

IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO: UN PROBLEMA DIFFUSO*

PIERA BARZANÓ**

A livello internazionale è comunemente riconosciuto che uno dei maggiori ostacoli all'applicazione integrale delle Regole minime per il trattamento dei detenuti, adottate nel 1955¹, sia il sovraffollamento carcerario. Dal 2011 al 2015, le Regole hanno subito un processo di revisione e ammodernamento ed è imminente la loro adozione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite come "Regole Nelson Mandela". Le nuove Regole potranno trovare applicazione solo laddove si riesca a ridurre la popolazione carcerale entro limiti accettabili.

Secondo i dati riportati nel *World Prison Population List* (decima edizione), curato dall'*International Centre for Prison Studies*² in ottobre 2013 c'erano più di 10,2 milioni di persone detenute nelle prigioni di tutto il mondo, mentre la sovrappopolazione carceraria continua ad essere un problema in molti Paesi.

La sovrappopolazione carceraria è generalmente definita riferendosi al tasso di occupazione in relazione alla capacità ufficiale delle prigioni. Va però osservato che il modo in cui viene calcolata

* Le opinioni riportate nel testo sono personali dell'autrice e non rappresentano la posizione ufficiale delle Nazioni Unite.

** Senior Interregional Advisor, Justice Section, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Vienna (Austria).

¹ Adottate dal Primo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine ed il trattamento dei delinquenti, tenutosi a Ginevra nel 1955, and approvate dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite con la risoluzione 663 C (XXIV) del 31 luglio 1957 and 2076 (LXII) del 13 maggio 1977.

² ROY WALMSLEY, *World Prison Population List* (Tenth edition), *World Prison Brief*, ICPS, http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wpppl_10.pdf (consultato online il 20 novembre 2015).

la capacità ufficiale delle prigioni varia molto da Paese a Paese e non è certo una scienza esatta perché dipende dallo spazio previsto per ogni detenuto non solo nella cella ma anche nelle aree comuni. Si ha sovrappopolazione quando il numero di detenuti supera il limite della capacità ufficiale. Il tasso di sovrappopolazione è definito in base al livello di occupazione sopra al 100%. Si è soliti considerare un tasso di occupazione superiore al 120% come sovrappopolazione carceraria grave.

Secondo i dati più recenti del *World Prison Brief* in 224 Paesi e territori, 80 di questi hanno un tasso di occupazione carceraria superiore al 120%³, mentre altri 36 hanno una popolazione carceraria superiore al 100% della capacità ufficiale.

Inoltre è frequente la situazione in cui la popolazione carceraria a livello nazionale rimane nei limiti della capacità ufficiale pur in presenza di sovraffollamento anche estremamente grave in alcune prigioni, in genere situate nei centri urbani più importanti. Quando il problema è così circoscritto, è ancora più insidioso per la mancanza di riconoscimento e di priorità nell'affrontarlo.

In risposta a questo problema così diffuso, nell'ottobre del 2013 l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il delitto (UNODC), in cooperazione con il Comitato internazionale della Croce Rossa, ha pubblicato un manuale sulle strategie per la riduzione della sovrappopolazione carceraria⁴. Il manuale esamina le possibili cause della sovrappopolazione carceraria considerando questo problema come un sintomo di malfunzionamento della giustizia penale e descrivendo una serie di fattori che possono contribuirvi. Tali fattori includono l'andamento dei tassi di criminalità, le cause socio-economiche e politiche, l'uso e la durata eccessivi della detenzione provvisoria, le politiche penali troppo punitive, l'uso inappropriato della pena detentiva e il ricorso insufficiente alle misure alternative, l'inadeguatezza dei programmi di reinserzione sociale, la vetustà e insufficienza delle infrastrutture carcerarie, etc.

³ *World Prison Brief*, Institute for Criminal Policy Research, http://www.prisonestudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=All (consultato online il 20 novembre 2015).

⁴ *Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons*, Criminal Justice Handbook Series, United Nations, New York, 2013, disponibile online in inglese, arabo e spagnolo. http://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf

Le carceri sovraffollate conducono a condizioni di detenzione contrarie alle norme internazionali, rendono più difficile, stressante e pericoloso il lavoro del personale penitenziario, generano rischi per la salute pubblica e la sicurezza, impediscono di garantire attività lavorative, di formazione e trattamentali a tutti i detenuti e, in breve, vanificano gli obiettivi principali della pena detentiva.

