

Oltre il limite tollerabile

di Antonio Misiani – Deputato PD

Articolo 27 della Costituzione: *“Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”*

La condizione critica delle carceri italiane

Se nell'estate 2006 l'indulto (che ha prodotto effetti meno negativi di quanto comunemente ritenuto, come dimostrano i recenti studi di [Drago, Galbiati e Vertova](#) e di [Torrente](#)) aveva permesso di ridurre fortemente il numero di detenuti presenti – passati da 60.710 nel luglio 2006 a 38.326 nel settembre dello stesso anno - da allora la popolazione carceraria ha ripreso a crescere senza tregua, superando le 50 mila unità nel febbraio 2008, quota 60 mila nel febbraio 2009 e il livello pre-indulto a marzo 2009. La situazione attuale è la seguente:

<i>Capienza e detenuti presenti all'11 agosto 2009</i>	
Capienza regolamentare	43.327
Capienza tollerabile	64.111
Detenuti presenti	63.557

In 12 regioni su 20 il numero dei detenuti ha superato la capienza tollerabile. I detenuti stranieri sono il 36,9% del totale, quelli in attesa di giudizio il 47,9%. La capienza regolamentare (43.327 unità) è rimasta sostanzialmente analoga a quella pre-indulto (43.213 unità al 31 luglio 2006).

Una recente inchiesta del quotidiano [Avvenire](#) evidenzia come in molte realtà le condizioni di detenzione siano critiche, con *“celle di tre metri per tre in cui vivono, branda su branda, fino a 12 persone, costrette a trascorrere nove-dieci ore al giorno in quello spazio”*.

Secondo il dossier *“Morire di carcere”* pubblicato sul sito internet www.ristretti.it nei primi sette mesi del 2009 si sono tolti la vita 45 detenuti (rispetto ai 29 dello stesso periodo del 2008) e a fine anno probabilmente avremo il numero più alto di detenuti suicidi mai registrato nelle carceri.

Il 5 agosto 2009 l'Italia è stata condannata dalla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo al risarcimento di 1.000 euro a Izet Sulejmanovic, un cittadino bosniaco condannato per furto aggravato a due anni di detenzione. Secondo i giudici durante il tempo trascorso nel carcere romano di Rebibbia l'uomo è stato vittima di trattamenti inumani e degradanti: era infatti detenuto in una cella di circa 16 metri quadrati assieme ad altri 5 condannati, disponendo di una superficie di gran lunga minore rispetto a quella prevista dal Comitato per la prevenzione della tortura.

Con il governo Berlusconi la situazione è ulteriormente peggiorata: da fine maggio 2008 (52.613 detenuti presenti) all'11 agosto 2009 la popolazione carceraria è aumentata di ben 10.944 unità, con un incremento mensile medio di circa 750 detenuti, mentre la capienza regolamentare è aumentata marginalmente. Sotto il profilo normativo, l'esecutivo di centrodestra ha attribuito priorità assoluta a provvedimenti come il cosiddetto “lodo Alfano” (la [legge 124/2008](#)) e il progetto di legge sulle intercettazioni ([A.C. 1415](#)), ma non alle misure indispensabili per evitare il sovraffollamento carcerario (i sindacati della polizia penitenziaria auspicano da tempo l'espansione dell'esecuzione penale esterna). Dal punto di vista delle risorse umane e finanziarie, con la manovra finanziaria dell'estate 2008 il Ministero della giustizia (e, al suo interno, il DAP – Dipartimento Amministrazione Penitenziaria) ha subito tagli senza precedenti. La [relazione del DAP](#) di fine gennaio 2009 ha espresso *“riserve e perplessità sulla possibilità che il bilancio che oggi impegna l'azione dell'Amministrazione penitenziaria possa consentire l'assolvimento della propria missione*

fondamentale". Riserve più che giustificate, visto l'andamento degli stanziamenti per l'amministrazione penitenziaria:

<i>Amministrazione penitenziaria – Bilancio di previsione</i>		
<i>Anno</i>	<i>Milioni</i>	<i>Indice 2008=100</i>
2008	2875,5	100,0
2009	2552,1	88,8
2010	2567,4	89,3
2011	2495,2	86,8

Quali fondi per l'edilizia carceraria?

