

## Il carcere e l'esecuzione penale in Italia nell'ultimo decennio

## Prison and criminal enforcement in Italy in the last decade

*Giovanni Fossa, Uberto Gatti*<sup>1</sup>

**Parole chiave:** carcere • esecuzione penale

### **Riassunto**

La popolazione detenuta in Italia ha raggiunto livelli di presenza mai toccati dal secondo dopoguerra del secolo scorso. Ma oggi, a differenza di ieri, nell'interpretare dati e tendenze dell'ultimo decennio, occorre tener conto che il carcere non è più il principale luogo della pena ma è parte di un più vasto sistema di controllo della penalità che prevede una complessa articolazione.

L'espiatione della pena alla reclusione – in particolare – oggi può avvenire in luoghi diversi (carcere, comunità, abitazione, “a piede libero”), in tempi differenti (immediatamente, per chi è già in carcere o in misura alternativa, in modo differito per coloro che godono della “sospensione dell'esecuzione”), oppure seguendo percorsi diversi che non prevedono necessariamente il contatto con il carcere (dalla libertà alle misure alternative). Nel descrivere e interpretare l'andamento della carcerazione è necessario pertanto fare riferimento anche alle altre aree dell'esecuzione penale, quella delle misure alternative e quella delle “sospensioni”. Ciò premesso sono presi in considerazione tre fattori che influiscono sulla consistenza dei soggetti sottoposti ad esecuzione penale: la concessione o meno della sospensione condizionale della pena, la quantità di pena alla reclusione inflitta in sede giudicante e la concessione delle misure alternative.

L'analisi dei dati più recenti riferiti a questi fattori consente di mettere in evidenza che tutti e tre influiscono sia pure in diversa misura sulle modalità di esecuzione della pena. In particolare si assiste a tre fenomeni concomitanti: il deciso declino della “condizionale”, la crescita significativa dell'ammontare delle pene alla reclusione nelle sentenze di condanna e la forte riduzione della concessione delle misure alternative. Pur non essendo certamente esaustivi dei meccanismi causali per cui la popolazione carceraria aumenta (o diminuisce) questi tre fattori sono da tenere assolutamente in primo piano.

Occorre infine considerare la massiccia presenza dei due gruppi sociali dei tossicodipendenti e degli stranieri che insieme costituiscono ormai da tempo la maggioranza della popolazione detenuta negli istituti penitenziari. La loro consistenza numerica è sicuramente diretta conseguenza dell'azione dei predetti fattori ma deriva anche da altre cause tra le quali meriterebbero particolare attenzione l'applicazione delle recenti leggi sulla recidiva reiterata, sulla droga e sull'immigrazione.

**Key words:** prison • criminal enforcement

### **Abstract**

The number of people held in custody in Italy has reached its highest level since the Second World War. In interpreting the data and trends observed over the last decade, however, we should bear in mind that prison is no longer the only place where sentences may be served, but is part of a wider and more complex system of penal control. Specifically, sentences may nowadays be served in various settings (prison, community, house arrest, on bail), at various times (immediately, for those already serving a prison sentence or alternative measures; later, for those enjoying the stay of execution), or in ways that do not necessarily involve contact with prison (from alternative measures to release). Therefore, in describing and interpreting the trends in imprisonment it is necessary to refer to the other modalities of enforcement as well: alternative measures and suspension.

We considered three factors that affect the number of people subject to criminal enforcement: the granting of suspend sentences, the duration of the custodial sentences imposed by the courts and the application of alternative measures. The analysis of the latest data relating to these factors reveals that all of them affect the modalities of criminal enforcement in varying degrees. Specifically, three concomitant phenomena can be observed: the decline of suspension, the significant increase in custodial sentences and the considerable decrease in the granting of alternative measures. Although these factors alone cannot entirely explain the increase in prison population, they are certainly of great relevance.

Finally, we should bear in mind that drug addicts and foreigners have long been the majority of prison population. Although their large number is certainly a direct consequence of the above-mentioned factors, it also stems from other causes. In this regard special attention is deserved by the application of the latest laws regarding recidivism, drug and immigration.

---

Per corrispondenza: Giovanni Fossa, Uberto Gatti, sezione di Criminologia, DISSAL, Università di Genova, via A. De Toni, 12, 16132 Genova e-mail • [gfoffa@unige.it](mailto:gfoffa@unige.it), [ugatti@unige.it](mailto:ugatti@unige.it)

GIOVANNI FOSSA, *Sociologo, Università di Genova* • UBERTO GATTI, *Professore Ordinario, Università di Genova*

## Introduzione

Il 16 luglio 2009 la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia a risarcire un detenuto bosniaco per i danni morali subiti a causa del sovraffollamento della cella in cui era stato recluso per alcuni mesi nel carcere di Roma-Rebibbia. Secondo la Corte Izet Sulejmanovic, condannato per furto aggravato a due anni di detenzione, è stato vittima di «trattamenti inumani e degradanti» in quanto il detenuto, tra il novembre 2002 e l'aprile 2003, ha condiviso una cella di 16,20 metri quadri con altre cinque persone disponendo, dunque, di una superficie di 2,7 metri quadri entro i quali ha trascorso oltre diciotto ore al giorno. In particolare la Corte ha osservato come la superficie a disposizione del detenuto fosse molto inferiore agli standard stabiliti dal Comitato per la prevenzione della tortura che prevede il limite di 7 metri quadri a persona come spazio minimo sostenibile in cella.

Nell'aprile 2010 il Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti ha pubblicato il rapporto relativo alla sua quinta visita periodica in Italia, effettuata dal 14 al 26 settembre 2008. Per quanto concerne le carceri, la delegazione che ha effettuato la visita a nome del Comitato ha posto l'accento sul sovraffollamento delle prigioni, sulla questione delle cure mediche in ambiente carcerario e sul trattamento dei detenuti sottoposti al regime di massima sicurezza. Il Comitato ha inoltre espresso viva preoccupazione per il livello di violenza registrato all'interno di alcune carceri (Brescia-Mombello e Cagliari-Buoncammino), dove episodi di aggressioni tra detenuti nel corso del 2008 hanno causato lesioni gravi e, in un caso, la morte di un carcerato.

Al di là di questi eventi critici, che potrebbero essere espressione di situazioni particolari, occorre valutare il sistema penitenziario italiano nel suo complesso, anche in rapporto a quello di altri paesi europei ed extraeuropei.

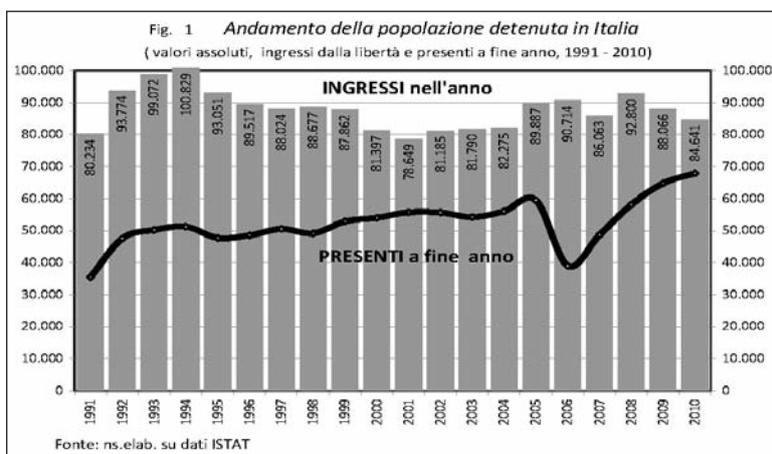
## 1. L'andamento della popolazione detenuta italiana<sup>2</sup>

### Introduzione

Alla fine del 2010 la popolazione carceraria ha sfiorato il valore di 68.000 persone, raggiungendo una dimensione mai registrata dagli anni del secondo dopoguerra, cioè oltre sessant'anni fa. È questo il dato più recente dell'ultimo ciclo di crescita della popolazione detenuta italiana e che si può far partire dall'anno 1998 (Fig.1 linea nera). Se si pongono in fila le rilevazioni annuali a partire da quell'anno si può facilmente calcolare che da allora ad oggi il numero complessivo dei detenuti – nella rilevazione puntuale al 31 dicembre – è aumentato del 38%.

