

# CRIMINALITÀ E SICUREZZA A NAPOLI

a cura di  
Giacomo Di Gennaro e Riccardo Marselli



Federico II University Press



fedOAPress





Università degli Studi di Napoli Federico II  
Studi e Ricerche Criminologiche, Giuridiche e Sociali

*Comitato scientifico*

Giuseppe Acocella, Università degli Studi di Napoli Federico II; Maria Carmela Agodi, Università degli Studi di Napoli Federico II; Giuseppe Amarelli, Università degli Studi di Napoli Federico II; Alessandra De Rose, Università degli Studi di Roma La Sapienza; Paola De Vivo, Università degli Studi di Napoli Federico II; Giacomo Di Gennaro, Università degli Studi di Napoli Federico II; Vincenzo Maiello, Università degli Studi di Napoli Federico II; Riccardo Marselli, Università degli Studi di Napoli Parthenope; Ernesto Ugo Savona, Università degli Studi di Milano Cattolica; Salvatore Strozza, Università degli Studi di Napoli Federico II; Tracy L. Tamborra, University of New Haven Connecticut, USA.

*Comitato editoriale*

Giuseppina Donnarumma, Maria Di Pascale, Andrea Procaccini

*Criminalità e sicurezza a Napoli*  
*Secondo rapporto*

a cura di

Giacomo Di Gennaro e Riccardo Marselli

Federico II University Press



fedOAPress

Secondo rapporto sulla criminalità e la sicurezza a Napoli /  
a cura di Giacomo Di Gennaro e Riccardo Marselli. –  
Napoli : FedOAPress, 2017. – (Studi e Ricerche in Scienze Criminologiche,  
Giuridiche e Sociali; 2). 343 pp. ; 24 cm

Accesso alla versione elettronica:  
<http://www.fedoabooks.unina.it>

ISBN: 978-88-6887-028-7  
DOI: 10.6093/978-88-6887-028-7

In copertina: Marinus van Reymerswaele (1490-1546), *Gli usurari*, olio su tavola

Volume pubblicato nell'ambito delle attività didattiche del Master di II livello in Criminologia e Diritto Penale. Analisi criminale e politiche per la sicurezza urbana, presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli "Federico II" e con il contributo dell'Istituto di Studi Politici di Roma "S. Pio V".

© 2017 FedOAPress - Federico II University Press

Università degli Studi di Napoli Federico II  
Centro di Ateneo per le Biblioteche "Roberto Pettorino"  
Piazza Bellini 59-60  
80138 Napoli, Italy  
<http://www.fedoapress.unina.it/>  
Published in Italy  
Prima edizione: dicembre 2017  
Gli E-Book di FedOAPress sono pubblicati con licenza  
Creative Commons Attribution 4.0 International

### 3. Le statistiche sulla esecuzione delle pene in Italia e in Campania

*Andrea Procaccini*

#### 3.1 *L'evoluzione della situazione carceraria negli ultimi decenni*

Uno dei fondamentali pilastri che contribuisce alla deterrenza del crimine è l'articolazione del sistema punitivo. Sistema, che va subito chiarito, deve fondarsi sul rispetto della dignità del reo, sull'acquisizione della consapevolezza della responsabilità.

Normalmente si distingue una deterrenza generale (basata sull'idea che la punizione di un reo echeggia informazioni alla collettività tali da scoraggiare l'intrapresa del crimine), da una individuale (maggiormente orientata alla persona incoraggiandola a non mettere più in atto azioni criminali). Così come si sostiene che una deterrenza è efficace nella misura in cui tre dimensioni della punizione (severità, certezza, celerità) si combinano producendo un effetto dissuasivo all'agire criminale. Il dibattito teorico sulla deterrenza non è nuovo. Basti pensare che già Cesare Beccaria e Jeremy Bentham, filosofi illuministici, hanno affrontato il tema offrendo poi le basi concettuali per quella che è stata definita *scuola classica* la cui visione di giustizia penale si basa sulla proporzionalità della sanzione rispetto all'offesa e non sulla severità della prima, quanto sulla sua rapidità ed effettività. L'interesse per la teoria della deterrenza si riaccende verso la metà degli anni '60 del Novecento, ma gli studi e le ricerche a tutt'oggi impediscono di affermare che vi sia un forte effetto dissuasivo prodotto dal sistema giudiziario penale (Paternoster, 2010). Anche perché, come vedremo, c'è una grande asimmetria tra ciò che ci si aspetta dal sistema punitivo (spesso condensato nel solo carcere) e ciò che esso offre. Forse è proprio questa asimmetria a generare l'idea che l'estensione di soluzioni meno coercitive, più dolci di punibilità produca una maggiore conformità rispetto alle minacce dell'incarcerazione. Sebbene, una certa dose di cautela e scetticismo debba essere espressa anche in questo senso. Vi è senz'altro una certezza: quando uno dei pilastri della deterrenza (il sistema punitivo) funziona in maniera ambigua, incerta, discontinua, oscurando il senso della legalità e della giustizia, diventa più difficile sia la prevenzione sia il controllo. Il fallimento del carcere non è iscritto nelle sue ideali funzioni (contenimento e contrasto del crimine, minimo malessere necessario per

il reo) quanto nella capacità di risocializzare il condannato. Di fronte al rischio di un'aleatorietà della punizione può rappresentarsi un rischio ancora più grave: l'informale, selvaggia, spontanea e arbitraria, reazione punitiva proveniente dalla parte offesa o da forze sociali o istituzionali con lei solidali. L'aumentato numero di fatti di cronaca che riecheggiano questi orientamenti è un indicatore non dell'imbarbarimento della vita sociale, quanto del fallimento della custodia penale (Ferrajoli, 1990). Così come i tassi di recidiva sono l'altra faccia del fallimento del sistema sanzionatorio<sup>1</sup>, mostrando quanto il problema del crimine risieda in fattori causali esterni alla detenzione, connessi ovvero ad una situazione di disinserimento sociale (Baccaro - Mosconi, 2004).

È trascorso oramai oltre un quarto di secolo da quando anche in Italia si è manifestato un imponente incremento della popolazione carceraria. Le cause di tale fenomeno sono molteplici e s'intrecciano linee di politica penale e trasformazioni socio-culturali. Queste hanno attraversato le società moderne dagli ultimi decenni del secolo scorso<sup>2</sup>. Nello specifico della storia italiana si può individuare il 1990 come un anno spartiacque. Difatti, fino a quel momento, l'Italia nello scenario europeo si caratterizzava, in base agli indicatori penitenziari, come una nazione a bassa soglia di punitività. A tale reputazione non si era pervenuti grazie all'attuazione di politiche criminali e penali progressiste o umanitarie, basti pensare che le misure alternative alla detenzione sono state recepite nel nostro ordinamento penitenziario con grande ritardo solo nel 1975, ma per effetto del ricorso frequente

<sup>1</sup> I dati più recenti sono disponibili nell'XI Rapporto nazionale sulle condizioni detentive, pubblicato dall'associazione Antigone nel 2015. Secondo tale fonte al 31 dicembre 2013 il 57,1% dei detenuti presenti negli istituti penitenziari nazionali ha alle spalle già uno o più reingressi nel carcere (2015). Una ricerca commissionata dal Ministero della Giustizia nel 2007 registra invece un tasso di recidiva pari circa al 68% tra i detenuti italiani, al 37% tra i detenuti stranieri e al 19% tra quanti hanno scontato la pena in affidamento ai servizi sociali (cfr. Leonardi, 2007).

