

EL COLAPSO DEL SISTEMA PENITENCIARIO ITALIANO

José Ángel Astillero Fuentes.

*Meglio di lui nessuno
mai ti potrà indicare
gli errori di noi tutti
che puoi e vuoi salvare.*

Fabrizio de André¹

EL COLAPSO DEL SISTEMA PENITENCIARIO ITALIANO

Con formato: Fuente: 12 pt

Con formato: Fuente: Arial,
12 pt, Negrita

Al analizar el sistema penitenciario de Italia no puede soslayarse el actual *trend* de endurecimiento del ordenamiento jurídico de ese país, donde no sólo se constata una mayor severidad de las penas sino que además se está ampliando cada vez más la tipología de las acciones punibles por la ley. El escenario resultante, en consecuencia, padece con gravedad superior a la media la gran mayoría de males endémicos de los sistemas penitenciarios europeos: masificación, inadecuación de las infraestructuras, alto porcentaje de detenidos extranjeros, falta de efectivas medidas alternativas a la reclusión...

Las últimas cifras disponibles (03.05.2010) elevan a 67.542 el número de reclusos en las cárceles italianas². Se ha superado la llamada capacidad "tolerable" del sistema, estimada en 66.905 plazas, por no hablar de su capacidad reglamentaria, 44.248, que ha sido sobrepasada hasta llegar a un 152% de la misma. Acudiendo a fuentes del Departamento de la Administración Penitenciaria y diversos centros de estudios e investigación italianos, en este documento se tratará de plasmar la fotografía de tan dramática situación, examinando las peculiaridades del sistema penitenciario italiano, su problemática y las soluciones que desde distintos ámbitos se prospectan.

*

*

*

¹ "Mejor que él nadie podrá indicarte los errores de todos nosotros, que puedes y quieres salvar." Extracto de un poema y canción de Fabrizio de André, acerca de las personas que ante circunstancias desesperadas de la vida se suicidan; el autor ruega a Dios que escuche y salve a esas almas, a la vez que culpa a toda la sociedad de haberles empujado a tan trágico final. Prefacio de la obra de Baccaro, Laura e Morelli, Francesco. "In carcere: del suicidio ed altre fughe". Edizioni Ristretti, 2009.

² Dipartimento della Amministrazione Penitenziaria (DAP), Ministero della Giustizia. <http://www.giustizia.it/>.

1.- EL SISTEMA PENITENCIARIO ITALIANO.

El sistema penitenciario de Italia está orientado por el artículo 27 de la Constitución italiana de 1948, que define la ejecución penal como un instrumento para la reeducación y resocialización del reo. Su actual configuración se vertebra en torno a la Ley penitenciaria nº 354 de 1975³ y su último reglamento de desarrollo de junio de 2000, que vino a salvar una situación de “inadecuación entre la Ley y la realidad penitenciaria que no podía aceptarse por más tiempo”, tal y como se exponía en la memoria explicativa que acompañaba al borrador definitivo del texto legal.

Orgánicamente el sistema penitenciario transalpino se ubica en el Ministerio de Justicia, más concretamente en el Departamento de la Administración Penitenciaria (en adelante DAP). Es éste un departamento con competencia nacional, no existiendo por tanto en este sector cesiones o transferencias a las regiones⁴. Junto a esta marcada centralización, la presencia del Cuerpo de la Policía Penitenciaria destaca como rasgo característico del modelo penitenciario de Italia.

Efectivamente, el *Corpo di Polizia Penitenziaria*, constituye un *unicum* en el panorama penitenciario europeo. Creado mediante la Ley nº 395 de 15 de diciembre de 1990, este Cuerpo de Policía del Estado de naturaleza civil está formado por 43.000 agentes⁵ (con carácter de policía judicial) que prestan servicio en las estructuras centrales del cuerpo y los 205 centros penitenciarios de Italia. Entre sus misiones figuran el asegurar la ejecución de las sentencias restrictivas o limitativas de libertad personal, garantizar el orden y la seguridad (interna y perimetral) de los centros penitenciarios y participar en las actividades de observación y tratamiento re-educativo de los internos. Tienen encomendada además la conducción y custodia de los internos en actividades externas (juicios e ingresos en centros sanitarios), funciones de regulación y policía de tráfico relacionadas con los servicios de conducción de internos y diversas competencias en orden público, seguridad ciudadana y auxilio, especialmente en el marco de la protección civil⁶.

³ Véase el texto de la Ley en español y otras 6 lenguas en <http://www.ristretti.it/> (*aree di studio e ricerca*).

