

## LA POPOLAZIONE DETENUTA IN ITALIA TRA SFORZI RIDUZIONISTI E NUOVE TENTAZIONI POPULISTE

di Giovanni Torrente

SOMMARIO: 1. La popolazione detenuta in Italia sino alla sentenza “Torreggiani”. – 2. L’Italia del dopo Torreggiani e la diminuzione del numero di detenuti. – 3. Cosa ha reso possibile il processo di decarcerizzazione? – 4. Verso un ritorno del populismo penale?

### 1. La popolazione detenuta in Italia sino alla sentenza “Torreggiani”.

All’interno della letteratura specialistica anglosassone (FEELY, SIMON, 1992; CLEAR, FROST, 2012) è pressoché unanimemente condivisa l’opinione secondo la quale l’evento più rilevante nell’ambito della penalità nel secolo scorso sia stato la *Mass Incarceration*. Con tale espressione è definito quel fenomeno in base al quale la popolazione detenuta negli Stati Uniti è passata dalle poco più di 174.000 unità del 1972 agli oltre 2 milioni del 2010<sup>1</sup> (Pew Center on the States, 2010). Tale vertiginoso aumento dei tassi di detenzione, occorre da subito precisarlo, non trova giustificazione in un chiaro e costante aumento della criminalità, ma deve piuttosto essere interpretato alla luce del rapporto fra i mutamenti sociali strutturali che hanno caratterizzato la fine del secolo scorso e le nuove forme di controllo sociale che ne sono derivate (GARLAND, 2004; MATTHEWS, 2009; WACQUANT, 2000).

Ciò che è rilevante, nell’ottica dell’analisi qui proposta, è il fatto che la gran parte dei paesi europei, con poche eccezioni, non sia rimasta immune dalle tendenze espansionistiche in ambito carcerario provenienti da oltreoceano. In breve tempo, infatti, i principi di “tolleranza zero” nei confronti della microcriminalità sono diventati patrimonio condiviso nelle retoriche di governanti, ma anche di criminologi e giuristi, all’interno di (quasi) tutto il vecchio continente. In particolare, è parso affermarsi, in maniera pressoché incontrastata, quel fenomeno, definito come “Populismo penale” (PRATT, 2007; SIMON, 2008) in base al quale, la lotta al crimine (inteso soprattutto come microcriminalità urbana) è diventato un argomento centrale all’interno delle campagne elettorali, garantendo a quelle fazioni politiche che meglio di altre riuscivano a presentarsi come i nuovi alfieri del *Law and Order* facili consensi all’interno dell’opinione

---

<sup>1</sup> Per un costante aggiornamento sui tassi di detenzione a livello mondiale si rimanda al sito dell’International Center for Prison Studies dell’Università di Londra, Birbeck <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>.

pubblica. A seguito di tale forma di populismo, la lotta al crimine, spesso associata all'intransigenza in materia di immigrazione e alla repressione del consumo di sostanze stupefacenti, diviene il tema centrale del dibattito politico, occultando efficacemente altre problematiche potenzialmente ben più dannose per i cittadini<sup>2</sup>.

Ne è conseguita un'espansione dei tassi di carcerazione che, come mostrato dalla tabella sottostante (tab. 1),<sup>3</sup> dai primi anni novanta sino al 2010 ha riguardato diversi paesi europei.

*Tabella n. 1 Tassi di detenzione ogni 100.000 abitanti negli Stati Uniti e nei principali paesi europei*

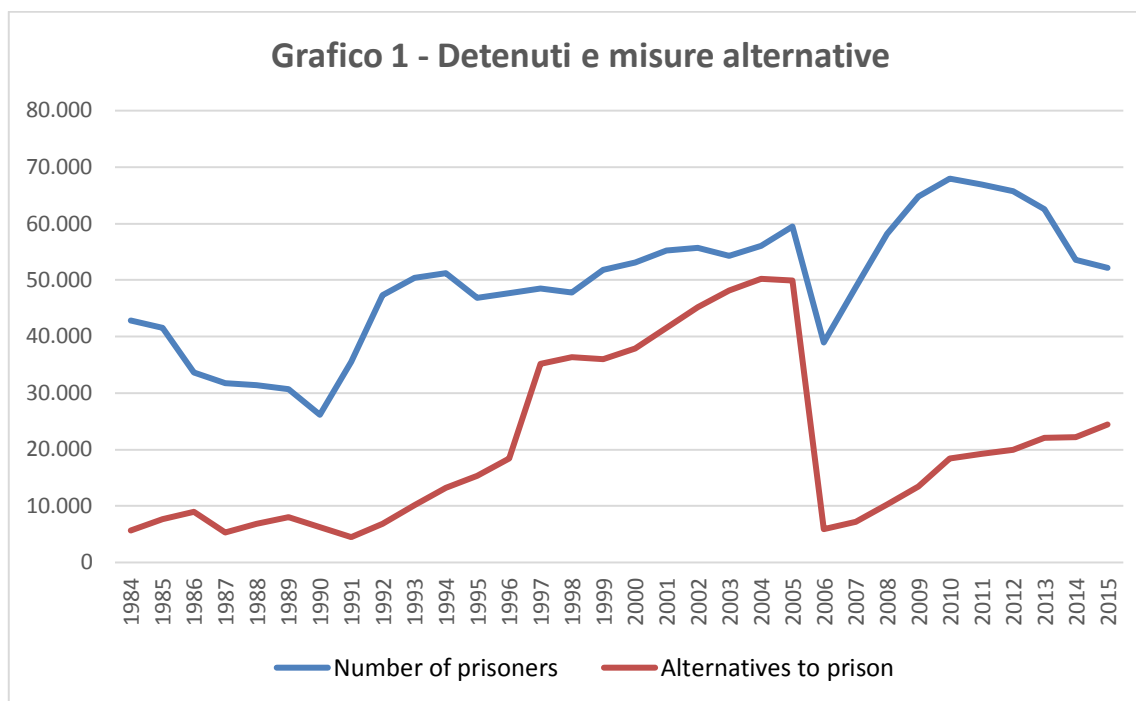
| <b>Nazione</b>       | <b>1992</b> | <b>2001</b> | <b>2010</b> | <b>2015</b> |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Stati Uniti          | 501         | 685         | 731         | 707         |
| Italia               | 81          | 95          | 112         | 86          |
| Francia              | 84          | 75          | 98          | 100         |
| Spagna               | 105         | 114         | 166         | 139         |
| Inghilterra e Galles | 90          | 127         | 153         | 148         |
| Germania             | 71          | 98          | 88          | 78          |
| Grecia               | 63          | 76          | 104         | 111         |
| Svezia               | 63          | 68          | 74          | 60          |

