

NATALIA DELGRANDE

Insegnante incaricata e responsabile della ricerca, Institut de criminologie et droit pénal, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne

Su mandato del Consiglio d'Europa, sono in corso di elaborazione presso l'Università di Losanna, le statistiche penali annuali, operazione meglio conosciuta con l'abbreviazione «SPACE». Da quando esiste il progetto SPACE e quando il suo team ha assunto la responsabilità di questo importante progetto?

L'anno scorso le Statistiche Penali Annuali del Consiglio d'Europa hanno celebrato i trent'anni di esistenza. Il progetto è stato pensato nell'ambito di un dibattito generale a livello europeo attorno alla necessità di produrre statistiche comparabili in materia di questioni penitenziarie. Pierre-Victor Tournier, ricercatore francese, ed ai quei tempi esperto di questioni penali presso il Consiglio d'Europa, ha ideato la base delle inchieste SPACE e gestito la raccolta dei dati per quasi 20 anni. All'inizio degli anni 2000, SPACE è stato scisso in due parti. SPACE I si occupa degli indicatori connessi alle popolazioni ed alle attività carcerarie. L'inchiesta SPACE II completa le conoscenze sulle popolazioni giudiziari, seguite nella comunità. Nel 2002, il Professor Marcelo F. Aebi diventa responsabile del progetto che a questo punto si estende considerevolmente coinvolgendo un numero molto più importante di paesi europei rispetto ai suoi esordi.

Dal 2005, collaboro con Marcelo Aebi in questa avventura appassionante e gratificante. Oggi siamo un piccolo team di tre persone: il Professor Aebi, la sottoscritta ed il mio collega Julien Chopin, incaricato di monitorare la parte relativa alle sanzioni ed alle misure non privative di libertà. Entrambe le parti del progetto (SPACE I e SPACE II) si sono evolute ed oggi ci adoperiamo a produrre immagini annuali quanto più esaurienti dell'insieme delle persone che rientrano nella sfera della giustizia penale, che sia in detenzione o in ambiente libero.

In che modo procedete concretamente? Avete corrispondenti in ogni paese? I dati statistici sono attendibili?

Oggi il Consiglio d'Europa conta 47 Stati membri. Alcuni paesi, per via delle loro specificità, contano diverse amministrazioni; per esempio, nel Regno Unito lavoriamo con tre amministrazioni: quella dell'Inghilterra e del Galles, un'altra in Irlanda del Nord, ed un'altra ancora in Scozia. Abbiamo corrispondenti in 52 amministrazioni penitenziarie ed altrettanti corrispondenti nelle amministrazioni incaricate dell'esecuzione delle sanzioni non privative di libertà. A Losanna, il nostro funzionamento è imperniato sul sapere scientifico ed adeguiamo incessantemente il metodo comparativo alle esigenze di un vasto pubblico di utenti dei dati SPACE. Oltre alla raccolta ed allo stoccaggio dei dati annuali, collaboriamo, insieme ai nostri corrispondenti, all'elaborazione di indicatori penitenziari specifici.

Si tratta di un lavoro di cooperazione incessante ed oggi siamo fieri di constatare che SPACE consente la creazione di reti tanto su scala europea che a diversi livelli regionali.

Nell'aprile 2014, avete reso pubblici i rapporti di SPACE I e II con le cifre del 2012. Secondo lei, quali sono gli indicatori chiave della detenzione in Europa e quali sono state le sorprese più grandi rispetto agli anni precedenti?

Le prime constatazioni sommarie che abbiamo potuto fare, evidenziano il sovraffollamento carcerario, la sovrarappresentazione delle pene detentive di breve durata e l'aumento delle sanzioni applicate nella comunità. Per quanto riguarda la sovrappopolazione, è palese che il problema esiste su scala europea. Praticamente la metà dei paesi membri del Consiglio d'Europa è confrontata a questo problema spinoso. Peraltro, gran parte degli Stati le cui prigioni non sono sovraffollate, sono comunque al limite dell'occupazione. Il tasso europeo medio di occupazione è 98 detenuti per 100 posti. In parole chiare, significa che le carceri sono piene praticamente ovunque in Europa. Per il momento non si osserva alcun cambiamento duraturo; alcune azioni sporadiche che osserviamo in certi paesi si traducono in soluzioni limitate nel tempo e dunque prive di un impatto significativo nel lungo termine.

Qual è la sfida per quanto riguarda le pene di breve durata?

