

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

11/2025

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Dèsirèe Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO: SOLUZIONI NORMATIVE E PRASSI GIURISPRUDENZIALI PER USCIRE RAPIDAMENTE DALL'EMERGENZA

di Angela Della Bella

1. Se è vero che il sovraffollamento è oramai da decenni un connotato endemico del nostro sistema penitenziario, è vero anche che ci sono dei momenti di emergenza, nei quali la necessità di intervenire per alleggerire la pressione all'interno degli istituti penitenziari risulta indifferibile, perché le condizioni di vita diventano intollerabili, generando gravissime violazioni dei più fondamentali diritti della persona. Come sappiamo, in passato, lo strumento per risolvere queste emergenze era l'indulto, ma dopo che la riforma dell'art. 79 Cost. ha reso di fatto impraticabile tale soluzione si è reso necessario lavorare di fantasia per individuare strumenti capaci di ridurre in tempi rapidi il tasso del sovraffollamento¹.

Solo limitando lo sguardo agli ultimi quindici anni si rinvengono almeno tre momenti di emergenza carceraria. La prima, dichiarata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri², si colloca nel 2010: in quel contesto di severo sovraffollamento – che ha poi portato alla condanna dello Stato italiano per violazione dell'art. 3 Cedu da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nel famoso caso *Torregiani c. Italia* del 2013 – la popolazione carceraria aveva superato il tetto dei 68.000 detenuti ed il sovraffollamento medio aveva toccato la punta del 150%. L'introduzione, imposta dalla Corte edu, di rimedi legislativi svuota-carceri (si pensi all'esecuzione della pena nel domicilio di cui alla l. 199-2010 ed alla liberazione anticipata speciale) aveva consentito di riportare i detenuti a quota 52.000 nell'arco di un anno³.

La seconda è l'emergenza del 2020 che, come certamente si ricorderà, deve essere contestualizzata all'interno della pandemia da Covid⁴: i detenuti erano allora 61.000, quindi un numero inferiore a quello dei detenuti che affollano oggi le nostre carceri, ma il pericolo che il contagio deflagrasse all'interno degli istituti penitenziari aveva reso indifferibile un intervento che consentisse la rapida

¹ Come noto, con la l. cost. 1/1992 l'art. 79 Cost. è stato modificato nel senso di subordinare l'approvazione del provvedimento di indulto al voto favorevole di due terzi di ogni Camera su ogni articolo e nella votazione finale. Che tale riforma abbia di fatto reso inutilizzabile questo strumento è dimostrato dai numeri: dal 1992 ad oggi, infatti, è stato approvato un solo provvedimento di indulto, nel 2006. Sugli istituti di clemenza, per tutti, V. Maiello, *Clemenza e sistema penale*, 2007.

² D.P.C.M. 13 gennaio 2010, *Dichiarazione dello stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale* (GU Serie Generale n. 23 del 23.1.2010).

³ Su tali provvedimenti cfr., volendo, A. Della Bella, *Emergenza carceri e sistema penale*, 2014.

⁴ Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili* (GU Serie Generale n. 26 del 1.2.2020).

fuoriuscita dei detenuti considerati ‘a rischio’ per l’età o per le patologie pregresse. A differenza di quanto accaduto nel 2010, nel contesto dell’emergenza pandemica gli interventi legislativi svuota-carceri sono stati molto timidi: di fatto, l’unica misura introdotta dal legislatore è stata una variante dell’esecuzione della pena nel domicilio assistita dal braccialetto elettronico, che ha avuto peraltro assai scarse applicazioni⁵. In quel contesto, è stata piuttosto la magistratura che, dando spazio ad interpretazioni aderenti alla prospettiva del carcere come *extrema ratio*, è riuscita nell’obiettivo di ridurre il livello del sovraffollamento, come dimostra il fatto che nel giro di pochi mesi la popolazione detenuta si è assestata intorno alle 52.000 unità.

Dopo aver ripercorso, pur in estrema sintesi, le vicende del passato – che, specie in questo frangente, si rivelano assai utili per le indicazioni che se ne possono trarre – arriviamo al presente. Come noto, sino ad ora, non è stato dichiarato lo stato di emergenza, ma che si sia di fatto in una situazione di grave crisi lo dicono i numeri: i numeri dei detenuti stipati nelle nostre carceri (sono oggi circa 63.500⁶ a fronte di 46.700 posti disponibili⁷, con un sovraffollamento medio del 135% ed un esubero quindi di 16.700 detenuti); i numeri dei suicidi (il dato aggiornato al 31 ottobre è di 69 suicidi nel corso di questo anno⁸), ai quali occorre poi aggiungere il numero di altre morti in carcere, che sono espressione dello stato disumano nel quale uomini e donne sono costretti a vivere⁹.