L'Italia è fra quelli che hanno seguito in maniera più fedele le tendenze che provenivano dagli Stati Uniti. Pur rimanendo all'interno di tassi di detenzione di circa sei volte inferiori a quelli statunitensi, il nostro paese, in vent'anni, ha visto aumentare di oltre 30 unità il numero di persone incarcerate ogni centomila abitanti. Si tratta di un aumento significativo che non conosce precedenti nella storia del paese. La rappresentazione grafica di tale aumento (grafico n. 1) mostra come, a partire dai primi anni '90, se si esclude la diminuzione causata dal provvedimento di indulto del 2006, la popolazione detenuta in Italia sia aumentata in maniera pressoché costante passando

<sup>2</sup> Si pensi al riguardo come, proprio nel nostro paese, le rilevazioni dell'osservatorio di Pavia <http://www.osservatorio.it/cont/sicurezza/sicurezza.php> abbiano dimostrato come, ancora nelle fasi immediatamente precedenti l'intervento dell'Unione Europea e il rischio di commissariamento dell'Italia a causa dell'elevato debito pubblico, il dibattito politico, seguito a ruota dagli organi di informazione, si concentrasse sui temi legati alla sicurezza contro il crimine o l'immigrazione, trascurando le questioni economiche che da lì a breve avrebbero messo a grave repentaglio la sicurezza economica dei cittadini.

<sup>3</sup> I dati presentati trascurano volutamente il campo dell'Europa dell'est, e in particolare la Federazione Russa. La Russia, così come altri paesi dell'est Europa, mostra tradizionalmente tassi di detenzione molto elevati. La genesi di tale elevato numero di detenuti non può tuttavia essere associata al fenomeno della carcerazione di massa statunitense, ma va piuttosto ricercata nella storia della seconda parte del novecento delle repubbliche ex-sovietiche. Non a caso, tali paesi hanno visto progressivamente diminuire i tassi di detenzione dopo la caduta del muro, proprio quando nel resto d'Europa iniziavano ad imperversare le politiche di tolleranza zero. Per uno sguardo globale sui tassi di carcerazione a livello europeo si rimanda al sito di Space I e II del Consiglio d'Europa, dove sono presentati i risultati del monitoraggio a cura dell'Università di Losanna <http://wp.unil.ch/space>.

dai meno di 30.000 detenuti del 1990 ai quasi 70.000 del 2010. Se a ciò si aggiunge il costante aumento del numero di condannati che beneficiano di una misura alternativa al carcere è possibile osservare come per diversi anni l'area del controllo penale nel nostro paese abbia abbondantemente superato le 100.000 unità.



Diretta conseguenza di tale bulimia del sistema penale e penitenziario è stata infine la sentenza “Torreggiani” con la quale la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha sanzionato il nostro paese a causa delle condizioni strutturali delle sue carceri. Non è questa la sede dove soffermarsi sugli aspetti più tecnici della decisione della Corte, sui quali si è già ampiamente espressa qualificata dottrina (FIORIO, 2012; VIGANÒ, 2013). Intendo piuttosto riflettere su quali caratteristiche strutturali del sistema penitenziario italiano, confrontato con quello delle altre realtà internazionali, abbiano giustificato una condanna così infamante come quella seguita alla violazione dell’art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. La semplice lettura dei tassi di detenzione mostrati nella precedente tabella non pare infatti giustificare appieno l’individuazione del caso italiano come particolarmente grave all’interno del contesto europeo. Pur in presenza di un elevato aumento dei tassi di detenzione in pochi anni, l’Italia ha mantenuto tassi di carcerazione ben inferiori all’Inghilterra e alla Spagna, e di poco superiori a Francia e Grecia. Occorre quindi domandarsi quali condizioni strutturali del sistema penitenziario italiano abbiano favorito la condanna del nostro Paese e non, ad esempio, di Spagna o Inghilterra.

