

I nuovi numeri e la vecchia emergenza delle carceri italiane

di *Benedetta Scarcella*

Sommario: 1. I numeri – 2. Il recente passato – 3. Il contesto – 4. Il sovraffollamento come spia di una tendenza.

1. I numeri

Gli ultimi dati¹ forniti dal Ministero della Giustizia circa la condizione degli istituti penitenziari del nostro Paese spingono nuovamente alla ribalta un'emergenza che, ai commentatori più ottimisti, sembrava essersi risolta, quella del sovraffollamento delle carceri.

Al 31 marzo di quest'anno il numero totale di detenuti ammontava a 56.289, a fronte della capienza regolamentare massima di 50.211 soggetti nei 191 istituti di pena sparsi sul territorio italiano². Il tasso di sovraffollamento attuale pari, dunque, al 112,10% non sembrerebbe un dato occasionale, isolato e legato ad una semplice contingenza, dato il suo progressivo innalzamento testimoniato a far data già dall'inizio del 2016. Mentre, infatti, a partire dal 2010 il numero complessivo di detenuti ha segnato una curva costantemente negativa, scendendo dai 67.971 ristretti del 2010 ai 52.475 registrati al 31 gennaio 2016, nei mesi successivi il numero dei detenuti ha ripreso a crescere in maniera pressoché inarrestabile e nel solo ultimo anno si è verificato un incremento di 2.794 presenze³.

Sebbene si sia ancora lontani dai numeri del 2010, i dati appena citati non paiono incoraggianti, a maggior ragione se li si esamina nel dettaglio.

I 19.165 detenuti stranieri costituiscono circa il 34,04% sul totale dei detenuti⁴.

¹ Consultabili a https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page.

² E' utile precisare che i dati relativi alla capienza delle carceri italiane sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari; tale standard risulta superiore alla soglia minima fissata dalla Corte EDU. A riguardo, però, tanto la giurisprudenza della CEDU quanto quella nazionale offrono formule poco chiare e contraddittorie, influenzate da numerosi fattori, altri rispetto alla metratura delle singole stanze di detenzione, quali la presenza di arredi fissi, la possibilità di usufruire del sistema di sorveglianza dinamica, la necessità o meno di sottrarre lo spazio occupato dal letto alla superficie totale disponibile. Per approfondimenti sul tema, v. MARIOTTI, *Ancora sul sovraffollamento carcerario: nel calcolo della superficie della cella è compreso lo spazio del letto? La Cassazione interpreta la giurisprudenza di Strasburgo in modo particolarmente favorevole ai detenuti*, in *Dir. pen. cont.*, 29 marzo 2017.

³ Al 31 marzo 2016 i detenuti presenti erano 53.495.

⁴ Ed in particolare, il 18,2% degli stranieri detenuti proviene dal Marocco, il 14,2% dalla Romania; il 13,6% dall'Albania; il 10,6% dalla Tunisia.

Anche il ricorso alla custodia cautelare in carcere si fa più massiccio; nonostante il progressivo calo registratosi negli anni successivi al 2011, dallo scorso anno i numeri hanno ripreso a crescere e nei primi mesi del 2017 i detenuti in attesa di primo giudizio sono 9.749, i condannati non definitivi 9.641, per un totale di 19.390. Il 34,44% dell'intera popolazione carceraria italiana è, cioè, in attesa di sentenza definitiva. Nel 2015 i soggetti detenuti in stato di custodia cautelare erano *solo* 17.785.

Il ricorso a misure alternative quali affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà, detenzione domiciliare, lavoro di pubblica utilità, libertà vigilata, libertà controllata e semidetenzione è stato possibile per 35.477 condannati, numero progressivamente in aumento. A mente dei dati forniti dal Ministero della Giustizia riferiti allo stesso mese del 2014, secondo i quali beneficiavano di misure alternative appena 30.680 persone, deve constatarsi che quella delle misure alternative alla detenzione risulta una strada proficuamente intrapresa dal sistema nel far fronte ad un'emergenza che può dirsi ancora evidentemente attuale.

2. Il recente passato

Agli osservatori più attenti i dati appena citati rievocheranno lo spettro di un recente passato, quello "pre-Torreggiani", durante il quale il sistema penitenziario italiano pativa una sorta di bulimia.