A questi numeri ne aggiungo un altro che può essere utile per riflettere sull’impatto delle possibili soluzioni: dei 63.500 detenuti attualmente in carcere, una percentuale significativa è costituita da condannati con residui di pena breve o brevissima. Dalle statistiche si evince infatti che circa 8.000 detenuti hanno un residuo di pena inferiore ad un anno ed altrettanti hanno un residuo di pena tra uno e due anni: quindi sono circa 16.000 (ossia il 33% del totale dei detenuti con condanna definitiva) coloro che hanno un residuo di pena inferiore ai due anni¹⁰. Una cifra quest’ultima che coincide sostanzialmente con quella dei detenuti ‘in esubero’ e che ci consente di ritenere che sarebbe ragionevole, nella prospettiva del

⁵ A commento della misura A. Pulvirenti, *Covid-19 e diritto alla salute dei detenuti: un tentativo, mal riuscito, di semplificazione del procedimento per la concessione dell’esecuzione domiciliare della pena*, in *Leg. Pen.* 5/2020

⁶ Il dato, pubblicato sulla sezione Statistiche del sito del Ministero della giustizia, è aggiornato al 31 ottobre 2025

⁷ Secondo i dati contenuti nel Report del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale*, 30 maggio 2025, i posti realmente disponibili negli istituti penitenziari sono 46.706, a fronte di una capienza regolamentare di 51.285; intere sezioni detentive o singole camere di pernottamento (per un totale di circa 4.500 posti) risultano infatti inagibili.

⁸ Cfr. i dati sui suicidi, aggiornati in tempo reali, in [Morire di carcere](#).

⁹ Si veda in questo senso il comunicato della Camera penale di Milano, [Un altro grido dal carcere](#), in merito alla morte di due detenuti all’interno del carcere di San vittore.

¹⁰ Dati pubblicati nella sezione Statistiche del sito del Ministero della giustizia, aggiornati al 30 giugno 2025

contrasto al sovraffollamento, ipotizzare soluzioni finalizzate a incentivare la fuoriuscita di detenuti con residui di pene brevi.

2. Se dal piano dell'analisi si passa al piano dei rimedi, occorre prima di tutto riflettere sul tipo di intervento da approntare nella situazione di emergenza.

È evidente che i rimedi ai quali idealmente dobbiamo tendere sono quelli strutturali, ossia quelli che puntano ad aggredire le cause del sovraffollamento carcerario che, secondo gran parte della dottrina penalistica, vanno rinvenute nelle politiche penali securitarie degli ultimi decenni che hanno generato una domanda sempre crescente di pena: prova ne è che non solo il carcere, ma anche il sistema della esecuzione penale esterna è sovraffollato. Da ciò la constatazione che se non si interverrà a monte, chiudendo i rubinetti, qualsiasi secchio che si metta a valle (dove il secchio è rappresentato dalle opzioni deflattive del sistema sanzionatorio) è destinato a riempirsi.

Tuttavia, benché il tema meriti certamente la più grande attenzione, questo è il tempo per riflettere sui rimedi emergenziali: rimedi che, pur non essendo risolutivi nel lungo periodo, abbiano la capacità di riportare la soglia dei detenuti ad una quota accettabile in tempi brevi ed abbiano al contempo la caratteristica di non comportare un eccessivo aggravio per la magistratura di sorveglianza, che è già gravemente sovraccaricata. Mi sembra quindi che ci si dovrebbe indirizzare su rimedi deflattivi dotati di un automatismo moderato, che consentano cioè di tenere in conto anche delle esigenze di difesa sociale.

Circoscrivendo quindi l'analisi ai rimedi emergenziali, provo a fare una panoramica delle soluzioni ipotizzate o ipotizzabili, distinguendo tre diverse categorie: rimedi la cui introduzione presuppone un intervento legislativo; rimedi che, nell'inerzia del legislatore, si possono attuare 'a bocce ferme', implicando quindi un attivarsi della magistratura; rimedi che potrebbero essere adottati per effetto dell'intervento della Corte costituzionale.

3. Quanto ai rimedi legislativi, e cominciando da quelli che sembrano essere nell'agenda politica del nostro Governo, la proposta già sul piatto è quella di un ampliamento della capienza degli istituti penitenziari. Secondo il "Programma dettagliato degli interventi di edilizia penitenziaria per gli anni 2025-2027" presentato questo luglio al Governo dal Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, l'obiettivo è di realizzare entro il 2027, quindi sostanzialmente in due anni, circa 9.500 nuovi posti con una spesa di 700 milioni di euro¹¹.

Non c'è dubbio che in una situazione di endemico sovraffollamento un serio intervento di edilizia penitenziaria sia imprescindibile: non penso alle 'celle-container' da realizzare con il massimo risparmio di spesa, ma ad un rinnovamento

¹¹ La nomina del Commissario straordinario è prevista nell'art. 4 *bis* d.l. 92/2024.

ed una riqualificazione degli spazi esistenti sulla base di una progettazione in linea con gli obiettivi costituzionali della pena¹².