<sup>2</sup> La crescente punitività manifestatasi nel mondo occidentale dai primi anni settanta è stata analizzata da numerosi punti di vista. Nell'analisi di Garland è stata rapportata alla "tarda modernità", in altre parole ad una serie di cambiamenti di ordine economico, politico, sociale e culturale che hanno radicalmente modificato la maniera in cui è vissuta l'esperienza del crimine nelle società contemporanee (cfr. 2004). De Giorgi, invece, utilizza la categoria del post-fordismo, ossia la progressiva riduzione dell'industria di larga scala e l'enfasi sulla de-regolazione del lavoro che ha determinato una graduale espulsione delle fasce più marginali dal mercato del lavoro (cfr. 2006). Pertanto, entrambi gli studiosi adoperano delle categorie interpretative, "tarda-modernità" e post-fordismo, che trascendono i singoli contesti nazionali e sono applicate su larga scala all'intero scenario occidentale, fermo restando che il focus è stato fissato sul mondo anglosassone in genere e sugli Stati Uniti in primis. Per un'analisi più attenta a cogliere le peculiarità nazionali europee e le singole connessioni tra tipi di capitalismo, regimi di welfare e politiche penali si rimanda al contributo di Lacey (2008).



alle misure clemenziali di amnistia e indulto<sup>3</sup>. Secondo alcuni studiosi, la propensione italiana al contenimento della popolazione penitenziaria, resistita fino agli anni novanta, deriva anche da una sorta di paternalismo autoritario debole ereditato dalla tradizione culturale cattolica. Tale inclinazione incorpora una sorta di benevolenza volta alla risoluzione informale della devianza che si accompagnava ad una reazione forte e autoritaria nei casi di attacchi rivolti alla gerarchia politica e religiosa (Melossi, 2001). Di qui un'etica tollerante e indulgente riscontrabile nell'amministrazione della giustizia penale. Una tolleranza di fatto che si manifestava anche in presenza di un quadro normativo fortemente repressivo sul piano sanzionatorio (Codice Rocco). Altri autori invece hanno parlato dell'Italia come paese a "differential punitiveness", ovvero con un dualismo o alternanza tra fasi di repressione ed indulgenza che si riscontrano nelle oscillazioni dei flussi penitenziari grazie ad un apparato sanzionatorio potenzialmente molto repressivo che era però controbilanciato da ciclici provvedimenti di amnistia e indulto (Gallo, 2015). Nella "seconda repubblica" si è continuato ad adoperare le funzioni repressive del codice e la funzione di contenimento è passata al sistema di probation.

Tab. 1 - Presenze in carcere e tasso di detenzione in Italia. Anno 1989-2016.

Anni	Presenti al 31/12	Tasso di detenzione	Anni	Presenti al 31/12	Tasso di detenzione
1989	30.680	53,2	2003	54.237	95,5
1990	26.150	45,3	2004	56.068	97,6
1991	35.485	62,5	2005	59.523	101,3
1992	47.588	83,6	2006	39.005	66,8
1993	50.212	87,9	2007	48.693	81,7
1994	51.231	89,5	2008	58.127	96,8
1995	47.759	83,4	2009	64.791	107,4
1996	48.564	84,7	2010	67.961	112,1
1997	50.527	87,8	2011	66.897	110,0
1998	49.173	85,4	2012	65.701	110,1
1999	51.184	88,8	2013	62.536	102,9
2000	54.039	93,4	2014	53.623	88,2
2001	55.275	96,9	2015	52.754	87,1
2002	55.670	97,1	2016	54.653	90,1

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

<sup>3</sup>Per una ricostruzione delle politiche penali attuate in Italia nel secolo scorso Pavarini (1997).

Il 1990, come già scritto, deve considerarsi come una data chiave nella storia penitenziaria italiana: è l'anno in cui è promulgato l'ultimo provvedimento congiunto di amnistia e indulto<sup>4</sup>, da quel momento comincerà una decade contrassegnata da fenomeni sociali complessi che porteranno all'impennata verso l'alto della popolazione penitenziaria. Difatti in questa decade si assiste: a un rialzo dei tassi di criminalità (specie per i reati contro il patrimonio)<sup>5</sup>; alla comparsa dei primi movimenti migratori di massa verso l'Italia con la susseguente questione sui nessi tra immigrazione e criminalità; alla crisi del modello di protezione sociale italiano e del sistema dei partiti politici tradizionali; infine all'acuirsi del terrorismo di stampo mafioso che porterà ad un inasprimento della legislazione penale e a una restrizione sul versante delle politiche penitenziarie.

In uno scenario siffatto, già dai primi anni novanta le nostre carceri tendono a ripopolarsi in maniera sostenuta, nel 1993, a soli tre anni dall'ultimo provvedimento congiunto di amnistia e indulto, il numero dei detenuti è quasi raddoppiato, passando dai 26.160 del 1990 ai 50.212 e il tasso di detenzione ogni 100.000 abitanti tocca quota 87,9. Negli anni successivi le presenze oscillano tra le 47.759 del 1995 e le 51.184 unità del 1999, attestandosi definitivamente su dimensioni notevolmente superiori a quelle precedenti dell'Italia repubblicana<sup>6</sup>.

Dal 2000 in poi la popolazione penitenziaria supera stabilmente la quota delle 50.000 unità, aumentando considerevolmente di anno in anno, fino a raggiungere quota 59.253 nel 2005. Nel 2005, il tasso di detenzione oltrepassa la quota simbolica di 100 detenuti ogni 100.000 abitanti, giungendo a 101. C'è da considerare che in questi anni sono presi provvedimenti legislativi che alterano in maniera restrittiva le linee di politica criminale e penale in molti ambiti che hanno un diretto impatto sulla realtà penitenziaria. Si fa riferimento, principalmente: alla legge Fini-Giovanardi in tema di stupefacenti; alla legge Bossi-Fini in tema di immigrazione e in ultimo alla cosiddetta *ex Cirielli* di riforma della recidiva (Corda, 2015). Nel

<sup>4</sup> Nel 1992, in pieno clima *Tangentopoli* è stato modificato il quorum richiesto per l'approvazione dei provvedimenti di amnistia e indulto. Il fortissimo innalzamento del quorum, si è passati dalla maggioranza semplice a quella dei due terzi, ha reso molto più complesso l'utilizzo di questa strada.

<sup>5</sup> L'impennata di reati contro il patrimonio che in Europa era apparsa negli anni sessanta, in Italia compare solo nei decenni successivi raggiungendo il suo apice negli anni novanta (cfr. Barbagli - Colombo, 2002).

<sup>6</sup> Nel 1998, il legislatore ha approvato la legge *Simeone-Saraceni* al fine di ampliare le possibilità di accesso alle misure alternative per i condannati senza dover fare preventivamente ingresso in carcere.

medesimo periodo si assiste anche alla promulgazione del cosiddetto provvedimento di *indultino*<sup>7</sup>, che rappresenta un primo tentativo di porre un argine al sovraffollamento penitenziario. Tale provvedimento è da risaltare non tanto per l'impatto sostanziale che provocò un leggero calo di poco più di mille unità tra il 2002 e il 2003, ma in quanto rivelatore di una schizofrenia del legislatore sui temi della sicurezza e del carcere, mostrandosi in maniera ancora più accentuata negli anni successivi. Difatti, per un verso il diritto penale è adoperato come una risorsa simbolica, promulgando provvedimenti legislativi che contribuiscono all'innalzamento della popolazione penitenziaria; dall'altro poi si ricercano soluzioni tampone per contenere l'emergenza del sovraffollamento penitenziario prodotto anche dalle scelte politiche.

