



N. 161 - aprile 2017

Emergenza carceri. Tra sovraffollamento cronico, condanne UE e legislazione svuota-penitenziari

Il sovraffollamento carcerario sembra destinato ad affliggere, ciclicamente, il sistema penitenziario italiano. A partire dall'indulto del 2006 sono stati adottati vari provvedimenti legislativi per far fronte all'emergenza, ma i risultati non sempre sono stati all'altezza delle aspettative: ancora nel 2013 l'Italia è stata condannata dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) che le ha intimato di risolvere, entro il 24 maggio 2014, il problema del malfunzionamento cronico del suo sistema penitenziario. Secondo la Corte, la situazione di sovraffollamento costituisce infatti violazione dell'art. 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica "proibizione della tortura", pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti.

Il 9 marzo 2016 il Consiglio d'Europa ha chiuso la procedura di esecuzione della sentenza contro l'Italia, accogliendo «con favore la risposta data dalle autorità italiane» attraverso «l'introduzione di importanti riforme».

Ancora a marzo 2017, tuttavia, il Garante nazionale dei detenuti, nella sua relazione annuale al Parlamento, ha segnalato il permanere di criticità inaccettabili nel sistema penitenziario, soprattutto in relazione ai livelli di trattamento delle persone vulnerabili e malate, livelli «definibili appropriatamente con gli aggettivi "inumano" e "degradante"» utilizzati dalla CEDU. Questa Nota breve analizza i provvedimenti adottati dal Parlamento italiano a partire dall'indulto del 2006 e successivamente alla sentenza CEDU del 2013. Lo studio è corredato da una analisi statistica volta a dare conto dell'impatto di tali interventi e in particolare del loro effetto deflativo.

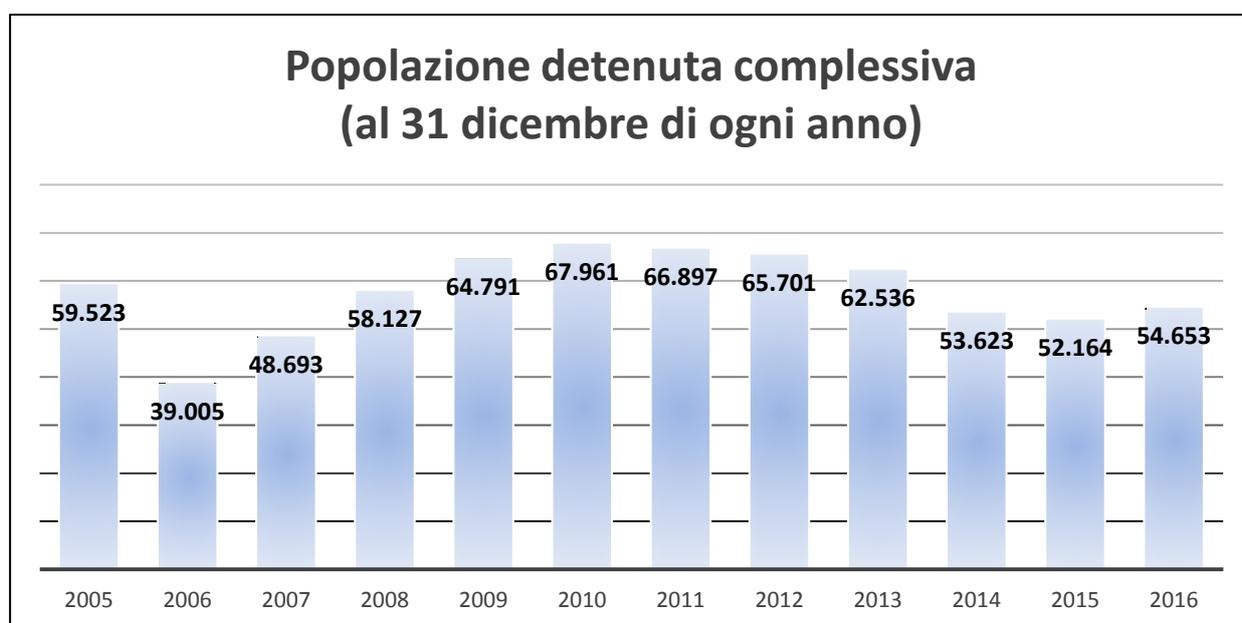
In breve

- ✓ Nel 2010 è stato raggiunto il picco storico di 67.961 detenuti, ben 22.839 in più rispetto alla capienza regolamentare (con un tasso di sovraffollamento pari a 151, quindi 151 persone ove ne sarebbero previste 100)
- ✓ Da allora si è registrata una progressiva diminuzione della popolazione reclusa, fino alle 52.164 presenze del 2015
- ✓ Nel 2016 si è rilevato un nuovo aumento - seppur minimo - del numero dei detenuti, arrivati a quota 54.653 (+ 2.489 rispetto all'anno precedente), con 50.228 posti a disposizione. Tale aumento è da ricondurre, da un lato, a un aumento degli ingressi in carcere dalla libertà e, dall'altro, al venir meno della misura temporanea della liberazione anticipata speciale (*vedi infra*)¹.

¹ Si veda in proposito la [Relazione al Parlamento 2017 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale](#) (p.46).

I dati statistici relativi agli anni 2008-2016 mostrano inoltre come:

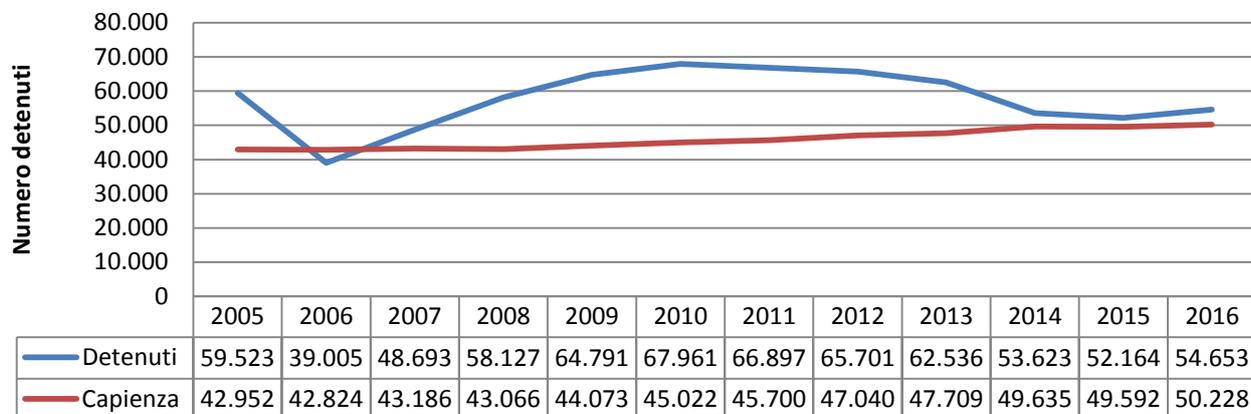
- Il numero dei detenuti è sempre stato superiore alla capienza carceraria regolamentare², anche se tale divario si è sensibilmente ridotto nel biennio 2014-2015;
- Il rapporto tra uomini e donne all'interno della popolazione carceraria è stabile da oltre dieci anni: su 100 reclusi solo 4 sono donne;
- il rapporto tra detenuti stranieri e italiani è costante in termini percentuali: 40% circa di stranieri tra i nuovi ingressi e 30% sul totale dei carcerati;
- la maggioranza dei detenuti risulta condannata a una pena compresa tra i 10 e i 20 anni;
- il numero di condannati all'ergastolo si rivela costante nel corso del tempo, circa 1.500 detenuti l'anno.