Tuttavia, è altrettanto evidente che non è questo il tipo di rimedio sul quale contare per uscire dalla emergenza¹³. E ciò, in primo luogo, perché non è di rapida attuazione: l'esperienza ci dice infatti che la realizzazione di 9.500 nuovi posti in due anni non è realistica. Nel precedente piano per l'edilizia penitenziario, emanato nel contesto dell'emergenza carcere del 2010, ci sono voluti tre anni per realizzare circa 4.000 nuovi posti (dei 18.000 inizialmente progettati)¹⁴: secondo quanto dichiarato dalla Corte dei Conti, all'esito dell'analisi sullo stato di attuazione di quel piano, "i risultati finali dell'attività dei Commissari sono da considerare, malgrado le opere realizzate o in corso di realizzazione, senz'altro deludenti rispetto agli obiettivi di grande rapidità ed efficacia attesi dai loro interventi (...) "¹⁵". Inoltre, deve considerarsi che, anche ammesso che venissero realizzati tutti i 9.500 posti preventivati, il sovraffollamento non sarebbe risolto, dal momento che i detenuti in esubero sono, ad oggi, più di 16.000.

Il secondo rimedio proposto dal Governo, attualmente contenuto in un disegno di legge in attesa di essere sottoposto all'esame parlamentare¹⁶, è una nuova forma di detenzione domiciliare terapeutica per autori di reato tossicodipendenti e alcolodipendenti con pene fino a 8 anni (o 4 anni per autori dei reati di cui all'art. 4 bis o.p.) da eseguirsi in strutture residenziali di tipo terapeutico. Se l'obiettivo di potenziare percorsi terapeutici residenziali fuori dal carcere per detenuti con problemi di dipendenza (che rappresentano una quota consistente della attuale popolazione detenuta) è certamente condivisibile, la

¹² Sul tema si potrebbe attingere ad un patrimonio prezioso di riflessioni maturate nel contesto degli Stati generali dell'esecuzione e, più di recente, in seno alla Commissione per l'Architettura penitenziaria, nominata nel 2021 dal Ministro della giustizia. Cfr. *Stati generali dell'esecuzione penale*, 2015, Tavolo tecnico n. 1 "Spazio della pena: architettura e carcere"; nonché C. Burdese, *Subito dopo la Commissione per l'Architettura penitenziaria*, 2021 (pubblicato sul sito della Fondazione Michelucci), che propone una sintesi dei lavori della Commissione ministeriale. Cfr. anche le considerazioni di F. Trapella, *La legge che converte il "decreto carceri": tout va très bien, Madame la Marquise!*, in *Arch. pen.*, 12 settembre 2024.

¹³ Sulla possibilità di contrastare il sovraffollamento carcerario attraverso un piano di ampliamento degli istituti penitenziari cfr. le considerazioni di E. Dolcini, *Il "piano carcere" 2025: una risposta inadeguata al collasso del sistema penitenziario*, in *questa rivista*, 9/2025.

¹⁴ I dati possono essere reperiti sul sito della [Camera dei deputati](#).

¹⁵ Cfr. Corte dei conti, delibera n.4/2016. Altrettanto critica la valutazione effettuata a dieci anni dall'introduzione del Piano, contenuta nella delibera 4/2025, [Infrastruttura e digitalizzazione: piano carceri](#). In tale ultimo documento la Corte dei conti si fa significativamente carico di rivolgere alcune raccomandazioni all'Amministrazione impegnata nel nuovo Piano carceri in corso, esortandola a predisporre "stime realistiche dei costi, accompagnate da una pianificazione efficace delle risorse e dalla definizione di linee guida per le strutture penitenziarie, coerenti con gli standard minimi europei e internazionali. Al nuovo Commissario straordinario si chiede di tenere conto delle criticità emerse dall'indagine e di assicurare un attento monitoraggio degli interventi nel rispetto dei cronoprogrammi procedurali e finanziari, per evitare ulteriori ritardi e criticità operative".

¹⁶ Cfr. d.d.l. S 1635, Disposizioni in materia di detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti.

proposta non pare tuttavia funzionale a garantire nel breve periodo un effetto deflattivo rapido e consistente¹⁷. Per garantire la praticabilità di questi percorsi è infatti necessario potenziare le strutture residenziali esistenti (ben al di sopra, mi sembra di poter dire, dei 500 nuovi posti previsti nel disegno di legge) e ciò implica, con tutta evidenza, tempi lunghi e disponibilità di risorse.

4. Considerato che i rimedi sino ad ora proposti non appaiono adeguati a fronteggiare la situazione di grave crisi del sistema penitenziario, può essere utile ipotizzare altre soluzioni.