Nel 2006, il nuovo parlamento promulga un provvedimento di indulto (L.241 del 31 luglio) che porta alla fuoriuscita dal circuito penitenziario di un gran numero di detenuti condannati<sup>8</sup>. Al 31 dicembre di quello stesso anno la popolazione detenuta scende sotto le 40.000 unità e il tasso di detenzione si assesta al 66,8<sup>9</sup>. L'effetto di alleggerimento per il sistema penitenziario però è stato solo temporaneo, in realtà non solo non sarà modificata la legislazione che aveva contribuito a determinare la situazione pre-indulto, ma tale legislazione sarà compulsata dall'adozione di nuovi provvedimenti d'impronta securitaria con effetti restrittivi per l'applicazione delle misure alternative.

Il numero dei detenuti torna a crescere rapidamente, toccando quota 58 mila già nel 2008. Due anni dopo, con 67.971 presenze e un tasso di 112,7 detenuti ogni 100.000 abitanti si raggiunge l'apice delle presenze in carcere nella storia italiana recente.

<sup>7</sup> Nel 2002 in occasione del suo storico intervento dinanzi al Parlamento italiano in seduta comune, Papa Wojtyła richiese un intervento di clemenza per i detenuti. Il provvedimento adottato fu dai contenuti abbastanza modesti, Legge 1 agosto 2003 n. 207. Il cosiddetto "indultino" prevedeva la sospensione per i condannati che avessero scontato almeno metà della pena e avessero un residuo della stessa non superiore a due anni, con eccezione per i reati particolarmente gravi (cfr. Melani, 2014, pp. 130- 132).

<sup>8</sup> La legge 241/2006 predisponesse l'applicazione della misura di indulto pari a tre anni, per tutti i reati commessi fino al 2 maggio di quell'anno, esclusi quelli previsti dal comma 2 della legge di concessione (cfr. De Vito, 2009).

<sup>9</sup> Si considera che sono stati 36.741 i detenuti che hanno beneficiato dell'indulto, considerando anche gli 8.155 soggetti in esecuzione penale esterna (cfr. Istat, <http://www.istat.it/index.php/it/archivio/77789>). Per una ricostruzione del dibattito pubblico che hanno preceduto la promulgazione della legge e il suo successivo accoglimento (cfr. Manconi - Torrente, 2015).

In sintesi, nella prima decade del nuovo millennio la popolazione detenuta ha fatto registrare un incremento complessivo di oltre il 25%, passando dalle 54.039 unità del 2000 alle 67.971 del 2010, nonostante l'applicazione dell'indulto e i successivi provvedimenti di contenimento del fenomeno. Dal 2010, in seguito ai richiami e alle successive condanne provenienti dalle giurisdizioni comunitarie europee per il sovraffollamento carcerario e le condizioni detentive, gli strumenti dell'esecuzione penale esterna sono riattivati principalmente al fine di accelerare la fuoriuscita dalle carceri di quei detenuti definitivi che stanno scontando l'ultima parte della condanna. Questi provvedimenti nella vulgata mediatica saranno definiti impropriamente "svuota carceri", enfatizzando la loro reale portata. Il primo intervento risale al 2010 (L.199/2010) e introduce la possibilità di scontare gli ultimi dodici mesi della pena in detenzione domiciliare invece che in carcere, ampliando la platea dei potenziali beneficiari a tale misura. In verità, l'effetto di questa prima misura fu impalpabile, tanto che tra il 2009 e il 2010 la popolazione detenuta s'incrementa di circa duemila unità tra i condannati. In seguito è approvato il decreto legge 211/2011 (convertito nella L. 9/2012) che allarga la platea dei potenziali beneficiari, agendo sia sul versante dei condannati definitivi, sia sul versante dei detenuti in attesa di giudizio. Per i condannati il limite per accedere alla detenzione domiciliare è innalzato da 12 a 18 mesi, per i detenuti in attesa di giudizio, al fine di limitare l'uso della custodia cautelare per periodi brevissimi, è prevista la detenzione presso le camere di sicurezza e non il carcere<sup>10</sup>. Gli esiti complessivi di questi primi provvedimenti non raggiungono i propositi auspicati, l'Italia continua ad essere condannata dalle istituzioni comunitarie europee per la questione del sovraffollamento carcerario. Questa situazione induce il governo alla ricerca di nuovi strumenti che possano produrre un decremento sostanziale della popolazione penitenziaria in breve tempo.

A tal fine nel 2013 viene approvato il decreto legge 146/2013, poi convertito nella legge 10/2014, con il quale è introdotta la liberazione anticipata speciale<sup>11</sup>, in base alla quale la detrazione di pena per il detenuto passa dai 45 giorni ai 75 giorni ogni semestre scontato ed è definitivamente confermata la detenzione domiciliare

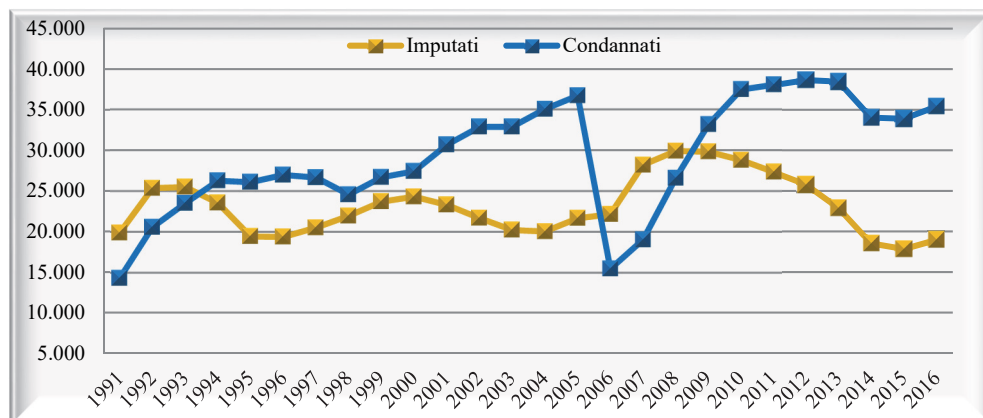
<sup>10</sup> Il fenomeno delle "porte girevoli", ossia la permanenza per pochi giorni è un effetto di taluni interventi legislativi che *obbligano* all'arresto ed è deprecato in letteratura per l'effetto negativo che può assumere l'esperienza detentiva per soggetti giovani o incensurati. Per effetto di questo decreto la quota degli ingressi in carcere con durata della permanenza inferiore ai tre giorni è scesa dal 23% del 2011 al 14% del 2012 (cfr. Tagliaferro, 2014, p.11).

<sup>11</sup>La liberazione anticipata non è una misura alternativa ma una misura premiale per i detenuti che abbiano partecipato fattivamente alle attività trattamentali.

per gli ultimi 18 mesi. Per gli imputati in attesa di giudizio si interviene successivamente con il decreto legge 92/2014, modificando il Codice di procedura penale e stabilendo che può non essere applicata la custodia cautelare in carcere qualora il giudice consideri che all'esito del giudizio la pena non supererebbe i tre anni<sup>12</sup>. Infine, con la legge 76/2014 è estesa anche agli adulti la possibilità di sospensione del procedimento con messa alla prova per gli imputati per reati con pena edittale non superiore ai 4 anni<sup>13</sup>.