Uno sguardo retrospettivo mette inoltre in evidenza che la crescita non è stata esattamente lineare per via di provvedimenti clemenziali, il più noto dei quali è stato l'indulto concesso nel 2006.

Tale provvedimento ha ridotto di circa 22mila persone il numero dei ristretti, interrompendo un andamento inflazionistico che nel 2005 pareva indirizzato ad accentuarsi ulteriormente. Una così drastica riduzione di popolazione è stata tuttavia recuperata quasi del tutto nell'arco di un solo biennio (2007-2008).



1 Nell'ambito di un lavoro di ricerca condotto in comune Giovanni Fossa ha redatto i paragrafi 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.2 e 2.3.

2 La seguente analisi prende in esame i dati fino al termine del 2010. Non considera pertanto l'impatto della recente legge N.199, entrata in vigore il 16 dicembre 2010, intitolata "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno".

L'impetuosa crescita delle presenze in carcere è proseguita nel successivo e più recente biennio 2009-2010 superando ampiamente il livello di popolazione preesistente all'indulto e raggiungendo dimensioni che, come già accennato, nel sistema penitenziario italiano sono state raggiunte solo in situazioni storiche eccezionali.

Per comprendere le condizioni che hanno favorito questa dinamica gli studiosi non prendono in considerazione solo i numeri relativi ai detenuti presenti in carcere in un certo giorno dell'anno – come quelli appena illustrati – ma anche il numero degli *ingressi*, cioè l'ammontare totale del flusso di persone che lungo l'arco dell'anno, giorno per giorno, entrano in carcere perdendo la libertà.

Come illustra il grafico (Fig. 1 barre grigie) gli ingressi, diversamente dalle già viste crescenti presenze di fine anno, assumono un andamento diverso, più oscillante e talvolta difforme da quello delle presenze stesse. Per esempio nel periodo 2005-2009 gli ingressi in carcere di persone arrestate<sup>3</sup> hanno oscillato tra 86mila e quasi 93mila unità (mediamente circa 89mila ingressi) a fronte della già vista vertiginosa rincorsa delle presenze dei detenuti a fine anno.

Il raffronto dei due andamenti per detto periodo evidenzia chiaramente una mancanza di convergenza tra le due misurazioni. Secondo i demografi il fenomeno è dovuto, anche se in modo approssimato, ad un generico aumento dei tempi di detenzione. Questo può avvenire quando si allunga la custodia cautelare per i detenuti in attesa di un grado di giudizio oppure quando ci sono pene più lunghe da scontare per i condannati o per entrambi i motivi.

Il confronto tra presenze e ingressi è sicuramente un'operazione utile, come del resto lo è esaminare il peso dei diversi gruppi sociali all'interno della popolazione ristretta (stranieri, tossicodipendenti, donne, ecc.). È tuttavia necessario affermare che questa opera di descrizione per poter essere efficace non può essere limitata al solo sistema penitenziario ma occorre guardare – contestualmente – sia dentro e sia fuori dal carcere.

Dentro al carcere perché la popolazione detenuta non è affatto omogenea. Dal punto di vista giuridico infatti si distinguono al suo interno due componenti fondamentali per comprendere il sistema carcerario: la prima è quella dei detenuti "definitivi", la seconda raggruppa tutti gli altri detenuti che per motivi diversi non possono rientrare in tale

gruppo e che sono denominati genericamente "non-definitivi" (par.1.1.). L'esame delle dinamiche penitenziarie risulta molto più produttivo se si adotta il criterio distintivo della posizione giuridica.

È indispensabile inoltre guardare fuori dall'istituto penitenziario perché da ormai diversi anni l'esecuzione della pena per i condannati può avvenire con modalità e tempi diversi. La distinzione più importante da fare è che, a determinate condizioni, una pena può essere scontata senza conoscere il carcere, totalmente all'esterno delle sue mura (par. 1.3.).

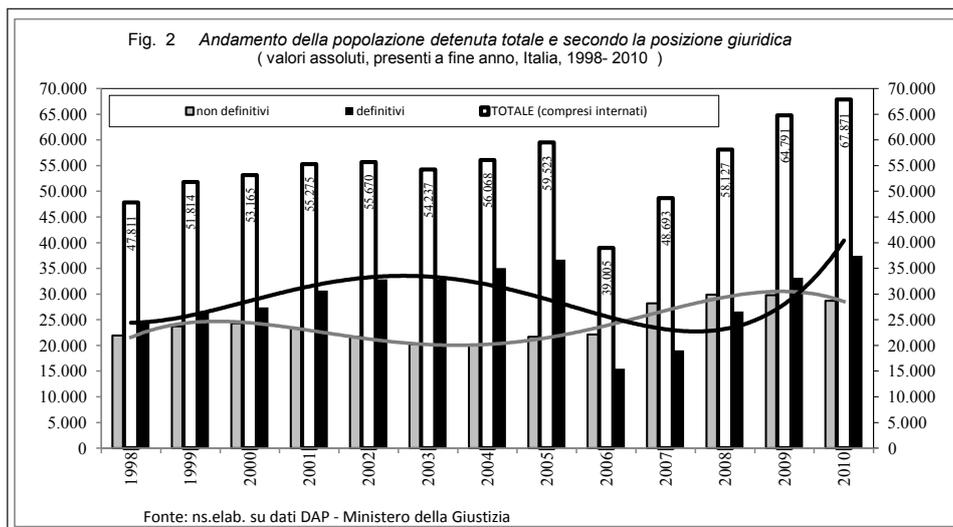
### 1.1. *Dentro al carcere*

Il sistema penitenziario è organizzato per gestire separatamente chi è stato condannato con sentenza passata in giudicato (detenuto definitivo) da chi è ancora in una fase di attesa del percorso processuale ove tutto è possibile: essere completamente scagionato e liberato oppure condannato da un tribunale, da una corte d'Appello o da una sezione della Corte di Cassazione (detenuto non definitivo). Alcune norme regolano l'esecuzione della pena in carcere per i definitivi, altre regolano la custodia dei non definitivi. E anche nell'andamento temporale della carcerazione, per la componente definitiva e per quella non definitiva, si osservano traiettorie diverse che dimostrano il loro differente contributo all'ammontare della popolazione reclusa.

La distinzione della popolazione penitenziaria secondo la posizione giuridica permette di formulare una specifica riflessione. Dai dati elaborati sembra infatti che l'aumento della popolazione penitenziaria dipenda soprattutto dalla crescita della "criminalità punita", cioè della componente definitiva. E questa tendenza si rivela di lungo periodo poiché agisce sia nel periodo precedente all'indulto, sia in quello successivo: non può essere perciò essere considerato un fenomeno legato solo agli anni del post-indulto.

Dal 1999 al 2005 (fase pre-indulto) i detenuti definitivi subiscono un rilevante incremento passando da quasi 27.000 a quasi 37.000 soggetti mentre, nel medesimo periodo, la componente non definitiva al contrario, diminuisce anche se con minore rilevanza, passando da 24mila a 21mila soggetti (Fig. 2 rispettivamente barre nere e barre grigie).

