

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

IL SISTEMA PENITENZIARIO ITALIANO

Dati e analisi

a cura di **LUIGI MARIA SOLIVETTI**

prefazione di **GIOVANNI TAMBURINO**

Ministero della Giustizia

Roma 2003

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Ufficio del Capo del Dipartimento

Ufficio Studi, Ricerche, Legislazione e Rapporti internazionali

Direttore: Giovanni Tamburino

Coordinatore Gruppo di ricerca:

Luigi Maria Solivetti - Università di Roma - La Sapienza

Gruppo di Ricerca:

Mario Greco - Dirigente Servizio Statistiche Giudiziarie ISTAT

Armando Caputo - Funzionario Servizio Statistiche Giudiziarie ISTAT

Claudio Caterino - Ricercatore Servizio Statistiche Giudiziarie ISTAT

*Si ringraziano, per la collaborazione prestata, i seguenti funzionari
del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria:*

Maria Pia Giuffrida - Nucleo valutazione

Rita Montanari - Nucleo valutazione

Massimo Reali - Nucleo valutazione

Michele Rizzo - Nucleo valutazione

Rodolfo Cappelli

Lucia Marzo

Ferdinando Mulas

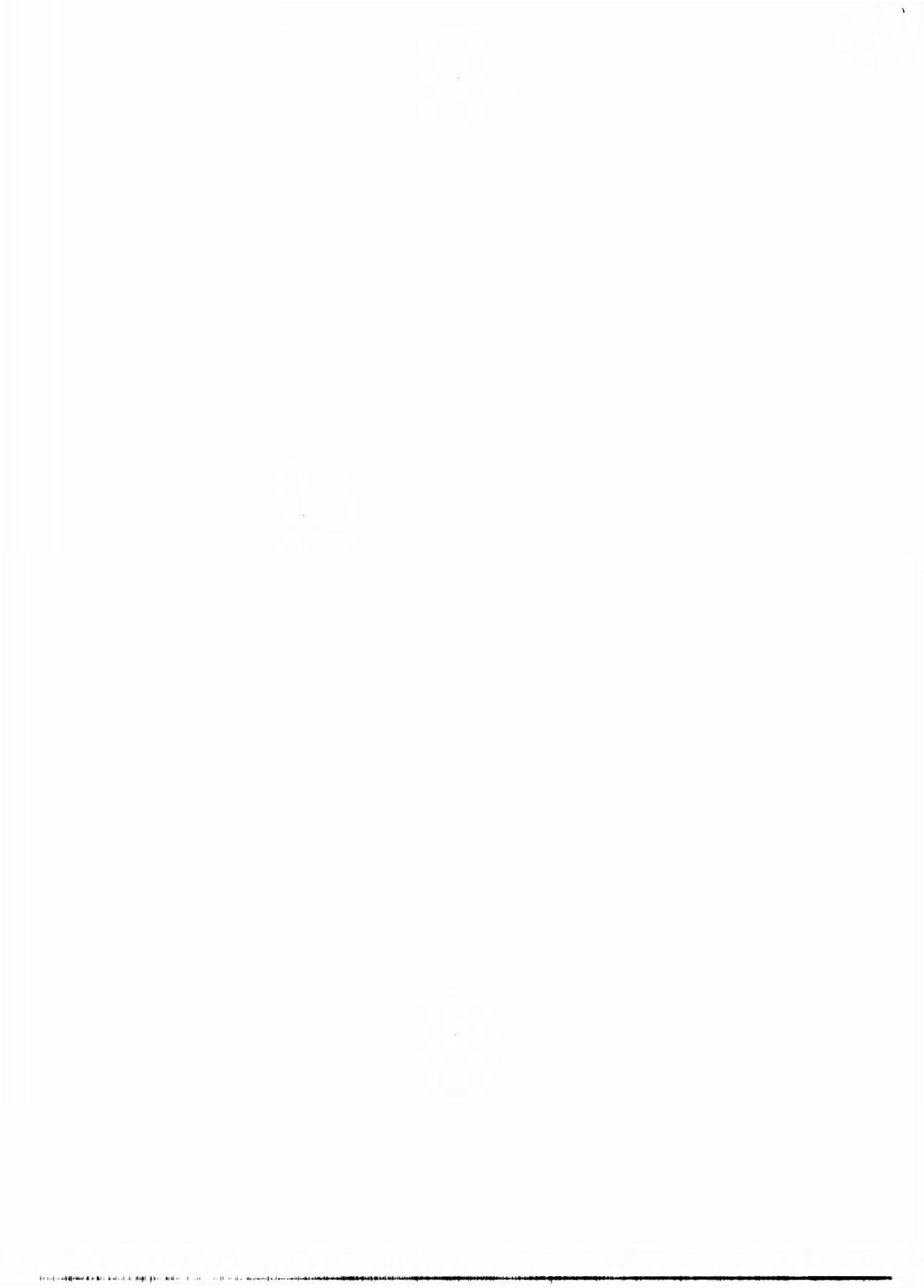
Elisabetta Sidoni

Flavia Tagliaferro

Loreta Taraborelli

Il sistema penitenziario italiano. Dati e analisi

<i>Prefazione</i> di Giovanni Tamburino	5
<i>1.</i> Considerazioni introduttive all'analisi dei dati	9
<i>2.</i> I flussi fondamentali del sistema giudiziario-penitenziario italiano	15
<i>3.</i> La popolazione detenuta e le variabili sesso ed età	27
<i>4.</i> I non-nazionali in Italia e la giustizia	37
<i>5.</i> I tossicodipendenti, i sieropositivi e i malati di AIDS in carcere.....	47
<i>6.</i> Condannati e imputati in carcere in Italia.....	53
<i>7.</i> I detenuti in Italia e i reati loro attribuiti	59
<i>8.</i> I detenuti e la pena inflitta	65
<i>9.</i> Le alternative al carcere.....	69
<i>10.</i> I suicidi in carcere.....	83
<i>11.</i> Le attività lavorative in carcere	91
<i>12.</i> Capienza e affollamento degli istituti penitenziari	97
<i>13.</i> Personale e strutture.....	103
Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.....	109



prefazione

I volume che presentiamo, dopo un impegnativo lavoro di aggiornamento, giunge a colmare la lacuna avvertita da quanti s'interessano alle conseguenze finali di quel complicato insieme di attività che prende il nome di processo penale.

Che cosa accade dopo la sentenza? Come si atteggia la pena detentiva nel nostro Paese? A chi s'applica in concreto? È vero che essa non può produrre altro che danni? Qual è il suo tasso di effettività, ossia la durata dell'esecuzione in relazione alla durata fissata dalla sentenza? Ed ancora: quali i costi dell'esecuzione? Chi vi provvede e con quali modalità? Che cos'è il DAP (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria), da chi dipende, da chi è formato? Quanti sono gli imputati detenuti in rapporto ai condannati? Quanti gli stranieri, le donne, le madri, i tossicomani, i malati mentali? Quale la durata media della detenzione?

Queste sono alcune delle domande che sorgono nel momento in cui si deve decidere sull'adozione di un provvedimento di clemenza o sulla riforma di una parte del codice penale o sulla scelta di un tipo di sanzione piuttosto di un altro. O, più semplicemente, che si affacciano in chi vorrebbe sapere che cosa sono in concreto il carcere e la pena.

È giusto che a tali domande si dia una risposta precisa fin dove possibile e comprensibile a quell'opinione pubblica che spesso possiede soltanto nozioni sfocate, mancando una fonte attendibile cui riferirsi.

Da quando faccio il mestiere di magistrato, dunque da molto prima di essere chiamato alla direzione dell'Ufficio Studi del DAP, ho avuto la convinzione che il mondo del diritto deve essere aperto alla conoscenza dei cittadini e che le norme, se vo-

gliono legittimamente imporsi all'osservanza dei destinatari, devono essere accessibili e comprensibili.

Giunto al DAP, nel ruolo che fu ricoperto dall'indimenticabile Luigi Daga, quella convinzione si è rafforzata. A mio parere sono principalmente quattro le ragioni che impongono di rendere conoscibile l'universo carcerario. Vi è l'interesse di chi si propone di intervenire nel settore, non essendo possibile prevedere i risultati di una riforma se non si conosce il tessuto dove si vuole innestarla. La trasparenza di questo mondo spesso dimenticato è poi un dovere nei confronti di coloro che ne sono coinvolti, imputati o condannati, che sono pur sempre persone titolari dei diritti fondamentali di uno Stato di diritto. In terzo luogo, la conoscenza è una fondata pretesa dei cittadini per porli in grado di valutare e scegliere con un'informazione sufficiente. Gli operatori, infine, ricavano un'utilità del tutto particolare da un compendio ragionato di notizie.

Soprattutto coloro che lavorano a contatto con il terreno debbono staccare un poco i piedi da terra per riconoscere i punti di orientamento. Ecco l'utilità di una mappa capace di orientare mostrando dall'alto le direzioni e le tendenze.

Questo volume è appunto un tentativo, che il DAP affronta per la prima volta in modo organico, di guardarsi "dall'esterno" e di presentarsi ai suoi utenti, ossia alla società per la quale opera. Altre Amministrazioni penitenziarie, in altri Paesi, hanno da tempo affrontato il problema della comunicazione rivolta alla società mediante un'informazione sistematica e aggiornata.

Siamo consapevoli dei limiti e delle imperfezioni di questo primo tentativo e chiediamo al lettore di farci conoscere le domande e le risposte che avrebbe voluto trovare e non ha trovato in questo volume. Siamo peraltro convinti di aver soddisfatto un'attesa che non poteva prolungarsi oltre.

Certamente l'Amministrazione penitenziaria italiana possiede molte pubblicazioni – dalle riviste, ai volumi monografici, alle raccolte legislative, alle pubblicazioni delle ricerche effettuate dall'Ufficio Studi, alle raccolte di iconografia penitenziaria. Mancava tuttavia un testo di presentazione sistematica dei dati necessari per ricostruire ciò che l'Amministrazione è e ciò che fa.

Il volume, curato dal professor Luigi Solivetti in collaborazione con i maggiori esperti dell'Istat nella materia delle statistiche giudiziarie e con uno staff dell'Amministrazione, viene dunque a colmare una lacuna inaccettabile per un'Amministrazione penitenziaria moderna. In esso la descrizione dell'universo dell'esecuzione penale e della realtà carceraria si arricchisce della prospettiva storica utile a comprendere le linee di evoluzione e i possibili sviluppi.

L'ottica proposta dai ricercatori in questo lavoro consiste nel ritenere essenziale a una corretta interpretazione dell'esecuzione penale la conoscenza del fenomeno criminale. L'isolamento del momento esecutivo dai restanti segmenti – il diritto penale

sostanziale, il processo, la scienza sociologica e criminologica – condannerebbe a una conoscenza artificiosa della realtà dell'esecuzione. Occorre collegare questi segmenti per recuperare la comprensione della complessa realtà del carcere e della difficile sfida del recupero.

Non v'è dubbio che la finalità generale del carcere e delle altre sanzioni che costituiscono ormai un ventaglio piuttosto ricco anche nel nostro Paese, consiste infatti nel condurre le persone colpite dalla condanna penale fuori dall'esperienza del reato per reintegrarle nella società. Questa finalità, peraltro, non può essere conseguita senza riflettere adeguatamente sulla "immane concretezza" – per utilizzare l'espressione del bellissimo libro di Gabrio Forti – rappresentata dalla realtà della devianza penale. "Uscire dalla prigione" (è il titolo di un altro libro, presto tradotto in italiano, di Ahmed Othmani) non significa varcare la soglia del carcere nella direzione che conduce al di là del muro, ma comporta la capacità, spesso difficilissima, di lasciarsi alle spalle la scelta dell'illegalità, la mentalità criminale, la condanna silenziosa e perpetua alla recidiva.

Occorre non distogliere lo sguardo dal fenomeno criminale per combatterlo meglio nel momento dell'esecuzione della sanzione. Questo momento, come sa chi opera nel carcere, presenta una caratteristica unica, che lo distingue da tutti gli altri.

Nei momenti precedenti il delitto viene combattuto da forze e soggetti diversi da colui che commette il reato, ed anzi da forze e soggetti che si pongono in una posizione antagonista rispetto a quest'ultimo. Nel tempo dell'esecuzione, invece, il fenomeno criminale continua ad essere oggetto di una battaglia, ma questa battaglia viene stavolta combattuta insieme all'autore del reato.

Vi è qui, vi deve essere, un capovolgimento sul quale merita riflettere. Non sempre questo capovolgimento riesce e non sempre l'operatore penitenziario avverte di lavorare affiancato dall'autore del reato. Realisticamente parliamo di sfida, di una scommessa o, impiegando il termine sempre attuale della Costituzione, di "tendenza".

Sono innegabili i costi economici, la fatica degli operatori, l'impegno dei volontari, così come lo sono le delusioni e la costante parzialità dei risultati. Ma è altrettanto certa la ricaduta positiva dei costi che riconosciamo. Una ricaduta positiva in termini economici. In termini, soprattutto, di civiltà. Siamo infatti di fronte a una prospettiva che sicuramente non si esaurisce nell'interesse individuale. È la società che cresce e migliora se accoglie quella sfida e riesce a vincere quella scommessa.

Ci auguriamo che questo lavoro che l'Ufficio Studi del DAP presenta all'Amministrazione e agli utenti possa rappresentare uno strumento che aiuta a prendere le misure delle difficoltà e delle ragionevoli speranze.

Giovanni Tamburino



capitolo

1

Considerazioni introduttive all'analisi dei dati

I dati quantitativi sulla giustizia raccolti e resi disponibili in Italia presentano qualità sostanziali. I dati sulla giustizia in Italia, in effetti, oltre a coprire una grande varietà di fenomeni (dai delitti commessi dai cittadini di altri Paesi alle misure alternative alla detenzione, dai suicidi alla distribuzione territoriale dei delitti etc.), sono notevolmente dettagliati sotto il profilo territoriale e consentono anche di risalire assai indietro nel tempo, tanto che, per taluni aspetti nel campo della giustizia, è possibile avere dati sino da una epoca precedente la stessa unità nazionale italiana.

Questa è certamente una buona base di partenza per il nostro progetto. Nelle pagine seguenti ci occuperemo infatti soprattutto della presentazione di parametri quantitativi che definiscono l'attività del settore giudiziario-penitenziario italiano e la sua evoluzione nel tempo. Si tratta, almeno a prima vista, di informazioni caratterizzate da una decisa oggettività. Noi pensiamo tuttavia che l'unica "terapia" per evitare delusioni con le informazioni quantitative e soprattutto per evitare reazioni successive di tipo radicalmente anti-quantitativo, sia la terapia preventiva.

Pertanto, cominceremo con alcuni avvertimenti sulla affidabilità delle informazioni che seguono. Queste informazioni quantitative riguarderanno aspetti come gli ingressi in carcere, le presenze, le misure alternative etc. È spontaneo pensare che questi dati si basino su una unità di misura rappresentata da persone adeguatamente identificate. Cioè, che a ogni caso corrisponda una e una sola persona. In effetti, non è così. Un caso corrisponde ad un evento, non ad una persona specifica. Così, ogni singolo caso relativo a, mettiamo, gli ingressi

in carcere corrisponde ad un ingresso di qualsivoglia persona. In altre parole, il singolo individuo è conteggiato ogni volta che si verifica l'evento specifico nel corso dell'arco di tempo di riferimento, che è in genere l'anno. Se la stessa persona entra in carcere due volte nello stesso anno (un fatto non raro), avremo due ingressi registrati.

Questo modo di conteggiare suggerisce inevitabilmente l'immagine di un sistema della giustizia in cui prevale un controllo burocratico degli eventi piuttosto che un interesse nei confronti della persona. In effetti, tutto ciò appartiene ad una tradizione lontana che certamente non si accorda bene con l'immagine di un sistema rivolto ad un intervento personalizzato sul soggetto infrattore. Si deve però notare come questo modo di conteggiare è anche la conseguenza dell'esistenza di notevoli difficoltà nel seguire strade differenti, dal momento che, ad esempio, la giustizia si trova non raramente a che fare con soggetti privi di documenti o comunque non facilmente identificabili. Un diverso modo di conteggiare i casi sarà possibile quando si metterà in funzione una vera e propria anagrafe della giustizia, capace di utilizzare al meglio impronte digitali, fotografie, caratteristiche fisiche e altre tecniche per una identificazione più affidabile delle persone incriminate (¹).

Nel frattempo, è bene tenere presente questa caratteristica di fondo. Così come è bene tenere presente altre caratteristiche dei dati della giustizia penale. Si deve notare come una analisi dei dati, sia qualitativi che quantitativi, del settore penitenziario non può non prendere in considerazione anche i dati del più ampio settore della giustizia penale. Non ha molto senso parlare di flussi del settore penitenziario senza parlare anche dei flussi relativi ai denunciati, ai condannati etc. Questo perché i soggetti di cui si occupa il settore penitenziario sono necessariamente caratterizzati dal fatto di essere stati delegati allo stesso settore penitenziario sulla base di una condanna o almeno di una denuncia effettuata nell'ambito del più generale settore penale.

Esaminare separatamente il settore penitenziario significherebbe andare contro quella più profonda integrazione funzionale tra i vari settori che sta sotto alla divisione dei poteri, ossia ad una caratteristica fondamentale della tradizione democratica dell'Occidente. Ma significherebbe anche e prima di tutto andare contro alla logica delle cose, e comportarsi in definitiva in modo

¹ Questi problemi sono stati affrontati all'interno del Progetto AFIS/NUOVA MATRICOLA, in fase di avvio operativo nel sistema penitenziario italiano. Il progetto prevede la gestione automatizzata delle impronte digitali e delle immagini fotografiche dei soggetti entrati in carcere.

non dissimile dal personaggio della Regina in *Alice nel paese delle meraviglie*, che esprime il suo irrazionale autoritarismo col dire “Prima la pena – poi il giudizio”!

Ora, tra i parametri del settore giustizia penale ve ne sono alcuni che necessitano di chiarimenti. I dati relativi a denunciati e condannati sono abbastanza comprensibili, una volta si sia tenuto presente che anche qui l'unità di base sono gli *eventi* e non le *persone* individuate. E che pertanto se la stessa persona viene denunciata due volte nel corso dello stesso anno, questo equivale a due *denunciati*; etc.

Per quanto riguarda i dati relativi al parametro delle denunce di delitti, la situazione è più complessa. In primo luogo, è bene tenere presente che solo una parte dei delitti denunciati è attribuita a un soggetto. In altre parole, moltissimi delitti sono attribuiti ad ignoti e finiscono quindi per rimanere impuniti: fatto del resto ben conosciuto e apprezzato soprattutto da chi si dedica in modo non occasionale al delitto, ossia a quelli che, con termine crudo ed *etichettante*, ma certamente non equivoco, erano una volta chiamati *delinquenti*. Pertanto, la dimensione del dato dei delitti denunciati è assai diversa e superiore rispetto a quella delle persone denunciate per qualche delitto. Per di più, la differenza tra i due parametri non rimane costante nel tempo. E naturalmente tale differenza merita grande attenzione.

Inoltre, il parametro dei delitti denunciati non corrisponde alla dimensione effettiva della criminalità. Una parte consistente dei delitti che avvengono rimangono completamente sconosciuti al sistema penale-giudiziario. Si tratta del cosiddetto “numero oscuro” della criminalità. Gli studiosi, come Quetelet e Guerry, che per primi, intorno alla metà del XIX secolo, si erano dedicati in modo sistematico allo studio dei dati ufficiali della criminalità in Europa, si erano già posti il problema che questa dimensione sconosciuta alterasse la possibilità di una analisi scientifica dei flussi del crimine e dei loro cambiamenti nel corso del tempo. Erano giunti alla conclusione che il “numero oscuro” costituisse una dimensione pressoché costante (salvo i periodi di gravi perturbazioni sociali, quali ad es. guerre, rivoluzioni etc.) e che quindi il problema potesse essere considerato ininfluenza. Oggi noi sappiamo che le cose non stanno effettivamente così. E che in effetti non solo certi delitti finiscono molto più facilmente di altri nel “numero oscuro” (ad esempio, le violenze sessuali); ma anche che l'incidenza del “numero oscuro” varia sulla base di diversi fattori. Un fattore è costituito senz'altro dall'efficienza complessiva espressa dalle forze dell'ordine nello “scoprire” certi delitti, soprattutto quelli cosiddetti “senza vittima” (traffico di droga, prostituzione, ma anche, di sicura importanza, corruzione). Tale efficienza complessiva, a sua volta, è frutto di elementi alquanto

eterogenei. Tra questi possiamo ricordare l'aspetto costituito dalle direttive politiche in materia di controllo sociale impartite dal governo: direttive che possono incoraggiare l'azione di polizia in un settore, mettiamo quello delle droghe illegali, a spese di un altro settore, mettiamo quello della corruzione e dei reati finanziari. Altri elementi sono i mezzi di cui dispongono le forze dell'ordine e naturalmente anche la somma dell'impegno personale espresso dai singoli operatori.

Per i delitti (numericamente prevalenti) in cui, al contrario dei precedenti, emerge chiaramente una vittima, è questa che usualmente si fa carico di informare gli organi della giustizia penale, per mezzo della denuncia. Ma anche qui vi sono diversi fattori che determinano l'effettiva propensione a denunciare i delitti e quindi in definitiva la incidenza del "numero oscuro". Tra questi fattori vi è il costume sociale, che rende le persone più o meno propense a denunciare certi delitti, come ad esempio i maltrattamenti in famiglia; la diffusione delle assicurazioni (che spinge le persone per motivi economici a denunciare certi delitti avvenuti, e qualche volta anche quelli non avvenuti!); la fiducia nelle forze dell'ordine e la percezione del dovere morale di sporgere denuncia per sostenere la giustizia; il livello del benessere, che induce a dare un'importanza più o meno grande ai danni economici subiti; etc.

Fortunatamente, oggi si hanno a disposizione nuove e più sofisticate tecniche che permettono non solo di misurare l'ampiezza del fenomeno del "numero oscuro" del crimine in generale, la sua incidenza rispetto alle varie tipologie di reato e la sua consistenza complessiva in rapporto alla criminalità emersa, e cioè a quella ufficialmente registrata; ma anche la variazione del "numero oscuro" proprio in rapporto alla criminalità emersa. Un aspetto, quest'ultimo, di importanza fondamentale, specie per l'analisi di cui ci occupiamo qui, dal momento che una valutazione nel tempo dei flussi della giustizia non può fare a meno di prendere in considerazione l'evoluzione della dimensione complessiva del crimine.

Queste nuove tecniche consistono soprattutto nelle indagini sulle vittime dei reati. In breve, si tratta della applicazione, nel campo del crimine, di una tecnica di raccolta dei dati già da tempo utilizzata nelle ricerche sociologiche: quella della inchiesta campionaria. Per quanto riguarda l'aspetto che qui ci interessa in particolare, i delitti commessi, tali inchieste sono effettuate su un campione rappresentativo della popolazione che si vuole studiare (in genere quella nazionale), campione al quale si chiede di indicare i delitti di cui si è stati vittima in un arco di tempo che è usualmente l'ultimo anno.

Ora, queste tecniche per la rilevazione della dimensione effettiva della criminalità hanno trovato in alcuni Paesi un'ampia applicazione, che ha portato

anche ad un progressivo perfezionamento delle stesse indagini. In questo specifico campo, l'Italia è partita con ritardo rispetto agli altri Paesi del gruppo dei più industrializzati e tecnologicamente avanzati. Nell'ultimo decennio, tuttavia, si è cercato di recuperare rispetto a questo ritardo. Sono state condotte, a cura dell'Istat ⁽²⁾, sia specifiche indagini sulle vittime, sia rilevazioni sui tassi di denuncia all'interno delle c.d. "indagini multiscopo", che hanno cadenza regolare. I risultati suggeriscono che i tassi di denuncia rispetto al totale della criminalità si sono mantenuti sostanzialmente costanti; inoltre, le ipotizzate differenze tra Nord e Sud d'Italia in termini di propensione alla denuncia si sono rivelate poco significative, specialmente quando il danno derivato dal delitto di cui si è stati vittime è rilevante.

Per tutti questi motivi, si può concludere che i dati sui flussi del sistema penale-penitenziario, inclusi quelli relativi ai delitti, costituiscono una adeguata base di partenza per una analisi, una volta considerate le caratteristiche particolarità di questi dati.

Per una migliore comprensione dei significati dei parametri di base del sistema giudiziario-penitenziario, è utile comunque ricordare qui i termini più importanti e ciò che si intende con essi.

Delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale: sono quei delitti per i quali la notizia di reato è stata giudicata fondata, per i quali sono presenti le condizioni di procedibilità etc. In questa categoria sono compresi sia i delitti di autore noto, nei confronti del quale il Pubblico Ministero esercita l'azione penale, sia i delitti di autore ignoto.

Denunciati per i quali è iniziata l'azione penale: sono le persone nei confronti delle quali il Pubblico Ministero, una volta esperite le indagini preliminari, imputa la commissione di un delitto previsto dal Codice penale o dalle leggi speciali in materia penale. Si tratta quasi sempre di soggetti adulti, cioè di persone che hanno compiuto il 18° anno di età. Si deve ricordare, peraltro, come tra questi denunciati siano calcolati anche i minorenni, che, nell'arco di tempo qui considerato ⁽³⁾, hanno costituito in media il 4,3% del totale. I denunciati minorenni sono peraltro trattati da un circuito penale-penitenziario autonomo e a loro

² Cfr. M.G. Muratore, L.L. Sabbadini, "L'indagine di vittimizzazione: Una fonte fondamentale per capire la situazione della criminalità del Paese", *Sesta Conferenza Nazionale di Statistica*, Roma, 2002.

³ Si veda Cap. successivo.

riservato, decisamente orientato al recupero e alla tutela del minore deviante, circuito che prevede appositi Procure e Tribunali per Minorenni.

Condannati con sentenza irrevocabile ("condannati definitivi"): sono le persone che sottoposte a giudizio vengono condannate con sentenza definitiva (ossia non ulteriormente impugnabile). Anche in questa categoria è incluso un certo numero di minorenni, pari in media al 2,2% del totale.

Entrati dallo stato di libertà negli Istituti penitenziari: sono le persone che attraverso l'ingresso in carcere passano dalla libertà ad un qualsiasi regime penitenziario. In questa categoria sono compresi attualmente solo soggetti che hanno compiuto 18 anni. Fino alla fine degli anni '90, i minori erano invece considerati nel totale degli entrati negli Istituti penitenziari. I minori sono comunque collocati in specifici Istituti penali a loro riservati; per essi, si cerca di evitare quanto più possibile il ricorso alla misura detentiva (⁴).

Presenti negli Istituti penitenziari: sono le persone detenute facenti parte della popolazione penitenziaria ad una certa data.

È opportuno inoltre precisare che i dati relativi ai denunciati e ai condannati sono di fonte Istat, mentre i dati penitenziari sono inizialmente di fonte Istat e, a partire dal 1991 per gli entrati e dal 1983 per i presenti, di fonte DAP.

⁴ Per dare un'idea della dimensione del fenomeno, si può ricordare come gli entrati in questi Istituti penali per minori sono stati, nel 2001, 1.644; l'ultimo dato disponibile per i presenti dà una cifra di solo 471 soggetti.

capitolo

2

I flussi fondamentali del sistema giudiziario-penitenziario italiano

Nelle **tav. 2.1** ⁽⁵⁾ e **2.2** e nel **grafico 2.1** abbiamo cercato di riassumere tutti i dati necessari a comprendere, nelle linee essenziali, l'andamento complessivo del settore penitenziario, collegandolo con il più generale settore della giustizia penale in Italia. Per fare questo abbiamo ritenuto opportuno inserire in una stessa **tavola**, la **2.1**, le informazioni relative a cinque fondamentali dati di flusso. Ossia, le informazioni relative ai delitti denunciati nel corso dell'anno, ai soggetti denunciati, condannati, entrati in carcere, sempre nel corso dell'anno; e ai presenti in carcere al 31 dicembre. Il tutto per l'arco temporale dalla fine degli anni '60 del XX sec. all'inizio del XXI.

Questi dati, malgrado alcune modifiche intervenute nelle metodologie statistiche nel corso dell'ampio periodo di riferimento, conservano una loro specifica confrontabilità. Si deve notare comunque come vi sono due marcate oscillazioni nel corso del periodo esaminato. Una prima oscillazione riguarda i dati del 1990, e risente dell'entrata in vigore dell'attuale Codice di procedura penale, avvenuta nel settembre 1989 ⁽⁶⁾. L'effetto si manifesta con una flessione dei

⁵ Il primo numero che identifica tavole e grafici si riferisce al capitolo relativo; il secondo numero all'ordine delle tavole e dei grafici nel capitolo (ad es., **tav. 2.1** identifica la prima tavola del secondo capitolo).