Le misure adottate nel loro complesso rispondono all'urgenza determinatasi con le sentenze di condanna ricevute in sede europea, ma allo stesso tempo hanno l'ambizione di innestare modifiche strutturali che producano effetti di contenimento e deflazione della popolazione carceraria nel medio e lungo periodo.

Graf. 1 - Detenuti per posizione giuridica. Anni 1991-2016.



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Il grafico 1 evidenzia l'andamento della popolazione detenuta distinta per posizione giuridica. Nell'ultimo decennio del secolo scorso l'aumento della popolazione penitenziaria ha riguardato sia la componente dei condannati, sia la componente degli imputati in attesa di giudizio. L'indulto del 2006 come prevedibile ha provocato un crollo nelle presenze dei condannati che, in assenza di altri provvedimenti, è stato solo temporaneo. Nel giro di pochi anni il numero dei condannati è

<sup>12</sup> In tal senso incide la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità della Legge Fini-Giovanardi in materia di stupefacenti.

<sup>13</sup> Al 31/12/2016 sono attivi 9.090 provvedimenti di messa alla prova (cfr. Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative).

cresciuto vertiginosamente, raggiungendo il suo punto massimo nel 2012 con 38.656 presenze. Quest'ultimo dato è indicativo per un altro aspetto, siccome mostra come con la prima serie di provvedimenti attuati al fine di contenere l'espansione penitenziaria, si sia riuscito ad incidere solo nei riguardi della componente dei detenuti in attesa di giudizio, ma non per i condannati definitivi.

A tal riguardo, soffermandosi sul periodo 2010-2013, si riscontra come il numero dei detenuti in attesa di giudizio inizi a diminuire costantemente passando dai 28.782 del 2010 ai 22.877 del 2013, con calo complessivo pari a circa il 20%. Lo stesso impatto, però, non si registra tra i condannati definitivi che anzi aumentano, se pur di poco, passando dai 37.432 del 2010 ai 38.471 del 2013.

L'obiettivo di frenare l'espansione della popolazione penitenziaria e di produrre effetti deflattivi in risposta alle condanne provenienti dalle giurisdizioni europee è raggiunto solo quando si interviene sulla liberazione speciale anticipata. Infatti, già nel 2014 il numero dei condannati definitivi cala di circa l'11%, passando da 38.471 a 34.033 unità. Tuttavia tale effetto parrebbe essere stato solo temporaneo e non sembra avere innestato un'inversione di tendenza definitiva, tra il 2015 e il 2016 la popolazione detenuta complessiva è aumentata di oltre il 5%, passando da 52.164 a 54.653 unità. L'aumento ha riguardato sia la platea degli imputati, cresciuta di oltre il 6%, sia quella dei condannati che ha subito un innalzamento di poco superiore al 4%, passando dalle 33.896 unità del 2015 alle 35.400 del 2016<sup>14</sup>.

La tabella 2 evidenzia la differente composizione della popolazione penitenziaria su base regionale. Ad una prima lettura balza subito all'occhio che in Campania il rapporto tra imputati e condannati è quasi alla pari. Difatti, il 46% dei detenuti in Campania è in attesa di giudizio, mentre a livello nazionale tale quota è pari al 34,7%. Tendenzialmente, tutte le più popolose regioni dell'Italia meridionale mostrano la medesima dinamica che osserviamo in Campania, ovvero un peso percentuale maggiore dei detenuti in attesa di giudizio rispetto a quanto si osserva in altre aree del Paese. Tale componente in Puglia raggiunge il 39,4%; in Calabria il 42,2% e in Sicilia il 43,3%. Viceversa, nel resto di Italia, con le eccezioni del Lazio e del Friuli, la quota percentuale degli imputati ha un valore inferiore alla media nazionale. In definitiva, la Campania è la regione italiana con la maggiore quota di detenuti in attesa di giudizio nei propri istituti di pena. Non è semplice giungere a un'interpretazione univoca di quest'ultimo dato, in quanto è il risultato di una

<sup>14</sup> Il nuovo aumento della popolazione penitenziaria è confermato anche dai dati relativi alle prime mensilità del 2017 (<http://www.associazioneantigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/editoriale>).

molteplicità di fattori: il numero degli arresti effettuati sul territorio; l'arretrato penale dei singoli Tribunali e la logica di distribuzione dei detenuti sull'intero territorio nazionale.

Tab. 2 -Detenuti per base giuridica per ripartizione regionale. Anno 2016.

Regioni	Imputati	Condannati	Misure di sicurezza
Piemonte	27,0	73,0	/
Valle d'Aosta	12,4	87,6	/
Liguria	34,7	65,2	0,1
Lombardia	33,2	66,7	0,1
Trentino Alto Adige	24,6	75,4	/
Veneto	30,6	68,6	0,8
Friuli-Venezia Giulia	40,7	59,3	/
Emilia-Romagna	32,6	65,2	2,1
Toscana	27,0	72,8	0,2
Umbria	21,1	78,9	/
Marche	24,8	75,2	/
Lazio	38,4	61,5	0,1
Abruzzo	18,3	74,6	7,1
Molise	16,7	83,3	/
Campania	46,0	53,9	0,1
Puglia	39,4	60,4	0,1
Basilicata	31,7	68,3	/
Calabria	42,2	57,8	/
Sicilia	43,3	56,1	0,6
Sardegna	15,8	83,3	0,8
Italia	34,7	64,8	0,5

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

Partendo dal primo punto, gli ultimi dati sugli arresti si riferiscono al 2015 e dai valori assoluti si evince che la Campania è la seconda regione in Italia per numero di arresti. Infatti, i suoi oltre 112 mila fermi rappresentano circa l'11,7% del totale nazionale. Solo la Lombardia con il 14,3% fa registrare dei valori maggiori.

Tra il 2010 e il 2015 il numero dei fermi di polizia operati in Italia è aumentato di circa il 10%, a livello regionale le variazioni più cospicue sono state registrate in Basilicata (+26,7%) e nel Lazio (+21,2%), mentre la Campania con un incremento del 16% si colloca ben al di sopra della media nazionale, ma al di sotto di un'altra

regione storicamente contrassegnata dalla presenza della criminalità organizzata come la Sicilia (+18,8%). Infine, con il tasso di arresti ogni 1.000 abitanti è possibile verificare l'incidenza di questo tipo di operazioni in rapporto alla popolazione residente sul territorio, su queste basi la Campania presenta un tasso pari a 19,2 arresti che è superiore alla media nazionale che è di 15,9 e a livello regionale è inferiore solo al dato della Calabria (20,2). Quindi, pur ribadendo che non tutta la mole degli arresti operati dalla polizia si concretizza in ingressi nelle carceri, è da rimarcare come questa variabile possa essere considerata come una delle componenti che determinano la quota maggiore di detenuti in attesa di giudizio.

Tab. 3 - Persone arrestate/fermate dalle forze di Polizia per regione<sup>15</sup>.

