

Oltre le sbarre

La questione carceraria
e 10 anni di politiche di contrasto
al sovraffollamento cronico

DOCUMENTO DI ANALISI N. 2

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di

CARMEN ANDREUCCIOLI, Senato della Repubblica

I dati sono aggiornati al 30 giugno 2017

PAROLE CHIAVE: SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO; INDULTO; PIANO CARCERI; CONDIZIONE CARCERARIA; MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Oltre le sbarre

La questione carceraria e 10 anni di politiche di contrasto al sovraffollamento cronico

Luglio 2017

Abstract

Il Parlamento e il Governo negli ultimi dieci anni hanno adottato una serie di misure volte a migliorare la condizione carceraria e a contrastare il sovraffollamento. Il ricorso a provvedimenti di clemenza, interventi sull'edilizia penitenziaria e misure volte a favorire l'espiazione extra muraria delle pene e a diminuire gli ingressi in carcere rappresentano le principali linee di intervento adottate per affrontare la pressione detentiva. L'analisi dei dati statistici, tuttavia, come confermato dalla recente relazione del Garante nazionale dei detenuti, rivelano, ancora, la permanenza di criticità inaccettabili nel sistema penitenziario - lontano dagli standard di vivibilità detentiva richiesti dal Consiglio d'Europa- e una tendenziale ciclicità del sovraffollamento.

Over the last decade, the Italian Parliament and Government adopted a number of measures to improve detention conditions and combat overcrowding. The main actions undertaken to relieve pressure on prisons are the adoption of clemency measures, the construction of new prisons, non-custodial sentencing and punishment. However, the analysis of statistical data and a recent report by the prisoners ombudsman [Garante nazionale dei detenuti], show that the correction system still suffers from unacceptable failure to comply with Council of Europe standards and a cyclical recurrence of overcrowding.

Sommario

In sintesi	7
1. Il sovraffollamento carcerario in cifre.....	10
2. La politica della "clemenza". L'indulto del 2006.....	14
3. L'edilizia penitenziaria. Dal Programma ordinario al Piano carceri.....	17
3.1 Il primo programma ordinario di edilizia penitenziaria.....	17
3.2 Il primo programma straordinario.....	18
3.3 Il piano carceri.....	18
3.4 Il lavoro dei commissari. Risultati e criticità.....	19
4. Le alternative al carcere.....	20
4.1. La pena a domicilio. Gli effetti della legge 199/2010.....	20
4.2. I detenuti con problemi psichiatrici. Dagli OPG alle REMS.....	21
4.3. Donne (e bambini) in carcere. Una questione di genere.....	22
4.4 Dopo la sentenza Torreggiani. Gli interventi "emergenziali".....	25
4.5 Dall'emergenza alla riforma. Le pene detentive non carcerarie.....	25
4.5.1. <i>Messa alla prova</i>	26
4.5.2. <i>Altre misure</i>	28
4.6. La questione degli ingressi.....	29
4.6.1. <i>Il problema delle "porte girevoli"</i>	29
4.6.2. <i>Nuovi limiti alla custodia in carcere</i>	30
4.6.3. <i>La legge sulle droghe</i>	31
5. La vivibilità detentiva. Un problema solo italiano?	33
6. Conclusioni.....	37

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1. Popolazione detenuta complessiva al 31 dicembre di ogni anno	11
Figura 2. Popolazione detenuta e capienza carceraria regolamentare al 31 dicembre di ogni anno.....	11
Figura 3. Tasso di sovraffollamento al 31 dicembre di ogni anno.....	12
Figura 4. Numero dei suicidi al 31 dicembre di ogni anno	12
Figura 5. Suddivisione dei detenuti secondo il sesso al 31 dicembre di ogni anno	13
Figura 6. Ingressi in carcere dalla libertà al 31 dicembre di ogni anno	14
Figura 7. Ingressi in carcere dalla libertà: incidenza italiani e stranieri al 31 dicembre di ogni anno.....	14
Figura 8. Soggetti usciti dagli istituti penitenziari per adulti per effetto dell'indulto.....	15
Figura 9. Soggetti rientrati in carcere dopo aver beneficiato dell'indulto	16
Figura 10. Fruitori di indulto rientrati in carcere.....	16
Figura 11. Detenuti usciti per effetto della l. 199/2010 al 31 dicembre di ogni anno.....	21
Figura 12. Soggetti ristretti presso gli OPG	22
Figura 13. Detenute madri con figlio in istituto al 31 dicembre di ogni anno	23
Figura 14. Messa alla prova al 31 dicembre di ogni anno	27
Figura 15. Detenuti e misure di comunità (al 31 marzo)	28
Figura 16. Detenuti in custodia al 31 dicembre di ogni anno	31
Figura 17. Detenuti presenti per reati di droga al 31 dicembre di ogni anno.....	32
Figura 18. Presenza detenuti ex art. 73 D.P.R. 309/90 al 31 dicembre di ogni anno	33
Figura 19. Tasso di affollamento carcerario nei paesi membri del Consiglio d'Europa.....	34
Tabella 1. Incidenza delle donne rispetto ai presenti	13
Tabella 2. Detenute madri/in gravidanza e bambini in istituto.....	23
Tabella 3. Applicazione della liberazione anticipata	25
Tabella 4. Incidenza dei detenuti per reati di droga	32
Tabella 5. Incidenza detenuti presenti per reati ex art. 73 D.P.R. 309/90.....	33
Tabella 6. Tasso di sovraffollamento	36

In sintesi

La prima relazione al Parlamento del Garante nazionale dei detenuti, il 21 marzo scorso, aveva documentato criticità «inaccettabili» nel sistema carcerario italiano: «situazioni in cui si ha un affollamento che è quasi del 300% rispetto alla capienza», vetustà di molte strutture, carenza di personale, «preoccupante profilo qualitativo della detenzione» e «rilevante numero dei suicidi e dei tentati suicidi», a fronte di una tendenza all'aumento delle presenze e al «rallentamento delle uscite, cioè delle misure alternative».

I primi sei mesi del 2017 hanno confermato la tendenza segnalata: con quasi 57mila detenuti al 30 giugno 2017, il tasso di affollamento è salito intorno al 113% (113 detenuti ogni 100 posti a disposizione), 5 punti in più del 2016. Otto Regioni sono oltre il 120%. La Puglia arriva al 148, molto vicino all'indice che nel 2013 ha visto la condanna dell'Italia, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu), per i «trattamenti disumani o degradanti» inflitti ai detenuti: la grave mancanza di spazio (meno di 3 metri quadri a testa), l'assenza di acqua calda, l'insufficiente ventilazione e illuminazione delle celle per i giudici europei costituiscono violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea, «proibizione della tortura».

Il 9 marzo 2016 il Consiglio d'Europa ha chiuso la procedura contro l'Italia, accogliendo «con favore la risposta data dalle autorità italiane» attraverso «l'introduzione di importanti riforme», ma è innegabile che il nostro Paese non sia ancora in grado di garantire il rispetto di quegli *standard* di vivibilità detentiva che ci viene chiesto dal Consiglio d'Europa. In base alle statistiche penali SPACE I e II del Consiglio d'Europa l'Italia infatti è ancora sesta nel *ranking* dei Paesi dell'Unione europea per affollamento penitenziario.

La Grande Europa condanna l'Italia: il caso Torreggiani

Con la sentenza Torreggiani dell'8 gennaio 2013 (Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10), la Sez. II della Corte europea dei diritti dell'uomo ha affrontato il malfunzionamento strutturale del sistema penitenziario italiano. Il nostro Paese è stato condannato per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) che - sotto la rubrica "proibizione della tortura"- pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti.

Questa sentenza era già stata preceduta nel 2009 da un'altra condanna europea per violazione dell'art. 3, in ordine al caso Sulejmanovic, un detenuto del carcere romano di Rebibbia che aveva condiviso - da gennaio ad aprile 2003 - una cella di 16,20 mq con altri 5 detenuti, e dunque con uno spazio disponibile per ciascun detenuto di 2,7 mq.

Nel caso Torreggiani, 7 detenuti denunciavano di aver occupato, per lunghi periodi, nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza, celle di 9 mq insieme ad altre persone. La Corte ha deciso di applicare la procedura della sentenza pilota al caso in esame, tenendo

conto sia del crescente numero di persone potenzialmente interessate in Italia, sia delle innumerevoli sentenze di violazione a cui eventuali ricorsi potrebbero dare luogo.

Rigettata l'istanza di rinvio alla Grande Camera della Corte presentata dall'Italia per ottenere un riesame della decisione, con la stessa sentenza, resa definitiva il 28 maggio 2013, il giudice di Strasburgo ha intimato all'Italia di adeguarsi entro il 24 maggio 2014 agli standard minimi europei, garantendo ai reclusi uno spazio vitale minimo di 3 metri quadrati. Il termine è poi stato posticipato al giugno 2015 dal Comitato europeo dei ministri.

Nella sentenza la Corte ha prospettato allo Stato italiano tre diverse tipologie di misure da intraprendere:

- una riduzione del ricorso alla custodia cautelare in carcere e un maggior utilizzo delle misure alternative alla detenzione
- la previsione di un sistema in grado di eliminare rapidamente le violazioni rilevate
- una riparazione per i detenuti che abbiano sofferto una violazione dei diritti fondamentali.

Diritti umani in carcere: quando il sovraffollamento è tortura

Secondo il giudice europeo l'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani (CEDU) obbliga le autorità ad assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di espiazione della pena non sottopongano l'interessato a uno stato di sconforto né a una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente. La grave mancanza di spazio, aggravata dall'assenza di acqua calda, nonché dall'insufficiente illuminazione e ventilazione delle celle, costituisce un trattamento inumano e degradante.

In questo dossier, anche attraverso un'analisi statistica del fenomeno, valutiamo le principali linee di intervento adottate nel corso dell'ultimo decennio per affrontare l'eccessivo affollamento:

- provvedimenti di clemenza;
- interventi sull'edilizia penitenziaria;
- misure volte a favorire l'espiazione extra muraria delle pene e a diminuire gli ingressi in carcere.

1. Il sovraffollamento carcerario in cifre

Il sovraffollamento carcerario sembra destinato ad affliggere, ciclicamente, il sistema penitenziario italiano. I dati statistici relativi agli anni 2006-2016 mostrano che:

- Il numero dei detenuti è sempre stato superiore alla capienza carceraria regolamentare¹, anche se tale divario si è sensibilmente ridotto nel biennio 2014-2015.
- Nel 2006 in conseguenza della concessione dell'indulto la popolazione è scesa a 39.005 detenuti con un tasso di sovraffollamento pari a 91.
- Negli anni successivi si è registrato un progressivo ritorno alla situazione ante indulto.
- Nel 2010 è stato raggiunto il picco storico di 67.961 detenuti, ben 22.839 in più rispetto alla capienza regolamentare (con un tasso di sovraffollamento pari a 151, quindi 151 persone ove ne sarebbero previste 100).
- Da allora la popolazione reclusa è progressivamente diminuita con 66.897 detenuti al 31 dicembre 2011 (tasso di sovraffollamento: 146) e 65.701 alla stessa data del 2012 (tasso di sovraffollamento: 140) per poi tornare ad aumentare nel 2013.
- Dopo la condanna italiana per il caso Torreggiani² si è registrata una significativa riduzione della popolazione carceraria fino alle 52.164 presenze del 2015.
- Nel 2016 si è rilevato un nuovo aumento - seppur minimo - del numero dei detenuti, arrivati a quota 54.653 (+ 2.489 rispetto all'anno precedente), con 50.228 posti a disposizione. Tale aumento è da ricondurre, da un lato, a un aumento degli ingressi in carcere dalla libertà e, dall'altro, al venir meno della misura temporanea della liberazione anticipata speciale.
- Le condizioni di sovraffollamento sembrano aver influito sull'incidenza dei suicidi, con un picco registrato negli anni 2009-2012, proprio alla vigilia della sentenza Torreggiani.

¹ La capienza regolamentare è calcolata sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per ciascun detenuto aggiuntivo nella stessa cella.

² All'epoca della sentenza Torreggiani, cioè all'inizio della XVII legislatura (marzo 2013), erano presenti nelle carceri italiane 65.906 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 44.041 unità, con 18.865 detenuti in eccedenza rispetto ai posti previsti (+ 42,8%).

