia	3.799	1,7	76	6	114	1.634	141	169	123	259
Romania	1.237	2,5	39	4	12	261	5	45	7	204
Media paesi Consiglio d'Europa	4.736	2,7	267	10	79	2.404	218	266	166	357

Fonte: Consiglio d'Europa, European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006

Per quanto riguarda gli omicidi, l'Italia si colloca nella media dei paesi europei più sviluppati con 1,3 omicidi dolosi per 100.000 abitanti, pari a quelli che si registrano in Germania, di poco superiori a quelli di Svezia, Svizzera, Danimarca e Spagna, di poco inferiori rispetto a Francia, Olanda, Gran Bretagna, Polonia e Romania. Per quanto riguarda i delitti di violenza, apparentemente l'Italia sembrerebbe, con 53 reati di questo tipo per 100.000 abitanti, un paese felice al confronto con gli altri paesi europei, per esempio la Svezia e il Regno Unito dove vengono denunciati rispettivamente 727 e 1.348 delitti di violenza, sempre per 100.000 abitanti. La realtà è, purtroppo, molto diversa: secondo il rapporto sulla criminalità del Ministero dell'Interno, solo il 7,3% delle vittime ha denunciato le violenze subite dal partner; questa percentuale scende ancora al 4% in caso di violenze subite da uomini non partner⁶. Le stesse considerazioni valgono per gli stupri che in Italia sono denunciati solo dal 5,3% delle vittime. Non sorprende, di conseguenza, che nel confronto europeo in Italia si registrino, sempre per 100.000 abitanti, 5 stupri rispetto ai 29 della Svezia e ai 25 del Regno Unito: in questi paesi non si verificano più stupri, ma semplicemente sono più numerose le donne che non hanno paura di denunciarli. E', quindi, un fatto positivo l'aumento degli stupri denunciati in Italia nel 2006 che sono pari a 7,7 per 100.000 abitanti.

⁶ Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, 2006, pp.149-150: "Solo il 7,3% delle vittime ha denunciato le violenze subite dal partner e, con riferimento alle violenze subite negli ultimi 12 mesi, il tasso di denuncia è pari appena al 3,4%. Si denuncia meno la violenza sessuale da partner (4,8%) che la violenza fisica (7,5%). Anche nel caso di violenze sessuali più gravi, stupri e tentati stupri, appena il 5,3% delle vittime ha denunciato (Tab. V.9). L'ultimo episodio di violenza subito da un partner è stato denunciato nel 6,4% dei casi, ma solo al 65,4% di questi ha corrisposto un verbale firmato, per un totale pari al 4,2% di denunce. La percentuale di denuncia aumenta tra le violenze dichiarate molto gravi (14%), tra quelle che hanno avuto come conseguenze delle ferite (18,9%), tra quelle in seguito alle quali la vittima è ricorsa ad assistenza o consulenza di tipo psicologico, psichiatrico o neurologico (22,8%). Il tasso di denuncia aumenta anche quando l'episodio di violenza viene giudicato un reato (22,9%) pur rimanendo comunque basso. Le violenze causate dai mariti o conviventi sono denunciate più di frequente rispetto a quelle da fidanzati (10,1% contro 3,6%). Alla quota delle denunce va aggiunto comunque un 2,6% di donne che hanno subito ripetutamente violenza e che pur non avendo denunciato hanno telefonato al 112 e 113 per avere aiuto. Le denunce sono ancora meno frequenti in caso di violenze subite da uomini non partner, appena il 4% che arriva al minimo del 3% nel caso di vittime di sconosciuti e al massimo, invece, dell'8,9% delle vittime di violenze da parenti, per i quali è minore la presenza delle molestie sessuali tra le violenze effettuate. Su questo più basso livello incide il peso delle molestie fisiche sessuali che sono poco denunciate. Come nel caso della violenza domestica denunciano di più le vittime di violenza fisica (l'11%) rispetto a quelle di violenza sessuale (l'1,8%) e anche di stupri e tentati stupri (7,1%). Inoltre, solo nel 67,1% dei casi è stato firmato un verbale di denuncia"

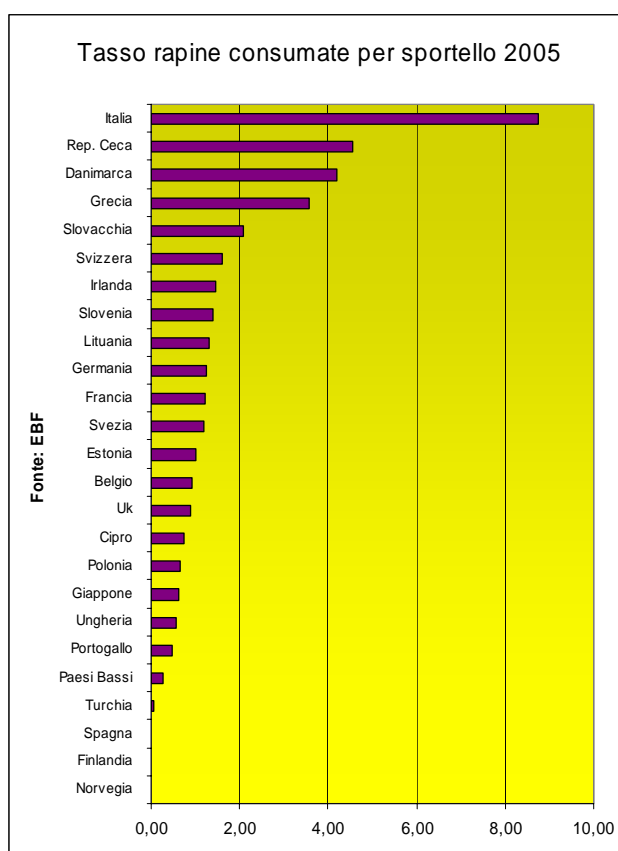
Per quanto riguarda le rapine, l'Italia si colloca nella media europea, ma con un andamento in forte crescita, in particolare per quanto riguarda le rapine in banca. Come si può vedere nella tabella e nel grafico successivo, elaborati sulla base dei dati forniti dall'European Banking Federation (Ebf), l'Italia occupa una posizione anomala rispetto agli altri Paesi con il più alto tasso di rapine in banca.

Rapine in banca in Italia e in alcuni Paesi nel 2005: numero di sportelli, numero di rapine, numero di rapine consumate, tasso di rapine consumate per ogni 100 sportelli.