In dottrina, di recente, si è proposta l'introduzione di un indulto condizionato¹⁸, di un indulto cioè che non comporti l'estinzione della pena detentiva ma la sua conversione nella pena sostitutiva della detenzione domiciliare. Tale misura, che potrebbe essere destinata a condannati definitivi con residui di pene detentive fino a due o tre anni, con eventuale esclusione dei condannati per i reati di ostativi, avrebbe il vantaggio di prendere in seria considerazione le esigenze di difesa sociale e di risultare, pertanto, "più digeribile politicamente e più praticabile nel discorso pubblico"¹⁹.

L'altro rimedio ipotizzabile, e sul quale potrebbe esserci qualche maggiore apertura, è la liberazione anticipata speciale, oggetto di una proposta (Giachetti) che giace oramai da tempo in Parlamento. Con la liberazione anticipata speciale – già nota all'ordinamento per essere stata uno strumento risolutivo nel corso dell'emergenza carceri post-Torreggiani – si propone l'ampliamento dei giorni di detrazione semestrale (da 45 a 75) stabilita dall'art. 54 o.p. a favore dei condannati che abbiano dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione²⁰: secondo quanto previsto nella proposta, tale maggiore detrazione dovrebbe operare per i prossimi due anni ed il maggior sconto di pena dovrebbe essere riconosciuto anche retroattivamente nei confronti di chi abbia già beneficiato della liberazione anticipata a partire da una certa data (che nella proposta è il 2016, ossia l'anno in cui ha cessato di essere applicata la precedente liberazione anticipata speciale). La proposta è interessante sotto diversi punti di vista.

¹⁷ Per alcuni rilievi critici sulla proposta, cfr. E. Dolcini, *Il "piano carcere" 2025*, cit.

¹⁸ Cfr. G. Amarelli, *Sovraffollamento carcerario: aspettando l'efficientamento delle pene sostitutive, subito un indulto proprio condizionato*, in *questa rivista*, 21 maggio 2024.

¹⁹ Sulla necessità di recuperare l'indulto come strumento di politica criminale da utilizzare per impedire l'espiazione di una pena disumana cfr. S. Anastasia, F. Corleone, A. Pugiotto, *Costituzione e clemenza. Per un rinnovato statuto di amnistia e indulto*, 2018. Più di recente sull'utilizzo dell'indulto come strumento a tutela della salute dei detenuti in contesti di emergenza sanitaria cfr. C. Cataneo, *L'indulto: un possibile strumento di tutela della salute delle persone private della libertà personale durante un'emergenza sanitaria*, in *questa rivista*, 31 ottobre 2025.

²⁰ D.d.l. C 552 "Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione della liberazione anticipata, e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione". Il d.d.l. prevede anche una modifica dell'art. 54 o.p., proponendosi di innalzare la riduzione di pena della liberazione anticipata 'ordinaria' dagli attuali 45 a 60 giorni ogni sei mesi.

In primo luogo, perché l'esperienza ci dice che è uno strumento che funziona. Si deve proprio alla liberazione anticipata speciale l'uscita dalla crisi penitenziaria del 2013, come dimostrano le Relazioni periodiche che il Ministro della Giustizia inviava al Consiglio di Europa nel periodo nel quale eravamo 'sotto osservazione', in quanto destinatari della sentenza pilota Torreggiani c. Italia, dalle quali si evince che in poco meno di un anno tale misura ha generato un flusso di uscita di 8000 detenuti²¹. Mi sembra di poter dire che oggi l'effetto potrebbe essere del tutto analogo, considerato che, come si è detto, la popolazione carceraria è costituita per gran parte da detenuti con residui di pena brevi o brevissimi.

In secondo luogo, perché tiene conto delle preoccupazioni di difesa sociale. La maggiore detrazione di pena, infatti, riguarda soggetti che sarebbero comunque (o sono già stati) destinatari della liberazione anticipata ordinaria e dunque di una misura che presuppone una prognosi positiva da parte dell'autorità giudiziaria: una misura applicata 'caso per caso', dunque, e non un indulto mascherato, come alcuni dei suoi detrattori sostengono. Del resto, che la liberazione anticipata speciale non sia destinata ad avere ricadute sulla sicurezza collettiva trova conferma nella precedente esperienza: le statistiche di allora non hanno riportato un aumento della criminalità da collegarsi al rilascio anticipato di 8000 detenuti avvenuto tra il 2013 ed il 2014.

In terzo luogo, perché, tra i rimedi proposti, risulta il più sostenibile, non andando a gravare sulle forze di polizia e sul sistema dell'esecuzione penale esterna, che operano già al di sopra delle loro possibilità, come sarebbe invece se la pena detentiva venisse commutata in una detenzione domiciliare sostitutiva. Quanto all'aggravio sulla magistratura di sorveglianza, certamente sussistente, la misura come diremo può essere congegnata, per lo meno per quanto riguarda la sua applicazione retroattiva, con una certa dose di automatismo.