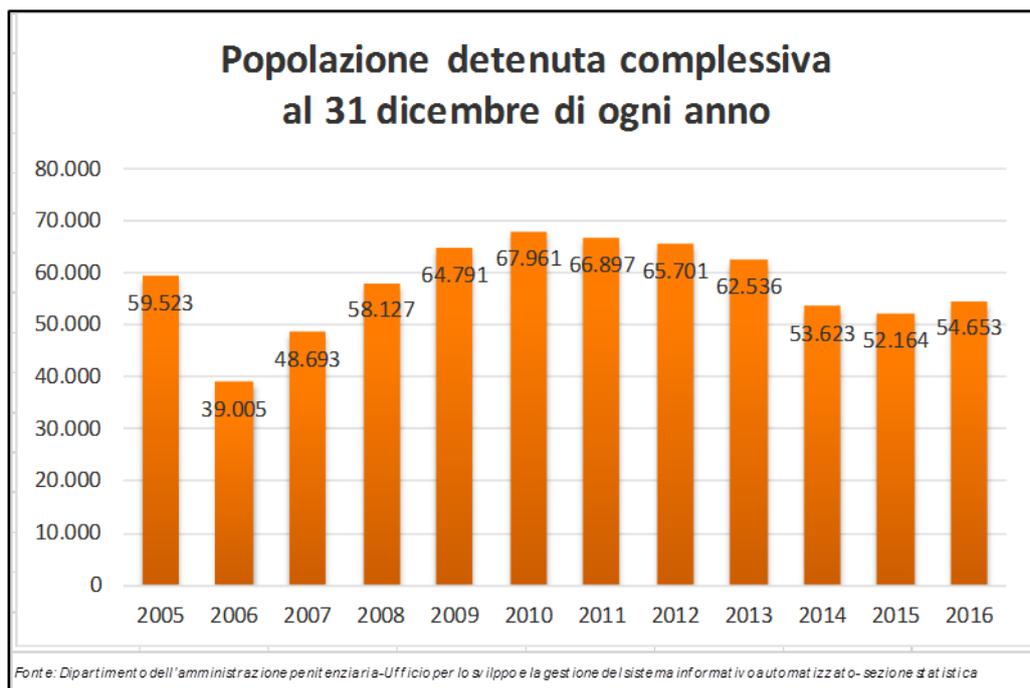
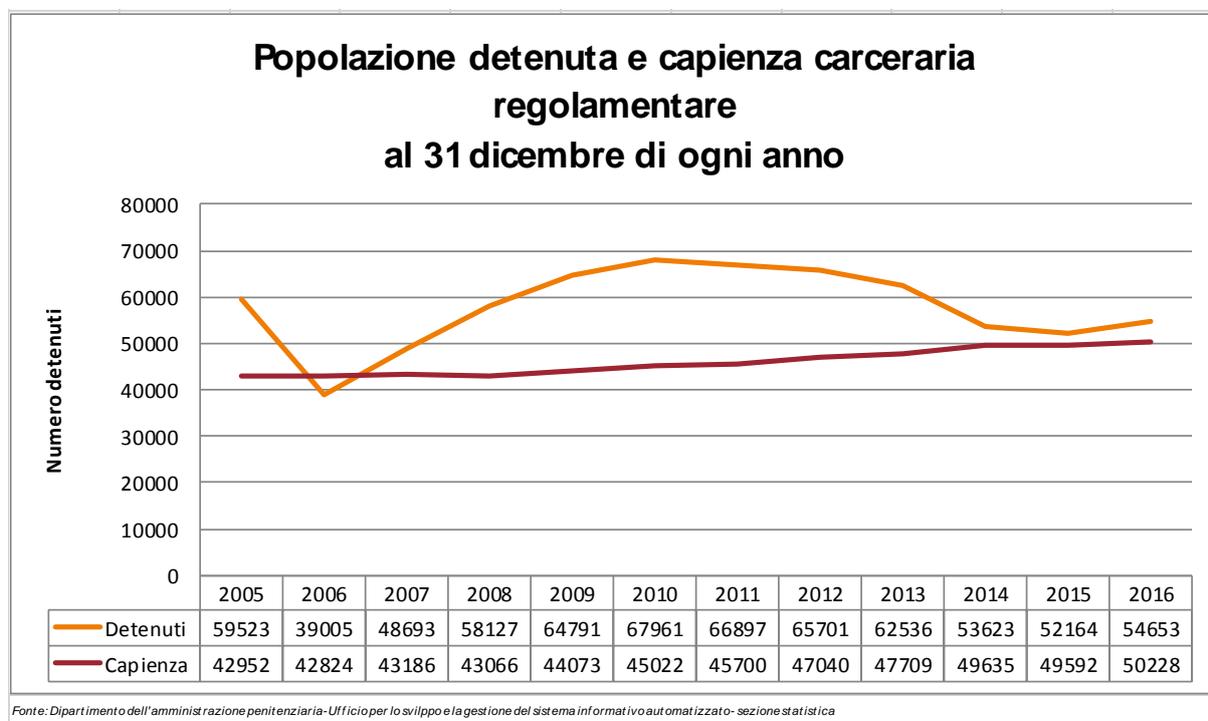
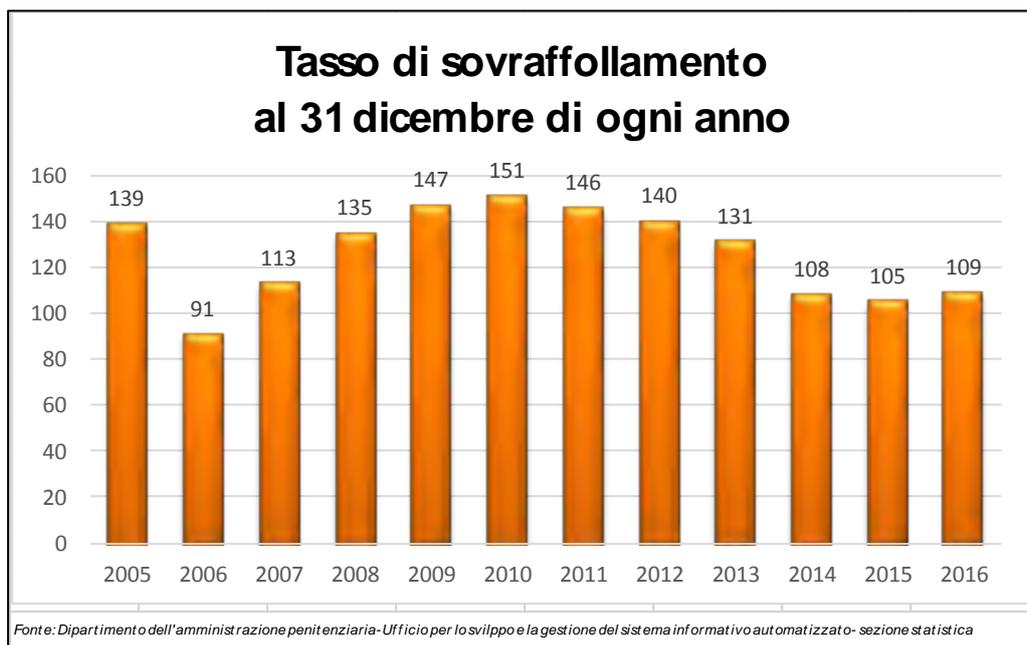
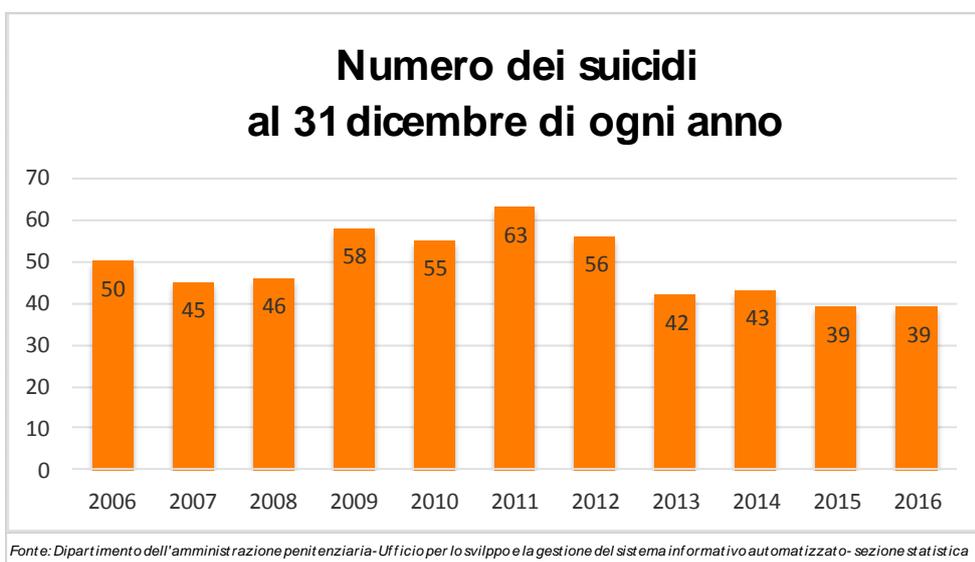
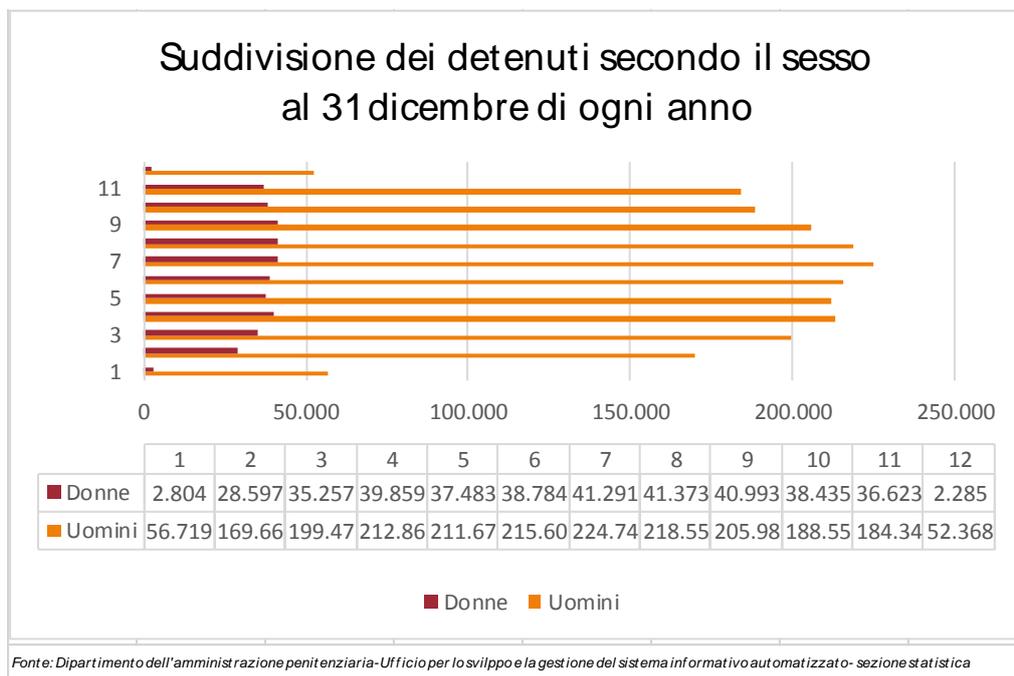
Figura 1. Popolazione detenuta complessiva al 31 dicembre di ogni anno**Figura 2. Popolazione detenuta e capienza carceraria regolamentare al 31 dicembre di ogni anno**

Figura 3. Tasso di sovraffollamento al 31 dicembre di ogni anno**Figura 4. Numero dei suicidi al 31 dicembre di ogni anno**

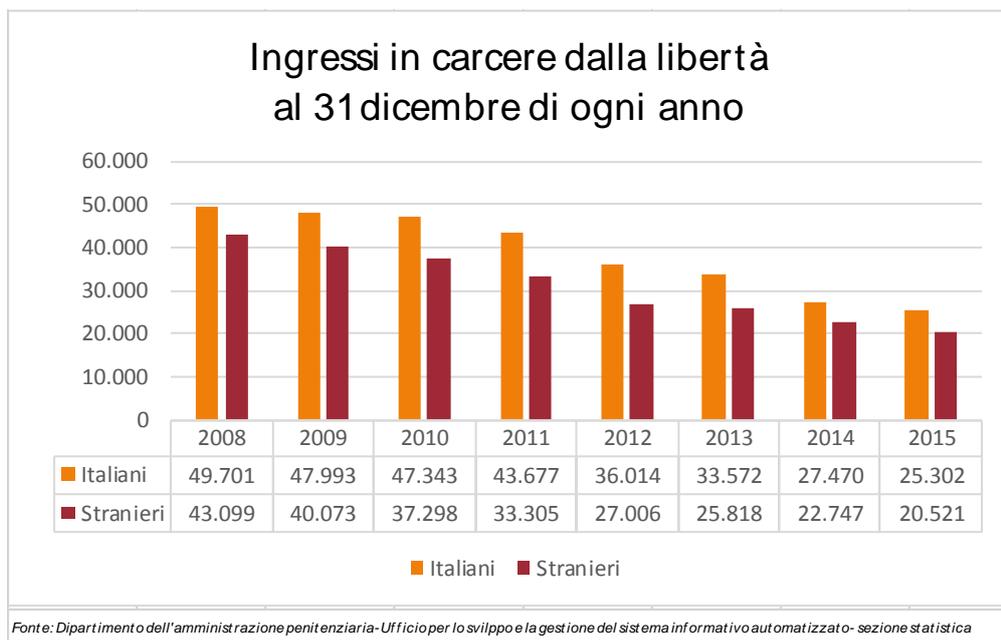
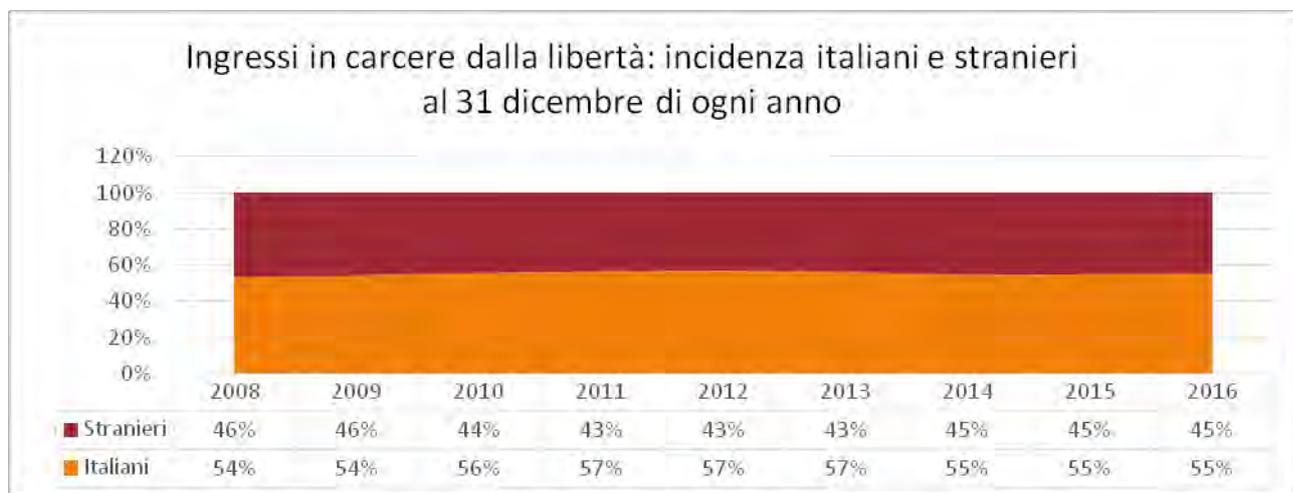
I dati sulla **popolazione** detenuta mostrano che:

- il rapporto tra uomini e donne è stabile da oltre 10 anni: su 100 reclusi solo 4 sono donne.
- il rapporto tra detenuti stranieri e italiani è costante in termini percentuali: 40 per cento circa di stranieri tra i nuovi ingressi e 30 per cento sul totale dei carcerati.