⁴ El DAP se articula en una estructura central a cuya cabeza se sitúa la Oficina del Jefe del Departamento, con 5 direcciones generales (personal y formación, recursos materiales, bienes y servicios, balance y contabilidad, internos y tratamiento y ejecución penal externa) y el Instituto Superior de Estudios Penitenciarios. Territorialmente ejerce su acción a través de 16 Delegaciones Regionales (*Provveditorati*), que desarrollan funciones de coordinación operativa, personal y logística en el ámbito de la región. <http://www.giustizia.it/>.

⁵ La plantilla no está cubierta, siendo la fuerza presente a fecha 31.03.2010 de 38.408 efectivos (34.988 de ellos destinados en los centros penitenciarios, donde la cobertura de la plantilla es del 84%). Existe además una diferenciación geográfica bastante acusada, pudiendo distinguirse entre el Sur de Italia donde apenas existen problemas de personal y el Norte donde se concentran la mayor parte de las carencias. El mayor desarrollo económico de las regiones septentrionales italianas pudiera explicar este fenómeno. Fuente: DAP.

⁶ www.polizia-penitenziaria.it.

2.- LA SITUACIÓN ACTUAL.

Examinando las estadísticas de la población carcelaria italiana inquieta, más que sus actuales cifras, la tendencia y evolución de las mismas. En 1990 los reclusos eran poco más de 30.000, es decir, en veinte años la población carcelaria se ha duplicado ampliamente. Se está ante un ritmo y aceleración casi vertiginosos, que pueden ilustrarse señalando que entre 2007 y 2008 Italia experimentó el segundo mayor aumento de población carcelaria de Europa (*vid.* figura 1), incrementando la misma en un 22,5%, sólo por detrás de Liechtenstein con un 65,6% ⁷. Se estima además que la cifra aumenta en 1000 nuevos reclusos cada mes⁸, un *trend* que llevaría a Italia en un futuro próximo a una situación realmente insostenible.

Reference: Council of Europe, SPACE I 2008.1.5

Increase of more than 5%		Between -5% and +5%		Decrease of more than 5%	
Ireland	5.4	Cyprus	-4.7	Romania	-12.8
Serbia	5.5	Germany	-4.0	Austria	-11.2
Spain (incl. Catalonia)	5.8	Finland	-2.7	Moldova	-10.7
Georgia	6.5	Bulgaria	-2.0	Luxembourg	-10.6
Estonia	6.5	Slovenia	-1.3	Netherlands	-9.1
UK: Scotland	8.0	Lithuania	-1.0	Poland	-7.8
Czech Republic	8.5	Norway	-0.5	Portugal	-7.1
Turkey	8.7	BH: Rep. Srpska	-0.3	Monaco	-6.0
The FYRO Macedonia	8.8	Slovak Republic	0.8	Denmark	-5.1
Armenia	10.6	Switzerland	0.8		
Iceland	20.7	Sweden	1.0		
Italy	22.5	Hungary	1.5		
Liechtenstein	65.6	Latvia	2.4		
		Spain (Catalonia)	2.5		
		Belgium	3.4		
		UK: Engl. and Wales	3.6		
		France	4.2		

Figura 1. Aumento de la población carcelaria entre 2007 y 2008. Fuente: Consejo de Europa.

Nótese, por otra parte como a este aumento sustancial y constante de la población carcelaria se une una disminución progresiva de los recursos humanos de la *Polizia Penitenziaria* (*vid.* figuras 2 y 3).

⁷ España, por ejemplo, aumentó en ese año un 5,8%. Fuente: Annual Penal Statistics SPACE I, Survey 2008. Council of Europe.

⁸ "Oltre il tollerabile", en <http://www.osservatorioantigone.it/>.



Figura 2. Evolución de la población carcelaria desde enero de 2009. Fuente: DAP.



Figura 3. Evolución del número de agentes de la Polizia Penitenziaria. Fuente: DAP.

De los 67.542 reclusos en mayo de 2010 sólo 35.852 habían sido sentenciados definitivamente. Dicho de otro modo, el 44% de los reclusos se encontraban en prisión preventiva *lato sensu* (pendientes de juicio, apelación, etc.: en cualquier caso se trata de situaciones jurídicas en las que la presunción de inocencia está todavía vigente). Y a superar esta situación poco ayudará el alto porcentaje de extranjeros presente en las cárceles italianas, alrededor del 36,9%, habida cuenta de una praxis judicial que revela un mayor recurso a la prisión preventiva en el caso de imputados extranjeros.

Atendiendo a las penas residuales de los reclusos con sentencias definitivas, merece la pena señalar que a dos tercios aproximadamente de estos internos les queda por cumplir menos de tres años de condena. Este dato es relevante ya que la barrera de los tres años es el límite que legalmente permite acceder a medidas alternativas, medidas que en un clima dominado por campañas

políticas a favor de la “*certezza*” (certeza) de la pena, las autoridades penitenciarias y judiciales italianas no son nada proclives a conceder⁹.