⁶ Il Codice ha previsto quale inizio dell'azione penale per i delitti di autore noto il momento in cui si procede ad imputazione formale nei confronti della persona indagata, che viene ad assumere la parte di imputato. Rispetto agli anni precedenti, non vengono più ricompresi in questi dati i casi in cui, successivamente alla denuncia, si procede ad archiviazione per infondatezza

TAV. 2.1. DELITTI DENUNCIATI; SOGGETTI DENUNCIATI, CONDANNATI, ENTRATI IN CARCERE E DETENUTI IN ITALIA (VALORI ASSOLUTI)

Anno	Delitti denunciati	Soggetti denunciati	Soggetti condannati (*)	Soggetti entrati in carcere compresi gli internati	Soggetti presenti in carcere al 31 dic.
1970	1.015.125	499.972	65.295	48.760	21.379
1971	1.254.939	524.120	82.255	53.490	25.960
1972	1.404.494	493.671	88.843	64.443	27.603
1973	1.590.965	459.081	88.400	72.061	26.987
1974	1.813.369	439.351	86.031	83.540	28.216
1975	2.039.499	529.121	83.661	91.369	30.726
1976	2.144.693	461.455	81.292	91.662	29.973
1977	1.911.873	498.312	110.083	92.176	32.337
1978	2.050.641	570.537	103.023	89.164	26.424
1979	2.101.111	560.453	110.683	84.607	28.606
1980	1.919.583	508.036	134.344	92.576	31.765
1981	1.952.226	556.795	131.820	101.143	29.506
1982	2.044.975	540.011	121.374	102.925	35.043
1983	2.042.543	553.312	124.463	107.868	40.031
1984	1.978.109	549.860	110.551	112.834	41.832
1985	2.000.178	657.586	111.931	95.329	41.158
1986	2.029.795	698.808	113.828	95.026	31.688
1987	2.204.690	765.253	97.609	85.875	31.437
1988	2.233.603	764.610	105.101	89.741	31.831
1989	2.273.774	744.421	98.893	83.600	30.421
1990	1.997.966	348.127	118.116	57.736	25.804
1991	2.816.958	506.280	158.264	75.786	35.469
1992	2.740.802	561.230	177.362	93.328	47.316
1993	2.679.892	550.354	193.275	98.119	50.348
1994	2.792.671	601.369	206.631	98.245	51.165
1995	2.938.033	565.366	204.481	88.415	46.908
1996	2.973.970	546.591	245.422	87.649	47.709
1997	2.856.023	556.911	292.980	88.305	48.495
1998	3.090.784	523.773	302.666	87.134	47.811
1999	3.384.029	524.551	278.660	87.868	52.870
2000	2.563.100	340.234	308.300	81.397	54.039
2001	2.879.171	513.112	239.174	78.649	55.751

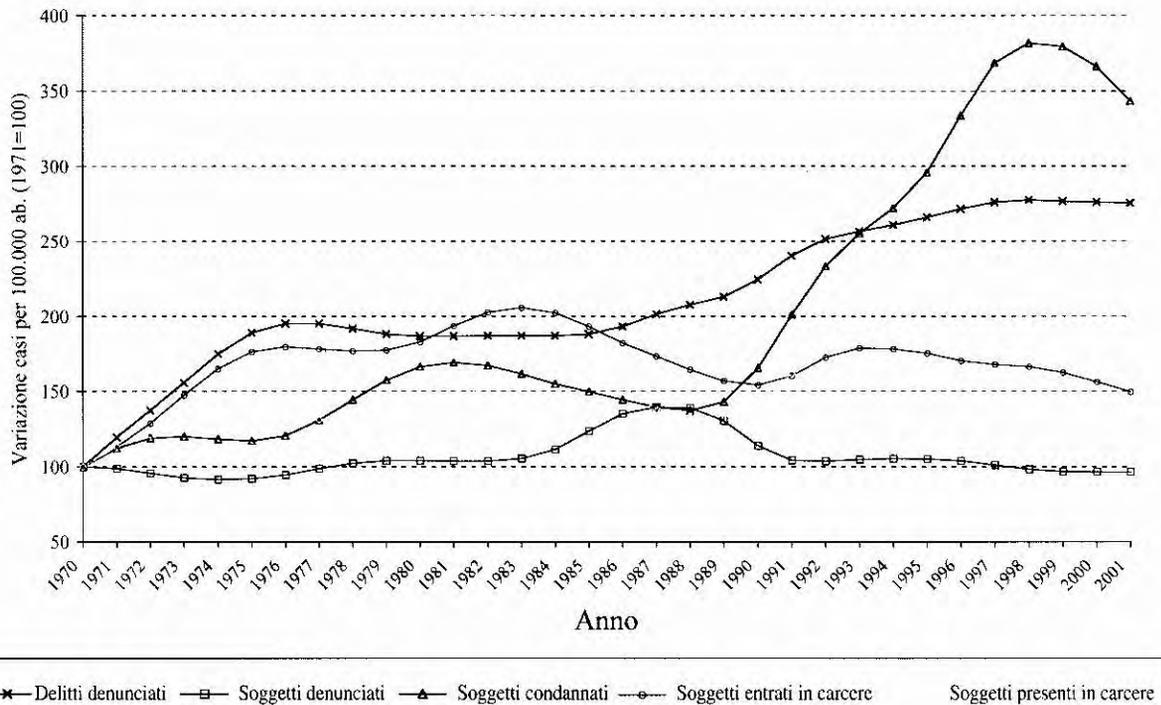
(*) Nel 1974 e 1975, dati calcolati per interpolazione

TAV. 2.2. DELITTI DENUNCIATI; SOGGETTI DENUNCIATI, CONDANNATI, ENTRATI IN CARCERE E DETENUTI IN ITALIA (VALORI PER 100.000 ABITANTI)

Anno	Delitti denunciati	Soggetti denunciati	Soggetti condannati (*)	Soggetti entrati in carcere compresi gli internati	Soggetti presenti in carcere al 31 dicembre
1970	1.892	932	122	91	40
1971	2.316	967	152	99	48
1972	2.574	905	163	118	51
1973	2.896	836	161	131	49
1974	3.280	795	156	151	51
1975	3.669	952	150	164	55
1976	3.840	826	146	164	54
1977	3.410	889	196	164	58
1978	3.646	1.014	183	159	47
1979	3.726	994	196	150	51
1980	3.399	900	238	164	56
1981	3.454	985	233	179	52
1982	3.615	955	215	182	62
1983	3.611	978	220	191	71
1984	3.496	972	195	199	74
1985	3.534	1.162	198	168	73
1986	3.587	1.235	201	168	56
1987	3.895	1.352	172	152	56
1988	3.943	1.350	186	158	56
1989	4.011	1.313	174	147	54
1990	3.521	614	208	102	45
1991	4.963	892	279	134	62
1992	4.812	985	311	164	83
1993	4.690	963	338	172	88
1994	4.876	1.050	361	172	89
1995	5.125	986	357	154	82
1996	5.176	951	427	153	83
1997	4.962	967	509	153	84
1998	5.365	909	525	151	83
1999	5.867	909	483	152	92
2000	4.431	588	533	141	93
2001	4.972	886	413	136	96

(*) Nel 1974 e 1975, dati calcolati per interpolazione

GRAFICO 2.1. DELITTI DENUNCIATI; SOGGETTI DENUNCIATI, CONDANNATI, ENTRATI E PRESENTI IN CARCERE IN ITALIA (LIVELLAMENTO T4253H)



dati relativi ai soggetti denunciati e, comprensibilmente, anche di quelli relativi agli entrati e ai presenti in carcere.

Una seconda e più marcata oscillazione si verifica nel 2000-2001, e ha coinciso con due distinti eventi. Nel 2000 si è avuta la depenalizzazione di un consistente gruppo di reati. Tra questi, alcuni con rilevante peso quantitativo rispetto al totale delitti denunciati, come, ad esempio, l'emissione di assegni a vuoto. Tale reato presentava oltretutto una altissima incidenza di autori noti e quindi era fonte di numerosissime condanne, anzi costituiva tradizionalmente il singolo reato per il quale era emesso il più alto numero di condanne in as-

della notizia di reato o perché il fatto non costituisce reato o perché il reato è estinto o manca altra condizione di procedibilità. C'è inoltre da dire che la prima applicazione di quanto previsto dal Codice di procedura penale del 1989 in tema di misure cautelari ha influenzato, in particolare per l'anno 1990, anche i dati degli entrati e presenti in carcere.

soluta. Nell'anno 2000, inoltre, è entrata in vigore, anche nel settore penale, la riforma del giudice unico: essa ha portato significative innovazioni di natura processuale ed organizzativa in campo giudiziario. Il nuovo assetto normativo ha prodotto alcuni effetti collaterali, come slittamenti dei tempi di inizio dell'azione penale e ritardi nell'adeguamento delle procedure operative alle nuove esigenze.

La combinazione di questi eventi non poteva non avere una ricaduta sulle rilevazioni statistiche. In particolare, nel 2000 si è registrata una forte flessione nei delitti denunciati e nei soggetti denunciati; a questo è comprensibilmente seguita, nel 2001, una proporzionale flessione delle cifre dei condannati e una più limitata riduzione di quelle degli entrati in carcere. Si deve notare peraltro come, per quanto riguarda i delitti denunciati – dato-cardine di tutto il quadro della giustizia penale-penitenziaria – la flessione degli ultimi due anni sembra essere, in parte, conseguenza anche di un altro fenomeno: ossia di una più sostanziale riduzione nei delitti registrati. In effetti, anche nel 2001 si è avuta, rispetto al 2000, una ulteriore diminuzione – sia pure contenuta – nel dato complessivo dei delitti denunciati dalle forze dell'ordine alle autorità giudiziarie.

Chiariti questi punti, possiamo tornare ad esaminare l'andamento complessivo dei dati presentati nella **tav. 2.1**. Come si può notare immediatamente, tutte le serie di dati, con l'eccezione di quella riguardante i soggetti denunciati, mostrano un consistente aumento rispetto al livello registrato nel periodo iniziale. Tale aumento è comunque più rilevante nel caso dei soggetti condannati e poi nel caso dei delitti denunciati; seguono, in termini di percentuale di aumento, i soggetti presenti in carcere e infine i soggetti entrati in carcere.

Dobbiamo ricordare, d'altra parte, che la popolazione in Italia non è rimasta costante nell'arco di tempo che abbiamo considerato. Dal 1970 al 2001 si è avuto un aumento non indifferente, anche se complessivamente la caduta del tasso di natalità in Italia ha contribuito a contenere la dimensione di questo aumento. Si tratta pur sempre di circa 4,2 milioni di persone (+8% rispetto al 1970). Un paragone tra i diversi anni che non tenesse conto di questo aumento darebbe quindi una immagine non corretta della evoluzione dei dati. Per superare questo problema, è bene fare riferimento anche alla **tav. 2.2**. Questa mostra l'evoluzione delle cinque serie di dati di flusso in termini di valori non più assoluti ma per 100.000 abitanti. In questo modo, abbastanza ovviamente, possiamo guardare alla evoluzione dei dati come se la popolazione fosse rimasta costante. I valori delle serie considerate rispecchiano complessivamente l'andamento dei valori della **tav. 2.1**, ma mostrano delle variazioni (nel nostro caso, degli aumenti) meno accentuati di quelli mostrati dalle serie dei valori as-

soluti della **tav. 2.1**. Questo proprio perché tali valori ora tengono conto dell'aumento della popolazione.

Il modo migliore per valutare l'evoluzione di questi cinque parametri fondamentali del "fenomeno giustizia" è, a nostro avviso, quello che abbiamo utilizzato nel **grafico 2.1**. Qui, il valore iniziale di tutte le serie è stato riportato a 100; così facendo, possiamo concentrare l'attenzione sulle sole variazioni intervenute, mettendo per il momento da parte l'aspetto della consistenza effettiva dei valori dei singoli flussi. Dobbiamo aggiungere che in questo grafico i dati mostrati sono il risultato di un livellamento dei valori (⁷). Questa operazione consente di ammortizzare quelle oscillazioni più accentuate dei valori che si verificano da un anno all'altro ma che non riflettono la tendenza generale del fenomeno in esame. In altre parole, l'operazione consente di fare emergere in modo più chiaro l'andamento complessivo dei dati che interessano, bilanciando tra loro le oscillazioni di breve periodo.

Detto questo, si può osservare per prima cosa, nel **grafico 2.1**, come vi sia stata in Italia, dal 1970 al 2001, una divaricazione tra i dati relativi ai delitti denunciati e i dati relativi ai soggetti denunciati. Mentre questi ultimi restano sostanzialmente immutati, i dati relativi ai delitti denunciati crescono di circa il 170% rispetto al 1970. Questo significa che vi è stato in Italia un forte aumento dei delitti denunciati, a cui non è corrisposto un aumento dei soggetti identificati – tramite la procedura formale della denuncia penale – come possibili autori di tali delitti. La dimensione dei delitti attribuiti a ignoti è fortemente aumentata, e questo aumento è rappresentato dalla distanza che negli anni più recenti (vedi **grafico 2.1**) si è creata tra le due curve dei delitti denunciati e dei soggetti denunciati. Si tratta peraltro di un fenomeno non occasionale. La curva dei delitti denunciati si distacca sensibilmente da quella dei soggetti denunciati fin dalla metà degli anni '70, anche se il fenomeno si accentua dopo la metà degli anni '80. In altre parole, il meccanismo della giustizia italiana, e segnatamente l'attività di indagine, ha mostrato croniche e crescenti difficoltà a tenere dietro all'aumento dei delitti denunciati. Il che è un segno preoccupante per quanto riguarda efficienza e funzionalità del sistema.

⁷ Nuovi valori di serie calcolati in base a un algoritmo di livellamento. Il livellatore inizia con la mediana mobile 4, centrata in base alla mediana mobile 2. I valori vengono quindi livellati nuovamente applicando la mediana mobile 5, la mediana mobile 3 e le medie mobili ponderate. I residui vengono calcolati sottraendo le serie livellate dalla serie originale. L'intero processo viene quindi ripetuto sui residui calcolati. Infine, vengono calcolati i residui livellati sottraendo i valori livellati ottenuti nella prima fase del processo.

Sempre nel **grafico 2.1**, si può notare come la curva dei soggetti condannati (definitivi) mostra la variazione più ampia tra tutti e cinque gli indici utilizzati. Negli ultimi anni, infatti, l'indice ha mostrato aumenti dell'ordine del 250% e oltre, rispetto al dato dell'inizio del periodo. Tale aumento è superiore anche a quello, pur assai consistente, dei delitti denunciati. D'altra parte, la variabile che è realmente in relazione con l'andamento dei soggetti condannati è quella dei soggetti denunciati (e non dei delitti denunciati), posto che non si può condannare nessuno che non sia stato prima denunciato. Poiché l'andamento dei soggetti denunciati non presenta, come si è già detto, variazioni significative, l'aumento dei soggetti condannati può essere solo dovuto o ad un aumento della percentuale di soggetti condannati rispetto al totale dei giudicati, o ad una accelerazione dell'iter dei processi penali, con un recupero dei casi arretrati, oppure ad una combinazione dei due fenomeni precedenti. Ora, un rapido controllo dell'andamento nel tempo delle percentuali di condannati rispetto al totale dei giudicati mostra che vi è stato soprattutto un aumento proprio della percentuale dei condannati.

In ogni caso, ci si aspetterebbe, sulla base di questo così forte incremento dell'indice dei soggetti condannati, un parallelo incremento dell'indice dei soggetti entrati in carcere e presenti in carcere. Tale incremento vi è stato, effettivamente. Ma lo stesso **grafico 2.1** ci mostra come tale incremento è stato di ampiezza decisamente più limitata dell'incremento dei soggetti condannati. L'indice dei soggetti entrati in carcere è aumentato (solo) del 50% circa. Quello dei presenti in carcere ha fatto registrare negli ultimi anni un aumento del 100-140% rispetto al dato del 1970; aumento consistente, ma lontano da quello che si è verificato per i condannati. In particolare, si può notare come, fino alla fine degli anni '80, la curva dei soggetti condannati ha un andamento sostanzialmente parallelo alla curva degli entrati in carcere e a quella dei presenti in carcere. Ma, dalla fine degli anni '80, la curva dei soggetti condannati mostra un progressivo divario rispetto alle altre due curve e specialmente rispetto a quella degli entrati in carcere. Il divario (la forbice) che si apre negli ultimi anni, nel **grafico 2.1**, tra l'andamento dell'indice dei condannati e l'andamento degli indici di entrati e presenti in carcere può essere spiegato, a sua volta, con un minore ricorso alla misura detentiva.

Riassumendo, le **tav. 2.1** e **2.2** e il **grafico 2.1** ci permettono una visione del quadro d'insieme della giustizia italiana nel campo fondamentale del penale. Nel corso degli ultimi decenni questo quadro mostra una progressivamente crescente parte di delitti a cui non corrisponde l'identificazione, nemmeno provvisoria, di un possibile colpevole, tramite la imputazione formale del delitto ad un soggetto. Abbiamo cioè sempre più delitti per i quali si presume non

si arriverà mai a individuare un responsabile. Questi delitti costituiscono ormai la grandissima maggioranza del totale delitti denunciati (circa 80-85%). Per contro, per quanto riguarda gli organi giudiziari, si assiste ad una decisamente più forte incidenza delle decisioni di condanna. La crescita nell'indice dei soggetti condannati è in effetti il fenomeno più appariscente in termini quantitativi che si sia verificato negli ultimi anni. Di sicuro rilievo è anche il fatto che questo aumento delle decisioni di condanna non si traduce in un proporzionale aumento del ricorso alla detenzione. Questo fenomeno significa che il sistema italiano della giustizia penale condanna di più, ma al tempo stesso utilizza di più misure diverse dalla detenzione, soprattutto (come si vedrà meglio in seguito, nel cap. 9) ricorrendo a "misure alternative" alla detenzione.

Possiamo ora passare a illustrare la consistenza effettiva dei flussi che abbiamo fino ad ora esaminato in termini di variazioni percentuali. Il **grafico 2.2** ci mostra l'andamento del solo indice dei delitti denunciati. La consistenza di questo indice è talmente diversa da quella degli altri indici sopra menzionati da non permetterne la presentazione nello stesso grafico. Si può notare il forte incremento dei valori, già del resto sottolineato, nonché le oscillazioni del 1990 e del 2000. Il **grafico 2.3** ci mostra l'evoluzione dal 1970 degli indici dei

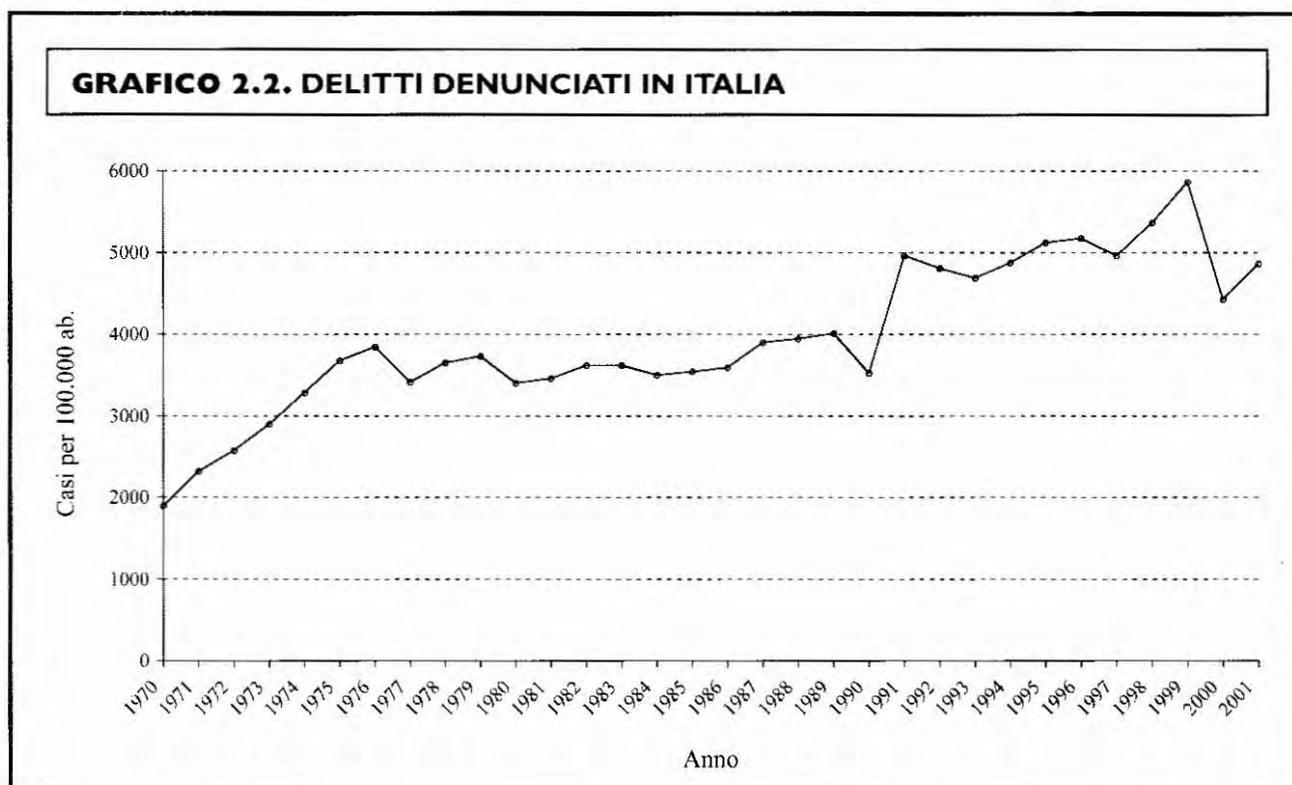
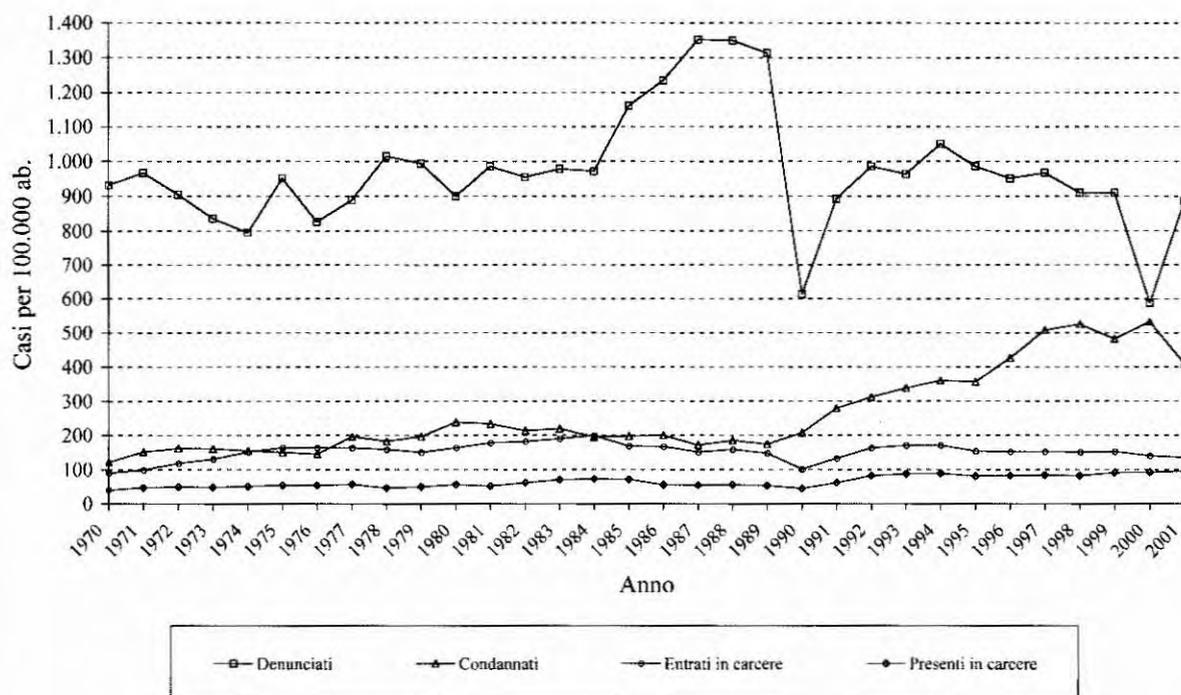


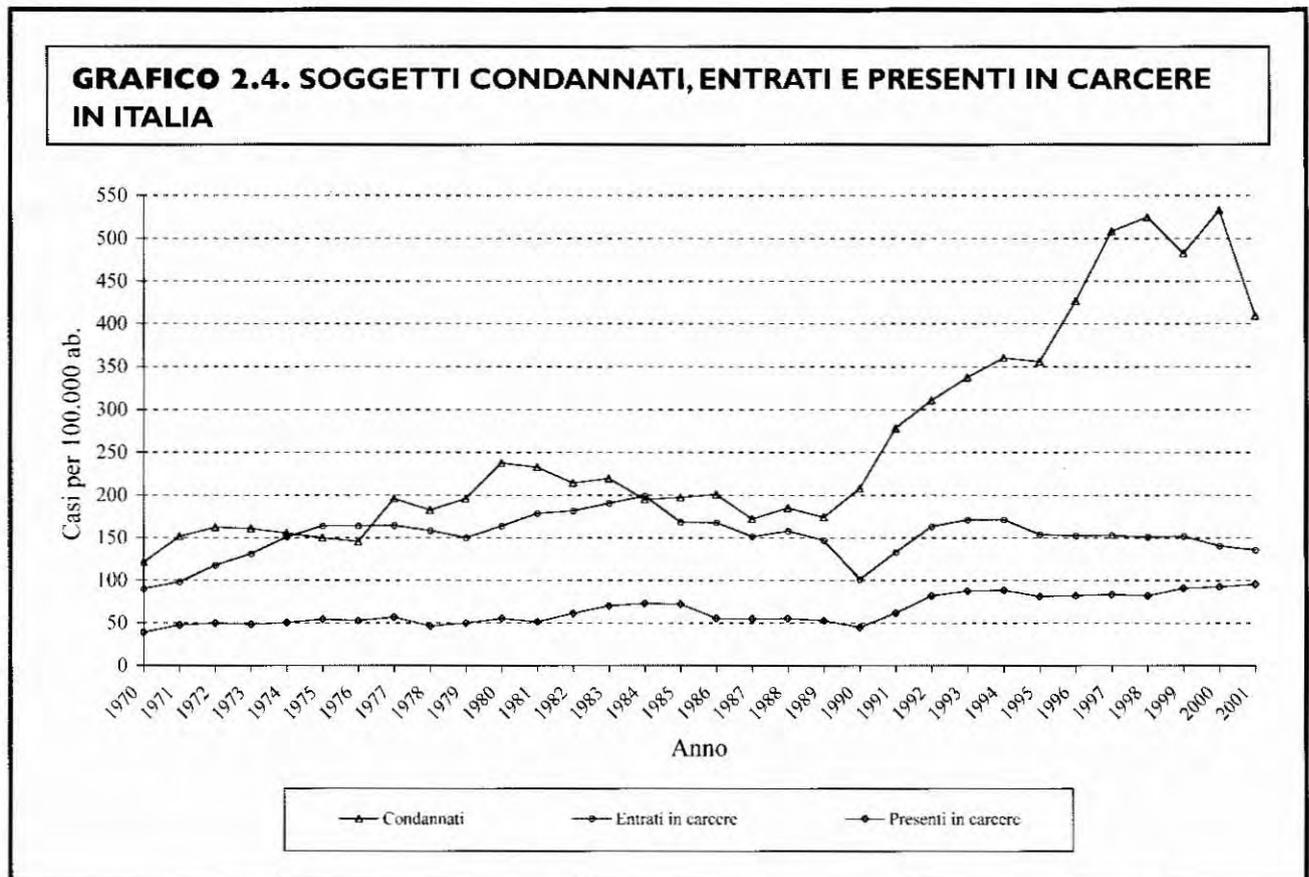
GRAFICO 2.3. SOGGETTI DENUNCIATI, CONDANNATI, ENTRATI E PRESENTI IN CARCERE IN ITALIA



soggetti denunciati, condannati, entrati in carcere e presenti in carcere in Italia. È evidente la fase di “incertezza” che forma come un alone intorno al momento della introduzione del nuovo Codice di procedura penale (settembre 1989), nonché le oscillazioni del 2000-2001. Il **grafico 2.4**, relativo ai soli condannati, entrati e presenti in carcere, ci permette una migliore percezione delle rispettive curve di evoluzione, che nel grafico precedente risultavano alquanto “schiacciate” dagli assai più alti valori dell’indice dei soggetti denunciati. Si vede chiaramente la divaricazione della curva dei condannati rispetto alle curve degli entrati e dei presenti in carcere.

La **tav. 2.3** ci permette alcune comparazioni fondamentali, a livello internazionale, per quanto riguarda in particolare i dati del settore penitenziario ⁽⁸⁾.

⁸ Tale comparazione tra i Paesi europei – come quelle che seguono – utilizza i dati pubblicati da Council of Europe, *SPACE I (Council of Europe Annual Penal Statistics)*, 2000 e 2002.



Sono degne di nota le forti variazioni che emergono tra i dati dei vari Paesi europei. In particolare, colpiscono gli indici degli ingressi in carcere di Scozia, Svizzera, Inghilterra e Galles, Lussemburgo, e Irlanda. Si tratta evidentemente di un completamente diverso modo di ricorrere alla misura detentiva. La grande differenza in questi Paesi tra le cifre degli entrati e quelle dei detenuti presenti in carcere ci dice che si tratta di ingressi in carcere per brevissimi periodi di tempo. Si può rilevare pure l'altissimo indice di detenuti per 100.000 abitanti nei Paesi dell'Europa orientale, e in primo luogo in Russia.

Si noti come l'Italia si pone di molto al di sotto della media degli altri Paesi dell'Europa occidentale per quanto riguarda gli ingressi in carcere, e non molto più in alto della media per quanto invece riguarda i presenti (si veda anche il **grafico 2.5**).

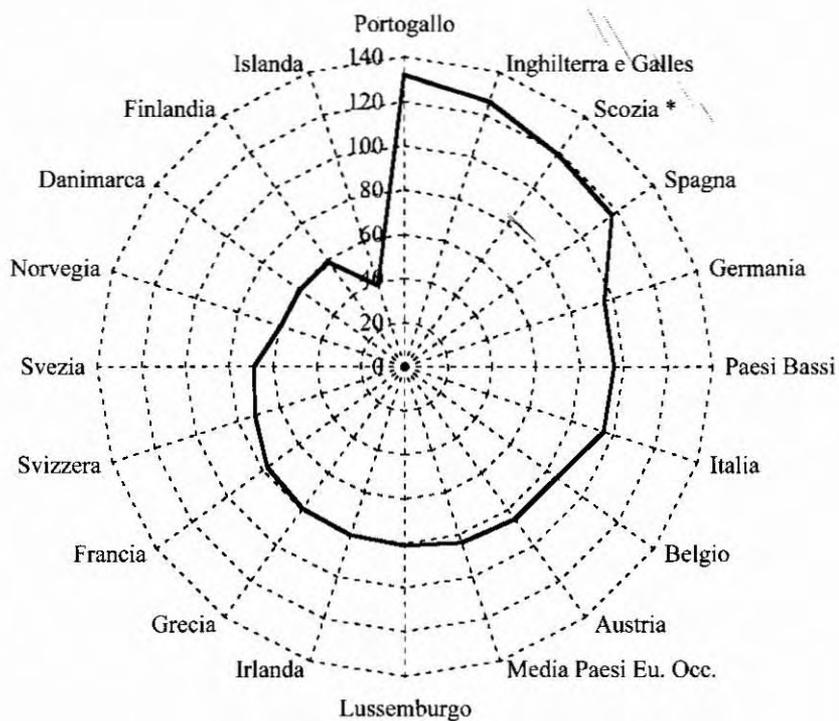
Il confronto con i dati dei Paesi dell'Europa orientale evidenzia come ad una situazione di ingressi analoga a quella dell'Italia corrisponde invece un indice di presenze pari al triplo di quello italiano.