Regioni	Persone arrestate/fermate 2010	Persone arrestate/fermate 2015	V,%	Tasso ogni 1.000 abitanti
Piemonte	67.368	68.856	2,2	15,6
Valle d'Aosta	1.496	1.649	9,3	13,0
Liguria	28.115	27.748	-1,3	17,7
Lombardia	122.316	137.174	10,8	13,7
Trentino Alto Adige	17.297	14.121	-22,5	13,3
Veneto	61.126	64.179	4,8	13,1
Friuli-Venezia Giulia	14.851	16.963	12,5	13,9
Emilia-Romagna	64.033	71.223	10,1	16,0
Toscana	62.054	61.877	-0,3	16,5
Umbria	10.918	14.685	25,7	16,5
Marche	23.485	22.914	-2,5	14,8
Lazio	72.636	92.190	21,2	15,7
Abruzzo	20.947	21.259	1,5	16,0
Molise	4.089	4.964	17,6	15,9
Campania	94.282	112.259	16,0	19,2
Puglia	62.362	63.514	1,8	15,6
Basilicata	7.833	10.681	26,7	18,6
Calabria	36.905	39.833	7,4	20,2
Sicilia	74.895	92.246	18,8	18,2
Sardegna	20.820	23.901	12,9	14,4
<b>Italia</b>	<b>867.842</b>	<b>980.854</b>	<b>9,8</b>	<b>15,9</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

<sup>15</sup> Si consideri, in ogni caso, che i fermi/arresti operati dalle forze di polizia non necessariamente si traducono in ingressi in carcere.



Come evidenziato precedentemente un altro aspetto da considerare per interpretare la maggiore incidenza di imputati tra i detenuti in Campania è quello concernente la produttività dei Tribunali<sup>16</sup>. Sebbene da un punto di vista empirico non sia possibile correlare direttamente le pendenze processuali con le presenze in carcere, è possibile compiere delle osservazioni sulla base della posizione giuridica dei detenuti. I detenuti a disposizione dell'autorità sono distinti in: attesa di primo giudizio; appellanti (per i quali è stata emessa una prima sentenza di condanna non definitiva); ricorrenti (per i quali è emessa una sentenza di condanna di secondo grado non definitiva) e i misti senza definitivo (per i quali sono state emesse più sentenze di condanna comunque non definitive). Complessivamente i detenuti a disposizione dell'autorità in Italia sono 18.958, il 16,7% di questi è recluso in Campania rendendola la prima tra le regioni italiane in questo tipo di graduatoria. Inoltre, dall'analisi dei singoli sottogruppi si apprende che nelle carceri campane è recluso il 14,8% dei detenuti in Italia in attesa di primo giudizio, il 16,8% degli appellanti, il 18,8% dei ricorrenti e il 24,5% dei misti senza definitivo. Con l'eccezione dei detenuti in attesa di primo giudizio, dove primeggia la Sicilia con il 15,3%, in tutte le altre voci la Campania si trova in prima posizione sulla base della ripartizione a livello regionale. Quindi si può supporre che l'arretrato penale dei Tribunali abbia il suo peso nel determinare la quota dei detenuti in attesa di giudizio nelle carceri campane.

Un'ultima questione da esaminare è quella della territorialità della pena. Nel nostro ordinamento penitenziario è auspicato che l'esecuzione della pena avvenga in prossimità dei luoghi di residenza dei detenuti, al fine di facilitare il mantenimento delle relazioni con la famiglia e più in generale di agevolare il compimento del percorso rieducativo. Tuttavia l'amministrazione penitenziaria può disporre una diversa sistemazione dei detenuti sul territorio nazionale per una diversificata serie di motivi (sovraffollamento, sicurezza interna, giustizia, regimi detentivi, etc.)<sup>17</sup>. Nello specifico della situazione campana si può ipotizzare che una quota di

<sup>16</sup> Da una recente indagine condotta nel 2013 dal Ministero della Giustizia al fine di censire la situazione della giustizia penale in Italia è emerso che nella graduatoria delle cause pendenti per singolo Tribunale ordinario in primo grado troviamo: Napoli e Santa Maria Capua Vetere nelle prime due posizioni; Salerno in quarta posizione; Nola in quattordicesima; Avellino in diciottesima e Nocera Inferiore in diciannovesima (cfr. Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, 2015).

<sup>17</sup> Ai sensi dell'articolo 42 dell'Ordinamento penitenziario «*deve essere favorito il criterio di destinare i soggetti in Istituti prossimi alla residenza delle famiglie*».

soggetti condannati per reati di criminalità organizzata<sup>18</sup>, specie se in maniera definitiva, sia reclusa nelle carceri dislocate nell'intero territorio nazionale. Su questo tema, però, le informazioni empiriche a disposizione sono scarse e non consentono né di verificare alcune ipotesi né di corroborare alcuni ragionamenti, ad esempio sappiamo che tra i detenuti la quota dei residenti in Campania è la più alta a livello di ripartizione regionale, ma non conosciamo la loro posizione giuridica, il reato commesso e la loro distribuzione sul territorio nazionale<sup>19</sup>. D'altro canto, l'Istat nell'elaborare i dati sulla distribuzione territoriale dei detenuti adopera l'indicatore della regione di nascita degli individui che per sua natura è molto più sfumato e non permette di verificare alcuna ipotesi sulla loro distribuzione, la loro posizione giuridica e i reati commessi<sup>20</sup>.

Nella tabella 4 è presentata la distribuzione territoriale dei detenuti su base regionale. Ragionando per macro-ripartizioni territoriali si nota che sono le regioni meridionali, con il 28,1%, ad ospitare il maggior numero di detenuti; segue poi il Nord-Ovest che ne custodisce il 24,1%, circa un quarto dei detenuti presenti nel territorio nazionale. Su valori inferiori si attestano il Centro con il 21%, le Isole con il 14,9% e infine il Nord-Est con l'11,9%. Come prevedibile sono le regioni più grandi e popolate ad avere il maggior numero di strutture penitenziarie e a ospitare il maggiore numero di detenuti. In questa particolare graduatoria primeggia la Lombardia con il 14,3%, seguita dalla Campania che con il suo 12,6% si attesta in seconda posizione. Non troppo distanti sono le percentuali registrate nel Lazio e in Sicilia dove sono ristretti, rispettivamente, l'11,2% e l'11% della popolazione penitenziaria italiana. Le restanti regioni, a partire dal Piemonte con il 7%, fanno registrare percentuali notevolmente inferiori.

Il discorso sul sovraffollamento penitenziario, analizzato con l'ausilio dell'indicatore delle presenze effettive ogni 100 posti disponibili, presenta invece una realtà molto più sfaccettata che è svincolata dalla grandezza delle regioni e dal peso della distribuzione dei detenuti al loro interno. Partendo dalla considerazione che la media nazionale è pari a 108,1, ovverosia che per ogni 100 posti disponibili sono presenti circa otto detenuti in più, si constata che le situazioni più drammatiche si riscontrano nel meridione. Difatti, la Puglia primeggia in questa graduatoria con il

<sup>18</sup> Nelle carceri italiane ci sono 6.987 soggetti reclusi per Associazione per delinquere di stampo mafioso (416 Bis).

<sup>19</sup> Sulla base dei dati forniti dal Ministero della Giustizia al 31/12/2016, i detenuti residenti in Campania sono 9.732, il 17,8% del totale nazionale. La quota più alta a livello nazionale.

