

L'emergenza del sovraffollamento carcerario

di Antonio Salvati

Sommario: 1. *Premessa* – 2. *Il sovraffollamento carcerario in Europa e la sentenza di Strasburgo* – 3. *Quali soluzioni?*

"Sono già più anni, dacchè il ribrezzo medesimo che ho per le procedure criminali mi portò a volere esaminate la materia ne' suoi autori, la crudeltà e assurdità de' quali sempre più mi confermò nella opinione di riguardare come una tirannia superflua i tormenti che si danno nel carcere".

Pietro Verri, 1770

"Ai giudici che, in Milano, nel 1630, condannarono a supplizi atrocissimi alcuni accusati d'aver propagata la peste con certi ritrovati sciocchi non men che orribili, parve d'aver fatto una cosa talmente degna di memoria, che, nella sentenza medesima, dopo aver decretata, in aggiunta de'supplizi, la demolizion della casa d'uno di quegli sventurati, decretaron di più, che in quello spazio s'innalzasse una colonna, la quale dovesse chiamarsi infame, con un'iscrizione che tramandasse ai posteri la notizia dell'attentato e della pena".

Alessandro Manzoni, 1840

1. Premessa

Mai dal dopoguerra ad oggi così tanti detenuti in Italia, con la prospettiva concreta che entro breve si possa pervenire a quota 70 mila a fronte, è bene ricordarlo ancora una volta, di una capienza regolare di 43.074 posti e di una "tollerabile" di 64.111¹.

Il problema del sovraffollamento è in sostanza una questione di legalità "perché nulla è più disastroso che far vivere chi non ha recepito il senso di legalità e, quindi, ha commesso reati, in una situazione di palese non corrispondenza tra quanto normativamente definito e quanto attuato e

¹ Secondo i dati diffusi ed elaborati dal Sindacato autonomo della polizia penitenziaria (Sappe), in collaborazione con Associazione Pianeta Carcere, un detenuto su tre nelle carceri italiane è straniero. In base ai numeri forniti dal DAP (Dipartimento Amministrazione penitenziaria) elaborati dal Centro Studi di Ristretti Orizzonti (cfr. <http://www.ristretti.it/>) il 10 novembre 2009 i detenuti ospitati nei penitenziari della penisola erano 65.355, di cui 24.190 sono cittadini stranieri (circa il 37 %), mentre oltre 31.000 (il 50% del totale) di essi era in attesa di giudizio. Il 50 per cento circa della popolazione carceraria ha un'età compresa tra i 25 e i 39 anni. La maggior parte è in possesso di un diploma di scuola media, ma ce ne sono alcune migliaia privi di titoli di studio. Poco meno di duemila sono invece gli internati presso ospedali psichiatrici giudiziari. I detenuti in larghissima parte sono uomini: 60.851, a fronte di 2.779 donne, fino al primo semestre del 2009. Tra le detenute si contano anche una settantina di madri che scontano il periodo di reclusione con i figli a seguito, nella quasi totalità dei casi minori di tre anni. Dell'intera popolazione carceraria, i detenuti che lavorano – secondo dati del DAP - sono appena poco più di 13mila, di cui 4.744 stranieri. Di questi la stragrande maggioranza (11.610) lavora alle dipendenze del DAP, ad esempio nella manutenzione dei fabbricati o in servizi d'istituto. Dei restanti 1.798, i semiliberi lavorano in proprio o per datori di lavoro esterni, mentre gli altri sono impegnati all'esterno degli istituti o all'interno per conto di imprese o cooperative. Dei 24.111 detenuti stranieri presenti nelle carceri il 15 ottobre 2009, 4.333 erano i comunitari detenuti (3.953 gli uomini e 380 donne) mentre quelli extracomunitari erano ben 19.666 (18.827 uomini e 839 donne). In alcuni Istituti la percentuale di presenza di detenuti stranieri è davvero altissima: nella Casa Circondariale di Padova sono l'83%, al Don Soria di Alessandria il 72% come a Brescia mentre nella sarda Is Arenas Arbus sono il 73%. E buona parte dei penitenziari del Nord hanno una presenza varia che oscilla tra il 60 ed il 70%. Il Sappe ha fornito anche i dati relativi al personale di Polizia Penitenziaria, aggiornati al 31 agosto 2009: Personale previsto 41268, Personale presente 35343 pari all'85%. Cfr. <http://www.pianetacarcere.it>. - <http://www.sappe.it>. Secondo quanto affermato dal capo del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria, Franco Ionta, nel corso della sua audizione presso la Camera dei Deputati, Commissione II – Giustizia, il 13 ottobre 2009, la legge fissava al 2001 una dotazione organica della polizia penitenziaria di 45.121 persone. "Tale dotazione non si è mai raggiunta, e in questo momento siamo a meno di 40 mila, con la differenza, però, che la popolazione italiana è aumentata, come pure l'immigrazione e anche la popolazione detenuta", ha affermato Ionta.

vissuto”². Il sovraffollamento, inoltre, non è solo un problema di spazio vitale individuale, ma ha effetti negativi sul processo di reintegrazione e di conseguenza sulla recidiva e sulla sicurezza della comunità esterna. Ciò è paradossale, poiché il sovraffollamento è spesso la conseguenza di una richiesta mai soddisfatta di sicurezza che viene da una società paurosa che guarda ai cancelli chiusi del carcere come alla risposta al proprio allarme e alle proprie difficoltà sociali mentre, al contrario, questa richiesta si ritorce in una situazione meno sicura.

La battaglia contro il sovraffollamento nelle carceri è fondamentale per tutelare la salute dei detenuti e degli operatori penitenziari, tutti coinvolti nella drammatica emergenza. Sono aumentati i suicidi nell'ultimo anno così come sono in costante aumento le aggressioni nei confronti della polizia penitenziaria, così come aumentano gli atti autolesivi³. Proliferano altresì le malattie infettive, vero pericolo per tutti coloro che vivono e lavorano in carcere. Metà dei carcerati è affetta da epatite, il 30% è tossicodipendente, il 10% soffre di patologie psichiche, il 5% affetto da HIV⁴. Malati mentali, tossicodipendenti, cittadini extracomunitari, soggetti provenienti dall'area del disagio sociale. Nelle carceri italiane è assai alta la concentrazione di detenuti vulnerabili al rischio suicidio⁵. Eppure, uno dei parametri tradizionali per misurare l'efficienza del carcere è la sua

² Cfr la prefazione di M. Palma a L. Astarita, P. Bonatelli, S. Marietti (a cura di), *Dentro ogni carcere. Antigone nei 208 istituti di pena italiani. Quarto rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma, 2006, pp. 9-10.