Il primo dato, come noto, è il sovraffollamento penitenziario (tab. 2). Nel 2013, anno in cui è giunta la condanna da parte della CEDU, l’Italia registrava un tasso di sovraffollamento delle celle che era sconosciuto all’interno di tutti i paesi occidentali. Solo la Grecia mostrava tassi simili a quelli italiani, mentre diversi paesi avevano meno

posti occupati rispetto alle capacità ricettive degli istituti penitenziari. Ecco quindi come tale sovraffollamento, oltre a produrre condizioni di vita all'interno degli istituti non rispettose della dignità umana, caratterizzasse in maniera negativa l'Italia, anche rispetto a paesi con più elevati tassi di detenzione.

*Tabella n. 2. Tasso di sovraffollamento delle celle (2013)*

| <b>Nazione</b>       | <b>Numero di detenuti</b> | <b>Tassi di detenzione</b> |
|----------------------|---------------------------|----------------------------|
| Stati Uniti          | 2.239.751                 | 106%                       |
| Italia               | 65.701                    | 139,7%                     |
| Francia              | 67.225                    | 118,1%                     |
| Spagna               | 68.995                    | 98,7%                      |
| Inghilterra e Galles | 84.431                    | 105,2%                     |
| Germania             | 65.889                    | 84,9%                      |
| Grecia               | 12.586                    | 136,5%                     |
| Svezia               | 6.699                     | 94,4%                      |

Se di per sé il grave livello di sovraffollamento delle carceri italiane giustificava la censura da parte della CEDU, occorre segnalare almeno altre due caratteristiche peculiari del caso italiano (tab. 3). La prima, non particolarmente rilevante nell'ottica del pronunciamento della Corte di Strasburgo, è l'elevata percentuale di detenuti stranieri. Oltre un terzo della popolazione detenuta nel nostro paese è composta da stranieri. A livello europeo, solo la Grecia ci supera nettamente. Il dato, da un lato, rappresenta come l'Italia sia un paese giovane dal punto di vista immigratorio. La bassa percentuale di detenuti stranieri in Francia o in Inghilterra è figlia della storia di tali paesi dove molte delle persone attualmente detenute sono figlie o nipoti di migranti che hanno nel tempo ottenuto la nazionalità del paese di arrivo. Dall'altro lato, rappresenta efficacemente l'approccio repressivo adottato nel nostro paese, così come da parte degli altri affacciati sul mediterraneo, nei confronti dei fenomeni migratori che da tempo è stato dimostrato, e stigmatizzato, dalla letteratura specializzata sul tema (DAL LAGO, 1999; PALIDDA, 2009).

La seconda, invece, coinvolge pienamente le motivazioni che hanno giustificato la sentenza della CEDU e riguarda il tasso di persone detenute in misura cautelare. Anche in questo caso, la percentuale italiana, prossima al 40%, era sconosciuta all'interno degli altri paesi occidentali. Essa rappresenta chiaramente una grave patologia del sistema penale del nostro paese dove il combinato della lunghezza del procedimento che conduce alla sentenza definitiva e delle leggerezze nell'applicazione del provvedimento della misura cautelare in carcere ha per lungo tempo determinato che alcune categorie di autori (stranieri privi di permesso di soggiorno *in primis*) al momento del sopraggiungere della condanna avessero pre-sofferto la pressoché totalità della pena inflitta in regime di custodia cautelare.

*Tabella 3. Percentuale di stranieri detenuti e di custodia cautelare rispetto al totale dei presenti (2013)*

| Nazione              | Tasso di detenuti stranieri | Tasso di non condannati a titolo definitivo |
|----------------------|-----------------------------|---------------------------------------------|
| Stati Uniti          | 5,9%                        | 21,5%                                       |
| Italia               | 35,75%                      | 39,11%                                      |
| Francia              | 17,8%                       | 25%                                         |
| Spagna               | 33,2%                       | 15,4%                                       |
| Inghilterra e Galles | 12,6%                       | 12,7%                                       |
| Germania             | 26,7%                       | 16,7%                                       |
| Grecia               | 57,1%                       | 31,2%                                       |
| Svezia               | 27,6%                       | 22,8%                                       |

## 2. L'Italia del dopo Torreggiani e la diminuzione del numero di detenuti.

A seguito della sentenza, L'Italia si trova di fronte ad un bivio: riportare il sistema all'interno dei margini della legalità, perlomeno dal punto di vista numerico, oppure accettare numerose ulteriori sentenze di condanna da parte della CEDU, con il relativo impatto sul piano sia economico che politico.