Figura 5. Suddivisione dei detenuti secondo il sesso al 31 dicembre di ogni anno**Tabella 1. Incidenza delle donne rispetto ai presenti**

Anno	Uomini	Donne	Incidenza donne rispetto ai presenti
2005	56.719	2.804	4,71
2006	169.666	28.597	4,28
2007	199.473	35.257	4,47
2008	212.866	39.859	4,35
2009	211.671	37.483	4,12
2010	215.600	38.784	4,31
2011	224.748	41.291	4,2
2012	218.550	41.373	4,27
2013	205.987	40.993	4,31
2014	188.551	38.435	4,3
2015	184.342	36.623	4,04
2016	52.368	2.285	4,18

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria-Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato- sezione statistica

Figura 6. Ingressi in carcere dalla libertà al 31 dicembre di ogni anno**Figura 7. Ingressi in carcere dalla libertà: incidenza italiani e stranieri al 31 dicembre di ogni anno**

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

2. La politica della "clemenza". L'indulto del 2006

Amnistie e indulti hanno rappresentato fino alla riforma costituzionale del 1992 una delle ricorrenti misure adottate dal legislatore per far fronte alla pressione penitenziaria³. I provve-

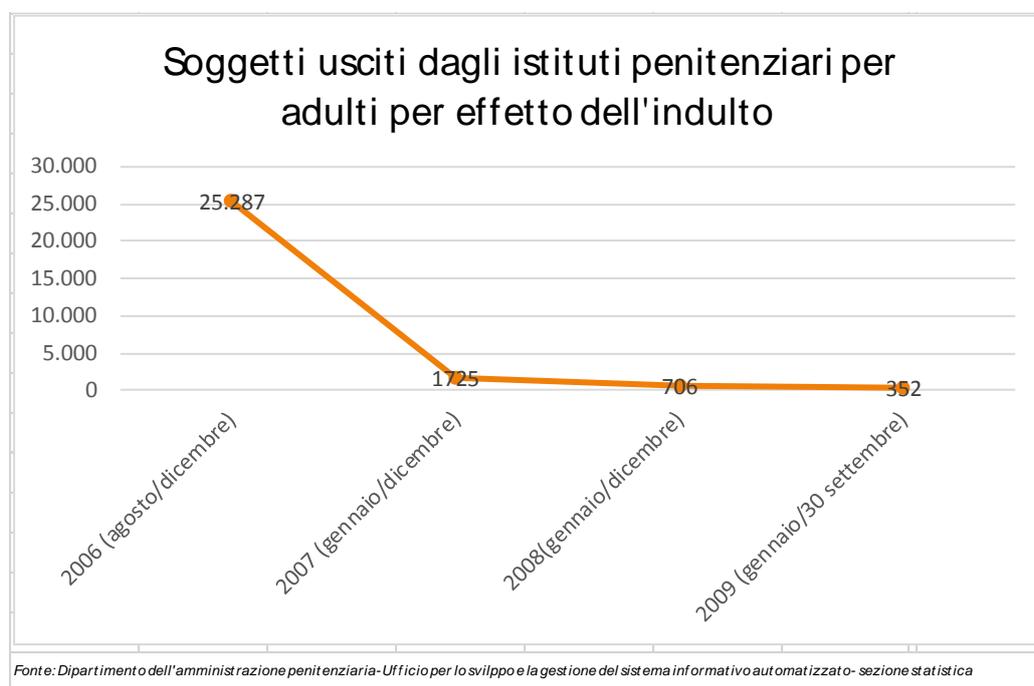
³ Si veda in proposito il dossier del Servizio studi del Senato n. 67 dell'ottobre 2013 su " I provvedimenti legislativi di amnistia e indulto dal 1948 ad oggi".

dimenti di clemenza costituiscono infatti la misura forse più immediata per "svuotare" le carceri. La riforma dell'articolo 79 della Costituzione, richiedendo l'approvazione a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, ha reso più difficile il ricorso a tali provvedimenti. Dal 1992 in poi una sola legge di indulto è stata approvata dal Parlamento: la legge 31 luglio 2006, n. 241.

Tale legge nasceva sulla scia di una situazione penitenziaria decisamente critica. Nel giugno 2006 infatti i detenuti in carcere erano 61.264, ben 18.045 oltre la capienza regolamentare. Nella sostanza l'indulto del 2006 prevedeva l'estinzione della pena non superiore a 3 anni per le pene detentive e a 10.000 euro per quelle pecuniarie. Era prevista la necessaria **esclusione di alcune tipologie di reati di grave allarme sociale**: terrorismo, strage, banda armata, prostituzione minorile, pedo-pornografia, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti, sequestro di persona, riciclaggio, usura e delitti concernenti la criminalità organizzata di stampo mafioso.

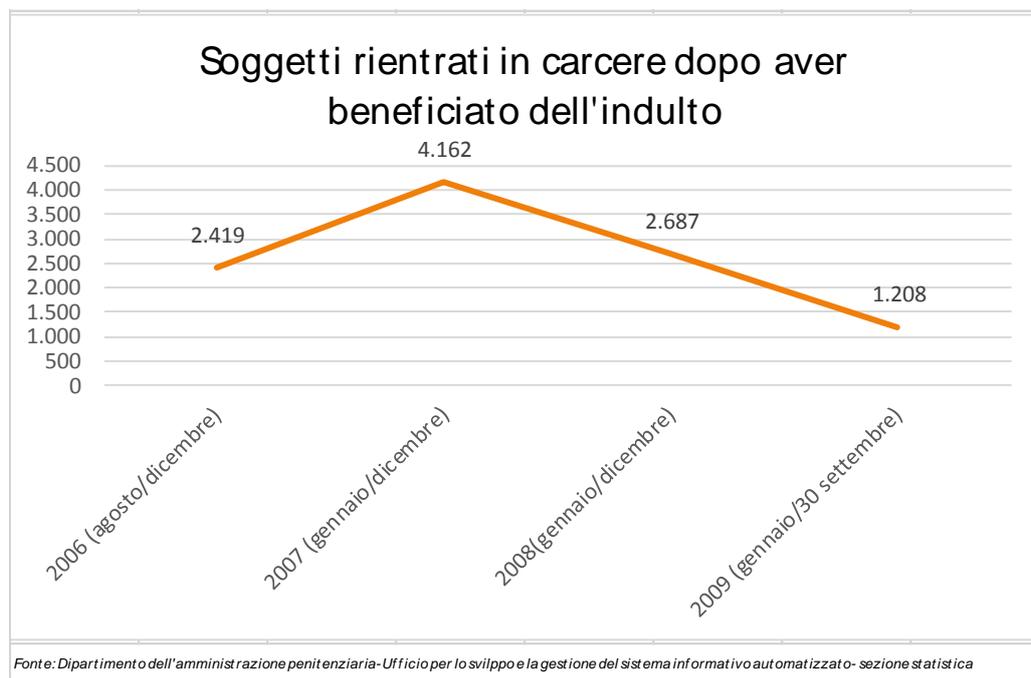
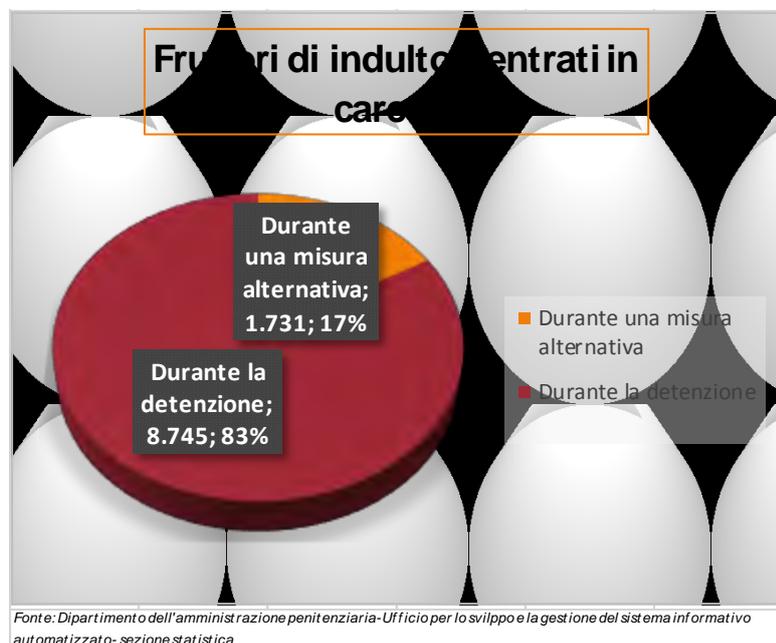
L'effetto deflativo del provvedimento di indulto è stato immediato: nel mese di agosto sono usciti dal carcere 22.476 detenuti. Dopo il picco raggiunto nei mesi di agosto-dicembre 2006, con un totale di 25.287 indultati, il numero di soggetti che hanno beneficiato del provvedimento di clemenza è diminuito drasticamente, nel corso del triennio successivo.

Figura 8. Soggetti usciti dagli istituti penitenziari per adulti per effetto dell'indulto



Degli oltre 28 mila detenuti indultati, 8.745, nello stesso arco temporale, hanno fatto ritorno in carcere, con un tasso di recidiva di circa il 31 per cento⁴.

⁴ Approfondiremo il tema della recidiva (intesa come propensione al commettere, una volta fuori dal carcere,

Figura 9. Soggetti rientrati in carcere dopo aver beneficiato dell'indulto**Figura 10. Frutitori di indulto rientrati in carcere**

Complessivamente è evidente l'immediato effetto deflativo dell'indulto: al 31 dicembre 2016 la popolazione carceraria era scesa infatti a 39.005 detenuti, su 43.000 posti circa a disposizione (con un tasso di sovraffollamento pari a 91).

L'indulto costituisce una misura "tampone" che, se non accompagnata da altri interventi di comportamenti che inducono a una nuova incarcerazione) in un prossimo dossier.

carattere più strutturale, è idonea a risolvere la questione nel breve periodo, ma non sembra in grado di prevenire nuovi aumenti della popolazione detenuta. Ciò è confermato dalle statistiche relative all'andamento della popolazione detenuta nel quadriennio successivo all'approvazione della legge n. 241 del 2006.

Dopo il 2006 per far fronte alla drammaticità della questione carceraria, evidenziata anche nella sentenza Torreggiani del gennaio 2013 e nel messaggio alle Camere dell'ottobre 2013 del Presidente della Repubblica (Doc. I, n. 1), il legislatore, tuttavia, non ha più percorso "la via della clemenza, privilegiando interventi strutturali di edilizia penitenziaria e misure volte a favorire l'espiazione extra muraria delle pene o a limitare gli ingressi in carcere.

3. L'edilizia penitenziaria. Dal Programma ordinario al Piano carceri

La realizzazione di nuove carceri o l'ampliamento delle esistenti rappresentano interventi di carattere evidentemente più strutturali, volti ad aumentare i posti detentivi e a garantire una migliore funzionalità delle strutture per affrontare e ridurre, aumentando l'offerta, l'emergenza detentiva.

L'edilizia penitenziaria risulta una via percorsa dal legislatore, tuttavia, in modo del tutto subordinato rispetto al ricorso a misure volte a favorire le forme alternative di detenzione o ad impedire nuovi ingressi. Ciò per un duplice ordine di ragioni:

- per un mutamento della visione della pena, sempre meno retributiva⁵ e sempre più finalizzata alla rieducazione e al reinserimento nella società del reo;
- per evidenti aspetti problematici connessi alla eccessiva lunghezza dei tempi intercorrenti tra la progettazione e la disponibilità delle nuove strutture e alla sostanziale estraneità dell'amministrazione penitenziaria rispetto alle opere di edilizia. Il Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è infatti privo di competenza nella progettazione e nella realizzazione delle opere. Questi interventi rientrano nell'ambito di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento delle infrastrutture.

3.1 Il primo programma ordinario di edilizia penitenziaria

E' stato istituito con la legge 12 dicembre 1971, n.1133⁶, che ha previsto uno stanziamento di 100 miliardi di lire per la costruzione, il completamento, l'adeguamento e la permuta di

⁵ Secondo la teoria retributiva la funzione della pena è compensare la colpevolezza del reo.

⁶ Relazione 2016 sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria (Doc. CXVI, n. 5) del 30 marzo 2017

edifici destinati a istituti di prevenzione e pena e ha attribuito le competenze in materia al Ministero dei lavori pubblici, con la creazione di un apposito capitolo di bilancio.

Con la legge 1 luglio 1977, n. 404, lo stanziamento è stato aumentato di 400 miliardi di lire. Dal 1977 al 2001 (con la legge finanziaria n. 448 del 2001) sono state stanziati ulteriori risorse economiche per circa 3 miliardi di euro complessivi. Le successive leggi finanziarie non hanno invece stanziato ulteriori risorse economiche e annualmente i fondi assegnati sono stati rimodulati e con la legge finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005) perfino ridotti di 20 milioni di euro.

3.2 Il primo programma straordinario

Nato con la legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007), prevedeva uno stanziamento di 70 milioni di euro per il triennio 2008-2010. Tale stanziamento è stato drasticamente ridotto dalla legge n. 126 del 2009 a 15 milioni (per il medesimo triennio), vanificando "la possibilità non solo di programmare nuovi interventi, ma anche di integrare i finanziamenti necessari per il completamento dei nuovi istituti in costruzione"⁷. Dal suo avvio al 2011 il Programma di edilizia penitenziaria ha portato alla realizzazione di 85 nuovi istituti⁸.

Ancora, il decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211 ha previsto un'integrazione delle risorse finanziarie, pari a circa 57,27 milioni di euro, per l'adeguamento, potenziamento e messa a norma di infrastrutture carcerarie.

3.3 Il piano carceri

Nel 2010, a fronte di un tasso di sovraffollamento detentivo pari a 151, il Governo, nel dichiarare lo stato d'emergenza⁹, è intervenuto approvando, con [ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2010, n. 3861](#), il cosiddetto **Piano carceri**, destinato ad affiancarsi, senza sostituirlo, al programma di edilizia penitenziaria. Il Piano inizialmente prevedeva la programmazione di risorse finanziarie per 675 milioni di euro¹⁰ ed era articolato nei seguenti filoni:

- interventi di edilizia carceraria;

⁷ Relazione sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria per l'anno 2008 (Doc. CXVI, n. 1) del 6 febbraio 2009, p. 4.

⁸ Relazione sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria anno 2011 (Doc. CXVI, n.4) del 24 gennaio 2012.