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

² La capienza regolamentare è calcolata sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per ciascun detenuto aggiuntivo nella stessa cella.

Popolazione detenuta e capienza carceraria regolamentare al 31 dicembre di ogni anno



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

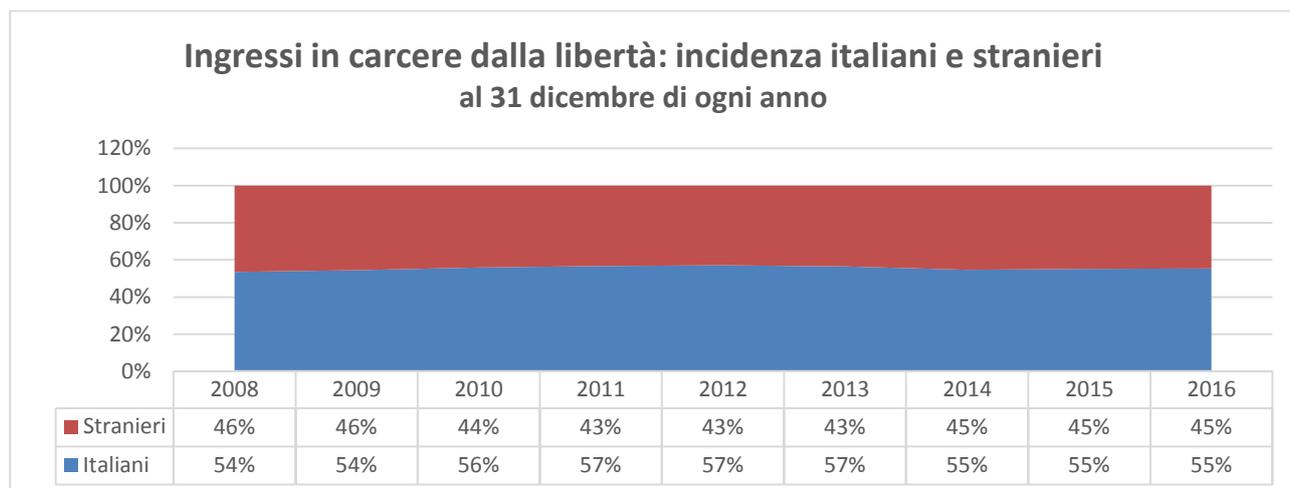
Data di rilevazione	Stranieri	Totale	Incidenza %
31/12/2006	13.152	39.005	34%
31/12/2007	18.252	48.693	37%
31/12/2008	21.562	58.127	37%
31/12/2009	24.067	64.791	37%
31/12/2010	24.954	67.961	37%
31/12/2011	24.174	66.897	36%
31/12/2012	23.492	65.701	36%
31/12/2013	21.854	62.536	35%
31/12/2014	17.462	53.623	33%
31/12/2015	17.340	52.164	33%
31/12/2016	18.621	54.653	34%
Totale	224.930	634.151	35%

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

Ingressi in carcere dalla libertà (2008- 2010 al 31 dicembre di ogni anno)

Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2008	49.701	43.099	92.800
2009	47.993	40.073	88.066
2010	47.343	37.298	84.641
2011	43.677	33.305	76.982
2012	36.014	27.006	63.020
2013	33.572	25.818	59.390
2014	27.470	22.747	50.217
2015	25.302	20.521	45.823
2016	26.240	21.102	47.342

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



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

Anno	Durata della pena inflitta													Totale
	fino a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 4 anni	da 4 a 5 anni	da 5 a 6 anni	da 6 a 7 anni	da 7 a 8 anni	da 8 a 9 anni	da 9 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	
2006	1.069	843	927	1.131	1.127	936	826	793	657	554	3.455	1.913	1.237	15.468
2007	2.061	2.128	1.881	1.659	1.358	1.041	825	713	645	541	3.206	1.614	1.357	19.029
2008	2.919	3.259	3.718	3.214	2.334	1.464	1.091	871	753	597	3.332	1.627	1.408	26.587
2009	3.276	4.031	4.374	4.589	3.412	2.175	1.610	1.160	993	706	3.673	1.685	1.461	33.145
2010	3.293	3.990	4.696	4.922	4.144	2.900	2.153	1.653	1.236	944	4.201	1.788	1.512	37.432
2011	2.733	3.722	4.300	4.606	4.083	3.364	2.598	2.005	1.451	1.160	4.626	1.847	1.528	38.023
2012	2.459	3.560	4.380	4.621	3.911	3.253	2.783	2.213	1.609	1.247	5.149	1.890	1.581	38.656
2013	2.076	3.371	4.240	4.445	3.812	3.066	2.617	2.271	1.836	1.357	5.742	2.055	1.583	38.471
2014	1.679	2.498	3.383	3.859	3.194	2.628	2.244	1.950	1.605	1.341	5.888	2.180	1.584	34.033
2015	1.801	2.910	3.329	3.885	3.079	2.421	2.077	1.774	1.554	1.264	6.020	2.149	1.633	33.896
2016	1.837	3.095	3.684	4.407	3.154	2.607	2.140	1.726	1.436	1.188	6.244	2.195	1.687	35.400
Totale	25.203	33.407	38.912	41.338	33.608	25.855	20.964	17.129	13.775	10.899	51.536	20.943	16.571	350.140

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

Dall'indulto del 2006 al Piano carceri

Nel giugno 2006 la situazione penitenziaria era decisamente critica: i detenuti in carcere erano infatti 61.264, ben 18.045 oltre la capienza regolamentare, e la percentuale di sovraffollamento era arrivata al 42%. Per fronteggiare l'emergenza il Parlamento è intervenuto con un provvedimento di clemenza, la [legge 31 luglio 2006, n. 241](#). La concessione dell'indulto ha prodotto un immediato effetto deflativo, tanto che a fine anno la popolazione carceraria era già scesa a 39.005 detenuti, su 43.000 posti circa a disposizione (con un tasso di sovraffollamento pari a 91).

Negli anni successivi, tuttavia, si è registrato un progressivo ritorno alla situazione ante-indulto: 48.693 presenze nel 2007, 58.127 nel 2008, 64.791 nel 2009 e 67.961 nel 2010, quasi 23.000 in più rispetto ai posti disponibili.

Tali dati, di per sé poco significativi, se valutati in rapporto alla capienza regolamentare dichiarata, mostrano la gravità del sovraffollamento detentivo.

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

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

Dopo il calo vistoso a seguito del provvedimento di indulto del 2006, a partire dal 2007, i tassi di sovraffollamento mostrano valori superiori alla soglia di 110 detenuti ogni 100 posti disponibili e risultano in costante crescita, fino al picco di 151 nel 2010.