La problematica delle pene detentive di breve durata è evidenziata in numerose raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Il carcere, pur essendo considerato una soluzione di ultimo ricorso, di fatto non è realmente utilizzato in questo senso. Da cinque anni non osserviamo praticamente alcuna variazione della proporzione di persone condannate a pene inferiori ad un anno; nel 2012 rappresentavano circa il 15% delle persone detenute in esecuzione di una pena detentiva. A titolo comparativo, già nel 2008 questa proporzione era del 16%. Ma le pene detentive di breve durata da sole non spiegano l'incremento dei tassi di carcerazione.

Cosa fare davanti a questa sovrappopolazione?

Penso che si dovrebbe anche affrontare la questione degli alleggerimenti della pena e delle soluzioni progressive per la fine pena. La durata di incarcerazione rimane lunga in Europa: circa 9 mesi considerando tutte le categorie di detenuti. Per ovviare ai problemi intra-muros, si suole ricorrere ad alternative non privative di libertà.

E in effetti si constata un crescente ricorso alle alternative alla privazione di libertà, vero?

Le sanzioni e misure comunitarie, le SMC, si sono considerevolmente sviluppate negli ultimi anni un po' ovunque in Europa. Non siamo però in grado di affermare se si tratta di reali alternative alla carcerazione. Ciò che osserviamo sulla base dei primi risultati comparativi tra i dati SPACE I e SPACE II è un incremento generalizzato sia delle SMC che delle pene privative di libertà. Alcuni ricercatori parlano addirittura di un effetto di net-widening, che corrisponde in un certo senso ad un ampliamento della rete penale ed all'inasprimento delle pratiche penali.

Si tratta di una questione complessa che merita riflessioni più strutturate quanto ai limiti dei sistemi, che da decenni sono orientati verso l'incarcerazione. Attualmente si può soltanto osservare il leggero incremento dei tassi di carcerazione ed un incremento massiccio delle SMC. Dobbiamo comunque chiederci se i tassi di detenzione non sarebbero esplosi senza lo sviluppo sistematico delle SMC. Sarà necessario monitorare le tendenze negli anni futuri per poter individuare correttamente il ruolo delle SMC nell'arsenale degli strumenti penali.

In generale, in Svizzera, l'autorità incaricata delle pene non privative di libertà è il servizio di assistenza riabilitativa (probation). Ma se già in Svizzera le differenze cantonali in termini di mandato affidato all'assistenza riabilitativa sono sensibili, a livello europeo queste differenze sono ancora più accentuate, è così?

Assolutamente! Riteniamo però che esistano strumenti di raffronto tra le pratiche nazionali. Alcuni pensano che il loro sistema sia unico e non paragonabile ad altri sistemi europei. A volte, in questi casi, constatiamo che si tratta di sistemi di assistenza riabilitativa che si sviluppano lentamente e si ripiegano su pratiche relativamente obsolete. Altri si orientano verso la condivisione delle competenze ed allestiscono programmi che hanno già fatto le loro prove in altri paesi. Oggi esistono standard internazionali ed il Consiglio d'Europa ha addirittura elaborato le «Regole in materia di probation» (CM/Rec(2010)1).

Tramite l'enorme lavoro svolto dall'Organizzazione europea della probation (CEP), gli Stati hanno la possibilità di interloquire, scambiare esperienze sulle prassi interne ed esaltare i punti forti di talune iniziative. Esiste peraltro la possibilità di controbilanciare gli sbandamenti di certi programmi che non funzionano o che devono essere preparati meglio per poter essere posti in opera su scala europea. In questa ottica, la invito a prendere visione dell'ultimissima Raccomandazione del Consiglio d'Europa relativa alla sorveglianza elettronica (CM/Rec(2014)4), nonché delle discussioni attorno a questa forma di supervisione attraverso le pubblicazioni e conferenze facenti capo alla CEP. Dal canto nostro, ci adoperiamo ad adeguare senza tregua SPACE II ai requisiti delle pratiche più correnti osservate in Europa.

Per tornare ai dati statistici in materia di detenzione, anch'esse rivelano una grande eterogeneità: in un paese il sovraffollamento è importante, in un altro si chiudono carceri per via di una contrazione demografica. Malgrado tutto, si osservano tendenze comuni in Europa?

Il nostro obiettivo è osservare la diversità dello sviluppo di ogni paese in base a criteri comuni di paragone. Durante gli anni 1990, si poteva facilmente osservare un certo numero di tendenze comuni. Per esempio era l'epoca di un incremento lineare e generalizzato dei tassi di incarcerazione, dell'aumento della durata delle stesse, ma anche dell'apparizione massiccia di nuove categorie di detenuti fino ad allora sconosciute, come per esempio gli stranieri o i delinquenti condannati per reati connessi agli stupefacenti, categoria questa che durante questo periodo diventa in un primo tempo visibile e successivamente sovrarappresentata tra i detenuti incarcerati.