I problemi delle carceri sovraffollate affliggono le Amministrazioni penitenziarie di molti Paesi ma le soluzioni sono spesso da cercare altrove nel sistema di giustizia penale. Il manuale di UNODC, dopo aver elencato le cause possibili e spesso interrelate della sovrappopolazione carceraria, sviluppa una serie di strategie rivolte ai vari attori e che possono guidare le politiche di riforma volte a ricondurre la popolazione carceraria entro i limiti ufficialmente previsti.

Tra le strategie proposte vi sono quelle miranti a prevenire i reati e a migliorare le politiche sociali; la riduzione dell'uso della pena detentiva e il maggiore ricorso alle misure alternative; la revisione della politica criminale, soprattutto gli aspetti repressivi e punitivi verso condotte illegali che non destano particolare allarme sociale; il miglioramento dell'efficienza e la trasparenza del sistema di giustizia penale, incluso il coordinamento tra le varie agenzie, la razionalizzazione della gestione delle informazioni sui singoli casi e la semplificazione del processo penale; l'accesso all'assistenza legale a alla difesa d'ufficio in tutte le fasi del procedimento penale⁵; la riduzione della detenzione preventiva anche in considerazione degli altissimi costi sociali prodotti dall'uso indiscriminato e abituale della detenzione in attesa di giudizio prevalente in molti Paesi; l'introduzione di una varietà di misure e pene alternative al carcere⁶ che rispondano alle esigenze delle varie fasi procedurali e facilitino la reinserzione sociale; le politiche di reinserzione sociale come una strategia di prevenzione terziaria che possa ridurre il reingresso in carcere a lungo

⁵ A questo proposito vedi gli standard internazionali fissati da *United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems*, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2012 con la risoluzione 67/187.

⁶ Sulle pene e misure alternative vedi *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (the Tokyo Rules)*, adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1990 con la risoluzione 45/110.

termine; e la razionalizzazione degli spazi disponibili nelle prigioni e la pianificazione degli interventi di mantenimento e di ampliamento delle strutture carcerarie.

Il manuale si conclude con una guida per un piano di azione a corto, medio e lungo termine per affrontare la sovrappopolazione carceraria. Questa pubblicazione ha già dimostrato la sua utilità in diversi Paesi come base di discussione su questo tema.

Le conseguenze tremende del sovraffollamento penitenziario sono ben documentate. In tutto il mondo milioni di persone sono detenute in condizioni spesso disumane e lesive della loro dignità personale. Molti soffrono quotidianamente in situazioni di promiscuità intollerabile che non fanno che fomentare le tensioni e la violenza. Il sovraffollamento ha un impatto nefasto sulla salute fisica e mentale dei detenuti e aggrava le condizioni di disagio e di malattia preesistenti, oltre ad aumentare il rischio di trasmissione di patologie infettive.

Inoltre non vanno dimenticati lo stress, il rischio, la difficoltà e la frustrazione del personale penitenziario che deve lavorare in carceri sovraffollate.

Secondo la mia esperienza di assistenza tecnica in varie regioni, il problema della sovrappopolazione carceraria necessita di un'analisi approfondita per individuarne le cause proprie di ogni Paese e può essere risolto solo con un approccio deciso e multidisciplinare che preveda obiettivi a varie scadenze e ruoli ben precisi per i vari attori coinvolti.

Misure di emergenza come amnistia e indulto possono alleviare situazioni di sovraffollamento critico ma non risolvono il problema all'origine. Sono potenzialmente controproducenti in quanto interrompono i percorsi di reinserimento individuali, comportano la liberazione non preparata di molti detenuti con possibili reazioni negative da parte dell'opinione pubblica e, con l'effetto immediato sulla riduzione della popolazione carcerale, possono ritardare la discussione sulla necessità di misure a medio e lungo termine per ricondurre il tasso di occupazione carceraria entro i limiti normali.

La riduzione della sovrappopolazione carceraria può diventare sostenibile solo se basata su una riflessione attenta sulle cause e le possibili soluzioni a medio e lungo termine. Non esistono scorciatoie perché è indispensabile il coinvolgimento e l'impegno

di tutti gli attori della catena penale e delle altre entità che hanno un ruolo nel reinserimento sociale dei detenuti.