3 Occorre precisare che la "statistica degli ingressi", oltre agli arresti, comprende anche una piccolissima quota (1-2% annui) di carcerazioni riferite a persone condannate alla reclusione dopo un processo sostenuto in stato di libertà oppure soggette all'esecuzione di una misura di sicurezza. È inoltre necessario considerare che la somma totale degli ingressi in carcere non corrisponde esattamente alla somma delle persone fisiche ma ad una frequenza limitatamente superiore in quanto ciascun soggetto viene conteggiato tante volte quante entra in carcere nell'arco dell'anno dallo stato di libertà.



L'espansione dell'esecuzione della pena in carcere è così impetuosa che un provvedimento deflattivo del 2003 (legge 207) – il cosiddetto “indultino” – produce solo una breve pausa nella crescita inarrestabile delle presenze.

Successivamente è intervenuto l'indulto che ha più che dimezzato la componente definitiva portandola ad un livello inferiore a quello della parte non definitiva (Fig. 2). Tuttavia per tutto il seguente biennio 2007–2008 si verifica un incremento esponenziale delle carcerazioni per l'esecuzione della pena.

La condizione di “condannato” torna così ad essere il motivo più frequente di permanenza in carcere, fino a raggiungere alla fine dello scorso anno l'ammontare di oltre 37.000 detenuti definitivi, superando in questo modo il massimo storico già raggiunto nel 2005, anno precedente all'indulto.

La curva nera (Fig. 2) riassume la descrizione appena esposta prefigurando il raggiungimento della cifra di quarantamila condannati definitivi entro la fine del 2011 se non intervengono provvedimenti inflattivi.

La componente non definitiva – dopo l'indulto – torna nuovamente a crescere e si attesta mediamente nelle ultime tre rilevazioni intorno ai 29.000 detenuti. Una cifra elevata che indica una presenza nettamente superiore a quella di circa 23.000 reclusi in attesa di definizione di pena del periodo 1999–2001. Quantitativamente in questa componente si registra l'ascesa ad un livello superiore di presenza che tuttavia, a differenza della parte definitiva, pare tendere di fatto alla stabilizzazione, non prefigurando una crescita significativa nel futuro.

### 1.2. Le tre componenti dell'esecuzione penale

La distinzione detenuto definitivo/detenuto non definitivo consente non solo di addentrarci nell'eterogeneo universo del carcere ma anche di comprendere che lo stesso è parte di un sistema più ampio che è quello dell'esecuzione penale.

In particolare la condizione di “condannato” risulta condivisa dai definitivi reclusi in carcere, dai fruitori di misure alternative al suo esterno e da una terza componente

di soggetti che non compare nelle statistiche, i cosiddetti “liberi sospesi” che sono persone condannate in attesa della decisione del magistrato di sorveglianza sulla modalità di espiazione della pena, in carcere o in misura alternativa.

Sui tempi di pronuncia di questa decisione non ci sono dati ma viene ipotizzato che essi non siano celeri e che, anzi, possono variare da qualche mese fino a uno-due anni. Di conseguenza qualsiasi analisi che miri a valutare nella prassi l'entità della popolazione definitiva in carcere e del suo andamento temporale non può prescindere dall'osservare “che cosa succede” nelle altre due categorie. L'operazione non appare agevole perché la componente dei “liberi sospesi” non è in effetti quantificabile: stime ormai datate riferiscono di diverse decine di migliaia di “condanne” che sono in attesa di una definizione esecutiva.

Ad esempio secondo uno studio del Consiglio Superiore della Magistratura, nel periodo 2000–2001, anche per effetto della legge 165/1998 (Simeone-Saraceni) i condannati “liberi sospesi” erano stimati in circa settantamila. Altre fonti riferiscono di circa quarantamila soggetti in “sospensione” nel 2004.

### 1.3. Il doppio percorso per le misure alternative alla detenzione

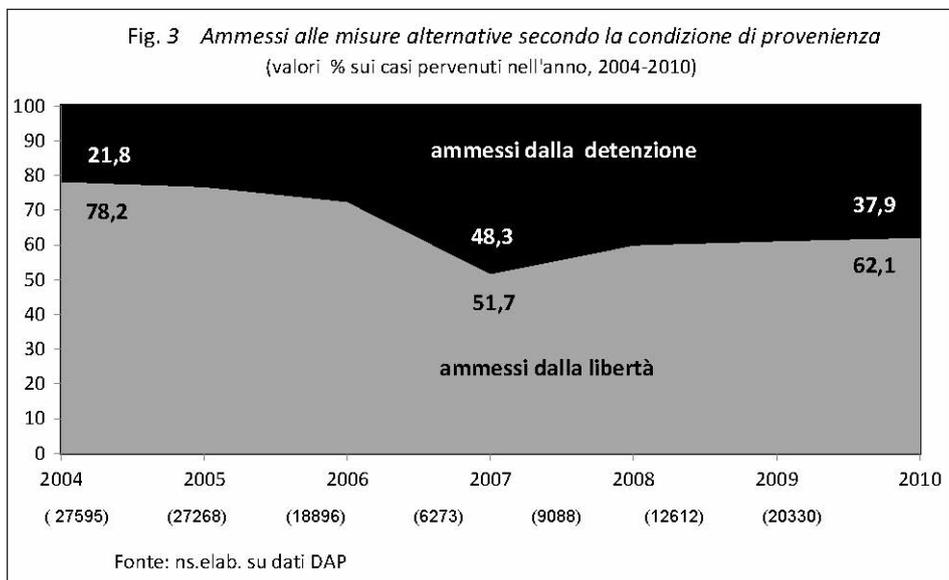
Oltre alle tre aree in cui sono distinguibili i soggetti sottoposti all'esecuzione penale, un altro fenomeno consente di evidenziare come la dimensione penitenziaria sia interrelata e dipenda dal più ampio sistema della penalità.

Occorre in particolare sottolineare l'esistenza di un doppio percorso per l'accesso alle misure alternative. Al percorso storicamente determinato *condanna* → *carcere* → *misura alternativa*, per i soggetti “a piede libero” si affianca da molti anni un percorso diretto *condanna* → *misura alternativa*, che conduce un condannato in libertà dall'area della “sospensione dell'esecuzione” all'area dell'espiazione della pena, usufruendo di una misura alternativa alla detenzione senza transitare per il carcere.

Questo secondo percorso ha consentito al sistema dell'esecuzione penale lo ‘smaltimento’ di un gran numero di sentenze che il circuito penitenziario non avrebbe potuto reggere da solo ed è diventato – già dal 1994 – il ca-

nale privilegiato per espiare le pene al di sotto dei tre-quattro anni. Con la legge 165/1998 (Simeone-Saraceni) il flusso proveniente dalla libertà si è ulteriormente rafforzato a tal punto che, nel primo periodo del decennio ap-

pena concluso, su cinque condannati che accedono alle misure alternative solo uno proviene dal carcere mentre gli altri quattro arrivano direttamente dalla stato di libertà (Fig. 3, anno 2004).



Con l'indulto del 2006 il flusso del secondo percorso (dalla libertà) si affievolisce leggermente per scendere decisamente nel 2007 a poco oltre il 50% delle misure alternative ammesse. Il fenomeno di riduzione è facilmente spiegabile con il maggior impatto deflattivo che l'indulto ha avuto sulla platea dei "liberi sospesi", ma il dato cela probabilmente una dinamica di ricarcerizzazione che nel frattempo gli interventi legislativi del periodo fine 2005 – inizio 2006, hanno cominciato a produrre. Il riferimento è in particolare ai cosiddetti recidivi reiterati che non possono più usufruire dell'automatismo della sospensione dell'esecuzione della pena e accedere direttamente alle misure alternative dallo stato di libertà.