Il Governo è nuovamente intervenuto nel 2010, varando da un lato un piano straordinario di edilizia carceraria (il cosiddetto Piano carceri, che avrebbe dovuto portare alla creazione di 11.934 nuovi posti detentivi con una spesa prevista di 463 milioni circa di euro, ma che ha portato solo ad un miglioramento della capienza, certificato dalla Corte dei Conti con la Deliberazione 30 settembre 2015, n. 6/2015/G³, pari a 4.415 posti tra 2010 e 2014) e, dall'altro, apportando modifiche alla legislazione penitenziaria.

La [legge 26 novembre 2010, n. 199](#) ha così introdotto la possibilità di scontare presso la propria abitazione (o in un altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza) la pena non superiore ad un anno, anche residua di una pena maggiore. Successivamente, il [decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211](#) ha portato il limite della detenzione domiciliare a 18 mesi. E si è spinto anche più in là: oltre a prevedere un'integrazione dei fondi per l'edilizia giudiziaria e la riparazione per l'ingiusta detenzione, ha disposto la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari e previsto misure per scongiurare il problema delle cosiddette "porte girevoli", cioè la permanenza brevissima in carcere di quegli arrestati in flagranza di reato da sottoporre a processo con rito direttissimo.

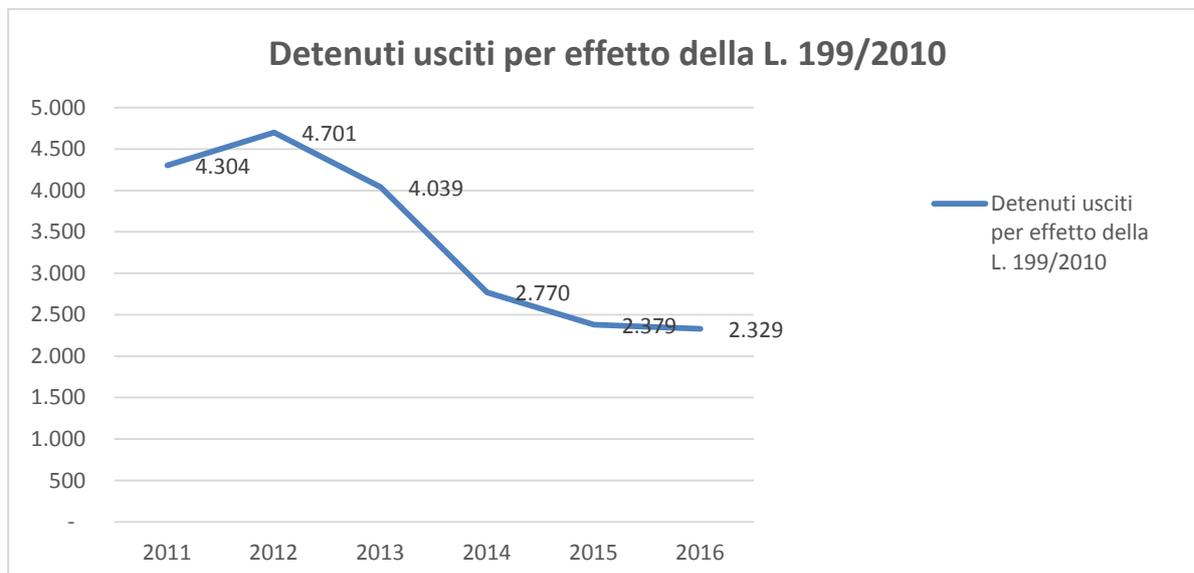
2011, il giro di boa

L'effetto deflativo della legge n. 199 (e successive modificazioni) si è mostrato subito: il maggior numero di detenuti è uscito infatti nel triennio 2011-2013⁴, con un picco nel 2012, conseguente proprio all'innalzamento a 18 mesi del limite di detenzione domiciliare previsto

³http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2015/delibera_6_2015.pdf

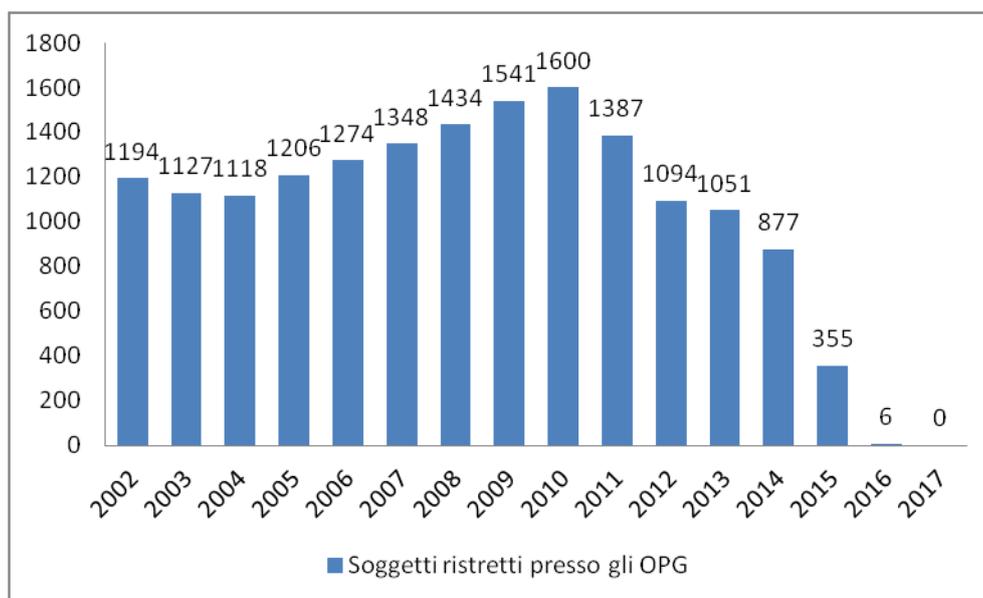
⁴ Con riguardo al dato 2011 è opportuno osservare come esso contenga tutti i detenuti liberati a partire dall'entrata in vigore della legge 199/2010, ovvero dal 16 dicembre 2010.

dal D.L. 211. Nel dicembre 2013 il D.L. 146 ha portato tale misura a regime; dal 2014 si registra perciò una progressiva diminuzione del numero dei detenuti-beneficiari.



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

Per quanto concerne la chiusura definitiva degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), inizialmente prevista entro il 31 marzo 2013, a causa dei ritardi sia nell'attuazione dei programmi regionali di accoglienza sia della disciplina attuativa da parte dello Stato, il [decreto legge 25 marzo 2013, n. 24](#) ha disposto il differimento al 1° aprile 2014. Tale termine è stato ulteriormente prorogato al 31 marzo 2015 dal [decreto legge 31 marzo 2014, n. 52](#). Solo il 19 febbraio 2016 il Consiglio dei ministri ha però nominato il Commissario per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, con il mandato di chiudere definitivamente il capitolo degli OPG in Piemonte, Toscana, Veneto, Abruzzo, Calabria e Puglia, e di garantire l'apertura delle strutture residenziali sanitarie per le misure di sicurezza (REMS) in ogni Regione.



Fonte: DAP(2002-2015 al 31 dicembre di ogni anno)

2017: il dato si deve riferire al 28 febbraio ed è estratto dal sito giustizia.it- Tavola "Detenuti presenti".