Spesso si comincia con la rilettura delle disposizioni penali che può portare alla depenalizzazione o decriminalizzazione di condotte illecite scarsamente rilevanti, all'abolizione o riduzione delle pene minime obbligatorie, all'abrogazione di disposizioni obsolete soprattutto nei Paesi dove ancora vige il diritto dell'epoca coloniale. Ovviamente questo è un processo complicato che richiede tempo e lunghe consultazioni a livello politico. È però un passo fondamentale per ridurre il flusso costante di persone arrestate e condannate per fatti che non giustificano la pena o misura privativa di libertà.

In alcuni Paesi è indispensabile centrare l'azione sulla politica penale troppo punitiva e ridurre drasticamente il ricorso al carcere. In genere tali Paesi hanno un'opinione pubblica che, spesso mal informata dai media, ha una percezione errata dell'incidenza dei reati e vive in un clima di insicurezza eccessiva. È allora fondamentale coinvolgere ed educare i media affinché riportino informazioni più accurate e meno allarmistiche sui fatti delittuosi e collaborino con le autorità per promuovere una maggiore trasparenza.

Talvolta è proprio l'introduzione di pene e misure alternative a contribuire all'aumento dei detenuti. Per esempio, l'applicazione di pene pecuniarie fisse può risultare particolarmente punitiva per gli autori di reati che si trovino in condizioni di indigenza in quanto, impossibilitati a pagare, corrono il rischio di essere sottoposti a una pena detentiva più severa. Le pene alternative pecuniarie hanno contribuito alla riduzione del numero di persone sottoposte a detenzione solo laddove la pena pecuniaria sia stata adeguata all'effettiva capacità di pagamento dell'individuo.

In molti Paesi in via di sviluppo, le misure e le pene alternative stentano a prendere piede a causa della difficoltà nel garantirne l'effettiva esecuzione in maniera trasparente e non discriminatoria, della scarsa fiducia dell'opinione pubblica nell'amministrazione della giustizia penale e dell'alto tasso di corruzione dei giudici.

È proprio in queste situazioni che la detenzione preventiva non viene limitata ai casi più gravi previsti normalmente dalla legislazione nazionale, ma diventa la prassi per assicurare la comparizione in giudizio dell'imputato. Lungaggini procedurali,

carenze nell'accesso alla difesa, investigazioni inconcludenti contribuiscono al protrarsi dei processi penali e, di conseguenza, della durata della detenzione preventiva a volte per anni e anni. Se si aggiunge la cronica insufficienza dei fondi per mantenere, migliorare e ampliare l'infrastruttura penitenziaria, tutto ciò porta all'aumento continuo e inesorabile della popolazione carceraria in tanti Paesi.

Sono spesso le carceri con un'alta percentuale di detenuti in attesa di giudizio ad essere più sovraffollate. Paradossalmente le condizioni detentive in queste carceri sono in genere peggiori, in violazione delle norme internazionali a protezione delle persone per cui vige la presunzione di innocenza.

Un'altra area in cui si concentrano spesso gli sforzi per ridurre la sovrappopolazione carceraria è la riforma della procedura penale, o per lo meno l'identificazione e correzione dei problemi che contribuiscono all'eccessiva durata dei procedimenti. Negli ultimi anni, molti Paesi hanno cambiato il proprio sistema da inquisitorio ad accusatorio o hanno adottato forme miste. Nella realtà si osservano spesso formalismi e prassi difficili da cambiare che rallentano i giudizi senza peraltro migliorare le garanzie dell'imputato. Sono purtroppo comuni i casi di procedimenti per reati anche minori che si protraggono per anni senza raggiungere la condanna mentre l'imputato si trova in carcere in uno stato di "sospensione", isolato dalla famiglia e dalla comunità, privato dell'essenziale e senza possibilità di esercitare il diritto alla difesa.

La mancanza di difesa d'ufficio è uno dei maggiori problemi che rallentano l'amministrazione della giustizia penale in molte regioni, contribuendo alla sovrappopolazione carceraria. Molto spesso i detenuti non hanno i mezzi per pagarsi un avvocato e restano a lungo in attesa di giudizio aspettando la nomina di un difensore d'ufficio. La mancanza di assistenza legale può anche ritardare o di fatto rendere impossibile la domanda di permessi, della liberazione anticipata o condizionale, o l'accesso a pene non detentive.

Le carceri femminili sono spesso più sovraffollate perché sono poche e servono quindi regioni più ampie. Anche se le donne continuano a rappresentare una percentuale minima dei detenuti a livello mondiale (in media tra il 2 ed il 9% della popolazione carceraria in una vasta maggioranza di Paesi), dal 2000 il numero delle detenute è cresciuto del 50% a fronte di un aumento della

popolazione carceraria mondiale del 20% circa e un aumento della popolazione mondiale del 18%⁷. Inevitabilmente questo aumento generalizzato delle detenute ha contribuito a peggiorare le condizioni in molte carceri femminili, soprattutto in America Latina e nel sud-est asiatico.