Per rinnovare e ampliare la capacità del vetusto sistema penitenziario italiano sono necessari ingenti investimenti. Secondo la [relazione del DAP](#) per realizzare un nuovo penitenziario ex-novo da 200 posti servono circa 45 milioni e almeno 5 anni, mentre la realizzazione di un padiglione da 200 posti in un penitenziario esistente richiede circa 10 milioni.

Per la **costruzione di nuove carceri** (competenza: Ministero delle Infrastrutture), dopo gli anni di vacche magre del centrodestra, il governo Prodi aveva stanziato 70 milioni per il triennio 2008-2010. **Con i decreti-legge finanziari dell'estate 2008 il governo Berlusconi ha sostanzialmente azzerato queste risorse** riducendole a 10,5 milioni. I 59,5 milioni tagliati sono andati a finanziare l'abolizione ICI prima casa (55 milioni) e a copertura della manovra estiva (i rimanenti 4,5 milioni). **Ci sono voluti alcuni mesi per cambiare rotta**, attraverso il comma 7 dell'art. 44-bis del [decreto-legge 207/2008](#) (che ha aperto la strada all'utilizzo dei fondi della Cassa ammende per progetti di edilizia penitenziaria) e la [delibera CIPE del 6 marzo 2009](#) (che ha assegnato all'edilizia carceraria 200 milioni di fondi FAS destinati al Fondo infrastrutture).

Le risorse disponibili per l'ampliamento delle carceri esistenti (competenza: Ministero della Giustizia) **hanno subito anch'esse i tagli del governo Berlusconi**, che ha ridotto gli stanziamenti da 111 milioni (2008) a 78,5 (2009). Secondo la [relazione del DAP](#) servirebbero molti più soldi: almeno 200 milioni annui tra il 2009 e il 2011.

Un piano-carceri velleitario

A fronte di una situazione di sovraffollamento sempre più grave, **a fine gennaio 2009 il Ministro della Giustizia Angelino Alfano ha annunciato la presentazione di un "piano carceri"** per la realizzazione di nuove infrastrutture penitenziarie e l'aumento della capienza di quelle esistenti. Ad oggi, il piano vero e proprio non è stato ancora varato dal Consiglio dei Ministri. Esiste invece un programma di massima datato 27 aprile 2009 e redatto dal Capo del DAP Franco Ionta (nominato Commissario straordinario ai sensi del comma 1 dell'art. 44-bis del [decreto-legge 207/2008](#)).

Obiettivo del programma è l'aumento di 17.129 posti la capacità degli istituti penitenziari con un investimento complessivo di 1.590,7 milioni, attraverso l'ampliamento di istituti esistenti con la realizzazione di 48 nuovi padiglioni e la ristrutturazione di 2 istituti (9.484 posti per 410,7 milioni), nonché la realizzazione di 24 nuove case circondariali (7.645 posti per 1.180 milioni). I posti detentivi aggiuntivi sono così suddivisi, in relazione alle modalità di finanziamento:

- 4.605 posti derivanti da interventi già provvisti di finanziamento (205,7 milioni);
- 6.201 posti derivanti da interventi con finanziamento individuato (405 milioni), di cui: fondi della Cassa ammende (2.600 posti per 130 milioni); fondi di bilancio (1.500 per 75 milioni); fondi FAS (1.201 per 200 milioni); finanza di progetto (500 posti), permuta e cessione di immobili (400 posti), locazione finanziaria, mutui Cassa depositi e prestiti, fondi dell'ex Dike Aedifica S.p.a.;
- 6.323 posti derivanti da interventi con fondi da individuare (980 milioni).