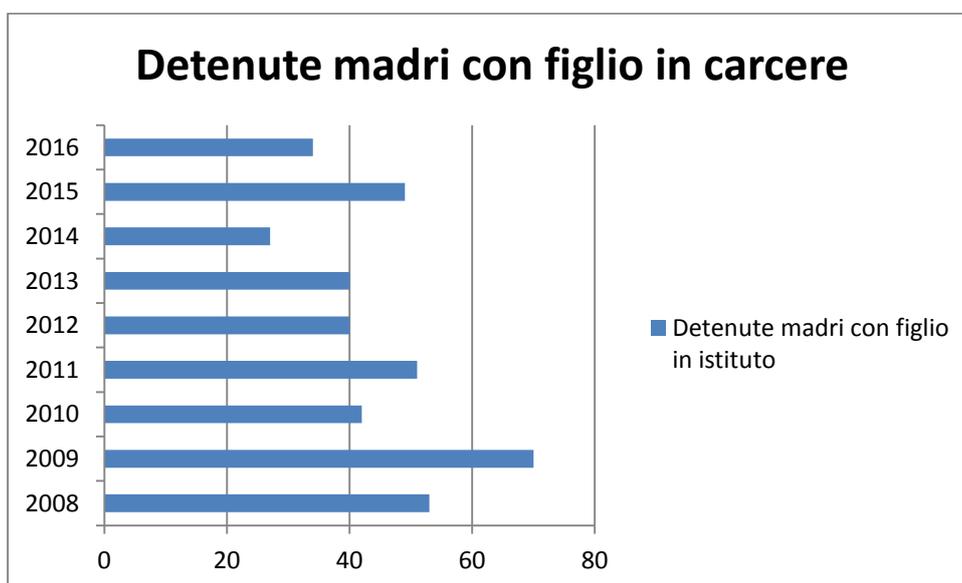
Donne e madri: la questione di genere in carcere

Un reale effetto deflativo non sembra invece potersi attribuire alla [legge 21 aprile 2011, n. 62](#), la quale è intervenuta in materia di custodia cautelare ed esecuzione della pena da parte delle **detenute madri**, che al 31 dicembre 2010 erano 42 ed erano accompagnate da 43 bambini (altre 6 donne erano invece in stato di gravidanza). Per loro il legislatore ha inteso privilegiare il ricorso a istituti a custodia attenuata (ICAM), ampliando anche l'ambito di applicazione della detenzione domiciliare speciale per le detenute con figli. I dati mostrano però come la presenza di detenute in ICAM, a partire dal 2014, appaia poco significativa, con numeri pari a sole 3 o 4 unità.

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

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

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



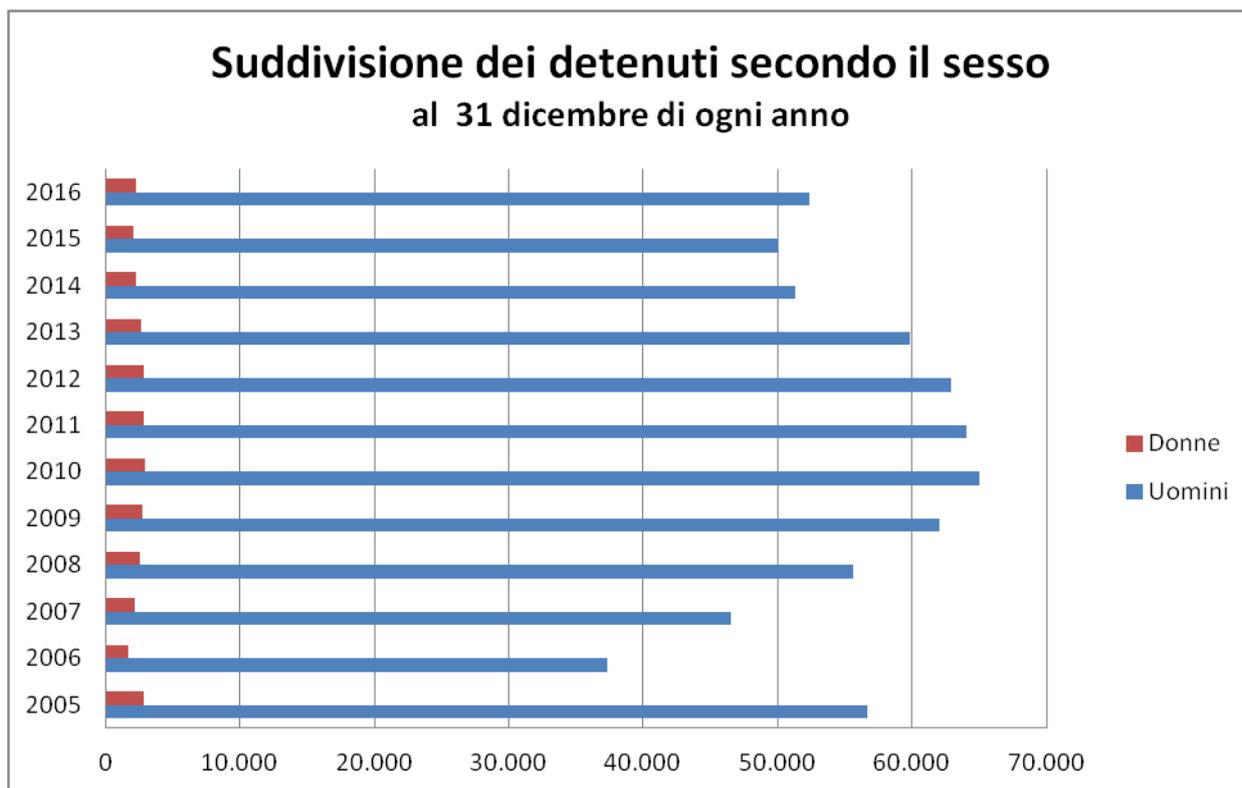
Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Più in generale, con riguardo alla detenzione femminile si può parlare di una vera e propria "questione di genere". E' interessante notare infatti come la minore capacità criminale delle donne - in tutto il decennio 2006-2016 la loro incidenza è inferiore al 5% dell'intera popolazione detenuta - invece di costituire un fattore da valorizzare si è trasformata "in un elemento penalizzante", come ha rilevato il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o priva-

te della libertà personale nella propria Relazione (2017). Le condizioni di detenzione delle donne appaiono infatti di gran lunga peggiori di quelle maschili. In particolare le sezioni femminili delle carceri "*rischiano di essere reparti marginali, in cui le donne hanno meno spazio vitale, meno locali comuni, meno strutture e minori opportunità rispetto agli uomini*". Ancora, tale divario emerge anche nelle attività trattamentali, che risentono di una visione stereotipata che relega le donne a soli lavori sartoriali o culinari, riservando agli uomini invece le più "nobili" attività di informatica e di tipografia.

Anno	Uomini	Donne	Incidenza za donne rispetto ai presenti
2005	56.719	2.804	4,71
2006	37.335	1.670	4,28
2007	46.518	2.175	4,47
2008	55.601	2.526	4,35
2009	62.040	2.751	4,12
2010	65.031	2.930	4,31
2011	64.089	2.808	4,2
2012	62.897	2.804	4,27
2013	59.842	2.694	4,31
2014	51.319	2.304	4,3
2015	50.057	2.107	4,04
2016	52.368	2.285	4,18

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



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

La Sentenza Torreggiani

Gli interventi di ristrutturazione edilizia e il conseguente aumento della capienza degli istituti, da un lato, e i miglioramenti normativi dall'altro, hanno determinato, come mostrano i dati, una lieve tendenza alla diminuzione delle presenze, con 66.897 detenuti al 31 dicembre 2011 (e un tasso di sovraffollamento di 146) e 65.701 alla stessa data del 2012 (e un tasso di sovraffollamento di 140). Ma già a partire dal 2013 si è registrata una nuova tendenza all'aumento.