Tampoco puede dejar de mencionarse en este análisis de la situación penitenciaria italiana el indulto que mediante la Ley nº 241 de 2006 se concedió en el país transalpino. Dicho indulto benefició a 20.518 internos¹⁰ y se aplicó a todos los delitos cometidos hasta el 2 de mayo de aquel año cuyas penas no fuesen mayores de tres años de reclusión o 10.000 € de multa, excluyendo ciertas tipologías delictivas como terrorismo, pedofilia, tráfico de estupefacientes, delitos relativos a bandas mafiosas, etc. Tan sólo tres años más tarde el problema de la masificación volvería a afectar al sistema penitenciario italiano, destacando además, como ha sido ya apuntado, el elevado número de extranjeros presente entre la población reclusa¹¹.

3.- LOS RECLUSOS EXTRANJEROS.

El de los extranjeros es un grupo que merece un análisis quizás aún más detallado¹². Actualmente el número de internos extranjeros presente en las cárceles de Italia es de 24.944, esto es, el 36,9% del total de la población reclusa: en 1990 este porcentaje apenas alcanzaba el 1,8%. Nuevamente, más que las cifras en sí –que mantienen a Italia a la cabeza de la UE junto a países como España o Francia–, alarma el ritmo de crecimiento y la tendencia futura. Además, del total de extranjeros en las cárceles italianas 12.808 están en prisión preventiva, lo cual supone un 51,3% de preventivos frente a un 39% entre los nacionales italianos.

Tan voluminosa presencia extranjera en los centros penitenciarios transalpinos obedece principalmente a dos causas. De una parte, la anteriormente citada praxis judicial de un mayor recurso a la prisión preventiva, sustentada por razones de diversa índole: ausencia de referencias claras y precisas donde poder aplicar posibles arrestos domiciliarios, menor capacidad de defensa técnica durante el proceso, cautela judicial contra el riesgo de no localización del imputado, etc. De otra, siguiendo a Reviriego Picón, nótese cómo la propia condición extranjera del recluso, su habitual falta de arraigo como variable de

⁹ Sobre el tema véase http://www.popsi.it/xxupload/101_giustizia_01.pdf.

¹⁰ Los reclusos internos a 31 de diciembre de 2005 eran 59.523, y a 31 de diciembre de 2006 habían descendido a 39.005. Fuente: DAP.

¹¹ Reviriego Picón, Fernando. ¿La crisis de los sistemas penitenciarios europeos? En Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE) nº16, primer semestre 2009. p. 241-264.

¹² En lo que respecta a los países de procedencia los grupos más numerosos son los compuestos por nacionales de Marruecos, Rumanía, Túnez y Albania, por ese orden. Entre las mujeres destaca la presencia mayoritaria de nigerianas, ligadas todas ellas al mundo de la prostitución callejera, y de rumanas, vinculadas a robos y hurtos. Llama la atención el escaso número de internos de Perú, Filipinas, Bangladesh y Etiopía, países todos ellos que cuentan con considerables colonias de inmigrantes en el territorio italiano. El número de españoles reclusos en las cárceles italianas (mayo de 2010) era 106, que representan el 0,43% del total. Fuente: DAP.

riesgo, provoca una mayor dificultad en el acceso a permisos. La conjunción de estos factores arroja como resultado unas cifras que, desnudas de ulteriores análisis, acaban por interpretarse vinculando sin más inmigración y delincuencia¹³.

4.- LOS TOXICÓMANOS.

En lo que respecta a los detenidos drogodependientes la situación es, si cabe, más preocupante. Para entender las actuales cifras, alrededor del 25% de toxicómanos entre la población reclusa en los últimos años¹⁴, debe hacerse referencia a la llamada ley Fini-Giovanardi (Ley 49/2006), que además de endurecer las sanciones relacionadas con la producción, tráfico, tenencia y uso de sustancias estupefacientes, suprimió cualquier distinción entre drogas duras y blandas, colocando sustancias como el cannabis y la cocaína al mismo nivel. Pues bien, un solo precepto de esta ley, su artículo 73, que deja en manos de la interpretación del juez la calificación de las conductas imputadas como uso personal o tráfico de estupefacientes, es responsable de aproximadamente el 38% de las reclusiones en las cárceles italianas, porcentaje que se eleva a casi el 50% en el caso de los internos extranjeros.