Un altro aspetto sviluppato nel manuale di UNODC è l'importanza di prevedere politiche di reinserzione sociale per la prevenzione della recidiva. È riconosciuto che la pena detentiva di per sé non abbia un effetto riabilitante per la persona. Al contrario, la permanenza in carcere in genere acuisce i problemi che hanno contribuito alla condotta delittiva stessa, come la mancanza di lavoro e di qualifiche professionali, la scarsità di mezzi economici, i problemi di salute mentale o di dipendenza da sostanze stupefacenti, l'appartenenza a una sottocultura criminale, etc.

Il sovraffollamento carcerario è un ostacolo enorme all'applicazione dei programmi trattamentali, lavorativi, educativi, formativi e ricreativi che formano la base delle politiche di reinserzione sociale. In molti Paesi la mancanza di spazio fisico nelle carceri diventa una giustificazione per non attuare una politica di reinserzione sociale. Il carcere è semplicemente un luogo di detenzione dal quale le persone escono con più problemi e ancora meno senso di appartenenza alla società. È importante identificare la priorità degli interventi per interrompere questo ciclo negativo che non fa che contribuire alla recidiva e, di conseguenza, al sovraffollamento carcerario. Utilizzando al massimo le risorse disponibili, si può iniziare lentamente ad introdurre programmi educativi e formativi in carcere, o creare opportunità di lavoro retribuito, anche appoggiandosi alla società civile, al settore privato e alle comunità per facilitare il seguimiento e l'appoggio dopo il fine pena, mentre al tempo stesso si identificano e si attuano i provvedimenti necessari alla riduzione della popolazione carceraria. Il rischio è quello di perdersi nell'inazione, schiacciati dall'entità del problema che continua a crescere inesorabilmente.

Nelle situazioni più critiche di sovraffollamento carcerario, ci sono anche misure che possono essere adottate dall'Amministra-

⁷ ROY WALMSLEY, *World Female Imprisonment List* (third edition), *World Prison Brief*, Institute for Criminal Policy Research http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_imprisonment_list_third_edition_0.pdf (consultato il 22 novembre 2015).

zione penitenziaria per utilizzare al massimo e razionalizzare gli spazi disponibili in ogni carcere. È senz'altro una buona prassi l'investimento nella manutenzione delle strutture esistenti per permettere un uso ottimale di tutta la superficie a disposizione. Le condizioni di sovraffollamento sono anche più o meno tollerabili in considerazione del clima e del numero di ore effettivamente trascorse in cella.

Ai fini di offrire alle Amministrazioni penitenziarie una guida introduttiva e degli esempi di buone prassi internazionali, UNODC ha pubblicato un manuale dedicato alla reinserzione sociale ed alla prevenzione della recidiva nel quale si illustrano le misure che possono adottarsi dall'entrata nel carcere fino al seguito post-carcerale⁸.

Soprattutto nel panorama globale attuale, caratterizzato da una forte incidenza del crimine organizzato, del traffico di droga, del terrorismo internazionale, del fenomeno delle gang o "maras", la sovrappopolazione carceraria contribuisce a rendere le carceri vere "accademie del crimine" dove delinquenti alle prime armi possono essere facilmente reclutati dalle reti della criminalità organizzata. Il fenomeno della radicalizzazione alla violenza che tanto preoccupa molti Paesi, trova terreno fertile nelle pessime condizioni di detenzione, nella promiscuità, nella mancanza di separazione delle varie categorie di detenuti e nell'assenza di solidi programmi di reinserzione sociale. È pertanto più che mai indispensabile affrontare il problema della sovrappopolazione carceraria in maniera razionale e strategica, senza farsi tentare da misure estemporanee e di impatto limitato. Al tempo stesso, è opportuno investire nei programmi di reinserzione sociale, offrendo una varietà di misure che possano sostenere il percorso individuale di ogni detenuto verso una vita nel rispetto della legge.

⁸ UNODC, *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders*, New York, 2012 (disponibile in inglese, francese e spagnolo). http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Prevention_of_Recidivism_and_Social_Reintegration_12-55107_Ebook.pdf (consultato il 22 novembre 2015).