Infine, la liberazione anticipata speciale è un rimedio giusto: l'aumento della detrazione di pena detentiva per semestre, lungi dal costituire un atto di clemenza, rappresenta il ristoro dovuto per il surplus di sofferenza patito a causa delle condizioni di grave sovraffollamento, secondo una logica del tutto analoga a quella del rimedio risarcitorio di cui all'art. 35 *ter* o.p.

Come già osservato in dottrina, la 'proposta Giachetti' presenta alcune criticità che meritano di essere ripensate per garantire la praticabilità della proposta²². Innanzitutto, deve essere riconsiderata l'idea di attribuire al Direttore dell'istituto penitenziario la decisione sulla liberazione anticipata speciale: tale soluzione, infatti, si pone in contrasto con l'art. 13 Cost., che affida al giudice le decisioni sulla libertà personale. Il provvedimento con cui si decide l'applicazione della misura deve rimanere in capo alla magistratura di sorveglianza; diversamente, appare praticabile l'opzione - suggerita nella relazione finale della

²¹ I dati sono riportati da G. Tamburino, *L'uscita dall'emergenza - Interventi sul sovraffollamento dopo la sentenza Torreggiani*, in *Rass. penit. e crim.* 1/2024.

²² G. Giostra, *Liberazione anticipata: una proposta meritoria e necessaria, che richiede una doverosa messa a punto*, in *Sist. pen.* 18 aprile 2024.

Commissione Ruotolo e poi ripresa nel parere dell'ANM sulla proposta Giachetti - di attribuire al pubblico ministero l'applicazione retroattiva della misura. In questo caso, infatti, si tratterebbe di aggiungere una detrazione di pena (quantificabile nei 30 giorni che costituiscono la differenza tra i 75 'speciali' e i 45 'ordinari') a condannati che sono già destinatari della liberazione anticipata ordinaria e sui quali quindi è già stato effettuato il vaglio discrezionale del giudice²³.

Quanto poi al termine *a quo*, l'applicazione retroattiva dovrebbe decorrere, idealmente, dal momento in cui la popolazione carceraria ha superato il tetto massimo di capienza degli istituti e, in questa prospettiva, non sarebbe forse irragionevole immaginare che la liberazione anticipata speciale divenga un istituto stabile dell'ordinamento, non legato cioè a questa specifica emergenza penitenziaria, ma inserito in un ipotetico art. 54 *bis* o.p. e pronto ad operare ogniqualvolta la popolazione penitenziaria superi un determinato livello, oltre il quale l'esecuzione della pena detentiva si pone in contrasto con i principi costituzionali e sovranazionali.

Sotto un profilo più tecnico, che non può in questa sede essere approfondito, un eventuale proposta di liberazione anticipata speciale deve tener conto della nuova fisionomia dell'art. 54 o.p., dal momento che le modifiche introdotte dal d.l. 92/2024 hanno fatto venir meno il carattere semestrale della concessione.

5. In attesa di un intervento legislativo, a cui il nostro Stato non può sottrarsi se non altro per impedire l'umiliazione di una nuova condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per la violazione dell'art. 3 Cedu, occorre interrogarsi sui rimedi attivabili 'a bocce ferme'.

L'esperienza passata ci dice che la magistratura può conseguire risultati molto significativi in termini di riduzione della popolazione carceraria, attraverso interpretazioni delle norme esistenti che siano coerenti con gli imperativi costituzionali del carcere come *extrema ratio*. Se si considera l'emergenza carceraria nel contesto della pandemia da Covid, si può osservare che la consistente riduzione della popolazione carceraria occorsa (il numero di detenuti era calato da 61.000 a 52.000 detenuti nel giro di pochi mesi) è dipeso solo in minima parte dall'istituto ad hoc allora introdotto (si è calcolato che siano state ca. 900 le applicazioni della nuova forma di esecuzione della pena nel domicilio da eseguire con il braccialetto elettronico), ma si spiega con un utilizzo più consapevole degli strumenti deflattivi esistenti da parte dei giudici²⁴. La consapevolezza di poter giocare un ruolo importante nel contrasto al sovraffollamento carcerario deve guidare la magistratura in questa nuova situazione di emergenza. A tal proposito, mi sembra

²³ E La proposta è contenuta nella Relazione finale della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario (Commissione Ruotolo), in *Sist. pen.* 11 gennaio 2022, poi ripresa dal Parere sulla Proposta di legge d'iniziativa del deputato Giachetti-AC n. 552 elaborato dall'ANM, in data 10 luglio 2025.