³ Ha acutamente osservato Adriano Sofri: "...Non si parla dei suicidi di detenuti, argomento da specialisti e da familiari. E, guardate, non si parla nemmeno dei suicidi di agenti penitenziari, benché colpiscano anch'essi per numero e circostanze. Le notizie sulle violenze in carcere mettono ancora una volta gli uni contro gli altri i detenuti e i loro custodi, guardie e ladri. Ma la galera, nonostante tutto, li accomuna: la galera ha un odore, un rumore, un umore che corrompe e ammala fino all'ultima fibra di chi ci vive, con un'ora d'aria recintata o con la mezza giornata libera. La galera è un mondo chiuso, il più chiuso dei mondi: la quantità di mandate delle sue serrature è paradossale, superflua ed essenziale. Qualcuno è chiuso, qualcuno chiude: differenza enorme". Le carceri "non sono tutte uguali, né le persone che ci vivono. Ma la brutalità ci sta di casa, e le celle riempite senza limiti di corpi a perdere rendono pressoché impossibile una convivenza decente ed esasperano ogni rapporto. Gli agenti penitenziari sono i peggiori trattati fra tutti i corpi di polizia. E sono molto diversi fra loro. Ce ne sono che si risarciscono della propria debolezza umana abusando del potere che viene loro delegato e sfogando i peggiori pregiudizi del loro e nostro tempo: provocando, insultando, picchiando. Ce ne sono che prendono sul serio il lavoro che hanno scelto, o gli è toccato, e si sforzano di contribuire a quell'opera di socializzazione che leggi e regolamenti attribuiscono loro in teoria, e la condizione pratica non fa che frustrare. E poi ce ne sono altri, stanchi, o rassegnati, o "bruciati", e non hanno nessuna voglia di cattiveria, ma neanche di andare contro i mulini a vento, e di misurarsi con l'entusiasmo delle cattiverie altrui: girano la testa. Tutto questo è umano, troppo umano. Per giunta, i meccanismi di gruppo e di branco che fanno perdere la testa alle persone in una curva di stadio, o all'uscita da un concerto, nel chiuso del carcere si esaltano fino a espropriare le persone di sé". Cfr. A. Sofri, *Per prevenire le violenze, ridurre l'invisibilità della galera*, Panorama, 10 novembre 2009.

⁴ Carceri patogene, se è vero quanto si legge nel Rapporto sulla sanità penitenziaria, secondo cui il rischio di contrarre malattie è doppio rispetto a quello che si registra fuori. Cfr. D. Stasio, *Perché l'isolamento da eccezione è diventato regola*, Il Sole 24 Ore, 3 novembre 2009.

⁵ Secondo i dati forniti dalla Redazione "Ristretti Orizzonti" (presenti nel sito <http://www.ristretti.it/htm>) nel 2008, a fronte di 121 decessi complessivi di detenuti, 42 sono stati per suicidio. Di questi, 4 erano donne e 38 uomini. Di tutti i suicidi, 35 erano italiani e 7 stranieri. Nel primo trimestre del 2009, su 36 morti, 13 i suicidi e sei casi da accertare. 4 erano stranieri, 9 italiani. Tutti uomini. In nove anni, dal 2000 al marzo 2009, all'interno delle strutture penitenziarie dislocate su tutto il territorio, sono morte 1.365 persone. Di queste, 501, oltre un terzo, per suicidio. Nel 1990 i suicidi furono solo 23. La punta si raggiunse nel 2001 con ben 69 suicidi. Sessanta suicidi dall'inizio dell'anno, oltre 500 dal 2000. Dieci casi al giorno di autolesionismo. 1.365 detenuti deceduti dal 2000 al marzo 2009. 300-400 tentati suicidi l'anno. Eccola la perenne emergenza delle patrie galere: violenze, suicidi, morti sospette. Dietro le sbarre mille storie di umanità cancellata. Da inizio gennaio 2009 alla fine di ottobre 2009 sono 146 i detenuti morti in carcere, uno ogni due giorni. Ma è il dato dei suicidi a suscitare allarme: nei primi dieci mesi del 2009 i detenuti che si sono tolti la vita sono stati 61, ventuno in più rispetto allo stesso periodo del 2008. E si uccidono più gli italiani che gli stranieri. Dove si muore di più? Secondo i dati dell'associazione "Ristretti Orizzonti", "ogni 4 suicidi uno muore in cella di isolamento: con il progressivo inasprimento del regime detentivo si assiste, infatti, ad un notevole aumento dei casi di suicidio". Non solo: "I detenuti sottoposti al regime del carcere duro (art. 41 bis) si uccidono con una frequenza 4,45 volte superiore al resto della popolazione carceraria". Soffrono i detenuti, ma soffre anche la polizia penitenziaria, che nell'ultimo mese ha pagato con tre suicidi lo stress di un lavoro spesso poco riconosciuto. "Ristretti Orizzonti" cita il

capacità di tenere i detenuti in buona salute per tutta la durata della pena, evitando suicidi e autolesionismi. Fenomeni invece in aumento. L'invivibilità del carcere acutizza o provoca patologie psicofisiche; produce insonnia, depressione, anoressia. E i detenuti reagiscono tagliandosi, suicidandosi o con scioperi della fame e della sete. Chi sopporta meno quest'invivibilità è considerato "*uno che da fastidio*" e spesso viene isolato. L'isolamento è una misura eccezionale, mentre oggi è usata frequentemente "*per finalità diverse*"⁶.

Per gli operatori del settore tale situazione va addebitata all'assenza di una seria ed organica analisi delle cause del sovraffollamento e conseguentemente alla predisposizione di scelte anche normative capaci di contrastare e governare il fenomeno. Numerosi studi e documenti esprimono preoccupazione per il crescente fenomeno del sovraffollamento carcerario, lamentando l'incapacità delle forze politiche di indicare gli strumenti e gli interventi necessari per risolvere il problema. Inoltre, sulla spinta emotiva di un'opinione pubblica preoccupata da campagne mediatiche inutilmente allarmistiche, alla ricerca di un mero consenso elettorale, il nostro Parlamento, con un modo disorganico di legiferare, ha emanato provvedimenti che ribaltano totalmente il criterio cardine del carcere quale *extrema ratio*, così come il legislatore aveva inteso con la riforma del 1988. Frutto di questo clima sono quei decreti che hanno fortemente stimolato l'utilizzo della misura cautelare carceraria modificando gli art. 275 e 380 c.p.p. allargando così le ipotesi di carcerazione obbligatoria. Anche i ripetuti attacchi alla struttura stessa della legge "Gozzini" concorrono ad incentivare il sovraffollamento. Recenti modifiche hanno aumentato – vedi l'art. 656 c.p.p. e l'art. 4 bis ord. penitenziario – i casi nei quali è inibita la sospensione dell'esecuzione e quelli di accesso alle misure alternative alla detenzione.