Por otra parte cabe señalar que a día de hoy el acceso de los drogodependientes a medidas alternativas de tratamiento terapéutico llega a apenas una quinta parte del nivel existente antes del indulto. Lo cual dice mucho sobre la preferencia del legislador de un enfoque represivo en detrimento de otro con mayor presencia de elementos terapéuticos. En otras palabras, a la reclusión penitenciaria viene confiada la mayor responsabilidad en la lucha contra el fenómeno de la drogodependencia cuando, contrariamente, numerosos estudios estadísticos señalan una mayor tasa de reincidencia de los internos sometidos a penas privativas de libertad respecto a aquellos que gozan de medidas alternativas¹⁵, siendo precisamente el grupo de los drogodependientes el de mayores niveles de reincidencia¹⁶.

¹³ Reviriego Picón, Fernando. *op. cit.*

¹⁴ En agosto de 2009 sobre un total de 62.377 reclusos los drogodependientes representaban el 24,6%, esto es, 15.364. De ellos 14.886 eran hombres y 448 mujeres; 2.140 estaban en recibiendo terapia de metadona. Aunque no todos de ellos drogodependientes, cabe señalar que había 1.229 reclusos seropositivos (1.106 hombres y 114 mujeres). http://www.garantedetenutilazio.it/opencms/export/sites/gddl/allegati/dossier_radicali.pdf.

¹⁵ Se estima que el índice de reincidencia entre los reclusos que cumplen íntegramente la pena es del 68% mientras que entre aquellos que pudieron beneficiarse del indulto del 2006 es sólo del 27%. "Oltre il tollerabile" en <http://www.osservatorioantigone.it/>

¹⁶ *Ibidem*.

5.- LOS SUICIDIOS.

Los índices de mortalidad en las cárceles italianas no son muy altos si se comparan con el entorno europeo. La mortalidad por cada 10.000 internos es del 26,5% (la media europea es del 33%), y la *ratio* de suicidios del 9,9%, precisamente la media europea¹⁷. Fijando la atención en los últimos diez años (*vid.* figura 4) las cifras absolutas –1.668 fallecidos de los cuales 583 fueron suicidios– se antojan, no obstante y parafraseando a Giovanni Tamburino, “*sempre troppi*” (siempre demasiados)¹⁸.

Año	Suicidios	Total fallecidos
2000	61	165
2001	69	177
2002	52	160
2003	57	157
2004	52	156
2005	57	172
2006	50	134
2007	45	123
2008	46	142
2009	72	175
2010*	23	70
Total	583	1.668

* hasta el 10.05.2010

Figura 4. Suicidios / Total de fallecidos últimos 10 años. Fuente: DAP.

Sobre un fenómeno tan dramático como el de los suicidios en el ámbito penitenciario, máxima expresión del fracaso de los sistemas correctivos sociales contemporáneos¹⁹, se han realizado en Italia numerosas investigaciones al respecto. Llama la atención, por las significativas conclusiones que arroja, la llevada a cabo por el DAP sobre los suicidios cometidos en el decenio 60-69.

¹⁷ Annual Penal Statistics SPACE I, Survey 2008. Council of Europe.

¹⁸ Tamburino, Giovanni. “*Le due città*”, n. 11, noviembre 2001.

¹⁹ Diversos estudios llevados a cabo por asociaciones como *Ristretti Orizzonti*, *Antigone* o *A buon diritto*, todas ellas defensoras de los derechos de los reclusos y la mejora del ambiente penitenciario, han concluido que los internos se quitan la vida con una frecuencia 20 veces mayor que las personas libres. Baccaro, Laura e Morelli, Francesco, *op. cit.*

Según tal investigación en aquellos años el 75% de los suicidios se cometía durante el primer año de prisión, el 34% durante el primer mes y el 28% en los primeros 10 días de internamiento. No era pues la duración de la pena la causa de mayor peso en los suicidios, sino el impacto con la cárcel, la inadaptación al entorno de la reclusión forzada y la no superación de ese primer contacto lo que determinaba, *a priori*, el suicidio del interno²⁰. Se desconoce si estudios similares han sido reproducidos recientemente y la validez de tales resultados puede todavía confirmarse en nuestros días.

Sin salir del ámbito de la investigación italiana sobre el suicidio, merece la pena igualmente fijar la atención en el papel capital que, para algunos autores, juegan las estrategias y mecanismos adoptados en los últimos años para minimizar –si no eliminar del todo– la capacidad de rebelión de los internos. En Italia esta estrategia tomó cuerpo con la llamada Ley Gozzini de 1986, que anuló cualquier posibilidad de realizar reivindicaciones colectivas en las cárceles, además de crear vías de reinserción personales que convirtieron la reclusión en un asunto prácticamente “privado” donde cada individuo lucha sólo para sí mismo y puede contar sólo con sí mismo. En un escenario tal, usar la violencia contra otros no resulta sólo inútil, sino además contraproducente. La única agresión posible que queda es, por tanto, aquélla que se realiza contra uno mismo²¹.

6.- CASOS PARTICULARES.