²⁴ Sul punto si rinvia volendo a A. Della Bella, *Emergenza covid e carcere: le soluzioni normative e le risposte della giurisprudenza*, in G. Fornasari, A. Menghini, *Salute e carcere*, 2022.

significativo ricordare la nota che, in piena emergenza Covid, il Procuratore generale presso la Cassazione aveva inviato ai Procuratori generali presso le Corti di appello: si tratta di un documento importante, che è tornato oggi ad essere attuale, nel quale si ricordava ai pubblici ministeri che “nel nostro sistema processuale il carcere costituisce l’*extrema ratio*”. Da qui una serie di indicazioni che andavano nel senso di ridurre le richieste della custodia cautelare in carcere, di revocare o attenuare le misure custodiali in esecuzione, nel rispetto ovviamente delle esigenze di difesa sociale, ed infine di adottare interpretazioni meno rigorose sui presupposti applicativi delle misure alternative, in sede di contraddittorio avanti al giudice di sorveglianza²⁵.

Quanto ai giudici, oltre al vaglio rigoroso sulle richieste di misure cautelari, lo strumento che in questo momento il giudice della cognizione ha in mano e che può avere una efficacia deflattiva significativa è quello delle pene sostitutive, il cui potenziale è ancora oggi ampiamente sottovalutato.

Ovviamente chi si trova in prima linea, sul fronte della lotta al sovraffollamento carcerario, è la magistratura di sorveglianza. Nel corso dell’emergenza pandemica, è stata proprio la rilettura costituzionalmente orientata di alcuni istituti chiave (si pensi al rinvio facoltativo della pena *ex art. 147 c.p.* e alle misure alternative alla detenzione) che ha consentito la rapida fuoriuscita di migliaia di detenuti esposti a conseguenze pregiudizievoli in caso di contagio, a causa di patologie o di specifiche condizioni personali di vulnerabilità. C’è da confidare, pertanto, che nell’acuirsi della situazione di crisi, pur in assenza di una formale dichiarazione dello stato di emergenza, la magistratura di sorveglianza possa ritrovare la stessa spinta.

Va in questa direzione una recentissima ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Torino, che ha ritenuto sussistente il presupposto dell’incompatibilità con le condizioni detentive per la detenzione domiciliare *ex art. 47 ter co. 1 ter* nel caso di rinvio della pena per infermità ai sensi dell’art. 147 c.p., in ragione della situazione di sovraffollamento. In particolare, osserva il Tribunale che “l’attuale quadro di sovraffollamento delle strutture penitenziarie impone una doverosa riflessione rispetto alla necessità di protrarre lo stato di detenzione per soggetti affetti da serie patologie (...): è intuitivo come il regime detentivo possa cagionare un surplus di sofferenze e disagio che potrebbe essere evitato o quantomeno significativamente alleviato da una misura alternativa”. Osserva inoltre il Tribunale che la custodia di soggetti affetti da gravi patologie “richiede per garantire idonea assistenza un impegno straordinario di risorse – anche sotto il profilo del personale di Polizia Penitenziaria impegnato per accompagnare i detenuti ad effettuare le visite mediche presso strutture sanitarie esterne. risorse, allo stato, oggettivamente carenti, che possono essere recuperate soltanto sottraendole ad altri incarichi”. Così, conclude il Tribunale “sulla scorta di tali elementi, si ritiene doveroso valutare, caso per caso, se le problematiche

²⁵ Cfr. [nota del Procuratore generale della Cassazione](#) del 9 dicembre 2020, in *questa rivista*.

sanitarie di cui è affetto il detenuto – esaminate congiuntamente alla tipologia dei reati commessi, alla risalenza nel tempo dei fatti, all’entità della pena residua da espiare e alla pericolosità in concreto del condannato – possano giustificare un’interpretazione estensiva del disposto dell’art. 47 *ter* co. 1 lett. c o.p., conforme ai principi costituzionali di tutela della salute e umanità dell’esecuzione della pena”. Da rilevare, infine, che tale interpretazione, come lo stesso Tribunale riconosce, “ha trovato il pieno assenso del Procuratore Generale che, nell’articolato parere favorevole all’istanza, ha evidenziato come il magistrato – a prescindere che svolga le funzioni di pubblico ministero o di giudice – nell’assumere una decisione sia chiamato a contemperare le contrapposte esigenze tenendo conto anche della realtà territoriale e del momento storico in cui opera”²⁶.