Il sovraffollamento pertanto corrisponde ad una scelta di politica giudiziaria, non segnata da situazioni di emergenza, finalizzata a contrastare il disagio sociale con lo strumento del carcere. Infatti, tale situazione si verifica in un contesto nel quale secondo le stesse stime del Ministero dell'Interno nell'anno 2008 i reati sono diminuiti dell'8,1%. A tale importante dato peraltro corrisponde un significativo aumento degli arresti (+10%); con l'ulteriore rilievo statistico della

Bollettino degli eventi critici negli istituti penitenziari del ministero della Giustizia: dal 1992 al 2008 ogni anno muoiono in media 150 detenuti, di cui circa un terzo per suicidio e gli altri due terzi per cause naturali. Gli omicidi registrati sono 1-2 l'anno. I suicidi riguardano prevalentemente i detenuti più giovani: i 10 "morti di carcere" più giovani del 2009 sono tutti suicidi e due avevano solo 19 anni. Non mancano le opacità: le morti per "cause da accertare" sono più numerose di quelle per "malattia". Da sottolineare quanto avviene in altri paesi. Secondo dati del Consiglio d'Europa, diffusi da "Ristretti Orizzonti", in alcuni paesi che riteniamo meno "democratici" e "civili" rispetto all'Italia i suicidi tra i detenuti sono meno frequenti: in Romania, ad esempio, ci sono 40.000 detenuti circa e avvengono di media 5 suicidi l'anno. In Polonia ci sono oltre 80.000 detenuti e si registra un numero di suicidi che è la metà rispetto a quello dell'Italia.

⁶ L'isolamento solitamente inizia con uno cosiddetti "rapportini" stilati dai poliziotti penitenziari nei quali la formula di rito è la seguente: "*il detenuto, preso da un momento di sconforto, ha commesso l'insano gesto autolesivo perché, a suo dire, ha problemi con la famiglia*". Ed è anche il primo anello della catena che, passando per il direttore, porta il "matto" al colloquio di "sostegno" con lo psicologo o, nei casi gravi, con lo "psichiatra". Due figure professionali peraltro rare nelle prigioni italiane, dove però non manca il medico di guardia al quale è demandata in prima battuta la decisione sulla "sorveglianza a vista" (Sav) del detenuto "*a rischio*". Che finisce seminudo (indumenti e accessori, come lacci delle scarpe o cinture, sono vietati perché potrebbero essere pericolosi) in una "cella liscia" (senza mobili, con branda di ferro inchiodata a terra, senza lenzuola), marcato a vista 24 ore su 24 da un agente. Ristretti Orizzonti in un comunicato stampa di Francesco Morelli del 2 novembre 2009 ha proposto un breve vademecum a uso e consumo degli operatori carcerari, indicando buone e cattive prassi. Ecco cosa non fare, ad esempio, con i detenuti a rischio: non metterli nella "*cella liscia*", non togliere tutto ciò che potrebbero usare per suicidarsi, perché il modo di farlo lo trovano lo stesso. Ancora: non controllarli in modo ossessivo e non minacciare di mandarli in "osservazione" all'Ospedale psichiatrico giudiziario. Con tutti i detenuti, poi, è buona norma non creare "sezioni ghetto", non sottovalutare i tentativi di suicidio e le autolesioni, non applicare sanzioni o punizioni in questi casi ne' esprimere un giudizio morale in merito. Ecco invece cosa fare: dare attenzione alla persona durante tutta la detenzione, aumentare le possibilità di lavoro e le attività e non considerare il suicidio in carcere come una malattia. Ancora: migliorare il contesto relazionale, pensare a una mediazione tra il detenuto e la sua famiglia, uscire dall'ottica assistenzialistica. Infine, si ricorda l'importanza di avviare una progettualità con il detenuto e di garantire formazione a tutto il personale.

notevole minore recidivanza per coloro i quali terminano di espiare la pena in regime di misura alternativa rispetto a coloro che riacquistano la libertà direttamente dai circuiti detentivi intramurari⁷.

2. Il sovraffollamento carcerario in Europa e la Sentenza di Strasburgo

Il problema del sovraffollamento carcerario è un problema che non coinvolge solo l'Italia ma molti degli Stati della Comunità Europea. La politica europea in materia sembra quasi unanimemente volta alla carcerizzazione come unica risposta ai problemi della criminalità e sicurezza. Gli impegni presi dieci anni fa volti a politiche di limitazione della carcerazione preventiva e maggior uso di misure alternative si sono rivelati quasi totalmente disattesi dagli Stati membri che invece puntano – come l'Italia – a politiche di edilizia carceraria.

Nelle carceri europee ci sono 1,8 milioni di detenuti. Di questi, 130 mila sono in attesa di giudizio (un quarto di questo sono detenuti in Italia!). L'emergenza sovraffollamento è quindi un problema globale e ha portato vari Stati membri a sperimentare rimedi al problema.

La Norvegia ha posto in atto una coraggiosa iniziativa volta a scongiurare la sovrappopolazione carceraria di persone che avessero commesso reati meno gravi e quindi con pene brevi: si sono così introdotte le "liste di attesa". Il Portogallo negli ultimi dieci anni ha ridotto da 14500 a 11 mila il numero dei detenuti grazie ad una riforma penale approvata recentemente, alla introduzione di due nuove misure alternative e al potenziamento di quelle già esistenti. In Francia l'uso del braccialetto elettronico e le varie misure alternative non hanno eliminato il problema del sovraffollamento ma hanno comunque scongiurato il peggioramento della situazione carceraria, con la rilevante conseguenza che le persone in misura alternativa (circa 160 mila) sono oltre 15 volte di più di quelle presenti nel nostro paese.

In Italia abbiamo raggiunto il minimo storico di ricorso alle misure alternative (circa 10 mila) e il massimo storico di popolazione detenuta. L'Italia ha anche un altro record: quello dei detenuti in attesa di giudizio. Oltre il 50% delle persone ristrette è in custodia cautelare, e negli ultimi dieci anni questo numero ha avuto un incremento del 70% a fronte di un incremento negli altri paesi europei oscillante tra il 22 e il 26%!