⁹ Lo stato di emergenza nazionale per la durata di un anno è stato deliberato con D.P.C.M. 13 gennaio 2010 e successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2012, per il perdurare dello stato di criticità.

¹⁰ Relazione sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria per l'anno 2012 (Doc. CXVI, n. 1) del 13 maggio 2013, p. 4.

- misure normative (modifiche al sistema sanzionatorio con misure che prevedessero, la possibilità della detenzione domiciliare per pene detentive fino ad un anno e la messa alla prova delle persone imputabili per reati fino a tre anni, con conseguente sospensione del processo;
- assunzione di 2.000 nuovi agenti di Polizia Penitenziaria (le carenze di organico, all'epoca, risultavano pari a circa 5.000 unità)

Per quanto riguarda gli interventi sull'offerta penitenziaria volti ad incrementare la capienza degli istituti di pena, il Piano prevedeva:

- per il 2010 l'ampliamento di una serie di istituti già esistenti;
- per il biennio 2011-2012 la realizzazione di 18 nuove carceri, di cui 10 "flessibili" (di prima accoglienza e a custodia attenuata, destinate a detenuti con pene lievi) cui se ne dovevano aggiungere altre 8 (anch'esse "flessibili") in aree strategiche, così da portare la cosiddetta capienza tollerabile delle carceri italiane a circa 80.000 unità, con **un incremento complessivo di oltre 21.700 posti**.

3.4 Il lavoro dei commissari. Risultati e criticità

L'attuazione degli interventi di edilizia penitenziaria è stata demandata dal 2010 al 2014 a Commissari ministeriali, in capo ai quali sono state accentrate le competenze attribuite in via ordinaria ai dicasteri della giustizia e delle infrastrutture. Il primo Commissario è stato il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia e l'ultimo il Commissario straordinario del governo per le infrastrutture penitenziarie.

Quest'ultimo, nominato il 3 dicembre 2012, ha cessato le sue funzioni con 5 mesi di anticipo rispetto alla scadenza originaria, ai sensi dell'articolo 6-bis del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (conv. Legge 11 agosto 2014, n. 117) il 31 luglio 2014. Le sue funzioni sono quindi state riattribuite ai Ministeri della giustizia e delle infrastrutture e dei trasporti¹¹.

Complessivamente il Piano carceri, al di là delle stime iniziali, ha portato ad un **miglioramento della capienza** certificato dalla Corte dei Conti, **pari a 4.415 posti tra 2010 e 2014**¹². Secondo il Giudice contabile *"I risultati finali dell'attività dei Commissari sono infatti da considerare, malgrado le opere realizzate o in corso di realizzazione, senz'altro **deludenti** rispetto agli obiettivi di grande rapidità ed efficacia attesi dai loro interventi, anche se va tenuto presente che l'attività dell'ultimo Commissario, quello "straordinario del governo", si è svolta durante un arco temporale ridotto nel 2014 di più di cinque mesi"*.

Ancora. In termini finanziari, la Corte dei conti ha rilevato che, rispetto ai 462,769 milioni

¹¹ Per quanto riguarda le misure necessarie ad assicurare la continuità delle attività iniziate dal Commissario, si veda il Decreto interministeriale 10 ottobre 2014.

¹² Si veda la Deliberazione 30 settembre 2015, n. 6/2015/G.

assegnati nel periodo 2010-2014 alla contabilità speciale dei Commissari, alla data della cessazione dell'incarico dell'ultimo Commissario (31 luglio 2014) erano stati **spesi appena 52,374 milioni (l'11,32 per cento circa)**. La differenza di 410,395 milioni è stata rimessa, in data 29 dicembre 2014, all'entrata dello Stato per la riassegnazione ai competenti ministeri, che dovranno gestire il seguito delle attività interrotte con la conclusione del commissariamento.

4. Le alternative al carcere

Nell'ultimo decennio, molteplici ragioni (difficoltà connesse all'edilizia carceraria, necessità di dare seguito ai moniti della Corte di Strasburgo, una diversa concezione della pena, sempre meno retributiva e sempre più orientata alla rieducazione e al reinserimento del detenuto), hanno indotto il legislatore a soffermare l'attenzione su altri correttivi e in particolare sulle misure alternative alla detenzione. Con tale espressione si indicano misure che:

- vanno ad ampliare il catalogo delle sanzioni previste per i reati;
- operano nella fase di esecuzione della pena.

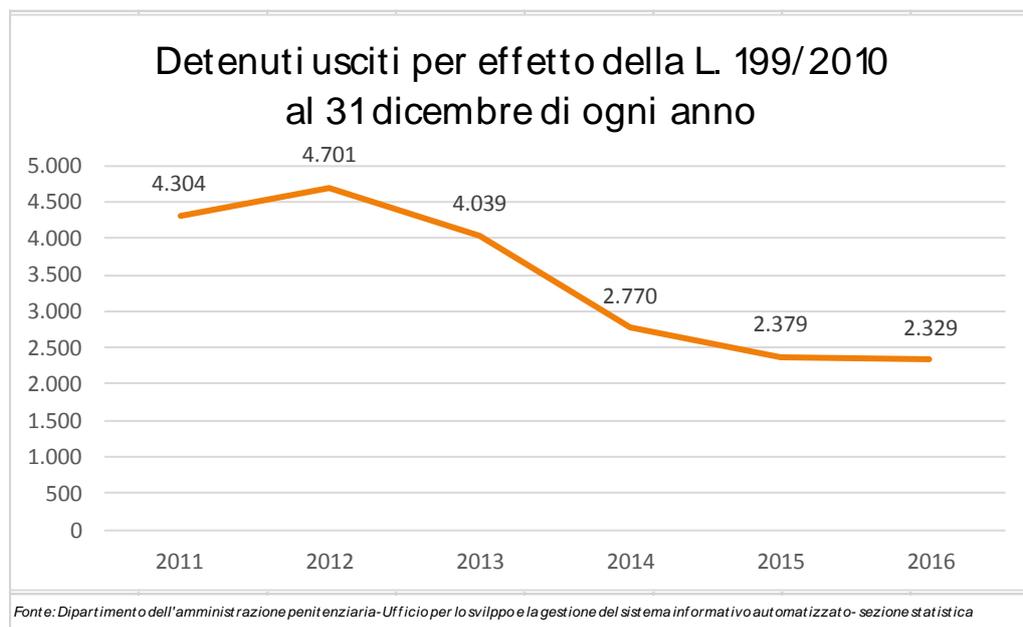
4.1. La pena a domicilio. Gli effetti della legge 199/2010

Nel 2010 il Parlamento, con la legge 26 novembre 2010, n. 199, ha introdotto la possibilità di scontare presso la propria abitazione (o in un altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza) la pena non superiore ad un anno, anche residua di una pena maggiore. Si trattava di una "legge ponte": l'esecuzione domiciliare dell'ultimo anno di pena, infatti, doveva essere disposta solo fino alla completa attuazione del "piano straordinario di edilizia penitenziaria" e comunque "non oltre il 31 dicembre 2013".

Alla legge, circa un anno dopo, è seguito un ulteriore provvedimento, il decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, il quale ha portato il limite alla detenzione domiciliare a 18 mesi.

L'effetto deflativo si è mostrato subito: il maggior numero di detenuti è uscito infatti nel triennio 2011-2013¹³, con un picco nel 2012, conseguente proprio all'innalzamento a 18 mesi del limite di detenzione domiciliare. Il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 ha portato tale misura a regime con una progressiva diminuzione del numero dei detenuti-beneficiari.

¹³ Il dato 2011 contiene tutti i detenuti liberati a partire dall'entrata in vigore della legge 199/2010, il 16 dicembre 2010.

Figura 11. Detenuti usciti per effetto della L. 199/2010 al 31 dicembre di ogni anno

4.2. I detenuti con problemi psichiatrici. Dagli OPG alle REMS

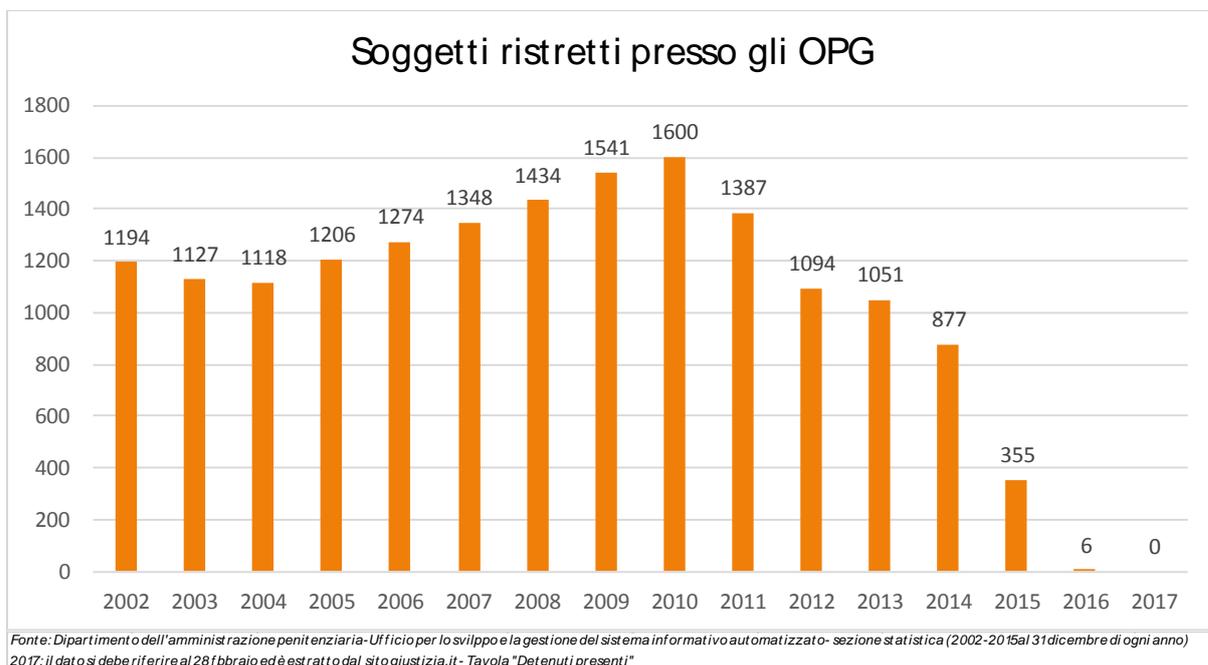
Sempre con riguardo alla detenzione in strutture non strettamente carcerarie alcune considerazioni¹⁴ merita la questione dei pazienti psichiatrici autori di reato.

La legge 17 febbraio 2012, n. 9, convertendo il cosiddetto decreto "Svuota carceri" (decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211), all'articolo 3-ter, ha disposto "il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari" e la loro **chiusura** entro il 31 marzo 2013.

A causa dei **ritardi** sia nell'attuazione dei programmi regionali di accoglienza sia della disciplina attuativa da parte dello Stato, il decreto legge 25 marzo 2013, n. 24 ha differito al 1° aprile 2014 la chiusura delle strutture. Tale termine è stato ulteriormente prorogato al 31 marzo 2015 dal decreto legge 31 marzo 2014, n. 52.

Solo il 19 febbraio 2016 il Consiglio dei ministri ha però nominato il Commissario per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, con il mandato di chiudere definitivamente il capitolo degli OPG in Piemonte, Toscana, Veneto, Abruzzo, Calabria e Puglia, e di garantire l'apertura delle strutture residenziali sanitarie per le misure di sicurezza (REMS) in ogni Regione.

¹⁴ La questione della chiusura degli O.P.G. è trattata più approfonditamente in un altro dossier tematico del Servizio Studi.

Figura 12. Soggetti ristretti presso gli OPG

4.3. Donne (e bambini) in carcere. Una questione di genere

Significativi interventi volti a favorire l'espiazione extra carceraria delle pene sono stati adottati dal legislatore con la legge 21 aprile 2011, n. 62 con riguardo alle **detenute madri**. Queste, al 31 dicembre 2010, erano 42 ed erano accompagnate da 43 bambini (altre 6 donne erano invece in stato di gravidanza). La **detenzione in strutture non carcerarie** risponde in questo caso alla duplice esigenza di assicurare la continuità affettiva genitoriale e di **evitare l'indiretta e ingiusta "criminalizzazione" dei figli** minori. Per questa categoria di reclusi, il legislatore ha inteso privilegiare il ricorso a istituti a **custodia attenuata** (ICAM), ampliando anche l'ambito di applicazione della **detenzione domiciliare speciale** per le detenute con figli. I dati mostrano però come la presenza di detenute in ICAM, a partire dal 2014, appaia poco significativa, con numeri pari a sole 3 o 4 unità.

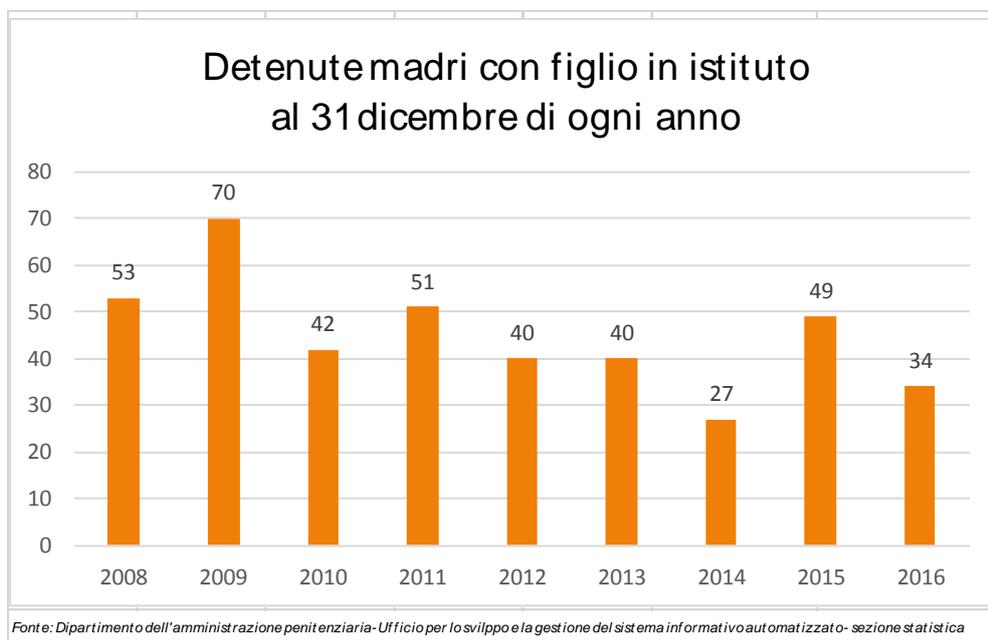
Quanto al numero delle detenute presenti in carcere insieme ai figli minori, al 31 dicembre 2011 se ne contavano 51, scese a 40 al 31 dicembre del 2012 e del 2013, e diminuite ulteriormente a 27 nel 2014 (con 28 bambini). Nel 2015 c'è stato un deciso incremento (50 bambini e 49 madri in detenzione) e nel 2016 una nuova riduzione (34 madri e 37 bambini).