Se afronta siempre, a la hora de realizar un documento como el presente, el dilema de moverse entre lo general y lo particular hasta estacionarse en un nivel de análisis capaz de ofrecer la perspectiva más completa de la cuestión objeto de estudio. En esta ocasión se ha optado por permanecer en un nivel alto de abstracción, dada la mayor capacidad de este enfoque para identificar las propiedades estructurales, dinámicas y tendencias del campo de investigación. Ello no obstante, se es consciente de los riesgos inherentes a tal elección –simplificación excesiva, generalización falsa o descuido de las variaciones–, por lo cual se pasa a exponer muy someramente y sin ánimo exhaustivo una serie de casos particulares²² que, principalmente orientados hacia los aspectos de la masificación, condiciones de vida y episodios de malos tratos²³ y suicidios, pueden coadyuvar a minimizar tales riesgos.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² Casos extraídos de “*Oltre il tollerabile*” en <http://www.osservatorioantigone.it/>

²³ En el Código Penal italiano no existe el delito de torturas, y ante hechos tipificables como tales los responsables son condenados por lesiones o “abuso de oficio”.

- *Prisión de Poggioreale (Nápoles).*

Quizá la cárcel más superpoblada de Europa: 2.700 reclusos para 1.300 plazas de capacidad. En los 4 primeros meses del año 2009 se suicidaron 4 internos.

- *Prisión de Brescia.*

Es una vieja cárcel compuesta por dos grandes y oscuros pasillos con celdas de 8 m² a ambos lados, ocupadas cada una por 7/8 internos. En cada celda hay un pequeño baño tipo letrina y un lavabo; las literas son de tres pisos. Los reclusos permanecen diariamente 22 horas en las celdas. Al final de los pasillos están las duchas, llenas de moho y sólo con agua fría.

- *Prisión de Sassari (Cerdeña).*

“Me encerraron en una pequeña celda donde había otros 7 internos. Había ratas; eran siempre las mismas ratas, salían y entraban por la letrina. Nosotros, los internos, y las ratas, permanecíamos allí encerrados 22 horas al día” (Testimonio de un recluso al diario “*La Nuova Sardegna*”, 7.10.2008).

- *Prisión de Palermo (Sicilia).*

Aunque la capacidad es de 378 camas, en 2008 llegó a alcanzarse la cifra de 718 internos. En algunas celdas de 4 duermen 12 reclusos en 4 literas de dos pisos: se hacen turnos para dormir entre el día y la noche. Las letrinas suelen estar tapadas con botellones de vidrio para evitar que las ratas salgan de ellas. Muchos lavabos están rotos, sin desagüe. Para las visitas las familias deben sufrir esperas de hasta 10 horas.

- *Perugia.*

Existe un proceso judicial todavía abierto por el fallecimiento de un interno en 2007; la autopsia reveló diversas lesiones de naturaleza traumática en el bajo vientre.

- *Milán.*

21.04.2009. Condenados dos agentes de la *Polizia Penitenziaria* por omisión del deber de custodia, al permitir que varios reclusos golpearan a un compañero de celda con una cafetera y le obligasen a ingerir excrementos.

- *Nuoro (Cerdeña).*

Existe un proceso judicial todavía abierto contra 8 agentes de la *Polizia Penitenziaria* que presuntamente obligaron a un recluso musulmán a besar una figura de la virgen.

- *Imperia.*

05.02.2008. Un recluso de 29 años aparece muerto en el interior de su celda; el Ministerio Fiscal descarta la muerte natural y abre una investigación por presunto homicidio.

- *Frosinone.*

Existe un proceso judicial todavía abierto contra el subdirector de la cárcel, dos funcionarios y un agente de la *Polizia Penitenziaria*, por presuntas agresiones sexuales a un interno homosexual.

- *Centro penitenciario de Lecce 2.*

Existe un proceso judicial todavía abierto por el fallecimiento de un interno a los tres días de su ingreso; el cadáver presentaba diversas contusiones y hematomas.

7.- LAS SOLUCIONES PROPUESTAS: UN ANÁLISIS CRÍTICO.

A mediados de 2009 el Jefe del Departamento de la Administración Penitenciaria, Franco Ionta, presentaba al Ministro de Justicia italiano el llamado *Piano Carceri* (Plan sobre la cárceles) especialmente diseñado para evitar el colapso del sistema penitenciario transalpino²⁴. En la memoria económica que acompañaba al Plan se preveía un desembolso de fondos públicos de 600 millones de euros, y se contemplaba la creación de 21.709 nuevas plazas carcelarias antes del año 2012.