Uno sguardo alle statistiche relative all'andamento annuale delle misure alternative concesse dal 1976 fino ai nostri giorni, evidenziano quanto, a partire dagli anni novanta, il quadro delle misure alternative alla detenzione è profondamente cambiato ed ha assunto connotazioni tanto diverse sia sul piano quantitativo (vedi la tabella 1) che su quello qualitativo da rendere progressivamente

⁷ Recenti ricerche hanno dimostrato che la misura dell'affidamento al Servizio sociale ha avuto buoni risultati nell'abbassamento della recidiva, a tal punto che tra i condannati che escono a fine pena dopo aver scontato tutta la pena in carcere, il tasso di recidiva è intorno al 69%, mentre chi finisce la pena dopo averne scontato la parte finale in affidamento torna a commettere reati, nei successivi sette anni, in una percentuale intorno al 19%. Cfr. F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in Rassegna penitenziaria e criminologica, n. 2, Ministero della Giustizia, Roma, 2007, Nuova Serie - Anno XI - Maggio-Agosto 2007. È opportuno sottolineare che il detenuto in affidamento costa molto meno del detenuto in carcere, ma quello che costituisce davvero un risparmio è la consistente riduzione del tasso di recidiva, che si può ottenere grazie a percorsi di reinserimento. Dunque, sulla distanza, il risparmio è forte in termini economici, ma questo naturalmente non sarebbe un elemento significativo se il risparmio non fosse altrettanto consistente in termini di costi sociali. Per "costi sociali" si intende il fatto che, tenendo una persona in carcere fino all'ultimo giorno, si espone la collettività al rischio molto alto che quella persona, uscendo dal carcere senza risorse e senza controlli, torni a commettere reati. Infine, alcuni studiosi hanno recentemente dimostrato che chi rimane più a lungo in galera è anche chi la teme meno, registrando "la morte della rieducazione, il compito assegnato al sistema penitenziario dalla Costituzione: oggi le prigioni servono solo a isolare i criminali". Cfr. G. Di Feo, *La sicurezza zero*, L'Espresso, 12 settembre 2008.

inadeguato il modello organizzativo degli uffici incaricati di provvedere alle misure alternative (CSSA, ora UEPE)⁸.

Tab. 1. Serie storica delle presenze in carcere e delle persone in misura alternativa alla detenzione (1976 - primo semestre 2008)

	Persone presenti in carcere al 31 dicembre	Misure alternative alla detenzione (casi seguiti)
1976	29.973	599
1977	32.337	4.647
1978	26.424	4.738
1979	28.552	2.774
1980	31.765	4.219
1981	29.506	6.020
1982	35.043	2.840
1983	40.225	4.512
1984	42.795	5.705
1985	41.536	7.613
1986	33.609	8.923
1987	31.773	5.325
1988	31.382	6.835
1989	30.680	7.988
1990	26.150	6.252
1991	35.485	4.489
1992	47.588	6.901
1993	50.212	10.116
1994	51.231	13.198
1995	46.098	15.292
1996	47.709	18.393
1997	48.495	35.200
1998	47.811	36.397
1999	51.814	35.987
2000	53.165	37.846
2001	55.275	41.496
2002	55.670	45.224
2003	54.237	48.195
2004	56.068	50.219
2005	59.523	49.943
2006	39.005	42.290
2007	48.693	10.389
2008 (primo semestre)	55.057	9.486

Fonte: dati Dap e Istat

⁸ Uffici che pur dovendo quotidianamente misurarsi con una cronica mancanza di risorse, erano ancora in condizione di corrispondere agli interventi richiesti con soddisfacenti livelli di operatività.

In questo drammatico e sconcertante quadro si inserisce la vicenda della sentenza di Strasburgo (processo Sulejmanovic c. Italia richiesta n. 22635/03 sent. 16 luglio 2009) con la quale l'Italia è stata condannata a risarcire un cittadino bosniaco detenuto nel carcere di Rebibbia a Roma, avendo accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione per sovraffollamento carcerario. Questo è il primo caso di accertamento di una simile violazione nei confronti dell'Italia. Il caso è emblematico della grave situazione di sovraffollamento attualmente esistente nelle carceri italiane. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ricorda innanzitutto che l'art. 3 della Convenzione consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche in quanto proibisce in termini assoluti la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti, quali che siano i comportamenti della vittima. L'articolo 3 della Convenzione impone poi allo Stato di assicurare che tutti i prigionieri siano detenuti in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana⁹, che le modalità di esecuzione del provvedimento non provochino all'interessato uno sconforto e un malessere di intensità tale da eccedere l'inevitabile livello di sofferenza legato alla detenzione e che, tenuto conto delle necessità pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati in modo adeguato. Nel caso di specie la Corte afferma che la mancanza palese di uno spazio personale sufficiente (per quanto riguarda il periodo intercorrente dal 30 novembre 2002 all'aprile 2003 il ricorrente era stato detenuto in uno spazio disponibile pari a 2,70 m²) costituisce di per sé un trattamento inumano o degradante. Pertanto, secondo la CEDU per tale periodo vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Si legge, inoltre, nell'opinione a sostegno della decisione assunta dalla Corte da parte di uno dei giudici che *“nella fattispecie, l'assenza di preoccupazione da parte dello Stato aggiunge un tocco di indifferenza alla viva sofferenza provocata dal castigo, sofferenza che andava già quasi al di là dell'inevitabile”*¹⁰. L'attuale indifferenza della politica italiana sul problema del sovraffollamento carcerario è stata colta in modo esemplare dalla Corte europea tanto da porla tra gli elementi a sostegno della condanna. La decisione della Corte dei Diritti dell'Uomo conferma purtroppo lo stato di profondo malessere e degrado all'interno delle carceri italiane, assolutamente incompatibile con lo stato di diritto. Anche in Italia, come già si è fatto in molti paesi della Comunità e come si sta facendo perfino in alcuni Stati dell'America è urgente una seria riflessione di rivisitazione della politica criminale che ripensi a un sistema di pene differenziate e diverse dalla sola pena detentiva, con maggior ricorso alle misure alternative e uso della custodia cautelare come *estrema ratio*.

3. Quali soluzioni?

⁹ Le Regole penitenziarie europee, adottate con Raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 11 gennaio 2006, sul punto prevedono che: *“I locali di detenzione e, in particolare, quelli destinati ad accogliere i detenuti durante la notte, devono soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana e, per quanto possibile, della vita privata, e rispondere alle condizioni minime richieste in materia di sanità e di igiene, tenuto conto delle condizioni climatiche, in particolare per quanto riguarda la superficie, la cubatura d'aria, l'illuminazione, il riscaldamento e l'aerazione. Nei locali in cui i detenuti devono vivere, lavorare o riunirsi:*

a. le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere rapporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato;

b. la luce artificiale deve essere conforme alle norme tecniche riconosciute in materia;

c. un sistema d'allarme deve permettere ai detenuti di contattare immediatamente il personale.

