



COMUNICATO STAMPA DEL 5 FEBBRAIO 2014

**FONDAZIONE ICSA: “SOSPENSIONE CONDIZIONALE DELLA PENA” COME SOLUZIONE  
STRUTTURALE AL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO DELLE CARCERI ITALIANE**  
*Responsabilizzazione del detenuto beneficiario e non “regalo” a costo zero*

La drammaticità della questione carceraria italiana e le condizioni di sovraffollamento all'interno degli istituti di pena, impongono l'abbandono della logica emergenziale con cui da sempre viene affrontato il tema per attuare una serie di misure strutturali in qualche modo risolutive.

In questo senso, la Fondazione ICSA, nell'ambito delle proprie finalità istituzionali, ha elaborato un documento di analisi dal titolo *“Sospensione condizionale della pena: una soluzione strutturale al problema del sovraffollamento delle carceri italiane”*, con il compito di analizzare i principali nuclei del dibattito e di individuare delle possibili soluzioni al problema del sovraffollamento carcerario.

Il documento è stato curato da un panel di consiglieri scientifici della Fondazione ICSA, guidati dal Prefetto Carlo De Stefano, Vice presidente della Fondazione, dal Dott. Giancarlo Capaldo, Procuratore Aggiunto della Procura di Roma e dal Direttore di ICSA, Dott. Italo Saverio Trento.

Il 17 dicembre 2013 il Governo ha varato un decreto che reca “misure urgenti in tema di diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria” (dl. n. 146 da convertire in legge pena decadenza entro il 21 febbraio 2014), che punta a far uscire dal carcere 3mila detenuti nel giro di tre anni.

Nel quadro attuale la proposizione di provvedimenti generalizzati di clemenza ed indulto sulla falsariga di quello del 2006 non è auspicabile. Infatti, studi documentati e analisi approfondite<sup>1</sup>, hanno evidenziato che, nell'anno successivo all'indulto del luglio 2006, vari reati hanno subito improvvise impennate (in particolare, le rapine in banca sono quasi raddoppiate) e che la popolazione carceraria, nel successivo biennio, è sostanzialmente ritornata, sul piano numerico, identica a quella precedente.

Quindi, l'indulto attuato in forme già sperimentate anche in tempi assai recenti, si è rivelato assai inefficace sia ai fini della riduzione del sovraffollamento carcerario in maniera stabile e duratura, sia per l'effettivo recupero alla società dei detenuti.

---

<sup>1</sup> Cfr., per esempio, tra gli altri, l'articolo di Giovanni Mastrobuoni e Alessandro Barbarino del 4 settembre 2007 *“Crimini e misfatti a un anno dall'indulto”*, ([www.http://archivio.lavoce.info/lavocepuntoinfo/autori/pagina777.html](http://www.archivio.lavoce.info/lavocepuntoinfo/autori/pagina777.html)), nonché, sempre degli stessi autori, il saggio *“The Incapacitation Effect of Incarceration: Evidence From Several Italian Collective Pardons”*, disponibile su [www.carloalberto.org](http://www.carloalberto.org).

Per la Fondazione ICSA, l'impianto normativo predisposto dal ministro Cancellieri risulterà inefficace ai fini della riduzione strutturale del sovraffollamento carcerario, rivelandosi destabilizzante per il sistema dell'amministrazione della giustizia in Italia per diversi motivi:

- in primo luogo, perché impatta sui criteri di valutazione dei giudici nella determinazione della pena nei processi in corso ed in quelli futuri;
- inoltre, l'intervento del Governo con provvedimenti che di fatto incidono sull'entità della pena, ingenera la sensazione che le sentenze "vengano fatte" dal potere esecutivo, inficiando così l'equilibrio dei poteri statali a scapito del Parlamento e della Magistratura;
- e poi, come è sempre accaduto anche per i precedenti provvedimenti di clemenza, si finisce con l'alimentare crescenti aspettative di liberazione anticipata in tutti i segmenti della popolazione carceraria, aspettative che, nella maggior parte dei casi, potrebbero essere deluse con conseguenti problemi di gestione della situazione all'interno dei penitenziari.