Anche sul come affrontare il problema, le opzioni non sono molte. Una prima, prevederebbe il sensibile ampliamento del numero di posti disponibili. Su tale ampliamento si fondava, ad esempio, il noto "Piano carceri" ipotizzato ai tempi del governo Berlusconi, il quale avrebbe dovuto condurre il sistema ad una capienza regolamentare di 80.000 unità. Tale opzione sarà tuttavia in breve tempo scartata per varie ragioni. In primo luogo, si trattava di un progetto molto costoso che avrebbe determinato un'ulteriore ampliamento della spesa corrente del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, insostenibile in tempi di crisi economica. In secondo luogo, la prospettiva di una presenza media di 80.000 detenuti per un paese come l'Italia appariva totalmente ingiustificata, se non a prezzo di un ulteriore inasprimento delle politiche di tolleranza zero e del totale de-potenziamento del sistema delle misure alternative.

Una seconda opzione, si è invece fondata sull'attuazione di un processo di decarcerizzazione che ha permesso di ridurre il numero di detenuti presenti. Come noto, l'attuazione di tale seconda opzione si è fondata su diversi interventi normativi<sup>4</sup>, oltre che giurisprudenziali<sup>5</sup>. Ciò che preme rilevare, è come tale complesso sistema di interventi abbia prodotto un risultato inedito nella storia Repubblicana: la netta diminuzione della popolazione detenuta, in tempi brevi, senza l'applicazione di

<sup>4</sup> Si pensi al riguardo che ogni Ministro della giustizia che si è succeduto in questi anni al dicastero di via Arenula ha approvato almeno un provvedimento ribattezzato "Svuota carceri".

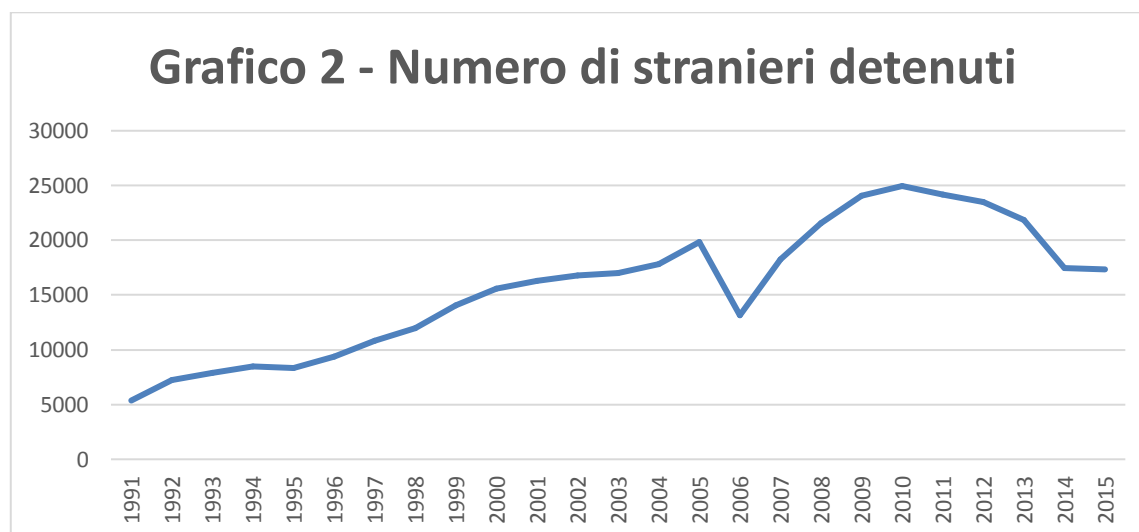
<sup>5</sup> Su tutte, occorre segnalare la sentenza della Corte Costituzionale n. 32 del 25 febbraio 2014 che ha decretato l'illegittimità della disciplina Fini-Giovanardi in materia di stupefacenti.

provvedimenti di clemenza. Se, infatti, sino alla riforma costituzionale del 1992, i provvedimenti di clemenza sono stati lo strumento “ordinario” attraverso il quale nel nostro Paese è stato tenuto sotto controllo il numero di detenuti, in questi ultimi cinque anni per la prima volta incontriamo un calo significativo delle presenze che non è figlia di un’amnistia o di un indulto. Si pensi al riguardo che, dal 2010 al 2015, la popolazione detenuta è scesa di oltre 15.000 unità e il tasso di sovraffollamento a livello nazionale è calato sino al 105%.

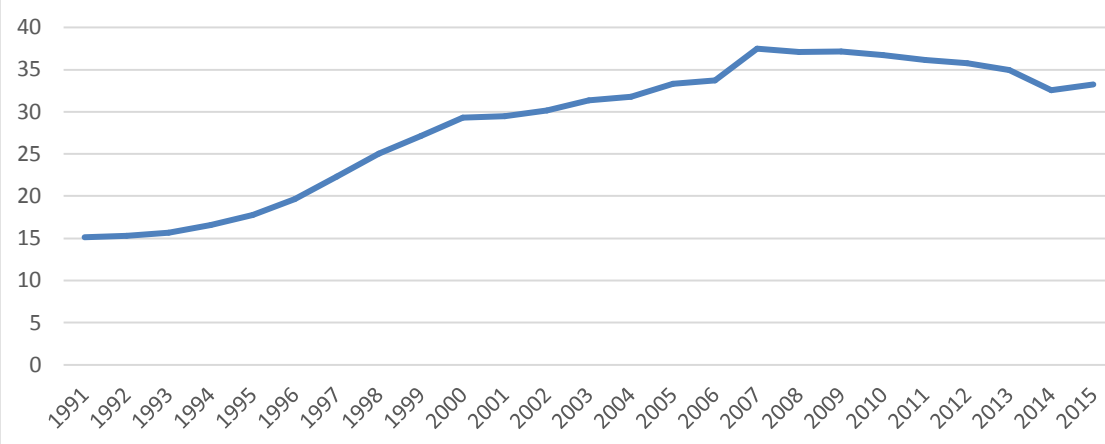
Tale diminuzione produce un impatto positivo anche sul numero di detenuti stranieri e sulla percentuale di reclusi in attesa di una condanna definitiva.