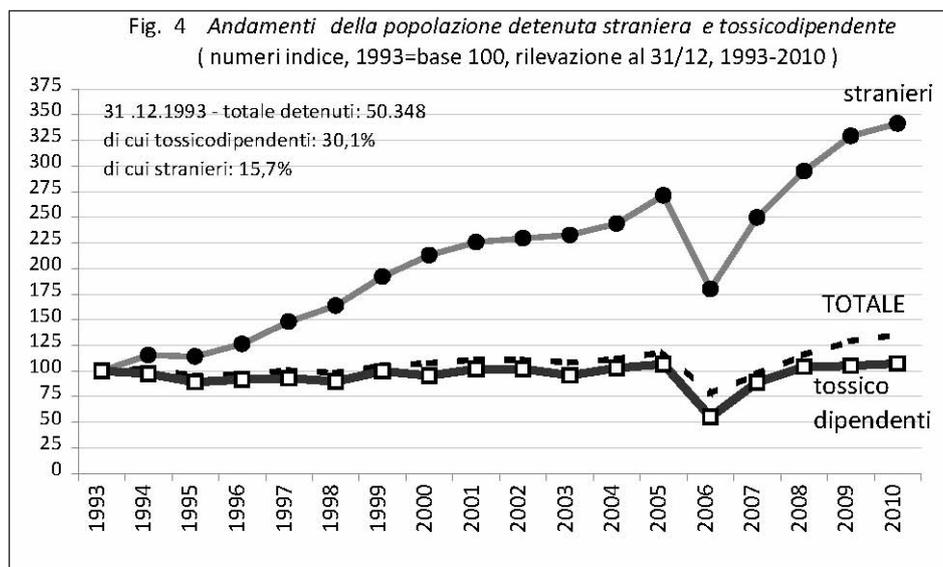
Di conseguenza va sottolineato che la maggiore percentuale di condannati provenienti dal carcere che oggi si registra per accedere alle misure alternative (38% circa rispetto al 22% del 2004), non sembra dipendere principalmente da una maggiore facilità di transito dal carcere alla misura alternativa ma piuttosto da un affievolimento del passaggio dallo stato di libertà. In mancanza di una adeguata base empirica è evidente che questa interpretazione rimane per il momento a livello di semplice congettura.

1.4. *Gruppi prevalenti nella popolazione detenuta: immigrati, tossicodipendenti*

Secondo i dati rilevati alla fine del 2008 la maggioranza della popolazione detenuta in Italia (56%) è straniera oppure è tossicodipendente o in entrambe le condizioni. Un'analisi del fenomeno detentivo non può dunque mancare di prendere in esame questi due gruppi sociali.

In via preliminare un sguardo al passato consente di mettere in evidenza lo sviluppo dei due gruppi negli ultimi quindici anni (Fig. 4). Alla fine del 1993 nelle carceri italiane risultavano presenti poco più di 50mila detenuti e la quota dei tossicodipendenti era il doppio di quella degli stranieri. Nel periodo successivo, fino al 2005, c'è stato un enorme aumento degli stranieri (+ 150%), i quali già nel 2000 avevano "sorpassato" in numeri assoluti la categoria dei tossicodipendenti.

Tra il 1993 e il 2005 i tossicodipendenti invece sono aumentati di poco, anche grazie all'accesso all'affidamento terapeutico (Fig. 4).



Gli immigrati in genere non hanno potuto accedere per diverse ragioni ad alcuna misura alternativa specifica: questo spiega almeno in parte l'andamento fortemente differenziato dei due gruppi in tale periodo. Successivamente all'indulto del 2006, che, per così dire, alleggerisce in misura analoga le due componenti, gli andamenti degli stranieri e dei tossicodipendenti diventano molto simili, avendo subito una vera e propria "impennata" nel biennio 2007-2008.

Gli stranieri, in particolare, subiscono la crescita più forte arrivando nel 2010 ad aumentare di quasi tre volte e mezzo la propria presenza rispetto al 1993 e a quasi raddoppiarla rispetto all'anno dell'indulto.

La quota dei tossicodipendenti rispetto al 1993 risulta solo un poco più elevata, mentre appare significativo l'andamento più recente che vede praticamente raddoppiare la presenza dei tossicodipendenti rispetto all'anno dell'indulto 2006, esattamente nella stessa misura che ha interessato gli stranieri<sup>4</sup>.

Una sorta di "inflazione carceraria" ha insomma colpito questi due gruppi: in misura assai differente tra loro fino al 2006 e invece misura molto simile negli ultimi quattro anni. I motivi naturalmente possono essere diversi (par.2.4.).

## 2. Alcuni fattori che influenzano i livelli di carcerazione

Illustrare le componenti dell'esecuzione penale può essere utile cercare di comprendere quali fattori possono influenzare la loro consistenza numerica. Molti sono i dispositivi di

4 Gli stranieri infatti passano da un indice base 100 di 179,8 del 2006 a 341,2 nel 2010 (rapporto 2010/2006 = 1,9) mentre proporzionalmente l'indice dei tossicodipendenti passa da 55,3 a 107,3 (rapporto = 1,9). Più chiaramente espresso in valori assoluti il raddoppio delle presenze vede 24.954 stranieri in carcere nel 2010 contro i 13.424 del 2006, mentre gli attuali 16.245 tossicodipendenti ammontavano a 8.363 soggetti sempre nel 2006.

legge i meccanismi procedurali che possono avere un impatto, diretto o indiretto, sulle dimensioni e le caratteristiche dell'area esecutiva penale. Qui di seguito si presentano tre fattori che possono essere considerati di grande rilievo.

Il primo è quello relativo alla presenza nella sentenza di condanna emessa dal giudice di cognizione della concessione della "sospensione condizionale della pena". Con questo istituto la pena irrogata viene sospesa per un certo periodo (di norma cinque anni) trascorso il quale senza altri delitti il reato è estinto.

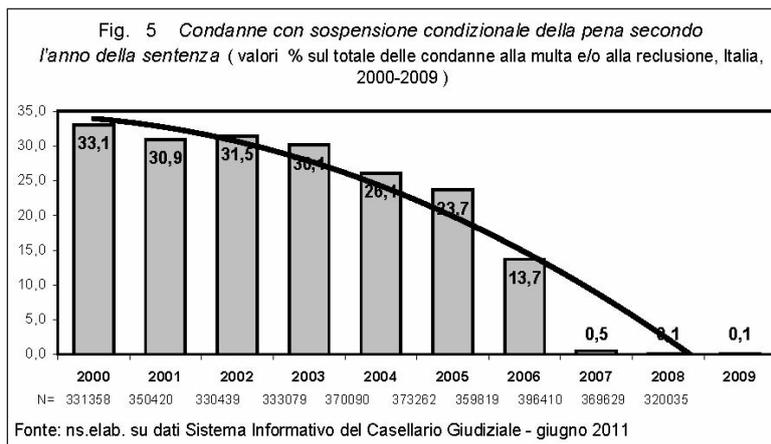
Il secondo fattore indagato è l'andamento della penalità, cioè la propensione o meno a punire i rei da parte della magistratura giudicante. Tale fattore si misura in due modi. A livello generale, con la rilevazione della durata di tutte le pene inflitte in sentenza e più specificatamente, rilevando la lunghezza delle pene inflitte a coloro che sono reclusi. Il terzo fattore, infine, si basa sull'ammissione alle misure alternative alla detenzione. È appena il caso di notare che questi tre fattori coinvolgono due diverse magistrature: i primi due fattori dipendono dall'azione del giudice di cognizione, mentre il terzo dal giudice della sorveglianza.

### 2.1. Il declino della "condizionale"

Per quanto riguarda il primo fattore occorre sottolineare la decisa decrescita del numero di sentenze accompagnate dalla sospensione condizionale della pena. Il fenomeno risale all'inizio del decennio, quindi prima dell'indulto e si manifesta con la riduzione di quasi un terzo delle applicazioni di questo istituto tra il 2000 e il 2005 (Fig. 5). Successivamente, nel biennio 2006-2007, la "condizionale" viene di fatto quasi azzerata.