	Sportelli 2005	Rapine (tentate e consumate) 2005	Rapine consumate	Tasso rapine consumate (per sportello) nel 2005	Rapine tentate (%)
Belgio	8.442	121	78	0,92	35,5
Cipro	807	6	6	0,74	0
Rep. Ceca	1.825	98	83	4,55	15,3
Danimarca	2.050	98	86	4,2	12,2
Estonia	200	3	2	1	33,3
Finlandia	1.812	10	8	0,44	20
Francia	28.031	445	345	1,23	22,5
Germania	44.100	728	551	1,25	24,3
Grecia	3.740	155	134	3,58	13,5
Ungheria	3.024	29	17	0,56	41,4
Irlanda	1.300	27	19	1,46	29,6
Italia	31.224	2977	2735	8,76	8,1
Lituania	615	10	8	1,3	20
Norvegia	1.234	8	0	0	0
Polonia	11.350	65	8	0,65	18,5
Portogallo	5.370	127	53	0,47	11,8
Slovacchia	1.142	23	112	2,09	30,4
Slovenia	1.163	15	16	1,4	6,7
Spagna	36.943	484	14	1,2	8,7
Svezia	1.910	49	442	1,2	36,7
Svizzera	3.525	11	31	1,62	18,2
Paesi Bassi	3.316	74	9	0,26	58,1
Uk	11.000	122	30	0,9	37,7
Giappone	60.250	128	76	0,69	75,8
Turchia	6.247	266	31	0,05	35,3

14th Report on Bank Robberies and Other Bank Raids" a cura della European Banking Federation (Ebf) del 2006,

In Italia si registrano, infatti, 8,76 rapine consumate ogni 100 sportelli rispetto alle 4,55 della Repubblica Ceca, le 4,20 della Danimarca, le 3,58 della Grecia e le 2,09 della Slovacchia. Per tutti gli altri Paesi considerati dall'Ebf il tasso è inferiore a 1,50. Anche l'indicatore relativo alle rapine non riuscite sul totale ci dice che solo in Italia, Spagna e Slovenia la percentuale degli insuccessi è al di sotto del 10%. Al contrario, Giappone, Paesi Bassi, Ungheria, Regno Unito e Svezia almeno 3 rapine su 10 non riescono. Eccezionale il Giappone con il 75,8% di rapine tentate.



E' particolarmente preoccupante che il numero di rapine in banca in Italia aumenti costantemente: nel 2006 si registra un ulteriore aumento dell'1,4%. L'ABI sostiene che questa anomalia italiana sia determinata in prevalenza dall'alta circolazione di denaro contante a causa del ritardo nell'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici.

Ritornando alla tabella relativa ai reati in alcuni paesi europei, i furti denunciati sono in Italia sensibilmente inferiori rispetto ai paesi industrializzati dell'Europa, ma i dati corrispondono solo parzialmente alla realtà perché un numero consistente di piccoli furti non viene denunciato per l'inutilità di questa azione che certamente non porta al recupero dei beni rubati. Diversa è la situazione, infatti, per quanto riguarda beni assicurati come le auto che possono essere risarciti solo in presenza di una denuncia: i furti d'auto in Italia (382 per 100.000 abitanti) si collocano nella media fra i 749 della Svezia e i 133 della Germania. Identiche considerazioni per i furti in appartamento (298 per 100.000 abitanti) che si collocano fra i 762 del Regno Unito e i 193 della Svezia.

Per quanto riguarda i reati di spaccio e di uso di droghe, il numero di denunce in Italia è persino inferiore a quelle dell'Olanda, paese notoriamente tollerante in questo campo: 64 delitti per 100.000 abitanti rispetto ai

96 degli olandesi. Ma, come vedremo più avanti, la percentuale di detenuti per questo reato in Italia è molto superiore rispetto a tutti gli altri paesi.

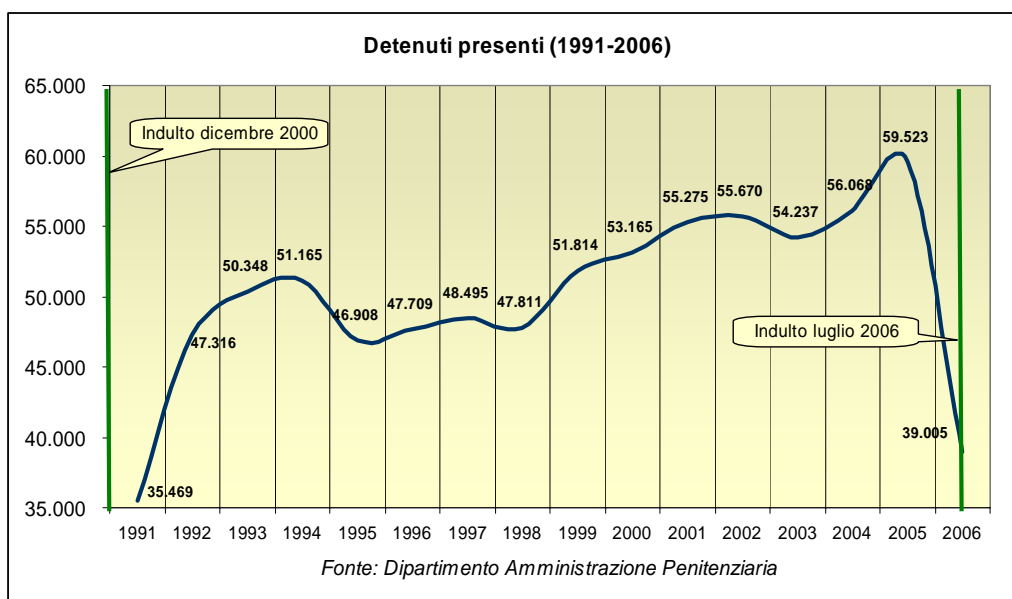
Infine la tabella riporta il rapporto fra forze di polizia e popolazione: con 467 persone preposte all'ordine pubblico per 100.000 abitanti, l'Italia è in assoluto il paese più sorvegliato dopo la Russia (1.213).

Riprendendo la domanda iniziale di questo capitolo, in Italia si registrano, soprattutto per quanto riguarda i reati più gravi che determinano la custodia in carcere, valori simili a quelli degli altri paesi europei, con punte molto più alte per quanto riguarda le rapine in banca, nonostante vi siano più numerose forze di polizia.

3. L'indulto serve per ridurre strutturalmente il numero dei detenuti? Privatizzare le carceri?

Anche la risposta a questa domanda è ovviamente, negativa. Come si può vedere nel grafico successivo che mostra la serie storica della popolazione carceraria dall'indulto del dicembre 2000 all'indulto del luglio 2006⁷, per un periodo di quindici anni, questo tipo di provvedimento legislativo riduce, solo per un periodo relativamente breve l'affollamento delle carceri, ma in nulla incide per quanto riguarda la crescita della po-

polazione carceraria. Dopo il provvedimento di clemenza del 2000, si registra, infatti, una repentina crescita, nei quattro anni successivi, fino a oltre 51 mila detenuti, che scendono a 45 mila nel 1995. Da quel momento si registra una costante crescita dei reclusi per i dieci anni successivi (+ 12.615), fino all'indulto del 2006, in cui la popolazione carceraria diminuisce fino al



minimo di 38.326 persone del settembre 2006, appena di poco superiore ai valori del 1991.

Anche il provvedimento del luglio del 2006 non potrà sottrarsi a questa dinamica, come si può già riscontrare dai pochi, incompleti, ma significativi dati dei primi mesi del 2007.

Il grafico successivo visualizza i dati resi disponibili dall'Amministrazione penitenziaria che ci mostrano come sin dall'ottobre del 2006 la crescita della popolazione carceraria è molto sostenuta e in soli 10 mesi (agosto 2007) è aumentata di circa 12.000 unità: oltre 46.000 detenuti per una capienza regolamentare di circa 43.000 posti. La linea di tendenza ci mostra che a luglio del prossimo anno i detenuti italiani affolleranno di nuovo le carceri in un numero simile a quello del luglio 2006, non molto al di sotto di 60.000.