TAV. 2.3. SOGGETTI ENTRATI IN CARCERE NELL'ANNO (2000) E DETENUTI AL 1/09/2001, NEI PAESI D'EUROPA Fonte: Conseil de l'Europe, SPACE 2001.8-98.8

Paese	Entrati in carcere (val. ass.)	Entrati in carcere (per 100.000 ab.)	Detenuti (val. ass.)	Detenuti (per 100.000 ab.)
Austria	16.253	197	6.915	85
Belgio	14.416	141	8.764	85
Danimarca	...	...	3.150	59
Finlandia	6.561	127	3.040	59
Francia	68.765	113	47.005	77
Germania	...	...	78.707	96
Grecia	...	...	8.343	79
Irlanda	11.626	308	3.025	80
Islanda	251	89	110	39
Italia	81.397	141	55.136	95
Lussemburgo	1.360	312	357	81
Norvegia	10.943	244	2.666	59
Paesi Bassi	31.683	206	15.246	95
Portogallo	5.884	57	13.500	132
<i>Regno Unito</i>				
Inghilterra e Galles	178.160	336	67.056	126
Scozia (*)	38.028	744	6.082	119
Spagna	41.569	105	46.962	117
Svezia	...	...	6.089	69
Svizzera	35.595	497	5.160	72
<i>Media Paesi Eu. Occ.</i>	<i>36.166</i>	<i>241</i>	<i>19.859</i>	<i>85</i>
Bulgaria	4.684	57	9.283	114
Polonia	89.835	232	80.004	207
Rep. Ceca	19.223	187	21.206	207
Romania	35.622	158	50.370	225
Russia	...	...	971.496	671
Ucraina	...	...	198.885	406
Ungheria	17.006	170	17.119	171
<i>Media Paesi Eu. Orien.</i>	<i>33.274</i>	<i>161</i>	<i>192.623</i>	<i>286</i>

(*) Ingressi in carcere (1997) e situazione al 1/09/1998

GRAFICO 2.5. DETENUTI PER 100.000 ABITANTI NEI PAESI DELL'EUROPA OCCIDENTALE ALL'1/09/2001



* Dati al 1/09/1998

capitolo

3

La popolazione detenuta e le variabili sesso ed età

Vediamo ora alcuni tratti di base della popolazione detenuta in Italia. La **tav. 3.1** riporta i dati dei presenti al 31 dicembre negli Istituti penitenziari, distinti per sesso. Si può immediatamente notare la scarsa incidenza della componente femminile nella popolazione detenuta (*). Il dato attuale è ben rappresentato visivamente dalla “torta” del **grafico 3.1**. Si tratta del resto di un dato sostanzialmente stabile nel tempo, anche se non privo di oscillazioni. L'incidenza della componente femminile oscilla, nell'arco di tempo dal 1970 al 2001, tra valori percentuali compresi tra il 5,4 ed il 3,6 (**grafico 3.2**). Se si risale ancora più indietro nel tempo, si trovano percentuali superiori, ma sempre molte contenute.

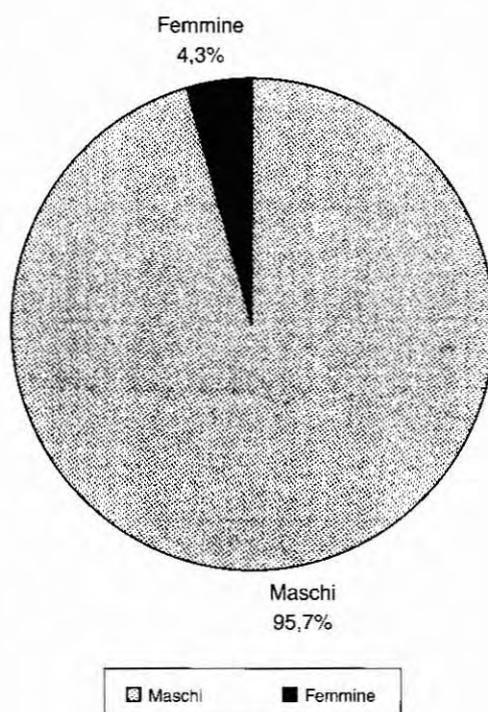
Questa situazione rispecchia in parte soltanto quanto emerge dal quadro delle condanne in sede penale. Anche qui la situazione vede le donne sottorappresentate rispetto alla loro incidenza nella popolazione generale (di cui costituiscono il 51% circa). Vi sono infatti circa 14 donne ogni 100 persone condannate. Anche qui, si tratta di un dato con una certa sua viscosità nel tempo. Nel senso che, ad esempio, nel corso dell'ultimo secolo, se si escludono i periodi di guerra che presentano ovviamente caratteristiche anomale, la percentuale di donne nella popolazione condannata in sede penale è oscillata tra il 27 e il 13% circa, con una tendenza decrescente negli ultimi decenni. Si

* I detenuti di sesso femminile sono collocati in Istituti appositi o in Sezioni separate di istituti (si veda anche Cap. 12 “Capienza e affollamento degli istituti penitenziari”).

TAV. 3.1. DETENUTI IN ITALIA DISTINTI IN BASE AL SESSO, AL 31/12

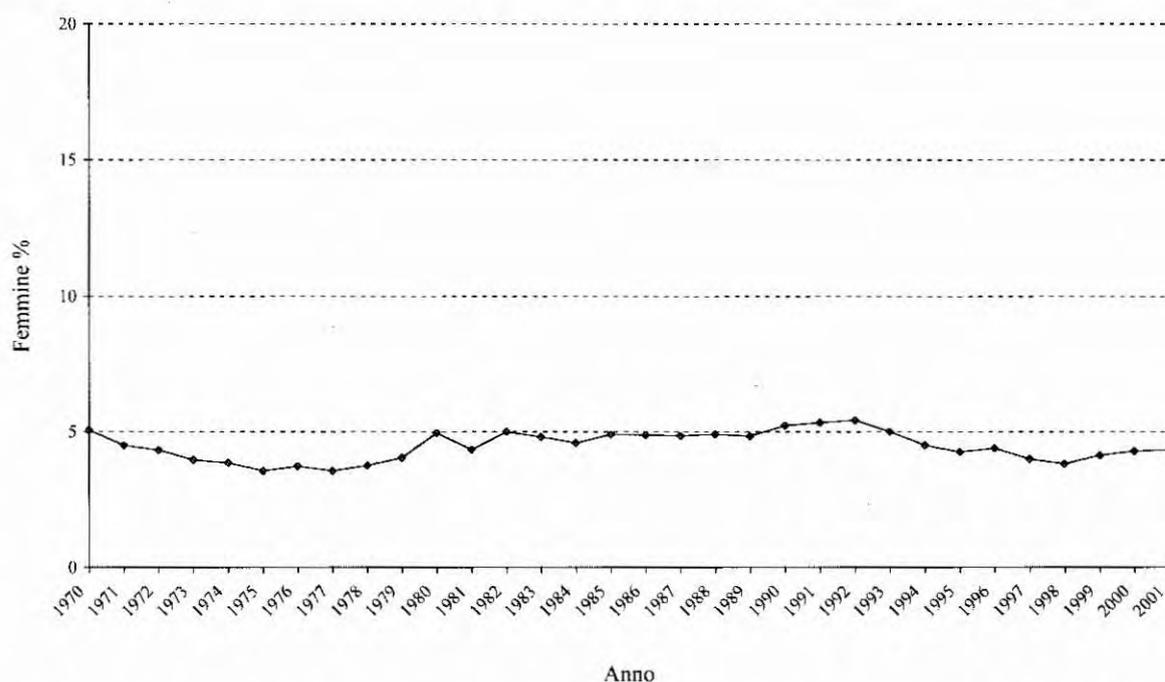
Anno	Maschi (val. ass.)	Femmine (val. ass.)	Femmine (percent. sul tot.)
1970	20.299	1.080	5,05
1971	24.793	1.167	4,50
1972	26.410	1.193	4,32
1973	25.917	1.070	3,96
1974	27.129	1.087	3,85
1975	29.630	1.096	3,57
1976	28.853	1.120	3,74
1977	31.184	1.153	3,57
1978	25.430	994	3,76
1979	27.450	1.156	4,04
1980	30.194	1.571	4,95
1981	28.227	1.279	4,33
1982	33.290	1.753	5,00
1983	38.108	1.923	4,80
1984	39.910	1.922	4,59
1985	39.141	2.017	4,90
1986	30.137	1.551	4,89
1987	29.913	1.524	4,85
1988	30.270	1.561	4,90
1989	28.948	1.473	4,84
1990	24.455	1.349	5,23
1991	33.577	1.892	5,33
1992	44.748	2.568	5,43
1993	47.823	2.525	5,02
1994	48.854	2.311	4,52
1995	44.909	1.999	4,26
1996	45.610	2.099	4,40
1997	46.557	1.938	4,00
1998	45.979	1.832	3,83
1999	50.680	2.190	4,14
2000	51.723	2.316	4,29
2001	53.330	2.421	4,34

GRAFICO 3.1. DETENUTI PRESENTI IN CARCERE IN ITALIA DISTINTI IN BASE AL SESSO AL 31/12/2001



tratta al tempo stesso di un dato decisamente più alto di quello relativo alla incidenza delle donne sulla popolazione penitenziaria. Tale differenza è dovuta almeno a due diversi fattori. Il primo riguarda il fatto che la percentuale di donne tra i soggetti condannati per delitti di maggiore gravità, per i quali la carcerazione è quasi inevitabile, è molto più bassa della percentuale complessiva di donne sul totale dei soggetti condannati. Così, le donne sono state negli ultimi anni meno del 5% dei soggetti condannati per omicidio volontario e per rapina; mentre la loro incidenza tra i condannati per reati di droga è superiore, ma comunque negli ultimi anni non al di là del 10%. Il secondo fattore riguarda l'esistenza di speciali benefici previsti dalla legislazione italiana per le donne, in considerazione del loro ruolo di madri. Benefici che permettono loro in certi casi di evitare la pena detentiva. Rientrano in questo quadro, ad esempio, le previsioni in materia di rinvio della pena detentiva nei confronti della donna incinta o che ha un figlio di meno di un anno; quelle relative alla *detenzione domiciliare*, che può essere concessa, in particolare, alle donne con

GRAFICO 3.2. FEMMINE SUL TOTALE DETENUTI IN ITALIA AL 31/12



figli di meno di dieci anni (¹⁰); e quelle relative alla *custodia cautelare* in carcere, che è esclusa, salvo esigenze di eccezionale rilevanza, quando la imputata è persona incinta o che allatta la propria prole.

Nel complesso, i dati relativi alla incidenza delle donne sulla popolazione detenuta italiana non fanno che confermare la modesta rilevanza della presenza femminile nella criminalità. Questi dati, e specialmente il loro andamento decrescente, vanno allo stesso tempo contro quelle teorie che ipotizzavano un aumento della criminalità femminile a seguito dell'emancipazione femminile, del progressivo inserimento della donna nel lavoro non-domestico ed il contestuale abbandono degli ambiti familiari più protettivi. Sembrano trovare conferma, per contro, quelle tesi che attribuiscono alla donna una minore propensione alla criminalità per via del fatto che questa ultima confligge con le usuali aspettative che la società, anche quella attuale, esprime nei suoi confronti; aspettati-

¹⁰ Art. 47-ter Ordinamento penitenziario, più volte modificato e, da ultimo, dall'art. 17 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito in legge 19 gennaio 2001, n. 4.

ve che sono contrarie ad un ruolo femminile in cui il successo sociale sia frutto di violenza, sopraffazione e, più genericamente, ricorso a mezzi criminali.

I dati sulla incidenza della componente femminile sulla popolazione detenuta italiana si sovrappongono abbastanza bene a quelli relativi agli altri Paesi europei (**tav. 3.2**). La media per i Paesi occidentali è di poco superiore sia a quella per i Paesi orientali, sia al dato dell'Italia. Nel quadro dei Paesi orientali non sembrano esserci variazioni notevoli; nel quadro dei Paesi occidentali si distinguono i Paesi della penisola iberica, con una percentuale di donne comunque non superiore al 10 per cento.

La suddivisione per classi di età dei detenuti in Italia presenti al 31 dicembre 2001 (**tav. 3.3**) conferma una diffusa e tradizionale convinzione: e cioè che sia la delinquenza che l'esperienza della detenzione riguardino prevalentemente la parte giovane della popolazione. La categoria dei c.d. giovani adulti (21-24 anni) incide per quasi il 10%; le due categorie successive (25-29 e 30-34 anni) incidono ciascuna per circa il 20%. La serie dei valori cumulati della **tav. 3.3** mostra come un terzo circa dei detenuti abbia meno di 30 anni; e due terzi meno di 40. Se compariamo la distribuzione per classi di età dei maschi e delle femmine, possiamo notare qualche differenza. La distribuzione per classi di età delle femmine mostra una più alta concentrazione nella classe di età inferiore (18-20 anni) e in quelle superiori ai 40 anni; e naturalmente una concentrazione più bassa nelle classi rimanenti (si vedano anche i **grafici 3.3, 3.4 e 3.5**).

TAV. 3.2. DETENUTI FEMMINE NEI PAESI D'EUROPA AL 1/09/2000

Fonte: Conseil de l'Europe, SPACE 2000.3-SPACE 98.3

Paese	Detenuti femmine	
	Numero	%
Austria	406	5,9
Belgio	359	4,1
Danimarca	164	5,0
Finlandia	142	5,3
Francia	1.828	3,7
Germania *	3.431	4,4
Grecia	374	4,7
Irlanda	84	2,9
Islanda	3	3,7
Italia	2.235	4,2
Lussemburgo	20	5,1
Norvegia	147	5,6
Paesi Bassi	644	4,7
Portogallo *	1.410	9,7
<i>Regno Unito</i>		
Inghilterra e Galles	3.443	5,2
Scozia	200	3,4
Spagna	3.668	8,1
Svezia	288	5,1
Svizzera	383	6,0
Media Paesi Eu. Occ.	1.012	5,1
Bulgaria	274	2,9
Polonia	1.586	2,4
Rep. Ceca	970	4,3
Romania	1.932	3,9
Russia *	40.045	4,0
Ucraina	...	...
Ungheria	1.041	6,6
Media Paesi Eu. Orien.	7.641	4,0

* Dati al 1/09/1998

**TAV. 3.3. DETENUTI IN ITALIA DISTINTI IN BASE ALLA CLASSE DI ETÀ
E AL SESSO, AL 31/12/2001**

Classe di età	Maschi (val. ass.)	Maschi (percent.)	Femmine (val. ass.)	Femmine (percent.)	Maschi e femmine (val. ass.)	Maschi e femmine (percent.)	Maschi e femmine (per. cum.)
Da 18 a 20 anni	1.439	2,7	84	3,5	1.523	2,7	2,7
Da 21 a 24 anni	4.894	9,2	219	9,0	5.113	9,2	11,9
Da 25 a 29 anni	9.702	18,2	438	18,1	10.140	18,2	30,1
Da 30 a 34 anni	10.813	20,3	476	19,7	11.289	20,2	50,3
Da 35 a 39 anni	9.109	17,1	384	15,9	9.493	17,0	67,4
Da 40 a 44 anni	6.465	12,1	292	12,1	6.757	12,1	79,5
Da 45 a 49 anni	4.633	8,7	225	9,3	4.858	8,7	88,2
Da 50 a 54 anni	2.874	5,4	129	5,3	3.003	5,4	93,6
Da 55 a 59 anni	1.598	3,0	83	3,4	1.681	3,0	96,6
Da 60 a 64 anni	967	1,8	51	2,1	1.018	1,8	98,4
Da 65 a 69 anni	475	0,9	24	1,0	499	0,9	99,3
70 e oltre	260	0,5	14	0,6	274	0,5	99,8
Non rilevato	101	0,2	2	0,1	103	0,2	100,0
Totale	53.330	100,0	2.421	100,0	55.751	100,0	

GRAFICO 3.3. DISTRIBUZIONE PER ETÀ DEI DETENUTI PRESENTI IN CARCERE IN ITALIA AL 31/12/2001

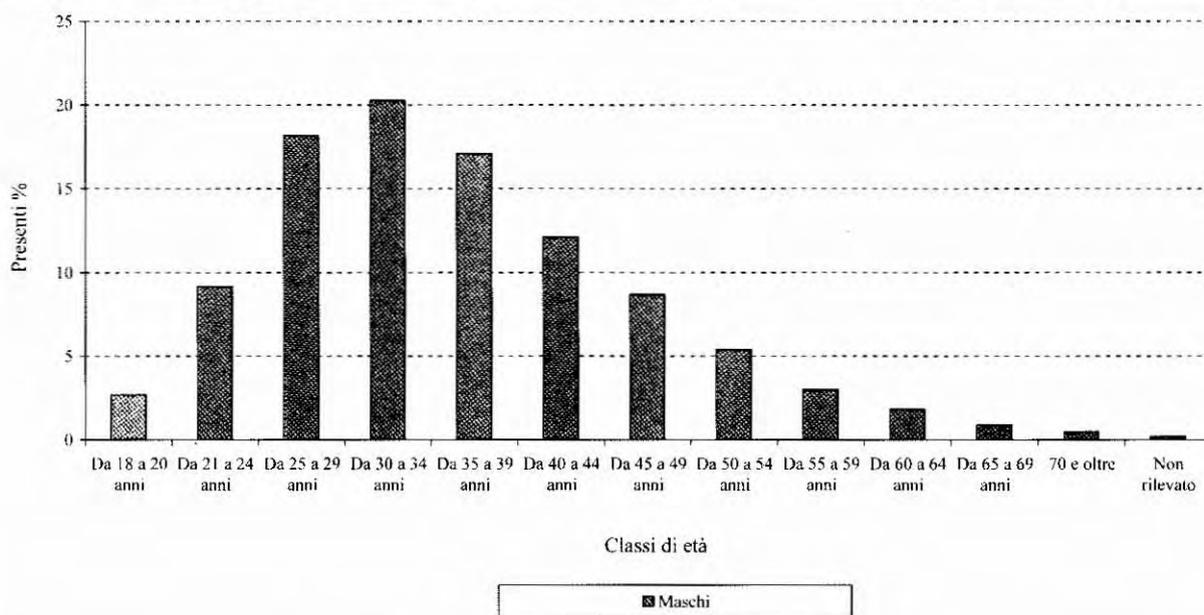


GRAFICO 3.4. DISTRIBUZIONE PER ETÀ DEI DETENUTI PRESENTI IN CARCERE IN ITALIA AL 31/12/2001

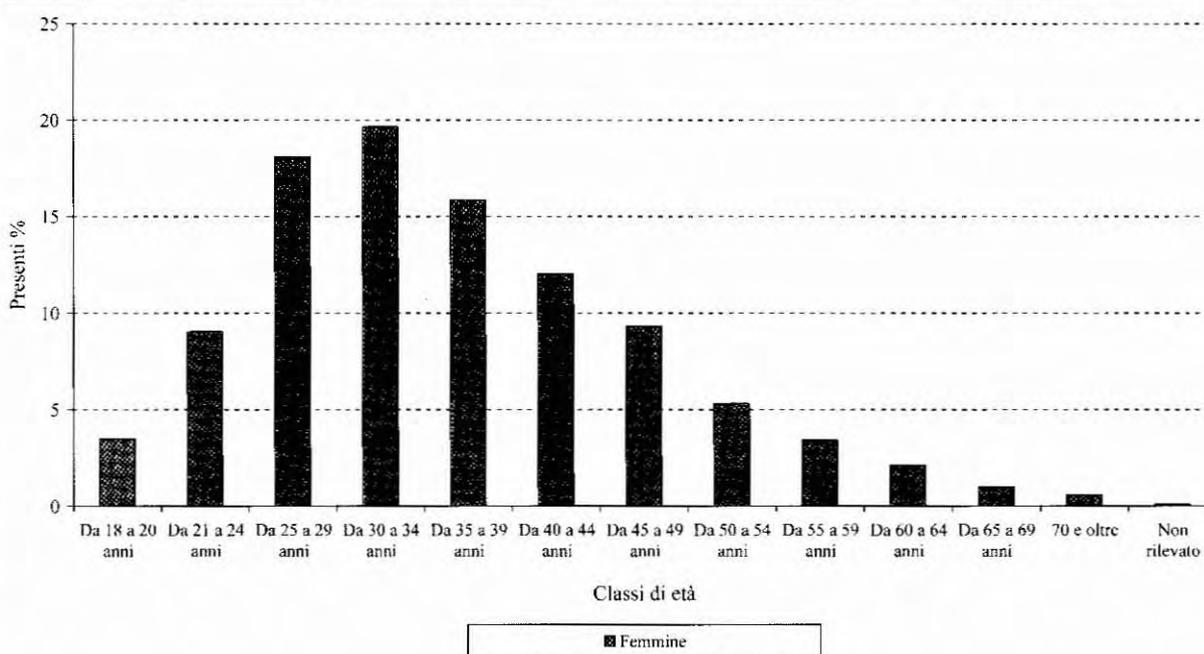
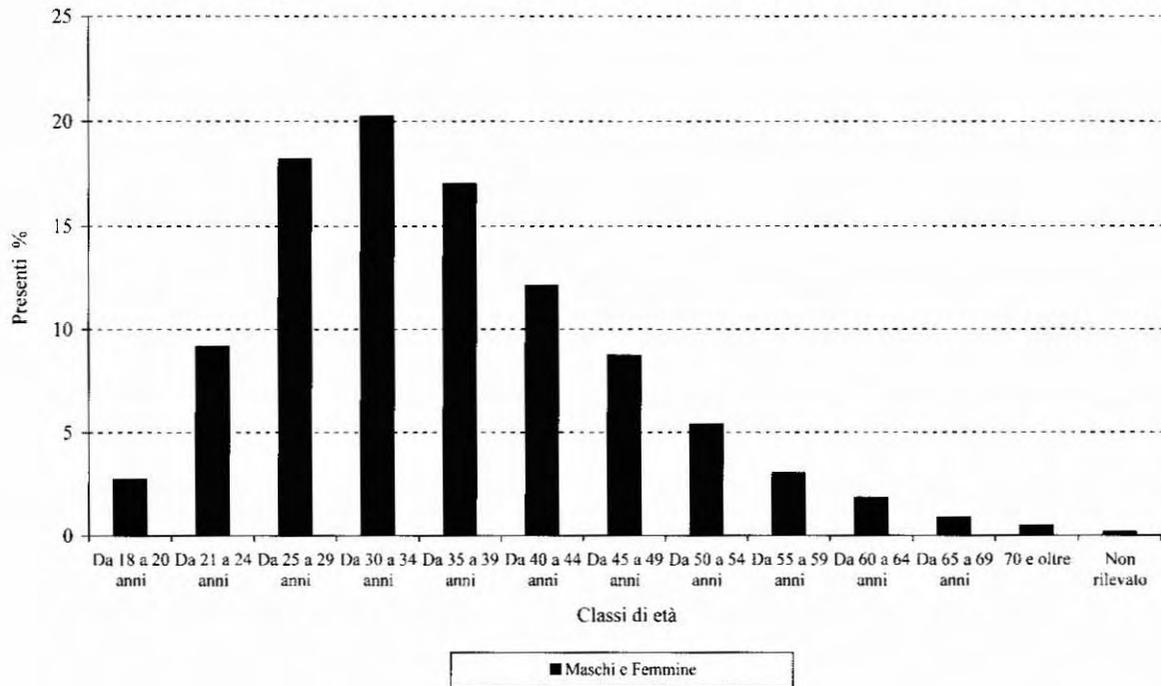


GRAFICO 3.5. DISTRIBUZIONE PER ETÀ DEI DETENUTI PRESENTI IN CARCERE IN ITALIA AL 31/12/2001





capitolo

4

I non-nazionali in Italia e la giustizia

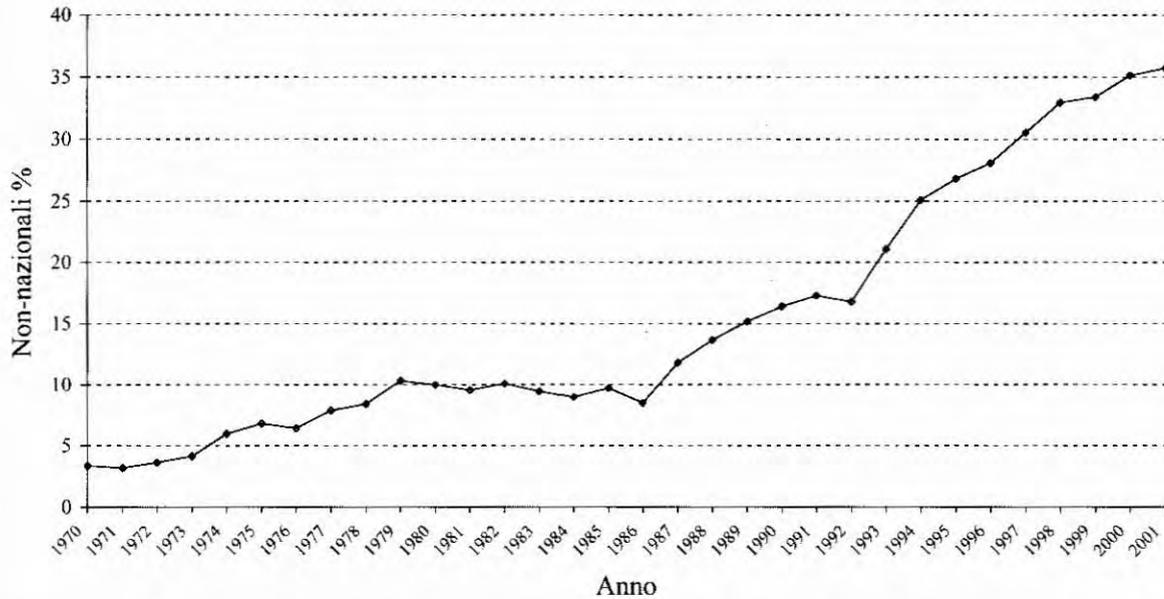
Negli ultimi decenni, la situazione del settore giudiziario-penitenziario in Italia è stata caratterizzata da un nuovo fenomeno: una crescente presenza di soggetti non-nazionali, ossia di persone non semplicemente nate all'estero ma più precisamente non cittadini italiani. La **tav. 4.1** e il **grafico 4.1**, relativo agli ingressi in carcere dei non-nazionali, possono dare una prima immagine della situazione. Nel 2001 gli ingressi in carcere di non-nazionali hanno raggiunto la percentuale di quasi il 36% sul complesso degli ingressi. Più che la percentuale attuale dei non-nazionali entrati in carcere, tuttavia, pensiamo che sia meritevole della massima attenzione la crescita del fenomeno rappresentata dalla curva dello stesso **grafico 4.1**. Questa tende a salire fin dalla seconda metà degli anni '70, ma mostra un più rapido incremento a partire dalla metà degli anni '80.

Come conseguenza di questo andamento, la percentuale attuale dei non-nazionali entrati in carcere è 10 volte maggiore di quella rilevata nel 1970. Alquanto inferiore, e pari al 29% circa, è la percentuale dei non-nazionali presenti nelle carceri al 31 dicembre 2001 (**tav. 4.2**). La stessa **tav. 4.2** permette di rilevare alcuni altri interessanti aspetti del fenomeno; in particolare, la modesta incidenza della componente femminile tra i presenti in carcere non-nazionali. Si può notare come questa incidenza della componente femminile era decisamente maggiore nella seconda metà degli anni '80; essa si è poi progressivamente ridotta, fino a divenire alla fine degli anni '90 sostanzialmente identica a quella della complessiva componente femminile sul totale della popolazione detenuta in Italia.

**TAV. 4.I. NON-NAZIONALI ENTRATI IN CARCERE IN ITALIA
NEL CORSO DELL'ANNO**

Anno	Totale entrati in carcere (compresi gli internati) (val. ass.)	Non-nazionali entrati (val. ass.)	Non-nazionali (percentuale su tot. entrati)
1970	48.760	1.639	3,4
1971	53.490	1.716	3,2
1972	64.443	2.355	3,7
1973	72.061	2.987	4,1
1974	83.540	5.000	6,0
1975	91.369	6.220	6,8
1976	91.662	5.910	6,4
1977	92.176	7.251	7,9
1978	89.164	7.485	8,4
1979	84.607	8.724	10,3
1980	92.576	9.245	10,0
1981	101.143	9.654	9,5
1982	102.925	10.373	10,1
1983	107.868	10.183	9,4
1984	112.834	10.118	9,0
1985	95.329	9.268	9,7
1986	95.026	8.072	8,5
1987	85.875	10.141	11,8
1988	89.741	12.260	13,7
1989	83.600	12.702	15,2
1990	57.736	9.508	16,5
1991	75.786	13.142	17,3
1992	93.328	15.719	16,8
1993	98.119	20.723	21,1
1994	98.245	24.715	25,2
1995	88.415	23.723	26,8
1996	87.649	24.652	28,1
1997	88.305	26.976	30,5
1998	87.134	28.731	33,0
1999	87.868	29.362	33,4
2000	81.397	28.621	35,2
2001	78.649	28.114	35,7

GRAFICO 4.1. NON-NAZIONALI ENTRATI IN CARCERE IN ITALIA NEL CORSO DELL'ANNO SUL TOTALE ENTRATI



La successiva **tav. 4.3** mostra i non-nazionali detenuti in Italia, distinti per Paese di provenienza (primi venti Paesi per rilevanza assoluta) e per sesso. Si può notare come la distribuzione per Paese di provenienza non mostra una particolare concentrazione di detenuti su una nazionalità. Per la popolazione non-nazionale detenuta in Italia, non si verifica pertanto quanto avviene in qualche altro Paese europeo, dove una specifica comunità nazionale assume peso decisamente superiore a qualsiasi altra. Nel caso italiano, ci sono almeno tre comunità nazionali che incidono in modo decisamente rilevante. La somma di queste prime tre comunità nazionali rappresenta da sola il 50% della presenza straniera in carcere alla fine del 2001.