Molto variabile, ma sempre al di sotto delle 20 unità, il numero delle detenute in stato di gravidanza, che dalle 13 del 2011 sono scese alle 9 del 2016, con un picco di 17 nel 2013.

Tabella 2. Detenute madri/in gravidanza e bambini in istituto

Anno al 31 dicembre di ogni anno	Detenute madri con figlio in istituto	Bambini in istituto	Detenute in gravidanza	ICAM
2008	53	55	18	
2009	70	73	11	
2010	42	43	6	
2011	51	54	13	
2012	40	41	5	
2013	40	40	17	
2014	27	28	9	3
2015	49	50	12	4
2016	34	37	9	3

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Figura 13. Detenute madri con figlio in istituto al 31 dicembre di ogni anno

A parte questi specifici interventi in favore delle detenute-madri, la legislazione penitenziaria¹⁵ non prevede una disciplina *ad hoc* per la detenzione femminile.

¹⁵ La legge 26 luglio 1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario - art. 11, commi 8 e 9 - detta unicamente di-

Alla disattenzione normativa fa riscontro anche la situazione fattuale.

Il carcere, come ha rilevato anche Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nella propria Relazione (2017), continua ad essere **un'istituzione pensata per gli uomini**. Si può quindi parlare di una vera e propria "questione di genere" anche all'interno del mondo penitenziario.

E' interessante notare come la minore capacità criminale delle donne - in tutto il decennio 2006-2016 la loro incidenza è inferiore al 5 per cento dell'intera popolazione detenuta - invece di costituire un fattore da valorizzare si è trasformata "*in un elemento penalizzante*". **Le condizioni di detenzione delle donne appaiono infatti di gran lunga peggiori di quelle maschili**. In particolare le sezioni femminili delle carceri "*rischiano di essere reparti marginali, in cui le donne hanno meno spazio vitale, meno locali comuni, meno strutture e minori opportunità rispetto agli uomini*". Ancora, tale divario emerge anche nelle attività trattamentali, che risentono di una visione stereotipata che relega le donne a soli lavori sartoriali o culinari, riservando agli uomini invece le più "nobili" attività di informatica e di tipografia.

Il tema delle donne detenute (e la necessità di prevedere un regime in parte differenziato rispetto agli uomini) è stato oggetto di studio anche da parte degli Stati generali sull'esecuzione penale¹⁶, che nel loro documento finale hanno individuato alcuni interventi necessari per migliorare la condizione detentiva delle reclusi:

- l'istituzione di un "Ufficio detenute", chiamato ad esaminare le specifiche necessità della detenzione femminile;
- un miglioramento delle condizioni di vita in carcere attraverso la previsione di corsi di formazione professionale qualificanti;
- la presenza di personale medico dotato di una specifica preparazione nella medicina di genere e la previsione di periodici *screening* relativi alla prevenzione di malattie femminili.

sposizioni riguardo alla condizione della maternità. Il Regolamento di esecuzione del 2000 si limita a prevedere l'introduzione del bidet nelle celle e a regolamentare alcune questioni relative al vestiario.

¹⁶ Con DM 8 maggio 2015 il Guardasigilli, on. Orlando, ha costituito presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministero della Giustizia un Comitato di esperti, presieduto dal prof. Glauco Giostra, incaricato di predisporre le linee di azione per lo svolgimento della consultazione pubblica denominata "Stati Generali sulla esecuzione penale". Nel corso dell'attività sono stati istituiti 18 tavoli di lavoro, composti da personalità esperte del sistema penitenziario. Temi affrontati: architettura e carcere, vita e responsabilizzazione del detenuto, donne e carcere, vulnerabilità e dipendenze, minorenni autori di reato, mondo degli affetti e territorializzazione della pena, stranieri, lavoro e formazione, istruzione e sport, salute e disagio psichico, misure di sicurezza, sanzioni all'interno della comunità, mediazione e tutela delle vittime dei reati, regole internazionali, formazione degli operatori penitenziari, ostacoli normativi al trattamento rieducativo, processo di reinserimento, organizzazione e amministrazione dell'esecuzione penale. Il 18-19 aprile 2016 presso l'auditorium della Casa circondariale "Raffaele Cinotti" (Roma Rebibbia), è stato presentato il documento conclusivo.

4.4 Dopo la sentenza Torreggiani. Gli interventi "emergenziali"

Il Ministero della Giustizia, per dare seguito ai *diktat* della Corte EDU, ha provveduto - nei 6 mesi successivi alla sentenza Torreggiani- a elaborare un "Piano d'azione" volto a sanare le deficienze strutturali del proprio sistema detentivo. Tale piano, in linea con le indicazioni del giudice europeo ha previsto, fra gli altri:

- interventi finalizzati a potenziare **l'esecuzione penale esterna**;
- interventi di natura organizzativa e gestionale nel senso di una **implementazione di regimi più aperti**, con graduale riconduzione della cella alla sua destinazione di "camera di pernottamento" e non di luogo dove trascorrere la maggior parte della giornata;
- **predisposizione del sistema di rimedi**, preventivo e compensativo.

La risposta legislativa alla condanna è stata il decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, il quale interviene in materia di esecuzione delle pene detentive al fine di favorire **l'applicazione della liberazione anticipata**, con una detrazione di 45 giorni ogni sei mesi di pena scontata.

A distanza di qualche mese, con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, il Governo ha introdotto - seppure come misura temporanea: due anni dalla entrata in vigore del provvedimento - la "liberazione anticipata speciale", che porta lo sconto di pena da 45 a 75 giorni per semestre (ma solo fino al 22 febbraio 2016 e solo per le pene in espiazione dal 1° gennaio 2010)¹⁷.

Tabella 3. Applicazione della liberazione anticipata

ANNO al 31 dicembre	AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE	SEMILIBERTA'	DETTENZIONE DOMICILIARE	LAVORO DI PUBBLICA UTILITA'	LIBERTA' VIGILATA	LIBERTA' CONTROLLATA	SEMIDETTENZIONE	SOSPENSIONE CONDIZIONALE DELLA PENA	TOTALE
2013	11.109	845	10.173	4.409	3.002	194	9	6	29.747
2014	12.011	745	9.453	5.606	3.373	168	6		31.362
2015	12.096	698	9.491	5.954	3.675	192	7		32.113
2016	12.811	756	9.857	6.447	3.794	157	5		33.827

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria-Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato- sezione statistica

4.5 Dall'emergenza alla riforma. Le pene detentive non carcerarie

In favore dell'espiazione extra muraria della pena è intervenuta anche la legge 28 aprile 2014, n. 67, attraverso la quale il Parlamento ha messo mano a un'ampia riforma del sistema penale, tentando di intervenire in modo strutturale sulle cause del sovraffollamento carcerario.

¹⁷ Il provvedimento, portando a termine un percorso avviato nel 1997, ha istituito la figura del Garante nazionale a tutela dei detenuti, un'Autorità indipendente dall'esecutivo che è deputata a praticare un controllo di tipo non giudiziale su tutti i luoghi di privazione della libertà e può agire di propria iniziativa per contribuire al superamento di eventuali problematiche. Il Garante è diventato però operativo solo a marzo del 2016, dopo la nomina del collegio da parte del Presidente della Repubblica.

La legge, in sintesi:

- disciplina, anche nel processo penale ordinario, la sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato;
- delega il Governo a introdurre **pene detentive non carcerarie**;
- delega il Governo a disciplinare la non punibilità per tenuità del fatto;
- delega il Governo e ad operare una articolata depenalizzazione.

A tali deleghe il Governo ha dato successivamente attuazione con il decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 28 (in materia di tenuità del fatto), con il decreto legislativo 15 gennaio 2016 n. 7 (in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili) e con il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (in materia di depenalizzazione).

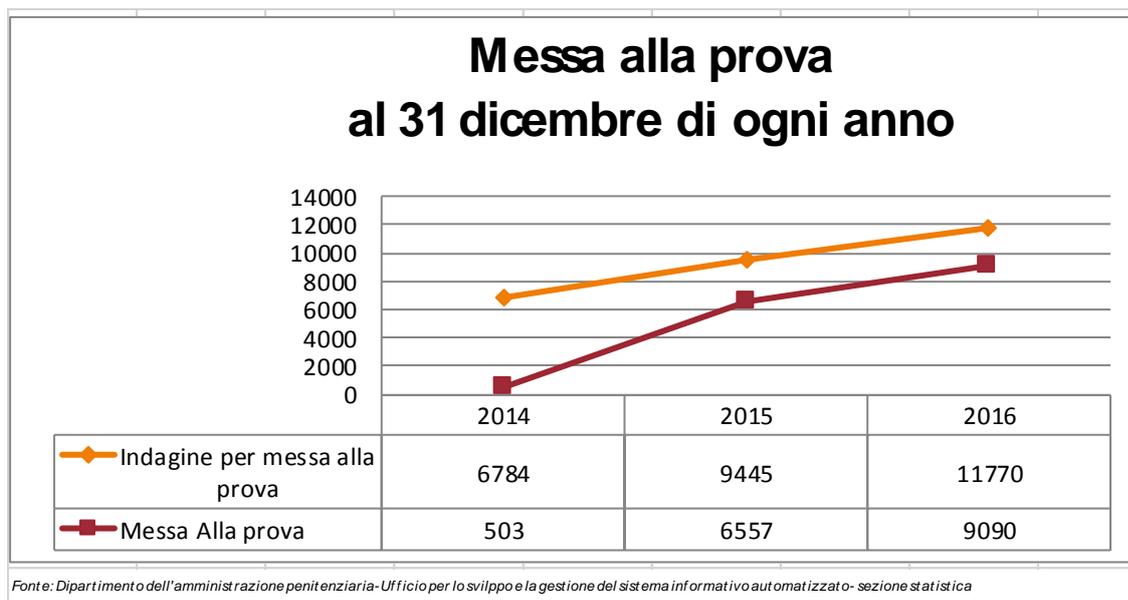
4.5.1. Messa alla prova

L'articolo 3 della legge n. 67/2014 ha introdotto all'interno del codice penale gli artt. 168-*bis*, 168-*ter*, 168-*quater*, i quali prevedono che in alcuni tipi di procedimento l'imputato possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova, ossia con prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato commesso nonché, ove possibile, con il risarcimento del danno. La messa alla prova comporta l'affidamento dell'imputato ai servizi sociali e il suo esito positivo estingue il reato.

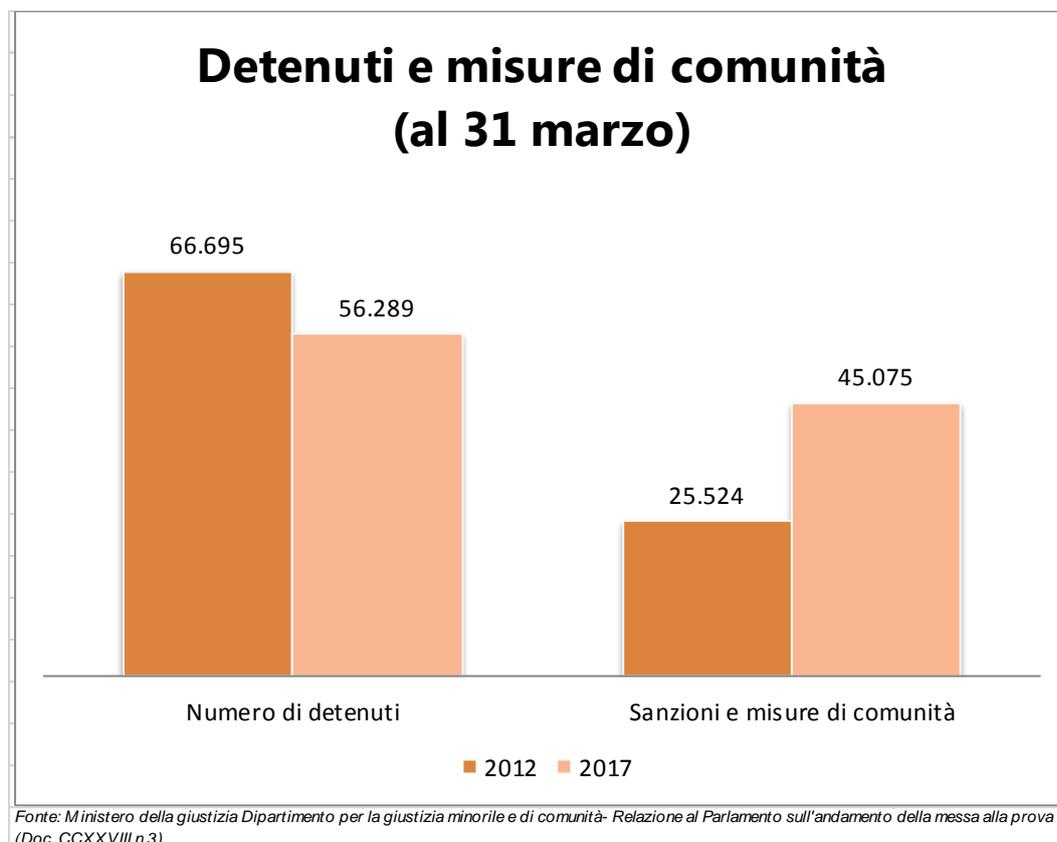
La messa alla prova è limitata ai seguenti casi:

- reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a 4 anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria;
- delitti di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale, resistenza a un pubblico ufficiale, oltraggio a un magistrato in udienza aggravato, violazione di sigilli aggravata, rissa aggravata, furto aggravato e ricettazione.