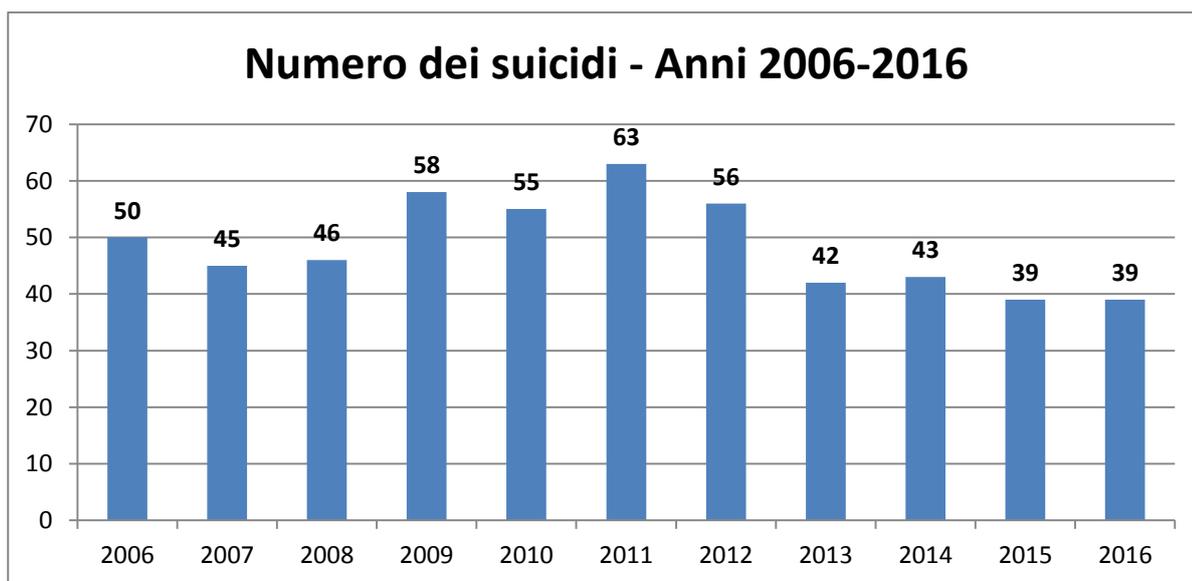
A conferma della gravità della situazione, l'8 gennaio 2013 la Corte di Strasburgo, con la [Sentenza Torreggiani](#)⁵, ha condannato l'Italia intimandole di adeguarsi, entro il 24 maggio 2014 (termine poi posticipato al giugno 2015 dal Comitato europeo dei ministri), agli standard minimi dell'Unione Europea, garantendo ai reclusi uno spazio vitale minimo di 3 metri quadrati. Il sovraffollamento delle carceri italiane, secondo tale sentenza pilota, costituisce infatti **violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU)** che, sotto la rubrica "proibizione della tortura", pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti.

⁵ Corte Europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, Causa Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013 (Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10), con la quale la Corte ha affrontato il problema strutturale del disfunzionamento del sistema penitenziario italiano condannando il nostro Paese per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU). La Corte peraltro, nel prendere atto che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti, ha deciso di applicare la procedura della sentenza pilota al caso di specie, tenuto conto del crescente numero di persone potenzialmente interessate in Italia e delle sentenze di violazione alle quali i ricorsi in questione potrebbero dare luogo.

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

Le condizioni di detenzione sembrano, alla luce delle statistiche, aver influito sull'incidenza dei suicidi, con un picco registrato negli anni 2009-2012, proprio alla vigilia della sentenza della Corte europea.

Anni	Suicidi
2006	50
2007	45
2008	46
2009	58
2010	55
2011	63
2012	56
2013	42
2014	43
2015	39
2016	39



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

I nuovi interventi "emergenziali"

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

Come richiesto dalla Corte di Strasburgo, il Ministero della Giustizia ha provveduto - nei sei mesi successivi alla sentenza - a elaborare un "Piano d'azione" volto a sanare le deficienze strutturali del proprio sistema detentivo, prevedendo: a) interventi di natura normativa finalizzati a **diminuire i flussi d'ingresso** in carcere e a potenziare **l'esecuzione penale esterna**; b) interventi di **riconversione dei piani di edilizia penitenziaria** volti a rimodulare gli Istituti esistenti piuttosto che a intraprendere lunghi percorsi di nuove costruzioni; c) interventi di natura organizzativa e gestionale nel senso di una **implementazione di regimi più aperti**, con graduale riconduzione della cella alla sua destinazione di "camera di pernottamento" e non di luogo dove trascorrere la maggior parte della giornata; d) **predisposizione del sistema di rimedi**, preventivo e compensativo.

Una prima risposta legislativa alla condanna dell'Europa è rappresentata dal [decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78](#), il quale, oltre ad innalzare da 4 a 5 anni il limite della pena che consente l'applicazione della **custodia cautelare in carcere**, interviene in materia di esecuzione delle pene detentive, al fine di favorire l'**applicazione della liberazione anticipata**.

A distanza di qualche mese, anche sulla scia del messaggio alle Camere con cui il Presidente della Repubblica esortava il legislatore a risolvere la questione carceraria ([Doc. I, n. 1](#)), il Governo ha emanato il [decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146](#), cosiddetto "Svuotacarceri", recante *"misure urgenti per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria"*.

Il provvedimento, portando a termine un percorso avviato nel 1997, ha istituito la figura del Garante Nazionale a tutela dei detenuti, un'Autorità indipendente dall'esecutivo che è deputata a praticare un controllo di tipo non giudiziale su tutti i luoghi di privazione della libertà e può agire di propria iniziativa per contribuire al superamento di eventuali problematiche.⁶

Non solo. Nel testo approvato dalle Camere, oltre a ridurre la pena per il piccolo spaccio, lo "Svuotacarceri" ha introdotto significative modifiche al sistema penitenziario, come l'imposizione, nell'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari, del cosiddetto "bracciale elettronico", o la misura temporanea della liberazione anticipata speciale, che porta da 45 a 75 giorni per semestre (ma solo fino al 22 febbraio 2016 e solo per le pene in espiazione dal 1° gennaio 2010) la detrazione di pena già prevista per la liberazione anticipata ordinaria.

⁶ Il Garante diventerà però operativo solo a marzo del 2016, dopo la nomina del Collegio da parte del Presidente della Repubblica e la costituzione del relativo Ufficio.