Altro dato rilevante che emerge dalla **tav. 4.3** è costituito dalla distribuzione per sesso. Qui la percentuale della componente femminile nella popolazione detenuta mostra delle enormi variazioni da una comunità nazionale all'altra, con dei minimi inferiori all'1% e dei massimi del 20-30% e più. Queste variazioni sono da imputare a diverse cause. Innanzitutto, le donne sono assai poco numerose tra la popolazione appartenente ad alcune comunità nazionali presenti oggi in Italia. Rientrano in questo caso le comunità di alcu-

TAV. 4.2. NON-NAZIONALI DETENUTI IN ITALIA DISTINTI IN BASE AL SESSO, AL 31/12

Anno	Totale detenuti presenti (val. ass.)	Detenuti non-nazionali maschi (val. ass.)	Detenuti non-nazionali femmine (val. ass.)	Detenuti non-nazionali femmine (percent. sul tot. M. + F.)	Detenuti non-nazionali M. + F. (val. ass.)	Detenuti non-nazionali M. + F. (percent. sul tot. detenuti)
1985	41.158	3.561	384	9,73	3.945	9,6
1986	31.688	3.238	275	7,83	3.513	11,1
1987	31.437	3.016	361	10,69	3.377	10,7
1988	31.831	2.761	323	10,47	3.084	9,7
1989	30.421	3.015	287	8,69	3.302	10,9
1990	25.804	3.693	324	8,07	4.017	15,6
1991	35.469	4.963	402	7,49	5.365	15,1
1992	47.316	6.760	477	6,59	7.237	15,3
1993	50.348	7.436	456	5,78	7.892	15,7
1994	51.165	8.049	432	5,09	8.481	16,6
1995	46.908	7.938	396	4,75	8.334	17,8
1996	47.709	8.917	456	4,87	9.373	19,6
1997	48.495	10.338	487	4,50	10.825	22,3
1998	47.811	11.430	543	4,54	11.973	25,0
1999	52.870	13.319	738	5,25	14.057	26,6
2000	54.039	14.659	923	5,92	15.582	28,8
2001	55.751	15.292	1.002	6,15	16.294	29,2

ni Paesi in cui è largamente prevalente la religione islamica, come ad esempio il Marocco e la Tunisia, che contribuiscono invece in modo significativo alla immigrazione verso l'Italia. Non c'è quindi da stupirsi se per queste comunità nazionali la componente femminile sia molto scarsa anche tra i soggetti detenuti. In altri casi, laddove invece si è in presenza di una forte componente femminile in carcere, questo fatto sembra dovuto non solo e non tanto ad una consistente presenza femminile nella corrispondente comunità nazionale sul territorio italiano, quanto piuttosto alla diffusione di comportamenti devianti o specificamente criminali tra la stessa componente femminile. Ciò avviene in particolare in connessione con la diffusione della prostituzione, ma anche del nomadismo.

La **tav. 4.4** permette una comparazione tra le percentuali di detenuti non-nazionali nei vari Paesi europei. Al 1° settembre 2000, il dato dell'Italia si colloca un poco al di sopra della media dei Paesi dell'Europa occidentale; mentre nettamente inferiore è la percentuale media di non-nazionali presenti nelle carceri dei Paesi dell'Europa orientale. I diversi dati forniti dalla **tav. 4.4**, tutta-

TAV. 4.3. NON-NAZIONALI DETENUTI IN ITALIA DISTINTI PER PAESE DI PROVENIENZA E SESSO, AL 31/12/2001 (prime 20 comunità)

N. ordine	Paese di provenienza	Detenuti non-nazion. maschi (val. ass.)	Detenuti non-nazion. femmine (val. ass.)	Detenuti non-nazion. femmine (percent. sul tot. det. M. + F. del Paese)	Detenuti non-nazion. maschi e femmine (val. ass.)	Detenuti non-nazion. maschi e femmine (percent. sul tot. det. non-naz.)	Detenuti non-nazion. maschi e femmine (percent. cum.)
1°	Marocco	3.486	18	0,5	3.504	21,5	21,5
2°	Albania	2.624	50	1,9	2.674	16,4	37,9
3°	Tunisia	2.000	26	1,3	2.026	12,4	50,3
4°	Algeria	1.442	7	0,5	1.449	8,9	59,2
5°	Ex Jugoslavia	1.077	156	12,7	1.233	7,6	66,8
6°	Romania	633	57	8,3	690	4,2	71,0
7°	Colombia	406	154	27,5	560	3,4	74,5
8°	Nigeria	389	138	26,2	527	3,2	77,7
9°	Senegal	202	3	1,5	205	1,3	79,0
10°	Turchia	158	2	1,3	160	1,0	80,0
11°	Egitto	150	2	1,3	152	0,9	80,9
12°	Cina Popolare	142	9	6,0	151	0,9	81,8
13°	Ecuador	107	39	26,7	146	0,9	82,7
14°	Perù	119	25	17,4	144	0,9	83,6
15°	Francia	128	13	9,2	141	0,9	84,5
16°	Polonia	112	17	13,2	129	0,8	85,3
17°	Brasile	82	45	35,4	127	0,8	86,0
18°	Ghana	96	16	14,3	112	0,7	86,7
19°	Cile	92	10	9,8	102	0,6	87,3
20°	Venezuela	81	19	19,0	100	0,6	88,0
	Altri paesi	1.766	196	10,0	1.962	12,0	100,0
	Totale	15.292	1.002	6,1	16.294	100,0	

TAV. 4.4. DETENUTI NON-NAZIONALI NEI PAESI D'EUROPA AL 01/09/2000

Fonte: Conseil de l'Europe, SPACE 2000.3-SPACE 98.3

Paese	Detenuti non-nazionali	
	Numero	%
Austria	2.077	30,1
Belgio	3.501	40,4
Danimarca	557	17,0
Finlandia	168	6,2
Francia	10.553	21,6
Germania *	26.778	34,1
Grecia	3.892	48,4
Irlanda *	199	7,5
Islanda	3	3,7
Italia	15.258	28,5
Lussemburgo	233	59,1
Norvegia	341	12,9
Paesi Bassi *	3.625	32,7
Portogallo *	1.560	10,7
<i>Regno Unito</i>		
Inghilterra e Galles	5.586	8,5
Scozia	111	1,9
Spagna	8.470	18,8
Svezia	1.211	21,3
Svizzera	3.999	62,6
Media Paesi Eu. Occ.	4.638	24,5
Bulgaria	141	1,5
Polonia	1.409	2,2
Rep. Ceca	2.620	11,7
Romania	299	0,6
Russia *	12.073	1,2
Ucraina	...	...
Ungheria	762	4,8
Media Paesi Eu. Orien.	2.884	3,7

* Dati al 1/09/1998

via, hanno un valore comparativo assai modesto; anzi, per i non esperti, possono essere fonte di confusione, piuttosto che di chiarimento. Il fatto è che la percentuale di non-nazionali sulla popolazione detenuta in ciascun Paese costituisce un dato assai poco significativo, se letto senza riferimento alla incidenza della popolazione non-nazionale sulla popolazione totale del Paese. Così, una percentuale assai alta di non-nazionali tra la popolazione detenuta non è poi tanto preoccupante se i non-nazionali costituiscono una percentuale simile tra la popolazione complessiva del Paese; e viceversa.

Ora, esistono in effetti in Europa diversi Paesi con una consistente percentuale di popolazione costituita da non-nazionali: ad esempio, il Lussemburgo (con oltre il 30% di non-nazionali), la Svizzera (oltre il 18%), ma anche il Belgio, l'Austria, la Germania, la Francia. Le alte percentuali di non-nazionali tra i detenuti di questi Paesi devono quindi essere valutate alla luce della forte incidenza di non-nazionali anche sulla loro popolazione complessiva.

La percentuale di non-nazionali tra la popolazione detenuta in Italia non è invece il riflesso di una simile incidenza dei non-nazionali sulla popolazione complessiva del Paese. La percentuale di non-nazionali in Italia ha rappresentato negli ultimi anni non più del 3% della popolazione complessiva del Paese, anche calcolando tentativamente la quota di immigrati irregolari o illegali. La differenza tra tale percentuale e quella relativa ai non-nazionali in carcere è palesemente abnorme. Peraltro, per effettuare correttamente tale comparazione è necessario rendere prima omogenee le due popolazioni, prendendo in considerazione le caratteristiche di entrambe. Poiché innanzitutto la propensione al crimine varia secondo l'età e il sesso, si devono tenere presenti eventuali differenze di età e di sesso tra le due popolazioni. Nel caso dell'Italia, la popolazione non-nazionale presenta una distribuzione maschi/femmine complessiva (cioè al di là della situazione relativa alle singole comunità nazionali) abbastanza simile a quella della popolazione dei cittadini italiani. La distribuzione per età dei non-nazionali è invece decisamente dissimile. Essi si concentrano in modo particolare nelle fasce di età dei giovani e dei giovani adulti. E queste fasce di età sono quelle che contribuiscono più che proporzionalmente alla criminalità in generale. Ma anche tenendo conto di questa differenza (cioè, calcolando ad esempio l'incidenza dei detenuti sulle rispettive popolazioni *per classe di età*), l'indice di non-nazionali detenuti risulta ancora assai più alto di quello per i cittadini italiani. Peraltro, l'Italia non è il solo Paese in Europa a trovarsi in questa situazione: ossia ad avere una percentuale di non-nazionali detenuti assai più alta di quella dei non-nazionali tra la popolazione generale del Paese. Spagna, Grecia e Portogallo hanno negli ultimi anni sperimentato una condizione non molto dissimile.

La assai più alta incidenza dei non-nazionali sulla popolazione detenuta in Italia, rispetto alla loro incidenza sulla popolazione complessiva in Italia, non può non costituire fonte di seria preoccupazione. Il fenomeno in questione sembra potersi attribuire a caratteristiche specifiche della immigrazione verso l'Italia. A differenza di Paesi come la Francia, la Germania, la Gran Bretagna, il Belgio, dove vi è stata da molto tempo una rilevante presenza di immigrati, l'Italia è stata fino a pochi anni fa un Paese di emigranti piuttosto che di immigrati. Fino agli anni '70, in effetti, la modesta immigrazione verso l'Italia era costituita soprattutto da persone provenienti dai Paesi più sviluppati e mosse spesso da interessi culturali. Dall'inizio degli anni '70 la situazione si inverte. Il flusso di emigranti si riduce progressivamente, mentre cresce il flusso di immigrati. Dagli anni '80, il flusso di immigrati diviene assai consistente e la bilancia migratoria diviene fortemente attiva. Inoltre, cambia completamente la composizione della immigrazione. Al posto degli immigrati provenienti da Paesi occidentali avanzati, si ha ora una immigrazione composta in gran parte da persone provenienti da Paesi non appartenenti alla UE e neppure più in generale all'Europa; in effetti la immigrazione verso l'Italia è prevalentemente composta da persone provenienti dai Paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina. Per di più, una parte consistente di questi immigrati si trova in condizioni di irregolarità o illegalità (senza permesso di soggiorno, con permesso scaduto). Questo rende la immigrazione verso l'Italia dissimile dalla immigrazione che ha caratterizzato e ancora caratterizza la quasi totalità degli altri Paesi della UE.

In sintesi, si può affermare che l'immigrazione attuale verso l'Italia è composta in larga parte (i) da persone provenienti da Paesi assai diversi dall'Italia per condizioni economiche, cultura, religione, abitudini; (ii) da persone immigrate relativamente da poco tempo; (iii) da persone in condizione di irregolarità. Queste caratteristiche implicano assai maggiori difficoltà di adattamento ed integrazione. E sono probabilmente la causa della alta incidenza dei non-nazionali sulla popolazione detenuta in Italia ⁽¹⁾.

Queste stesse caratteristiche sono con tutta probabilità anche responsabili per un altro preoccupante fenomeno: ossia per la più forte incidenza dei non-nazionali tra la popolazione detenuta, rispetto alla incidenza degli stessi non-nazionali sulla popolazione denunciata e condannata. In effetti, i non-nazionali rappresentano nel 2001 circa il 17% del totale dei denunciati in Italia e il 26,8%

¹ Su tutto il tema, L.M. Solivetti, P. D'Onofrio, "Some Quantitative Considerations on Migration, Crime and Justice in Italy", in ISPAC (International Scientific and Professional Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme), *Migration and Crime*, Milano, ISPAC, 1998; M. Barbagli, *Immigrazione e criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998.

del totale dei condannati in sede penale. Non solo la prima ma anche la seconda percentuale è quindi più bassa della già sottolineata percentuale dei non-nazionali sulla popolazione detenuta (29%); mentre la differenza con la percentuale dei non-nazionali sul totale degli entrati in carcere (quasi 36%) è ancora più rilevante. Tali differenze non sembrano dovute ad una maggiore gravità dei reati commessi dai non-nazionali. Piuttosto, i denunciati e i condannati non-nazionali hanno, rispetto ai cittadini italiani, maggiori probabilità di finire in carcere perché svantaggiati sotto più di un aspetto. Essi, in effetti, hanno in media, come imputati, maggiori probabilità di vedersi applicata la misura della custodia cautelare perché sono spesso senza fissa dimora, senza lavoro, con lavoro precario o irregolare, non raramente anche senza documenti. Queste condizioni lasciano supporre che vi sia serio pericolo che essi si diano alla fuga, o che comunque si rendano irreperibili per la giustizia: cosa che può fare apparire come inapplicabili misure diverse dalla custodia cautelare. Inoltre, i non-nazionali sottoposti a procedimento giudiziario hanno in media meno probabilità di assicurarsi una valida difesa legale, per via delle loro condizioni sociali ed economiche; conoscono male la lingua e quindi comunicano male durante l'iter giudiziario; conoscono poco le norme e le procedure penali, e si trovano quindi in difficoltà. Aspetti, questi, che diminuiscono le probabilità di evitare una misura detentiva. Il fatto che l'incidenza dei non-nazionali tra gli entrati in carcere è superiore a quella tra i detenuti presenti in carcere alla fine dell'anno non è d'altra parte dovuto a misure alternative concesse loro più facilmente *dopo l'inizio della detenzione*. Al contrario, risulta che essi ottengono più raramente anche queste misure, per i motivi già indicati. La differenza di cui sopra sembra invece sostanzialmente dovuta alla maggiore incidenza, nel caso dei non-nazionali, di situazioni in cui la custodia cautelare – applicata nei loro confronti, per i motivi di cui si è detto, per reati anche di non particolare gravità – è ritenuta in seguito non necessaria. Non si deve dimenticare anche l'incidenza, negli anni trascorsi, della misura della espulsione, prevista per il non-nazionale imputato o condannato.



capitolo

5

I tossicodipendenti, i sieropositivi e i malati di AIDS in carcere

Una assai consistente parte della popolazione detenuta in Italia è costituita da tossicodipendenti. La esistenza di una condizione di tossicodipendenza è rilevata di regola al momento dell'ingresso in carcere, nel corso della visita medica generale ⁽¹²⁾, che è condotta dal personale medico dell'istituto su tutti gli entrati.

La percentuale di tossicodipendenti tra la popolazione detenuta è cresciuta notevolmente nel corso degli anni '80, e negli anni successivi si è mantenuta intorno a 28-30% del complesso dei detenuti (**tav. 5.1** e **grafico 5.1**).

La così elevata incidenza di tossicodipendenti sui presenti in carcere è in primis dovuta al fatto che i delitti di droga, come si vedrà meglio in seguito, costituiscono la prima causa di ingresso in carcere in Italia. Si deve notare, peraltro, come tra questi delitti non rientra il fatto di essere tossicodipendente e neanche il fatto di detenere droga a titolo di uso personale. L'Italia è stata in effetti il primo Paese a introdurre, già nel 1975, la formale depenalizzazione della detenzione di droga rivolta all'uso personale ⁽¹³⁾. Una successiva legge del 1990 ha introdotto una serie di sanzioni di tipo essenzialmente amministrativo nei confronti di coloro che sono identificati come consumatori di droga. Queste sanzioni sono state introdotte per esercitare una pressione sui consumatori di droga perché essi si sottomettano a una qualche forma di terapia. Si deve

¹² Cfr. Cap. 10 "I suicidi in carcere".

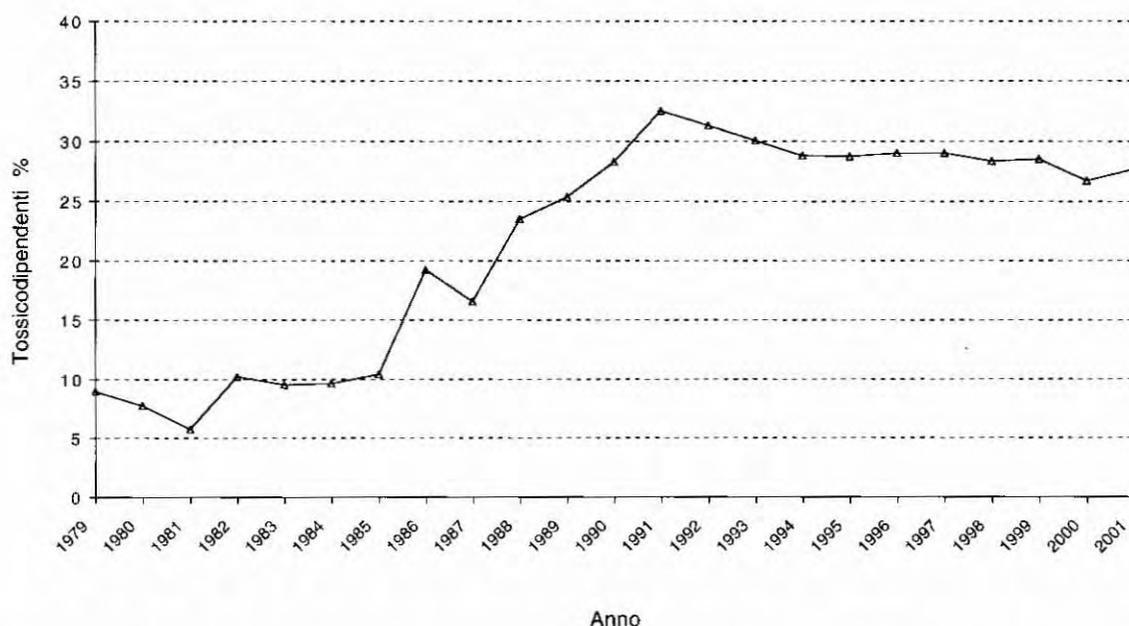
¹³ Cfr. V. Andreoli, F. Maffei, G. Tamburino, *Il ciclo della droga*, Milano, Mondadori, 1978.

TAV. 5.1. DETENUTI TOSSICODIPENDENTI E DETENUTI PER DELITTI DI DROGA IN ITALIA, AL 31/12 (*)

Anno	A Detenuti presenti	B Detenuti tossicod. (val. ass.)	C Detenuti tossicod. (percent. sui presenti= B/Ax100)	D Detenuti per delitti di droga tossicod. (val. ass.)	E Detenuti per delitti di droga tossicod. (percent. su tot. det. toss. =D/Bx100)	F Detenuti per delitti di droga tossicod. (percent. su tot. det. per del. droga) =D/Ix100)	G Detenuti per delitti di droga non tossicod. (val. ass.)	H Detenuti per delitti di droga non tossicod. (percent. su tot. det. per del. droga =G/Ix100)	I Detenuti per delitti di droga totale (val. ass.)	J Detenuti per delitti di droga totale (percent. sui presenti = I/Ax100)
1979	28.606	2.579	9,0							
1980	31.765	2.472	7,8							
1981	29.506	1.704	5,8							
1982	35.043	3.599	10,3							
1983	40.031	3.822	9,5							
1984	41.832	4.044	9,7							
1985	41.158	4.301	10,4							
1986	31.688	6.102	19,3							
1987	31.437	5.221	16,6						14.772	47,0
1988	31.831	7.500	23,6						12.309	38,7
1989	30.421	7.722	25,4						13.910	45,7
1990	25.804	7.299	28,3						13.630	52,8
1991	35.469	11.540	32,5						11.879	33,5
1992	47.316	14.818	31,3	7.527	50,8	48,0	8.153	52,0	15.680	33,1
1993	50.348	15.135	30,1	6.820	45,1	43,1	9.000	56,9	15.820	31,4
1994	51.165	14.742	28,8	6.987	47,4	39,6	10.642	60,4	17.629	34,5
1995	46.908	13.488	28,8	6.341	47,0	38,7	10.037	61,3	16.378	34,9
1996	47.709	13.859	29,0	6.424	46,4	38,7	10.171	61,3	16.595	34,8
1997	48.495	14.074	29,0	6.623	47,1	38,7	10.497	61,3	17.120	35,3
1998	47.811	13.567	28,4	7.009	51,7	38,8	11.038	61,2	18.047	37,7
1999	52.870	15.097	28,6	7.379	48,9	40,3	10.928	59,7	18.307	34,6
2000	54.039	14.440	26,7	7.263	50,3	37,5	12.084	62,5	19.347	35,8
2001	55.751	15.442	27,7	7.480	48,4	36,9	12.815	63,1	20.295	36,4

(*) I dati dei detenuti tossicodipendenti e dei detenuti per delitti di droga presentati in questa tavola non comprendono la casistica delle Case Mandamentali. Il dato relativo ai tossicodipendenti del 1983 è stato ottenuto per interpolazione semplice.

GRAFICO 5.1. TOSSICODIPENDENTI DETENUTI IN ITALIA SUL TOTALE DETENUTI AL 31/12



notare, al tempo stesso, come sono escluse in ogni caso nei loro confronti misure detentive. Ciò anche in conseguenza di un apposito referendum popolare effettuato in Italia su questa materia nel 1993.

Pertanto, tra coloro che si trovano in carcere in Italia per delitti di droga, non vi possono essere tossicodipendenti in quanto tali, ma solo soggetti che sono stati condannati o almeno imputati per reati di traffico di droga. Ciò nonostante, tra questi condannati e imputati in carcere per delitti di droga, vi sono molti tossicodipendenti (40% circa), dal momento che l'attività di spaccio di droga è spesso strettamente collegata con un uso personale di droga da parte dello stesso spacciatore.

Peraltro, i tossicodipendenti in carcere non appartengono solo alla categoria di coloro che sono incriminati di traffici di droga. Come si può notare dalla **tav. 5.1** (colonne B, D e E), circa 50% dei tossicodipendenti in carcere sono detenuti per delitti diversi da quelli relativi al traffico di droga. Si tratta prevalentemente di persone incriminate per delitti motivati economicamente: più specificamente, motivati dal bisogno di procurarsi la droga sul mercato illegale. I delitti loro attribuiti sono usualmente furto, scippo e rapina.

Si deve notare come la percentuale di tossicodipendenti in carcere in Italia sarebbe ancora maggiore se non esistessero particolari benefici previsti per essi. La legge italiana prevede infatti, nel caso dei tossicodipendenti, una "modalità speciale" di concessione dell'*affidamento in prova al Servizio sociale*, che è una misura alternativa alla detenzione (si veda anche cap. 9). Tale "modalità speciale" è rivolta ad evitare al tossicodipendente la detenzione a condizione che egli si sottometta ad un trattamento di cura e risocializzazione.

Ciò nonostante, come si è visto, la incidenza dei tossicodipendenti nelle carceri è assai rilevante. Tale incidenza, oltre a costituire un indicatore della marginalità sociale della popolazione detenuta, è anche fonte di particolari problemi di gestione all'interno del carcere. Questo per via delle caratteristiche sociali e caratteriali di molti tossicodipendenti, per le condizioni di promiscuità nelle quali i detenuti devono convivere, per i bisogni particolari (cure, trattamento) che i tossicodipendenti presentano, e per il pericolo di una ulteriore diffusione della tossicodipendenza nel carcere stesso.

Per tutti questi motivi, nelle carceri italiane sono state realizzate delle strutture per i tossicodipendenti, in cui si pratica il così detto regime di "Custodia attenuata". Ideati alla fine degli anni '80, gli istituti di "Custodia attenuata" ("ICAT") sono attualmente 17, distribuiti su tutto il territorio nazionale, e ospitano in media circa 650 detenuti complessivamente.

Si tratta di istituti organizzati sulla base del concetto prioritario della opportunità di fornire un trattamento specifico per il soggetto con esperienze di tossicodipendenza. In questa prospettiva, gli istituti a "Custodia attenuata" prevedono tutta una serie di interventi di tipo trattamentale e terapeutico, che includono anche corsi scolastici e di formazione professionale, e varie forme di intervento da parte di rappresentanti degli Enti locali e di associazioni private, per facilitare il reinserimento del soggetto nella società esterna. L'organizzazione di questi istituti si ispira largamente al modello di comunità di recupero per tossicodipendenti. Tale organizzazione ruota pertanto intorno ai concetti di partecipazione alla vita comunitaria e di esaltazione degli stessi valori comunitari, di sostegno continuo e diffuso al tossicodipendente, e della necessità di un suo impegno personale nel superamento della sindrome di tossicodipendenza. Come conseguenza di tale organizzazione, per l'ammissione in questo tipo di istituti si richiede al detenuto una specifica volontà, ossia la sua adesione al progetto di recupero; mentre al tempo stesso le caratteristiche dell'organizzazione comportano una "attenuazione" dell'enfasi sulla sicurezza dell'istituto; questo a sua volta fa sì che questo tipo di trattamento sia previsto in particolare per detenuti considerati a bassa pericolosità sociale. Tutte queste condizio-

ni, d'altra parte, non possono che limitare il numero dei soggetti trattabili negli istituti a "Custodia attenuata".

Alla condizione di tossicodipendenza è anche collegata la presenza in carcere di detenuti sieropositivi e malati di AIDS. In effetti, più ancora che in altri Paesi, la presenza in generale di AIDS in Italia è fortemente correlata alla diffusione delle tossicodipendenze, con circa due terzi dei casi di AIDS in Italia dovuti a uso di siringhe infette da parte di tossicomani (in particolare consumatori di eroina per via endovenosa) ⁽¹⁴⁾. Come si può rilevare dalla **tav. 5.2**, negli ultimi anni, dal 95 all' 85% circa dei detenuti sieropositivi in Italia è stato costituito da tossicodipendenti.

Nel 1990, ben il 9,6% dei detenuti era costituito da persone sieropositive; tale percentuale si è ridotta invece al 2,5 nel 2001, per effetto dell'applicazione di nuove norme che tendono ad evitare quanto più possibile al malato l'esecuzione della pena in carcere. Nello stesso periodo, invece, si è avuto un forte incremento della percentuale dei presenti in carcere affetti da AIDS conclamato: tuttavia si tratta di una frazione esigua del complesso dei detenuti, pari a circa lo 0,3%.

¹⁴ Si veda *Notiziario dell'Istituto Superiore di Sanità*, 2000, vol. 13, n. 11.

TAV. 5.2. DETENUTI SIEROPOSITIVI E AFFETTI DA AIDS IN ITALIA, AL 31/12

Anno	A Detenuti presenti	B Detenuti sieropositivi (val. ass.)	C Detenuti sieropositivi (percent. sul tot. presenti = B/Ax100)	D Detenuti sieropositivi tossicodip. (val. ass.)	E Detenuti sieropositivi tossicodip. (percent. sul totale sierop. = D/Bx100)	F Detenuti affetti da AIDS (val. ass.)	G Detenuti affetti da AIDS (percent. sul tot. presenti = F/Ax100)
1990	25.804	2.489	9,6	2.378	95,5	9	0,15
1991	35.469	3.169	8,9	3.030	95,6	84	0,24
1992	47.316	3.530	7,5	3.377	95,7	50	0,11
1993	50.348	3.407	6,8	3.170	93,0	86	0,17
1994	51.165	2.772	5,4	2.583	93,2	30	0,06
1995	46.908	2.232	4,8	1.962	87,9	62	0,13
1996	47.709	2.104	4,4	1.860	88,4	74	0,16
1997	48.495	1.838	3,8	1.636	89,0	106	0,22
1998	47.811	1.546	3,2	1.334	86,3	118	0,25
1999	52.870	1.638	3,1	1.382	84,4	163	0,31
2000	54.039	1.459	2,7	1.266	86,8	128	0,24
2001	55.751	1.421	2,5	1.251	88,0	169	0,30

capitolo

6

Condannati e imputati in carcere in Italia

La presenza in carcere in Italia di persone non ancora condannate definitivamente deve essere messa in relazione, per essere correttamente inquadrata, con i principi generali della legislazione italiana. In particolare, con la Costituzione, che all'art. 27 stabilisce che "l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva". Tale condanna definitiva non subentra, peraltro, che al termine di un iter che prevede per gli imputati la possibilità, dopo il giudizio di primo grado, anche di un giudizio di appello e di un ricorso alla Corte di Cassazione. Queste previsioni, definitivamente garantiste, si combinano con un iter processuale che è del resto non solo articolato, come si è notato, ma anche non sorprendentemente assai lungo (dura infatti in media tre anni e due mesi circa). I soggetti incriminati per fatti penali rimangono pertanto mediamente per un lungo periodo nella condizione di imputato privo di condanna definitiva. Nei confronti di questi soggetti non condannati definitivamente, emerge di frequente il problema di impedire un inquinamento delle prove, di prevenire una fuga, o di evitare il compimento di altri, gravi delitti. Il ricorso, nei loro confronti, alla misura della custodia cautelare, tuttavia, non è automatico. L'art. 275 del nuovo codice di procedura penale prevede in effetti che la misura della custodia cautelare può essere disposta soltanto quando, sussistendo gravi indizi di colpevolezza in relazione a delitti che suscitano maggiore allarme sociale, ogni altra misura risulti inadeguata.

Il risultato di tutti gli elementi ora menzionati è comunque una situazione complessiva caratterizzata da una forte incidenza di detenuti "non definitivi"

(la cui condanna cioè non è ancora definitiva), rispetto al totale dei detenuti in Italia.

Si tratta di un fatto che suscita preoccupazione per più di un aspetto. La presenza tra i detenuti di una non trascurabile quota di soggetti non definitivi è in primo luogo in conflitto con la necessità di arrivare al più presto ad una definizione della posizione dell'imputato; necessità che nasce dal principio della *certezza del diritto* (e della pena), così efficacemente invocato già da Cesare Beccaria a garanzia dei diritti del cittadino e a difesa della sicurezza della collettività. In secondo luogo, i detenuti non condannati definitivi si trovano in una condizione che equivale ad una sorta di limbo: in particolare, non potendo, alla luce delle previsioni garantiste della legge italiana, essere considerati colpevoli, essi non possono essere sottoposti al "trattamento rieducativo" previsto per tutti i condannati (istruzione, formazione professionale, lavoro etc.). È vero che anche gli imputati possono essere ammessi, su loro richiesta, a partecipare alle attività educative, culturali e ricreative, nonché, salvo motivi contrari, anche alle attività lavorative. Ma in effetti, per motivi anche psicologici, il periodo di detenzione per gli imputati finisce per essere sostanzialmente solo una *attesa* dal carattere essenzialmente improduttivo.

La **tav. 6.1** mostra l'andamento in Italia, dal 1970, delle cifre dei detenuti imputati (non definitivi), e di quelli condannati e internati in istituti per l'applicazione delle misure di sicurezza detentive (es. ospedali psichiatrici giudiziari, case di cura e custodia). Il **grafico 6.1** mostra in particolare la curva del dato dei detenuti privi di condanna definitiva rispetto al totale detenuti. Il **grafico 6.2**, a sua volta, mostra l'andamento del rapporto numerico tra detenuti condannati definitivi e non-definitivi, e in particolare l'andamento rispetto al valore 100 (che equivale alla presenza di 100 detenuti condannati definitivi per ogni 100 non-definitivi). Come si può notare dalla tavola e dai grafici ora indicati, vi è stato negli ultimi anni un sensibile aumento della incidenza dei condannati definitivi. Dopo un periodo durante il quale due terzi dei detenuti era costituito da soggetti privi di condanna definitiva (in altre parole, vi erano due detenuti non-definitivi per uno definitivo), negli anni '90 vi è stata una inversione di tendenza e ora il numero dei definitivi appare almeno superiore in assoluto a quello dei non-definitivi. Nel 2001, ad esempio, vi erano circa 133 detenuti condannati definitivi per ogni 100 detenuti non-definitivi.