Le statistiche ministeriali mostrano il successo di tale misura, con un progressivo aumento del numero di beneficiari: dai 503 del 2014 ai 9.090 nel 2016.

Figura 14. Messa alla prova al 31 dicembre di ogni anno

Il positivo effetto della misura in termini di contenimento del problema del sovraffollamento carcerario è stato riconosciuto espressamente anche nell'ultima Relazione del Ministero della Giustizia al Parlamento sull'andamento della messa alla prova (Doc. CCXXVIII, n. 3). Le statistiche confermano come nell'arco di un quinquennio il numero di beneficiari di sanzioni e misure di comunità (fra le quali rientra la messa alla prova) è passato da circa 25.000 a oltre 45.000, con un conseguente (anche se non analogo) calo dei detenuti.

Figura 15. Detenuti e misure di comunità (al 31 marzo)

4.5.2. Altre misure

Sono contemplate dalla recente legge 23 giugno 2017, n. 103, recante Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario. La legge prevede al comma 85 dell'articolo 1 una serie di **principi e criteri direttivi proprio per la riforma dell'ordinamento penitenziario**:

- la revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, nonché delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari
- la previsione di norme tendenti al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica
- interventi a tutela delle donne recluse e delle detenute madri.

4.6. La questione degli ingressi.

4.6.1. Il problema delle "porte girevoli"

Il decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, ha invece cercato di dare soluzione al problema delle cosiddette porte girevoli, cioè la permanenza brevissima in carcere di arrestati in flagranza di reato che devono essere sottoposti al rito direttissimo. Si trattava di numeri tutt'altro che esigui: solo nel 2010 c'erano stati ben 21.093 casi di detenuti condotti nelle case circondariali per un massimo di 3 giorni, in attesa dell'udienza di convalida dell'arresto e del processo per direttissima. Il provvedimento d'urgenza è intervenuto sulla legislazione penale prevedendo:

- in via prioritaria, che sia disposta la custodia dell'arrestato presso l'abitazione
- in subordine, che sia disposta la custodia presso idonee strutture della polizia giudiziaria
- solo in via ulteriormente subordinata, che sia disposto l'accompagnamento in carcere.

Il decreto-legge aggiunge due ulteriori disposizioni all'articolo 558 c.p.p.:

- il nuovo comma 4-*bis* stabilisce come regola generale che il PM disponga la custodia dell'arrestato nel proprio domicilio (o in altro luogo di privata dimora o luogo pubblico di cura o assistenza). **Gli arresti domiciliari costituiscono così la regola in caso di arresto per i reati meno gravi**, di competenza del tribunale monocratico. Per gli stessi reati, il PM dovrà, invece, ordinare la custodia del soggetto in idonee strutture nella disponibilità degli ufficiali o agenti della polizia giudiziaria che hanno eseguito l'arresto o che hanno avuto in consegna l'arrestato (sostanzialmente, le camere di sicurezza), nelle seguenti ipotesi: mancanza, indisponibilità o inidoneità del domicilio; l'ubicazione di tali luoghi fuori dal circondario in cui è stato eseguito l'arresto; se l'arrestato sia ritenuto pericoloso. Sarà, invece, disposta la custodia nel carcere del circondario di esecuzione dell'arresto (con decreto motivato del PM) in caso di mancanza, indisponibilità o inidoneità delle strutture della polizia giudiziaria oppure ove ricorrano altre specifiche ragioni di necessità o urgenza. La custodia del soggetto in carcere presso altra casa circondariale vicina sarà possibile solo per evitare grave pregiudizio alle indagini;
- il nuovo comma 4-*ter* prevede ulteriori specifiche deroghe alla regola della custodia presso il proprio domicilio, stabilendo il ricorso alla custodia presso le camere di sicurezza del circondario nel caso di arresto in flagranza per i seguenti delitti: scippo e furto in abitazione (salvo ricorra l'attenuante della speciale tenuità del danno patrimoniale); rapina ed estorsione. Anche in tali casi si dovrà invece fare ricorso alla custodia in carcere, con decreto motivato del PM, quando siano mancanti, indisponibili o inidonee le strutture di custodia a disposizione della polizia giudiziaria oppure in presenza di altre specifiche ragioni di necessità o urgenza. Anche il possibile pregiudizio alle indagini potrà giustificare la custodia dell'arrestato nel carcere di un circondario diverso da quello dell'arresto.

4.6.2. Nuovi limiti alla custodia in carcere

Facendo seguito alle indicazioni della Corte di Strasburgo, il decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito nella legge n. 94 del 2013, è intervenuto nuovamente sulla custodia cautelare innalzando da 4 a 5 anni di reclusione il limite di pena per la sua applicabilità in carcere. In sede di conversione è stato altresì previsto che, relativamente all'esigenza cautelare rappresentata dal pericolo di commissione di delitti della stessa specie, la custodia cautelare possa essere disposta solo se si tratta di delitti puniti con una pena massima non inferiore a 5 anni (anziché a 4).

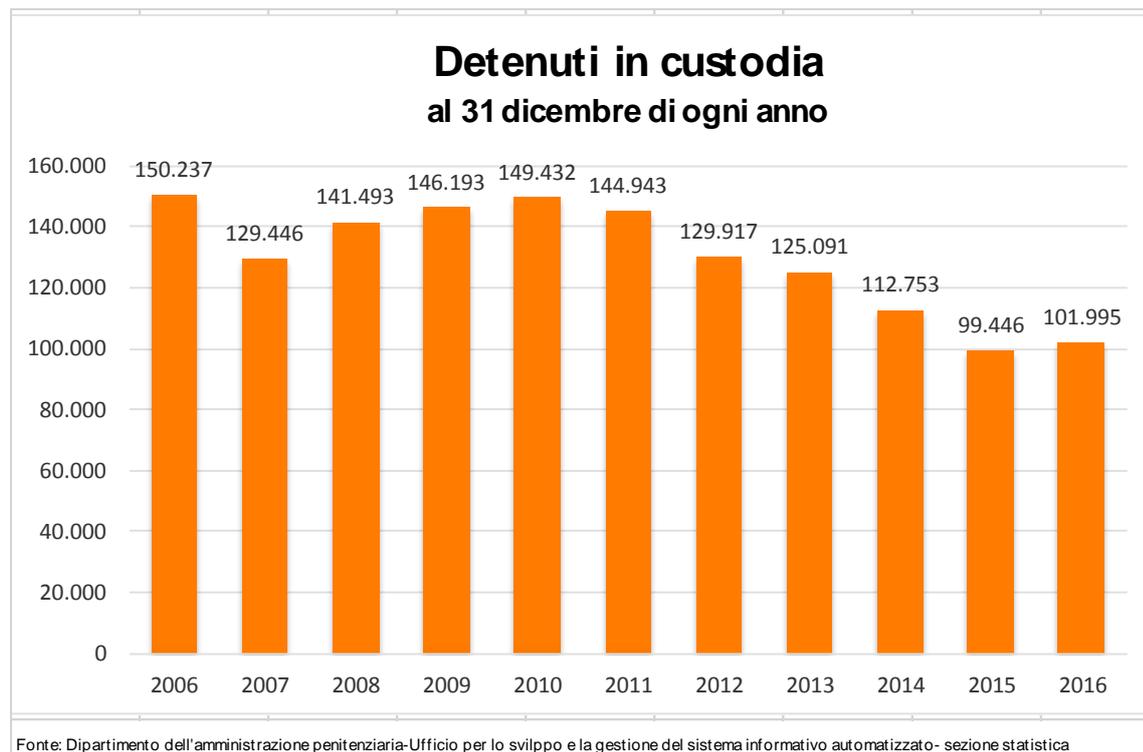
Successivamente con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, il legislatore è intervenuto sull'utilizzo delle procedure di controllo elettroniche per le persone sottoposte agli arresti domiciliari: l'utilizzo del cosiddetto **braccialetto elettronico** è diventata la regola da seguire, salva ovviamente la disponibilità degli strumenti tecnici.

Attraverso un ulteriore provvedimento d'urgenza, il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, il Governo ha modificato l'art. 275 c.p.p. sui criteri di scelta delle misure cautelari, in modo da **limitare ulteriormente il ricorso alla custodia in carcere**.

Nel 2015, in conformità alle indicazioni della Corte costituzionale¹⁸ e al termine di un lungo iter d'esame, il Parlamento ha varato infine una riforma più organica della **custodia cautelare dietro le sbarre**¹⁹. Attraverso legge 16 aprile 2015, n. 47 (*Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità*) il legislatore ha riscritto l'articolo 275 c.p.p. sui presupposti per l'applicazione della misura, ponendo nuovi limiti generali al ricorso allo strumento cautelare sotto il profilo della sussistenza delle esigenze cautelari e limitando le situazioni di presunzione assoluta di pericolosità per cui è giustificata la custodia carceraria.

¹⁸ Tra le altre: sentenza 21 luglio 2010, n. 265; sentenza 22 luglio 2011, n. 231; sentenza 3 maggio 2012, n. 110; sentenza 23 luglio 2013, n. 232.

¹⁹ In generale il numero dei detenuti in custodia è diminuito di circa 1/3 rispetto al 2006.

Figura 16. Detenuti in custodia al 31 dicembre di ogni anno

4.6.3. La legge sulle droghe

L'inasprimento del quadro sanzionatorio per i reati in materia di stupefacenti e l'equiparazione di droghe leggere e droghe pesanti, ad opera della cosiddetta legge Fini-Giovanardi (n.49 del 2006), ha prodotto un indubbio impatto sulla popolazione penitenziaria, con evidenti ricadute in termini di sovraffollamento.

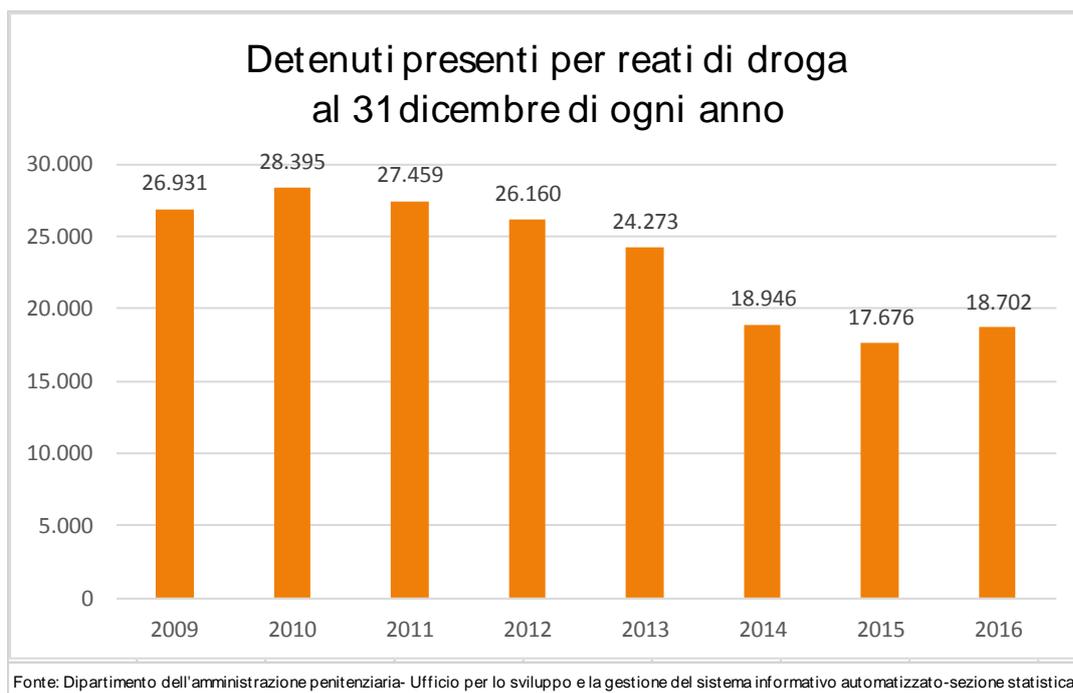
Di qui si comprende l'importanza deflativa degli interventi legislativi volti ad intervenire su tale disciplina. Il decreto-legge n. 146 del 2013 ha modificato l'articolo 73, comma 5 del TU stupefacenti (d.P.R. n. 309/1990) riducendo la pena ivi prevista per l'ipotesi di lieve entità e modificando la tipizzazione del fatto. Nelle more della conversione, la Corte costituzionale, con la sentenza 12 febbraio 2014, n. 32 ha dichiarato l'illegittimità della Fini-Giovanardi, ripristinando sostanzialmente la distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti sia sotto il profilo delle incriminazioni, sia sotto quello sanzionatorio. Ciò ha determinato un assetto delle pene più favorevole al reo nel caso di detenzione e spaccio di droghe leggere, alleggerendo conseguentemente la pressione sul sistema penitenziario. Dando seguito alla sentenza della Corte, il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 ha proceduto alla modifica le tabelle allegate al TU **stupefacenti**.

L'importanza di tali interventi si coglie proprio alla luce delle statistiche penitenziarie, le quali mostrano l'elevata incidenza percentuale dei detenuti (condannati o in custodia cautelare) per violazione della legge sugli stupefacenti.