Alla minore propensione da parte dei giudici a concederla si sovrappone probabilmente la diminuita possibilità di applicarla a imputati sempre più recidivi, nonché gli effetti del provvedimento di indulto, che rendono inutile la celebrazione di molti processi cui potrebbe associarsi l'istituto.

La sospensione condizionale della pena scompare così dalla scena giudiziaria e ancora le statistiche degli ultimi due anni 2008-2009 segnalano appena un 0,1%.



Nel valutare tale dato infinitesimo occorre comunque considerarne la provvisorietà. Sul suo ammontare ufficiale può infatti pesare il flusso arretrato di sentenze proveniente dai vari uffici giudiziari e non ancora registrato dal Casellario Giudiziale, nonché l'implementazione di un nuovo sistema informativo a partire dal 2007.

Pur con la cautela dettata anche dall'ancora parzialmente attivo effetto-indulto e dai tempi di registrazione delle sentenze sembra possibile affermare che la sospensione condizionale della pena sia ormai concessa molto raramente. E questo declino si manifesta nonostante l'avvio di nuove forme di questo istituto – introdotte dalla legge 145/2004 – che prevedono atti riparatori nei confronti della vittima e/o particolari obblighi verso la comunità. Secondo i dati del casellario questo tipo di sentenze, considerate innovative sotto il profilo giudiziario, riguardano appena lo 0,5% delle condanne accompagnate dalla sospensione della pena.

Il declino di questo istituto ha un effetto sostanziale sul sistema dell'esecuzione penale e cioè quello di ampliare l'afflusso di condannati all'area già citata dei cosiddetti 'liberi sospesi', che come già visto sono persone in attesa di una definizione del proprio destino penale da parte della magistratura di sorveglianza.

Appare perciò evidente che il processo di ricarcerizzazione trova nella mancata concessione della "condizionale" un rilevante fattore.

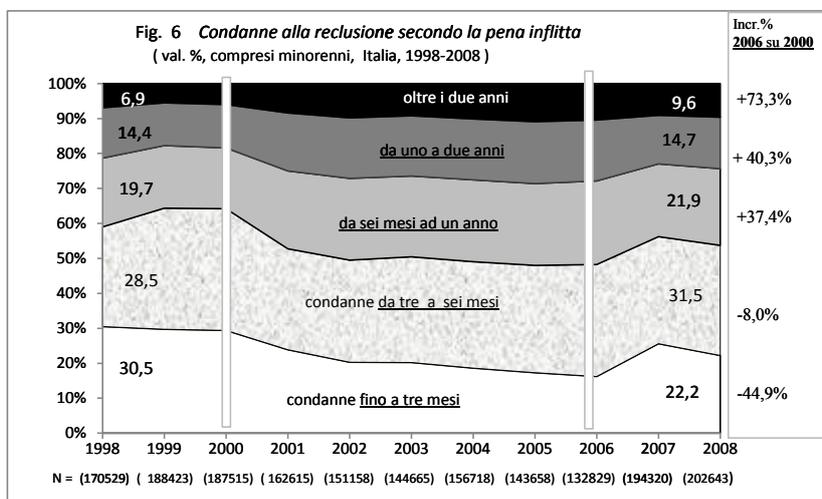
2.2. L'aumento delle pene inflitte nelle sentenze di condanna

Un altro fattore che produce effetti sulla consistenza della componente carceraria dei condannati definitivi è la quantità di pena inflitta originariamente in sentenza: più essa è elevata più si allontana il momento di lasciare il carcere, per lo stato di libertà o per usufruire di una misura alternativa. Per i condannati recidivi, inoltre, ogni nuova sentenza implica una maggiore difficoltà ad accedere alle misure alternative o la loro totale possibilità di ammissione, nonché il prolungamento della pena inflitta rimodulata attraverso il cosiddetto "calcolo del cumulo".

2.2.1. La crescita della penalità in Italia

In generale questo primo decennio del nuovo secolo si caratterizza per un significativo aumento della penalità. Secondo dati Istat nel 2000 l'ampia maggioranza delle sentenze (quasi due su tre) infliggeva condanne alla reclusione a pene inferiori ai sei mesi. Qualche anno dopo, nel 2006 diventano maggioranza le condanne a più di sei mesi (Fig. 6).

Se si analizza più in dettaglio il periodo 2000-2006 (vedi porzione del grafico delimitato dalle due barre verticali) emerge una sorta di processo a cascata nel quale le sentenze con pene più lievi diminuiscono di frequenza a favore di quelle a più accentuata penalità.



Inoltre dal punto di vista dinamico si osserva un altro significativo aspetto: più le pene sono elevate più aumenta in proporzione la frequenza delle condanne.

Così mentre la fascia di condanne comprese tra i sei mesi e l'anno, nel medesimo periodo citato, aumenta di oltre un terzo, quella tra uno e due anni si accresce del 40%, mentre il gruppo di condanne che comprende le pene più severe – oltre i due anni – risulta incrementato del 73% (Fig. 6).

Se si considera che ogni mese di carcere mediamente irrogato in più va moltiplicato per le decine di migliaia di sentenze che ricadono nella fascia di competenza, si può immaginare il rilevante impatto demografico che produce l'azione giudicante sul sistema dell'esecuzione penale e in particolare sul sistema penitenziario. Nel successivo biennio 2007-2008 si è verificata una parziale inversione di rotta: nel 2007 sono riprese le pene brevi ma subito dopo è ripresa la tendenza ad una maggiore penalità.

### 2.2.2. La pena inflitta nel circuito penitenziario

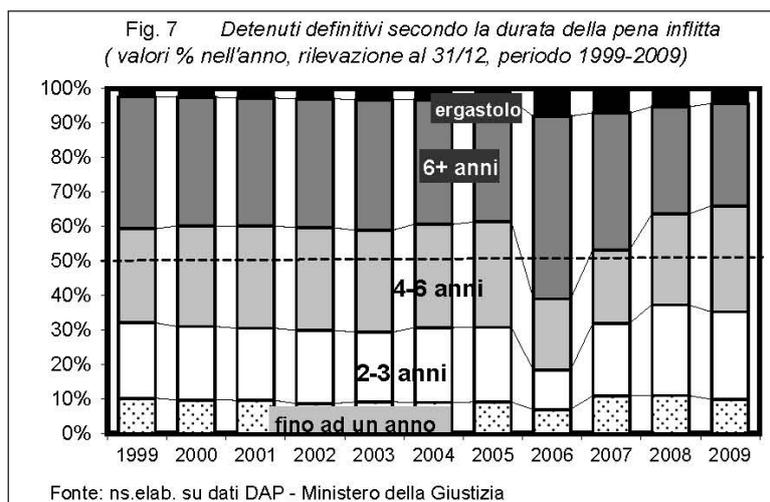
La tendenza ad una maggiore penalità si riflette necessariamente nella condizione della popolazione reclusa. L'esame delle fonti penitenziarie rivela infatti che nel giro di pochi anni il carico penale dei detenuti è aumentato significativamente.

La durata delle pene da scontare è decisamente molto più elevata di quella vista poc'anzi perché, come si è visto, per le pene brevi possono intervenire eventi diversi ("sospensione", misure alternative, ecc.) ad evitare il carcere e secondariamente perché molti detenuti essendo recidivi vedono la loro pena prolungata assumendo su di sé il cumulo di più sentenze, collocandosi così in fasce a più elevata penalità.

La maggiore severità si rileva sia nelle fasce più limitate di pena, comprese tra 1 e 6 anni, sia in quella massima dell'ergastolo.

Come illustra la figura (Fig. 7) nel prima parte del periodo considerato (1999-2005) precedente all'indulto, circa il 60% dei detenuti definitivi, recidivi o meno, aveva subito condanne non superiori ai sei anni. Di questi, inoltre, circa la metà aveva pene inflitte non maggiori di tre anni.