ANNO (al 31. 12)	AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE	SEMILIBERTA'	DETEZIONE DOMICILIARE	LAVORO DI PUBBLICA UTILITA'	LIBERTA' VIGILATA	LIBERTA' CONTROLLATA	SEMIDETENZIONE	SOSPENSIONE CONDIZIONALE DELLA PENA	TOTALE
2013	11.109	845	10.173	4.409	3.002	194	9	6	29.747
2014	12.011	745	9.453	5.606	3.373	168	6		31.362
2015	12.096	698	9.491	5.954	3.675	192	7		32.113
2016	12.811	756	9.857	6.447	3.794	157	5		33.827

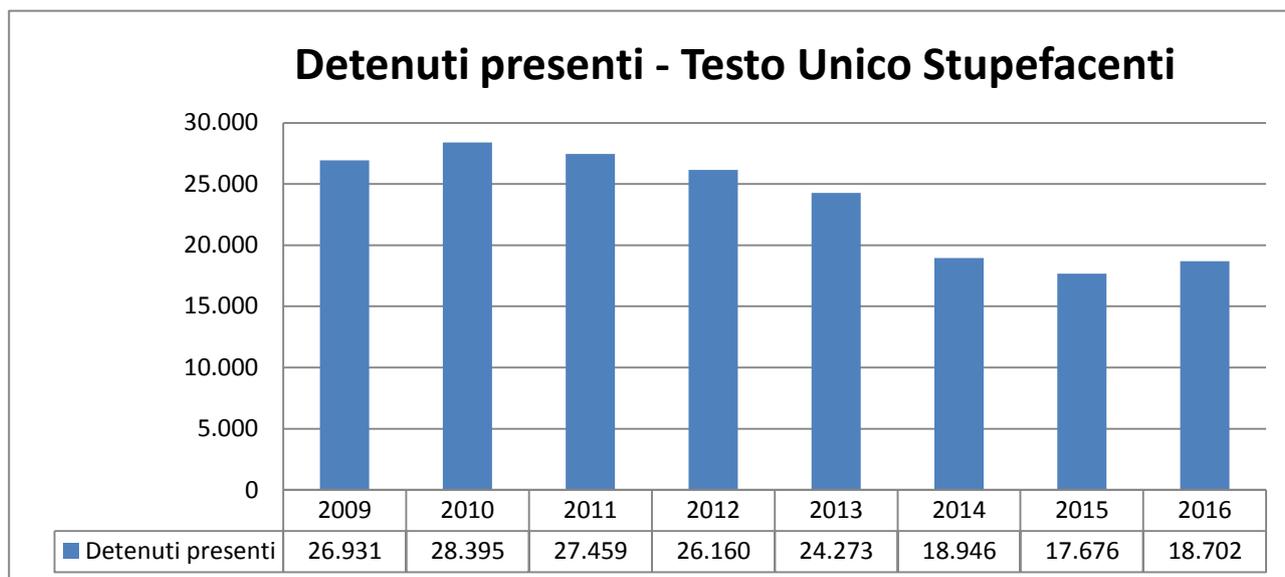
Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Stupefacenti e carcere

Un'importante riduzione del sovraffollamento si è poi verificata grazie alla [sentenza 12 febbraio 2014, n. 32](#) con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità della cosiddetta legge "Fini-Giovanardi", ripristinando sostanzialmente la distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti sia sotto il profilo delle incriminazioni, sia sotto quello sanzionatorio. Ciò ha determinato un assetto delle pene più favorevole al reo nel caso di detenzione e spaccio di droghe leggere, alleggerendo la pressione sul sistema penitenziario. Infatti, dando seguito alla sentenza della Corte, il [decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36](#) ha modificato le tabelle allegate al TU stupefacenti. L'importanza di tali interventi si coglie proprio alla luce delle statistiche penitenziarie, le quali mostrano l'elevata incidenza percentuale dei detenuti (condannati o in custodia cautelare) per violazione della legge sugli stupefacenti.

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

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

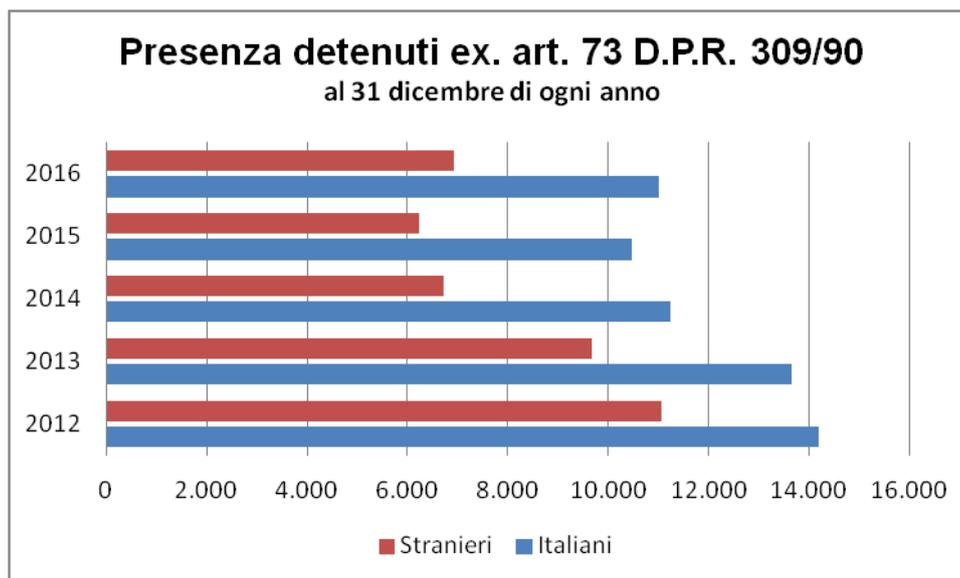


Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Inoltre sempre con riguardo alla violazione del TU stupefacenti, i dati mostrano l'elevata incidenza dell'imputazione del **reato di spaccio** di cui all'art. 73 (produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti).

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

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



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

Presenza detenuti per reati ex art. 73 D.P.R. 309/90

Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2012	14.206	11.063	25.269
2013	13.658	9.688	23.346
2014	11.240	6.715	17.955
2015	10.482	6.230	16.712
2016	11.018	6.937	17.955

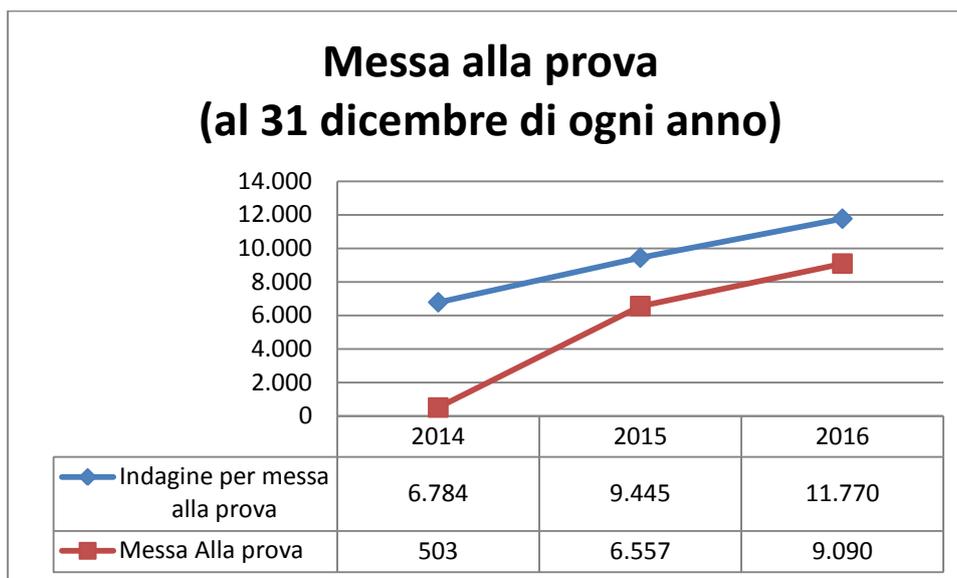
Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Dall'emergenza alla riforma

Dopo vari interventi "emergenziali", il Parlamento, con la [legge 28 aprile 2014, n. 67](#), ha messo mano ad un'ampia riforma del sistema penale, tentando di intervenire in modo strutturale sulle cause del sovraffollamento carcerario.