La situazione attuale, per quanto decisamente migliore di quella di alcuni anni fa, può difficilmente essere considerata come soddisfacente. Un paragone con la situazione esistente negli altri Paesi potrebbe essere di valido aiuto anche per definire meglio sia gli obiettivi *ideali* sia quelli realisticamente *ottenibili*. Purtroppo, questo paragone è tutt'altro che facile. Infatti, la maggiore parte dei

**TAV. 6.1. DETENUTI IN ITALIA DISTINTI IN BASE ALLA POSIZIONE
GIURIDICA AL 31/12**

Anno	Totale detenuti presenti (val. ass.)	Imputati (val. ass.)	Condannati definitivi (val. ass.)	Internati (val. ass.)	Detenuti privi condanna definitiva (percent. su tot. det)
1970	21.379	11.204	8.244	1.931	52,4
1971	25.960	14.644	9.444	1.872	56,4
1972	27.603	14.245	11.435	1.923	51,6
1973	26.987	13.432	11.744	1.811	49,8
1974	28.216	15.194	11.673	1.349	53,8
1975	30.726	17.681	11.642	1.403	57,5
1976	29.973	17.599	11.186	1.188	58,7
1977	32.337	18.522	12.557	1.258	57,3
1978	26.424	18.159	6.452	1.813	68,7
1979	28.606	18.806	8.065	1.735	65,7
1980	31.765	20.851	9.191	1.723	65,6
1981	29.506	20.254	7.500	1.752	68,6
1982	35.043	24.004	9.294	1.745	68,5
1983	40.031	27.860	10.438	1.733	69,6
1984	41.832	27.562	12.751	1.519	65,9
1985	41.158	23.807	16.051	1.300	57,8
1986	31.688	18.633	11.679	1.376	58,8
1987	31.437	17.985	12.053	1.399	57,2
1988	31.831	14.431	15.833	1.567	45,3
1989	30.421	13.236	15.774	1.411	43,5
1990	25.804	13.509	11.053	1.242	52,4
1991	35.469	19.875	14.319	1.275	56,0
1992	47.316	25.343	20.567	1.406	53,6
1993	50.348	25.497	23.503	1.348	50,6
1994	51.165	23.544	26.265	1.356	46,0
1995	46.908	19.431	26.089	1.388	41,4
1996	47.709	19.375	26.962	1.372	40,6
1997	48.495	20.510	26.646	1.339	42,3
1998	47.811	21.952	24.551	1.308	45,9
1999	52.870	23.370	28.201	1.299	44,2
2000	54.039	23.456	29.293	1.290	43,4
2001	55.751	23.405	31.024	1.322	42,0

GRAFICO 6.1. DETENUTI IN ITALIA PRIVI DI CONDANNA DEFINITIVA SUL TOTALE DETENUTI AL 31/12

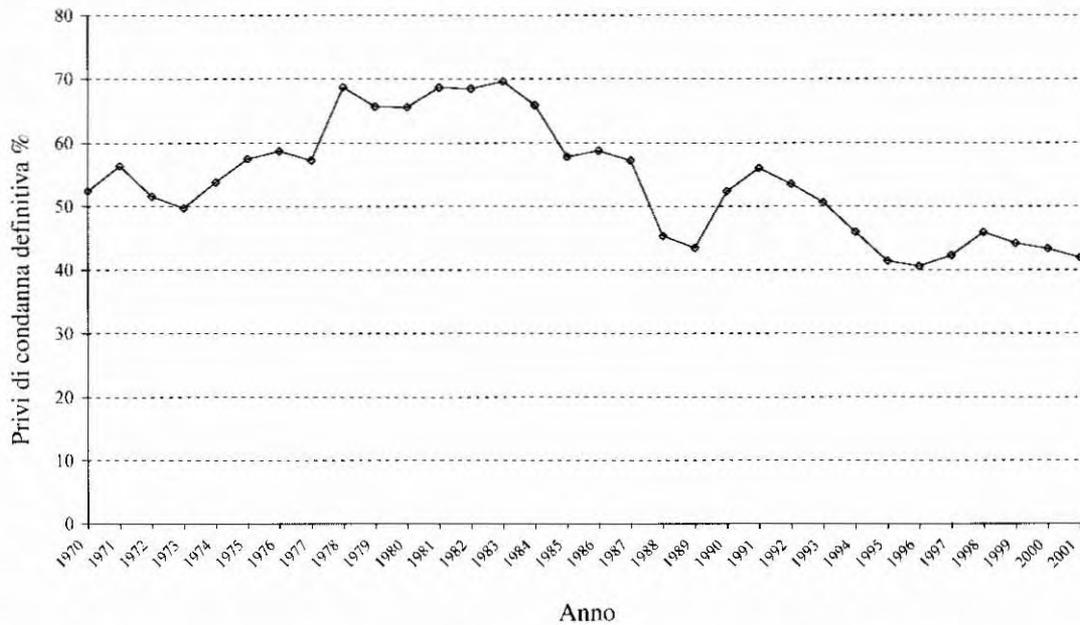
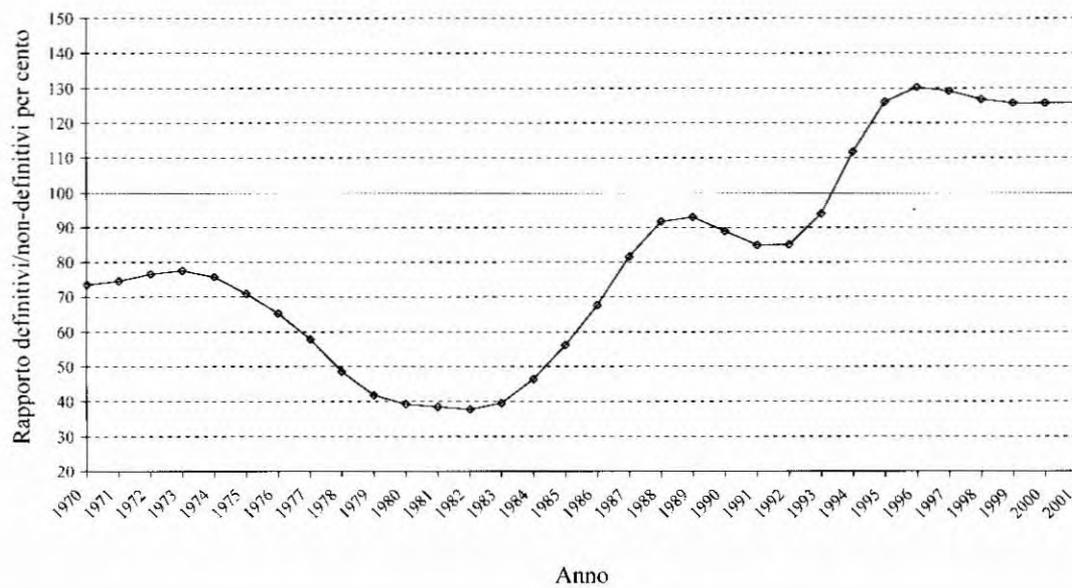


GRAFICO 6.2. DETENUTI IN ITALIA CONDANNATI DEFINITIVI RISPETTO A TUTTI I NON-DEFINITIVI (LIVELLAMENTO T4253H)



Paesi europei considera *condannati* tutti coloro che hanno ricevuto una sentenza di condanna; mentre l'Italia, come si è detto, considera, restrittivamente, *condannati* solo coloro che non semplicemente hanno ricevuto una sentenza di condanna, ma hanno anche esaurito l'iter giudiziario e non si trovano quindi in una condizione di *appellanti* o di *ricorrenti*. La comparazione è invece fattibile nei confronti dei Paesi che distinguono tra condannati definitivi e condannati non definitivi. Questi Paesi, in Europa, sono comunque pochi. I dati disponibili sono mostrati nella **tav. 6.2**. La stessa tavola mostra anche i dati relativi ai detenuti in attesa di (prima) sentenza. Questi dati sono più numerosi. L'Italia si trova ad avere la più alta percentuale di non-definitivi tra i pochi Paesi dell'Europa occidentale che forniscono dati su questo specifico punto ⁽¹⁵⁾. La posizione dell'Italia è invece di poco superiore alla media dei Paesi europei occidentali, se prendiamo in considerazione il dato dei detenuti in attesa di (prima) sentenza (**tav. 6.2**). Questa categoria di detenuti è d'altra parte proprio quella che suscita più preoccupazione: la posizione di detenuto in attesa di prima sentenza è infatti decisamente più delicata, alla luce delle considerazioni fatte precedentemente, della posizione di condannato in attesa di sentenza definitiva.

¹⁵ Si può notare un certo scostamento tra i dati forniti dal DAP e quelli del Consiglio d'Europa, SPACE.

TAV. 6.2. DETENUTI DISTINTI IN BASE ALLA POSIZIONE GIURIDICA NEI PAESI D'EUROPA AL 1/09/2001 Fonte: Conseil de l'Europe, SPACE 2001.42-2000.42

Paese	Detenuti privi di condanna definitiva (percent.)	Detenuti in attesa di sentenza (percent.)
Austria	...	24,9
Belgio	41,4	22,9
Danimarca	27,3	20,3
Finlandia	...	...
Francia	31,9	28,5
Germania	27,4	...
Grecia	...	27,4
Irlanda	...	...
Islanda	...	9,1
Italia	45,9	24,6
Lussemburgo	45,1	39,2
Norvegia	...	23,8
Paesi Bassi	...	...
Portogallo	...	...
<i>Regno Unito</i>		
Inghilterra e Galles	...	10,5
Scozia *	...	14,2
Spagna	...	21,7
Svezia	21,8	...
Svizzera *	...	28,8
Media Paesi Eu. Occ.	34,4	22,8
Bulgaria	...	4,2
Polonia	...	0,5
Rep. Ceca	...	13,2
Romania	25,1	11,3
Russia	98,5	5,6
Ucraina	17,8	5,8
Ungheria	27,4	19,6
Media Paesi Eu. Orien.	42,2	8,6

* Dati al 1/09/2000

capitolo

7

I detenuti in Italia e i reati loro attribuiti

Il quadro dei reati attribuiti ai soggetti in carcere in Italia costituisce una interessante opportunità per una valutazione degli orientamenti di fondo che informano sia la legislazione penale che la azione della magistratura penale in Italia: orientamenti che si riflettono sulla percezione della gravità dei delitti, sull'uso della detenzione cautelare, sul ricorso alle misure alternative, etc. Tale quadro, inoltre, può costituire la premessa per comparazioni con la situazione degli altri Paesi, per quanto riguarda lo stesso campo.

Si può cominciare col notare che esistono delle differenze non marginali tra la distribuzione, secondo i reati attribuiti loro, di tutti i detenuti e la distribuzione, secondo lo stesso parametro, dei soli detenuti condannati definitivi. Le **tav. 7.1** e **7.2** mostrano in effetti che tra i condannati definitivi vi è comparativamente una maggiore incidenza del reato di omicidio volontario, di violenze sessuali, di bancarotta; mentre vi è una minore incidenza dei reati di droga, di sfruttamento della prostituzione, di associazione di stampo mafioso. Questo ultimo caso lascia intuire difficoltà nel raggiungere una sentenza di condanna definitiva nei confronti di soggetti incriminati per reati con caratteristiche particolari.

Se mettiamo da parte le diversità tra detenuti (senza distinzioni) e detenuti condannati definitivi, e guardiamo semplicemente al quadro complessivo della incidenza dei reati nella popolazione detenuta in Italia, possiamo notare alcuni interessanti tratti di fondo. Ad esempio, la scarsa incidenza, tra i detenuti, dei reati di omicidio colposo, di lesioni volontarie e di furto. Come pure la scarsa incidenza di classici reati del "colletto bianco", come la bancarotta, e i reati di

**TAV. 7.1. DETENUTI IN ITALIA DISTINTI IN BASE AL TIPO DI REATO
AL 31/12/2001**

Tipo di reato	Detenuti (val. ass.) (*)	Detenuti (percent. sul tot.)
Contro la persona	9.585	17,2
di cui: Strage	146	0,3
" " Omicidio volontario consumato	7.385	13,2
" " Omicidio preterintenzionale	147	0,3
" " Omicidio colposo	15	0,0
" " Lesioni personali volontarie	215	0,4
" " Violenze sessuali	791	1,4
Contro la famiglia, la moralità pubblica ed il buon costume	654	1,2
di cui: Maltrattamenti in famiglia	209	0,4
" " Istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione	399	0,7
Contro il patrimonio	17.050	30,6
di cui: Furto	3.300	5,9
" " Rapina	7.635	13,7
" " Estorsione	2.775	5,0
" " Sequestro di persona	579	1,0
" " Truffa	85	0,2
" " Ricettazione	2.615	4,7
Contro l'economia e la fede pubblica	22.213	39,8
di cui: Bancarotta	185	0,3
" " Emissione di assegni a vuoto	5	0,0
" " Produzione, spaccio di stupefacenti	21.607	38,8
Contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	2.613	4,7
di cui: Violenza, resistenza, oltraggio, ecc.	705	1,3
" " Peculato, malversazione, ecc.	44	0,1
" " Associazione per delinquere	354	0,6
" " Associazione di stampo mafioso	1.037	1,9
Altri delitti	1.537	2,8
Contravvenzioni	65	0,1
Non rilevato	2.034	3,6
TOTALE	55.751	100,0

(*) È stato adottato il criterio della massima pena media edittale per attribuire a ciascun detenuto un solo reato, nel caso, frequente, in cui ad esso sono ascritti più reati.

TAV. 7.2. DETENUTI IN ITALIA, CONDANNATI, DISTINTI IN BASE AL TIPO DI REATO AL 31/12/2001

Tipo di reato	Detenuti condannati (val. ass.) (*)	Detenuti condannati (percent. sul tot.)
Contro la persona	6.281	20,2
di cui: <i>Strage</i>	108	0,3
" " <i>Omicidio volontario consumato</i>	4.908	15,8
" " <i>Omicidio preterintenzionale</i>	119	0,4
" " <i>Omicidio colposo</i>	9	0,0
" " <i>Lesioni personali volontarie</i>	121	0,4
" " <i>Violenze sessuali</i>	598	1,9
Contro la famiglia, la moralità pubblica ed il buon costume	330	1,1
di cui: <i>Maltrattamenti in famiglia</i>	120	0,4
" " <i>Istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione</i>	170	0,5
Contro il patrimonio	9.614	31,0
di cui: <i>Furto</i>	1.451	4,7
" " <i>Rapina</i>	4.450	14,3
" " <i>Estorsione</i>	1.410	4,5
" " <i>Sequestro di persona</i>	407	1,3
" " <i>Truffa</i>	66	0,2
" " <i>Ricettazione</i>	1.774	5,7
Contro l'economia e la fede pubblica	11.602	37,4
di cui: <i>Bancarotta</i>	170	0,5
" " <i>Emissione di assegni a vuoto</i>	5	0,0
" " <i>Produzione, spaccio di stupefacenti</i>	11.144	35,9
Contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	1.247	4,0
di cui: <i>Violenza, resistenza, oltraggio, ecc.</i>	381	1,2
" " <i>Peculato, malversazione, ecc.</i>	26	0,1
" " <i>Associazione per delinquere</i>	101	0,3
" " <i>Associazione di stampo mafioso</i>	330	1,1
Altri delitti	862	2,8
Contravvenzioni	56	0,2
Non rilevato	1.032	3,3
TOTALE	31.024	100,0

(*) È stato adottato il criterio della massima pena media edittale per attribuire a ciascun detenuto un solo reato, nel caso, frequente, in cui ad esso sono ascritti più reati.

peculato, corruzione etc.; questo malgrado la forte reazione, negli ultimi anni, nei confronti dei cosiddetti reati di *Tangentopoli*, che, tra tutti i Paesi europei, ha caratterizzato proprio l'Italia. Dal momento che i reati sopra menzionati incidono, sul totale dei condannati in sede penale, in misura assai superiore a quanto essi incidono sul totale dei detenuti, definitivi e non (¹⁶), se ne può dedurre, riteniamo, che il sistema legislativo-giudiziario ha complessivamente espresso nei confronti di tali reati e delle persone a cui essi sono stati attribuiti una valutazione – almeno in termini comparativi – di scarsa gravità, pericolosità e allarme sociale.

Discorso completamente differente per quanto riguarda i reati di droga. La loro incidenza sul totale dei detenuti in Italia è assai pesante. Questo non solo in termini assoluti, considerato che più di un terzo delle detenzioni è dovuto a reati di droga; ma anche in termini relativi, dal momento che i reati di droga incidono sulla popolazione detenuta più della somma dei reati di omicidio volontario, lesioni personali volontarie, violenze sessuali, sfruttamento della prostituzione, furto, rapina e sequestro di persona. Inoltre, si deve tenere presente che, al contrario di quanto avviene con i reati prima descritti (omicidio colposo, furto, bancarotta, e reati di peculato), nel caso dei reati di droga la loro incidenza sul totale dei detenuti è enormemente superiore alla loro incidenza sul totale dei condannati in sede penale: nel 2001, i condannati per reati di droga hanno rappresentato un 10% scarso del complesso dei condannati (¹⁷). Pertanto, nei confronti dei reati di droga, si può ritenere che il sistema legislativo-giudiziario ha espresso, comparativamente, un giudizio estremamente severo in termini di gravità, pericolosità e allarme sociale.

Se ora compariamo la situazione dell'Italia con quella degli altri Paesi europei, relativamente alle principali categorie di reato, possiamo notare alcuni interessanti aspetti (**tav. 7.3**). L'incidenza dei reati di rapina tra la popolazione detenuta in Italia è simile o comunque non troppo distante rispetto a quella registrata in media negli altri Paesi. Ma le somiglianze finiscono qui. Gli altri Paesi europei presentano in media una assai più alta incidenza dei reati di lesioni volontarie, di violenze sessuali, di furto; mentre la loro incidenza dei reati di droga è decisamente minore, così come è minore l'incidenza dell'omicidio volontario. E anche se mettiamo da parte le medie e guardiamo alle situazioni dei singoli Paesi, appare evidente che non c'è nessun altro Paese in Europa con una distribuzione dei reati tra la popolazione detenuta simile a quella dell'Italia.

¹⁶ La bancarotta e i reati di peculato, malversazione, corruzione etc. hanno inciso, sul totale dei condannati in sede penale, negli ultimi anni, nella misura rispettivamente di circa 1,5% e 0,4%.

¹⁷ Più precisamente, 23.482 su 237.074.

TAV. 7.3. DETENUTI CONDANNATI (SENTENZA DEFINITIVA) PER PRINCIPALE REATO ASCRITTO, NEI PAESI D'EUROPA, AL 1/09/2001 (%)

Fonte: Conseil de l'Europe, SPACE 2001.52-2000.52

Paese	Omicidio (incluso tentato)	Lesioni personali	Violenza carnale	Rapina	Altri tipi di furto	Reati droga	Altri casi
Austria	...	...	...	...	...	...	...
Belgio	13,7	16,0	9,8	30,4	3,3	7,2	19,6
Danimarca	7,5	17,9	1,7	15,3	19,0	18,5	20,0
Finlandia	18,6	13,5	2,4	7,9	23,7	17,2	16,8
Francia	9,7	12,5	23,2	12,2	11,7	11,7	18,9
Germania	...	...	...	...	...	...	...
Grecia	...	...	2,1	...	...	34,3	63,5
Irlanda	...	...	...	...	...	...	...
Islanda	10,0	7,0	1,0	5,0	19,0	33,0	25,0
Italia	16,5	0,4	2,1	14,7	4,5	37,0	24,7
Lussemburgo	15,3	5,6	13,3	13,3	10,7	28,6	13,3
Norvegia *	6,9	11,1	2,0	5,2	13,1	30,3	31,5
Paesi Bassi	14,2	8,9	4,4	6,8	31,9	22,0	11,9
Portogallo	11,4	2,2	3,2	13,7	20,8	42,9	5,8
<i>Regno Unito</i>							
Inghilterra e Galles	9,4	10,2	5,0	12,3	24,5	17,1	21,4
Scozia *	14,0	15,1	3,7	12,9	15,7	15,1	23,5
Spagna	4,7	2,4	4,6	46,2	5,8	30,6	5,7
Svezia	6,2	11,7	2,5	9,7	13,6	21,9	34,5
Svizzera	...	...	...	...	...	...	...
Media Paesi Eu. Occ.	11,3	9,6	5,4	14,7	15,5	24,5	22,4
Bulgaria	14,7	0,9	4,7	12,1	40,5	0,6	26,5
Polonia	7,9	20,8	3,2	31,0	12,5	...	24,6
Rep. Ceca	...	...	...	...	...	...	...
Romania	16,9	2,4	4,5	15,2	49,1	0,4	11,5
Russia	...	...	...	...	...	...	...
Ucraina	12,4	10,9	3,1	7,8	43,2	4,6	18,0
Ungheria	12,2	7,0	4,9	20,4	32,0	1,5	12,4
Media Paesi Eu. Orien.	12,8	8,4	4,1	17,3	35,5	1,8	18,6

* Dati al 1/09/2000



capitolo

8

I detenuti e la pena inflitta

Oltre alla distinzione per reato, un'altra importante distinzione tra i detenuti è quella relativa alla pena inflitta. Le informazioni sulla pena per la quale i detenuti sono in carcere costituiscono un ulteriore elemento utile per la comprensione della politica complessiva della giustizia, l'uso della misura detentiva, la possibilità e l'opportunità dell'uso di diverse misure in luogo di quella detentiva etc.

Per ovvi motivi, prenderemo in considerazione solo i detenuti in Italia che sono stati condannati con sentenza definitiva. La **tav. 8.1** mostra la distribuzione di tali detenuti in base alla durata della pena detentiva inflitta, nonché in base al sesso. Si può notare come la categoria di pena "meno di un anno" incida per meno del 10% dei casi. Le quattro categorie di pena successive, e cioè "1-<3 anni", "3-<5 anni", "5-<10 anni" e "10 anni e oltre" incidono in misura simile, ossia ognuna per 21-24% del totale dei casi. Mentre la pena dell'ergastolo incide per poco meno del 3% del totale.

Le differenze tra maschi e femmine in termini di durata della pena inflitta non sono in genere rimarchevoli. Emerge comunque una maggiore incidenza, per le femmine, della categoria "meno di un anno" e di quella "3-<5 anni"; mentre l'incidenza della categoria "10 anni e oltre" è per le femmine poco più della metà della incidenza della stessa categoria per i maschi.

TAV. 8.1. DETENUTI CON CONDANNA DEFINITIVA IN ITALIA DISTINTI IN BASE ALLA PENA INFLITTA E AL SESSO, AL 31/12/2001

Durata della pena inflitta	Maschi (val. ass.)	Maschi (percent. sul totale maschi)	Femmine (val. ass.)	Femmine (percent. sul totale femmine)	Maschi e femmine (val. ass.)	Maschi e femmine (percent. sul totale M.+F.)	Maschi e femmine (percent. cum.)
Meno di un anno	2.699	9,1	132	10,4	2.831	9,1	9,1
di cui: < 1 mese	109	0,4	5	0,4	114	0,4	
" " 1-<3 mesi	170	0,6	14	1,1	184	0,6	
" " 3-<6 mesi	569	1,9	36	2,8	605	2,0	
" " 6-<1 anno	1.851	6,2	77	6,0	1.928	6,2	
1-<3 anni	6.286	21,1	251	19,7	6.537	21,1	30,2
di cui: 1-<2 anni	3.304	11,1	124	9,7	3.428	11,0	
" " 2-<3 anni	2.982	10,0	127	10,0	3.109	10,0	
3-<5 anni	6.393	21,5	363	28,5	6.756	21,8	52,0
di cui: 3-<4 anni	3.448	11,6	204	16,0	3.652	11,8	
" " 4-<5 anni	2.945	9,9	159	12,5	3.104	10,0	
5-<10 anni	7.209	24,2	331	26,0	7.540	24,3	76,3
10 anni e oltre	6.329	21,3	163	12,8	6.492	20,9	97,2
di cui: 10-<15 anni	2.848	9,6	85	6,7	2.933	9,5	
" " 15 anni e oltre	3.481	11,7	78	6,1	3.559	11,5	
Ergastolo	834	2,8	34	2,7	868	2,8	100,0
Totale	29.750	100,0	1.274	100,0	31.024	100,0	

Una comparazione con gli altri Paesi d'Europa mostra un quadro di solo parziale omogeneità (tav. 8.2). La distribuzione media in Europa dei detenuti condannati definitivi secondo la durata della pena inflitta vede una incidenza della categoria "10 anni e oltre" molto più bassa di quella registrata in Italia. Mentre l'incidenza della categoria di pena "meno di un anno" è in Europa in media assai superiore a quella registrata in Italia. In definitiva, la situazione italiana è caratterizzata da un minore uso del carcere per pene di breve durata, e da un maggiore uso di esso per pene di lunga durata, rispetto a quello che avviene di solito in Europa, sia Occidentale che Orientale. Questo anche per una propensione in Italia a utilizzare misure alternative alla detenzione – di cui ci occuperemo più estesamente tra breve – in luogo di misure detentive brevi, in modo da evitare al condannato, ove possibile, l'esperienza del carcere.

TAV. 8.2. DETENUTI CONDANNATI (SENT. DEF.) DISTINTI IN BASE ALLA DURATA DELLA PENA INFLITTA NEI PAESI D'EUROPA AL 1/09/2001 (%)

Fonte: Conseil de l'Europe, SPACE 2001.62- 2000.62

Paese	Meno di un anno	Da 1 anno a meno di 3	Da 3 anni a meno di 5	Da 5 anni a meno di 10	10 anni e oltre	Ergastolo	Condannati a morte
Austria	24,3	34,0	16,0	13,8	8,4	3,4	***
Belgio	6,7	16,1	26,8	29,9	9,4	5,3	0,0
Danimarca	...	...	...	...	...	...	***
Finlandia	29,2	32,4	15,5	14,0	6,6	2,3	***
Francia	30,2	20,0	10,1	15,6	22,7	1,7	***
Germania	...	...	...	...	...	...	***
Grecia	11,7	16,6		26,8	35,9	8,9	0,0
Irlanda	17,2	24,0	20,2	26,7	7,2	4,7	***
Islanda	27,0	34,0	17,0	13,0	9,0	***	***
Italia	9,5	21,3	21,8	24,0	20,6	2,7	***
Lussemburgo	13,8	28,1	12,8	37,2		8,2	***
Norvegia	...	...	...	...	...	***	***
Paesi Bassi	39,4	28,1	14,5	14,3	3,5	0,2	***
Portogallo	2,1	13,9	82,3			***	***
Regno Unito							
Inghilterra e Galles	16,3	29,8	22,6	17,7	4,7	9,0	***
Scozia *	22,0	19,1	14,8	25,2	6,3	12,6	***
Spagna	...	...	...	...	...	***	***
Svezia	29,6	33,3	15,3	13,5	5,9	2,2	***
Svizzera	...	...	...	...	...	...	***
Media Paesi Eur. Occ.	19,9	25,7	17,3	19,5	11,7	5,1	0,0
Bulgaria	22,1	30,2	18,1	17,2	11,4	1,0	***
Polonia	21,9	45,6	15,4	10,6	6,4	0,0	***
Rep. Ceca	32,4	34,2	13,1	13,6	6,6	0,1	***
Romania	6,7	57,6		21,4	14,1	0,2	***
Russia	...	...	...	...	...	...	...
Ucraina	...	...	...	...	...	...	***
Ungheria	17,7	35,3	17,0	20,4	7,8	1,6	***
Media Paesi Eur. Orien.	20,2	36,3	15,9	16,6	9,3	0,6	

* Dati al 1/09/2000

*** Condizione non prevista dall'ordinamento



capitolo

9

Le alternative al carcere

La ricerca di alternative alla detenzione costituisce un aspetto centrale della politica penale in Italia. Essa peraltro deve essere messa in relazione con un orientamento *universale* (almeno nel mondo occidentale) che si è progressivamente affermato specialmente nel corso del XX secolo. Tale orientamento consiste nel tentare di limitare l'utilizzazione della pena del carcere, sostituendo ad essa forme di trattamento in condizione di non-detenzione. Alla base di tale orientamento vi sono due ordini di considerazioni: (i) la convinzione che la detenzione sia un'esperienza almeno in parte negativa, per tutta una serie di effetti sul soggetto detenuto, che vanno dalla rottura dei rapporti sociali e lavorativi con l'esterno al senso di frustrazione, al *contagio criminale*, e all'*etichettamento*; (ii) la constatazione del costo assai elevato della detenzione, costo che è il risultato della somma del costo già di per sé elevato della costruzione e del mantenimento delle strutture detentive e del costo del personale che opera all'interno di esse. Per queste due ragioni, la misura della detenzione è sempre più apparsa non tanto come una soluzione standard per il soggetto condannato in sede penale quanto piuttosto come una scelta cui si ricorre soprattutto quando essa è opportuna per controllare fisicamente un soggetto evidentemente pericoloso, per evitare pericolo di fuga, per permettere un intervento rieducativo su un colpevole di atti antisociali non altrimenti trattabile.

Parallelamente, le misure alternative alla detenzione si sono affermate come provvedimenti rivolti al tempo stesso a evitare del tutto al soggetto condannato l'esperienza del carcere, o almeno a ridurne la durata – controllando così gli effetti indesiderati e i costi della detenzione – e a permettere comunque un trattamento del soggetto condannato. Queste due finalità sono emerse nella politica penale italiana in tempi differenti.

Per quanto riguarda la finalità del trattamento, si può notare come essa abbia avuto un ruolo significativo da assai più lungo tempo. La Scuola Positiva, sotto la guida di Cesare Lombroso e Enrico Ferri, tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, aveva già diffuso la sua rivoluzionaria concezione penale-criminologica. Essa consisteva nel sostituire al binomio responsabilità-morale = punizione, il binomio pericolosità-sociale = trattamento. Tuttavia, il Progetto di Codice penale di Ferri del 1921, che si lasciava alle spalle sia il problema della responsabilità morale sia la concezione retributiva-afflittiva della pena (e in particolare della pena detentiva tradizionale), pur riscuotendo grande successo a livello internazionale, veniva recepito solo parzialmente dalla legislazione italiana. Il Codice penale del 1930, che ancora costituisce la base della attuale legislazione, utilizzava in effetti il modello del c.d. "doppio binario": e in pratica aggiungeva soltanto una serie di misure di trattamento ad una pena detentiva ancora essenzialmente retributiva-afflittiva. Mentre esso non prevedeva nessuna misura alternativa alla detenzione, se si esclude la *liberazione condizionale*, che non comporta peraltro trattamento, ma solo un precedente comportamento del condannato "tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento", e una sua successiva buona condotta. Il Codice penale italiano del 1930 prevede comunque la *sospensione condizionale della pena*, a cui manca però il carattere specifico del trattamento, ma che in termini sostanziali permette al condannato di evitare del tutto il carcere, a condizione di una sua successiva buona condotta. La Costituzione italiana proclamava nel 1948 la necessità per la pena di essere finalizzata alla rieducazione. Ma si doveva attendere il 1975 per vedere il trattamento promosso a pilastro del nuovo Ordinamento Penitenziario e le misure alternative vere e proprie affermarsi in connessione con lo stesso concetto di trattamento.