L'applicazione della legge 241 fa uscire dal carcere oltre 22mila individui e i detenuti definitivi con le pene più lunghe da scontare (6 o + anni) diventano così in proporzione la maggioranza della popolazione condannata definitivamente. Questa prevalenza tuttavia dura soltanto per l'anno dell'indulto, il 2006. Già nell'anno successivo la fascia dei detenuti con pene inflitte minori, fino ai sei anni riprende la propria presenza maggioritaria e anzi si rafforza ulteriormente arrivando a rappresentare nel 2009 ormai i due/terzi della popolazione detenuta.



Alla maggiore diffusione di questa fascia ha contribuito in maniera significativa quella parte di detenuti con pene inflitte che vanno dai 4 ai 6 anni e secondariamente quelli con carichi che vanno dai 2 ai 3 anni, con un effetto a cascata simile a quello già evidenziato per il fenomeno della penalità generale.

Un altro indicatore della maggiore penalità si ritrova nella quota di condannati all'ergastolo, una fascia considerata negli anni '90 semi residuale che invece quasi raddoppia la percentuale della propria presenza passando dal 2,4% dei definitivi nel 1999 al 4,4% di quelli del 2009<sup>5</sup>.

Specificando meglio quanto già accennato si può con-

cludere che la maggiore penalità sembra dunque concentrarsi su due fasce di pena: quella che va dai 4 ai 6 anni per reati minori e con pene medio basse mentre per i reati più gravi si registra un ritorno del "fine pena: mai".

### 2.3. L'andamento delle misure alternative e delle pene residue

Il terzo fattore che influisce sulla dimensione numerica dei condannati definitivi in carcere è l'ammissione alle misure alternative alla detenzione.

5 In questo caso l'esame dei valori assoluti può meglio rappresentare l'aumento di questo tipo di pena: gli "ergastolani" era-

no circa 650 nel 1999, hanno superato il migliaio nel 2003 e sfiorano i 1.500 alla fine del 2009.

Queste comprendono l'affidamento in prova, ordinario e terapeutico (per i tossicodipendenti), la detenzione domiciliare e la semilibertà.

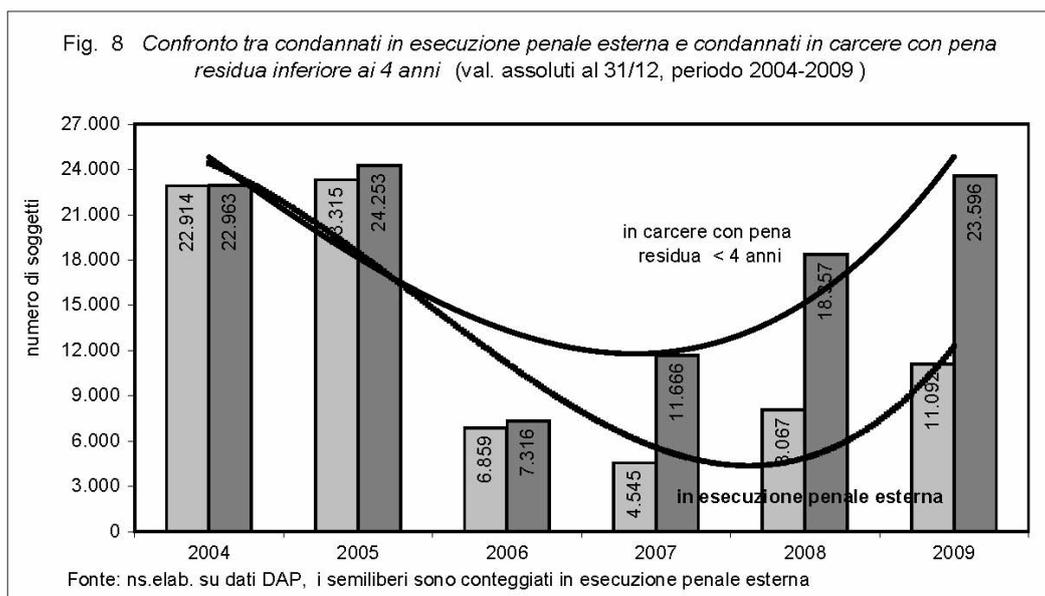
È già stato illustrato in precedenza (par. 1.2) che le componenti demografiche dell'esecuzione penale sono tre: condannati in carcere, condannati ammessi alle misure alternative e condannati "liberi sospesi" in attesa di decisione giudiziaria. Si è constatato inoltre che di quest'ultima componente non ci sono dati pur essendo strettamente connessa alle altre due.

L'andamento dell'ammissione alle misure alternative può essere quindi confrontato soltanto con il trend dei condannati in carcere ed in particolare con quella parte di detenuti che ha un residuo pena inferiore ai quattro anni.

I risultati di questo confronto vanno letti con cautela perché operazionalmente per procedere occorre adottare delle necessarie semplificazioni. La prima è che si confrontano i due andamenti (carcere e insieme delle misure alternative) *come se* la terza componente dei "liberi sospesi" assorbisse una quota proporzionale costante del totale dei condannati: un dato assolutamente teorico, considerata l'organizzazione giudiziaria ed in particolare il carico di lavoro della magistratura della sorveglianza.

La seconda semplificazione è dovuta al fatto che la soglia di residuo pena non è unica ma varia a seconda della categoria di detenuti (4 anni per i tossicodipendenti e tre anni per tutti gli altri) e del periodo (la soglia di residuo pena per i tossicodipendenti richiedenti l'affidamento terapeutico è passata nel 2006 da quattro a sei anni, ma solo per determinati reati). Ne consegue che il limite dei quattro anni deve essere qui considerato non in assoluto ma come un semplice indicatore della potenzialità della popolazione detenuta di essere ammessa alle misure alternative.

Fino alla vigilia dell'indulto si poteva affermare che nel complesso per ogni condannato in carcere un altro usufruiva della misura alternativa (Fig. 8). Il confronto sui rilevamenti condotti a fine anno per il periodo 2004-2009, tra detenuti definitivi con residuo pena inferiore ai quattro anni e soggetti usufruenti misure alternative, consente di mettere in evidenza come nella fase successiva all'indulto non si sia manifestata una ripresa dell'applicazione delle misure alternative in misura pari a quella delle carcerazioni. A partire dal 2007, anzi, si assiste ad un andamento più propriamente a forbice che separa sempre più il trend crescente della carcerazione da quello più debole dell'ammissione alle misure alternative (Fig. 8).



In particolare dal confronto tra l'anno più recente disponibile (2009) e l'anno 2005 pre-indulto, emerge che alla fine del 2009 i detenuti definitivi in carcere sono tornati ad essere (quasi) lo stesso numero del 2005 pre-indulto mentre al contempo gli ammessi alle misure alternative sono meno della metà di quelli che erano nel 2005 stesso.

Tuttavia la crescita a forbice dei due fenomeni – se si osserva bene il grafico – potrebbe essere in fase di esaurimento. I dati del 2010 al momento non disponibili potrebbero confermarlo. Anche se così fosse, comunque, le due curve del grafico mostrano chiaramente che, in assenza di interventi, il divario tra condizione di detenzione e fruizio-

ne di misure alternative pur non ampliandosi resterebbe rilevante.

I fattori che possono spiegare questo fenomeno possono essere diversi. In primo luogo – considerata la lentezza dell'amministrazione della giustizia – può aver perdurato a lungo l'effetto dell'indulto che, coprendo i reati commessi fino al 2 maggio 2006, ha ridotto il numero di potenziali ammissibili alle misure alternative. Ma questo elemento potrebbe non essere così influente perché in teoria dovrebbe incidere, anche se in parte, anche sulla detenzione.