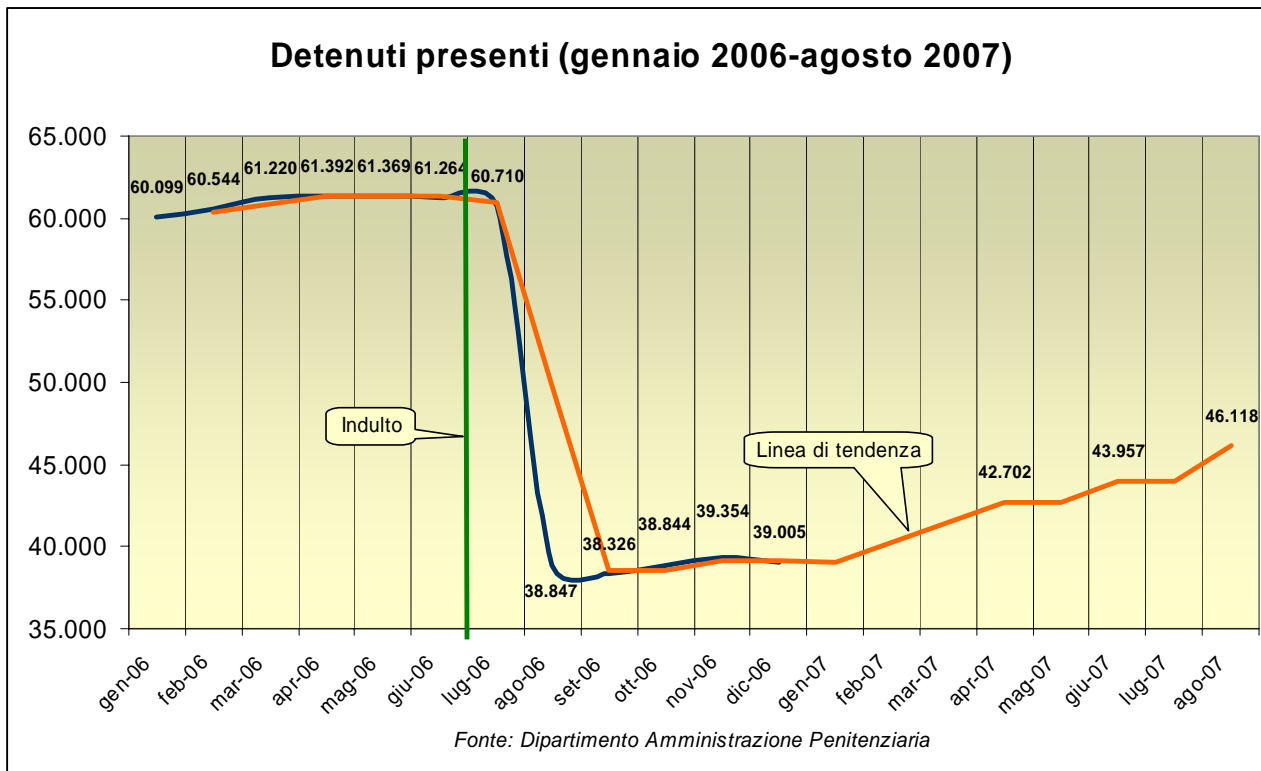
Nel frattempo dovrebbero essere disponibili circa altri 4.000 posti letto aggiuntivi che, grazie all'indulto, il Ministro Mastella ha dichiarato di aver programmato a breve termine⁸. Si passerebbe, di conseguenza, a una capienza regolamentare di circa 47.000 posti-carcere, 13.000 in meno rispetto ai detenuti previsti nel luglio del 2008. Saranno, in ogni caso, insufficienti per ospitare la popolazione carceraria.

Sappiamo che in Italia per costruire un carcere ci vogliono più di dieci anni, ma se non iniziamo subito, saremo costretti, per ridurre l'affollamento delle carceri a livelli appena accettabili, a utilizzare l'indulto periodicamente, con effetti deleteri sulla sicurezza e sulla certezza della pena, come vediamo nel capitolo successivo. E' proprio ripugnante, per risolvere questo problema, affidare ai privati, come accade nel Regno Unito,

⁷ I dati sui detenuti presenti si riferiscono al 31 dicembre di ogni anno e sono stati pubblicati dall'ufficio statistico del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - DAP.

⁸ Comunicato del Ministero della giustizia, 22 settembre 2007: "Rileva, inoltre, che la situazione di maggiore vivibilità creatasi negli istituti in questo ultimo anno ha consentito l'adozione di interventi organizzativi di tipo strutturale - quali ad esempio il varo di un piano per l'edilizia penitenziaria che già a breve termine porterà ad un incremento in misura superiore al 10% dei posti attualmente disponibili - mentre lascia ancora margini di tempo sufficienti per l'adozione di quelle misure di carattere normativo, volte attraverso la modifica dell'attuale sistema penale ad incidere direttamente sulle effettive cause del sovraffollamento negli istituti penitenziari"

in Australia e negli Stati Uniti, la costruzione e la gestione delle carceri? La privatizzazione inglese delle carceri ha consentito risparmi importanti e il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti. In Italia probabilmente potrebbe servire almeno per rendere più veloce la costruzione delle carceri.



4. I costi sociali dell'indulto: più vittime fra i cittadini più deboli

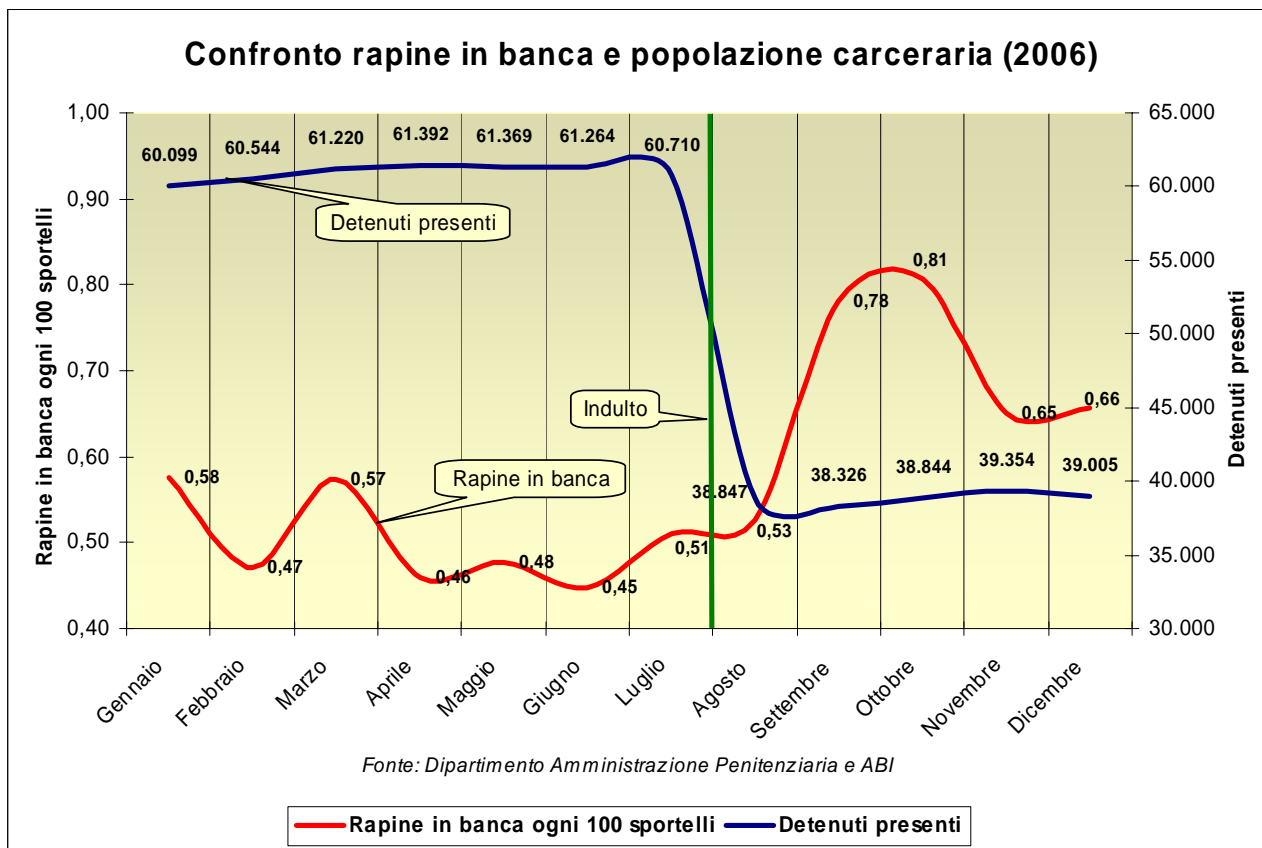
L'indulto serve indiscutibilmente per ridurre l'affollamento delle carceri per un breve periodo e, quindi, per rendere più civile la vita dei detenuti almeno per un anno. Ma a quale costo sociale? Le ricerche condotte a questo proposito indicano che a seguito dei provvedimenti di indulto o amnistia le varie tipologie di reati subiscono un'impennata.