Tabella 4. Incidenza dei detenuti per reati di droga

Anno al 31 dicembre	Detenuti totali	Detenuti per reati di droga	Incidenza %
2009	64.791	26.931	42%
2010	67.961	28.395	42%
2011	66.897	27.459	41%
2012	65.701	26.160	40%
2013	62.536	24.273	39%
2014	53.623	18.946	35%
2015	52.164	17.676	34%
2016	54.653	18.702	34%

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria- Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato-sezione statistica

Figura 17. Detenuti presenti per reati di droga al 31 dicembre di ogni anno

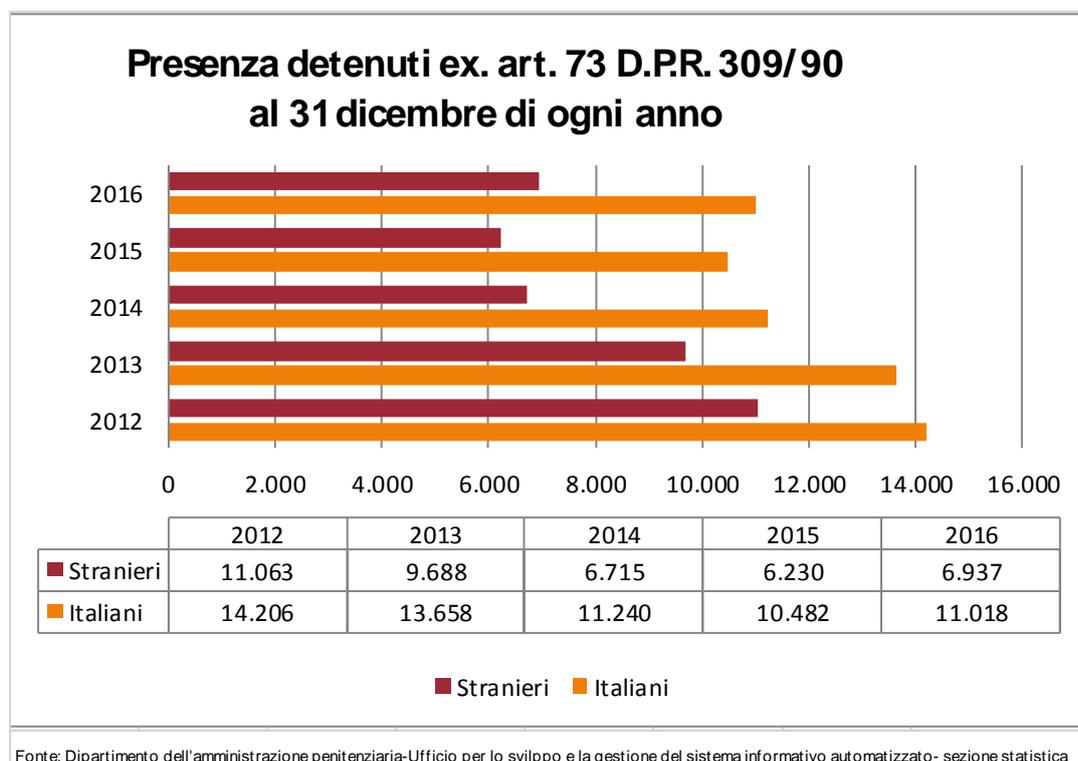
Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria- Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato-sezione statistica

I dati mostrano in particolare l'elevata incidenza dell'imputazione del **reato di spaccio** di cui all'art. 73 (produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti).

Tabella 5. Incidenza detenuti presenti per reati ex art. 73 D.P.R. 309/90

Anno al 31 dicembre	Totale detenuti presenti	Detenuti presenti per reati ex art. 73 D.P.R. 309/90	Incidenza %
2012	65.701	25.269	38%
2013	62.536	23.346	37%
2014	53.623	17.955	33%
2015	52.164	16.712	32%
2016	54.653	17.955	33%

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria- Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato-sezione statistica

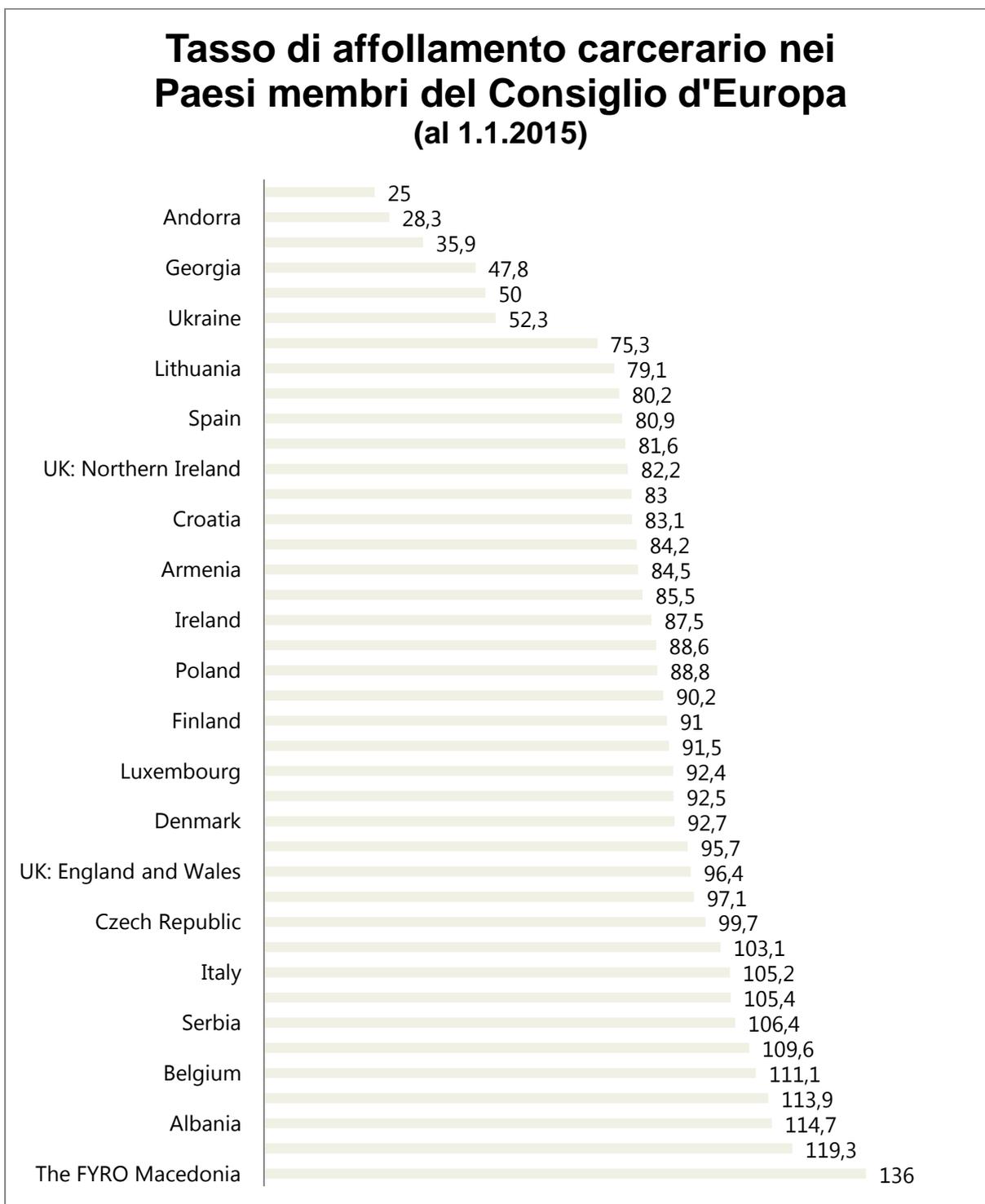
Figura 18. Presenza detenuti ex art. 73 D.P.R. 309/90 al 31 dicembre di ogni anno

5. La vivibilità detentiva. Un problema solo italiano?

L'analisi degli interventi legislativi mostra come la situazione carceraria sia progressivamente migliorata a partire dall'indulto del 2006, anche se il nostro Paese non è ancora in grado di garantire il rispetto di quegli *standard* di vivibilità detentiva che ci viene chiesto dal Consiglio d'Europa. In base alle statistiche penali SPACE I e II del Consiglio d'Europa l'Italia infatti è ancora nona nel *ranking* europeo (sesta se si considerano i soli Paesi dell'Unione

europea, membri del Consiglio d'Europa) per affollamento penitenziario.

Figura 19. Tasso di affollamento carcerario nei paesi membri del Consiglio d'Europa



Fonte: *Council of Europe Annual Penal Statistics*

A partire dal 2016 il **tasso di affollamento del nostro sistema carcerario** - pur essendo

di gran lunga più basso rispetto al picco raggiunto nel 2010 (151) - appare inoltre in lenta risalita. Nel 2015 gli istituti penitenziari italiani ospitavano 49.592 persone, pari al 105 per cento dei posti letto disponibili (cioè c'erano 105 persone ogni 100 posti). Nel 2016 la popolazione detenuta è salita a 50.228, con un tasso di sovraffollamento pari al 109 per cento.

Tale *trend* sembra essere peraltro confermato dalle ultime rilevazioni dell'amministrazione penitenziaria: al 30 giugno 2017 i detenuti sono quasi 57mila con un tasso di sovraffollamento intorno al 113 per cento. Ancora più evidenti (sempre secondo le rilevazioni al 30 giugno 2017) sono i tassi di sovraffollamento rilevabili a livello regionale. **Sono ben 10 le regioni d'Italia con un tasso di sovraffollamento carcerario superiore al totale nazionale:** la Puglia (148); il Molise (145); la Lombardia (134); il Friuli Venezia Giulia (132); la Liguria (123); l'Emilia Romagna (123); la Basilicata (121); Veneto (120); il Lazio (119) e la Campania (118).

Tabella 6. Tasso di sovraffollamento

Regione di detenzione	Capienza regolamentare	Totale Detenuti presenti	Tasso di sovraffollamento
Puglia	2.326	3.448	148%
Molise	264	383	145%
Lombardia	6.122	8.181	134%
Friuli Venezia Giulia	476	627	132%
Liguria	1.099	1.353	123%
Emilia Romagna	2.824	3.467	123%
Basilicata	416	502	121%
Veneto	1.955	2.351	120%
Lazio	5.239	6.247	119%
Campania	6.117	7.203	118%
Abruzzo	1.597	1.777	111%
Calabria	2.652	2.713	102%
Toscana	3.167	3.219	102%
Piemonte	4.037	4.091	101%
Marche	896	907	101%
Umbria	1.338	1.352	101%
Sicilia	6.403	6.260	98%
Valle d'Aosta	181	168	93%
Trentino Alto Adige	504	434	86%
Sardegna	2.628	2.236	85%
Totale	50.241	56.919	113%

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria- Ufficio del Capo del dipartimento- sezione statistica

6. Conclusioni

L'8 marzo 2016 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha deciso²⁰ di archiviare la procedura contro l'Italia, valutando positivamente l'attuazione del piano presentato nei 6 mesi successivi alla famosa sentenza Torreggiani e in particolare l'istituzione «di un meccanismo interno indipendente di sorveglianza degli istituti penitenziari», cioè quel Garante nazionale dei detenuti di cui pochi giorni prima, il 3 marzo 2016, era stato nominato l'ultimo componente del collegio e che sarebbe divenuto operativo un paio di settimane dopo (il 25 marzo).

La prima relazione al Parlamento presentata dal Garante il 21 marzo 2017 ha rilevato però ancora **molte criticità**. Oltre al persistente sovraffollamento, alla vetustà di molte strutture, alla cronica carenza di personale, l'Autorità segnalava la problematica condizione dei detenuti disabili, omosessuali, transessuali, oppure portatori di gravi patologie fisiche o psichiatriche, la cui difficile gestione «può raggiungere livelli assolutamente inaccettabili di trattamento di una persona vulnerabile e malata, definibili appropriatamente con gli aggettivi "inumano" e "degradante" che la CEDU utilizza».

Tuttora preoccupante è pure l'incidenza dei fenomeni di **autolesionismo** (8.540 casi nel 2016 e 1.262 nei primi due mesi del 2017), dei **suicidi tentati** (1.006 nel 2016 e 140 a inizio 2017) e **compiuti** (40 nel 2016 e 12 nei primi 57 giorni del 2017): un tasso che, negli istituti di reclusione, è 12 volte più alto che all'esterno, tanto da sollecitare la definizione di un Piano nazionale di intervento per la prevenzione dei suicidi in carcere²¹.

²⁰ [Resolution CM/ResDH\(2016\)28](#)

²¹ [Direttiva del Ministro della giustizia del 3 maggio 2016](#)

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO
IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

The page features three horizontal decorative bars at the bottom. The top bar is a solid green color. The middle bar is a solid black color. The bottom bar is a solid dark red color, which is the largest of the three and occupies the bottom half of the page.

Oltre le sbarre.

10 anni di indulti, “svuotacarceri” e misure alternative alla detenzione: a che punto siamo col sovraffollamento penitenziario?

FOCUS

Luglio 2017

La relazione in Parlamento del Garante nazionale dei detenuti, il 21 marzo scorso, aveva documentato criticità «inaccettabili» nel sistema carcerario italiano: «Situazioni in cui si ha un affollamento che è quasi del 300% rispetto alla capienza», «preoccupante profilo qualitativo della detenzione», «rilevante numero dei suicidi e dei tentati suicidi» a fronte di una tendenza all'aumento delle presenze e al «rallentamento delle uscite, cioè delle misure alternative».

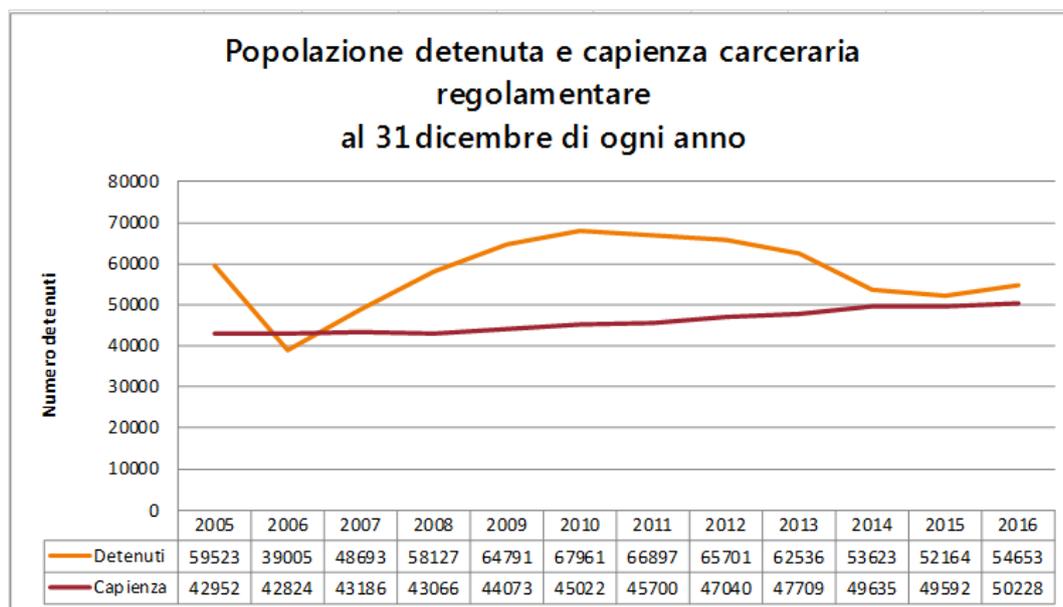
I primi sei mesi del 2017 hanno confermato la tendenza: con quasi 57mila detenuti al 30 giugno, il tasso di affollamento è al 113%, 5 punti in più del 2016. Otto Regioni sono oltre il 120%. La Puglia è al 148, vicino all'indice che nel 2013 ha visto la condanna dell'Italia, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, per i «trattamenti disumani o degradanti» inflitti ai reclusi.