In secondo luogo maggiore difficoltà nel concedere le misure alternative sussistono per via della legge

251/2005 (c.d. ex-Cirielli) che impedisce al giudice di sorveglianza di concedere le misure alternative ai recidivi reiterati. In particolare è stata esclusa per questi ultimi la sospensione dell'ordine di carcerazione da parte del pubblico ministero.

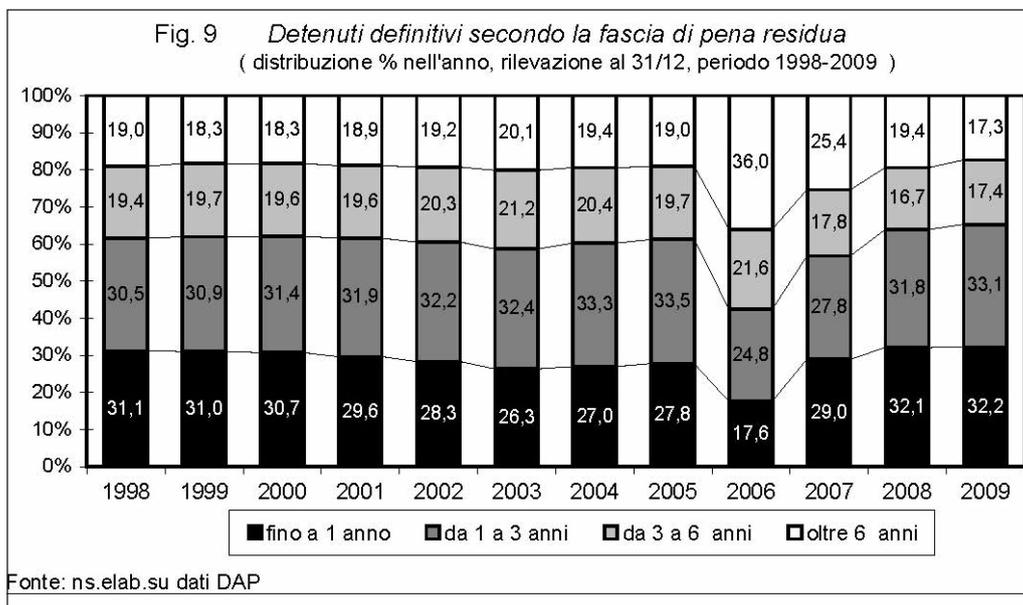
Potrebbe inoltre manifestarsi un atteggiamento più cauto della stessa magistratura di sorveglianza, indipendentemente dai nuovi vincoli di legge. L'ipotesi può trovare un riscontro solo con una attenta e approfondita analisi dei dati dei tribunali di sorveglianza che al momento è mancante. Infine può essere aumentata la quota dei richiedenti che presentano caratteristiche personali e sociali che non consentono di concedere la misura alternativa (mancanza di abitazione, lavoro, rete sociale o altri requisiti).

Tutte le ipotesi in esame necessitano comunque di una robusta base di dati per poter essere vagliate e con infor-

mazioni che, comunque, possono essere prodotte solo con ricerche mirate.

Un punto certo è che le carceri – da almeno dodici anni – non hanno mai ospitato una percentuale così elevata di detenuti definitivi con residuo pena inferiore ai tre anni, che è la pre-condizione per la stragrande maggioranza dei condannati per poter essere considerati ammissibili alle misure alternative. Una analisi dettagliata delle cifre dimostra che nel 2009, in particolare, ogni tre detenuti definitivi uno deve scontare meno di un anno di reclusione, un altro da uno a tre anni e un terzo detenuto oltre tre anni (Fig. 9).

Va aggiunto inoltre che, se riconosciuto tossicodipendente, il condannato secondo la legge vigente può accedere all'affidamento in prova terapeutico con la pre-condizione di un residuo pena inferiore ai quattro o ai sei anni e altre particolari condizioni.



La significativa maggioranza dei detenuti in sintesi – almeno dal punto di vista del residuo di pena da scontare – potrebbe accedere alle misure alternative. I dati evidenziano infatti che, se si esclude il 2006, l'anno in cui proprio questa fascia ha largamente beneficiato dell'indulto, dal 1998 ad oggi i condannati con residuo pena fino a tre anni hanno rappresentato mediamente circa il 60% di tutti i condannati (Fig.9).

2.4. *Stranieri e tossicodipendenti*

Negli ultimi anni sono state approvate alcune leggi che in via di principio appaiono come generatrici di nuovi effetti inflattivi sulla popolazione carceraria e in particolare sui i gruppi sociali cui si è già accennato.

Circa i tossicodipendenti occorre considerare in modo specifico la problematica relativa alle infrazioni alla legislazione sulla droga.

Nel decennio che si conclude è aumentata notevolmente la pressione delle forze dell'ordine per quanto riguarda i reati di droga. Tra il 2002 e il 2009 sono aumentate le persone denunciate, ma ancor più tra queste ultime è aumentata la quota di quelle arrestate (Tab. 1).

Attualmente su cinque persone denunciate per droga quattro vengono condotte in carcere. La straordinarietà del dato è messo in maggiore evidenza se si considera che – nel complesso – la proporzione degli arresti operati dalle forze dell'ordine sul totale dei denunciati (compresi quindi anche quelli per droga) è di uno su cinque.

Se si guarda al passato inoltre, la quota degli arrestati per droga non ha mai superato il 72% dei denunciati, nemmeno negli anni successivi all'introduzione del testo unico sugli stupefacenti del 1990, mentre nella seconda metà degli anni '90 la proporzione arrestati/denunciati scende al minimo storico di due casi su tre.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
% di arresti sul totale delle segnalazioni per droga	72,5	75,5	76,6	76,2	77,7	78,0	81,2	81,4
Totale segnalazioni	33174	29393	31285	31607	33126	35466	35404	36277
Fonte: ns.elab. su dati Ministero dell'Interno - DCSA – dati di flusso								
% di reati di droga sul totale dei reati ascritti a tutti i detenuti	15,5	15,3	14,9	14,6	14,6	15,2	15,9	16,3
Totale reati ascritti	211030	204877	215593	225106	140842	157593	185912	205478
Fonte: ns.elab. su dati Ministero della Giustizia – DAP, dati al 31 dicembre								

Tab.1 Arresti per droga e detenzione per reati di droga (Italia, 2002–2009)

Nel corso del 2009 la percentuale di persone arrestate arriva a superare l'81%, aumento che si traduce qualche migliaio di ingressi in più negli istituti penitenziari.

In carcere l'aumentata pressione di polizia per i reati di droga si riflette in un aumento delle imputazioni e delle condanne per questo tipo di reato sul totale dei delitti associati alla popolazione detenuta (Tab. 1).

In particolare nell'ultimo triennio post indulto (2007–2009) i reati "incarcerati" commessi contro la legislazione sulla droga sono stati gli unici ad aumentare in misura significativa passando percentualmente dal 14,6% del 2006 al 16,3% del 2009.

Dal punto di vista operativo va sottolineato che l'unità di analisi è il reato e non il detenuto, il quale può avere in carico più imputazioni (quando è detenuto "non definitivo")

oppure può scontare una condanna per più reati (se definitivo), o, ancora, scontare più condanne. Ad esempio alla fine del 2009 ai circa 64mila detenuti presenti sono ascritti 205mila reati.

Per quanto riguarda il tipo di reati in crescita nel circuito penitenziario, insieme a quelli per droga occorre sottolineare anche quelli contro la pubblica amministrazione, in particolare la resistenza e la violenza a pubblico ufficiale, cui si è recentemente aggiunto di nuovo l'oltraggio.

Le violazioni alla legge sulla droga sono di differente gravità, dalla vendita, alla produzione e al traffico, fino all'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti. Dalle statistiche attualmente disponibili si può solo annotare che il forte incremento delle denunce dell'ultimo quinquennio non ha sempre coinvolto il livello massimo ma piuttosto le altre fasce a cominciare dalla vendita (Tab. 2).