Nell'ultimo quarto di secolo, le misure alternative non solo hanno progressivamente aumentato la loro incidenza complessiva sul sistema penale-penitenziario italiano, ma sono state anche più volte rielaborate dal legislatore e sono state ampliate con l'introduzione di nuove tipologie.

Il quadro attuale contiene in effetti una ampia serie di misure alternative alla detenzione. Alcune di esse sono misure alternative a pieno titolo, in quanto evitano del tutto al condannato l'esperienza detentiva (o ne limitano la dura-

ta), fornendo inoltre una forma di trattamento (ad esempio, la misura dell'*affidamento in prova al Servizio sociale*); oppure prevedono per il condannato una restrizione della libertà personale che non consiste però nella detenzione in carcere (ad esempio, la *detenzione domiciliare*). Altre misure ancora consistono in forme parziali di detenzione in carcere (ad esempio, la misura della *semilibertà* e quella della *ammissione al lavoro esterno*). Altre infine consistono in misure sostanzialmente *premiali*, come i *permessi premio*, e la *liberazione anticipata*, che consentono al detenuto considerato meritevole un intervallo nella detenzione o una riduzione di quest'ultima.

Vediamo ora caratteristiche ed incidenza delle principali misure alternative utilizzate nel sistema italiano.

L'*affidamento in prova al Servizio sociale* (art. 47 Ordinamento penitenziario) prende ispirazione dalla misura britannica della *probation*. Si tratta di una misura disposta dal Tribunale di sorveglianza (da una magistratura specializzata, quindi, che opera nell'ambito penitenziario: si veda il riquadro ad essa dedicato). La misura dell'*affidamento in prova al Servizio sociale* può essere concessa nel caso di condannato a pena detentiva relativamente breve (tre anni), ancora prima dell'ingresso in carcere del condannato, in modo da evitargli del tutto l'esperienza del carcere; oppure può essere concessa successivamente, e dopo di regola un periodo di osservazione in carcere da parte di esperti. Particolari modalità per l'applicazione di questa misura sono state previste, come si è già sottolineato, per il condannato tossicodipendente, come pure per l'alcooldipendente. L'*affidamento in prova* si è rivelato di gran lunga la misura alternativa maggiormente utilizzata. Come si può vedere dalla **tav. 9.1**, l'*affidamento in prova* ha rappresentato negli ultimi anni più di un terzo della somma delle misure alternative e dei benefici concessi indicati nella tavola; e più di due terzi se si escludono le misure premiali dei permessi e della liberazione anticipata. In particolare negli ultimi anni, tra gli affidati in prova si è ampliata la quota di soggetti provenienti dalla libertà rispetto a quelli provenienti dalla detenzione. Complessivamente, la misura dell'*affidamento in prova* ha mostrato, in termini di numero assoluto di concessioni, una notevole crescita nel corso specialmente dell'ultimo decennio (**grafico 9.1**). Tale crescita non ha mancato di riflettersi sull'andamento della curva (**grafico 9.2**) del totale delle misure alternative e dei benefici concessi annualmente in Italia rispetto alla somma dei detenuti più gli entrati in carcere nell'anno (somma che è, a ben vedere, una ragionevole base di calcolo).

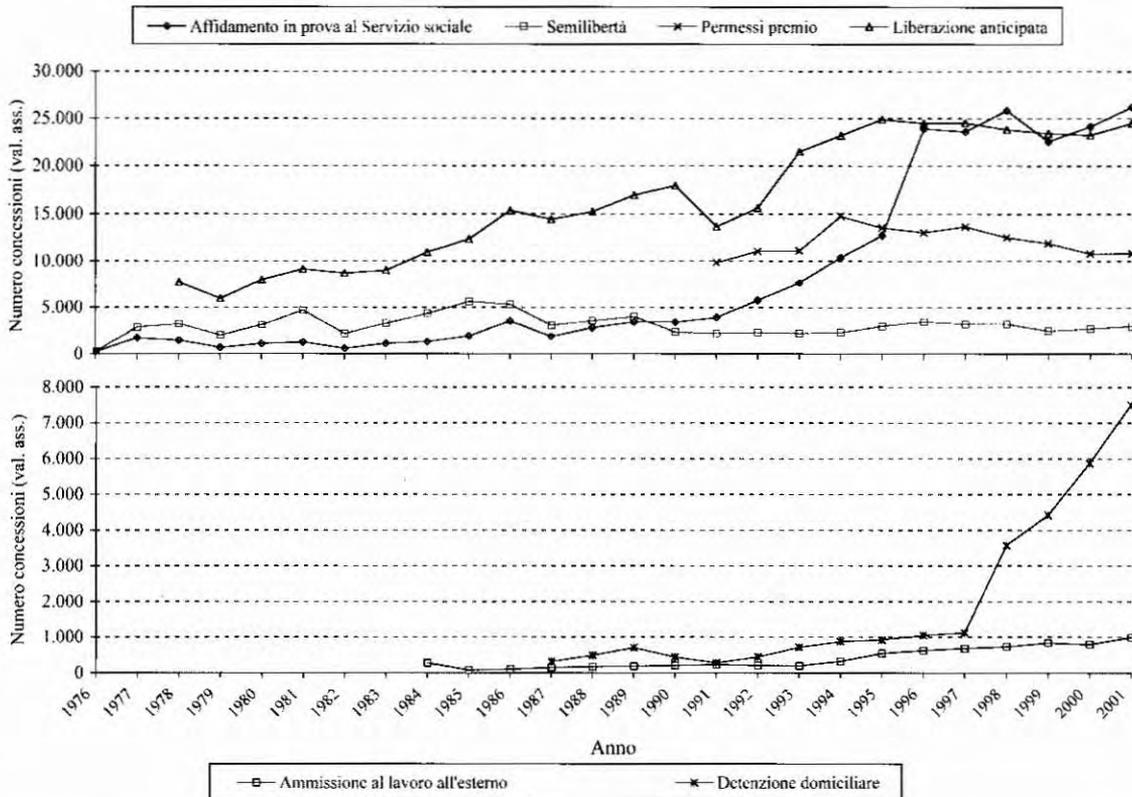
La misura della *semilibertà* deriva direttamente dalla francese *semi-liberté*. Si tratta di una misura disposta, come nel caso dell'*affidamento*, dalla magistratura di sorveglianza, e quindi nell'ambito del sistema penitenziario (art. 48 Ordina-

TAV. 9.1. MISURE ALTERNATIVE E BENEFICI CONCESSI IN ITALIA IN AMBITO PENITENZIARIO (VAL. ASS.) (*)

Anno	Presenti all'I/I più entrati durante l'anno	Amm. al lavoro all'esterno	Affidamento in prova al Servizio sociale			Semi-libertà	Permessi premio	Detenzione domiciliare	Liberazione anticipata	Totale concessioni
			Dalla detenzione	Dalla libertà	Totale casi					
1976	121.635				278	321				599
1977	124.513				1.738	2.909				4.647
1978	115.588				1.462	3.276		7.726		12.464
1979	113.213				703	2.071		5.960		8.734
1980	124.341				1.101	3.151		7.962		12.214
1981	130.649				1.276	4.744		9.116		15.136
1982	137.968				630	2.210		8.686		11.526
1983	147.899				1.172	3.340		8.993		13.505
1984	154.666	292			1.349	4.356		10.972		16.969
1985	136.487	94			1.961	5.652		12.339		20.046
1986	126.714	115			3.574	5.349		15.367		24.405
1987	117.312	160	1.345	562	1.907	3.128	332	14.460		19.987
1988	121.572	185	1.837	1.015	2.852	3.589	508	15.231		22.365
1989	114.021	203	2.216	1.248	3.464	4.036	715	16.997		25.415
1990	83.540	221	1.629	1.844	3.473	2.412	457	17.953		24.516
1991	104.068	244	1.129	2.859	3.988	2.292	9.863	287	13.700	30.374
1992	130.534	220	1.635	4.139	5.774	2.375	11.045	459	15.642	35.515
1993	143.509	205	2.301	5.346	7.647	2.280	11.099	725	21.540	43.496
1994	151.177	340	3.107	7.259	10.366	2.372	14.755	892	23.207	51.932
1995	141.491	556	3.745	9.015	12.760	3.018	13.540	932	24.938	55.744
1996	139.319	642	5.829	18.113	23.942	3.501	13.042	1.064	24.506	66.697
1997	140.147	704	7.086	16.536	23.622	3.257	13.663	1.132	24.573	66.951
1998	135.629	742	7.854	18.001	25.855	3.232	12.541	3.589	23.827	69.786
1999	135.679	850	5.053	17.563	22.616	2.533	11.921	4.424	23.447	65.791
2000	133.213	802	4.952	19.222	24.174	2.752	10.796	5.891	23.250	67.665
2001	131.814	999	5.158	21.037	26.195	3.044	10.843	7.511	24.508	73.100

(*) Il numero dei soggetti fruitori di misure alternative è stato determinato conteggiando i casi iniziali + i casi pervenuti durante l'anno.

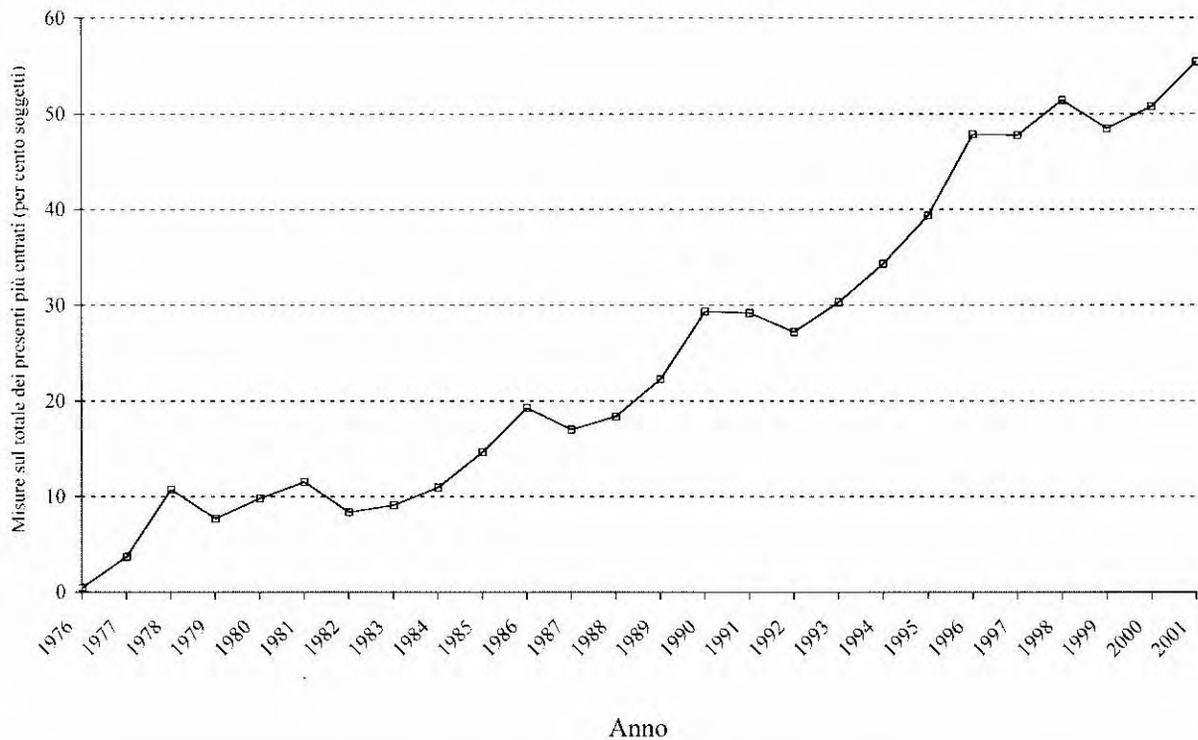
GRAFICO 9.1. MISURE ALTERNATIVE E BENEFICI CONCESSI ALLA POPOLAZIONE DETENUTA IN ITALIA



mento penitenziario). Scopo della misura è favorire un reinserimento graduale nella comunità del condannato a pene detentive anche lunghe, attraverso la possibilità di svolgere un lavoro, un'attività di studio o altra attività utile al reinserimento sociale all'esterno del carcere durante una parte del giorno, con l'obbligo però di trascorrere in carcere il resto del tempo ⁽¹⁸⁾. Tipicamente, la misura della semilibertà non è rivolta ad evitare al condannato l'esperienza del carcere, ma piuttosto ad alleviarla, permettendo al tempo stesso attività – come quelle lavorative o di studio – che il sistema giudiziario-penitenziario italiano considera in sé elemento essenziale del trattamento di risocializzazione e

¹⁸ Per questo motivo, il soggetto cui è concessa la misura continua a essere conteggiato tra i presenti in carcere: ciò deve quindi essere tenuto presente durante la lettura delle tabelle e dei grafici qui presentati.

GRAFICO 9.2. MISURE ALTERNATIVE E BENEFICI (LAVORO EST., AFF. IN PROVA, SEMILIBERTÀ, DETENZIONE DOM., PERMESSI, LIBERAZIONI ANT.) SUL TOTALE PRESENTI IN CARCERE PIÙ ENTRATI NELL'ANNO IN ITALIA



del reinserimento sociale. È comunque prevista anche la possibilità di utilizzare la misura della semilibertà nel caso di condanne brevi, a non più di sei mesi, anche in luogo della misura dell'affidamento al Servizio sociale.

Complessivamente, la misura della semilibertà presenta nel quadro del sistema italiano una incidenza decisamente limitata (**tav. 9.1**). Il suo andamento, dalle prime applicazioni del 1976 in poi (**grafico 9.1**), appare oscillante ed è da mettere in relazione almeno in parte con l'esistenza o meno di quelle condizioni oggettive esterne al carcere che costituiscono i presupposti per la concessione di questa misura.

Situazione sostanzialmente simile si è verificata nel caso della misura del lavoro all'esterno (art. 21 Ordinamento penitenziario), decisa e controllata dall'amministrazione penitenziaria. Essa è volta a favorire lo svolgimento dell'attività lavorativa e il reinserimento sociale del detenuto; ed è peraltro prevista

LA MAGISTRATURA DI SORVEGLIANZA

La magistratura di sorveglianza è formata da magistrati ordinari destinati a svolgere in via esclusiva queste funzioni, ed è costituita dall'insieme dei Tribunali di Sorveglianza e degli Uffici di Sorveglianza. A questi ultimi possono essere assegnati uno o più magistrati. Il Tribunale, costituito in corrispondenza delle Corti di Appello e composto dai magistrati di sorveglianza del territorio e da membri laici (esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica, nonché docenti di scienze criminalistiche), è competente in tema di concessione e di revoca delle misure alternative alla detenzione, della liberazione condizionale e di rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione delle pene detentive. Come giudice di appello, il Tribunale decide le impugnazioni proposte contro alcuni provvedimenti del magistrato di sorveglianza.

Le decisioni del Tribunale sono sempre ordinanze, soggette al ricorso per Cassazione e adottate in camera di consiglio (non, quindi, in udienza pubblica) da un collegio composto dal presidente, da un magistrato di sorveglianza e due esperti. Uno dei due magistrati componenti il collegio deve appartenere all'Ufficio di Sorveglianza competente per territorio rispetto al luogo in cui si trova il soggetto interessato.

La varietà delle funzioni attribuite al magistrato di sorveglianza rende difficile definire il ruolo svolto da tale organo. In linea generale, esso interviene allo scopo di garantire che l'esecuzione penale si attui nel rispetto dei diritti dei detenuti (tanto imputati in custodia cautelare, quanto condannati) e degli internati (= sottoposti a misura di sicurezza detentiva).

In particolare, il magistrato di sorveglianza ha il compito di vigilare sulla organizzazione degli Istituti penitenziari; segnalare al ministro della Giustizia le esigenze dei servizi; approvare il programma di trattamento individualizzato per ogni singolo detenuto e i provvedimenti di ammissione al lavoro all'esterno; provvedere sulla remissione del debito e sui ricoveri dei condannati per infermità psichica; decidere sulle concessioni dei permessi, sulle misure di sicurezza e sui reclami disciplinari e in materia di lavoro dei detenuti e degli internati.

non solo per i condannati ma anche per gli imputati in carcere. L'incidenza di questa misura è rimasta nel corso degli ultimi anni modesta (**tav. 9.1 e grafico 9.1**), con tutta probabilità per l'esistenza delle stesse difficoltà emerse nel caso della semilibertà.

La *detenzione domiciliare* (art. 47-ter Ordinarmento penitenziario), di cui abbiamo già avuto occasione di occuparci a proposito delle donne in carcere, è una misura introdotta soltanto nel 1986. In seguito a modifiche introdotte recentemente, nel 1998, questa misura può essere ora concessa, come alternativa alla pena detentiva in carcere, a tutti i condannati, quando la loro pena non è superiore a due anni (anche se parte residua di maggiore pena). È anch'essa misura decisa dalla magistratura di sorveglianza. La misura prevede particolari condizioni per alcune categorie: donne incinte o con figli inferiori ai dieci anni (¹⁹); condannati in condizioni di salute tali da richiedere costante assistenza da parte delle strutture sanitarie territoriali; condannati anziani con problemi di inabilità, come pure giovani sotto i 21 anni, per motivi di studio, lavoro, etc. Per gli appartenenti a queste categorie, la detenzione domiciliare può sostituire una pena detentiva in carcere fino a quattro anni. Come conseguenza di queste modifiche, il numero di concessioni della misura della detenzione domiciliare è notevolmente aumentato nel corso degli ultimi anni (**tav. 9.1 e grafico 9.1**).

Vi sono poi alcune misure sostanzialmente premiali, anch'esse decise dalla magistratura di sorveglianza, che svolgono un ruolo non secondario nel quadro penitenziario. Ci riferiamo ai permessi premio (²⁰) che presentano una notevole diffusione (**tav. 9.1 e grafico 9.1**). Vi è poi la misura della *liberazione anticipata*: questa misura, dal momento che è concessa al detenuto condannato che "ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione", può essere considerata misura premiale, ma al tempo stesso viene considerata una misura alternativa alla detenzione, posto che abbrevia la detenzione stessa. La riduzione della detenzione che si può così ottenere non è del resto indifferente: si tratta di 45 giorni per semestre (²¹), quindi di 3 mesi l'anno, di un tempo perciò che può essere pari a 1/4 dell'intero periodo di detenzione inflitto. La *liberazione anticipata* è stata concessa negli ultimi anni a circa l'80% dei detenuti condannati. È quindi una misura che ha una grande diffusione e può contribuire significativamente ad

¹⁹ Vedi nota n. 10.

²⁰ Previsto dall'30-ter dell'Ordinarmento penitenziario. Esistono anche i permessi "di necessità" (partecipazione a eventi familiari gravi come, ad esempio, assistenza a un congiunto moribondo o partecipazione a un funerale), previsti dall'art. 30.

²¹ Dopo la modifica apportata all'art. 54 Ordinarmento penitenziario con l'art. 18 legge 10 ottobre 1986, n. 663 (cd. "legge Gozzini").

incoraggiare il buon comportamento del detenuto e la sua risocializzazione, e in definitiva concorrere positivamente anche alla gestione del carcere.

Senza dubbio interessanti sono inoltre alcune misure introdotte all'inizio degli anni '80 nella legislazione italiana. Si tratta delle c.d. *sanzioni sostitutive* delle pene detentive brevi, decise dalla magistratura penale nel processo di merito, ma controllate nella loro esecuzione dalla magistratura di sorveglianza. In particolare, è prevista la *semidetenzione*, che comporta l'obbligo di trascorrere almeno dieci ore al giorno nelle sezioni degli istituti penitenziari allestite per i semiliberi. Vi è inoltre la *libertà controllata*, che comporta diversi obblighi, tra cui in particolare quello di presentarsi giornalmente presso la locale stazione delle forze dell'ordine. Mentre la *semidetenzione* è applicata in poche centinaia di casi all'anno, la *libertà controllata* ha raggiunto una diffusione dell'ordine di alcune migliaia di casi per anno (3 mila applicazioni in media per anno nell'ultimo decennio) ⁽²²⁾.

Accanto a tutte queste alternative alla pena detentiva che si sono diffuse, anche se in misura diversa, nel sistema giudiziario-penitenziario italiano, vi sono, come abbiamo ricordato, altre misure assai meno recenti, il cui impatto non è comunque indifferente. La *liberazione condizionale*, decisa dalla magistratura di sorveglianza, ha una diffusione decisamente limitata, ma può contribuire significativamente alla riduzione delle pene detentive, e si applica inoltre anche ai condannati all'ergastolo. Grandissima diffusione ha invece la misura della *sospensione condizionale della pena*, che è applicata dalla magistratura penale nell'ambito del processo stesso, e che incide in una misura pari, negli ultimi anni, a 1/3 e più del totale delle condanne, contribuendo a limitare in modo rilevante gli ingressi in carcere ⁽²³⁾.

Al di là comunque della incidenza della singole misure alternative, ciò che a nostro avviso è più importante, per la comprensione del quadro generale, è il

²² Esiste inoltre la possibilità di una applicazione della misura della *libertà controllata* in sostituzione di una sanzione pecuniaria. La misura è utilizzata frequentemente – 20.000 e più casi negli ultimi anni – ma non ci sembra necessario trattarne qui più a lungo in quanto essa non è in effetti alternativa alla *detenzione*.

²³ Si deve inoltre ricordare come i provvedimenti della amnistia e dell'indulto funzionino in sostanza, quanto ad effetto deflattivo, come misure alternative alla detenzione, pur non possedendo i caratteri che si attribuiscono oggi alle misure alternative vere e proprie. L'Italia ha fatto in passato un uso notevole di questi provvedimenti. Ma le critiche avanzate da molte parti hanno portato a una restrizione, con legge costituzionale n. 1 del 6 marzo 1992; e nell'ultimo decennio non sono stati adottati provvedimenti del genere, almeno fino al momento in cui scriviamo (feb. 2003). Questo nonostante il fatto che, soprattutto in occasione dell'anno santo del 2000 e sulla base della attuale situazione di affollamento delle carceri, siano state avanzate da più parti richieste in questo senso.

calcolo dell'impatto complessivo delle varie tipologie di misure alternative sui flussi del sistema giudiziario-penitenziario.

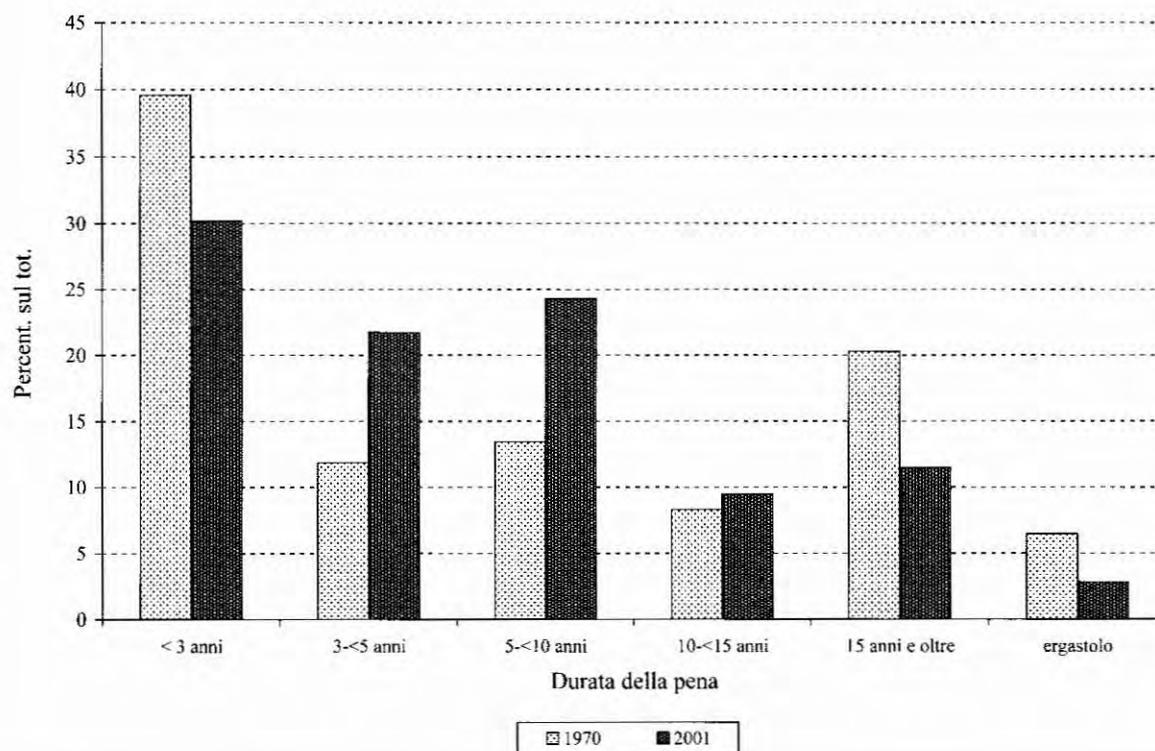
Ora, questo impatto può essere innanzi tutto esaminato alla luce del cambiamento negli ultimi decenni della percentuale di detenuti che rientrano nelle varie categorie di durata della pena. Il **grafico 9.3** mostra come nel 2001 la percentuale di detenuti condannati definitivi nella categoria di pena "fino a 3 anni" si è notevolmente ridotta rispetto alla situazione del 1970 (meno 20% circa); mentre la incidenza delle condanne "fino a 3 anni" sul totale delle condanne alla reclusione è sostanzialmente rimasta invariata nello stesso arco di tempo: 94,7 per il 2001 contro 96,6% per il 1970. Come si ricorderà da quanto sottolineato a suo tempo nel cap. 8 ("I detenuti e la pena inflitta"), nel quadro europeo l'Italia si distacca dagli altri Paesi per la minore incidenza dei detenuti condannati a brevi pene. In altre parole, per un minore uso del carcere per pene di breve durata, rispetto a quello che avviene di solito in Europa.

Questa interessante caratteristica del sistema giudiziario-penitenziario italiano può essere riportata alla crescente diffusione di misure alternative alla detenzione, che incidono soprattutto sulle condanne a pene brevi (per le categorie di pena ancora più brevi, ad es. "fino ad un anno", vi dovrebbe essere stata negli ultimi decenni una riduzione ancora maggiore, ma la aggregazione dei dati non permette alcuna verifica). Il **grafico 9.3** mostra anche come le categorie di pena intermedie presentano oggi non sorprendentemente una maggiore incidenza. Mentre le categorie "15 anni e oltre" e "ergastolo" presentano oggi un'incidenza assai minore: questo può essere messo in relazione con il fatto che la magistratura si è dimostrata via via meno incline a infliggere pene detentive di lunga durata. Tuttavia, negli ultimissimi anni le condanne all'ergastolo mostrano una tendenza all'aumento.

L'impatto delle misure alternative può essere anche esaminato per mezzo di parametri più generali. Per cominciare, si può esaminare la diffusione attuale, in valori assoluti, delle varie tipologie di misura alternativa alla detenzione (incluse misure quali la sospensione condizionale della pena) e confrontare tale diffusione con parametri generali del sistema, come gli entrati in carcere nell'anno, i presenti in carcere, e la somma degli entrati più i presenti (**grafico 9.4**). Ora si può notare, a colpo d'occhio, che, se sommiamo i casi di sospensione condizionale ai casi relativi alle altre misure, otteniamo una cifra complessiva non solo assai più alta di quelle dei presenti e degli entrati in carcere nell'anno, ma anche superiore alla somma degli entrati e dei presenti.

Un altro significativo aspetto può essere fatto emergere se prendiamo come parametri di riferimento gli indici dei condannati e dei presenti in carcere

GRAFICO 9.3. EVOLUZIONE DELLA DISTRIBUZIONE DEI DETENUTI IN ITALIA, CONDANNATI DEFINITIVI, IN BASE ALLA DURATA DELLA PENA INFLITTA

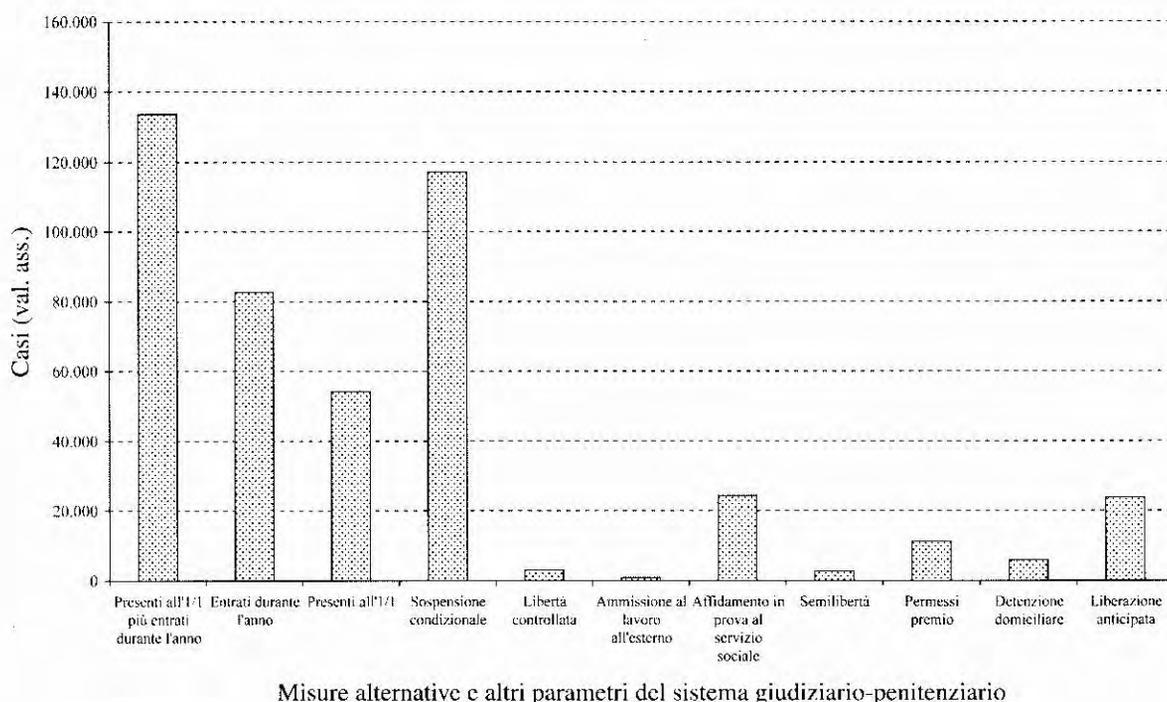


in Italia e osserviamo il loro andamento nell'arco di tempo dal 1976 – anno in cui iniziano ad essere applicate le nuove misure alternative dell'Ordinamento Penitenziario del 1975 – fino al 2001 (**grafico 9.5**) ⁽²⁴⁾. Possiamo notare come la forbice che progressivamente, nel trentennio considerato, si apre tra i due indici è sostanzialmente “spiegata” dall'andamento dell'indice che è la somma delle misure dell'affidamento in prova, della detenzione domiciliare, della libertà controllata e della liberazione anticipata (cioè di quelle misure che incidono effettivamente sul numero dei presenti in carcere) ⁽²⁵⁾. In altre parole, l'indice

²⁴ I dati mostrati dalla curva sono il risultato di una media tra i valori. Più precisamente di una *media mobile triennale*. Ad esempio, in riferimento al 1977, il grafico mostra la media tra i valori del 1976-1977-1978; per il 1978, la media tra i valori del 1977-1978-1979, e così via.