Junto a la construcción de 8 nuevos centros penitenciarios el *Piano Carceri* prevé la ampliación de los ya existentes con 47 pabellones adicionales, que serían construidos dentro de los actuales recintos carcelarios. No pocas han sido las voces que han criticado esta medida, en tanto en cuanto para la ampliación de las actuales infraestructuras se sacrificarán espacios hasta ahora destinados a actividades lúdicas y deportivas de los internos²⁵.

Tan sólo medio año después, el 13.01.2010, el Ministro de Justicia italiano Angelino Alfano solicitó al Consejo de Ministros la declaración del estado de emergencia en las cárceles italianas durante todo el año 2010. Esta medida es, más allá de su alarmante semántica, el presupuesto necesario para poder proceder a la realización de las reformas estructurales que conlleva el referido *Piano Carceri*, que junto a la ya citada ampliación de la capacidad carcelaria contempla una oferta pública de empleo de 2.000 nuevos agentes de la *Polizia*

²⁴ http://www.edilportale.com/news/2009/06/lavori-pubblici/carceri-presentato-il-piano-da-16-miliardi-di-euro_15401_11.html.

²⁵ "Oltre il tollerabile" en <http://www.osservatorioantigone.it/>.

Penitenziaria, así como diversas reformas normativas encaminadas a agilizar un mayor recurso a las medidas alternativas.

En la inauguración del Año Judicial 2010²⁶ el Ministro Alfano terminó de definir las soluciones del ejecutivo italiano e informó al Parlamento y Senado, reunidos en sesión conjunta, sobre una iniciativa europea para solucionar el problema de la superpoblación carcelaria en aquellos países de la Unión Europea donde exista un alto porcentaje de reclusos extranjeros. La iniciativa –que contaría, según el titular de la cartera de justicia italiano, con el apoyo del Vicepresidente de la Comisión Europea y los Ministros de Justicia español y sueco (Presidencias entrante y saliente de la UE respectivamente)– pretende abrir la posibilidad del cumplimiento de las penas en los países de origen de los condenados.

En tal sentido se había ya manifestado el entonces recientemente aprobado Programa de Estocolmo, marco de referencia de la UE en el área de libertad, justicia y seguridad para el periodo 2010-2014. Efectivamente, este programa incluye entre sus prioridades en materia de justicia penal la creación de un espacio de justicia penal de la UE basado en el respeto de los derechos fundamentales, el principio de reconocimiento mutuo y la necesidad de mantener la coherencia de los sistemas nacionales de Derecho penal. Espacio de justicia penal que habrá de desarrollarse mediante una serie de normas mínimas entre las cuales se citan explícitamente las condiciones de detención y privación de libertad y un conjunto común de derechos de los reclusos, incluidas normas que regulen la compensación adecuada de las personas detenidas o condenadas injustamente. Todo ello impulsado por la celebración de acuerdos entre la UE y terceros países para el retorno de sus nacionales que hayan sido condenados, la plena aplicación de la Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la UE, y la prestación de financiación suficiente de la UE tanto para construir, en el marco de los planes regionales de seguridad, nuevos centros de internamiento en los Estados miembros afectados por la masificación de las cárceles, como para aplicar programas de reinserción social²⁷.

No puede decirse, a tenor de lo hasta aquí expuesto, que el gobierno italiano haya afrontado el asunto como una cuestión menor. Antes al contrario, se han abierto varias líneas de acción y se ha reaccionado con una relativa inmediatez. Las medidas adoptadas han sido no obstante criticadas desde algunos sectores

²⁶ http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_3_2.wp?previousPage=mg_14_7.

²⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2009, sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada "Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos – Programa de Estocolmo". <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0090+0+DOC+XML+V0//ES>.

que ponen en duda su viabilidad y eficacia, especialmente en lo que respecta al *Piano Carceri*.

Es el caso de las incertidumbres señaladas desde diversos grupos de apoyo y de defensa de los intereses de los presos italianos²⁸. Siguiendo el argumento expuesto por estos colectivos, cuando en noviembre de 2008 se inicia a pergeñar el *Piano Carceri* la población carcelaria italiana era de 56.000 reclusos, esto es, 13.000 presos más de la capacidad reglamentaria del sistema penitenciario, lo cual por aquel entonces significaba que añadiendo los 20.000 nuevos puestos contemplados en el plan gubernativo la situación de masificación habría quedado resuelta (al menos temporalmente).

Sin embargo, como ha sido ya indicado en este documento, a día de hoy los presos italianos son más de 67.000, o lo que es lo mismo, han aumentado en 11.000 respecto a la cifra existente cuando a finales de 2008 se inició el diseño del *Piano Carceri*. Se excede, por tanto, en 23.000 plazas la capacidad reglamentaria de las cárceles italianas, luego –siempre siguiendo las denuncias de los citados colectivos– la ejecución total del *Piano Carceri* (actualmente en la mitad aproximada de su marco temporal) resultaría del todo ineficaz, y se llegaría, paradójicamente, a una situación muy similar al punto de partida²⁹.