L'ultimo indulto del luglio 2006 si è invece distinto dalla norma perché ha selezionato in modo migliore i beneficiari del provvedimento di clemenza? Dai dati disponibili non sembra. Nel grafico successivo si confronta l'andamento della popolazione carceraria prima e dopo l'ultimo indulto e quello delle rapine in banca ogni 100 sportelli per lo stesso periodo. Le rapine, che prima dell'indulto registravano persino un modesto calo, dopo l'indulto raddoppiano per assestarsi, nei mesi successivi, a livelli più bassi, ma sempre più alti rispetto al periodo precedente al provvedimento di clemenza.

Non sono disponibili dati sugli altri tipi di criminalità, ma è difficile pensare che non abbiano avuto un andamento simile a quello registrato per le rapine. La valutazione finale potrà essere fatta, in ogni caso, solo dopo tre anni dal provvedimento (gli anni scontati), quando potremo conoscere quanti reati in più sarebbero stati evitati se gli indultati fossero rimasti in carcere. Sappiamo solo che dopo poco più di un anno dal provvedimento 6.194 indultati su 26.752 (22,7%) sono tornati in carcere, in gran parte per flagranza di reato e che altrettante persone, sicuramente fra quelle meno difese e più deboli, sono state vittime di questi reati che certamente non sarebbero stati commessi se gli autori fossero rimasti in carcere.

Ma il Ministro della giustizia non è di questo avviso: parlando alla festa della Polizia penitenziaria a Napoli del 20 settembre 2007, Mastella ha affermato che contro l'indulto è in corso una "campagna mediatica di rara virulenza e spregiudicatezza fatta solo per guadagnarsi gli applausi delle curve" (...) "è il caso di dire basta alle polemiche strumentali perché da un'analisi fatta dal Dap non risulta che la presenza di soggetti recidivi in carcere non è aumentata. Anzi se la percentuale di recidivi - ha detto il Guardasigilli - si assestava al 48% della popolazione carceraria prima dell'indulto, un anno dopo la presenza di recidivi in carcere è pari al 42% del totale". Come ha fatto osservare Roberto Perotti⁹, "il tasso di recidività tra gli indultati è basso rispetto alla media semplicemente perché si sta confrontando la percentuale degli indultati recidivi entro un

⁹ Roberto Perotti, *Indulto, le cifre ipocrite del Ministro Mastella*, 27 settembre 2007, Il Sole 24 Ore.



anno con la percentuale di reclusi recidivi nell'arco di un'intera vita. Oltre al ministro, sono innumerevoli coloro che sono caduti in questa trappola o in qualche sua variante; perfino per il magistrato di Cassazione Luigi Marini (sul sito la voce.info) i dati di febbraio, con un tasso di recidività del 12% tra gli indultati, facevano giustizia delle «campagne di paura» organizzate da certa stampa «asservita agli interessi politici del momento», considerato che secondo uno studio del 1978 da amnistia e indulto ci si aspetta un tasso di recidività di lungo periodo quasi triplo. Ma come si può confrontare seriamente la percentuale di rientri in carcere dopo sei mesi con la stessa percentuale molti anni dopo il provvedimento?»

5. Che fare? Costruire nuove carceri, ridurre la carcerazione preventiva e i detenuti per droga, accompagnare al lavoro

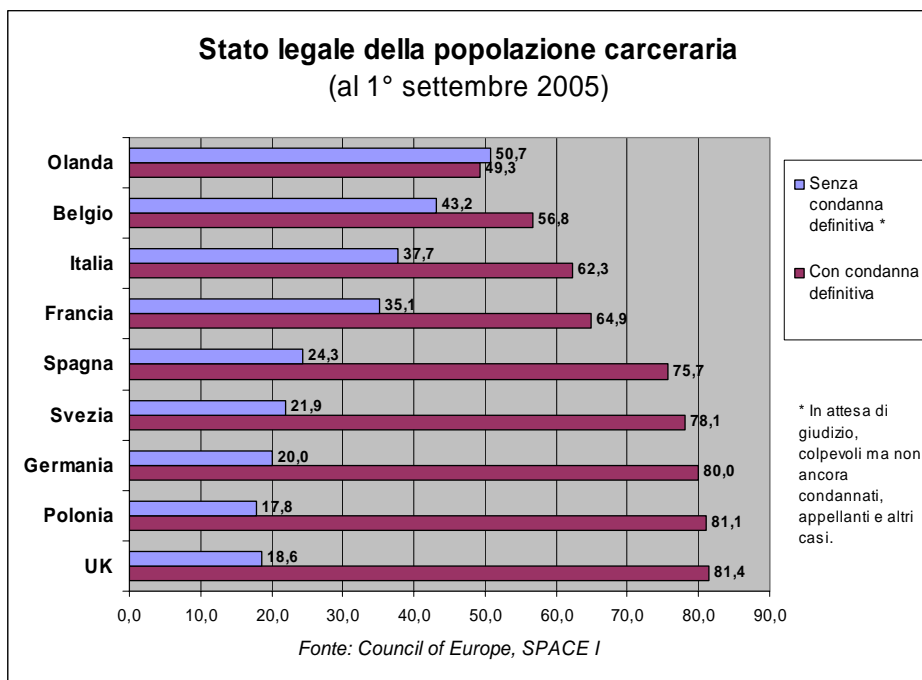
Nei capitoli precedenti ho cercato di dimostrare, sulla base di analisi comparate, che in Italia vi è un numero di posti-carcere non solo inadeguato al trend di crescita dei detenuti, ma anche rispetto al rapporto con la popolazione: solo la Grecia ha meno posti nelle carceri dell'Italia rispetto alla propria popolazione mentre in tutti gli altri paesi il rapporto è di molto superiore al nostro. Abbiamo poi accertato gli italiani non sono più buoni e rispettosi delle leggi nel confronto con gli altri paesi e che, per i reati più gravi che portano in carcere, siamo nella media europea, a esclusione delle rapine in banca in cui l'Italia ha il non invidiabile primato. Dai dati sulle presenze nei penitenziari risulta che gli effetti dell'indulto sull'affollamento delle carceri è solo temporaneo e che nei prossimi mesi torneremo ad avere quasi 140 detenuti per ogni 100 posti-carcere regolamentari e si riproporrà intatto il problema che aveva determinato l'adozione del provvedimento di clemenza. Come era ovvio, l'indulto provoca un aumento significativo dei reati, a tutto danno della popolazione più debole.

