

**Emilio Dolcini**

## ***L'Europa in cammino verso carceri meno affollate e meno lontane da accettabili standard di umanità***

[www.penalecontemporaneo.it/](http://www.penalecontemporaneo.it/) 16 Marzo 2016

1. Ancora una volta, il Consiglio d'Europa si presenta puntuale all'appuntamento con il quale, ogni anno, fornisce a studiosi e operatori del diritto un prezioso quadro dei sistemi sanzionatori penali degli Stati membri. L'8 marzo 2016 è stata comunicata la pubblicazione dell'edizione 2014 delle Statistiche penali annuali del Consiglio d'Europa (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe: SPACE), nella consueta forma di due documenti: Space I-2014 e Space II-2014, relativi rispettivamente alle pene detentive e alle misure limitative della libertà personale (Community Sanctions and Measures, secondo l'ampia nozione fornita dal Consiglio d'Europa nella Raccomandazione 2010/1). I rapporti Space I-2014 e Space II-2014, frutto di una rilevazione alla quale ha partecipato il 96% degli Stati membri, sono stati presentati il 23 dicembre 2015: il primo fotografa la situazione al 1° settembre 2014, il secondo al 31 dicembre 2014.

2. Tra i più significativi dati che emergono dal rapporto Space I-2014, alcuni attengono, sotto diversi angoli di visuale, al problema del sovraffollamento carcerario, che da anni - almeno dal 2011 - è in fase di lento ridimensionamento a livello europeo, sia pure con rilevanti differenze tra Stato e Stato: un processo al quale, come è noto, ha dato e dà un contributo particolarmente rilevante la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (da ultimo, può vedersi C. eur. dir. uomo, sez. II, sent. 10 marzo 2015, Varga e altri c. Ungheria).

Al 1° settembre 2014 la popolazione penitenziaria in Europa consta di 1.600.324 persone (erano 1.679.217 nel 2013). Il tasso medio di carcerazione (numero di detenuti per 100.000 abitanti) - preferisco usare la dizione 'tasso medio', anche se propriamente si tratta della 'mediana', della quale il documento sottolinea la maggiore attendibilità rispetto alla 'media', in quanto non influenzata da valori molto alti o molto bassi - è 124 (era 134 nel 2013: la diminuzione è pari al 7%); trascurando i dati relativi a Stati di dimensioni minime, come Andorra, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Monaco, San Marino etc., si registrano tassi particolarmente elevati in alcuni Paesi dell'Europa centrale e orientale, quali Russia (467,1), Lituania (305) e Lettonia (240,3). Il rapporto medio tra detenuti e posti in carcere è pari al 93,6% (era del 96% un anno prima); i Paesi nei quali permane un problema di sovraffollamento sono 13 (erano 21 nel 2013); il problema è particolarmente acuto in Ungheria (142%), Belgio, Macedonia, Grecia e Albania.

3. Quanto alla composizione della popolazione penitenziaria nei Paesi membri del Consiglio d'Europa, fermo l'attenzione sulla quota di detenuti non ancora condannati in via definitiva, sulla componente femminile, sugli stranieri, sulla tipologia dei reati commessi, nonché sui suicidi e sulle morti in carcere.

I detenuti in attesa di giudizio sono mediamente il 20,3%; i valori più elevati si registrano in Albania (51,9 %), Paesi Bassi, Svizzera e Danimarca. Le donne rappresentano in media il 5% della popolazione penitenziaria, con punte in Russia (8,2%), Finlandia, Ungheria, Spagna e Lettonia. Gli stranieri sono in media il 13,3% dei detenuti; rappresentano oltre la metà della popolazione

penitenziaria in Svizzera (73%), Grecia e Austria. Quanto alla tipologia di reati per i quali è stata pronunciata la condanna, al primo posto si collocano i reati in materia di stupefacenti (16,5%), sia pure in calo rispetto al 2013 (17,8%). Seguono, nell'ordine, furto, rapina e omicidio (anche nella forma del tentativo). Il tasso medio di suicidi in carcere (per 10.000 detenuti) - rilevato nel 2014, ma relativo al 2013 - è 5,4, con punte in Islanda (65,8), Cipro (37) e Norvegia (30,1). Il tasso medio di mortalità per 10.000 detenuti - anche in questo caso relativo al 2013 - è 28; i valori più elevati riguardano l'Islanda (131,6), la Serbia, la Grecia, la Russia e l'Ucraina.

4. Passando all'Italia, nel rapporto Space I-2014 evidenzio in primo luogo alcune informazioni relative al sovraffollamento carcerario (per ulteriori dati, può vedersi E. Dolcini, La "questione penitenziaria" nella prospettiva del penalista: un provvisorio bilancio, in Riv. it. dir. proc. pen., 2015, p. 1655 s.).