A partire dai primi anni Novanta, infatti, la popolazione carceraria italiana cominciava a crescere esponenzialmente di anno in anno passando dai 30.000 detenuti nel 1990 ai quasi 70.000 del 2010, facendo registrare in quell'ultimo anno un tasso di sovraffollamento pari al 151%.

La chiave di volta fu, appunto, la pronuncia rivolta dalla Corte EDU all'Italia⁵: in solo un anno il tasso di sovraffollamento scese dal 131% al 108 % del 2014.

Un così apprezzabile risultato venne raggiunto a seguito di una felice serie di interventi promossi dal legislatore, quali quelli relativi ai limiti di applicabilità della misura cautelare della custodia in carcere, alla ridefinizione sostanziale e processuale del fatto di lieve entità in materia di detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti e alla reintroduzione della distinzione tra droghe c.d. leggere e pesanti a mente della pronuncia della Corte Costituzionale n. 32 del 2014⁶. La riforma di normative di settore significative per il loro impatto sulla realtà carceraria, ed in particolare delle misure alternative alla detenzione, della sospensione del procedimento con messa alla prova, della liberazione anticipata, così come l'estensione dell'ambito di operatività della sospensione dell'ordine di esecuzione delle condanne e della

⁵ VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2013.

⁶ DOLCINI, "La questione penitenziaria" nella prospettiva del penalista: un provvisorio bilancio, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, fasc. 4, pp.1669-1671.

detenzione domiciliare⁷, produssero importanti risultati prescindendo da indulti e provvedimenti di clemenza che, nella storia d'Italia, hanno rappresentato gli strumenti di controllo dei tassi di detenzione per eccellenza.

La riduzione delle presenze negli istituti penitenziari è stato, infatti, l'obbiettivo privilegiato dal legislatore anche a mente della irrealizzabilità del "Piano carceri" pubblicizzato da qualche Governo e poi archiviato stante la scarsità di risorse finanziarie da destinarvi; probabilmente una scelta in quel senso avrebbe funzionato da semplice palliativo, in assenza di una inversione nella politica criminale anche una capienza di 80.000 unità sarebbe risultata insufficiente! Tuttavia, è comunque da registrare un aumento della capienza regolamentare delle carceri attestata a 50.211 unità nei primi mesi del 2017 ed aumentata quindi di circa 3.000 unità rispetto al 2013.

Tali iniziative, unitamente all'introduzione di forme di risarcimento a favore di coloro i quali siano stati detenuti in condizioni censurate dalla CEDU⁸, sono valse al nostro Paese il riconoscimento degli impegni profusi ad opera della Corte che, nel settembre 2014, rilevava l'adempimento dell'Italia al ruolo che essa è chiamata a svolgere nell'ambito del sistema CEDU, risolvendo le problematiche pendenti e riconoscendo alle persone interessate i diritti e le libertà definiti nella Convenzione⁹.

3. Il contesto

Il maggior motivo di doglianza della Corte EDU era risultato essere l'elevato tasso di soggetti detenuti nelle nostre carceri in stato di custodia cautelare, dato, all'epoca della pronuncia della sentenza Torreggiani così come ad oggi, pressoché sconosciuto agli altri Stati Occidentali. La percentuale, attualmente attestata al 34,44% sul totale dei detenuti, è probabilmente dovuta ad una ritrovata "leggerezza" nell'uso della custodia cautelare, ritenendosi meno grave che nel passato la condizione di affollamento delle carceri¹⁰. Forse, però, la fisiologica proclività del sistema a cedere all'applicazione della custodia cautelare in carcere è frutto di fattori per così dire ambientali, e comunque peculiari del contesto sociale nazionale, per almeno tre ordini di ragioni.

Il primo attiene alle frequenti ondate migratorie che coinvolgono l'Italia (*rectius*: all'assenza di una ragionata strategia di gestione dei flussi migratori)¹¹. Tale fattore

⁷ ILLUMINATI, *Le ultime riforme del processo penale: una prima risposta all'Europa*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 4/2015, pp. 17-20; MANGIARACINA, *Italia e sovraffollamento carcerario: ancora sotto osservazione*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 1/2015, pp. 414 ss.