Si è detto che il provvedimento doveva essere accompagnato da misure di riforma della giustizia, per ridurre strutturalmente il numero dei detenuti. Quali? A parte l'evocazione del problema dell'aumento dei detenuti conseguenti alla normativa proibizionistica sulle droghe, non ho visto alcuna iniziativa di lotta per sostenere specifici obiettivi per la riduzione della popolazione carceraria. In ogni caso l'indulto, accompagnato dall'amnistia, dovrebbe essere uno strumento straordinario che segue e non precede la riforma della giustizia. Che fare allora? Sicuramente costruire carceri e/o privatizzarne alcune. Un obiettivo molto ambizioso potrebbe essere quello di seguire l'esempio tedesco per congelare il numero posti-carcere al 98 per 100.000 abitanti e quindi, per l'Italia, a circa 57.000 posti-carcere. Per questo servono sia nuove carceri (circa 11.000 posti in più), ma anche iniziative di riforma per ridurre i tempi della carcerazione preventiva e i detenuti per droga e politiche d'inclusione e di accompagnamento al lavoro, altrimenti neppure quelle basteranno. Con gli

ultimi dati che propongo tenterò solo di precisare, sulla base dei confronti con gli altri paesi, quali obiettivi di riduzione della popolazione carceraria potrebbero essere perseguiti e su quali aspetti è possibile intervenire. Ad altri, con ben altra competenza rispetto alla mia, il compito d'individuare le riforme e i provvedimenti amministrativi che dovrebbero essere adottati per realizzare questi obiettivi.

5.1 Ridurre i tempi della carcerazione preventiva: migliorare l'efficienza e l'efficacia del processo con misure amministrative e organizzative

L'Italia ha, come si può vedere nel grafico successivo, una percentuale molto alta di detenuti senza condanna definitiva (in attesa di giudizio e appellanti) che raggiunge quasi il 38%. E' decisamente inferiore a quella di Olanda e Belgio, ma è molto superiore a quella della media europea. Se si tiene conto che più del 44% dei processi di primo grado si conclude con il proscioglimento dell'imputato¹⁰, è probabile che una compressione dei tempi del processo porti a una riduzione dei detenuti (nel 2005 le giacenze medie dei procedimenti penali nei tribunali sono state di 622 giorni)¹¹. La media delle persone perseguite e non condannate negli altri paesi europei è del 38% e quella della detenzione preventiva di 167 giorni¹².



La durata del processo penale in Italia è irragionevole e le cause dei tempi eccessivamente lunghi della giustizia derivano in prevalenza, come emerge dal recente studio di Eurispes, Camera penale di Roma e Fondazione Enzo Tortora, da disfunzioni logistiche e organizzative più che

all'eccessivo garantismo della legislazione¹³. Secondo l'indagine, il 69,7 per cento delle udienze prese in considerazione presso il tribunale di Roma non si è concluso con una sentenza, ma con il rinvio ad altra udienza. Di questi rinvii, il 2 per cento è dovuto al legittimo impedimento dell'imputato e il 3,3 per cento del difensore. Ben il 9,2 per cento è causato dall'assenza del giudice, mentre l'1,8 da problemi pratici (mancanza di un fascicolo, assenza dell'interprete, del trascrittore o dell'aula). Il 13,4 per cento dei processi è stato rimandato per omessa o irregolare notifica della citazione all'imputato, al difensore o alla parte offesa. A questo va aggiunta la percentuale dei rinvii dovuti a mancata o errata notifica a testimoni e periti: 9,6 per cento. Il 28,9 per cento dei testimoni regolarmente convocati inoltre non si è presentato all'udienza. In una udienza mediamente solo 28,6 per cento dei processi trattati si conclude con una sentenza (51,4 per cento di condanne, 23,1 per cento di assoluzioni, 21,2 per cento di estinzione dal reato, in larga parte per prescrizione). Sarebbe importante, a questo

all'eccessivo garantismo della legislazione¹³. Secondo l'indagine, il 69,7 per cento delle udienze prese in considerazione presso il tribunale di Roma non si è concluso con una sentenza, ma con il rinvio ad altra udienza. Di questi rinvii, il 2 per cento è dovuto al legittimo impedimento dell'imputato e il 3,3 per cento del difensore. Ben il 9,2 per cento è causato dall'assenza del giudice, mentre l'1,8 da problemi pratici (mancanza di un fascicolo, assenza dell'interprete, del trascrittore o dell'aula). Il 13,4 per cento dei processi è stato rimandato per omessa o irregolare notifica della citazione all'imputato, al difensore o alla parte offesa. A questo va aggiunta la percentuale dei rinvii dovuti a mancata o errata notifica a testimoni e periti: 9,6 per cento. Il 28,9 per cento dei testimoni regolarmente convocati inoltre non si è presentato all'udienza. In una udienza mediamente solo 28,6 per cento dei processi trattati si conclude con una sentenza (51,4 per cento di condanne, 23,1 per cento di assoluzioni, 21,2 per cento di estinzione dal reato, in larga parte per prescrizione). Sarebbe importante, a questo

¹⁰ Secondo i dati contenuti nella "Relazione sull'attività giudiziaria nell'anno 2006" di Gaetano Nicastro, Presidente presso la Corte suprema di Cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, oltre il 67% dei procedimenti instaurati si conclude con il decreto di archiviazione, con sentenze di proscioglimento, di assoluzione e di non luogo a procedere. Di questi il 58,5% si esaurisce davanti al Gip e Gup e il 44,6% a seguito del giudizio da parte dei tribunali.

¹¹ Le giacenze medie dei procedimenti penali rilevate nel 2005 sono state di 622 giorni per le Corti di Appello e per i Tribunali con rito collegiale, 378 giorni per il rito monocratico a cui si devono aggiungere i 311 giorni per le indagini e il procedimento preliminare e i 97 giorni per le attività della Procura generale - Ministero della Giustizia, Analisi statistiche relative all'andamento della giustizia penale

¹² Commissione europea, Accompanying document to the Proposal for a Council Framework Decision on the European supervision order in pre-trial procedures between Member States of the European Union Impact Assessment {COM(2006) 468 final}.