Vale poi la pena ricordare che, oltre alle misure alternative contenute nell’ordinamento penitenziario, uno degli strumenti deflattivi a disposizione della magistratura di sorveglianza è l’esecuzione della pena nel domicilio per condannati con residui di pena inferiori a 18 mesi di cui all’art. 1 l. 199/2010. Tale misura – introdotta inizialmente in via emergenziale nel contesto della situazione di sovraffollamento pre-Torreggiani ma poi stabilizzata nell’ordinamento – secondo le intenzioni del legislatore dovrebbe applicarsi pressoché automaticamente in assenza delle condizioni ostative (tra le quali, l’essere condannato per uno dei reati di cui all’art. 4 *bis* o.p.; l’essere accertata la *concreta possibilità* di fuga o il pericolo di commissione di delitti fondato su *specifiche e motivate ragioni*). Sul punto è intervenuta di recente la Corte di cassazione che nel ricordare come tale misura sia indirizzata a “condannati a pene brevi, anche se parte di una pena maggiore, ritenuti di scarsa pericolosità” (...), ha affermato che la stessa deve applicarsi “in ragione della condizione contingente di sovraffollamento carcerario e allo scopo di rendere possibile l’esecuzione delle pene detentive brevi in luoghi esterni al carcere” ogniqualvolta non sussistano cause ostative, senza che sia richiesto un vaglio positivo di meritevolezza: una pronuncia, ci sembra, con la quale la Cassazione esorta la Magistratura di sorveglianza a prendere in considerazione tale strumento il cui potenziale deflattivo non pare adeguatamente valorizzato²⁷.

6. Sempre sul piano degli istituti già esistenti nell’ordinamento, vale la pena fare un cenno a due strumenti introdotti per ottemperare al diktat della sentenza-pilota Torreggiani, ossia i reclami di cui agli artt. **35 bis e 35 ter o.p.** Preliminarmente, occorre chiarire che questi reclami sono stati introdotti nell’ordinamento per colmare la lacuna rappresentata dalla inesistenza di rimedi di carattere giurisdizionale a tutela dei diritti dei detenuti e non hanno quindi di per sé carattere deflattivo.

²⁶ Cfr. Trib. sorv. Torino, ord. 5 agosto 2025, in *questa rivista*. con nota di I. Giugni.

²⁷ Cfr. Cass. 8 gennaio 2025, n. 12743.

In particolare, il reclamo *ex art. 35 bis o.p.*, di carattere preventivo, consente al magistrato di sorveglianza, in presenza di un pregiudizio grave ed attuale di un diritto del detenuto, di ordinare all'amministrazione penitenziaria di porvi rimedio. In relazione alla violazione dei diritti derivanti dalla situazione di sovraffollamento, tale ordine potrebbe ad esempio concretizzarsi in un trasferimento del detenuto in un contesto meno disumano²⁸: è chiaro però che in una situazione di generalizzato sovraffollamento il trasferimento non è risolutivo. Lo sarebbe, piuttosto, un ordine di scarcerazione, ma – come è stato chiarito di recente dal Tribunale di sorveglianza di Firenze – non è questa una soluzione praticabile posto che “la norma invocata (art. 35 *bis o.p.*) consente al giudice solo di ordinare all'amministrazione di porre rimedio entro il termine indicato dal giudice, *dictum* certamente incompatibile con un ordine di scarcerazione (che, tra l'altro, dovrebbe necessariamente essere fatto proprio dal p.m.ai sensi dell'art. 659 c.p.p.) in un caso non previsto da alcuna norma di legge e senza valutazione comparativa con altri interessi parimenti tutelati, ivi compresi i profili di pericolosità e le esigenze delle eventuali vittime del reato la cui condanna è in esecuzione”²⁹.

Quanto al reclamo *ex art. 35 ter o.p.*, ossia il rimedio risarcitorio che il detenuto può richiedere per la detenzione subita in condizioni tali da violare l'art. 3 Cedu (come nel caso di grave sovraffollamento che lo abbia costretto a vivere in uno spazio inferiore ai 3mq), occorre innanzitutto riflettere sui dati relativi al suo utilizzo: nel solo 2024, i Tribunali di sorveglianza hanno riconosciuto il ristoro (nella forma della detrazione di pena o in quella pecuniaria) in 5.837 casi³⁰. Si tratta di un numero che non ha bisogno di commenti e che dice molto sulle condizioni di invivibilità delle nostre carceri e sulla possibilità, non così remota, di un nuovo pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò detto, occorre però osservare che la valenza deflattiva del rimedio *ex art. 35 ter o.p.* è in realtà contenuta, concretizzandosi – per i detenuti che abbiano un residuo di pena ancora da espiare – nella detrazione di un giorno di detenzione ogni dieci trascorsi in condizioni di inumanità. In effetti, più che per il suo potenziale deflattivo, il rimedio *ex art. 35 ter* è rilevante per il principio che introduce nell'ordinamento, ossia quello del carattere illecito del surplus di sofferenza derivante da condizioni detentive che non rispettano gli standard individuati dal Consiglio d'Europa e del diritto al riconoscimento di un indennizzo per il pregiudizio subito: un principio che, come più sopra accennato, costituisce anche il fondamento giustificativo della liberazione anticipata speciale.