Il numero totale di detenuti stranieri, per la prima volta negli ultimi 20 anni (ad esclusione dell’indulto del 2006) inizia a diminuire. Il grafico (n. 2) mostra chiaramente come il numero di stranieri presenti nelle carceri italiane, a partire dai primi anni ’90, sia aumentato in maniera inarrestabile. A partire dal 2010 assistiamo ad un’inversione di tendenza. Oggi, il numero di persone straniere detenute nelle carceri italiane è inferiore di ben 8.000 unità rispetto al 2010. Tale decrescita numerica, peraltro, coincide solo in parte con una diminuzione percentuale rispetto al totale dei presenti (grafico n. 3). Tale percentuale diminuisce di 5 punti circa dal 2007 al 2014, salvo riprendere ad aumentare proprio nell’ultimo anno quando invece è stata più decisa la diminuzione generale nel numero dei presenti. Oggi la percentuale di stranieri detenuti nelle carceri italiane è di circa il 33% del totale, comunque sempre fra le più elevate a livello europeo.

Negli ultimi sette anni il tasso di soggetti ristretti in assenza di una condanna definitiva diminuisce di oltre 17 punti percentuali, assestandosi oggi al 34% (tab. 4). Si tratta di una diminuzione significativa soprattutto per quanto riguarda la percentuale di soggetti in attesa del primo giudizio, i quali oggi sono il 16,33% del totale dei detenuti, contro il 25% del 2008. Malgrado tale diminuzione, occorre rilevare come la percentuale di persone ristrette in attesa di una sentenza definitiva rimanga di gran lunga la più elevata in Europa occidentale, imponendo al nostro Paese di non interrompere il processo di riduzione dell’ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere.



### Grafico 3 - Percentuale di stranieri sul totale



*Tabella 4. Tassi di custodia cautelare in carcere 2008-2015*

| Anno | Detenuti in attesa di primo giudizio | Condannati non definitivi | Totale custodia cautelare in carcere | Totale detenuti presenti |
|------|--------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| 2008 | 14.671<br>(25,24%)                   | 15.165<br>(26,09%)        | 29.836<br>(51,33%)                   | 58.127                   |
| 2009 | 14.367<br>(22,17%)                   | 15.368<br>(23,72%)        | 29.735<br>(45,89%)                   | 64.791                   |
| 2010 | 14.112<br>(20,76%)                   | 14.580<br>(21,45%)        | 28.692<br>(42,22%)                   | 67.961                   |
| 2011 | 13.625<br>(20,37%)                   | 13.626<br>(20,37%)        | 27.251<br>(40,69%)                   | 66.897                   |
| 2012 | 12.484<br>(19%)                      | 13.212<br>(20,11%)        | 25.696<br>(39,11%)                   | 65.701                   |
| 2013 | 11.108<br>(17,76%)                   | 11.723<br>(18,75%)        | 22.831<br>(36,51%)                   | 62.536                   |
| 2014 | 9.549<br>(17,81%)                    | 8.926<br>(16,65%)         | 18.475<br>(34,45%)                   | 53.623                   |
| 2015 | 8.523<br>(16,34%)                    | 9.262<br>(17,75%)         | 17.785<br>(34,09%)                   | 52.164                   |

### 3. Cosa ha reso possibile il processo di de-carcerizzazione?

La significativa diminuzione del numero di persone detenute, accanto all'introduzione di forme di risarcimento a favore di coloro che sono stati detenuti nelle

condizioni censurate dalla CEDU<sup>6</sup>, ha permesso al nostro Paese di evitare ulteriori condanne in ambito internazionale e di riportare – pur con tutti i distinguo e i limiti accennati nel paragrafo precedente – il sistema all'interno di un quadro numerico più consono agli *standard* europei. E' lecito quindi domandarsi, all'interno della pluralità di provvedimenti adottati, quali siano stati i più significativi nel favorire tale riduzione dell'ambito di applicazione del carcere. Purtroppo non disponiamo di dati numerici sufficienti a dimostrare l'impatto dei singoli provvedimenti. Il sistema della giustizia penale italiano, a differenza di quanto di regola avviene nei sistemi di *common law*, non prevede la sistematica raccolta, e pubblicazione, di dati relativi all'impatto dei provvedimenti legislativi. Al contrario, la valutazione sull'efficacia delle leggi è spesso affidata a dati impressionistici, in quanto tali facilmente manipolabili in relazione all'interesse delle parti in causa.