¹³ Eurispes, Indagine sul processo penale - Tutto quello che avreste voluto sapere sulla durata dei processi e che nessuno vi ha mai detto, 2007.

proposito, estendere questo tipo d'indagine ai tribunali di tutta Italia per verificare in quali regioni l'amministrazione della giustizia è più efficiente e analizzare di conseguenza le ragioni di queste differenze. Anche senza toccare i Codici, ma intervenendo solo con misure organizzative e amministrative per migliorare l'efficienza e l'efficacia del processo penale e con interventi finanziari per potenziare le strutture di supporto ai procedimenti giudiziari, è probabile che si possa ridurre notevolmente la durata dei processi.

E' difficile valutare le conseguenze della riduzione dei tempi della giustizia sul numero di detenuti in attesa di giudizio. Si può solo ipotizzare che se la percentuale dei detenuti senza condanna definitiva si riducesse al livello della Germania (20%), si registrerebbe probabilmente una riduzione di almeno 2.000 detenuti all'anno.

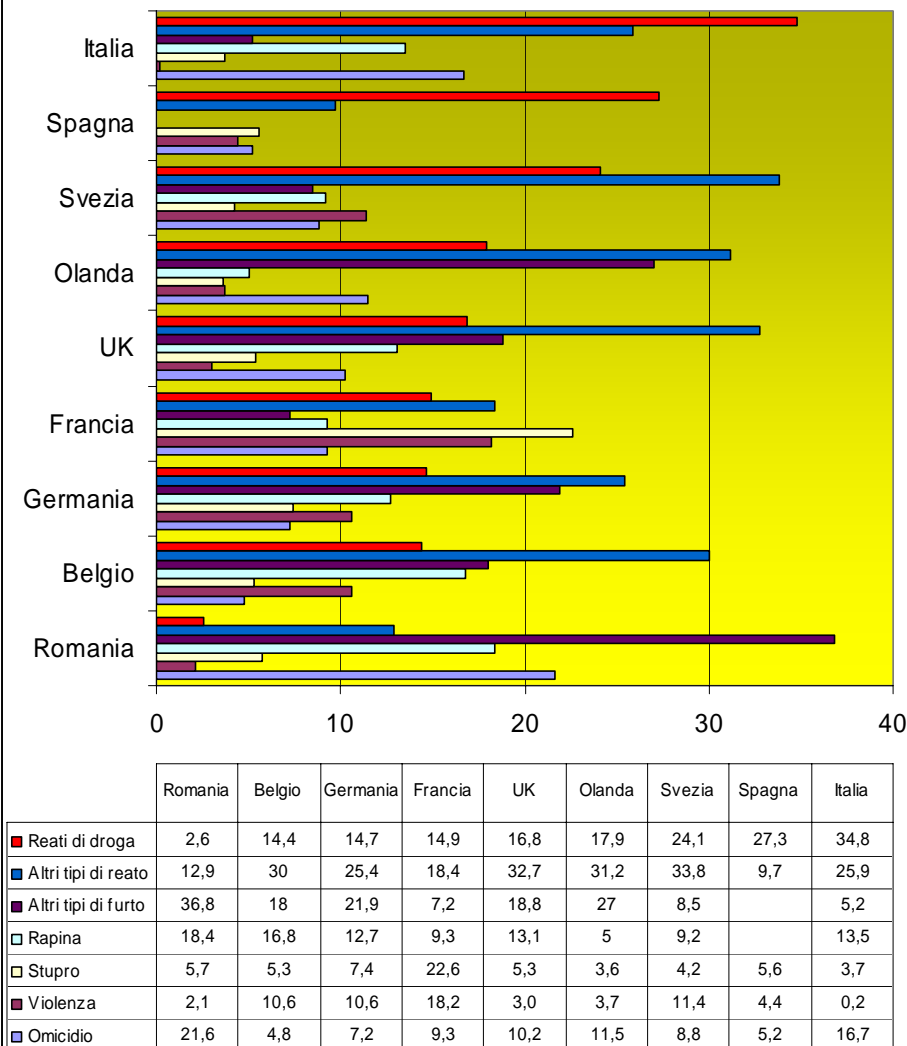
5.2 Ridurre i detenuti per droga: almeno 10.000 in meno con politiche di riduzione del danno

I dati comparativi sui reati compiuti dai detenuti sono disponibili solo per i condannati con sentenza definitiva. In ogni caso, dal grafico successivo si può vedere che l'Italia ha il maggior numero di definitivi per reati di droga (34,8%) rispetto agli altri paesi europei. Ma il fatto più sorprendente che emerge dall'analisi dei dati è che in paesi come l'Olanda e la Spagna, dove è in vigore una legislazione piuttosto permissiva sulle droghe

leggere, la percentuale dei detenuti per i reati connessi allo spaccio di stupefacenti non è fra le più basse, anche se molto distante da quelle italiane: rispettivamente 27,3% e 17,9%. Le percentuali più basse di quasi due punti percentuali rispetto all'Olanda, per questo tipo di reato, si registrano in Belgio, Germania e Francia, mentre in Svezia i definitivi per droga raggiungono la rispettabile percentuale del 24,1%. Si può supporre a questo proposito, senza alcuna pretesa scientifica che comporterebbe un confronto più approfondito fra le politiche sugli stupefacenti nei diversi paesi europei, che sulla riduzione dei detenuti per droga incidano maggiormente politiche complessive di riduzione del danno rivolte a tutti i tipi di droghe.

In ogni caso, da una prima analisi di questi dati si può affermare che se l'Italia avesse una percentuale di detenuti definitivi per droga pari a quella olandese, adottando politiche simili a quelle in atto nei Paesi Bassi, si avrebbe una riduzione dei detenuti definitivi di circa 6.300 unità¹⁴. E' una cifra consistente che, sommata alla precedente di 2.000 unità,

Detenuti: reati per i quali sono stati condannati con sentenza definitiva al 1 settembre 2005



Fonte: Council of Europe, SPACE 2005

Per la Spagna è disponibile solo il dato complessivo per rapina e altri tipi di furto (47,7%)

¹⁴ Questa stima si ottiene applicando il differenziale fra la percentuale di definitivi per droga in Italia e in Olanda (34,8-17,9= 16,9%) al numero di detenuti definitivi italiani: 37.147*16,9%=6.278.

porterebbe a una riduzione, ovviamente solo stimata, dei detenuti italiani di 7.300 unità.

Informazioni più approfondite sui detenuti per droga, che consentono di migliorare la stima precedente, si possono ricavare dalle statistiche giudiziarie penali dell'Istat relative al 2004¹⁵.

Dalla tabella successiva si può vedere che la percentuale dei detenuti per droga sul totale della popolazione carceraria è più alta di quella stimata dal Consiglio d'Europa (36,7% rispetto a 34,8%) perché considera tutti i detenuti, anche quelli in attesa di giudizio. Quasi il 46% dei detenuti per droga è straniero. A queste cifre occorre aggiungere almeno una parte dei tossicodipendenti (15.558, pari al 27,7% dell'intera popolazione carceraria), in gran parte di eroina, che probabilmente ha compiuto reati comuni per poter acquistare gli stupefacenti, anche se una percentuale di questi detenuti è già compresa fra i detenuti per droga, poiché uno dei modi per finanziare il proprio bisogno è quello di spacciare. Gli stranieri, in questo caso, sono solo il 21,5%.

