

# Introduzione

Nel dibattito pubblico il ricorso alle misure alternative alla detenzione come modalità di esecuzione della pena è spesso esclusivamente associato alla necessità di ridurre il cronico sovraffollamento nelle carceri italiane. Tale dibattito spesso si riaccende soprattutto nei periodi in cui il tasso di sovraffollamento è particolarmente elevato e la problematica assume contorni emergenziali. Dall'analisi dei dati sembrerebbe però che gli interventi adottati negli ultimi dieci anni per far fronte a periodi di emergenza abbiano avuto effetti solo nel breve termine.

Analizzando l'andamento nel tempo del tasso di sovraffollamento delle carceri italiane emerge che nonostante l'importante impatto deflattivo registrato dal 2010 al 2015, periodo in cui il tasso di sovraffollamento è passato dal picco del 150% al 105%, la popolazione detenuta ha ricominciato a crescere negli ultimi quattro anni. Prima dell'emergenza COVID19 il numero delle persone detenute negli istituti di pena era pari a 61.230, a fronte di una capienza regolamentare di 50.931 posti (dati Ministero della Giustizia aggiornati 29.02.2020), con un tasso di sovraffollamento del 120%: un aumento di 14 punti percentuali in 4 anni.

Da marzo 2020 grazie agli interventi, a norme vigenti, della magistratura di sorveglianza per alleggerire la densità della popolazione carceraria e fronteggiare la diffusione del COVID nelle strutture penitenziarie, la situazione è di molto migliorata. Al 31 maggio 2020 si è registrato un tasso di sovraffollamento del 105,8%, 53.387 le persone detenute presenti su una capienza regolamentare di 50.472 (fonte Ministero della Giustizia). Questo dato ci ha riportato sui livelli minimi del 2015 che avevano consentito all'Italia di uscire dalla procedura di esecuzione della sentenza Torreggiani. Sarebbe dunque auspicabile che questa situazione si normalizzi a beneficio di tutto il sistema e che quindi il tasso di sovraffollamento non riprenda a crescere finita l'emergenza.

Ma come misurare e valutare gli impatti di questi interventi nel lungo termine? Qual è l'impatto delle misure alternative alla detenzione nel sistema? Questa pubblicazione intende avviare e promuovere un percorso di conoscenza e di ricerca circa l'efficacia delle misure alternative in Italia.

Il volume presenta i risultati di una ricerca condotta in Lombardia volta a comprendere se il ricorso a misure alternative alla detenzione generi benefici per la comunità e sia sostenibile nel lungo periodo. I risultati danno indicazioni positive circa l'efficacia delle misure alternative non solo nel breve periodo, come strumento di contrasto al sovraffollamento a cui far ricorso in periodi di emergenza, ma come normale mezzo di risposta al reato che supera la centralità della detenzione e neutralizza i fattori che favoriscono le condotte criminose. L'obiettivo è rimarcare l'importanza per il decisore pubblico di adottare un approccio *evidence based* nella valutazione ed elaborazione delle politiche pubbliche nell'ambito dell'esecuzione penale. In un ambito di *policy* così rilevante per la comunità come quello dell'amministrazione della giustizia, la necessità di rendicontare e valutare i risultati raggiunti da politiche, interventi e programmi è di fondamentale importanza. Politiche che si dimostrano inefficaci non solo assorbono inutilmente risorse pubbliche, ma gli impatti negativi ingenerati producono *spillovers* a livello sistemico che non possono essere trascurati.

La pubblicazione è strutturata in tre parti. La prima parte presenta un inquadramento teorico del tema sia dal punto di vista giuridico che dello stato dell'arte della ricerca sull'impatto delle misure alternative. Nella letteratura criminologica infatti vige ormai da tempo una contrapposizione di opinioni tra chi sostiene che sia il carcere la modalità di esecuzione della pena più efficace a riabilitare il reo e ridurre la probabilità di recidiva, e chi invece che il raggiungimento di tali obiettivi sia ottimizzato dall'impiego di misure alternative alla detenzione. L'aspetto tuttavia più saliente ai fini dell'elaborazione di politiche pubbliche è comprendere quale modalità di esecuzione della pena si dimostra essere più efficace nel ridurre il crimine e la recidiva. Viene proposta una *review* della letteratura internazionale e nazionale degli studi fatti. Inoltre vengono presentate le problematiche metodologiche connesse allo studio delle misure alternative e della detenzione.

Nella seconda parte viene presentato uno studio sull'impatto delle misure di contrasto al sovraffollamento degli istituti di pena messe in atto negli ultimi dieci anni come risposta prima alla sentenza Sulejmanovic del 2009 e poi alla Torreggiani del 2013. Queste due sentenze, a causa del sovraffollamento carcerario, hanno visto la Corte Europea dei Diritti Umani condannare l'Italia per la violazione dell'art. 3 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* che sancisce che "nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti". Tra il 2009 e il 2010

le condizioni del sistema penitenziario nazionale avevano ormai raggiunto una soglia critica che richiedeva un deciso intervento statale, sia per contrastare il fenomeno del sovraffollamento che per migliorare le condizioni detentive. Questo studio è stato condotto analizzando dati aggregati attualmente disponibili presso il Ministero della Giustizia.

Nella terza parte vengono presentati i risultati di una ricerca quantitativa condotta in Lombardia grazie ai dati messi a disposizione dai 7 UEPE, Ufficio Esecuzione Penale Esterna, regionali. Lo studio condotto è il primo in Italia ad aver analizzato i dati interni all'amministrazione con l'obiettivo di dimostrare la validità della misura alternativa rispetto alla detenzione per i casi che ne consentono l'applicazione. La ricerca prende in considerazione gli incarichi di misure alternative alla detenzione gestiti nel periodo 2007-2018. I risultati mostrano un impatto positivo del ricorso alle misure alternative con importanti indicazioni ai fini del miglioramento delle politiche penitenziarie e della riduzione del sovraffollamento. In ogni caso sono necessarie ulteriori ricerche, che includano altre significative variabili e amplino il perimetro d'indagine, al fine di giungere a risultati più solidi e generalizzabili a livello nazionale.

Fornire, infatti, una stima esatta degli impatti, dei possibili effetti e delle potenziali conseguenze è complesso, come messo in luce dalla letteratura internazionale. Inoltre i dati attualmente disponibili non consentono di dare risposta a quesiti più cruciali come l'impatto delle varie misure sulla recidiva e le sue cause. A riguardo il potenziamento dei sistemi informativi interni dell'amministrazione permetterebbe un miglioramento della capacità di valutare l'impatto delle misure con enormi benefici in termini di efficacia e di riduzione dei costi sociali.

In un contesto di risorse pubbliche scarse è sempre più necessario promuovere a tutti i livelli una cultura dell'*evidence-based policy* nei processi di definizione e implementazione delle politiche pubbliche.

Filippo Giordano  
Michele Tallarigo  
Severina Panarello  
Giovanna Di Rosa