Al 1° settembre 2014 la popolazione penitenziaria italiana ammonta a 54.252 unità. Si tratta di un dato in ridimensionamento pressoché costante a partire da giugno 2010, con un calo particolarmente netto nel corso del 2014. La popolazione penitenziaria italiana constava di: 67.971 unità a fine 2010; 66.897 a fine 2011; di 65.701 a fine 2012; di 62.536 a fine 2013. Andando oltre l'arco temporale a cui si riferisce la rilevazione del Consiglio d'Europa, segnalo che la popolazione penitenziaria italiana era ulteriormente scesa a 53.623 unità a fine 2014, portandosi a 52.164 unità a fine 2015.

Il tasso medio di carcerazione in Italia è nettamente inferiore alla media europea: è pari a 89,3, con un calo particolarmente vistoso rispetto al 2103, allorché si attestava a quota 107. Quali termini di raffronto, è significativo un riferimento a Germania (81,4), Francia (101), Spagna (141,7), Inghilterra e Galles (149,7).

Dato particolarmente rilevante, infine, quello che riguarda il rapporto medio tra detenuti e posti in carcere: 109,8. Rimane dunque, per il nostro Paese, un problema di sovraffollamento, ancorché assai attenuato rispetto alla precedente rilevazione del Consiglio d'Europa: il Rapporto Space I - 2013 segnalava infatti un tasso di sovraffollamento delle carceri italiane pari al 148% (peraltro divergente da quello ricavabile, alla stessa data, dalle statistiche nazionali: 135,8%). Di qui l'inclusione dell'Italia, da parte del Consiglio d'Europa, in una lista di Paesi che, tra il 2013 e il 2014, non hanno integralmente eliminato il sovraffollamento: con l'Italia, tra gli altri, Ungheria, Grecia, Francia, Portogallo, Serbia, Belgio, Romania e Austria. Si osservi che sulla base dei dati pubblicati nel sito internet del Ministero della Giustizia italiano, al 31 dicembre 2015 il tasso di sovraffollamento medio nelle nostre carceri è ulteriormente sceso, portandosi a quota 105,16%. A questa evoluzione ha contribuito, accanto all'impegno del legislatore italiano volto a ridurre la popolazione penitenziaria, anche un moderato aumento della capienza regolamentare delle nostre carceri, che era pari a 45.000 unità nel 2010, a 47.600 unità a fine settembre 2013 e a 49.350 un anno dopo.

5. Ancora, alcuni dati relativi alla composizione della popolazione penitenziaria italiana. I detenuti in attesa di giudizio sono il 31,7%. Il valore italiano, tuttora nettamente superiore alla media europea, risulta in calo: era al 37,1% nel 2013. Osservo che la riduzione di questo valore è

riconducibile a una serie di interventi legislativi, tra i quali spicca per importanza la modifica dell'art. 280 comma 2 c.p.p. che ha portato a 5 anni di reclusione il limite di pena per l'applicabilità della custodia cautelare in carcere (d.l. 1° luglio 2013 n. 78, convertito nella l. 9 agosto 2013 n. 94). Le donne rappresentano il 4,3% della popolazione delle nostre carceri, quota pressoché inalterata nell'ultimo anno: nel 2013 era al 4,4%. La percentuale di stranieri è pari al 32,2%; era al 35,3% a settembre 2013. Una quota in calo, dunque, ma tuttora al di sopra dei valori medi europei, ricavati da un quadro assai disomogeneo.

Quanto alla tipologia di reati oggetto delle condanne a pena detentiva, anche in Italia troviamo al primo posto i reati in materia di stupefacenti (34,7%), con una quota particolarmente elevata nel panorama europeo; seguono omicidio, furto e rapina. Nel 2013 la graduatoria vedeva nell'ordine: reati in materia di stupefacenti (37,9%), omicidio, rapina e furto. Va sottolineato che la quota italiana di condannati per reati di droga rappresenta un picco nel panorama europeo, a fronte, come si è detto, di una mediana - nel 2014 - del 16,5%.

Venendo al più drammatico indicatore della sofferenza connessa al carcere, il suicidio, il tasso medio rilevato dal Consiglio d'Europa, riferito al 2013, è pari a 6,5 per 10.000 detenuti. L'anno precedente era dell'8,5 per 10.000 detenuti. Le morti in carcere per cause diverse dal suicidio sono state (nel 2013) 23,6 per 10.000 detenuti, in aumento rispetto al 2012, quando il tasso era al 23,1.

6. Il documento Space II-2014 mostra che al 31 dicembre 2014 nei Paesi membri del Consiglio d'Europa le persone sottoposte a misure non detentive, semidetentive o a vario titolo poste sotto la sorveglianza delle agenzie di probation (inclusi, tra gli altri: gli imputati sottoposti a misure cautelari diverse dalla custodia in carcere; i soggetti che fruiscono di forme di sospensione del processo con messa alla prova o che partecipano a forme di mediazione tra autore e vittima del reato; i condannati a pena condizionalmente sospesa accompagnata da prescrizioni, al lavoro di pubblica utilità, alla detenzione domiciliare, alla sorveglianza elettronica; i soggetti in semilibertà e in liberazione condizionale) ammontano a 1.212.479, per una media di 184,7 per 100.000 abitanti: l'11,6% in meno rispetto al 2013, allorché le persone in probation (nell'amplessima accezione di cui si è detto) erano 2.145.289. Tra i Paesi europei che fanno più ampio ricorso a misure non detentive, si segnalano la Turchia (con 289.082 misure in corso al 31 dicembre 2014), la Francia (184.115), il Regno Unito (173.506) e la Germania (156.358); nell'esperienza francese, numeri particolarmente elevati si registrano in materia di sospensione condizionale con messa alla prova (136.871), di lavoro di pubblica utilità (38.529) e di sorveglianza elettronica (10429).