La legislazione nazionale deve definire le condizioni minime richieste relative ai punti elencati ai paragrafi 1 e 2. Il diritto interno deve prevedere dei meccanismi che garantiscano il rispetto di queste condizioni minime, anche in caso di sovraffollamento carcerario. Le condizioni di alloggio dei detenuti devono soddisfare le misure di sicurezza meno restrittive possibili e proporzionali al rischio che gli interessati evadano, si feriscano o feriscano altre persone”.

¹⁰ Il testo integrale della sentenza (Affaire Sulejmanovic c. Italie, requete n. 22635/03), disponibile soltanto in lingua francese, può essere acquisito tramite il sito <http://www.echr.coe.it>.

Il sovraffollamento penitenziario è ormai univocamente ritenuto un problema attuale e grave. L'obiettività e la delicatezza della questione la rendono non più suscettibile di strumentalizzazioni o di visioni parziali. In questa ottica occorre riflettere pacatamente anche sullo scottante problema dell'edilizia penitenziaria. Oltre alle ristrutturazioni, agli ampliamenti e alla costruzione di nuove prigioni (che richiedono tempi lunghi e somme ingenti)¹¹, il governo punta sulla realizzazione di "carceri leggere", tirate su nelle grandi città (Roma, Milano, Torino, Napoli, Palermo e altre) per far fronte all'emergenza sovraffollamento¹². In questa ottica l'investimento di risorse economiche da destinare non solo e non tanto alla costruzione di nuovi istituti penitenziari ma all'apertura di quelli già esistenti è argomento sul quale occorre confrontarsi non in maniera demagogica ma rispondente alla realtà economica e storica del momento. Per quanto riguarda la individuazione delle risorse dal Ministero della Giustizia si è più volte fatto cenno al ricorso ai fondi della Cassa delle Ammende¹³, citando anche genericamente la locazione finanziaria, la finanza di progetto e la permuta come possibilità di coinvolgimento dei privati¹⁴. Altre risorse dovrebbero arrivare dai Fondi Fas (Fondo

¹¹ L'80% delle 206 galere italiane hanno oltre un secolo di vita (di queste il 20% risale addirittura al Medioevo).

¹² Del "Piano Straordinario per l'Edilizia Penitenziaria", meglio conosciuto come "Piano Carceri", si è iniziato a parlare il 7 novembre 2008. Esso prevede la costruzione di nuovi penitenziari e l'ampliamento di molte strutture già esistenti per la creazione di 20.000 nuovi posti. Secondo quanto scrive Ionta nell'ultima versione del piano carceri, datata 13 ottobre 2009, il piano prevede la realizzazione di 24 nuovi penitenziari, di cui 9 "flessibili" (vale a dire di prima accoglienza o destinati a detenuti con pene lievi, con controlli sulle mura di cinta affidati alla sola videosorveglianza) costruiti nelle grandi aree metropolitane (Milano, Napoli, Bologna, Torino, Firenze, Roma, Genova, Catania e Bari), a cui se ne aggiungono altri 8 in aree strategiche (Pordenone, Pinerolo, Paliano, Bolzano, Varese, Latina, Brescia e Marsala), anch'essi flessibili e ciascuno da 450 posti, per una spesa totale di 408 milioni di euro, e da realizzare seguendo le procedure veloci utilizzate per le nuove case dell'Aquila. E ancora: altre 7 carceri tradizionali sono previste a Roma, Milano, Nola, Sciacca, Sala Consilina, Venezia e Savona (4.429 posti e 613 milioni di euro totali), ai quali si sommeranno 47 nuovi padiglioni in penitenziari già esistenti. L'intera operazione vale circa 1,4 miliardi di euro. Per fare ciò, Ionta punta a diventare commissario delegato, con la possibilità di nomina di consulenti, e con il potere di secretare le procedure di affidamento dei contratti pubblici per la costruzione delle nuove carceri, selezionando - attraverso documentazione "riservatissima" - le aziende e gli operatori interessati agli appalti. Su questo vedi anche ANCE (Associazione nazionale costruttori edili) (a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi), *Secondo Rapporto sulle infrastrutture in Italia*, vol. 1, Giugno 2009 - 2 edizione.

¹³ La Cassa delle Ammende è un vecchio istituto giuridico risalente agli anni trenta (istituita dalla legge n. 547 del 1932) oggi disciplinato dall'art. 121 del Regolamento penitenziario del 2000. La Cassa è dotata di un ampio fondo, al momento ammontante a oltre 150 milioni di euro. I fondi - come si evince dalla parola stessa - derivano direttamente dalle ammende pagate dai condannati. Per legge devono essere utilizzati dall'amministrazione penitenziaria per l'assistenza ai detenuti. Ha funzionato sempre male, quasi l'amministrazione fosse poco propensa a spendere i soldi per quelle nobili finalità sociali. Nella scorsa legislatura fu tentata una riforma per snellirne il funzionamento e consentire l'uso dei fondi anche alle associazioni e alle cooperative senza troppe mediazioni istituzionali. Non si fece in tempo a realizzare la riforma a causa dell'interruzione anticipata della legislatura. Tre milioni di euro furono però indirizzati nell'estate del 2006 al reinserimento sociale degli indultati. La Cassa delle ammende è un ente giuridico autonomo dal DAP, ma è presieduto dal capo del Dipartimento; ha un suo consiglio di amministrazione, un suo statuto e ha - o, meglio, aveva - una sua finalizzazione esclusiva, ovvero quella di finanziare progetti relativi al trattamento penitenziario, a favorire il lavoro e il recupero sociale delle persone detenute. Grazie a una modifica avutasi con legge n. 14 del 2009, la Cassa delle Ammende, oltre a questo, può finanziare progetti di edilizia penitenziaria.

¹⁴ La filosofia del *project financing* è quella di coinvolgere il privato ed il mercato finanziario in un progetto in modo di far fruttare per sé e per la comunità un terreno o un bene che altrimenti resterebbero inutilizzati per carenza di fondi pubblici. In Italia ha trovato spazio perlopiù nella realizzazione di opere pubbliche dove i finanziatori propongono a una pubblica amministrazione di finanziare, eseguire e gestire un'opera pubblica, il cui progetto è stato già approvato, in cambio degli utili che deriveranno dai flussi di cassa generati per l'appunto da una efficiente gestione dell'opera stessa. Questa definizione tecnico-economica del progetto di finanza spiega in modo evidente che un privato è interessato a investire soldi per un'opera solo se poi può gestirla. Sorge spontanea la domanda: Cosa può mai guadagnarci un privato (banchiere o petroliere o costruttore) dal mettere i soldi per costruire un carcere? Lo scambio immaginabile è quello della cessione a quel privato di pezzi lucrativi di gestione del carcere stesso. Così è iniziata la privatizzazione nei Paesi anglosassoni. La versione italiana potrebbe finanche essere meno nobile. Quel privato potrebbe essere contraccambiato altrimenti. Il costruttore che mette i soldi e l'area per costruire un carcere in periferia potrebbe essere allettato offrendogli in cambio qualche gioiello pubblico nel centro storico da trasformare in albergo. Su questo ha

Aree Sottoutilizzate). Per i penalisti dell'Ucpi (Unione camere Penali Italiane) invece di rincorrere progetti per la cui realizzazione, ammesso che si trovino le risorse economiche, sarebbero necessari tempi di realizzazione incompatibili con la situazione emergenziale, si potrebbe lavorare al recupero del patrimonio immobiliare esistente, destinando le, pur scarse, risorse economiche per l'assunzione di personale di polizia penitenziaria e più in generale di operatori penitenziari unitamente al recupero di quello già in servizio per consentire, attraverso l'effettiva acquisizione di nuovi posti, una più corretta gestione dell'attuale popolazione detentiva¹⁵.