	2005	2006	2007	2008	2009
Denunciati per associazione finalizzata al traffico di droga (art.74)	10,5	10,2	10,8	8,0	8,4
Totale segnalazioni	31607	33126	35466	35404	36277
Fonte: ns.elab. su dati Ministero dell'Interno - DCSA					

Tab.2 Segnalazioni all'A.G. per associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (art.74 L.309/90, Italia, 2005–2009)

Infatti le denunce di associati al traffico organizzato di sostanze stupefacenti sono rimaste costanti (circa 3mila persone all'anno) per tutto il quinquennio in oggetto, a fronte dell'incremento generale delle denunce per droga. Questo ha comportato una flessione del peso percentuale di questa categoria che da circa il 10,5% è scesa a poco più dell'8%. Resta aperto l'interrogativo su quale tipo di infrazione alla legge sulla droga (la piccola cessione, la vendita, la produzione, ecc.) sia stata più interessata da questo aumento della carcerazione.

#### Stranieri

Uno dei riflessi della rinnovata normativa è stata sicuramente quella di riportare i reati di droga al primo posto delle cause di carcerazione per gli stranieri. Negli anni precedenti all'indulto infatti le denunce per droga erano diminuite in termini percentuali, una flessione modesta ma che aveva consentito di registrare i reati contro il patrimonio nuovamente come la categoria di delitto più diffusa tra gli stranieri in carcere. Attualmente più di un reato su quattro tra quelli ascritti alla popolazione straniera rientra nella categoria degli stupefacenti (Tab. 3).

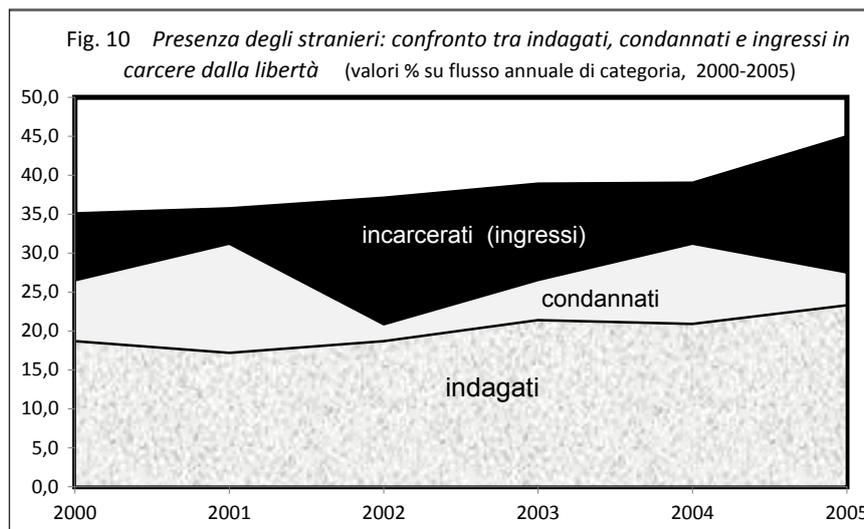
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
% di reati di droga sul totale dei reati ascritti a tutti i detenuti stranieri	28,0	27,0	26,5	24,2	24,0	24,8	26,3	26,4
Totale reati ascritti	39427	40319	42734	48146	29596	38653	46067	52333
Fonte: ns.elab. su dati Ministero della Giustizia – DAP, dati al 31 dicembre								

Tab. 3 *Reati relativi alla droga ascritti alla popolazione detenuta straniera (Italia, 2002–2009)*

L'enorme afflusso di stranieri, misurabile sia sotto forma di ingressi nell'anno e di presenze a fine anno, è determinato anche dalla nuova normativa sull'immigrazione. Questa, tra le altre disposizioni, prevede l'arresto per coloro che non ottemperano all'ordine di espulsione. Una quota di stranieri è in carcere esclusivamente per questo tipo di infrazione o per altre ad essa collegata. Su questi aspetti non ci sono dati specifici recenti mentre il monitoraggio

di questo aspetto è fondamentale per comprendere la dinamica di questa componente della popolazione detenuta.

In questa sede si può solo limitare l'osservazione al fatto che la presenza degli stranieri in carcere, misurata con la quota sugli ingressi in carcere dalla libertà, è superiore alle presenze straniere nelle statistiche di flusso registrate da altre agenzie di controllo dello Stato (Fig. 10).



Il confronto è possibile limitatamente al periodo compreso tra gli anni 2000 e 2005, considerata la mancanza dei dati di fonte giudiziaria. Si può affermare che gli stranieri sono indagati (cioè inizia l'azione penale) per circa il 20% del totale, ma la loro presenza cresce mediamente a circa il 27% tra i condannati, fino ad arrivare a costituire circa il 40% degli ingressi in carcere. Le differenze tra questo tipo di registrazioni vanno considerate a "maglie larghe", considerati innumerevoli dettagli che in un'analisi approfondita dovrebbe essere considerati (ad esempio la presenza dei recidivi e i diversi tempi di registrazione dei dati). Ciò nonostante sembra necessario sottolineare la sproporzionata presenza degli stranieri nel sistema penitenziario rispetto agli altri contesti del controllo.

## Conclusioni

In questi ultimi anni in Italia, a fronte di una significativa inflazione penitenziaria, accompagnata da un intenso sovraffollamento, è emersa una produzione legislativa contraddittoria, con leggi che di volta in volta producevano effetti contrari a quelli delle leggi precedenti. Mentre con l'indulto si tentava di ridurre il numero di detenuti, altre normative aumentavano la durata delle pene e diminuivano la possibilità di ricorrere alle misure alternative, aumentando quindi sensibilmente il numero delle presenze nelle carceri.

Per poter affrontare in modo razionale e sistematico il problema dell'inflazione penitenziaria si può fare riferimento a due importanti documenti del Consiglio d'Europa: la Raccomandazione R(99)22 sul sovrappopolamento e l'inflazione penitenziaria e le conclusioni della 15° Conferenza

dei direttori dell'amministrazione penitenziaria sulle carceri sovrappopolate.

Secondo questi documenti non appare in genere opportuno l'aumento dei posti nelle carceri, in quanto l'esperienza ha dimostrato che l'estensione del parco penitenziario non rappresenta una soluzione duratura al problema del sovrappollamento. Occorre piuttosto ridurre il ricorso alla detenzione provvisoria, ancora molto elevato in Europa (e ancor più in Italia), ridurre il più possibile l'utilizzazione di pene di lunga durata, prevedere una maggiore utilizzazione della sospensione condizionale della pena e di misure alternative quali la "probation" in quanto sanzione autonoma (senza pronuncia di una pena detentiva), la sorveglianza intensiva, i lavori al servizio della comunità, il trattamento concordato per alcune categorie di delinquenti, la mediazione autore-vittima, la detenzione a domicilio e la limitazione dei movimenti con controllo elettronico.

In generale appare preferibile favorire la riduzione della durata della pena attraverso misure individualizzate, piuttosto

che adottare interventi collettivi e generalizzati quali indulti e amnistie. Occorre infine considerare che l'incremento delle misure alternative dovrebbe essere accompagnato da programmi di sostegno e di supervisione dei condannati, in modo tale da renderle più efficaci e da convincere le autorità giudiziarie ad adottarle come opzioni valide e responsabili.

## Bibliografia

- Consiglio Superiore della Magistratura (2003): *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione Mista per i problemi della magistratura di sorveglianza nel corso del quadriennio 1998-2002 e istituzione di una Commissione di studio sulla pena e le sue alternative*, [www.csm.it](http://www.csm.it).
- Delgrande N., Aebi M.F. (2009). Les détenus étrangers en Europe: quelques considérations critiques sur les données disponibles de 1989 à 2006. *Deviance et Société*, 33, 4, 475-499.