Le misure risultano raramente disposte nelle fasi che precedono il giudizio: interessano infatti soltanto il 6,7% dei soggetti in probation, un valore più basso di quello (7,8%) ricavabile da Space II-2013. Estremamente ridotto il ricorso a queste misure nei confronti di stranieri: mediamente, gli stranieri rappresentano il 2,8% della 'clientela' delle varie forme di messa in prova; si tratta di un dato in forte calo rispetto al 2013, allorché gli stranieri erano il 13,6%. In 23 Paesi le misure possono essere applicate per qualsiasi specie di reato, comprese i reati contro la persona connotati da violenza e i reati sessuali. Un indicatore significativo dell'impegno posto dai diversi Stati nell'attuazione di strategie extrapenitenziarie di contrasto alla criminalità è offerto dal numero di persone impegnate nelle agenzie di probation: ai livelli più elevati troviamo Inghilterra e Galles

(con 17.070 addetti), Francia (con 4.339) e Germania (con 2.158).

7. L'interpretazione dei dati riportati nel documento Space II-2014 risulta talvolta problematica, soprattutto in ragione della difficoltà di classificare e mettere a confronto istituti assai diversi gli uni dagli altri, presenti negli ordinamenti dei vari Paesi europei. Quanto all'Italia - detto di un errore relativo alla consistenza numerica della popolazione del nostro Paese, che ammonterebbe nel 2014 a 2.001.468 unità (Table 1.1, p. 18) - a fine 2014 le persone sottoposte alle misure oggetto della rilevazione del Consiglio d'Europa risultano oltre 43.500: rapportando questo valore a quello della popolazione penitenziaria, la limitazione della libertà personale interessa il 44,5%, mentre la privazione di libertà personale interessa il 55,5% del totale dei destinatari dei due tipi di misure.

Tra le misure limitative della libertà personale, al 31 dicembre 2014 risultano in corso: la detenzione domiciliare in circa 9.500 casi; la sospensione condizionale della pena corredata da prescrizioni in 5.800 casi; il lavoro di pubblica utilità in 5.600 casi; quanto all'affidamento in prova, in 4.900 casi risulta disposto dallo stato di libertà e in 2.900 casi dallo stato di detenzione, mentre la forma di affidamento in prova riservata ai tossicodipendenti risulta in atto nei confronti di 3.250 condannati; 3.500, infine, le persone in libertà vigilata e 750 in semilibertà. Questo quadro, al di là delle incertezze ingenerate dalle formule usate nel rapporto del Consiglio d'Europa, trova sostanziale conferma nelle statistiche pubblicate nel sito del Ministero della Giustizia italiano: da tali statistiche si ricava infatti che al 31 dicembre 2014 l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare erano in corso, rispettivamente, nei confronti di circa 12.000 e di circa 9.500 condannati, mentre erano 5600 le persone che svolgevano un lavoro di pubblica utilità, 3.350 le persone in libertà vigilata e 750 i condannati in semilibertà. Qualche divergenza tra le due fonti potrebbe spiegarsi con la mancata inclusione del dato relativo agli stranieri nelle statistiche fornite dall'Italia al Consiglio d'Europa (Table 3.1, p. 50). I dati ministeriali attestano inoltre la latitanza nella prassi delle sanzioni sostitutive della detenzione breve (i numeri relativi alla libertà controllata e alla semidetenzione sono infatti, rispettivamente, 168 e 6); mostrano invece come vada acquisendo spazio la sospensione del procedimento con messa alla prova, introdotta nell'ordinamento italiano dalla l. 28 aprile 2014, n. 67 (artt. 168 bis - 168 quater c.p., artt. 464 bis - 464 ter c.p.p.) e in corso di esecuzione a fine anno in 500 casi.

Quanto al numero di addetti alle agenzie di probation (al servizio sociale, per il nostro Paese), nella classifica stilata dal Consiglio d'Europa l'Italia si colloca immediatamente alle spalle della Germania, con 2048 addetti. Se si guarda al rapporto con la popolazione, il dato italiano risulta inferiore alla mediana europea: 3,4 contro 4,7 (per 100.000 abitanti). La punta più elevata è segnata da Inghilterra e Galles, con 29,9. Si tratta, con tutta evidenza, di un aspetto decisivo in relazione a misure non detentive che aspirino ad assolvere a reali funzioni di controllo e/o di aiuto al destinatario: che siano altro, cioè, da travestimenti verbali del nulla.