⁸ Previste all'art. 35 *ter* dell'Ordinamento penitenziario. V. DELLA BELLA, *Il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento: prima lettura del nuovo rimedio introdotto dal d.l. 92/2014*, in *Dir. pen. cont.*, 13 ottobre 2014.

⁹ Corte EDU, Sez. II, 16 settembre 2014, Stella c. Italia.

¹⁰ ANTIGONE Onlus, *Antigone nelle carceri italiane. Pre-rapporto 2016 sulle condizioni di detenzione*, Roma, 28 luglio 2016.

¹¹ GONNELLA, *Dati (e non pregiudizi) sulla cosiddetta questione criminale rumena*, in openmigration.com, 16 settembre 2016, consultabile a <http://openmigration.org/idee/dati-piuttosto-che-pregiudizi-sulla-cosiddetta-questione-criminale-rumena/>.

non è del tutto privo di implicazioni rispetto al dato del sovraffollamento carcerario proprio perché, nella realtà dei singoli Uffici Giudiziari, l'applicazione della custodia cautelare in carcere per i soggetti immigrati resisi autori di reati si risolve in una scelta obbligata, stante l'impraticabilità di misure alternative dovuta all'assenza di una stabile dimora degli stessi, di un loro stabile collegamento col territorio nazionale e di una rete sociale capace di accogliere e neutralizzare le condotte illecite del reo, soprattutto se straniero.

Il secondo potrebbe essere, in via di assoluta approssimazione, individuato nell'insistenza sul territorio nazionale del fenomeno della criminalità organizzata di stampo mafioso; il che spinge il Giudice alla valutazione della quasi imprescindibilità del carcere quale misura cautelare da applicarsi a fronte di soggetti resi maggiormente pericolosi proprio in ragione del titolo di reato loro attribuito. Sebbene sia da tempo caduta la presunzione assoluta di adeguatezza esclusiva della custodia in carcere per i reati di contesto mafioso, nella pratica è difficile che per far fronte ad esigenze cautelari così pressanti possa ricorrersi a misure diverse da quella carceraria. È questa oggettivamente una problematica con cui gli altri Paesi del contesto CEDU devono confrontarsi in misura notevolmente minore rispetto all'Italia.

Il terzo è riconducibile ad una serie di meccanismi ed usi processuali, alle impugnazioni a soli fini dilatori, ai ricorsi in Cassazione persino delle sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti, tendenti a spostare sempre più là nel tempo il passaggio in giudicato della condanna, ai quali si sommano i tempi propri della giustizia penale.

Infine, seppure un'efficace alternativa alla detenzione in carcere fosse stata individuata dal legislatore nell'uso del c.d. braccialetto elettronico¹², nella realtà dei fatti l'assenza di dispositivi idonei a disposizione della Polizia Giudiziaria rende impraticabile tale saggia intuizione.

4. Il sovraffollamento come spia di una tendenza

L'aumento del tasso di detenzione potrebbe essere percepito come allarme di una tendenza, soprattutto ove posto in relazione ai dati relativi alla situazione carceraria europea¹³: si sta scivolando, forse, verso la china della punizione più dura di ogni forma di crimine; lo schieramento in campo della più incisiva delle armi di

¹² L'art. 275-bis c.p.p. prevede: "Nel disporre la misura degli arresti domiciliari anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, il giudice, salvo che le ritenga non necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria."

¹³ BUONASPERANZA, *Sovraffollamento carcerario: in calo la popolazione reclusa ma stentano i progressi per risolvere il problema*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 16 marzo 2017.

repressione serve a creare quella parvenza di sicurezza di cui, palesemente, la società è bisognosa¹⁴.

Un tale terreno non è certamente il più fertile nell'ottica della riforma di alcune tra le materie che più accalorano l'opinione pubblica, quale quella degli stupefacenti, la cui diversa configurazione potrebbe avere un decisivo impatto nell'abbattimento del tasso di sovraffollamento¹⁵.