Ecco quindi che, nel proporre una valutazione sulle cause della riduzione del numero di detenuti, ci si deve affidare a dati indiretti, significativi tuttavia nell'indicare alcune tendenze della penalità contemporanea. Utilizzando ancora una volta i dati mostrati nel primo grafico presentato (grafico n. 1) è possibile innanzitutto rilevare come la diminuzione del numero di detenuti non è stata compensata da un pari aumento del numero di beneficiari di misure alternative. Se, infatti, a partire dal 2010 la popolazione detenuta è scesa di oltre 15.000 unità, l'aumento del numero di beneficiari di alternative alla detenzione non supera i 6.000 casi. Ciò che si è realizzata, quindi, è una vera contrazione dell'area del controllo penale e non un mero movimento dal carcere verso le misure alternative di persone comunque sottoposte a sanzione penale. Tale fenomeno, peraltro, è coerente con quanto da tempo dimostrato dalla letteratura specializzata sul tema (AEBI, 2015; MC NEILL, DURNESCU, BUTTER, 2016), là dove è stato evidenziato come solo raramente la semplice introduzione di alternative al carcere è in grado di produrre una diminuzione nel numero di detenuti. Al contrario, in diverse occasioni l'introduzione di sanzioni diverse rispetto alla carcerazione, lungi dal produrre una contrazione dell'ambito di applicazione del carcere, favorisce effetti di ampliamento dell'area del controllo penale, definiti attraverso la felice espressione "*Net widening*" (Cohen, 1985). Da questo punto di vista, l'Italia, perlomeno a partire dal 1986, è stata una dimostrazione significativa dell'esistenza del fenomeno, là dove la progressiva implementazione del sistema di misure alternative al carcere non si è tradotta in una riduzione del numero di detenuti, ma piuttosto in un progressivo ampliamento dell'area del controllo penale (MANCONI, TORRENTE, 2015).

Dunque, come spiegare oggi tale contrazione dell'area del controllo penale nel nostro paese? Un tentativo di risposta deve muovere, a mio parere, dalla lettura dei dati relativi agli ingressi in carcere dalla libertà durante l'anno solare (grafico 4). La lettura dei dati relativi agli anni 1991-2015 mostra chiaramente come gli ingressi in carcere dalla libertà di soggetti italiani sia, a partire dai primi anni '90, in costante calo. Si pensi, al

---

<sup>6</sup> È qui appena il caso di ricordare come il meccanismo risarcitorio previsto dal nuovo art. 35 *ter* dell'Ordinamento Penitenziario stia attualmente incontrando serie difficoltà applicative, soprattutto a causa di una giurisprudenza molto prudente da parte della magistratura di sorveglianza.

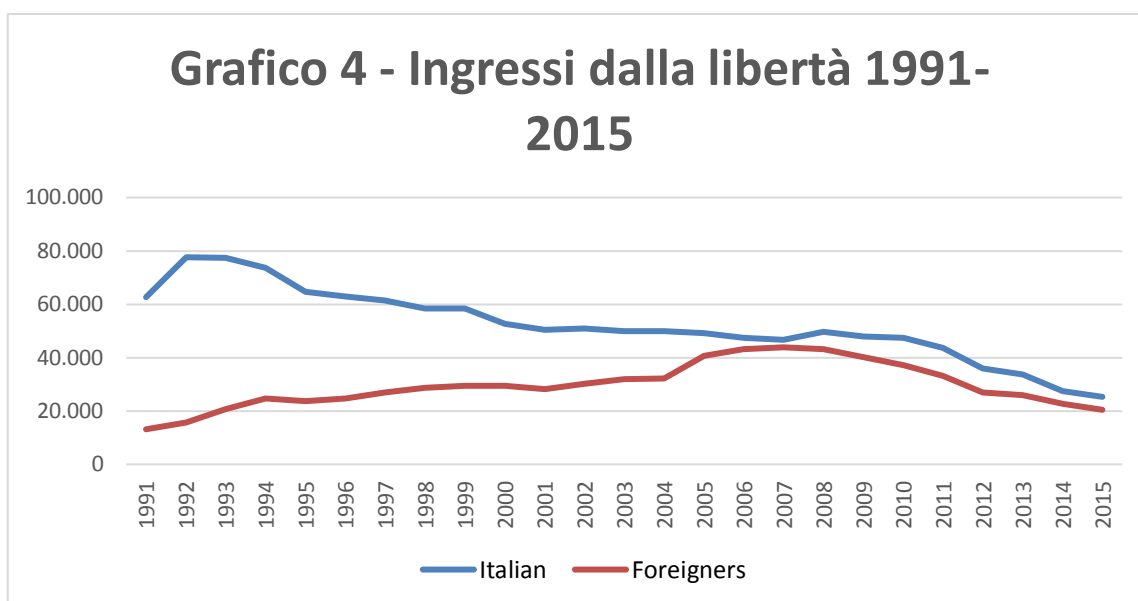
riguardo, come ancora tra il 1992 e il 1993 ogni anno entravano nelle carceri italiane quasi 80.000 concittadini, mentre oggi il numero di ingressi di italiani è di poco superiore alle 25.000 unità annue. Per lungo tempo, tale diminuzione è stata compensata dall'inesorabile aumento nel numero di ingressi di persone straniere. Attraverso la lettura di tale dato otteniamo un efficace spaccato del processo di sostituzione della popolazione detenuta che è avvenuto negli ultimi 20 anni nel nostro Paese, là dove la figura del detenuto italiano è stata progressivamente soppiantata da quella del migrante. A partire dal 2008 abbiamo le prime tracce di un'inversione di tendenza in base alla quale anche il numero di cittadini stranieri entranti in carcere inizia a diminuire. Tale diminuzione diviene progressivamente più significativa con il passare degli anni, contribuendo in maniera determinante nel processo di riduzione del numero di detenuti presenti nelle carceri italiane. Si pensi, al riguardo, che nel 2008 in Italia sono entrati in totale in carcere dalla libertà più di 90.000 persone, mentre nell'ultimo anno tali ingressi sono scesi a circa 45.000.