Per spiegare il punto di vista dell'ICSA in materia occorre partire da un esame sintetico della popolazione carceraria degli ultimi anni. Al 27 gennaio 2014 (cfr. *Tabella 1 – Popolazione detenuta al 27 gennaio 2014, per regione di detenzione*), a fronte di una capienza regolamentare totale di 47.716 posti, erano presenti negli istituti di pena, 61.709 detenuti (59.038 uomini e 2.671 donne).

L'osservazione generale dell'andamento e della composizione della popolazione carceraria, evidenzia un dato piuttosto significativo e cioè che, indipendentemente dal periodo di rilevazione, il 38-40% dei detenuti presenti nelle carceri italiane ha subito una condanna per violazione della legge antidroga (la Fini-Giovanardi).

Per esempio, al 31 dicembre 2013, su 62.536 detenuti complessivi, il 38,8% del totale, ossia 24.273 unità aveva subito una condanna per violazione delle leggi antidroga.

Il numero dei condannati per droga è quindi costante nel tempo e può spesso accadere che chi termina di scontare la pena, torni facilmente di nuovo in galera per avere reiterato lo stesso tipo di reato, proprio per la peculiarità dello stesso.

Peraltro, il numero di condannati per reati legati allo spaccio e al consumo di stupefacenti, è sicuramente sottostimato, poiché moltissimi consumatori compiono il passaggio in carcere soltanto per espletare le rituali procedure di contestazione del reato, venendo messi pochi giorni dopo in libertà per essere giudicati successivamente. L'ipotesi è che in ordine a queste tipologie di reato ci si trovi continuamente di fronte sia a nuovi soggetti che delinquono sia a recidivi e che il dato numerico relativo ai detenuti in carcere per motivi di droga sia estremamente fluttuante e soggetto a rapido turn over.

A sette anni dall'entrata in vigore della legge Fini-Giovanardi, possiamo quindi affermare che essa ha prodotto una eterogenesi dei fini, in quanto ha ottenuto effetti contrari all'obiettivo principale che si era prefissata, ossia il contrasto dell'uso e della diffusione di sostanze stupefacenti, nonché quello di esercitare una funzione deterrente.

**Conseguentemente, appare opportuno un intervento più ampio e urgente sulla disciplina dei reati in materia di stupefacenti. Al riguardo, la riforma proposta dal decreto legge n. 146 del 2013 appare condivisibile, ma purtroppo non risolutiva.**

Pertanto, in attesa di una ridefinizione di detta legge in senso meno punitivo per i consumatori di droghe leggere, quantomeno occorrerebbe evitare di immettere (o re-immettere) nel circuito carcerario individui che vi rimarrebbero per pochi giorni attraverso l'utilizzo di procedure tanto costose quanto inutili, in attesa di un processo.

Un'altra osservazione di carattere analitico è che, al 27 gennaio 2014, su un totale di 61.709 detenuti, (cfr. ancora *Tabella 1 – Popolazione detenuta al 27 gennaio 2014, per regione di detenzione*), più di 1/3 e cioè 22.409 hanno da scontare pene inferiori a 4 anni (cfr. *Tabella 2 - Residuo pena dei detenuti condannati definitivi al 27 gennaio 2014*) e che, oltre ai reati relativi alle sostanze stupefacenti, il maggiore numero di detenuti sta scontando la condanna per reati contro il patrimonio, contro la persona, contro la pubblica amministrazione (cfr. *Tabella 3 - Detenuti per tipologia di reato al 31 dicembre 2013*).

La proposta ICSA parte dal presupposto che **va respinta ogni soluzione che costituisca semplicemente un "regalo" ai detenuti a costo zero** e vadano individuati nuovi strumenti tecnico giuridici che consentono di responsabilizzare il detenuto beneficiario di un provvedimento legislativo la cui "ratio" è quella di eliminare

il sovraffollamento carcerario, tenendo però conto delle esigenze di tutela della collettività e dell'ordine pubblico.