Parlamento e governo hanno adottato molti provvedimenti, negli ultimi 10 anni, per far fronte all'emergenza: indulto, piani di edilizia penitenziaria, decreti «svuotacarceri», misure alternative alla detenzione. Quali si sono dimostrati gli interventi più efficaci? E dove sono state registrate le maggiori criticità?

Il punto di partenza

Il sovraffollamento carcerario sembra destinato ad affliggere, ciclicamente, il sistema penitenziario italiano:

Figura 1



Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria (DAP)

- Tra 2006 e 2016:
- Il numero dei detenuti in Italia è sempre stato superiore alla capienza carceraria regolamentare
 - Nel 2006, in conseguenza della concessione dell'indulto, la popolazione carceraria è scesa a 39.005 detenuti con un tasso di affollamento pari a 91
 - Negli anni successivi si è registrato un progressivo ritorno alla situazione precedente e nel 2010 è stato raggiunto il picco storico di 67.961 detenuti, ben 22.839 in più rispetto alla capienza regolamentare (tasso di affollamento: 151)

Tabella 1. Andamento della popolazione

Anno	Popolazione detenuta	Capienza carceraria regolamentare	Tasso di sovraffollamento
2005	59.523	42.952	139
2006	39.005	42.824	91
2007	48.693	43.186	113
2008	58.127	43.066	135
2009	64.791	44.073	147
2010	67.961	45.022	151
2011	66.897	45.700	146
2012	65.701	47.040	140
2013	62.536	47.709	131
2014	53.623	49.635	108
2015	52.164	49.592	105
2016	54.653	50.228	109

Fonte: (DAP)

- Da allora la popolazione reclusa è progressivamente diminuita con 66.897 detenuti nel 2011 (tasso di affollamento: 146) e 65.701 nel 2012 (tasso di affollamento: 140) per poi tornare ad aumentare nel 2013
- Dopo la condanna CEDU per il caso Torreggiani - anno 2013: 65.906 detenuti per 44.041 posti (+ 42,8 per cento) - la popolazione carceraria è diminuita fino alle 52.164 presenze del 2015
- Nel 2016 si è rilevato un nuovo aumento del numero dei detenuti, arrivati a quota 54.653 (+ 2.489 rispetto all'anno precedente), con 50.228 posti a disposizione. La crescita è proseguita nel 2017
- Le condizioni di sovraffollamento sembrano influire sull'incidenza dei suicidi, con un picco registrato negli anni 2009-2012, proprio alla vigilia della sentenza Torreggiani.

Analisi

Amnistie e indulti hanno rappresentato, fino alla riforma costituzionale del 1992, una misura ricorrente per far fronte alla pressione penitenziaria.

La riforma dell'articolo 79 della Costituzione, richiedendo l'approvazione a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera, ha reso più difficile il ricorso alla clemenza. Dal 1992 una sola legge di indulto è stata approvata dal Parlamento, nel 2006.

Dopo il 2006 il legislatore ha privilegiato **interventi strutturali di edilizia penitenziaria** e misure volte a favorire **l'espiazione extra muraria** o a **limitare gli ingressi** in carcere.

Nel 2010, a fronte di un tasso di affollamento detentivo pari a 151, il Governo ha dichiarato lo stato d'emergenza e approvato un **Piano carceri** straordinario.

Al di là delle stime iniziali – 18 nuove carceri, 21.700 nuovi posti, 675 milioni di investimento – il Piano ha portato ad un miglioramento della capienza di soli 4.415 posti tra 2010 e 2014.

Negli ultimi anni il legislatore ha puntato su altri correttivi e in particolare sulle **misure alternative alla detenzione**:

- esecuzione domiciliare della pena (2010)
- limitazione della custodia cautelare in carcere (2011, 2014)
- chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari (2011)
- espiazione extra carceraria per le detenute madri (2011)
- liberazione anticipata (2013)
- sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato, pene detentive non carcerarie, non punibilità per tenuità del fatto, depenalizzazione di alcuni reati (2014)
- modifica del Testo Unico sugli stupefacenti (2014).

Quando il sovraffollamento è tortura

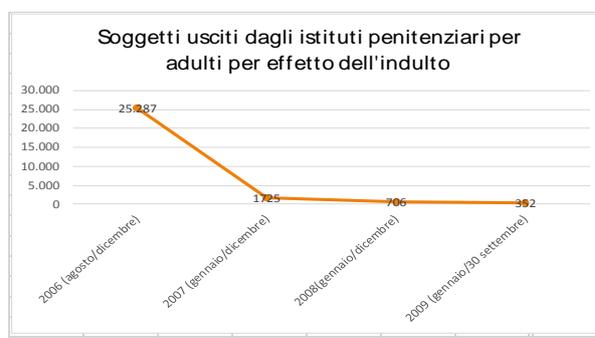
Secondo il giudice europeo l'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani (CEDU) obbliga le autorità ad assicurare che **ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana**, che le modalità di espiazione della pena non sottopongano l'interessato a uno stato di sconforto né a una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle e-

sigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente. **La grave mancanza di spazio, aggravata dall'assenza di acqua calda, nonché dall'insufficiente illuminazione e ventilazione delle celle, costituisce un trattamento inumano e degradante.**

Conclusioni

L'effetto deflativo dell'indulto 2006 è stato immediato: nel mese di agosto sono usciti dal carcere 22.476 detenuti, altri 3 mila circa entro dicembre e 2.300 circa nei 3 anni successivi, di cui solo 8.745 hanno fatto ritorno in carcere (intorno al 31 per cento).

Figura 2



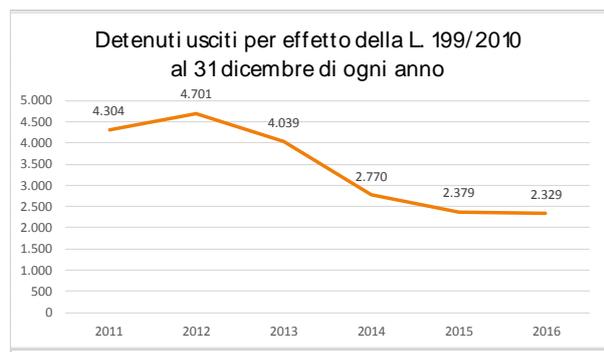
Fonte: DAP

L'indulto costituisce una misura "tampone" ma, se non è accompagnato da altri interventi di carattere più strutturale, non è in grado di prevenire nuovi aumenti della popolazione detenuta.

Hanno invece dimostrato un **effetto deflativo più costante nel tempo**:

- **la detenzione domiciliare** per le pene non superiori a un anno, introdotta nel 2010: ha diminuito la popolazione carceraria di 20.521 unità tra 2011 e 2016, con un picco di 4.304 nel 2011 e di 4.701 nel 2012

Figura 3



Fonte: DAP

- **l'esecuzione penale esterna**, introdotta nel 2013: è cresciuta dai 29.747 casi del 2013 ai 33.827 del 2016, per un totale di 127.049 persone sottratte alla detenzione in cella
- **la cosiddetta "messa alla prova"** con affidamento dell'imputato ai servizi sociali: approvata nel 2014, ha riguardato 503 persone nel 2014, 6.557 nel 2015 e 9.090 nel 2016

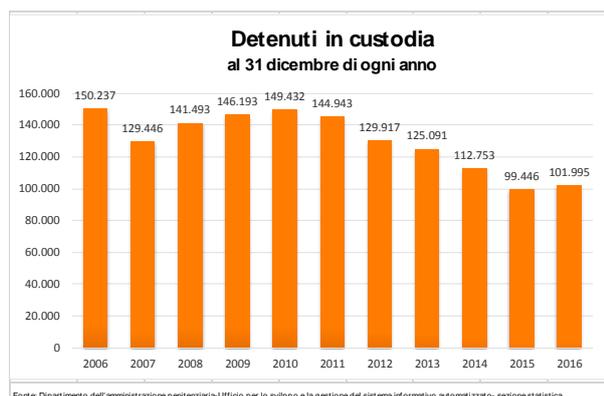
Figura 4



Fonte: DAP

- **la riforma della custodia cautelare**, limitata da vari provvedimenti (l'ultimo è del 2015) ai casi di presunta assoluta pericolosità: dai 150.237 detenuti in custodia al 31 dicembre 2006 si è scesi, a fine 2016, a 101.995 (circa il 30 per cento in meno).

Figura 5



Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria-Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Fonte: DAP

In dettaglio.

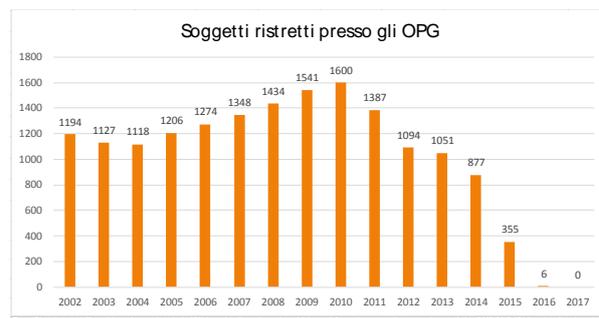
I detenuti degli ospedali psichiatrici giudiziari

Un mondo a sè stante nell'universo carcerario è stato per lungo tempo quello degli OPG, dove erano rinchiusi i pazienti psichiatrici autori di reato: **quasi 1200 i pazienti-detenuti nel 2002, arrivati nel 2010 a un picco di 1.600.**

Tra 2011 e 2012 è stato disposto il «definitivo superamento» di questo tipo di strutture, con una chiusura prevista entro il 31 marzo 2013 e il contemporaneo trasferimento dei pazienti in strutture residenziali sanitarie per le misure di sicurezza (REMS).

L'effetto deflativo del provvedimento è stato molto lento, a causa di **ritardi** sia della disciplina attuativa da parte dello Stato, sia nella creazione delle nuove strutture di accoglienza.

Figura 6



Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria-Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica (2002-2016) al 31 dicembre di ogni anno

Fonte: DAP

Solo il 19 febbraio 2016 il Consiglio dei ministri ha nominato un commissario con il mandato di chiudere definitivamente gli OPG in Piemonte, Toscana, Veneto, Abruzzo, Calabria e Puglia. Alla fine del 2016, a 5 anni dai primi provvedimenti di chiusura, **i detenuti erano ancora 6.**

I bambini sempre in cella

La **detenzione extra carceraria per le detenute madri**, disposta nel 2011 attraverso il ricorso a istituti a custodia attenuata (ICAM), non ha invece dato il risultato sperato: su un numero altamente variabile di reclusi con figli al seguito – 53 donne con 55 bambini nel 2008, un picco di 70 e 73 nel 2009, 37 nel 2016 – **solo 3 o 4 hanno potuto beneficiarne dal 2014** a oggi.

La maggior parte delle detenute madri è rimasta dietro alle sbarre: dalle 53 del 2009 alle 34 del 2016 (con 37 bambini).

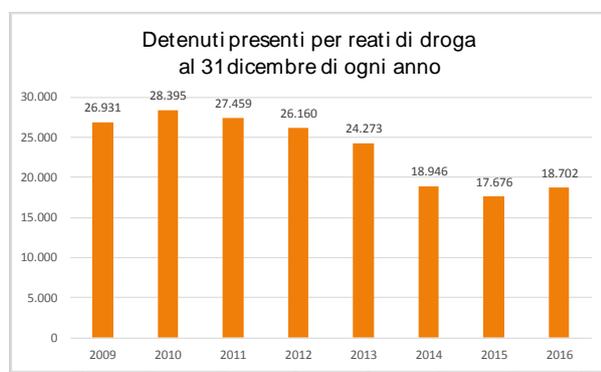
I bambini condividono le condizioni di detenzione delle donne, che sono di gran lunga peggiori di quelle maschili. **In carcere esiste una vera e propria questione di genere.**

I detenuti per droga

Inasprendo le sanzioni in materia di stupefacenti, e in particolare abolendo la distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti, la legge del 2006 aveva influito pesantemente sulla popolazione carceraria: **dal 40 al 42 per cento** dei detenuti, tra 2009 e 2012, era infatti composto da **condannati per droga**.

La modifica del testo unico (a due riprese: 2013 e 2014) ha determinato un assetto delle pene più favorevole nel caso di detenzione e spaccio di droghe leggere, alleggerendo vistosamente la pressione sul sistema penitenziario. I detenuti per droga sono così scesi dai 26.931 del 2009 (42 per cento del totale) ai **18.702 del 2016 (34 per cento)**.

Figura 7



Fonte: DAP

Conclusioni

La situazione carceraria è progressivamente migliorata a partire dall'indulto del 2006, ma il

nostro Paese non è ancora in grado di garantire il rispetto di quegli *standard* di vivibilità detentiva che ci viene chiesto dal Consiglio d'Europa.

In questo quadro è preoccupante l'incidenza dei fenomeni di autolesionismo (8.540 casi nel 2016 e 1.262 nei primi 2 mesi del 2017), dei suicidi tentati (1.006 nel 2016 e 140 tra gennaio e febbraio 2017) e compiuti (40 nel 2016 e 12 nei primi 57 giorni del 2017).

Osservazioni

Questo rapporto valuta, anche attraverso un'analisi statistica della popolazione detenuta, **l'efficacia delle politiche contro il sovraffollamento carcerario adottate in Italia dal 2006 a oggi:**

- provvedimenti di clemenza;
- interventi sull'edilizia penitenziaria;
- misure volte a favorire l'espiazione extra muraria delle pene
- interventi volti a diminuire gli ingressi in carcere.

Lo studio è stato realizzato da

CARMEN ANDREUCCIOLI, Senato della Repubblica

Focus a cura di

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO
Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza
Creative Commons [Attribuzione - Non commerciale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
- [Non opere derivate](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) 4.0 [Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)