Alcune soluzioni al problema del sovraffollamento penitenziario - radice di tante violazioni dei diritti dei detenuti, come anche riconosciuto di recente dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo proprio in relazione all'Italia¹⁶ - sono state formulate - o meglio ribadite - nel corso della XV Conferenza dei Direttori delle Amministrazioni Penitenziarie (CDAP) sul tema "*Prigioni sovraffollate: cercando soluzioni*", promossa dal Consiglio d'Europa¹⁷. Nel corso della Conferenza ciascun partecipante ha confermato l'importanza dei principi e delle misure raccomandate dal Consiglio d'Europa nelle sue Raccomandazioni¹⁸. Queste Raccomandazioni - che andrebbero lette

significativamente osservato Roberto Morassut: "*Per le carceri, il business privato sarebbe rappresentato non dalla gestione dei servizi - poco redditizi - ma dalla costruzione limitrofa di case e alberghi per il personale di servizio e per i famigliari. Non sono affatto contrario a questo tipo di possibilità, ma il fatto che questo sta diventando sempre più "l'unico" modo per tentare di fare opere pubbliche. Dico tentare, perché le procedure necessarie a tal fine, project financing o altro, sono così farraginose e alla fine le opere non si fanno quasi mai ma si generano progetti, aspettative illusorie, fidi bancari, senza mettere quasi mai un solo mattone. Il ponte sullo stretto ne è un esempio. Peraltro le modalità di scambio tra pubblico e privato non sono normate da nessuna parte e ognuno in giro per lo stivale fa un po' come gli pare generando ricorsi, contenziosi e danni per tutti. Ormai in Italia abbiamo un patrimonio pubblico sempre più fatiscente - carceri, scuole, ospedali, università, stadi - e un "capitale fisso" di infrastrutture arretrato e costoso per i motivi suddetti. Le nostre città sono le più belle del mondo, perché nei secoli le vecchie classi dominanti ne hanno curato - magari per esigenze di potere e dominio - la parte pubblica, realizzando monumenti, edifici pubblici, chiese, piazze, ville storiche e lo hanno fatto potendo gestire senza ostacoli il suolo anche per le finalità collettive". Cfr. R. Morassut, *Il disastro del carcere è la storia delle opere pubbliche*, Il Riformista, 6 novembre 2009.*

¹⁵ Significativamente anche i penalisti dell'Ucpi (Unione camere Penali Italiane) - riunita in un congresso straordinario a Torino dal 2 al 4 ottobre 2009 - hanno denunciato l'involuzione della produzione legislativa, il sovraffollamento delle carceri, l'eccessivo ricorso alla carcerazione e la mancanza di misure alternative. Cfr. P. Maciocchi, *Giustizia: penalisti pronti alla piazza, contro i limiti alla difesa*, Il Sole 24 Ore, 6 ottobre 2009.

¹⁶ L'Italia, nel luglio 2009, è stata oggetto di una visita ad hoc del Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura (l'organismo del Consiglio d'Europa deputato a monitorare le condizioni di vita all'interno dei luoghi di privazione della libertà dei 47 stati membri), interessato a esaminare le politiche governative di intercettazione e respingimento degli immigrati.

¹⁷ La XV Conferenza dei Direttori delle Amministrazioni Penitenziarie (CDAP) si è svolta dal 9 all'11 settembre ad Edimburgo (Scozia). La Conferenza dei Direttori delle Amministrazioni Penitenziarie del Consiglio d'Europa riunisce periodicamente i capi delle amministrazioni penitenziarie dei 47 Stati Membri. Il tema della XV Conferenza ha avuto il titolo *Prigioni sovraffollate; alla ricerca di soluzioni*. Il programma prevedeva due sessioni plenarie:

- a) la custodia dei detenuti stranieri;
- b) gestione degli istituti penitenziari in condizioni di sovraffollamento, incluso il trattamento, dei detenuti condannati a pena di lunga durata o all'ergastolo e cooperazione con servizi esterni per preparare la liberazione anticipata ed il reinserimento.

All'interno della Conferenza vi sono state seminari su specifiche tematiche riguardanti la custodia cautelare, i detenuti stranieri e quelli condannati a pene di lunga durata o all'ergastolo.

¹⁸ Il Consiglio d'Europa, dal canto suo, ha elaborato negli anni una serie di Raccomandazioni capaci di avere tra i loro principali effetti indiretti un forte contenimento del problema. Queste Raccomandazioni, che vanno lette in un orizzonte organico e interrelato, guardano al compito basilare di codificare quei principi di rispetto dei diritti umani che i Paesi europei hanno scelto di volere a fondamento dei propri sistemi, e hanno come conseguenza di questa attenzione una riduzione dell'area penitenziaria, riduzione che acquista così un valore ben più grande di quello che avrebbe se fosse assunta quale obiettivo diretto in vista di una qualche necessità gestionale. Una sola tra queste Raccomandazioni si propone invece in maniera esplicita, almeno guardando al titolo, di combattere il sovraffollamento penitenziario. Si tratta della "No. R (99) 22 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri riguardante il sovraffollamento penitenziario e l'aumento della popolazione carceraria", adottata appunto nel 1999. Leggendo il testo della Raccomandazione e i principi elencati nella sua appendice, si vede come le soluzioni auspiccate non sono rimedi *ad hoc* per uscire da