Detenuti per droga e tossicodipendenti al 31 dicembre 2004							
Totale presenti nelle carceri	Per reati di produzione e spaccio di stupefacenti	% detenuti per droga su totale presenti	Di cui stranieri	% stranieri su detenuti per droga	Tossicodipendenti (27,7% del totale dei detenuti)	Di cui stranieri	% stranieri su tossicodipendenti
56.068	20.587	36,7	9.380	45,6	15.558	3.346	21,5

Fonte: Istat, *Statistiche giudiziarie penali per l'anno 2004*

Una legislazione sulle droghe orientata alla riduzione del danno, simile a quella praticata in Olanda, che riducesse la percentuale dei detenuti per droga al 20%, in linea con la media dell'Unione europea, diminuirebbe di circa 10.000 unità il totale dei reclusi. Ma una politica volta alla distribuzione controllata di eroina, come accade in Svizzera, ridurrebbe ulteriormente il numero di detenuti e anche i reati compiuti per l'acquisto delle dosi.

5.3 Accompagnare al lavoro i detenuti: più lavoro e formazione in carcere, orientamento in uscita

Promuove il lavoro in carcere e aiutare i detenuti a trovare un'occupazione a scadenza pena sono certamente politiche che consentono di ridurre il numero dei recidivi.

Per quanto riguarda la prima azione, nella tabella successiva sono indicati i detenuti che lavorano in carcere e che partecipano a corsi professionali. Solo il 26,2% dei detenuti lavora nelle carceri italiane a fronte di percentuali molto superiori che si registrano negli altri paesi (46,5% in Francia, 53,6% in Germania, 45% nel Regno Unito)¹⁶. Nel 1990 in Italia il 43% dei detenuti lavorava. Questa percentuale scende ulteriormente se si confrontano i lavoratori non alle dipendenze dell'amministrazione carceraria: 4,5%. L'utilità del lavoro in carcere per aumentare la possibilità dei detenuti di trovare un'occupazione una volta scontata la pena è direttamente proporzionale alla qualità del lavoro e alle attività formative volte ad aumentare le competenze e l'occupabilità. Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione carceraria non ha alcuna di queste caratteristiche perché è svolto quasi esclusivamente nei servizi domestici interni con mansioni di basso livello che producono scarsi miglioramenti nella possibilità di re inclusione lavorativa a fine pena.¹⁷

Lavoranti e iscritti corsi professionali nelle carceri al 31 dicembre 2004							
Totale presenti nelle carceri	Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria	Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria	Totale lavoratori presenti	% lavoratori su totale presenti	Detenuti iscritti corsi professionali	% detenuti iscritti su totale presenti	Detenuti promossi
56.068	2.534	12.152	14.686	26,2	5.851	10,4	3.880

Fonte: Istat, *Statistiche giudiziarie penali per l'anno 2004*

Il restante 4,5% che non lavora per l'amministrazione penitenziaria (2.534) è composto da 16 artigiani, 1.491 semiliberi, 447 ammessi al lavoro esterno, 131 lavoratori in carcere per imprese, 449 per cooperative.

¹⁵ Istat, *Statistiche giudiziarie penali per l'anno 2004*, Annuario n. 13 del 2006.

¹⁶ Evelyn Shea, *A comparative study of prison labour in France, Germany and England*, in "Penal Issues", 2005.

¹⁷ Su 12.152 detenuti che lavorano per l'amministrazione carceraria, 11.163 sono impiegati nei servizi interni, 754 in attività industriali e 235 in agricoltura.

La percentuale di detenuti che frequenta corsi professionali è bassissima, di poco superiore al 10%.

Modesti sono anche i corsi di alfabetizzazione per stranieri (vi partecipano 463 detenuti) e i corsi scolastici: 1.844 iscritti alle elementari, 2.618 alle medie e 1.773 alla media superiore.

Le cause del basso numero di detenuti che lavorano sono il sovraffollamento delle carceri, la scarsa disponibilità di locali e laboratori per il lavoro e la formazione, ma anche le modeste risorse destinate a queste attività e ai docenti. Si preferisce investire sugli aspetti restrittivi, con un organico di polizia penitenziaria sovradimensionato che oggi conta oltre 42.600 dipendenti (1 per detenuto! Ne sono previsti 45.126) quando in Francia per una popolazione carceraria superiore alla nostra ne bastano poco meno di 31.000, piuttosto che investire sull'inclusione sociale. Gli educatori sono, infatti, troppo pochi: 549, uno ogni 102 detenuti, su un organico previsto di 1.376¹⁸.

E' urgente, di conseguenza, diminuire il sovraffollamento delle carceri, anche costruendone nuove dotate di laboratori per il lavoro e la formazione, ridurre il personale di polizia penitenziaria aumentando i docenti e il personale capace di orientare e di reperire domanda di lavoro, anche con un più largo impiego dei volontari.

Per quanto riguarda le attività di orientamento al lavoro e di ricerca di posti di lavoro da offrire ai detenuti, esistono gli incentivi alle imprese per assumere detenuti, come la legge Smuraglia¹⁹, pochi sono, invece, i centri e sportelli comunali e provinciali che si occupano di orientamento e d'incontro fra offerta di lavoro dei detenuti e la domanda da parte delle imprese che deve essere opportunamente promossa: al 31 dicembre 2002, primo dato disponibile sull'applicazione della legge Smuraglia, risultano assunti da imprese o cooperative 436 detenuti; 644 al 31 dicembre 2003; 737 al 31 dicembre 2004 e 867 al 31 dicembre 2005. Inoltre, ancora meno sono gli interventi a favore dei detenuti che stanno concludendo la pena. L'intervento, per essere utile, deve essere fatto in carcere sia per quanto riguarda la formazione che, nel corso dell'ultimo semestre di detenzione, per il collocamento al lavoro. Gli sportelli di orientamento al lavoro in carcere sono limitati a poche realtà (Bologna, per esempio), mentre dovrebbe essere una struttura fissa come l'infermeria.

E' difficile, in questo caso, stimare un possibile obiettivo di riduzione della popolazione carceraria attraverso la diminuzione dei recidivi e del tasso di disoccupazione degli ex-detenuti perché le informazioni sul tasso di successo delle azioni per il collocamento degli ex-detenuti sono parziali e di fonte incerta. Qualche dato più consistente potrà emergere alla conclusione del progetto, promosso dai Ministeri del lavoro e della giustizia, con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro, per la formazione e l'inserimento lavorativo di 2.000 beneficiari dell'indulto al fine di prevenire la loro ricaduta nella criminalità. E' un progetto sperimentale che si propone non solo d'intervenire sulla specifica contingenza, ma di costruire un modello stabile di politiche attive sul carcere e il lavoro rivolta espressamente ai detenuti ammessi al lavoro esterno e a quelli che stanno per terminare l'espiazione della pena. Dopo la sperimentazione e la valutazione dei risultati, sarebbe necessario consolidare e istituzionalizzare in modo permanente questo tipo d'intervento.