Queste tendenze sono andate affinandosi col passare del tempo e oggi come oggi cerchiamo di capire meglio i motivi della diversificazione che l'Europa ha successivamente conosciuto.

Come riuscite a differenziare fattori che generano gli stessi fenomeni. Può dare un esempio?

Per poter parlare delle differenze, è indispensabile avere la certezza che ciò che si paragona è effettivamente diverso nei limiti delle definizioni comuni applicate per questi stessi raffronti. L'analisi del sovraffollamento è un eccellente esempio. In effetti, in certi paesi è un problema più acuto che in altri. In base agli indicatori che produciamo nell'ambito di SPACE I, siamo in grado di differenziare i fattori all'origine di questo fenomeno. Precisamente grazie alla diversità degli indicatori su scala europea, è possibile sfumare e «personalizzare» le osservazioni di sovrappopolazione in diversi sistemi carcerari. Pertanto i risultati conseguiti dovrebbero anche permettere di affrontare i fattori identificati come potenzialmente generatori di sovrappopolazione, e di individualizzare le politiche nazionali in conseguenza.

Interessante ! E quali fattori avete individuato come potenzialmente generatori di sovrappopolazione in carcere?

Attualmente, sotto la supervisione di Marcelo Aebi, porto avanti uno studio sulla diversità dei «fattori di rischio» connessi al sovraffollamento nelle carceri europee. I primi risultati inducono a pensare che tra gli indicatori strutturali, come per esempio i mutamenti osservati nelle strutture demografiche, quelli connessi alle politiche penali ma soprattutto i fattori di prosperità socio-economica contribuiscono alla diversità del fenomeno del sovraffollamento.

E per quanto riguarda la Svizzera : dove si situa nel panorama statistico della detenzione europea?

Stando agli ultimi dati SPACE, la Svizzera si situa nettamente al di sotto della media europea quanto al tasso di detenzione per 100 000 abitanti. Nel 2012, la Svizzera contava 83 detenuti per 100 000 abitanti a fronte di una media europea di 132. Il tasso svizzero è molto più vicino al tasso tedesco (85) che a quello della Francia (117) o dell'Italia (110). In una prospettiva europea, non si può parlare per il momento di motivi particolari di preoccupazione per il nostro paese.

Da una quindicina d'anni, però, notiamo che la popolazione carceraria in Svizzera va costantemente aumentando. Se nei primi anni duemila la popolazione carceraria era di circa 5000 detenuti, oggi se ne contano oltre 7000, che in termini di evoluzione del tasso di detenzione rappresenta un aumento di oltre il 15%. Questo tasso è evidentemente lontano da quelli osservati in alcuni paesi dell'Europa del Sud che in certi casi sono raddoppiati. Quello che ci interessa in particolare è evidentemente questo incremento in Svizzera che si situa all'opposto delle tendenze tedesche (una diminuzione di oltre il 12% dal 2001) o dei Paesi-Bassi (in calo del 21%).

Come spiegare l'incremento della popolazione carceraria in Svizzera?

A prima vista, gli allentamenti in termini di ricorso all'incarcerazione quali annunciati dai media al momento dell'entrata in vigore del Codice penale nel 2007 o del Codice di procedura penale unificato nel 2010, non hanno avuto le ripercussioni previste sulle tendenze dei tassi di incarcerazione. E' difficile individuare una spiegazione unilaterale per questo incremento; c'è chi chiamerà in causa la sovrarappresentazione delle pene di breve durata, mentre altri evidenzieranno l'aumento della percentuale di stranieri o dello sviluppo insufficiente delle alternative alla detenzione. Tutti questi elementi contribuiscono al fenomeno dell'aumento delle popolazioni carcerarie in Svizzera, senza per questo spiegare il fenomeno nella sua globalità. Saremmo maggiormente propensi ad introdurre in questa equazione quasi classica, la nuova variabile delle misure penali e della loro difficile attuazione. Ma questo aspetto per il momento è scarsamente affrontato nei rapporti SPACE.

Con un tasso del 74%, la Svizzera è il paese d'Europa con la più forte presenza di stranieri in privazione di libertà. Come lo si può spiegare? E' il riflesso di una pratica restrittiva in materia di naturalizzazione?