Mas las críticas a la reacción del gobierno italiano no terminan ahí. Se han dirigido también a cuestiones de más calado mediático como es el gasto *per capita* en la población carcelaria que, en cierto modo, suele considerarse un indicador del interés “real” del ejecutivo respecto a la cuestión penitenciaria. Que en 2007 dicho gasto *per capita* fuese 13.170 €, en 2008 descendiese a 10.732 €, en 2009 € se redujese a 6.393 € y en 2010 se recorte aún más, según algunas estimaciones hasta los 6.257 € (vid. figura 5)³⁰, invita cuando menos a reflexionar sobre cómo se pretende afrontar eficientemente una situación cada vez más dramática si se está destinando a día de hoy la mitad del dinero que se empleaba hace cuatro años³¹.

²⁸ Véase la versión digital de la revista *Ristretti Orizzonti* editada por el centro de estudios que lleva el mismo nombre en http://www.ristretti.it/commenti/2009/novembre/pdf8/comunicato_piano_carceri.pdf.

²⁹ En el mismo artículo se pone igualmente en duda la capacidad de generar los recursos humanos necesarios (cuantitativa, cualitativa y económicamente) para gestionar las nuevas 20.000 plazas carcelarias, habida de cuenta de la ya precaria situación actual respecto a la cobertura de las plantillas en las cárceles italianas. Nótese que se trata de cubrir todo el espectro laboral que da servicio a un centro penitenciario –director, policías penitenciarios, educadores, asistentes sociales, médicos, psicólogos, etc.–, lo cual está sólo parcialmente contemplado en el *Piano Carceri*. Se echa en falta asimismo la previsión de partidas presupuestarias destinadas a la gestión cotidiana de los nuevos centros en lo que respecta a gastos corrientes (luz, gas, agua, mantenimiento, etc.).

³⁰ Datos del DAP elaborados por el Centro de Estudios *Ristretti Orizzonti*; se han incluido tanto el capítulo de gasto nº1761 relativo a gastos de mantenimiento, asistencia, reeducación y traslado de los reclusos, como el capítulo nº1671 relativo a la adquisición de bienes y servicios. Véase “*Studio sul bilancio del Dap: risorse per i detenuti, diminuite del 50%*” en <http://www.ristretti.it/index.htm>.

³¹ http://www.ilgiornale.it/interni/record_prigionieri_regina_coeli_morto/alfano-carceri-prigionieri-detenuti/27-11-2009/articolo-id=402102-page=0-comments=1

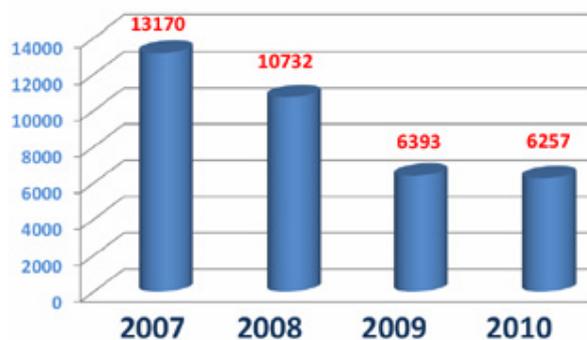


Figura 5. Evolución del gasto por recluso. Fuente: *Ristretti Orizzonti*.

Descendiendo más en detalle se constata que los recortes principales han sido realizados en sanidad. La organización y el funcionamiento del servicio sanitario y farmacéutico han sufrido una reducción del 79% entre 2007 y 2010; los gastos de atención médica, incluido el transporte, ingreso en centros hospitalarios, prótesis y exámenes clínicos un recorte del 31,8%. El dato más alarmante es, con todo, que la partida dedicada a reclusos drogodependientes en las denominadas “*Comunità terapeutiche*” ha sido totalmente eliminada, y a día de hoy los internos seropositivos no tiene prácticamente posibilidad alguna de recibir tratamiento médico. Diseñar estrategias de ampliación de las infraestructuras penitenciarias como por ejemplo el *Piano Carceri* no debiera hacer olvidar al gobierno –señalan los grupos defensores de la población reclusa– que las inversiones económicas estatales han de destinarse, en primer lugar, a mejorar la salud física y psíquica de los presos³².

Cabe, finalmente, preguntarse si otro tipo de soluciones, prospectadas igualmente desde distintas asociaciones defensoras del colectivo carcelario, no pudieran acompañar al paquete de medidas adoptado por el ejecutivo italiano. Entre ellas destacan sobremanera las cuestiones de la despenalización y la aplicación de medidas alternativas.