<sup>20</sup> Solo il 57,4% dei detenuti nati in Campania è recluso nella propria regione di nascita.

valore di 136, seguita poi dalla Basilicata con il 129,8 e dal Molise con il 129,7. La Campania, invece, con il 112,6 si trova in una situazione meno drammatica di sovraffollamento e meno distante dalla media nazionale. In definitiva, tutte le regioni del sud, con la sola eccezione della Calabria, si trovano in una condizione di sovraffollamento più marcata di quella nazionale. Allargando il discorso all'intero territorio nazionale si nota come Lombardia e Lazio, con il 127,7 e il 116,6, facciano osservare dei valori che sono molto più critici rispetto a quelli campani e alla media nazionale. Altresì critiche sono le condizioni degli istituti del Friuli (129) e della Liguria (123,6). Al contrario, si trovano in una condizione di non sovraffollamento e di piena legalità tutte le regioni dell'Italia centrale, con l'eccezione del Lazio, la Calabria, il Piemonte, il Trentino e le regioni insulari.

Tab. 4 - Presenze in carcere ripartite per regione e tasso di presenze ogni 100 posti disponibili. Anno 2016.

Territorio	Detenuti	Detenuti in % sul totale	Detenuti presenti ogni 100 posti disponibili
Piemonte	3.843	7,0	95,2
Valle d'Aosta	145	0,3	80,1
Liguria	1.365	2,5	123,6
Lombardia	7.814	14,3	127,7
Trentino Alto Adige	426	0,8	83,9
Veneto	2.181	4,0	111,1
Friuli-Venezia Giulia	614	1,1	129,0
Emilia-Romagna	3.270	6,0	116,9
Toscana	3.276	6,0	98,1
Umbria	1.318	2,4	98,4
Marche	783	1,4	91,9
Lazio	6.108	11,2	116,6
Abruzzo	1.740	3,2	109,3
Molise	341	0,6	129,7
Campania	6.887	12,6	112,6
Puglia	3.182	5,8	136,0
Basilicata	540	1,0	129,8
Calabria	2.651	4,9	99,6
Sicilia	6.032	11,0	96,4
Sardegna	2.137	3,9	81,2
<b>Italia</b>	<b>54.653</b>	<b>100,0</b>	<b>108,8</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat

### *3.2 Le alternative al carcere: l'andamento delle misure alla luce dei recenti provvedimenti in materia di sovraffollamento penitenziario*

Il sistema dell'esecuzione penale in Italia, sin dalla sua prima riforma del 1975, si è posto l'obiettivo di affiancare al carcere una serie di misure alternative alla detenzione per consentire al condannato di espiare parte della sua pena in un regime extramurario.

Nel corso della storia della legislazione italiana sono stati due i pilastri fondamentali che hanno trasformato il senso e l'estensione delle misure alternative alla detenzione. Il primo pilastro è stato rappresentato dalla Legge Gozzini (663/1986), con la quale si estende la spinta alla de-carcerizzazione con l'introduzione di una nuova misura alternativa, la detenzione domiciliare, che si affianca alle misure già introdotte nel 1975: affidamento in prova al servizio sociale e semilibertà. Con questo provvedimento si scelse la valorizzazione di strumenti e istituti che favorissero la collaborazione del detenuto alle attività di trattamento e facilitassero la concessione delle misure alternative, anche in assenza dell'osservazione della personalità da tenersi in istituto<sup>21</sup>. Il secondo pilastro è rappresentato dalla Legge Simeone-Saraceni (165/1998), con la quale si introduce il principio che il condannato possa accedere alla misura alternativa alla detenzione senza dover necessariamente transitare prima per il carcere ed essere sottoposto alla cosiddetta "osservazione scientifica della personalità". Inoltre, un'altra innovazione dirimente di questa riforma è data dall'aver ancorato il limite massimo di tre anni per accedere alle misure alternative non più solo alla pena inflitta, ma anche al residuo di una pena anche maggiore. Tale innovazione ha provocato una completa modificazione del profilo giudiziario dei soggetti beneficiari delle misure alternative (Canepa - Merlo, 2004).

A tal proposito, si deve evidenziare come quest'ultimo provvedimento si inserisce in un momento storico nel quale è già in pieno atto il processo di espansione della popolazione penitenziaria. Di qui si può registrare la comparsa di un nuovo elemento che contrassegnerà le vicende delle misure alternative alla detenzione, ossia il graduale passaggio da una legislazione ispirata alle logiche della rieducazione

<sup>21</sup> Con tale legislazione si istituisce una sorta di doppio binario all'interno del sistema di esecuzione delle pene. Da un lato si colloca l'area della sorveglianza particolare, dove i detenuti subivano un'attenuazione dei diritti ed erano sottoposti ad un regime che limitava la loro partecipazione alle attività di reinserimento sociale. Dall'altro, l'area della detenzione ordinaria dove vigeva il principio della rieducazione, articolato nei vari benefici e nell'impianto delle misure alternative (cfr., De Vito, 2009, pp. 120- 123).

del condannato a una più ambiguamente strumentale che vedrà in queste misure uno strumento finalizzato alla deflazione di una popolazione penitenziaria in continua ascesa.

Tab.5 - Misure alternative alla detenzione. Incarichi in corso al 31/12<sup>22</sup>. Anni 1997-2016.

Anni	Affidamento in prova	Semilibertà	Detenzione domiciliare	Totale
1997	8.269	1.803	794	10.866
1998	9.720	1.651	2.396	13.767
1999	10.032	1.574	3.017	14.623
2000	11.031	1.674	3.450	16.155
2001	12.138	1.849	4.025	18.012
2002	12.576	1.832	4.508	18.916
2003	13.487	1.722	4.982	20.191
2004	14.250	1.633	5.336	21.219
2005	14.686	1.745	4.991	21.422
2006	1.605	630	1.358	3.593
2007	2.566	696	1.431	4.693
2008	4.502	771	2.257	7.530
2009	6.263	837	3.232	10.332
2010	8.142	886	5.219	14.247
2011	9.952	916	8.371	19.239
2012	9.989	858	9.139	19.986
2013	11.109	845	10.173	22.127
2014	12.011	745	9.453	22.209
2015	12.096	698	9.491	22.285
2016	12.811	756	9.857	23.424

Fonte: Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

Il numero di beneficiari di misure alternative alla detenzione, a partire dall'introduzione delle modifiche della Simeone-Saraceni, cresce in maniera costante fino al 2005. In meno di un decennio si assiste ad un raddoppio dei condannati sottoposti ad una misura alternativa, dai 10.866 del 1997 ai 21.422 del 2005. Andando

<sup>22</sup> Il dato degli incarichi al 31/12 è inferiore al numero dei beneficiari durante l'anno e fa riferimento alle tre principali misure: Affidamento in prova al servizio sociale, Semilibertà e Detenzione domiciliare.

ad analizzare il peso specifico delle singole misure sul totale, osserviamo che, nel 2005, il 68,6% dei condannati in misura alternativa stava eseguendo una misura di affidamento in prova al servizio sociale; il 23,8% si trovava in un regime di detenzione domiciliare e il restante 8,1% era sottoposto alla semilibertà. In questo quadro prevale l'affidamento in prova al servizio sociale che è la misura più qualificante in quanto prevede un programma di rieducazione del condannato da attivarsi sul territorio con la supervisione dei servizi sociali<sup>23</sup>. Nella situazione appena delineata, i numeri del 2005, che vedevano prevalere in maniera netta l'affidamento sulle altre misure, potevano assumersi come il raggiungimento di un compromesso ragionevole tra le finalità originarie delle misure alternative e la necessità di contenere popolazione detenuta<sup>24</sup>. In seguito al provvedimento d'indulto cambia anche la situazione delle misure alternative: come prevedibile, lo sconto di pena di tre anni produce nell'immediato un calo rilevante dei beneficiari. Nel 2006 si registra una riduzione oltre l'80%, con il dato complessivo che cala da 21.422 del 2005 a 3.593 dell'anno seguente.