Piano carceri: incremento capienza per tempistica e finanziamento

<i>Periodo di completamento</i>	<i>Già finanziati</i>	<i>Finanziamento individuato</i>	<i>Finanziamento da individuare</i>	<i>TOTALE</i>
2009-2010	2.265	723	0	2.988
2011-2012	2.340	5.384	0	7.724
non specificato	0	94	6.323	6.417
TOTALE	4.605	6.201	6.323	17.129
Importo (mil.)	206	405	980	1.591

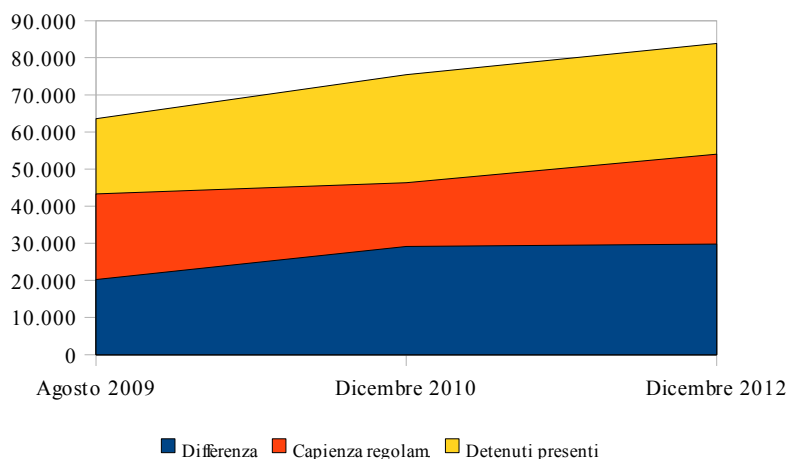
Il programma di massima presentato da Ionta presenta una serie di rilevanti punti critici.

Il primo nodo è legato alla stima dei costi e alla disponibilità dei finanziamenti:

- **il costo medio di realizzazione dei nuovi istituti penitenziari che si desume dal programma** (154 mila euro a posto) **potrebbe essere sottostimato**, poiché è significativamente inferiore alle cifre fornite dall'Ufficio Tecnico per l'Edilizia penitenziaria e Residenziale di Servizio nella [relazione del DAP](#) (225 mila euro a posto per un nuovo istituto da 200 posti).
- **la gran parte delle risorse necessarie per il piano non sono disponibili**: mancano 980 milioni (il 61,6% del totale) da cui dipende la realizzazione di 6.323 posti aggiuntivi (il 36,9% del totale). La probabilità che questi finanziamenti vengano reperiti in tempi brevi appare piuttosto bassa, data la difficile condizione dei conti pubblici.
- alcuni interventi (per 900 posti complessivi) dipendono dal reperimento di risorse attraverso permuta o finanza di progetto ("project financing"). Su quest'ultima modalità di finanziamento la [relazione del DAP](#) ha espresso molte perplessità, evidenziando come le proposte di realizzazione di istituti penitenziari in project financing *"sono risultate impraticabili in quanto non sostenibili per la parte finanziaria a carico dello Stato"* poiché *"i servizi appaltabili al privato sono marginali e, comunque, insufficienti a produrre redditi di gestione tali da consentire il rientro dei cospicui capitali investiti."* Secondo il DAP *"in pratica, l'operazione si dimostra fattibile qualora lo Stato partecipi al finanziamento dell'opera nella fase di costruzione con un cospicuo contributo finanziario pari al 60-70% del costo di costruzione e, in fase di funzionamento, con una rata annuale mediamente di 4-5 milioni di euro, per un periodo determinato in 30 anni per piccoli penitenziari ed in 40 anni per quelli grandi."*
- **la disponibilità di cassa dei fondi FAS (200 milioni) appare [assai problematica nel breve termine](#)**;
- **il ricorso alla Cassa ammende** per il finanziamento dell'edilizia carceraria (reso possibile dal comma 7 dell'art. 44-bis del [decreto-legge 207/2008](#)) **è molto discutibile**, poiché sottrae quasi tutte le risorse della Cassa (130 milioni su 150) agli scopi di carattere sociale a cui erano inizialmente destinate (il finanziamento di programmi di assistenza e reinserimento dei detenuti).

