

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».

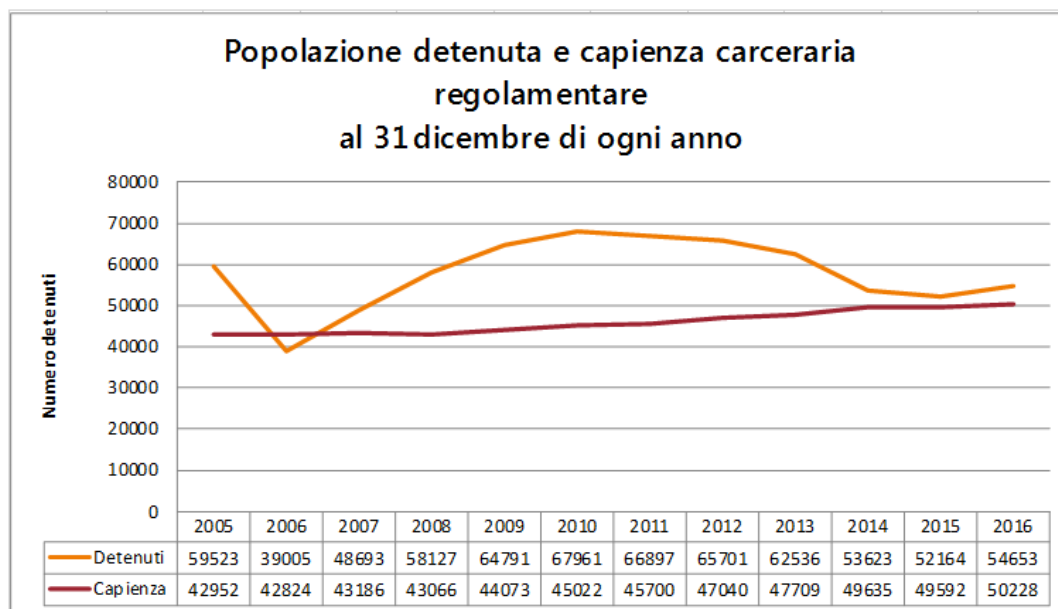
I primi sei mesi del 2017 hanno confermato la tendenza: con quasi 57mila detenuti al 30 giugno, il tasso di affollamento è al 113%, 5 punti in più del 2016. Otto Regioni sono oltre il 120%. La Puglia è al 148, vicino all'indice che nel 2013 ha visto la condanna dell'Italia, da parte della Corte europea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

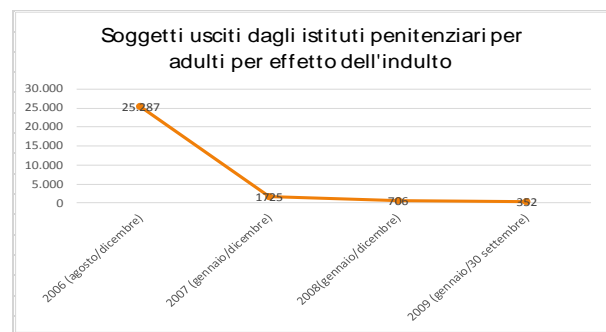
Secondo il giudice europeo l'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani (CEDU) obbliga le autorità ad assicurare che **ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana**, che le modalità di espiazione della pena non sottopongano l'interessato a 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



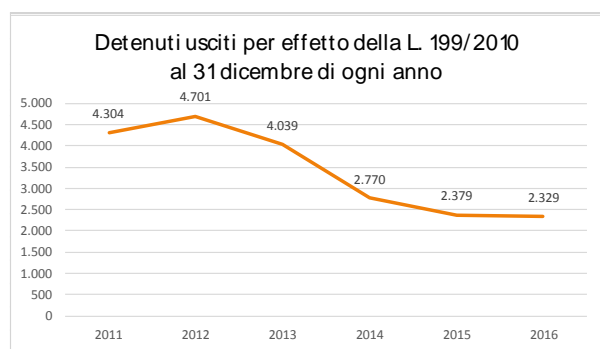
Fonte: DAP

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

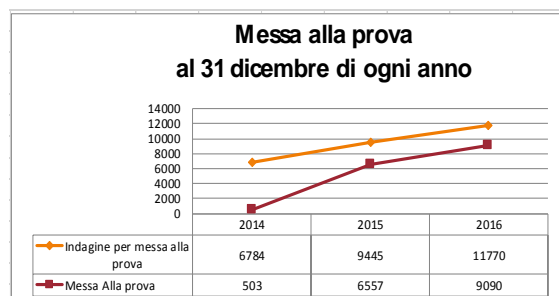
Figura 3



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

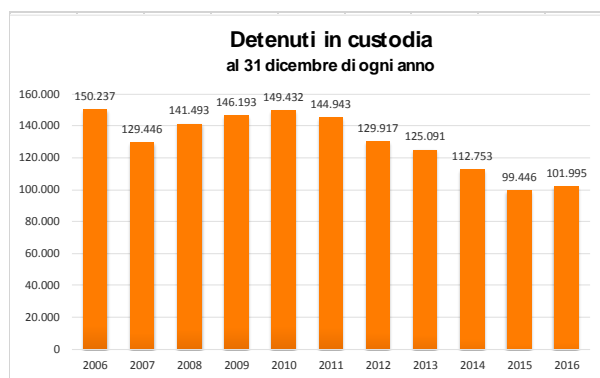
Figura 4



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: DAP

In dettaglio.

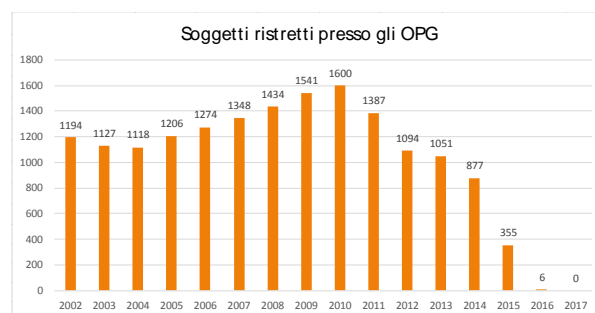
I detenuti degli ospedali psichiatrici giudiziari

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: 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).

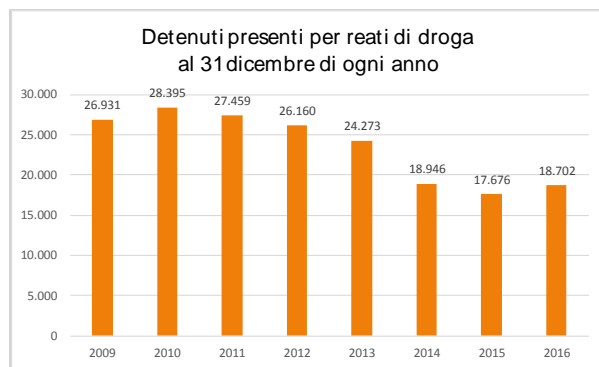
I bambini condividono le condizioni di detenzione delle donne, che sono di gran lunga peggiori di quelle maschili. **In carcere esiste una vera e propria questione di genere.**

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/)