Come è stato evidenziato in precedenza l'effetto del provvedimento di indulto è di breve durata: nel giro di pochi anni le nostre carceri si ripopolano velocemente raggiungendo nuovamente i numeri drammatici dell'epoca precedente. Il fatto nuovo concerne le misure alternative alla detenzione che, a differenza del passato, non crescono in misura simile alla popolazione penitenziaria ma in maniera molto più lenta. Ad esempio nel 2009, a distanza di tre anni dall'indulto, gli incarichi in corso sono 10.332, meno della metà del dato corrispondente del 2005, mentre se

<sup>23</sup>La detenzione domiciliare, invece, è rivolta specialmente a talune categorie di condannati a pene brevi (madri, anziani, etc.) ed è finalizzata fondamentalmente all'attenuazione dell'esperienza carceraria mentre è residuale, se non nullo l'aspetto rieducativo. La semilibertà, infine, consente ai detenuti di trascorrere parte della giornata all'esterno impegnandosi in attività lavorative o educative per poi rientrare in carcere per le ore serali, tale misura è stata immaginata essenzialmente per favorire il reinserimento nella società dei detenuti di media/lunga durata. Per gli aspetti normativi legati alle singole misure (cfr. Manconi - Torrente, 2015, pp.99-103).

<sup>24</sup> Il tema del rapporto tra andamento delle misure alternative e popolazione detenuta è stato ampiamente affrontato nella letteratura specializzata, in quanto a differenza di quanto si ipotizzava l'ampliamento delle possibilità di accesso alle pene alternative non è stato corrisposto da una diminuzione della popolazione penitenziaria. Secondo la teoria del *Net widening*, con la introduzione delle misure alternative si produrrebbe il paradosso in base al quale con l'avvento di queste sanzioni meno afflittive si contribuisce alla criminalizzazione di più ampie fasce della popolazione. In particolare modo, si faciliterebbe l'ingresso nel circuito penale di individui responsabili di reati di scarsa entità. Questo dibattito ha animato il mondo giuridico anglosassone in un'epoca precedente al fenomeno del *mass imprisonment* (cfr. Cohen, 1985).

osserviamo la popolazione penitenziaria nel 2009 già è stato superato il dato del 2005.

La mancata ripartenza delle misure alternative è attribuibile ad almeno un paio di provvedimenti che hanno riguardato il quadro normativo di quegli anni. In primo luogo, la cosiddetta legge *Ex Cirielli* (L. 251 del 2005) che ha posto delle restrizioni per l'accesso alle misure alternative per i recidivi reiterati in una duplice maniera: per un verso escludendoli dalla possibilità di avere sospensione dell'ordine di esecuzione; per un altro ponendo gravi limitazioni all'accesso per quanti si trovavano già in fase di esecuzione delle pene (Manconi - Torrente, 2015). Questa normativa sulla recidiva, poi abrogata nel 2013, metteva in campo una visione delle politiche sanzionatorie molto più restrittiva che si ispirava alle legislazioni penali statunitensi del "three strikes and you're out"<sup>25</sup>. Un ulteriore elemento che restringe le possibilità di accesso alle misure alternative è rappresentato dalla legislazione sull'immigrazione prodotta in quegli anni. Si consideri ad esempio l'aggravante della clandestinità: prima di essere dichiarata incostituzionale nel 2010, era inserita tra i reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione della pena che è un requisito per accedere ad una misura alternativa da uno stato di libertà. Questa normativa è andata a incidere fortemente nella realtà penitenziaria in un momento storico nel quale le statistiche certificano una trasformazione della popolazione detenuta italiana che è ora composta di stranieri per oltre il 30% dei casi<sup>26</sup>.

Tab. 6 - Casi di misura alternativa in base alla cittadinanza. Anno 2016.

Tipo di misura	Italiani	Stranieri Comunitari	Stranieri Extracomunitari
Affidamento in prova	85,4	2,7	11,9
Semilibertà	86,3	1,8	11,4
Detenzione domiciliare	80,7	3,9	15,3
Totale	83,2	3,2	13,5

Fonte: ns. elaborazione su dati del Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

A tal riguardo è indicativa la situazione che si delinea in base ai dati presentati nella tabella 6. La quota percentuale degli stranieri che beneficiano di una misura alternativa è ancora ben inferiore al dato corrispettivo che si evidenzia in base agli

<sup>25</sup> A tal riguardo la *ex Cirielli* fu definita anche come *ammazza Gozzini*.

<sup>26</sup> Tale aspetto senza considerare gli aspetti strutturali della normativa italiana che rendono più difficile l'accesso alle misure alternative per gli stranieri.

indicatori penitenziari. Complessivamente, i casi di misura alternativa riguardano nell'83,2% condannati italiani, nel 13,5% degli stranieri extracomunitari e nel 3,2% stranieri comunitari. Analizzando le singole misure non si notano differenze sostanziali, la quota degli stranieri extracomunitari oscilla tra l'11,4% della semilibertà e il 15,3% della detenzione domiciliare. Allo stesso modo, anche la quota degli stranieri comunitari oscilla tra l'1,8% della semilibertà e il 3,9% della detenzione domiciliare.

Riprendendo il discorso generale, in seguito ai provvedimenti intrapresi dal 2010, al fine di adeguare la popolazione penitenziaria ai canoni della capienza disponibile, si assiste ad un aumento delle misure alternative alla detenzione. La crescita è costante e procede per degli sbalzi in avanti, tra il 2010 e il 2011 si passa da 14.247 a 19.239 incarichi complessivi, tra il 2012 e il 2013 da 19.986 a 22.127 e nel 2016, infine, il dato si assesta su 23.164. Quindi, a distanza di poco più di 10 anni si raggiungono nuovamente le cifre complessive del 2005. Però, nel frattempo è avvenuta una variazione qualitativa significativa all'interno della popolazione beneficiaria delle misure alternative, se nel 2005 il 68,6% dei condannati stava eseguendo una misura di affidamento in prova al servizio sociale; il 23,8% si trovava in un regime di detenzione domiciliare e il restante 8,1% era sottoposto alla semilibertà, ora la composizione significativamente mutata. Dai dati del 2016 si evince che l'affidamento in prova al servizio sociale rappresenta il 54,7% dei casi, la semilibertà il 3,2% e la detenzione domiciliare il 42,1%. Ciò significa che il perseguimento delle misure alternative come strumento per la deflazione della popolazione penitenziaria in questo frangente, a differenza del passato, è avvenuto privilegiando la misura della detenzione domiciliare, ossia la misura che per sua natura è meno legata a un'ottica rieducativa. La detenzione domiciliare, infatti, ha delle caratteristiche quasi esclusivamente contenitive essendo slegata da qualsivoglia percorso formativo o riqualificante in vista della fine della pena per il condannato<sup>27</sup>.