Il secondo punto critico è legato alla tempistica del piano-carceri. Se tutto andasse per il verso giusto (un esito piuttosto raro, nel campo dei lavori pubblici), al termine del 2010 si avrebbero 2.988 posti aggiuntivi e a fine 2012 altri 7.724. Numeri ambiziosi ma del tutto insufficienti a tenere il passo della popolazione carceraria. Con un ritmo di incremento come quello dell'ultimo anno (oltre 700 detenuti in più ogni mese) a fine 2012 si avrebbe infatti una capienza di 53.889 posti a fronte di un numero di detenuti presenti aumentato a circa 84.000. L'eccedenza rispetto alla capienza regolamentare salirebbe così da 20.410 unità (luglio 2009) a circa 30.000 (dicembre 2012).

Carceri: proiezione capienza e detenuti presenti (2009-2012)



Il terzo elemento critico riguarda il personale necessario per far funzionare le nuove strutture.

Secondo i dati riportati nella [relazione del DAP](#), a fine 2008 il personale di Polizia penitenziaria in forza era pari a 40.494 unità, a fronte di un organico previsto in 45.109 unità (4.615 posti vacanti). Alla stessa data il personale del comparto ministeri in forza era di 6.003 unità, contro un organico teorico di 8.872 unità (2.869 posti vacanti). A breve termine la situazione non può che peggiorare, visto che gli stanziamenti previsti per gli stipendi del corpo di Polizia penitenziaria sono stati ridotti da 1.254 milioni nel 2008 a 1.211,8 milioni nel 2009 (-3,4%) e le risorse per gli stipendi del personale amministrativo del DAP sono a loro volta diminuite da 200,6 a 194,3 milioni (-3,1%). In assenza di nuove assunzioni e, soprattutto, di una migliore organizzazione del personale, **queste carenze di organico** – che già oggi impediscono l'apertura di alcune strutture già realizzate - **rischiano di rendere lettera morta il programma di edilizia penitenziaria**. Lo stesso documento del DAP di fine aprile 2009 sottolinea come “*sembra sempre più urgente riflettere sulla previsione di un piano straordinario di assunzioni*”. Questa “riflessione” ha portato il sottosegretario Caliendo, pochi giorni fa, a promettere l'assunzione di 5 mila nuovi agenti di Polizia penitenziaria....

Conclusioni: la necessità di politiche alternative

Le carceri scoppiano oltre la soglia di tollerabilità. Il governo Pdl-Lega Nord, fautore di una crescente penalizzazione dei comportamenti e carcerizzazione dei reati, ha risposto a questa emergenza puntando ad aumentare la capienza del sistema penitenziario. L'ambizioso piano-carceri del ministro Alfano appare però quantomeno velleitario: nettamente insufficiente rispetto alla crescita geometrica del numero dei detenuti, è destinato a rimanere in gran parte lettera morta a causa della carenza di risorse finanziarie e umane, aggravata dai tagli di bilancio decisi per il triennio 2009-2011. Per affrontare credibilmente la condizione critica del sistema penitenziario italiano è perciò necessario mettere in atto interventi efficaci in tempi più ravvicinati. Tra le diverse proposte avanzate da varie realtà in questi mesi vanno ricordate:

- un maggiore ricorso alle misure alternative (potrebbero accedervi 19 mila detenuti);
- l'incremento del grado di attuazione (attualmente minimale) della norma che prevede l'applicazione della misura alternativa dell'espulsione per i detenuti stranieri con pena, anche residua, inferiore ai due anni, affinché la scontino nei Paesi d'origine;
- la riduzione dei tempi di custodia cautelare e delle pene per spaccio da parte dei tossicodipendenti e l'esclusione del carcere per gli stranieri che non ottemperano al decreto di espulsione;
- la definizione di un limite agli ingressi in carcere in relazione ai detenuti già presenti, con la creazione di “liste d'attesa” (come avviene negli Stati Uniti) e disponendo nel frattempo gli arresti domiciliari;
- l'uso dei militari per alcune funzioni di sorveglianza nelle carceri.