Oltre a disciplinare, anche nel processo penale ordinario, la sospensione del procedimento penale con **messa alla prova dell'imputato**, il provvedimento reca ampie deleghe al Governo a introdurre **pene detentive non carcerarie**, a disciplinare la **non punibilità per tenuità del fatto** e ad operare una articolata depenalizzazione.

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

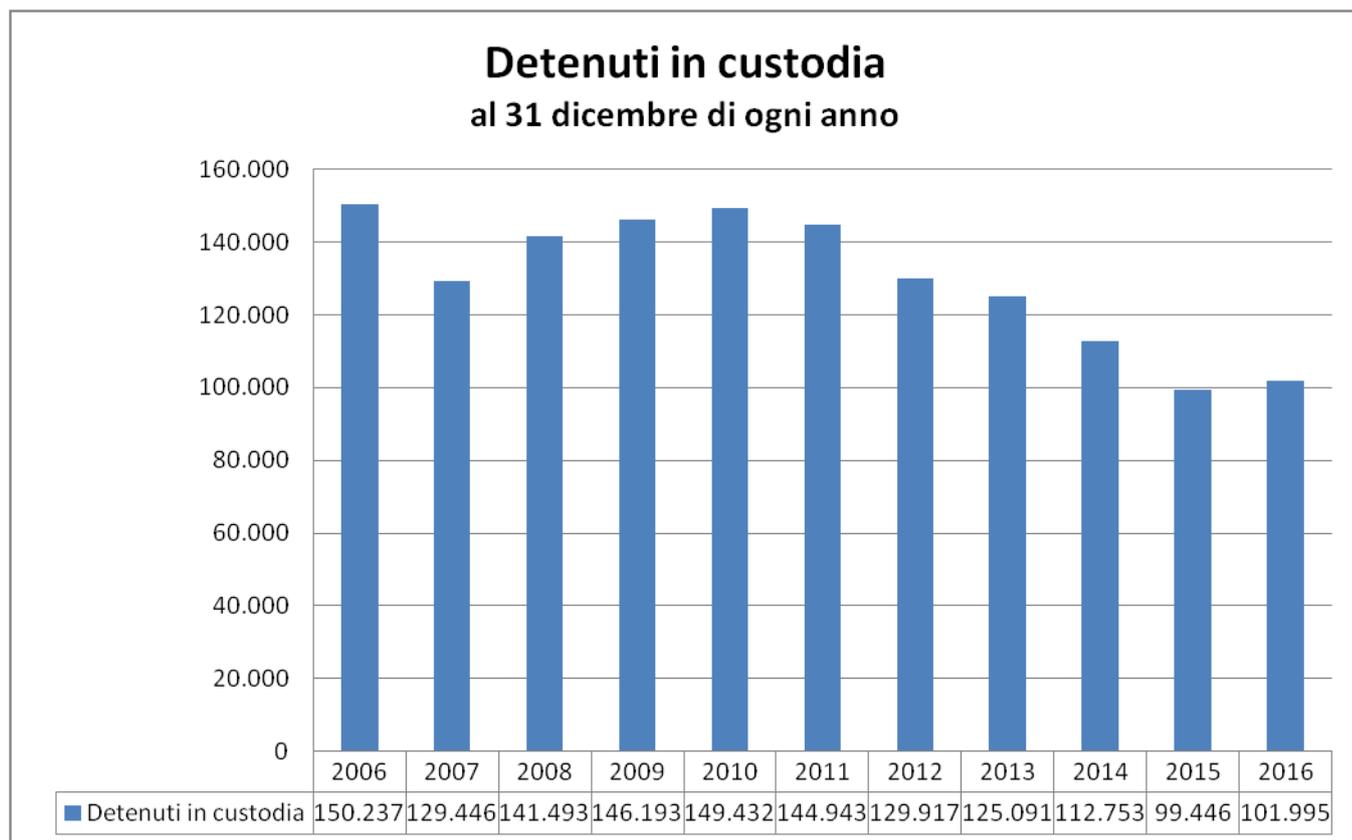


Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Sempre per far fronte alle critiche della Corte di Strasburgo e dare definitiva risposta alle richieste del Consiglio d'Europa, il Governo ha emanato il [decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92](#), recante "disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della CEDU, nonché di modifiche al c.p.p. e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile". Il provvedimento, oltre a prevedere **un risarcimento economico** per gli ex detenuti costretti a sopportare condizioni detentive non conformi agli standard europei, modifica l'art. 275 c.p.p. sui criteri di scelta delle misure cautelari, in modo da **limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere**.

Un'ulteriore limitazione **all'utilizzo della custodia cautelare**⁷ dietro le sbarre, attraverso la modifica dei presupposti per l'applicazione della misura e del procedimento per la sua impugnazione, è da ultimo stata prevista dalla [legge 16 aprile 2015, n. 47](#). (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità).

⁷ In generale il numero dei detenuti in custodia è diminuito di circa 1/3 rispetto al 2006.