Detto in maniera rude, sono stati chiusi i rubinetti degli ingressi. Chiaramente gli interventi normativi che hanno limitato l'utilizzo dell'arresto obbligatorio e della custodia cautelare in carcere hanno prodotto un impatto sul fenomeno; così come la decisione della Consulta che ha sancito l'illegittimità della disciplina Fini-Giovanardi in materia di sostanze stupefacenti ha cancellato un provvedimento del quale è stato dimostrato l'effetto criminogeno (PRINA, 2011). Più in generale, occorre evidenziare come tale diminuzione debba, a mio parere, essere interpretata come uno specchio della – momentanea – crisi del fenomeno del populismo all'interno del discorso sulla penalità nel nostro paese. Ciò che è emerso in questi ultimi anni è come sia entrato in crisi il binomio allarme criminalità/consenso politico. Vi è stata una fase – breve, occorre ribadirlo – nella quale i temi legati alla crisi economica, lo sdegno di fronte al dilagare del malcostume nell'ambito della cerchia politica e finanziaria, hanno prevalso rispetto ad una retorica che individuava nel migrante, nel piccolo criminale il capro espiatorio verso cui concentrare le varie forme di paura presenti nelle nostre società postmoderne. Tale periodo, a mio parere, può essere collocato tra la fine dell'ultimo governo Berlusconi e l'ultima parte del 2015. All'interno di tale cornice si colloca la sentenza CEDU e la certificazione della crisi del sistema penitenziario italiano. Ecco quindi che in questi ultimi anni la retorica prevalente fra gli esperti è stata quella legata alla necessità di ricondurre il sistema all'interno dei margini della legalità. Tale retorica ha inevitabilmente coinvolto le agenzie impegnate sul territorio nella repressione dei reati (polizia, tribunali, amministrazione delle carceri ecc.), senza trovare forti opposizioni da parte del campo politico, impegnato a trattare, soprattutto sul piano mediatico, altre faccende.

Ecco, tale mutamento di clima è una variabile che a mio parere deve essere adeguatamente considerata nell'interpretazione delle ragioni che hanno favorito la riduzione del numero di detenuti nel nostro paese negli ultimi cinque anni. Da questo punto di vista occorre considerare come le istanze informali, le comunicazioni, appunto il "clima" politico relativamente all'approccio adottato in materia criminale influenzino inevitabilmente tutti gli attori della giustizia penale, soprattutto là dove incide su quel margine di discrezionalità che inevitabilmente le norme giuridiche concedono agli

operatori. Il soffermarsi sul clima, inoltre, permette di comprendere la fragilità del percorso intrapreso. Non essendo ricorsi ad una modifica strutturale del sistema<sup>7</sup>, gli interventi adottati hanno inciso sugli aspetti maggiormente carcerogeni della legislazione e delle pratiche consolidate nell'ambito della giustizia penale, limitandone gli effetti più perversi. Tuttavia, tale modalità di intervento lascia inevitabilmente spazio ad un nuovo cambio di rotta, là dove appunto il clima politico dovesse mutare nuovamente.

E di tale nuovo mutamento cogliamo oggi i primi segnali.



#### 4. Verso un ritorno del populismo penale?

Al 30 giugno 2016 nelle carceri italiane si registrano 54.072 presenze a fronte di poco più di 49.000 posti disponibili (tabella 5). In soli 6 mesi, quindi, la popolazione detenuta è aumentata di 2.000 unità e si è aggravato il tasso di sovraffollamento delle carceri. Il tutto a legislazione invariata e senza alcun significativo mutamento nei indici di delittuosità.

Come spiegare tale apparente inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni? Si tratta di un dato momentaneo o occorre preoccuparsi?

Se seguiamo la linea interpretativa qui proposta, ci sono dei segnali in base ai quali è lecito preoccuparsi. La chiusura del “fascicolo Italia” da parte del Consiglio d’Europa, con la sostanziale approvazione degli interventi adottati dal nostro Paese in materia di tutela dei diritti fondamentali dei reclusi, è coincisa con, di fatto, la conclusione di un percorso che era iniziato proprio con la sentenza della CEDU. È cessata

<sup>7</sup> Si pensi al riguardo alla tanto agognata riforma del codice penale, la quale si dovrebbe inevitabilmente accompagnare ad un nuovo intervento sul codice di procedura penale e sull’ordinamento penitenziario.