Per questo ICSA propone l'introduzione di una misura che potrebbe definirsi **"sospensione condizionale speciale"** consistente nella **sospensione dell'esecuzione della pena detentiva per tutti i detenuti che hanno da scontare una pena residua inferiore a quattro anni con la esclusione di coloro che sono stati condannati per alcuni reati di particolare gravità e dei recidivi ex art. 99 ultimo comma c.p. .**

L'ammissione al beneficio sarebbe affidata alla magistratura di sorveglianza che dovrebbe, per concederla, escludere la pericolosità attuale del detenuto.

Una volta ammesso al beneficio, al detenuto verrebbe sospesa la pena per la durata di anni 10 e trascorso tale periodo la pena verrebbe dichiarata estinta.

Il beneficio non verrebbe concesso automaticamente, **ma a domanda dell'interessato**, al quale saranno di regola applicate dal magistrato di sorveglianza le misure di prevenzione personali ritenute più adeguate, per un periodo pari a quello della pena di cui è stata sospesa l'esecuzione.

Il beneficio sarebbe revocato se il detenuto viene condannato per inosservanza delle misure di prevenzione applicate e per qualunque altro delitto doloso commesso nei dieci anni successivi alla sospensione; in tal caso sarà contestata all'imputato di nuovi delitti, già detenuto beneficiario della sospensione speciale, un apposita aggravante del nuovo reato commesso, da ritenersi speciale e come tale non soggetta a giudizio di prevalenza o equivalenza.

Inoltre, se nel corso della sospensione dell'esecuzione della pena il detenuto beneficiario di tale misura, risulti essere titolare od avere, direttamente o per interposta persona fisica o giuridica, la disponibilità a qualsiasi titolo di denaro, beni o altre utilità di valore sproporzionato al reddito da lui dichiarato ai fini delle imposte sul reddito od alla propria attività economica e dei quali non può giustificare la legittima provenienza, l'A.G. procede alla confisca, anche per equivalente, dei suddetti beni, denaro ed utilità (v. art. 12 sexies decreto legge n. 306/92 conv. in Legge n. 356 del 1992 ).

**Con la misura di "sospensione condizionale speciale" si ritiene possa ottenersi una consistente riduzione della popolazione carceraria, facendo leva sulla responsabilizzazione del detenuto libero.**

La Fondazione ICSA ha infine delineato alcune linee di intervento strutturale, ovviamente da sviluppare, per potenziare il sistema dell'amministrazione della giustizia in Italia e migliorare, anche per questa via, la situazione carceraria del paese. Le proposte di intervento possono essere articolate nel seguente modo:

- apportare modifiche sostanziali all'istituto della custodia cautelare;
- incidere sulla lunghezza del processo attraverso modifiche sostanziali del codice di procedura penale anche in virtù delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione;
- migliorare l'organizzazione della magistratura di sorveglianza, per consentirle una maggiore e più completa capacità di valutazione della personalità del detenuto;
- a livello internazionale, promuovere la stipula di accordi bilaterali con i principali Stati di provenienza dei detenuti, per rinviare gli stranieri delinquenti a espiare la pena nei paesi di origine e producendo a tal fine ogni tipo di sforzo (anche finanziario);
- prevedere che, per alcuni reati minori e in assenza di ogni pericolosità sociale, il giudice possa applicare automaticamente la messa alla prova come pena principale, assegnando al condannato un percorso di reinserimento sociale, e senza alcun ingresso in carcere;
- individuare tipologie di sanzioni ulteriori rispetto a quelle detentive (reclusione e arresto) ed a quelle pecuniarie (multa ed amnistia).
- potenziare i modelli ed i meccanismi finalizzati all'assistenza e alla rieducazione dei detenuti recuperando in questa maniera le funzioni principali del carcere (ossia la rieducazione ed il reinserimento sociale del condannato) previste dalla Costituzione.