Il compromesso tra le finalità originarie delle misure alternative alla detenzione e la necessità di dover individuare degli strumenti per porre un argine all'espansione

<sup>27</sup> Come ha osservato sarcasticamente Pavarini «*Perciò quello che emerge, alla resa dei conti, è che i diversi ultimi interventi legislativi, come lo svuota carceri, e le politiche dell'amministrazione penitenziaria hanno inciso pochissimo sulla riduzione complessiva delle persone che ruotano all'interno dell'esecuzione penale; lo spostamento reale, invece, è avvenuto con la detenzione domiciliare la quale, oltretutto, ha l'effetto di ridurre i costi, di personale e di mantenimento, cosa che si sposa bene con la politica di spending review*» (Id., 2015, p.13).



penitenziaria è ora molto meno ragionevole, in quanto si sta sbilanciando su una misura meramente contenitiva.

Tab. 7 - Casi di misura alternativa in base alla ripartizione geografica. Anno 2016.

Tipo di misura	Nord	Centro	Sud	Totale
Affidamento in prova	52,9	47,4	47,6	49,6
Semilibertà	1,8	3,6	3,2	2,7
Detenzione domiciliare	45,3	49,0	49,2	47,6

Fonte: Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

Dalla ripartizione dei casi seguiti in base alla ripartizione territoriale risulta avvalorata la considerazione sul peso crescente che la detenzione domiciliare ha acquisito nel corso degli ultimi anni. Tale misura, a livello complessivo ha già quasi eguagliato il valore dell'affidamento in prova, dal quale si scosta solo di due punti percentuali (47,6% vs 49,6%). Ancora più marcata è la situazione in alcune aree del Paese: dall'analisi della ripartizione per macro-aree geografiche si evince che sia nelle regioni dell'Italia centrale che in quelle del Sud la detenzione domiciliare ha superato l'affidamento in prova, toccando, rispettivamente, il 49% e il 49,2%<sup>28</sup>. L'affidamento in prova solo nelle regioni settentrionali conserva ancora, con il 52,9%, la sua posizione di misura alternativa principale.

### *Considerazioni conclusive*

In questo capitolo è stato analizzato il cambiamento delle politiche di esecuzione penale in Italia negli ultimi decenni. A partire dagli anni novanta si è prodotta una nuova situazione che ha modificato lo scenario precedente. Infatti, la

<sup>28</sup> Il Garante nazionale dei detenuti nella sua relazione al Parlamento ha denunciato «Una detenzione domiciliare 'vuota', mero contenitore di divieti e obblighi e intesa come strumento dettato da esigenze deflattive produce dinamiche sociali che risultano essere solo espressione di un bisogno di punizione. Togliere spazio, inoltre, a una progettualità con finalità di reintegro della persona detenuta domiciliariamente significa anche dimenticare la prevenzione della recidiva poiché la misura si traduce in mero controllo, in una situazione di sostanziale solitudine e d'impoverimento dei rapporti sociali: la persona è priva di un qualsiasi contenuto di sostegno» (cfr. Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2017*, <https://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/relazione-2017.pdf>).

tendenza internazionale all'innalzamento della popolazione penitenziaria si è associata ad alcune modifiche istituzionali specifiche del nostro contesto. La funzione di contenimento e di bilanciamento dei picchi detentivi, tradizionalmente svolta dagli istituti di amnistia e indulto, è stata gradualmente assegnata al pacchetto complessivo delle misure alternative. Tale dinamica è evidente sia nella fase pre-indulto, quando solo l'espansione delle misure alternative fungerà da argine all'innalzamento della popolazione penitenziaria, sia negli ultimi anni quando, in seguito alle note condanne europee, il legislatore italiano rimetterà mano al nostro modello di probation, dopo anni di politiche restrittive, al fine di provocare in tempi rapidi il rientro ad una situazione di normalità. In tale contesto le singole misure sembrano essere state depotenziate della propria *mission* originale e adoperate principalmente come strumento deflattivo. Tale affermazione risulta ancora più evidente se si considera che nelle regioni dell'Italia centrale e meridionale la detenzione domiciliare, ovvero la misura che oggettivamente ha la minore incidenza nei termini di rieducazione del condannato, sia divenuta la misura alternativa più adoperata. Tale dinamica appare pericolosa sotto un duplice aspetto: in primo luogo certifica l'abbandono di una visione e di una ideologia del sistema di probation, che pur andrebbe ridiscusso, a scapito dell'affermarsi della prassi di un suo utilizzo in chiave esclusivamente strumentale; in secondo luogo, in questo modo si presta il fianco alle critiche e alle retoriche populistiche che identificano ogni intervento volto a ridurre la popolazione penitenziaria come il sintomo di una debolezza dello Stato che rinuncia ad esercitare la sua capacità punitiva nei confronti dei condannati, provocando ulteriori sofferenze alle vittime dei reati.

### *Bibliografia*

- ANTIGONE, *Oltre i tre metri quadrati. XI Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2015.
- BACCARO L., MOSCONI G., *Il girone dei dannati: ovvero il fenomeno della recidiva*, in «Rassegna Penitenziaria e Criminologica», 2, 2004.
- BARBAGLIM., COLOMBO A. (a cura di), *La criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna 2003.
- CANEPA F., MERLO S., *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano 2004.
- COHEN S., *Vision of Social control: Crime, Punishment and Classification*, Polite Press, Cambridge 1985.
- CORDA A., *Sentencing and Penal Policies in Italy, 1985-2015: The Tale of a Troubled Country*, in «Crime and Justice», 45, 2016.
- DE GIORGI A., *Re-Thinking the Political Economy of Punishment*, Aldershot, Ashgate 2006.
- DE VITO C.G., *Camosci e gira chiavi. Storia del carcere in Italia*, Einaudi, Torino 2009.
- FERRAJOLI L., *Il diritto penale minimo*, in «Dei delitti e delle pene», 8, 1990.
- FERRARI L., *No Prisons. Ovvero il fallimento del carcere*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2015.
- ISTAT, *I detenuti nelle carceri italiane Anno 2011*, <http://www.istat.it/index.php/it/archivio/77789>
- GALLO Z., *Punishment, Authority and Political Economy: Italian Challenges to Western Punitiveness*, in «Punishment and Society», 17, 5, 2015.
- GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2017*, <https://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/relazione-2017.pdf>
- GARLAND D., *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano 2004.
- LACEY N., *The Prisoners' Dilemma: Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies*, Cambridge University Press, New York 2008.
- LEONARDI F., *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale ed abbattimento della recidiva*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», Ministero della Giustizia, 2, 2007.
- MANCONI L., TORRENTE G., *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Carocci Editore, Roma 2015.
- MELANI G., *Le misure con finalità deflattiva e il loro impatto*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 3, 2014.

- MELOSSI D., *The cultural embeddednes of social control. Reflections on comparison of Italian and North-American cultures concerning punishment*, in «Theoretical&Criminology», 5, 2001.
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, *Censimento speciale giustizia penale. Analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale*, marzo 2015, [https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1122211&previousPage=mg\\_2\\_9\\_10](https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1122211&previousPage=mg_2_9_10)
- PATERNOSTER R., *How Much Do We Really Know about Criminal Deterrence*, in «Journal of Criminal Law and Criminology», 3, 2010.
- PAVARINI M., *La criminalità punita*, in L. Violante, (a cura di), *La criminalità*, Annali della storia di Italia, Einaudi, Torino, 1997.
- ID., *Prefazione*, in L. Ferrari, *No Prisons. Ovvero il fallimento del carcere*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2015.
- TAGLIAFERRO F., *L'analisi dei dati sulla popolazione detenuta*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica» 3, 2014.