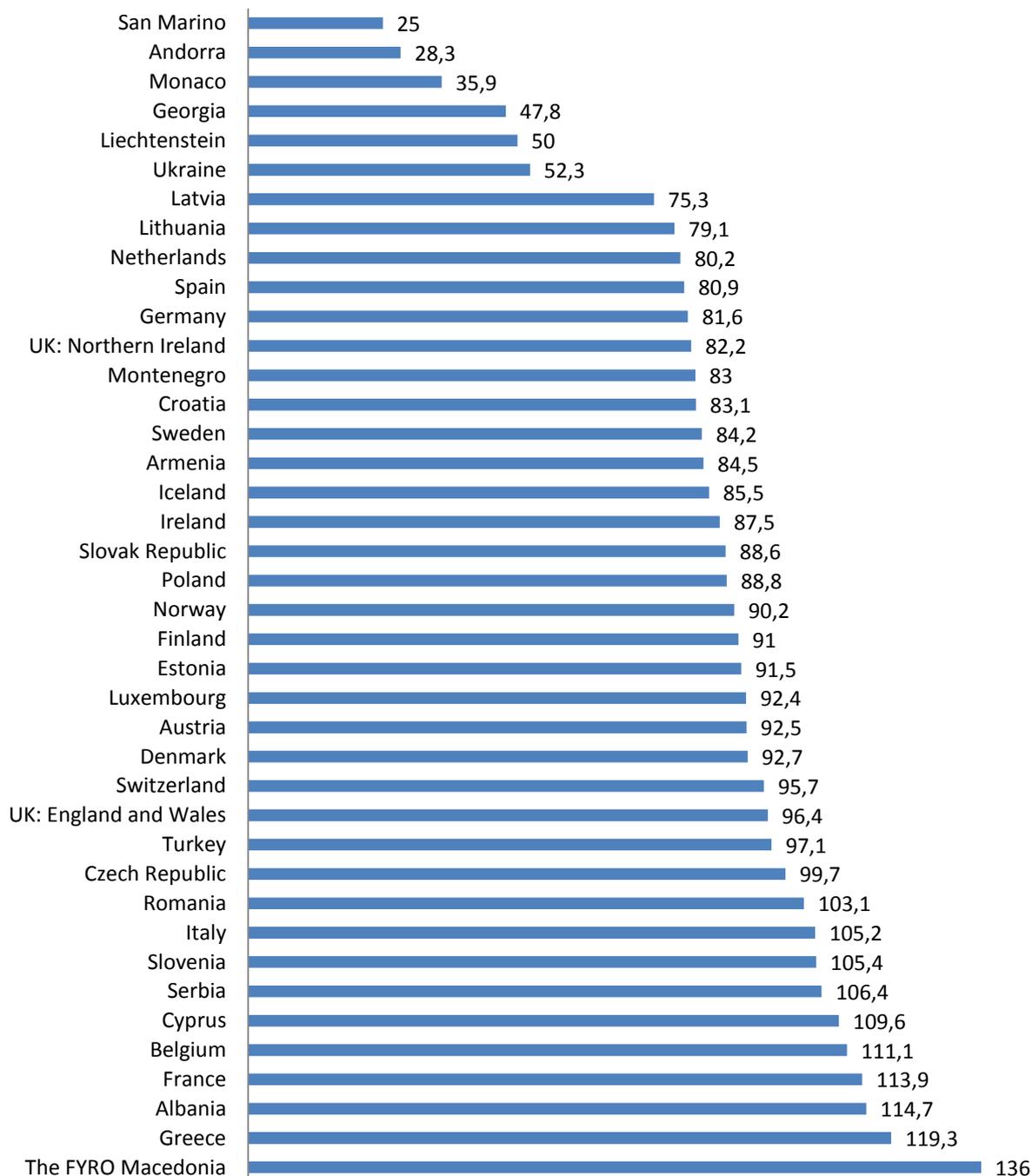
Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Un ulteriore importante **provvedimento** che riguarda le carceri è oggi **in corso di esame** in Parlamento. Si tratta del disegno di legge del Governo (AC 4368), approvato dalla Camera e (con modifiche) dal Senato, che reca *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*. Il provvedimento, attualmente di nuovo all'esame della Commissione Giustizia della Camera, prevede al comma 85 dell'articolo 1; una serie di **principi e criteri direttivi proprio per la riforma dell'ordinamento penitenziario**: fra i quali la revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, nonché delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari; la previsione di norme tendenti al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica; interventi a tutela delle donne recluse e delle detenute madri.

Conclusioni

L'analisi degli interventi legislativi mostra come la situazione carceraria sia progressivamente migliorata a partire dall'indulto del 2006, ma è innegabile che il nostro Paese non sia ancora in grado di garantire il rispetto di quegli *standard* di vivibilità detentiva che ci viene chiesto dal Consiglio d'Europa. In base alle [statistiche penali](#) SPACE I e II del Consiglio d'Europa l'Italia infatti è ancora sesta nel *ranking* europeo per affollamento penitenziario.

Tasso di affollamento carcerario nei Paesi membri del Consiglio d'Europa (al 1.1.2015)



Fonte: Council of Europe Annual Penal Statistics

A partire dal 2016 il **tasso di affollamento del nostro sistema carcerario - pur essendo di gran lunga più basso** rispetto al picco raggiunto nel 2010 (151) - appare inoltre in lenta risalita. Nel 2015 gli istituti penitenziari italiani ospitavano 49.592 persone, pari al **105%** dei posti letto disponibili (cioè c'erano 105 persone ogni 100 posti). Nel 2016 la popolazione detenuta è salita a 50.228, con un tasso di sovraffollamento pari al 109%.

Tale *trend* sembra essere peraltro confermato dalle ultime rilevazioni dell'amministrazione penitenziaria: al 28 febbraio 2017 i detenuti sono circa 56mila con un tasso di sovraffollamento intorno al 111%. Ancora più evidenti (sempre secondo le rilevazioni al 28 febbraio 2017) sono i tassi di sovraffollamento rilevabili a livello regionale. **Sono ben 10 le Regioni d'Italia con un tasso di sovraffollamento carcerario superiore al totale nazionale:** la Puglia (140%); la Lombardia (132%); il Molise (131%); la Liguria (130%); il Friuli Venezia Giulia (127%); la Basilicata (127%); l'Emilia Romagna (122%); il Lazio (119%); la Campania (116%) e il Veneto (115%).

Regione di detenzione	Capienza regolamentare	Totale Detenuti presenti	Tasso di sovraffollamento
Puglia	2.340	3.286	140%
Lombardia	6.106	8.037	132%
Molise	264	347	131%
Liguria	1.104	1.437	130%
Friuli Venezia Giulia	476	604	127%
Basilicata	416	527	127%
Emilia Romagna	2.793	3.399	122%
Lazio	5.235	6.219	119%
Campania	6.114	7.073	116%
Veneto	1.963	2.252	115%
Abruzzo	1.592	1.677	105%
Calabria	2.657	2.745	103%
Sicilia	6.231	6.157	99%
Umbria	1.339	1.324	99%
Toscana	3.334	3.260	98%
Piemonte	4.043	3.902	97%
Marche	852	817	96%
Trentino Alto Adige	504	477	95%
Valle d'Aosta	181	163	90%
Sardegna	2.633	2.226	85%
Totale	50.177	55.929	111%

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria- Ufficio del Capo del Dipartimento- Sezione statistica
(*)Situazione al 28 febbraio 2017.

Il cammino verso una più umana concezione della detenzione può dirsi perciò non ancora concluso, anche se l'8 marzo 2016 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha deciso⁸ di archiviare la procedura di esecuzione delle sentenze contro l'Italia in tema di sovraffollamento carcerario, valutando positivamente l'attuazione del Piano presentato nei sei mesi successivi alla famosa sentenza Torreggiani. Un punto forte di tale "promozione", rilevato con soddisfazione da parte del Comitato dei Ministri, consisteva nell'istituzione «di un meccanismo interno indipendente di sorveglianza degli Istituti penitenziari», cioè quel Garante Nazionale dei detenuti di cui pochi giorni prima, il 3 marzo 2016, era stato nominato l'ultimo

⁸ [Resolution CM/ResDH\(2016\)28](#)

componente del Collegio e che sarebbe divenuto operativo un paio di settimane dopo (il 25 marzo).

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

Tuttora preoccupante è pure l'incidenza dei fenomeni di autolesionismo (8.540 casi nel 2016 e 1.262 nei primi due mesi del 2017), dei suicidi tentati (1.006 nel 2016 e 140 a inizio 2017) e compiuti (40 nel 2016 e 12 nei primi 57 giorni del 2017): un tasso che, negli istituti di reclusione, è 12 volte più alto che all'esterno, tanto da sollecitare la definizione di un Piano nazionale di intervento per la prevenzione dei suicidi in carcere⁹.

*A cura di C. Andreuccioli
ha collaborato: S. Bonanni*

⁹ [Direttiva del Ministro della giustizia del 3 maggio 2016](#)