²⁵ Non abbiamo compreso in queste misure la semilibertà, l'ammissione al lavoro esterno e i permessi premio perché coloro che beneficiano di queste ultime misure e benefici continuano a essere conteggiati tra i presenti in carcere.

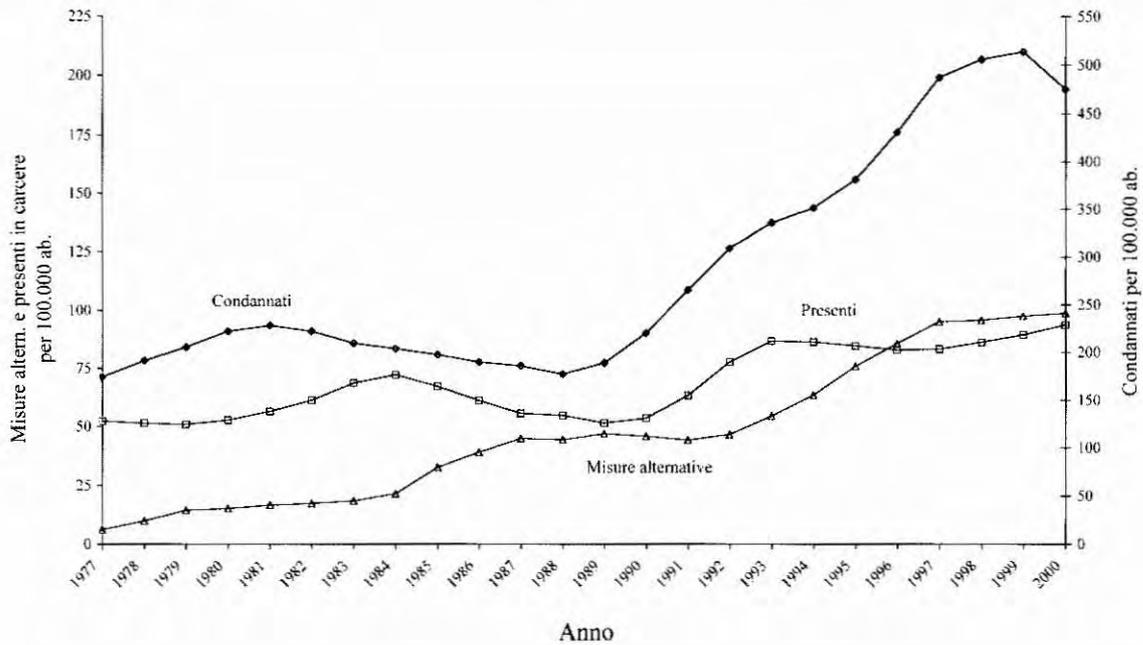
GRAFICO 9.4. DIFFUSIONE DI ALCUNE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE E ALTRI PARAMETRI DEL SISTEMA GIUDIZIARIO-PENITENZIARIO ITALIANO, MEDIA ANNI 1999-2001



dei presenti in carcere è potuto rimanere contenuto perché la somma di tutte le precedenti misure alternative ha compensato l'aumento dell'indice dei condannati.

In definitiva, lo sviluppo delle misure alternative in Italia sembra avere efficacemente operato nel senso di evitare o almeno ridurre gli effetti negativi della carcerazione su una consistente parte dei condannati, riducendo parallelamente i problemi di desocializzazione e di reinserimento, e contribuendo al decongestionamento del carcere. Ma la valutazione di questi fenomeni non può essere fatta, secondo chi scrive, senza tenere presente ciò che può essere dedotto dal quadro complessivo dei flussi mostrato nel **grafico 2.1**, che riveste una importanza fondamentale. Questo grafico mostra, come si è già sottolineato, una crescita dell'indice dei delitti denunciati; crescita alla quale peraltro non corrisponde una proporzionale crescita dell'indice dei soggetti denunciati. Ora, non sarebbe corretto nascondere come vi siano state, specialmente negli

GRAFICO 9.5. MISURE ALTERNATIVE E BENEFICI (AFFIDAMENTO IN PROVA, DETENZIONE DOM., LIBERTÀ CONTROLLATA, LIBERAZIONE ANTICIPATA) CONCESSI, SOGGETTI PRESENTI IN CARCERE E CONDANNATI IN ITALIA (MEDIA MOBILE 3 ANNI)



ultimi anni, in Italia ma anche in altri Paesi, consistenti critiche alle modalità di applicazione delle misure alternative. Queste misure sono state non raramente percepite come caratterizzate da eccessiva clemenza nei confronti del beneficiario e parallelamente da scarsa considerazione nei confronti del problema della deterrenza, del danno effettivamente subito dalla vittima e dalla società, della pericolosità sociale del beneficiario, del recidivismo etc. Queste critiche si sono intensificate coll'introduzione in alcuni Paesi di politiche ispirate alla c.d. "tolleranza zero".

Gli effetti sostanzialmente positivi, e già sottolineati, delle misure alternative, devono in conclusione essere valutati anche alla luce di analisi che confrontino la prevenzione *post-delictum* ottenibile tramite la pena detentiva ordinaria e quella ottenibile tramite le misure alternative. Si sta studiando come realizzare queste analisi comparative, per chiarire aspetti che sono evidentemente di primaria importanza per la giustizia non solo italiana.



capitolo

10

I suicidi in carcere

Un atto di suicidio non è semplicemente un porre fine volontariamente alla propria vita. È una manifestazione di disperazione e non raramente anche un segno di protesta e di accusa contro persone ed istituzioni. Il caso del carcere è comunque sotto questo profilo particolare. Il carcere da sempre implica sofferenza, ma progressivamente, a partire dalla fine del XVIII secolo, si è tentato di fare sì che questa sofferenza fosse limitata a quella strettamente necessaria e nulla più. Ciò nonostante, i tassi di suicidio in carcere restano elevati. Come si può vedere dalla **tavola 10.1**, in Europa occidentale vi sono stati nel 2000 in media circa 14 casi di suicidio in carcere per 10.000 detenuti. Ma nella popolazione generale europea occidentale l'indice medio di suicidi è stato negli ultimi anni pari a meno di 2 casi per 10.000 abitanti di sesso maschile ⁽²⁶⁾. Inoltre, il carcere è una istituzione totale: questo concetto implica *controllo*, e ogni suicidio insinua un dubbio su come questo controllo è stato realizzato. Infine, la pena detentiva è oggi inseparabile dal concetto di *trattamento*: ma si presume

²⁶ La comparazione con l'indice relativo agli abitanti di sesso maschile è suggerita dal fatto che la incidenza delle componente femminile sul totale dei detenuti è, come si è visto, marginale.

TAV. 10.1. SUICIDI IN CARCERE NEI PAESI D'EUROPA (2000)

Fonte: Conseil de l'Europe, SPACE 2001.13-2000.13

Paese	Casi di suicidio nell'anno (val. ass.)	Numero medio di detenuti nell'anno	Suicidi (per 10.000 detenuti)
Austria	17	7.090	24
Belgio	16	8.630	19
Danimarca	5	3.380	15
Finlandia	3	2.850	11
Francia	120	50.670	24
Germania	78	78.707	10
Grecia	9	8.038	11
Irlanda	4	2.900	14
Islanda	0	93	0
Italia	56	53.481	10
Lussemburgo *	2	401	50
Norvegia	0	2.450	0
Paesi Bassi	9	11.740	8
Portogallo	10	13.500	7
<i>Regno Unito</i>			
Inghilterra e Galles	81	58.300	14
Scozia *	10	6.029	17
Spagna	18	45.310	4
Svezia	5	5.320	9
Svizzera	...	6.390	...
Media Paesi Eu. Occ.	25	19.225	14
Bulgaria	4	9.424	4
Polonia	46	65.336	7
Rep. Ceca	11	22.800	5
Romania	5	49.682	1
Russia	...	971.496	...
Ucraina	31	198.885	2
Ungheria	5	15.821	3
Media Paesi Eu. Orien.	17	190.492	4

* Dati al 1/09/1998

che un trattamento cominci con l'evitare per quanto possibile che un detenuto si uccida.

Tutto ciò rende il suicidio in carcere un tema delicato su cui l'istituzione penitenziaria si interroga. Del resto, in Italia (come peraltro anche in altri Paesi) la stampa è per tradizione particolarmente attenta alle notizie di suicidi avvenuti in carcere. E questo incoraggia a mantenere alta l'attenzione nei confronti del fenomeno dei suicidi.

Ora, come si può vedere dalla **tav. 10.2** e dal **grafico 10.1**, l'indice di suicidi in carcere in Italia è rimasto negli ultimi anni piuttosto costante, con valori intorno a 10-12 per anno per 10.000 detenuti. Se si considera l'evoluzione del fenomeno lungo un arco di tempo più ampio, ossia dal 1980 in poi, si può notare come in Italia vi sia stato un complessivo declino dell'indice dei suicidi in carcere. Questo fatto è meglio visibile nel **grafico 10.1**, tramite la curva dei valori della media mobile triennale ⁽²⁷⁾. Si può ricordare, del resto, come l'amministrazione penitenziaria italiana ha attivato una serie di procedure per ridurre il pericolo di atti di suicidio in carcere: tra queste, ci sembra opportuno ricordare il *Servizio Nuovi Giunti*, istituito e organizzato in numerosi istituti penitenziari già alla fine degli anni '80. Il servizio, rivolto ai detenuti e agli internati che entrano in carcere dalla libertà, consiste in un esame psicologico – esame che integra l'iniziale *visita medica generale*, effettuata dal personale medico dell'Istituto, e il *colloquio di primo ingresso*, svolto dal direttore o da un operatore penitenziario da lui designato.

In pratica, il *Servizio Nuovi Giunti* prevede un colloquio con il nuovo detenuto, colloquio normalmente condotto da un esperto in psicologia ⁽²⁸⁾ e diretto ad accertare il rischio che il soggetto possa compiere violenza su se stesso o che possa subire violenza da parte di altri detenuti. A questo colloquio seguono interventi volti a fornire sostegno e protezione al nuovo entrato. Scopo del Servizio è la individuazione dei c.d. soggetti *a rischio*, in modo che essi possano essere oggetto di particolare attenzione da parte del personale penitenziario, e soprattutto degli operatori sanitari nonché del personale del servizio specialistico di psichiatria ⁽²⁹⁾.

Se la presenza in carcere di soggetti a rischio costituisce un problema di rilievo, si deve al tempo stesso ricordare come la condizione di detenuto non ha carattere di omogeneità. In particolare, la condizione di detenzione

²⁷ Per la *media mobile triennale*, si veda quanto detto in riferimento al **grafico 9.5**, nota 24.

²⁸ Per questi esperti, si veda quanto detto nel Cap. 13 "Personale e strutture".

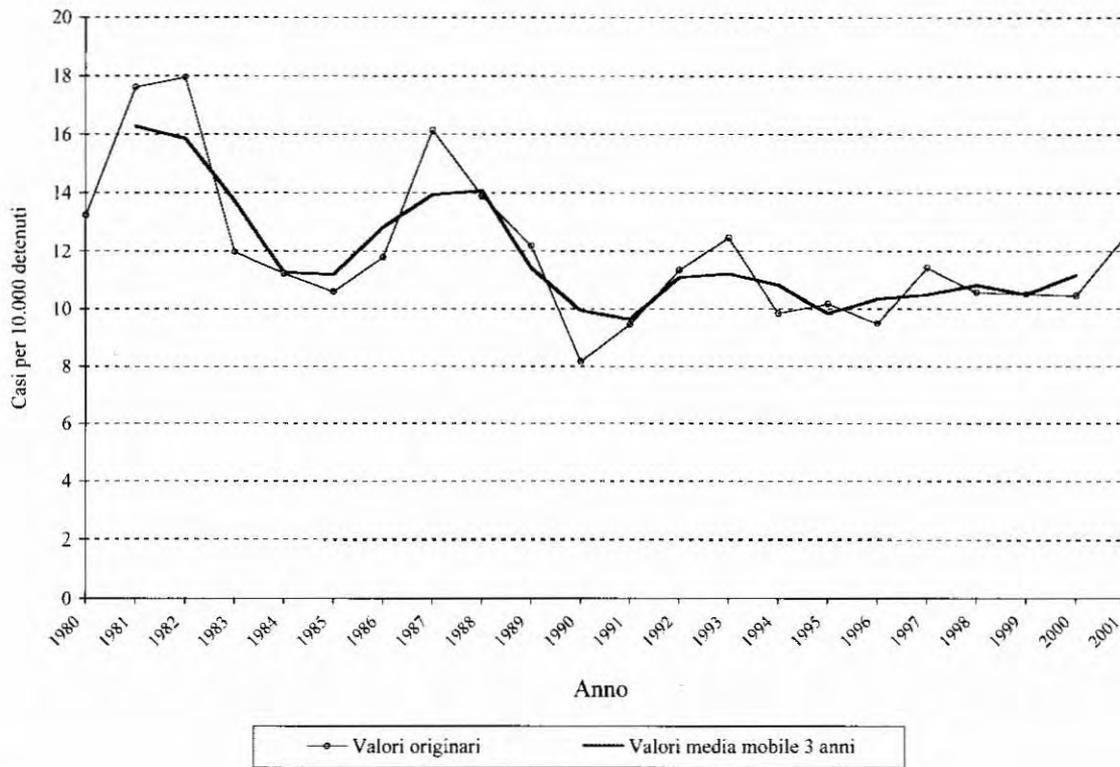
²⁹ Rientrano in questa strategia rivolta alla riduzione del rischio di suicidio anche le previsioni contenute nelle *Linee guida per possibili apporti migliorativi al sistema di prevenzione e di intervento*, diramate dall'amministrazione penitenziaria alla fine degli anni '90.

TAV. 10.2. DETENUTI SUICIDI IN ITALIA

Anno	Numero medio detenuti nell'anno	Casi di suicidio nell'anno (val. ass.)	Suicidi (per 10.000 detenuti)	Suicidi per 10.000 detenuti (media mobile triennale)
1980	30.186	40	13,3	
1981	30.636	54	17,6	16,3
1982	32.275	58	18,0	15,9
1983	37.537	45	12,0	13,7
1984	40.932	46	11,2	11,3
1985	41.495	44	10,6	11,2
1986	36.423	43	11,8	12,9
1987	31.563	51	16,2	14,0
1988	31.634	44	13,9	14,1
1989	31.126	38	12,2	11,4
1990	28.113	23	8,2	10,0
1991	30.637	29	9,5	9,7
1992	41.393	47	11,4	11,1
1993	48.832	61	12,5	11,2
1994	50.757	50	9,9	10,8
1995	49.037	50	10,2	9,9
1996	47.309	45	9,5	10,4
1997	48.102	55	11,4	10,5
1998	48.153	51	10,6	10,9
1999	50.341	53	10,5	10,5
2000	53.455	56	10,5	11,2
2001	54.895	69	12,6	

come *imputato* presenta caratteristiche negative, per gli elementi di incertezza e di precarietà insiti in questa condizione, nonché per il fatto che normalmente l'inizio della detenzione (che è momento di depressione e frustrazione) coincide con la posizione di imputato. Tutto ciò può influire sui tassi di suicidio. È del resto opinione diffusa che gli atti di suicidio coinvolgano soprattutto soggetti nella posizione di imputato e non coloro che si trovano in quella di condannato definitivo. La **tav. 10.3** mostra gli indici

GRAFICO 10.1. CASI DI SUICIDIO IN CARCERE IN ITALIA PER 10.000 DETENUTI PRESENTI IN MEDIA NELL'ANNO



di suicidio per gli imputati e i condannati definitivi. Vi sono differenze di valore immediatamente rilevabili. Dal 1986 al 2001, la media dell'indice annuale di suicidi per gli imputati è stata pari a 13,1, quella per i condannati a 8,1. Tuttavia, si tratta di differenze meno rilevanti di quanto comunemente creduto. Inoltre, si può notare come negli ultimi anni le differenze negli indici di suicidio di imputati e condannati si attenuano: gli indici segnano rispettivamente valori di 15,1 e 6,7 nel periodo 1986-1990; 12,4 e 7,4 nel periodo 1991-1995; e nell'ultimo quinquennio si collocano rispettivamente a 12,5 e 9,9. Ciò potrebbe essere l'effetto anche degli interventi di cui si è detto. Una misurazione della relazione tra posizione giuridica (imputato o condannato) e frequenza dei suicidi – condotta per mezzo dello strumento della Q di Yule – ci dice che tale relazione è, in termini statistici, significati-

TAV. 10.3. DETENUTI SUICIDI IN ITALIA PER POSIZIONE GIURIDICA

Anno	Imputati presenza media	Condannati def. presenza media	Internati presenza media	Imputati suicidi (val. ass.)	Imputati suicidi (per 10.000 imputati det.)	Condannati definitivi suicidi (val. ass.)	Condannati definitivi suicidi (per 10.000 condannati det.)	Internati suicidi (val. ass.)	Internati suicidi (per 10.000 internati det.)	Suicidi posiz. non ril. (val. ass.)
1980	19.829	8.628	1.729							40
1981	20.553	8.346	1.738							54
1982	22.129	8.397	1.749							58
1983	25.932	9.866	1.739							45
1984	27.711	11.595	1.626							46
1985	25.685	14.401	1.410							44
1986	21.220	13.865	1.338	26	12,3	9	6,5	6	44,8	2
1987	18.309	11.866	1.388	31	16,9	13	11,0	6	43,2	1
1988	16.208	13.943	1.483	31	19,1	6	4,3	7	47,2	
1989	13.834	15.804	1.489	24	17,3	9	5,7	5	33,6	
1990	13.373	13.414	1.327	13	9,7	8	6,0	2	15,1	
1991	16.692	12.686	1.259	18	10,8	6	4,7	5	39,7	
1992	22.609	17.443	1.341	26	11,5	16	9,2	5	37,3	
1993	25.420	22.035	1.377	37	14,6	22	10,0	2	14,5	
1994	24.521	24.884	1.352	27	11,0	16	6,4	7	51,8	
1995	21.488	26.177	1.372	30	14,0	18	6,9	1	7,3	1
1996	19.403	26.526	1.380	19	9,8	25	9,4	1	7,2	
1997	19.943	26.804	1.356	22	11,0	33	12,3	-	-	
1998	21.231	25.599	1.324	22	10,4	28	10,9	1	7,6	
1999	22.661	26.376	1.304	30	13,2	19	7,2	4	30,7	
2000	23.413	28.747	1.295	31	13,2	22	7,7	3	23,2	
2001	23.431	30.159	1.306	34	14,5	34	11,3	1	7,7	

va se prendiamo in considerazione gli anni iniziali della **tav. 10.3**. Ma la relazione, e quindi la differenza tra l'incidenza dei suicidi tra imputati e condannati, tende a divenire scarsamente significativa negli anni più recenti. E comunque la relazione tra posizione giuridica e suicidio è assai debole negli ultimi anni (³⁰).

Infine, si può notare come l'indice più alto di suicidi non è registrato tra gli imputati ma tra gli internati (cioè tra i sottoposti a misura di sicurezza detentiva). Questi ultimi costituiscono peraltro una popolazione decisamente esigua, di poco più di 1.000 persone: una variazione anche di un solo caso di suicidio produce una variazione assai consistente nell'indice. In effetti, questo ultimo mostra oscillazioni amplissime da un anno all'altro (**tav. 10.3**). Si tratta in definitiva di dati "particolari", la cui interpretazione impone molta cautela. Si deve ricordare, comunque, come tra gli internati vi siano categorie speciali, come coloro che sono trattati negli ospedali psichiatrici giudiziari e nelle case di cura e custodia: categorie che appaiono esposte in sé a un più alto rischio di suicidio.

Molta cautela deve essere anche usata quando si vuole analizzare comparativamente la dimensione del fenomeno dei suicidi in carcere, mettendo a confronto gli indici registrati in vari Paesi. L'indice dei suicidi in carcere in Italia si è collocato negli ultimi anni intorno a valori non distanti e come tendenza più bassi rispetto alla media europea occidentale negli stessi anni (**tav. 10.1**). Tutto ciò costituisce peraltro solo un aspetto di un problema complesso. L'indice di suicidi nella popolazione generale varia grandemente nei vari Paesi europei: e passa ad esempio da uno 0,5 per 10.000 abitanti di sesso maschile in Grecia a 3 in Francia e a più di 4 in Finlandia. Poiché si può presumere che la propensione al suicidio nella popolazione generale influenza la propensione al suicidio in carcere, i dati relativi a questo ultimo contesto dovrebbero essere valutati anche alla luce del primo. Nel caso dell'Italia, l'indice di suicidi in carcere si colloca ad un livello pari a circa dieci volte quello esistente tra la popolazione generale. Pertanto, se l'indice di suicidi in carcere in Italia è, come si è visto, tendenzialmente inferiore a quello medio in Europa occidentale, il rapporto tra l'indice di suicidi in carcere e quello esistente tra la popolazione generale in Italia è comparativamente piuttosto alto e costituisce fenomeno che merita attenzione.

³⁰ Il valore della Q è pari a 0,395 e la significatività pari a 0,000 per il periodo 1986-1990; pari a 0,120 e rispettivamente a 0,049, per il periodo 1997-2001; infine, il valore della Q è pari a 0,125 e la significatività a 0,306, per il 2001.

Si può notare, a questo proposito, come l'Amministrazione penitenziaria nel 2000 abbia dato vita a una nuova struttura: una unità di monitoraggio sul fenomeno suicidi, denominata UMES (Unità di monitoraggio degli eventi di suicidio).

Per quanto la valutazione dell'andamento di un fenomeno come il suicidio necessiti di analisi prolungate nel tempo, è interessante rilevare come già nel corso dell'anno 2002 si sia registrato un significativo calo nel numero dei suicidi (53 casi a fronte dei 69 casi del 2001) e una ancora più marcata flessione in termini di incidenza rispetto alla popolazione penitenziaria.

capitolo

11

Le attività lavorative in carcere

I principi di “trattamento” e di “risocializzazione” sono stati sin dalla loro origine strettamente associati, nella politica penitenziaria, all’idea del *lavoro*. Questo ultimo è stato visto come strumento privilegiato per il raggiungimento della risocializzazione e del reinserimento. Il ruolo fondamentale attribuito al lavoro in carcere è disceso dalla sua doppia funzione di apprendimento di abilità lavorative in senso tecnico – tali da permettere un successivo, valido inserimento in termini lavorativi e conseguentemente in termini sociali *tout court* – e di apprendimento di un modello di autodisciplina tendente ad una canalizzazione delle energie dell’individuo in una attività socialmente utile. Il lavoro in carcere è rivolto peraltro anche ad un ulteriore e più elementare fine: quello di fornire a detenuti indigenti una fonte di reddito che permetta loro di evitare almeno in parte una condizione di marginalizzazione anche all’interno della massa dei detenuti.

Per quanto riguarda l’Italia, vi è da dire che fino alla legge di riforma del 1975 il lavoro era stato considerato soprattutto come elemento della “pena” da espiare. E ciò malgrado il fatto che, per quanto concerneva i detenuti minori di età e coloro che – nel quadro del c.d. “doppio binario” ⁽³¹⁾ – erano

³¹ Si veda quanto detto, in proposito, nel Cap. 9 “Le alternative al carcere”.

sottoposti alle “misure di sicurezza” nelle sezioni speciali del carcere, era previsto esplicitamente che il lavoro avesse carattere rieducativo. Con la legge del 1975, anche in questo campo la finalità della risocializzazione diviene dominante e si stabilisce di conseguenza che il lavoro in carcere abbia – oltre al tradizionale carattere di obbligatorietà – i caratteri di non-afflittività, remuneratività, omogeneità rispetto al lavoro libero, e attitudine alla promozione sociale del soggetto.

Questo mutamento di approccio sembra una risposta opportuna non solo all'interno della logica della nuova politica, ma anche alla luce delle caratteristiche generali dei detenuti in termini di condizione lavorativa e di posizione professionale. Non diversamente da come avviene di regola negli altri Paesi, in Italia il carcere ospita soggetti con un profilo professionale in media decisamente inadeguato. Ad esempio, tra gli entrati in carcere in Italia nella fascia di età 21-29 anni troviamo negli ultimi anni una percentuale di disoccupati o di persone comunque in posizione non-professionale pari a poco meno del 60% del totale. Mentre gli occupati appartenenti alla categoria “operai e assimilati” rappresentano la quasi totalità del residuo, ossia un ulteriore 37% circa. Si noti, per un paragone, che la percentuale di disoccupati tra gli entrati in carcere nella fascia di età indicata è quasi tre volte più alta della percentuale media di disoccupati nella popolazione maschile della stessa fascia di età in Italia. Inoltre, l'esperienza diretta degli istituti penitenziari insegna che, per quanto riguarda gli “occupati” tra gli entrati in carcere in Italia, la categoria “operai e assimilati” è in grande prevalenza costituita da soggetti che sono in realtà più modestamente lavoratori manuali senza alcuna qualificazione.

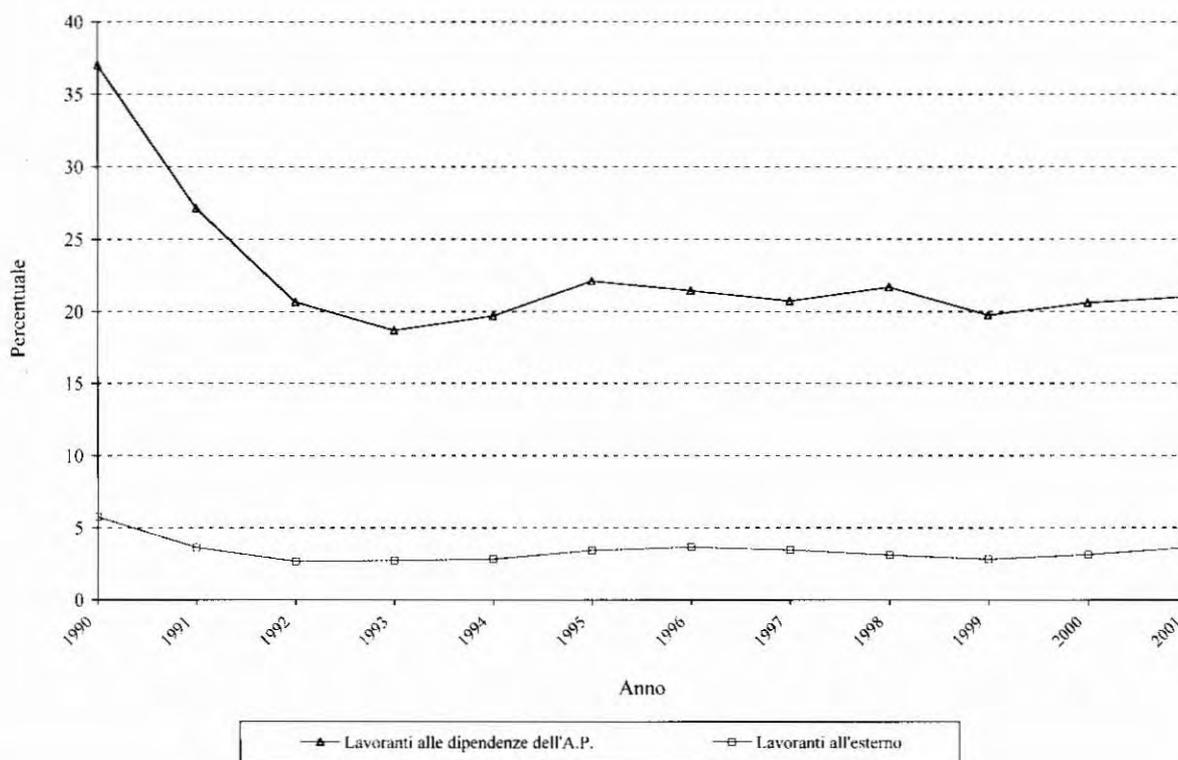
Sulla base di questi concetti, possiamo ora prendere in considerazione i dati mostrati dalla **tav. 11.1**. Appare innanzitutto evidente come nell'arco dell'ultimo decennio il numero di detenuti “lavoranti” si è mantenuto pressoché costante. Mentre il numero di detenuti presenti è, nello stesso periodo di tempo, variato fortemente. Come risultato, la percentuale di detenuti “lavoranti” sul totale detenuti presenti ha presentato notevoli oscillazioni, dal 43% al 21%. Tale andamento in percentuale è chiaramente illustrato dal **grafico 11.1**.

Ci troviamo di fronte, quindi, ad una situazione caratterizzata da una notevole rigidità della “offerta” di lavoro all'interno del carcere. Tale rigidità, dovuta a particolari specificità dell'organizzazione penitenziaria (in particolare, al suo carattere fortemente burocratico), non permette un rapido aggiustamento della “offerta” alle condizioni del variare della “domanda”. Tale rigidità, peraltro, si verifica non sorprendentemente anche per quanto riguarda la “offerta” di lavoro non alle dipendenze della amministrazione penitenziaria (si veda **tav. 11.1**).