nella loro organicità e che vanno a disegnare il profilo di un sistema penitenziario in una società democratica - hanno come obiettivi: la lotta al sovraffollamento penitenziario e alla crescita eccessiva della popolazione detenuta; l'aumento delle sanzioni e delle misure di comunità; la riduzione della lunghezza delle pene detentive e l'accompagnamento del detenuto lungo il suo percorso di reintegrazione attraverso il ricorso a forme condizionali di liberazione come uno degli strumenti migliori per prevenire la recidiva e promuovere il reinserimento. Esse mirano a limitare la custodia cautelare - che non dovrebbe mai essere usata a scopi punitivi - al periodo strettamente necessario e come misura di ultima ratio, con appropriate garanzie. Infine, mirano a offrire condizioni di detenzione pienamente rispettose dei diritti fondamentali e della dignità delle persone. Purtroppo, la detenzione non è una misura di ultima ratio in tanti Paesi europei. Al contrario, in molti è la sanzione principale, se non l'unica, prevista dal codice penale, come rilevano gli organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa nel corso delle loro visite agli Stati membri. Si è spesso lontani dal quadro dato nelle conferenze e negli impegni ufficialmente presi al momento dell'adozione di documenti e raccomandazioni. Infatti, contraddicendo il principio generale affermato nella Raccomandazione sull'utilizzo della custodia cautelare, questa misura è obbligatoria in alcuni Paesi nei confronti delle persone accusate di certi reati o di alcune categorie di queste persone. In alcuni Paesi, inoltre, la liberazione condizionale è una misura prevista per legge ma non adottata di fatto. Mauro Palma, presidente del Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura, ha segnalato che molti Paesi visitati in anni recenti non avevano messo in pratica raccomandazioni su aspetti essenziali ripetutamente mosse dal Cpt dopo precedenti visite¹⁹. *“Uno di questi aspetti essenziali – ha sottolineato Palma - è strettamente legato alle condizioni di detenzione: celle piccole, cibo scarso, scarsa attenzione prestata alle categorie vulnerabili di detenuti e altro, tutti elementi che ancora sussistono in molte prigioni europee, come dimostrano i rapporti pubblici del Cpt. Spesso queste condizioni sono, almeno in parte, connesse al persistente sovraffollamento, con presenze che in alcuni casi doppiano la capienza regolamentare”*²⁰. E' stato, inoltre, rilevato che vari Stati europei hanno già intrapreso ampi programmi di edilizia penitenziaria, per veder crescere

un'emergenza momentanea, ma piuttosto la riproposizione di principi generali sul corretto utilizzo della custodia cautelare, sulla finalità della pena detentiva, sul rispetto della dignità delle persone detenute.

¹⁹ È stato pubblicato il 21 ottobre 2009 il 19° Rapporto Generale del Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa. I Rapporti Generali che il Cpt pubblica annualmente hanno un enorme valore, perché in essi più che altrove è racchiusa l'ormai ventennale esperienza del Comitato, che come è noto si basa su un sistema di visite periodiche e visite mirate - a oggi ne sono state effettuate circa 270 - ai luoghi di privazione della libertà dei 47 Stati membri. È dai Rapporti Generali che si possono ricavare quelle che il Cpt, anno dopo anno e visita dopo visita, ha indicato quali condizioni di vita minimali che ogni Paese deve garantire all'interno delle proprie strutture di privazione della libertà personale. È da qui che si evince, ad esempio, la metratura minima che il Comitato considera debba essere a disposizione di ciascun detenuto all'interno della cella affinché non si parli di trattamento inumano o degradante, metratura che è stata poi ripresa dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel pronunciare le proprie sentenze al riguardo, che di recente hanno interessato, con una condanna, anche il nostro Paese. In questo 19° Rapporto Generale, il Comitato fa il punto su quanto è stato raggiunto nei venti anni passati e si interroga sui problemi ancora aperti, primo fra tutti quello del sovraffollamento penitenziario che affligge più o meno l'intera area del Consiglio d'Europa. Il Rapporto dà conto delle 19 visite effettuate dal Comitato tra l'agosto del 2008 e il luglio di quest'anno. Tra queste, nove sono state le cosiddette visite ad hoc, che il Cpt sceglie di realizzare con in vista uno specifico obiettivo di monitoraggio. L'Italia compare in entrambi i sottogruppi di visite, essendo stata interessata, dal 14 al 26 settembre 2008, da una visita programmata e dettata dalla periodicità e, nel luglio 2009, da una visita ad hoc. Durante quest'ultima, la delegazione del Comitato si è soffermata in particolare sull'analisi delle recenti politiche di intercettazione di migranti irregolari nel Mediterraneo del sud e di loro respingimento verso l'Africa. Un lungo capitolo del Rapporto Generale è dedicato alle garanzie e alle condizioni detentive da destinarsi agli immigrati irregolari privati della libertà, che secondo l'esperienza del Comitato costituiscono una categoria particolarmente vulnerabile e soggetta a varie forme di maltrattamento tanto al momento dell'arresto quanto della detenzione quanto ancora al momento dell'espulsione. Cfr. S. Marietti, *Immigrati irregolari detenuti una "categoria a rischio"*, in <http://www.linkontro.info>, 15 ottobre 2009

²⁰ Cfr. *Carceri sovraffollate e diritti, incontro con Mauro Palma*, in <http://www.linkontro.info>, 15 ottobre 2009.

la loro popolazione detenuta parallelamente all'aumentata capienza del patrimonio carcerario. Facendo tesoro di questa esperienza, è chiaro che la risposta al sovraffollamento non sta soltanto nel costruire nuove prigioni, visto che la popolazione carceraria – in mancanza di altri provvedimenti – tende a crescere parallelamente alle nuove strutture²¹.

Sarebbero auspicabili – in sintonia con le misure raccomandate dal Consiglio d'Europa - semplici provvedimenti realizzabili in tempi assai brevi e dai costi assai modesti per ridurre il sovraffollamento carcerario: la possibilità di allargare l'impiego della detenzione domiciliare, mandando a dormire a casa i detenuti semiliberi (sottoponendoli ai controlli dell'affidamento, e anche di più) e quelli con residui pena sotto i due anni²²; la sperimentazione di misure come la "messa alla prova" – similmente a quanto accade per la giustizia minorile - per pene sotto i quattro anni, magari con una serie di prescrizioni che rendano questa messa alla prova davvero un esempio di riparazione del danno. La messa alla prova, che ha dato ottimi risultati nel processo minorile, può essere applicata con qualche modifica anche al processo penale per adulti, sollevando così il lavoro della magistratura dalle vicende meno meritevoli di attenzione e rispondendo alle finalità di reintegrazione sociale.

Diversi penalisti insistono nel chiedere l'applicazione della misura cautelare carceraria in casi eccezionali, da utilizzarsi solo e soltanto quando ogni altra misura risulti assolutamente inadeguata²³.