Tabella 1 – Popolazione detenuta al 27 gennaio 2014, per regione di detenzione

Regione di detenzione	Capienza regolamentare donne	Capienza regolamentare uomini	Capienza regolamentare totale	Detenute donne	Detenuti uomini	Totale detenuti
Abruzzo	44	1490	1534	69	1900	1969
Basilicata	24	405	429	20	409	429
Calabria	78	2403	2481	52	2657	2709
Campania	231	5607	5838	365	7648	8013
Emilia Romagna	125	2272	2397	136	3465	3601
Friuli Venezia Giulia	35	513	548	15	730	745
Lazio	296	4501	4797	493	6369	6862
Liguria	48	1060	1108	78	1589	1667
Lombardia	472	5401	5873	521	8174	8695
Marche	16	818	834	27	1025	1052
Molise	0	391	391	0	437	437
Piemonte	148	3707	3855	155	4179	4334
Puglia	182	2262	2444	198	3491	3689
Sardegna	52	2526	2578	40	1977	2017
Sicilia	260	5270	5530	130	6572	6702
Trentino Alto Adige	24	256	280	17	356	373
Umbria	74	1268	1342	61	1405	1466
Valle d'Aosta	6	175	181	0	167	167
Veneto	180	1818	1998	141	2797	2908
<b>Totale</b>	<b>2450</b>	<b>45266</b>	<b>47716</b>	<b>2671</b>	<b>59038</b>	<b>61709</b>

Fonte: elaborazioni Fondazione ICSA su dati del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (DAP)

Tabella 2 – Residuo pena dei detenuti condannati definitivi al 27 gennaio 2014

Regione	fino a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 4 anni	Totale
Abruzzo	93	150	158	141	542
Basilicata	58	64	47	40	209
Calabria	208	245	173	127	753
Campania	651	617	554	342	2164
Emilia Romagna	517	351	254	162	1284
Friuli Venezia Giulia	161	118	70	35	384
Lazio	896	772	507	367	2542
Liguria	212	187	166	91	656
Lombardia	1159	853	714	494	3220
Marche	121	102	88	63	374
Molise	32	54	61	51	198
Piemonte	755	537	400	235	1927
Puglia	374	371	311	255	1311
Sardegna	271	284	212	147	914
Sicilia	648	736	612	377	2373
Trentino Alto Adige	419	424	343	203	1389
Umbria	92	64	46	15	217
Valle d'Aosta	147	183	139	99	568
Veneto	48	35	23	10	116
Abruzzo	457	389	275	147	1268
<b>Totale</b>	<b>7319</b>	<b>6536</b>	<b>5153</b>	<b>3401</b>	<b>22409</b>

Fonte: elaborazioni Fondazione ICSA su dati del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (DAP)

**Tabella 3 – Detenuti per tipologia di reato al 31 dicembre 2013\***

<b>Tipologia di reato</b>	<b>Donne</b>	<b>Uomini</b>	<b>Totale</b>
Associazione di stampo mafioso (416bis)	137	6.607	6.744
Legge droga	1.011	23.262	24.273
Legge armi	129	10.361	10.490
Ordine pubblico	102	3.064	3.166
Contro il patrimonio	1.249	32.716	33.965
Prostituzione	97	783	880
Contro la pubblica amministrazione	157	7.952	8.109
Incolunità pubblica	25	1.573	1.598
Fede pubblica	197	4.414	4.611
Moralità pubblica	4	176	180
Contro la famiglia	72	2.009	2.081
Contro la persona	790	23.107	23.897
Contro la personalità dello Stato	12	118	130
Contro l'amministrazione della giustizia	306	6.522	6.828
Economia pubblica	14	655	669
Contravvenzioni	78	4.187	4.265
Legge stranieri	60	1.114	1.174
Contro il sentimento e la pietà dei defunti	41	1.063	1.104
Altri reati	72	3.203	3.275

*Fonte:* elaborazioni Fondazione ICSA su dati del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (DAP)

\*Il totale dei reati è superiore al numero dei detenuti perché su ogni singolo detenuto possono pendere una o più condanne per vari tipi di reato. Da specificare che al 31 dicembre 2013, il totale dei detenuti presenti nelle carceri italiane era pari a 62.536.