Il recente progetto di riforma della giustizia penale, compendiato nel DDL n. 2067 già approvato dal Senato, nel pregevole tentativo di attuare le preziose indicazioni emerse dai Tavoli degli Stati Generali sull'esecuzione penale¹⁶ prevede "misure atte a garantire concreti effetti di decarcerizzazione mediante idonei strumenti operativi" e predispose "adeguati istituti per assicurare l'effettività rieducativa della pena".

In particolare, le indicazioni più importanti riguardano la revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative (art. 31, lett. b); la soppressione di automatismi e di preclusioni che impediscono o ritardano l'individualizzazione del trattamento rieducativo con un preciso riferimento alla preclusione dei benefici penitenziari in danno ai condannati all'ergastolo (lett. e). Pure si guarda a maggiori garanzie nel rispetto dei bisogni sociali, culturali e linguistici dei detenuti stranieri (lett. n) e all'esercizio del diritto all'affettività delle persone detenute (lett. i, m); si tende ad una maggiore valorizzazione del lavoro quale strumento di responsabilizzazione e reinserimento sociale. Fondamentale è, inoltre, la previsione di norme penitenziarie specifiche per gli istituti penali minorili.

Il clima è evidentemente quello di una maggior sensibilità alle tematiche connesse alla detenzione¹⁷, lo stesso impegno messo in campo con l'istituzione degli Stati Generali, iniziativa che non ha precedenti nella storia della politica legislativa penale italiana, testimonia una preoccupazione attuale rispetto alla grave crisi nazionale ed internazionale che deriverebbe dalla violazione dei principi sanciti dalla CEDU e da una conseguente procedura d'infrazione lesiva dell'immagine dell'Italia¹⁸.

Evidentemente, però, a forme di espiazione alternative al carcere, ai buoni propositi di umanizzazione della pena, ad istanze di deflazione ed accelerazione dei procedimenti penali, si contrappongono scelte del tutto in controtendenza rispetto ai fini auspicati: dimostrazioni di rigidissimo rigore quali l'aumento delle pene edittali previste per particolari tipi di reato (furti aggravati e rapina) ed in particolare per

¹⁴ TORRENTE, *La popolazione detenuta in Italia tra sforzi riduzionisti e nuove tentazioni populiste*, in *Dir. pen. cont.*, 27 ottobre 2016.

¹⁵ Infatti, nel 2016 i detenuti per reati in materia di stupefacenti erano ben 18.702.

¹⁶ FIORENTIN, *La conclusione degli "Stati Generali" per la riforma dell'esecuzione penale in Italia*, in *Dir. pen. cont.*, 6 giugno 2016.

¹⁷ Si segnala a riguardo la Circolare del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria del 31 marzo 2017 relativa alla ridenominazione di termini in uso in ambito penitenziario. La circolare è stata emanata in accoglimento delle osservazioni emerse dal Tavolo 2 degli Stati Generali dell'esecuzione penale: "Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuito e sicurezza". La sostituzione lessicale di una "terminologia infantilizzante e diminutiva" ha la valenza simbolica di un tentativo di rivoluzione culturale.

¹⁸ KALB, *Per un effettivo recupero di «umanità» nella esecuzione penale*, in *Proc. pen. giust.*, n. 5, 2016.

quelli che più nel vivo acquiscono il senso di insicurezza dei cittadini e per i quali maggiori sono le richieste di “giustizia”¹⁹. A meno che non si confidi ciecamente nelle potenzialità deterrenti di pene edittali severissime, ci si aspetta che il compenso di tali scelte varrà unicamente l’enorme aggravio del sistema penitenziario.

Quanto appena detto corrobora l’idea che al risollevarsi delle ondate populiste non pare possa porre freno la riforma del sistema, in sé contraddittoria, così come è attualmente pensata.

In definitiva, a soli quattro anni dalla condanna dell’Italia dinnanzi alla Corte EDU, il rinfoltirsi del numero di soggetti detenuti nelle carceri pare fornire un chiaro spaccato dello stato del nostro Paese, chiaramente incapace di operare in un’ottica non (dichiaratamente) emergenziale.

¹⁹ [PULITANÒ, DDL n. 2067: sulle proposte di modifica al codice penale e all’ordinamento penitenziario, in Giurisprudenza Penale Web, 2017, 3](#)