Un'altra soluzione per attenuare il sovraffollamento carcerario potrebbe essere rappresentata dall'abrogazione dell'art. 341 c.p. che, introdotto con la legge 94/09, contempla nuovamente il reato di oltraggio a pubblico ufficiale già in passato depenalizzato, per il quale vengono frequentemente condannate persone straniere che hanno opposto qualche resistenza alla richiesta di esibizione dei documenti e che ai detenuti viene contestato spesso nei rapporti stilati dagli agenti di polizia penitenziaria con conseguenze negative sulla possibilità di accedere a misure alternative o di ottenere la liberazione anticipata.

La sovrappopolazione carceraria potrebbe, inoltre, diminuire favorendo l'applicazione di misure alternative, troppo spesso oggi concesse tardivamente perché legate ad una seconda pronuncia da parte della magistratura di sorveglianza. Basterebbe prevedere che la pena dell'affidamento al servizio sociale, da affiancarsi alle tradizionali pene previste dall'art. 17 del Codice Penale (reclusione, multa, arresto, ammenda) sia irrogata direttamente dal giudice di cognizione con la sentenza di condanna. I detenuti che hanno diritto all'affidamento al servizio sociale, potrebbero accedervi più agevolmente e conseguentemente meno persone entrerebbero in carcere, a vantaggio di una maggiore efficienza del sistema penitenziario. Infatti, l'applicazione delle misure alternative vincolate a una successiva sentenza della magistratura di sorveglianza (che spesso arriva in ritardo) causa "ristagni" in prigione di detenuti che potrebbero uscire in misura alternativa.

²¹ Ad oggi i detenuti sono oltre 65.000, (9.500 in più rispetto a un anno prima), ma 22.500 in più del consentito ed in eccesso anche rispetto al limite ritenuto "tollerabile": in altre parole, in soli 12 mesi la metà del lavoro previsto dal "Piano carceri". Lavoro che sarà finanziato con una cifra enorme che risulterebbe praticamente spesa per non risolvere affatto il problema. Infatti, se il ritmo di crescita della popolazione detenuta non cambia (e per ora non si intravedono segnali di questo cambiamento), a fine 2010 l'intero "Piano carceri" sarà "annullato": 1.500.000.000 (un miliardo e mezzo di euro) sborsati, per ritrovarci al punto di partenza. Ma siamo sicuri che tra 12 mesi, o anche tra 24 mesi, almeno qualcuno dei nuovi "padiglioni detentivi" o dei nuovi istituti penitenziari siano pronti per ricevere i detenuti, quindi con dentro tutto il personale necessario a gestire un carcere?

²² L'Ucpi (Unione camere Penali Italiane) – nel corso del suo congresso straordinario tenutosi a Torino dal 2 al 4 ottobre 2009 – ha suggerito che l'utilizzo razionale delle misure alternative alla detenzione consentirebbe di evitare il carcere e di liberare migliaia di soggetti. Su oltre 30 mila detenuti in esecuzione di pena, circa 6 mila devono scontare da uno a due anni, quasi 10 mila fino a 1 anno, circa 4 mila da due a tre anni. Tali cifre segnalano pertanto che l'utilizzo della Gozzini consentirebbe di contenere significativamente il sovraffollamento. Va ridisegnato l'istituto della detenzione domiciliare attualmente applicabile in modo limitato.

²³ L'Ucpi (Unione camere Penali Italiane) chiede la modifica della normativa di settore che riporti l'art. 275 c.p.p. nell'alveo dello spirito del legislatore del 1988, con un più significativo utilizzo della misura degli arresti domiciliari.

Infine, tenuto conto tanto della difficoltà tecnica quanto delle difficoltà politiche e di opinione pubblica, una possibilità a medio termine è quella di ripensare al Dpr 309/90, che rappresenta oggi, specialmente dopo l'approvazione della legge 49/06 cosiddetta Fini-Giovanardi, la normativa con di gran lunga il maggior impatto sul sistema penale e penitenziario, tanto per le condotte che punisce, quanto per il fenomeno che disciplina, ovvero quello delle droghe. Cifre alla mano, dei circa 92.800 detenuti entrati in carcere nel 2008, 30.528 erano tossicodipendenti (mai così tanti, il 33%, percentuale superiore del 6% rispetto all'anno precedente), e 28.795 (mai così tanti, il 31%) entravano per la violazione del Testo Unico sugli stupefacenti. I due gruppi sono ovviamente in parte sovrapposti (ci sono anche gli spacciatori tossicodipendenti, e non sono pochi) ma è chiaro come l'impatto del Dpr 309/90 sul sistema penitenziario, e sul suo sovraffollamento, sia di assoluta rilevanza. E', pertanto, vivamente auspicabile un intervento di riforma complessiva della materia, che sposti tra l'altro l'asse dalla penalizzazione alla prevenzione (si pensi che oggi ci sono più tossicodipendenti in carcere che nelle comunità terapeutiche).

In questi anni è cresciuto un pensiero più articolato sui temi della giustizia e della colpa, della punizione e della guarigione della ferita subita dalla commissione di reati anche terribili. Difficile elencare tutti i contributi innovativi di importanti intellettuali, di giuristi, di filosofi, di uomini delle istituzioni finalizzati a percorrere strade praticabili e una forma più alta di giustizia, senza scorciatoie o cedimenti a vie giustizialiste: tanto affascinanti in tempo di crisi quanto inefficaci. Occorre far maturare un nuovo pensiero e una nuova fantasia, anche giuridica²⁴. Di fronte alla crescita della violenza, l'unica risposta non può essere rappresentata da leggi e sanzioni più dure o dalla costruzione di nuove prigioni. E' tempo di ripensare a un sistema di sanzioni e di pene che sappia farsi carico della riconciliazione e della riparazione sociale²⁵, della rigenerazione della persona umana, della guarigione personale e collettiva di cui tutta la società ha bisogno. La classe politica e gli operatori della giustizia devono iniziare a resistere alle scorciatoie – spesso fallimentari – di una giustizia semplificata e distruttiva, impotente di fronte alla rimozione delle cause, debole di fronte alla necessità di riannodare i fili della convivenza civile, tentata da atti dimostrativi, ancorché impotenti.

²⁴ Cfr. M.Marazziti, *Non c'è giustizia senza vita*, Leonardo International, Milano, 2009, pp. 14 – 15.

²⁵ L'impegno volto al *recupero* dell'agente di reato e alla riconciliazione riparativa non costituisce una mera concessione umanitaria in conflitto con gli interessi dei cittadini, bensì fattore cardine della strategia di tutela dei beni fondamentali: nulla consolida infatti più efficacemente l'autorevolezza del diritto, incidendo sulla capacità di creare imitazione che caratterizza i modelli comportamentali devianti, della scelta personale di prendere le distanze da una precedente esperienza criminosa e di operare in un'ottica di cosiddetta *restorative justice* nei confronti delle vittime.