TAV. 11.1. DETENUTI IN ITALIA LAVORANTI, AL 31/12

Anno	Totale detenuti presenti	Detenuti lavoranti alle dipendenze della Amministrazione Penitenziaria		Altre categorie di lavoranti			Totale detenuti lavoranti		
	Val. ass.	Val. ass.	Percent. sui detenuti lavoranti	Percent. sui detenuti presenti	Val. ass.	Percent. sui detenuti lavoranti	Percent. sui detenuti presenti	Val. ass.	Percent. sui detenuti presenti
1990	25.804	9.543	86,5	37,0	1.483	13,5	5,7	11.026	42,7
1991	35.469	9.615	88,2	27,1	1.287	11,8	3,6	10.902	30,7
1992	47.316	9.766	88,7	20,6	1.247	11,3	2,6	11.013	23,3
1993	50.348	9.398	87,4	18,7	1.361	12,6	2,7	10.759	21,4
1994	51.165	10.061	87,6	19,7	1.426	12,4	2,8	11.487	22,5
1995	46.908	10.351	86,6	22,1	1.603	13,4	3,4	11.954	25,5
1996	47.709	10.222	85,4	21,4	1.746	14,6	3,7	11.968	25,1
1997	48.495	10.033	85,7	20,7	1.677	14,3	3,5	11.710	24,1
1998	47.811	10.356	87,5	21,7	1.483	12,5	3,1	11.839	24,8
1999	52.870	10.421	87,5	19,7	1.482	12,5	2,8	11.903	22,5
2000	54.039	11.121	86,8	20,6	1.684	13,2	3,1	12.805	23,7
2001	55.751	11.692	85,3	21,0	2.012	14,7	3,6	13.704	24,6

GRAFICO I I. I. DETENUTI IN ITALIA LAVORANTI, PERCENTUALE SUI PRESENTIAL 31/12



I problemi burocratici e di “controllo” influenzano evidentemente anche questo settore che in teoria potrebbe presentare una maggiore flessibilità.

Per quanto riguarda in particolare il dato della percentuale dei detenuti “lavoranti” sul totale detenuti presenti, si può ricordare come il lavoro costituisca un elemento fondamentale del trattamento, e che pertanto esso riguardi prioritariamente i detenuti condannati definitivi e non pertanto quelli che non si trovano ancora in questa posizione (si veda quanto detto in precedenza nel cap. 6. “Condannati e imputati”). Peraltro, le attuali percentuali di detenuti “lavoranti” sono ben lontane anche dalla percentuale attuale di detenuti condannati definitivi rispetto al totale detenuti.

A parziale giustificazione di tutto questo, si deve ricordare come un certo numero di detenuti, anche condannati definitivi, si trova nella condizione di c.d. *ozio volontario*. Tale condizione, formalmente in contrasto con il carattere di

obbligatorietà del lavoro per i condannati, è in pratica resa possibile dal fatto che questo obbligo non prevede sanzione per chi si sottrae ad esso. Si tratta di un aspetto irrisolto del sistema penitenziario italiano. Tale aspetto deve essere riportato ai criteri di fondo che hanno ispirato anche la riforma del 1975: questi si possono sintetizzare in una politica più attenta a fornire opportunità di risocializzazione anche attraverso il lavoro che a imporre il lavoro come modalità obbligatoria del trattamento stesso. L'intero problema può apparire di interesse puramente teorico, ma in realtà esso non è tale, dal momento che il c.d. *ozio volontario* riguarda la situazione di taluni capi mafia e esponenti della criminalità organizzata.

Questo fenomeno dell'*ozio volontario* è chiaramente un fatto peculiare ma comunque limitato. Al contrario, un problema di fondo con cui le istituzioni penitenziarie italiane si devono misurare è la stessa scarsità dell'offerta di lavoro in generale, all'interno del carcere, e più in particolare la scarsa disponibilità di attività professionalmente qualificanti. Questo è probabilmente l'aspetto più negativo del problema "lavoro nel carcere". Si tratta del resto di un tipo di inadeguatezza che è dolorosamente diffuso anche in molti degli altri Paesi occidentali. Per quanto riguarda l'Italia, la grande maggioranza dei detenuti "lavoranti" risulta addetto a lavori domestici (normalmente, "scopino", addetto alle cucine, etc.), che non assicurano di regola apprendimento di una capacità professionale specifica. La rimanente parte che si occupa di lavori industriali o comunque più validi sotto il profilo professionale, non sempre peraltro è effettivamente in grado di acquisire capacità lavorative utili ad un inserimento positivo all'esterno.

Negli ultimi anni, sono state comunque prese alcune iniziative rivolte precisamente ad un miglioramento di questo quadro. Si può notare, del resto, anche un certo incremento nel 2000-2001 del totale dei detenuti lavoranti (tav. 11.1); incremento che si è consolidato nel 2002.



capitolo

12

Capienza e affollamento degli istituti penitenziari

Gli aspetti “interni” degli istituti penitenziari, come la disponibilità di strutture e servizi, e in particolare l’aspetto dell’*affollamento*, costituiscono problemi di importanza centrale nella politica penitenziaria attuale. Si deve riconoscere che anche per la vecchia concezione *retributiva* della pena questi aspetti non risultavano indifferenti. È vero infatti che tale concezione considerava la misura detentiva come una retribuzione, una punizione per il male fatto agli altri e un modo per annullare i vantaggi che l’autore del delitto aveva tratto dal delitto stesso. Ma è anche vero che tale punizione doveva essere *proporzionale* proprio rispetto al male fatto agli altri e al vantaggio che l’autore del delitto aveva tratto dal delitto. E sulla base di questo concetto, i retributivisti consideravano la misura detentiva, per la sua flessibilità e per la sua imparzialità rispetto alle varie classi sociali, come lo strumento ideale per garantire tale proporzionalità. Si può comprendere pertanto come i retributivisti classici, quali ad esempio Cesare Beccaria e John Howard, abbiano denunciato lo squallore e gli orrori delle carceri di un tempo come violazioni di questa necessaria proporzionalità.

Tuttavia, gli aspetti “interni” degli istituti penitenziari assumono una importanza più evidente nel quadro di una politica penale-penitenziaria, come quella attuale, che guarda alla pena detentiva non tanto come misura

retributiva quanto piuttosto come momento di trattamento e di risocializzazione.

In generale, l'aspetto del superaffollamento del carcere ha conseguenze negative sull'intera funzione di trattamento che l'istituzione penitenziaria dovrebbe svolgere. Si tratta, in primo luogo, delle conseguenze negative in termini psicologici. La necessità di mettere in ambienti rigidamente "chiusi" molte più persone di quelle che questi ambienti potrebbero ospitare in modo accettabile equivale a limitare pesantemente l'ambito spaziale di ogni individuo, e significa spesso violare i suoi *spazi vitali*. Questo aumenta nel detenuto il senso di frustrazione, la aggressività verso gli altri e verso sé stessi, e in definitiva la sua non-disponibilità al trattamento. Si tratta anche, in secondo luogo, di conseguenze negative in termini di *contagio criminale*. Superaffollamento significa coabitazione forzata, che spesso implica anche convivenza tra il vecchio recidivo e il giovane alla prima esperienza di carcere, tra l'infrattore occasionale e il professionista del crimine. Ne consegue più facilmente un contagio criminale di cui sono vittime in primo luogo i detenuti più da proteggere, cioè quelli meno inseriti nella sottocultura criminale. In terzo luogo, superaffollamento significa forti restrizioni obiettive nella realizzazione degli interventi specifici di trattamento previsti dalla attuale politica penitenziaria. Quest'ultima ha bisogno di strutture e di spazi: spazi per le attività culturali, ricreative e sportive, per le cure mediche e i trattamenti psicologici, spazi per gli incontri con persone provenienti dall'esterno, spazi soprattutto per le attività lavorative ed educative. In una situazione di compressione degli spazi agibili, la realizzazione di tutto ciò diviene problematica. Del resto, superaffollamento non significa solo riduzione degli spazi per tutto ciò che non sia mero collocamento dei detenuti, ma anche alterazione dei rapporti numerici tra detenuti e strutture di risocializzazione nonché tra detenuti e operatori, con conseguenze ovviamente negative.

Per quanto riguarda l'Italia, la situazione relativa all'affollamento e alla disponibilità delle strutture e dei servizi si presenta difficile. Il trend in crescita dei delitti e soprattutto, come abbiamo visto, delle condanne ha comportato, malgrado il crescente ricorso alle misure alternative, un aumento non marginale dei presenti in carcere. Al tempo stesso, la creazione di nuovi posti, attraverso la costruzione di nuovi istituti e l'ampliamento di quelli già esistenti, è proceduta lentamente. A questo ha contribuito non solo la complessità della macchina burocratica, inadatta in sé a reagire prontamente alle variazioni della domanda, ma anche la resistenza opposta non raramente da istituzioni e associazioni locali, per timore che la costruzione di un nuovo carcere potesse avere un impatto negativo sul quadro ecologico-sociale di riferimento.

A seguito di tutto ciò, in Italia vi sono attualmente in media ben 133 detenuti maschi presenti per ogni 100 posti "regolamentari" (**tav. 12.1**) ⁽³²⁾. La situazione per quanto riguarda gli istituti femminili è invece decisamente positiva sotto questo profilo, con un numero di detenute assai inferiore alla disponibilità di posti. Se non si distingue tra uomini e donne, vi sono in media 130 detenuti per ogni 100 posti "regolamentari".

TAV. 12.1. CAPIENZA E AFFOLLAMENTO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI IN ITALIA, AL 31/12/2001

Sesso	Numero detenuti presenti	Capienza regolamentare (ipotesi a)	Capienza tollerabile (ipotesi b)	Posti disponibili ogni 100 detenuti (ipotesi a)	Detenuti presenti ogni 100 posti disponibili (ipotesi a)	Posti disponibili ogni 100 detenuti (ipotesi b)	Detenuti presenti ogni 100 posti disponibili (ipotesi b)
Uomini	53.330	40.167	46.075	75	133	86	116
Donne	2.421	2.829	2.907	117	86	120	83
Totale	55.751	42.996	48.982	77	130	88	114

Il confronto internazionale, relativo al 2001, mostra (**tav. 12.2**) come in media nei Paesi dell'Europa occidentale vi siano 101 detenuti per ogni 100 posti; con situazioni particolarmente negative in Belgio, Grecia e Portogallo, oltre che in Italia. La situazione nei Paesi dell'Europa orientale è complessivamente peggiore, con una media di 115 detenuti per ogni 100 posti.

La difficile situazione in cui si trova il sistema penitenziario italiano deve essere anche valutata alla luce della **tav. 12.3**, che mostra la distribuzione dei detenuti per tipo di istituto. Si può notare come in Italia manchino soprattutto istituti per l'esecuzione delle pene, ossia istituti destinati ai detenuti condannati con sentenza definitiva. Questi istituti sono stati costruiti e organizzati nella prospettiva di offrire in particolare opportunità per il lavoro e più in generale il trattamento dei detenuti. Questo significa che, tra i detenuti condannati con sentenza definitiva (circa 31.000 alla fine del 2001), una parte assai consistente

³² Le caratteristiche che qualificano un posto come "regolamentare" sono stabilite dal decreto del ministro della Sanità 5 luglio 1975.

**TAV. 12.2. CAPIENZA E AFFOLLAMENTO DELLE STRUTTURE PENITENZIARIE
NEI PAESI D'EUROPA AL 1/09/2001** Fonte: Conseil de l'Europe, SPACE 2001.11-2000.1

Paese	Numero totale detenuti	Capienza delle strutture	Detenuti presenti ogni 100 posti disponibili
Austria	6.915	8.000	86
Belgio	8.764	6.896	127
Danimarca	3.150	3.505	90
Finlandia	3.040	3.387	90
Francia	47.005	48.400	97
Germania	78.707	76.725	103
Grecia	8.343	5.284	158
Irlanda	3.025	3.671	82
Islanda	110	138	80
Italia	55.136	42.896	129
Lussemburgo	357	...	...
Norvegia	2.666	2.903	92
Paesi Bassi	15.246	15.700	97
Portogallo	13.500	11.371	119
<i>Regno Unito</i>			
Inghilterra e Galles	67.056	71.385	94
Scozia *	5.855	6.149	95
Spagna *	45.044	42.395	106
Svezia	6.089	5.808	105
Svizzera	5.160	6.815	76
Media Paesi Eu. Occ.	19.746	20.079	101
Bulgaria	9.283	10.236	91
Polonia	80.004	68.198	117
Rep. Ceca	21.206	20.187	105
Romania	50.370	35.346	143
Russia	971.496	946.900	103
Ucraina	198.885	216.669	92
Ungheria	17.119	10.963	156
Media Paesi Eu. Orien.	192.623	186.928	115

* Dati al 1/09/2000

si trova in istituti meno adatti a fornire opportunità di trattamento. Questa distribuzione dei detenuti nei vari istituti sulla base non tanto di criteri di opportunità quanto di criteri di necessità, a seguito di una situazione di sovraffollamento, rende difficile quella differenziazione tra detenuti necessaria a contenere il pericolo già sottolineato del contagio criminale.

TAV. 12.3. DETENUTI IN ITALIA DISTINTI IN BASE AL TIPO DI ISTITUTO E NUMERO ISTITUTI, AL 31/12/2001

Tipo di istituto	Numero detenuti	Numero istituti
Custodia cautelare	46.965	163
Esecuzione delle pene	7.361	34
Esecuzione delle misure di sicurezza	1.425	8
Totale	55.751	205



capitolo

13

Personale e strutture

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è la più rilevante tra le strutture facenti capo al Ministero della Giustizia in termini numerici e di impegno di spesa.

Dal DAP dipendono circa 50 mila addetti. La parte numericamente più consistente è costituita dal Corpo della Polizia penitenziaria (**tav. 13.1**) ⁽³³⁾, con un organico di **45.121** persone, delle quali 42.531 effettivamente presenti alla data del 31 dicembre 2002.

Le vacanze maggiori si lamentano nel ruolo degli ispettori e vice ispettori, mentre è praticamente completo l'organico dei livelli agenti e assistenti.

La Polizia penitenziaria, divenuta polizia ad ordinamento civile con la riforma del 1990 (legge 15 dicembre 1990, n. 395), ha di recente (legge 28 luglio 1999, n. 266) ottenuto il riconoscimento delle qualifiche dirigenziali e di un ruolo direttivo. Si tratta complessivamente di 515 posti già in parte coperti

³³ Per simmetria con le restanti tabelle si è preferito riportare il dato statistico relativo al personale alla data del 31 dicembre 2001. Ciò determina qualche differenza rispetto al dato riportato nel testo, che è stato ricavato "in tempo reale" tenendo conto della consistenza dovuta a variazioni successivamente intervenute nell'organico o nelle presenze effettive.

**TAV. 13.1. PERSONALE AMMINISTRATIVO E DI POLIZIA PENITENZIARIA,
AL 31/12/2001**

Categoria del personale	Numero di unità di personale
Personale comparto ministeri	7.114
Polizia penitenziaria	42.781
Totale	49.895

mediante appositi concorsi, in parte espletati e in parte da tenersi nell'arco dei prossimi due anni.

Il livello culturale della Polizia penitenziaria tende a crescere, come è dimostrato dalla percentuale sempre maggiore di elementi che vi accedono essendo in possesso di titolo di studio di secondo grado o universitario. Apposite scuole dislocate in sedi periferiche, oltre a quella centrale di Roma, via di Brava, provvedono sia alla formazione iniziale sia all'aggiornamento permanente dei componenti il Corpo ⁽³⁴⁾.

Nella Polizia penitenziaria è rappresentata la componente femminile con un organico di 4.180 unità. La grande differenza numerica rispetto al personale maschile si spiega evidentemente con il divieto di prestare servizio nelle sezioni detentive riservate all'altro sesso. Ciò vale allo stesso modo per il personale maschile, il quale ultimo trova però una popolazione penitenziaria che è per il 96% costituita da uomini. Nessun limite sussiste invece quanto alla progressione in carriera del personale di Polizia penitenziaria femminile.

Il rapporto tra Polizia penitenziaria e detenuti (che sempre al 31/12/2001 erano 55.751, il numero più alto da oltre trent'anni) in Italia è pari a 0,77. Ciò significa che all'incirca per ogni quattro detenuti sono in servizio tre agenti: e più precisamente, che vi sono 1,3 detenuti per agente.

Come risulta dalla tavola che pubblichiamo (**tav. 13.2**) e che si riferisce al 2000, il numero di detenuti per agente di custodia in Italia è uno dei più bassi

³⁴ La norma che prevede 12 mesi di percorso formativo per gli agenti di polizia penitenziaria di prima nomina è stata fin qui sistematicamente superata, per far fronte alle urgenze, con provvedimenti normativi *ad hoc*, che ne hanno ridotto la durata fino ad 1/3.

TAV. 13.2. PERSONALE PENITENZIARIO E RAPPORTO DETENUTI/PERSONALE NEI PAESI D'EUROPA AL 1/09/2000 Fonte: Conseil de l'Europe, SPACE 2000.19-SPACE 98.19

Paese	A Numero totale detenuti	B Numero totale personale di custodia	C Rapporto detenuti/personale di custodia = A/B
Austria	6.896	3.111	2,2
Belgio	8.671	4.904	1,8
Danimarca	3.279	2.588	1,3
Finlandia *	2.569	1.514	1,7
Francia	48.835	19.865	2,5
Germania *	78.584	26.576	3,0
Grecia	8.038	1.711	4,7
Irlanda	2.887	2.827	1,0
Islanda	82	92	0,9
Italia *	49.050	40.956	1,2
Lussemburgo	394	...	...
Norvegia	2.643	1.872	1,4
Paesi Bassi *	13.333	8.704	1,5
Portogallo *	14.598	3.791	3,9
<i>Regno Unito</i>			
Inghilterra e Galles	65.666	28.648	2,3
Scozia	5.855	3.230	1,8
Spagna	45.044	13.576	3,3
Svezia	5.678	3.825	1,5
Svizzera	6.390	...	...
<i>Media Paesi Eu. Occ.</i>	<i>19.394</i>	<i>9.870</i>	<i>2,0</i>
Bulgaria	9.424	3.143	3,0
Polonia	65.336	12.966	5,0
Rep. Ceca	22.489	9.495	2,4
Romania	49.682	6.037	8,2
Russia *	998.627	134.201	7,4
Ucraina	...	...	...
Ungheria	15.821	3.450	4,6
<i>Media Paesi Eu. Orien.</i>	<i>193.563</i>	<i>28.215</i>	<i>6,9</i>

* Dati al 1/09/1998

registrati nei Paesi europei ⁽³⁵⁾: esso è pari a poco più della metà del valore medio nei Paesi dell'Europa occidentale e a circa un sesto di quello nei Paesi dell'Europa orientale.

Per la leggibilità del dato va comunque tenuto presente che il servizio degli agenti si “spalma” normalmente su quattro turni giornalieri ⁽³⁶⁾ e che oltre 5.000 agenti sono permanentemente assorbiti nelle traduzioni e nei piantonamenti. La Polizia penitenziaria provvede altresì al servizio delle videoconferenze ⁽³⁷⁾ e al servizio navale per i penitenziari collocati nelle isole (Gorgona, Porto Azzurro, Favignana, Venezia Santa Maria e Giudecca). Di recente è stata istituita una specializzazione cinofila per la prevenzione della introduzione di stupefacenti negli istituti. Il Corpo possiede una Banda musicale di 55 elementi con sede presso la Scuola di formazione e aggiornamento di Palazzo Valle a Portici, nonché una squadra di calcio (l'Astrea) e un Gruppo sportivo (le Fiamme Azzurre).

Il restante personale amministrativo del DAP è composto da circa **10 mila** unità di organico – mancano però, di fatto, circa 3.000 persone – tra dirigenti, funzionari e impiegati, distribuiti in un rilevante numero di ruoli e specializzazioni: dai provveditori regionali ai direttori di istituto, agli assistenti sociali, agli educatori, ai medici, psichiatri, infermieri e psicologi penitenziari, agli insegnanti, ai tecnici, ai contabili, agli esperti informatici, etc. Per le attività di trattamento l'Amministrazione si avvale inoltre della consulenza di esperti in discipline criminologiche, penitenziarie e psicologiche.

Il ruolo degli esperti, istituito nel quadro delle significative innovazioni apportate dalla Riforma penitenziaria del 1975, è rivolto in particolare a fornire un contributo di alto livello scientifico e professionale nelle attività di valutazione e trattamento dei detenuti. Attualmente gli esperti che prestano servizio come consulenti presso i vari Istituti di pena e per l'esecuzione delle misure di sicurezza, raggiungono il numero complessivo di 817.

³⁵ Per fare un esempio, in Francia, nel 1999, il personale penitenziario era costituito da 25.500 unità per tutti i diversi ruoli e “mestieri”: compiti direttivi, organizzativi, tecnici e amministrativi, di sorveglianza e di trattamento dei detenuti. Inoltre, con gli SPIP (*Services pénitentiaires d'insertion et probation*), il personale provvede a seguire 122.959 soggetti che scontano una misura in ambiente extracarcerario (misure cd. “aperte”). Va tenuto presente che il numero di detenuti in Francia corrisponde grosso modo a quello dell'Italia (52.961 nel 1999, di cui 20.452 in attesa di giudizio e 32.509 condannati).

³⁶ Anche se non è raro che i turni – in gergo “quadranti” – si riducano a tre, di otto ore ciascuno, a causa delle carenze di organico e di una cattiva distribuzione del personale.

³⁷ Questo servizio è da diversi anni utilizzato in Italia per assicurare la partecipazione ad un processo penale di detenuti (ma anche collaboratori di giustizia) la cui presenza fisica al processo è inopportuna per gravi motivi di sicurezza e ordine pubblico.

Non va dimenticato il ruolo dei cappellani, composto da religiosi che, in forza di un rapporto speciale con l'Amministrazione, prestano assistenza spirituale in tutti gli istituti.

La struttura centrale del Dipartimento, con sede in Roma, largo Luigi Daga, assorbe oltre mille dipendenti dei diversi ruoli. La struttura periferica è articolata a livello regionale sui PRAP (Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria) dai quali dipendono gli istituti di detenzione ⁽³⁸⁾ e i CSSA (Centri di servizio sociale per adulti).

Il DAP gestisce sia l'esecuzione penale propriamente detta (pene e misure di sicurezza), comprensiva di quella cd. "esterna" (misure alternative alla detenzione: affidamento al servizio sociale e semilibertà), sia l'esecuzione delle misure cautelari di natura detentiva: complessivamente si tratta di un flusso di circa 100.000 persone l'anno.

La dimensione economica è un altro indice eloquente della portata dei compiti facenti capo al DAP. Nell'anno 2002 lo stanziamento complessivo di bilancio per il Ministero della Giustizia, pari a 6.155 milioni di Euro, è stato assorbito per il 39,9% dal DAP (**2.455 milioni di Euro**).

³⁸ Questi si distinguono in Case circondariali (per la detenzione di persone in custodia cautelare, prevalentemente sino alla sentenza di primo grado), Case di reclusione (per condannati definitivi e dopo la sentenza di primo grado) e Istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive (Case di lavoro, Colonie agricole, Ospedali psichiatrici giudiziari e Case di cura e custodia). Esistono, infine, alcune Case mandamentali in via di dismissione, per l'esecuzione di detenzioni particolarmente brevi.



Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è una delle articolazioni in cui si suddivide il Ministero della Giustizia (le altre tre essendo: il Dipartimento per gli Affari di giustizia, il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e il Dipartimento per la Giustizia Minorile).

Esso provvede:

- allo svolgimento dei compiti inerenti all'esecuzione della misura cautelare della custodia in carcere, delle pene, delle misure di sicurezza detentive e delle misure alternative alla detenzione;
- all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e al trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione;
- al coordinamento tecnico operativo e alla direzione e amministrazione del personale penitenziario, nonché al coordinamento tecnico-operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'Amministrazione;

- alla direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del Dipartimento medesimo.

La struttura centrale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, al vertice del quale vi è il Capo del Dipartimento stesso, è costituita dall'Ufficio del Capo del Dipartimento e da cinque Direzioni Generali: del personale e della formazione; delle risorse materiali, dei beni e dei servizi; del bilancio e della contabilità; dei detenuti e del trattamento; dell'esecuzione penale esterna.

L'articolazione della struttura centrale del Dipartimento appena descritta è il frutto della ristrutturazione operata con il D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55, che ha completamente ridisegnato la precedente organizzazione al fine di perseguire una maggiore snellezza ed efficienza operativa.

Al posto degli Uffici Centrali sono stati, in particolare, istituiti, come si è visto, cinque uffici dirigenziali generali con competenze operative.

È stato, poi, istituito un ufficio di *staff* alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento, articolato in unità dirigenziali, nel quale confluiscono tutti gli ulteriori compiti non direttamente operativi, quali quelli inerenti l'attività di studio e ricerca, l'attività ispettiva e di controllo, il contenzioso, le relazioni sindacali, le relazioni con le Regioni, gli altri enti locali ed il terzo settore, la gestione del sistema informativo automatizzato.

Per quanto concerne la struttura periferica, questa è costituita, innanzitutto, dai Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, in numero di sedici, la cui competenza territoriale coincide di regola con le Regioni.

Con la riforma sopra ricordata, i Provveditorati, che in passato erano retti da dirigenti superiori, sono stati elevati ad Uffici di dirigenza generale.

Dai Provveditorati dipendono, poi, sia gli istituti penitenziari che i centri di servizio sociale per adulti, dislocati su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito della rispettiva circoscrizione, i Provveditorati regionali esercitano, sulla base dei programmi, indirizzi e direttive disposti dal Dipartimento, tutte le attribuzioni loro decentrate in tema di gestione delle risorse, del personale e dei detenuti.

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

**CAPO DEL
DIPARTIMENTO**

**VICE CAPO
DEL DIPARTIMENTO
CON FUNZIONI VICARIE**

**VICE CAPO
DEL DIPARTIMENTO**

**ENTE DI ASSISTENZA
PER IL PERSONALE
DELL'AMMINISTRAZIONE
PENITENZIARIA**

**UFFICIO DEL CAPO DEL
DIPARTIMENTO**

**CASSA DELLE
AMMENDE**

**CENTRO
AMMINISTRATIVO
"G. ALTAVISTA"**

**DIREZIONI
GENERALI**

**PERSONALE E
FORMAZIONE**

**RIORSE MATERIALI,
BENI E SERVIZI**

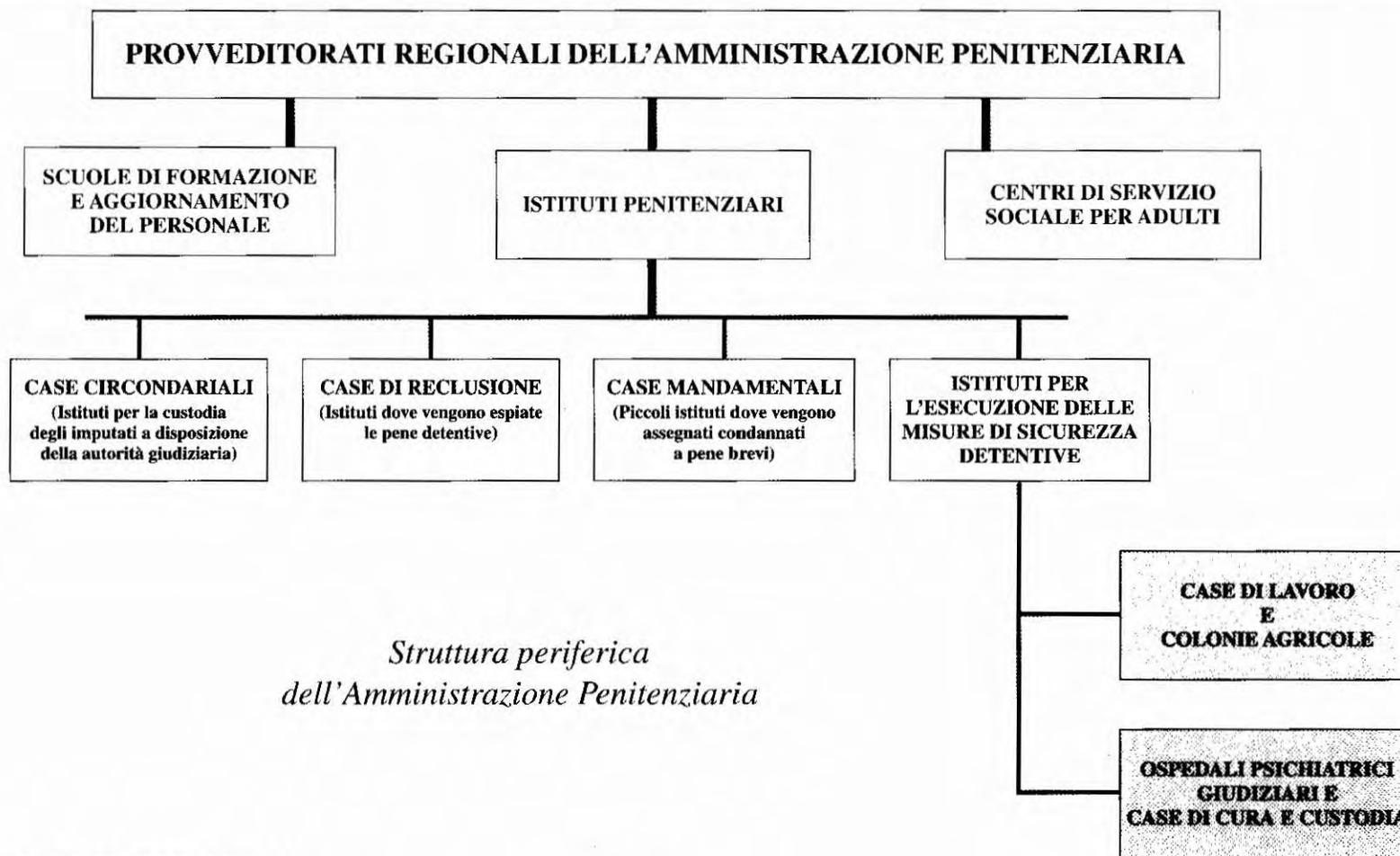
**BILANCIO E
CONTABILITÀ**

**DEI TENUITE
TRATTAMENTO**

**ESECUZIONE
PENALE ESTERNA**

**ISTITUTO SUPERIORE
DI STUDI PENITENZIARI**

*La nuova struttura centrale
dell'Amministrazione Penitenziaria*



*Struttura periferica
dell'Amministrazione Penitenziaria*

PROVVEDITORATI REGIONALI N. 16
 SCUOLE DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO DEL PERSONALE N. 7
 ISTITUTI PENITENZIARI N. 231 di cui:
 Case circondariali n. 168
 Case di reclusione n. 30
 Case mandamentali n. 24
 Istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza n. 9
 CENTRI DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI N. 58