“l'emergenza carceri”, non sono necessari ulteriori pacchetti “svuota carceri” e si è conclusa quella massiccia consultazione generale dal titolo “Stati Generali dell'Esecuzione Penale” che avrebbe dovuto condurre alla riforma organica del sistema. In generale, è calata l'attenzione su un fenomeno che allo stato attuale non è più individuato come problematico, o perlomeno urgente.

Al contempo, sempre a parere di chi scrive, ha ripreso forza all'interno del dibattito politico il tema “sicurezza”, “allarme criminalità”. Certo, alcuni fenomeni strutturali alla nostra epoca, quali il terrorismo, le guerre e le migrazioni di massa, hanno favorito in tutta Europa l'esplosione di vere e proprie ondate populistiche e l'Italia da questo punto di vista non è forse stato il caso più eclatante. Cionondimeno, i germi di tale nuova orda populistica si sono insediati con forza anche nel nostro paese avvelenando il dibattito pubblico in maniera evidente. E naturalmente, ancora una volta, il campo penale non è stato esente dall'infiltrazione neo-populistica. Ecco quindi come si stia riaffermando l'ideologia della “tolleranza zero”, del respingimento nei confronti dello straniero ritenuto di per sé soggetto pericoloso, anche attraverso la riattualizzazione di teorie criminologiche ampiamente superate all'interno del dibattito specialistico<sup>8</sup>. Ciò che si avverte, quindi, è un nuovo mutamento di clima dove i tratti caratteristici del populismo penale paiono nuovamente riaffermarsi all'interno del dibattito pubblico coinvolgendo, si teme, l'azione degli operatori della giustizia penale.

Tale nuova affermazione di un approccio populista in materia di sicurezza potrebbe avere un impatto devastante sul sistema penitenziario, vanificando gli sforzi compiuti in questi mesi per ricondurre il sistema all'interno dei margini della legalità. Sarebbe inoltre, probabilmente, la pietra tombale per ogni prospettiva di riforma organica del sistema, della quale oramai si avverte una necessità impellente.

Per tali ragioni occorre, oggi più di ieri, monitorare sugli orizzonti della giustizia penale, in nome dell'affermazione di uno Stato di diritto che non ceda a spinte emozionali o a tentativi di sovvertimento degli ideali di garanzia dei diritti fondamentali del cittadino sui quali dovrebbe fondarsi il modello di convivenza europeo.

*Tabella 5. Detenuti presenti al 30 giugno 2016*

| <b>Detenuti presenti</b> | <b>Capienza regolamentare</b> | <b>Tasso di sovraffollamento</b> |
|--------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| 54.072                   | 49.701                        | 108,79%                          |

---

<sup>8</sup> Curioso, da questo punto di vista è stato ascoltare alcuni candidati alla carica di sindaco di Roma che presentavano come innovative in materia di contrasto della criminalità le teorie delle *Broken Window* di Kelling e Wilson (1982) applicate – con esiti perlomeno discutibili – negli Stati Uniti circa 30 anni fa.

## BIBLIOGRAFIA

- AEBI, M.F. (2015), *Have Community Sanctions and Measures Widened the Net of the European Criminal Justice Systems?*, "Punishment & Society", 17 (5), pp. 575-597.
- CLEAR T. R., FROST, N. A. (2012), *New Directions in Correctional Research*, "Justice Quarterly", 29, (5), pp. 619-649.
- COHEN S. (1985), *Vision of Social Control: Crime, Punishment and Classification*, Cambridge: Polity Press.
- DAL LAGO A. (1999), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli Editore, Milano.
- FEELY M., SIMON J. (1992), *The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications*, "Criminology", 30, pp. 449-474.
- FIORIO C. (2012), *Torreggiani c. Italia: ultimo atto*, in "Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario", VII, 3, pp. 146-162.
- GARLAND D. (2004), *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano.
- KELLING J. L., WILSON J. Q. (1982), *Broken Windows: The police and neighborhood safety*, "Atlantic Monthly", 1, pp. 29-38.
- MANCONI L., TORRENTE G. (2015), *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Carocci editore, Roma.
- MATTHEWS R. (2009), *Doing time. An introduction to the Sociology of Imprisonment*, Palgrave Macmillan, London.
- MC NEILL F., DURNESCU I., BUTTER R., (2016) edited by, *Probation. 12 Essential Questions*, Pallgrave McMillan, London.
- PALIDDA S. (2009), a cura di, *Razzismo democratico*, Agenzia X, Milano.
- Pew Center on the States (2007), *When offenders break the rules: Smart responses to parole and probation violations*, Pew Charitable Trust, Washington DC.
- PRATT J. (2007), *Penal Populism*, London: Routledge.
- PRINA F. (2011), a cura di, *Consumo di droghe e sanzioni amministrative*, Franco Angeli Editore, Milano.
- SIMON J. (2008), *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina Raffaello, Milano.
- VIGANÒ F. (2013), [Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno](#), in questa Rivista, 9 Gennaio 2013.
- WACQUANT L. (2000), *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale*, Feltrinelli Editore, Milano.