L'unico ragionamento, certamente un po' rozzo, che si può fare si basa sulle uscite in libertà: nel corso di tutto il 2004 sono usciti dal carcere, per concessione della condizionale, per espiazione della pena, per decorrenza dei termini di custodia cautelare, per sospensione condizionale della pena o della sua esecuzione, ecc., circa 73.000 detenuti²⁰. Agli attuali tassi di recidiva (48%) circa 35.000 persone sono tornate in carcere. Se solo il 10% degli usciti in libertà (7.300 persone) avesse trovato un lavoro presso un'azienda quando era in carcere o una volta espia la pena, grazie ai centri e alle politiche per l'impiego, è probabile che almeno 3.500 persone non sarebbero rientrate in carcere poiché, sulla base delle indagini di Agensol, l'agenzia per il lavoro dei detenuti ed ex-detenuti più attiva in questo settore, mediamente il 50% dei detenuti avviati al lavoro mantiene questo status dopo un certo periodo di tempo. E', ripeto, un ragionamento piuttosto rozzo che non tiene conto di tante variabili, ma ha il pregio di indicarci qual è l'ordine di grandezza dei benefici che si potrebbero ottenere con politiche di reinserimento al lavoro ben collaudate in molti paesi d'Europa.

¹⁸ I dati sugli educatori sono stati ricavati dalla relazione del Ministero della giustizia presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007.

¹⁹ Legge 193/2000 (cd. "Smuraglia") prevede agevolazioni contributive e incentivi fiscali alle imprese che assumono persone detenute ammesse al lavoro all'esterno dell'Istituto Penitenziario (art. 21 L.354/75), oppure a quelle imprese che, impegnate nell'organizzazione di attività lavorative direttamente all'interno degli Istituti di pena, assumono persone detenute. Le agevolazioni si concretizzano in un credito mensile di imposta pari a 516 euro, per le imprese che assumono persone detenute ammesse all'art.21 (detenuti ammessi al lavoro esterno). Le aziende che vogliono invece avviare attività produttive o di servizio all'interno degli Istituti di pena godono di una riduzione dell'80% dei contributi per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale per ogni detenuto assunto.

²⁰ Istat, *Statistiche giudiziarie penali per l'anno 2004*, op. cit.

Conclusioni

Con le considerazioni contenute in questa nota e con i dati riportati, ho cercato di dimostrare che in Italia i posti-carcere per abitante sono i più bassi dell'Europa e insufficienti rispetto ai tassi di crescita dei detenuti. Questa situazione non è giustificata da un presunto basso tasso di criminalità perché, per quanto riguarda i reati più gravi, quelli che con maggiore probabilità determinano la carcerazione preventiva, il nostro paese si colloca nella media europea, con un primato, invece, per le rapine in banca. Per gli altri reati, fonti attendibili come il Ministero dell'Interno e l'Eurispes affermano che un reato su 4 non viene denunciato e per le violenze e gli stupri, meno del 7% delle vittime denuncia l'aggressore.

Il complesso di dati riportato nel terzo capitolo dimostra che l'indulto non è la misura idonea per ridurre strutturalmente il numero dei detenuti e che anche l'ultimo provvedimento di clemenza del luglio del 2006 concluderà ben presto il suo effetto nel ridurre l'affollamento delle carceri: dopo solo due anni, a luglio del 2008, il numero di detenuti sarà molto vicino a quello che aveva determinato il provvedimento, più o meno 60.000 reclusi.

Nel quarto capitolo ho esaminato i costi sociali dell'indulto: l'impennata delle rapine e degli altri reati con un aumento delle vittime, soprattutto fra i cittadini più deboli. Questo costo sociale non è nemmeno stato pagato per garantire, con riforme strutturali della giustizia solo evocate, una normalizzazione della popolazione carceraria a livelli accettabili. A parte programmare l'aumento di 4.000 posti carcere, nulla è stato fatto in questa direzione.

Fra pochi mesi si riproporrà lo stesso problema del sovraffollamento delle carceri (139 detenuti per 100 posti regolamentari): come lo risolveremo, con un altro indulto?

Nella nota tento d'indicare gli aspetti sui quali si potrebbe intervenire per cercare di ridurre la popolazione carceraria.

Innanzitutto dovremmo prendere atto dell'inevitabile crescita della popolazione carceraria che si registra in tutta Europa, con la sola esclusione della Germania, anche, ma non solo, per l'aumento del numero di reati compiuti dagli stranieri. Un obiettivo ambizioso, ma ragionevole, potrebbe essere quello di mantenere il numero dei posti-carcere al rapporto 96 per 100.000 abitanti che si registra in Germania e congelarlo a questo livello con una serie di provvedimenti. Significherebbe per l'Italia circa 57.000 detenuti e quindi l'esigenza di costruire nuove carceri per 11.000 posti letto. Per superare i tempi infiniti che la burocrazia italiana impiega per costruire un nuovo carcere (dieci anni), propongo di privatizzare almeno una parte delle nuove carceri, come accade in Inghilterra, Usa e Australia con ottimi risultati.

Negli ultimi tre capitoli tento di delineare le tre azioni ragionevoli che potrebbero servire a congelare la popolazione carceraria al numero prima indicato: ridurre i tempi della carcerazione preventiva, diminuire i detenuti per droga e abbassare il tasso di recidiva attraverso politiche per l'inserimento al lavoro di detenuti ed ex-detenuti.

Per quanto riguarda la prima azione che deve tendere a ridurre drasticamente la durata irragionevole del processo penale, piuttosto che effettuare interventi di limitazione delle garanzie per gli imputati, occorre intervenire sull'organizzazione della giustizia con provvedimenti amministrativi al fine di rimuovere tutte quelle disfunzioni che determinano i rinvii delle udienze e quindi la durata del processo. La ricerca di Eurispes, Camera penale di Roma e Fondazione Enzo Tortora dimostra, infatti, che gran parte dei rinvii delle udienze sono determinati da problemi di inefficienza organizzativa o da scarsa responsabilità dei giudici. L'obiettivo è ridurre i tempi della giustizia. Se si riducesse la percentuale dei detenuti senza condanna definitiva (in attesa di giudizio e appellanti) ai livelli della Germania, si registrerebbe una diminuzione di almeno 2.000 detenuti all'anno.

Capitolo a parte per i detenuti per droga, che in Italia raggiungono la percentuale più alta rispetto al resto dell'Europa (34,8%), e i detenuti tossicodipendenti (27,7% del totale) che in buona parte delinquono per procurarsi la dose di stupefacente: misure legislative orientate alla riduzione del danno e provvedimenti per la distribuzione gratuita dell'eroina che facessero scendere la percentuale dei detenuti per droga al 20%, in linea con la media europea, comprimerebbero di oltre 10.000 unità il totale dei reclusi.

Più difficile è quantificare la diminuzione della popolazione carceraria conseguente alla riduzione del tasso di recidiva che potrebbe essere perseguita con politiche volte ad aumentare il numero di occupati in carcere e fra gli ex-detenuti. Attraverso un ragionamento un po' rozzo, ho provato a quantificare qual è l'ordine di grandezza dei benefici che si potrebbero ottenere con politiche di reinserimento al lavoro, ben collaudate in molti paesi d'Europa: circa 3.500 ex-detenuti all'anno non sarebbero destinati a ritornare in carcere.

Questi ragionamenti, simulazioni e stime hanno qualche consistenza per servire come base, con i dovuti approfondimenti da parte di persone esperte della materia, per sviluppare, anche se in ritardo rispetto all'indulto, un pacchetto di proposte per migliorare in modo strutturale la situazione carceraria?