Efectivamente, como ya se apuntó anteriormente, en mayo de 2010 el 44% de la población reclusa se encontraba aún en prisión preventiva. De ellos, casi dos tercios estaba imputado de delitos “menores”, a saber: consumo de estupefacientes (en virtud de la ya mencionada ley Fini-Giovanardi) y violaciones de la legislación de extranjería (inmigrantes sin permiso de residencia o que han

³² <http://www.libreidee.org/2009/11/emergenza-carceri-taglio-alla-spesa-record-di-suicidi/>.

incumplido las órdenes de expulsión del territorio italiano). Parece plausible, ante estos datos, reconsiderar la tipificación penal de ciertas conductas y buscar soluciones alternativas –por ejemplo, en la esfera administrativa– que coadyuven a mejorar el actual escenario.

También se ha hecho referencia al hecho de que aproximadamente a dos tercios (casi 20.000 internos) de la población reclusa con sentencias definitivas les queda por cumplir menos de tres años de condena. Se trata, por tanto, de un enorme grupo de internos en condiciones de acceder a medidas alternativas a la privación de libertad. Una mayor aplicación de este tipo de medidas (a finales de 2009 ascendían sólo a 7.582 los beneficiarios de las mismas) sería sin duda crucial para descongestionar la actual situación del sistema penitenciario italiano (vid. figura 6).

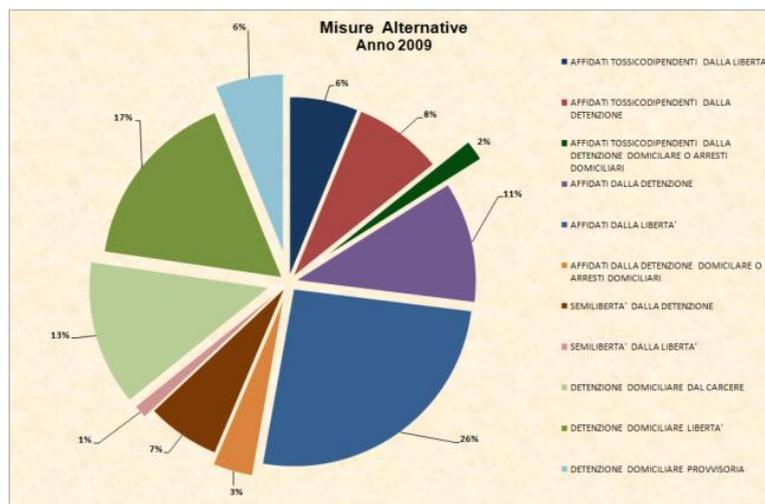


Figura 6. Medidas alternativas en 2009. Fuente: DAP.

En este sentido merece la pena fijarse en el particular caso de los drogodependientes, que legalmente pueden acceder a este tipo de medidas (generalmente programas de tipo terapéutico desarrollados en comunidades o en la administración pública) cuando la condena total o residual no sea superior a seis años. Considerando que a día de hoy son más de 10.000 los reclusos en esta situación y que el coste anual de un interno beneficiario de un programa terapéutico asciende a apenas 18.000 € (aproximadamente un tercio del coste de su reclusión en un centro penitenciario), resulta difícil comprender por qué no se destinan 180 millones de euros para la implementación de este tipo de programas alternativos, y así conseguir liberar 10.000 plazas en el colapsado sistema penitenciario italiano. Máxime teniendo en cuenta que, con la misma cantidad de dinero, tan solo se podrían construir infraestructuras carcelarias con

capacidad para 600 reclusos y probablemente no antes de 10 años (tiempo medio estimado para la construcción de centros penitenciarios en Italia)³³.

Medidas como las adoptadas por el ejecutivo italiano basadas principalmente en la ampliación de la capacidad de las infraestructuras penitenciarias son sin duda necesarias, pero en ningún modo han de ser excluyentes de otras. Se antoja, más bien, que la ampliación de las plazas del sistema penitenciario italiano debe ser el presupuesto y punto de partida de otra serie de acciones complementarias capaces de dotar al paquete final de medidas de la necesaria sinergia y, más importante aún, le impriman de un auténtico carácter de *política penitenciaria*. En otras palabras, no se trata de “parchear” –si se permite un término tan llano– una problemática que a todas luces ha desbordado las capacidades y recursos del sistema. Lo que es realmente preciso –y, en cierto modo, a lo largo de la presente investigación se ha echado de menos– es la presencia de una visión holística y a largo plazo de la cuestión, de una clara estrategia de actuación basada en un exhaustivo análisis de los problemas que afectan al sistema penitenciario italiano y su probable evolución futura.

Roma, 25 de junio de 2010.

³³ http://www.ristretti.it/commenti/2009/novembre/pdf8/comunicato_piano_carceri.pdf.