In effetti, per quanto riguarda la proporzione di stranieri incarcerati la Svizzera occupa il primo posto tra i paesi con una popolazione generale di oltre un milione di abitanti. È preoccupante soprattutto se si paragona la proporzione elvetica alla media europea che nel 2012 si attestava al 13%. Mi sento però di relativizzare questo valore. Anzitutto la Svizzera è anche il paese in Europa con la più alta proporzione di stranieri rispetto alla popolazione globale. Stando ai dati di Eurostat, per l'anno 2012, si contava il 23% di stranieri in Svizzera. Se prendiamo l'Austria, altro paese con una chiara sovrarappresentazione di stranieri in detenzione (47%), questo paese conta soltanto l'11% di stranieri rispetto alla popolazione globale.

Sappiamo peraltro che la Svizzera include tra gli stranieri, le persone in possesso di un permesso di dimora e domicilio di lunga durata, ossia i permessi B e C. La proporzione delle persone in possesso di questo tipo di permesso è di circa 20% del totale dei detenuti. Come lei ha detto, la Svizzera applica regole piuttosto restrittive in materia di naturalizzazione ciò che indiscutibilmente si traduce in un aumento del numero di persone che rimangono straniere dal punto di vista amministrativo, pur essendo stabilite in Svizzera. In altri contesti, ad esempio in Francia o in Spagna, due paesi toccati da flussi migratori paragonabili a quelli osservati in Svizzera, la politica in materia è più flessibile e consente una maggiore integrazione. La naturalizzazione in Svizzera è lenta e assoggettata ad un insieme di misure restrittive. Ciò non toglie comunque che la criminalità transfrontaliera si è intensificata e diversificata. È innegabile che il numero di stranieri non residenti detenuti in Svizzera nel 2012 è molto alta, pari a circa il 30%.

Ogni anno, scegliete un elemento da approfondire nel vostro rapporto. Quest'anno avete analizzato le pene di breve durata. Per quale motivo?

La questione delle pene di breve durata non è nuova nei dibattiti politici e giudiziari un pò ovunque in Europa. Tuttavia, con l'elaborazione e l'attuazione delle SMC, abbiamo voluto verificare se queste misure dette «alternative» hanno avuto un impatto sul ricorso alle pene detentive di breve durata. Quanto abbiamo osservato per il periodo compreso tra il 2008 ed il 2012 smentisce l'idea che le alternative abbiano ridotto il ricorso alle pene di breve durata. La percentuale di detenuti per 100000 abitanti, incarcerati sotto il regime delle pene di breve durata è rimasta invariata, anzi è leggermente aumentata: 11,5 detenuti per 100000 abitanti nel 2008 a fronte di 12,7 nel 2012. Pensiamo che le «alternative» abbiano avuto maggiori ripercussioni sulle pene pecuniarie che sulle pene detentive.

Se si osserva da vicino l'andamento dei dati statistici in Europa, quali sono secondo lei le maggiori sfide per l'ambiente penitenziario oggi ed in un futuro prossimo?

Per quanto mi riguarda, sono molto preoccupata dalla lunghezza delle incarcerazioni. Gli ultimi dati disponibili denotano che una persona detenuta in Europa trascorre in media circa 9 mesi in carcere. Non voglio introdurre il dibattito classico sull'allungamento della durata delle pene pronunciate nè sulla «punitività» crescente in tutta Europa. Quello che oggi mi sembra più importante in materia di visione strategica nel medio termine è affrontare la realtà delle facilitazioni o dell'applicazione delle alternative nell'ambito delle pene. La Svizzera ha legiferato nel senso dell'individualizzazione della pena e dei regimi progressivi. È una scelta importante ! Tuttavia, nell'attuazione di queste norme, rimane un lavoro colossale da svolgere per rendere più concrete e più flessibili le condizioni dell'individualizzazione per il maggior numero possibile di detenuti, a prescindere dalla loro nazionalità, dal tipo di reato o dal passato penale.

E tornando all'Europa, qual è la più grande sfida cui è confrontata?

La ricerca di soluzioni urgenti al problema della sovrappopolazione è una sfida importante per i due terzi delle amministrazioni penitenziarie in Europa. Ancor prima di poter innescare le leve di risoluzione di questi problemi nel breve termine, penso che ci sia materia da analizzare per anticipare le fluttuazioni e avere un maggiore controllo sul fenomeno altrimenti che tramite i condoni o la costruzione di nuove carceri. È primordiale imprimere un tono interdisciplinare al fenomeno della sovrappopolazione. Non è un problema esclusivamente carcerario, bensì si tratta di un'insufficienza di interazione tra il politico, il giudiziario ed il securitario.

Friburgo, luglio 2014