²⁸ Sull'utilizzo del trasferimento come strumento per la cessazione del pregiudizio derivante da condizioni detentive invivibili cfr. MS di Firenze, ord. 22 maggio 2024, in *questa rivista*, con nota di C. Mistrorigo.

²⁹ Cfr. TS Firenze 8 maggio 2025, pubblicata sul sito del [Ministero della Giustizia](#).

³⁰ Il dato è pubblicato da Antigone, in *Inumane e degradanti*

7. Da ultimo, una riflessione sul ruolo che – nel perdurare dell’inerzia legislativa – potrebbe assumere la **Corte costituzionale**, qualora venisse opportunamente sollecitata a pronunciarsi sulla mancanza nell’ordinamento di un rimedio che garantisca la fuoriuscita dei detenuti, qualora le condizioni detentive siano in contrasto con il principio costituzionale di umanità delle pene, nonché con gli impegni internazionali assunti dal nostro Paese in materia di diritti umani. Chiaramente su questo fronte il ruolo dell’Avvocatura è essenziale, così come lo è quello dei giudici *‘a quo’*.

In tale prospettiva, segnalo innanzitutto che è attualmente pendente una questione di legittimità costituzionale in relazione all’art. 656 co. 4 *bis* c.p.p., nella parte in cui impedisce di operare le detrazioni di pena della liberazione anticipata sul presofferto cautelare in relazione a condanne che riguardano i reati di cui all’art. 4 *bis* o.p.³¹ La questione, apparentemente marginale, è in realtà rilevante ai nostri fini, perché il divieto impedisce, laddove siano in esecuzione cumuli di peni per reati ostativi e per reati non ostativi, di considerare come scontata la pena riferibile al reato ostativo e di procedere dunque allo scioglimento del cumulo con conseguente accesso al meccanismo sospensivo di cui all’art. 656 co. 5 c.p.p.: considerato il numero assai elevato di condanne per reati ostativi, l’impatto deflattivo di un accoglimento della questione da parte della Corte costituzionale potrebbe essere di un certo significato.

Ma la questione che potrebbe avere un impatto decisivo sul sovraffollamento, se non altro perché costringerebbe il legislatore ad una riflessione seria su questo tema, riguarda l’art. 147 c.p., ossia la disposizione che disciplina i casi di rinvio facoltativo della pena detentiva. Come forse si ricorderà, la questione della incostituzionalità dell’art. 147 c.p., nella parte in cui non prevede tra le ipotesi di rinvio il caso in cui la detenzione debba eseguirsi, per le condizioni di estremo sovraffollamento, in condizioni contrarie al senso di umanità, era già stata sottoposta allo scrutinio della Corte, che si era pronunciata con la sentenza 279 del 2013. In quella sentenza – che oggi merita di essere riletta stante la sua stringente attualità – la Corte, dopo aver riconosciuto “l’attitudine del sovraffollamento carcerario a pregiudicare i connotati costituzionalmente inderogabili dell’esecuzione penale”, aveva ritenuto la questione inammissibile per la mancanza del carattere “a rime obbligate” dell’intervento additivo richiesto. Ciò che risulta di estremo interesse, oggi, è che la Corte, in quella sentenza, aveva dichiarato che “non sarebbe [stato] tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine all’adozione di un rimedio idoneo a garantire la fuoriuscita dal circuito carcerario del detenuto che sia costretto a vivere in condizioni contrarie al senso di umanità”.

Sono passati dodici anni ed è pur vero che qualche importante novità è stata introdotta nell’ordinamento, ma si è trattato di novità non risolutive: il riferimento

³¹ Cfr. G.L. Gatta, *Scioglimento del cumulo di pene detentive concorrenti per reati ex art. 4 bis o.p.*, in *Sist. pen.* 9.10.2025.

è, da un lato, ai reclami *ex art. 35 bis e ter o.p.*, i quali – come si è detto – sono strumenti di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti e non hanno una reale capacità deflattiva; dall’altro, il riferimento è alle pene sostitutive che, pur segnando un passo importante nel senso di sottrarre terreno alla pena carceraria, tuttavia, non sono utili per fare fronte a fasi di acuzie come quella in cui ci troviamo oggi. Del resto, se un rimedio idoneo in grado di intervenire nei momenti di crisi ci fosse non ci troveremmo ora in questa situazione.

Ci sono dunque le condizioni, mi pare, perché la Corte possa prendere di nuovo in considerazione la questione, risultando evidente che l’inerzia legislativa si è protratta fuori tempo massimo. Nell’auspicio che la questione non si areni con valutazioni di manifesta infondatezza e venga sottoposta allo scrutinio della Corte³², vorrei ricordare le parole del Presidente della Corte costituzionale che, in una conferenza stampa del 2022, si era espresso sul punto: «*In passato dicemmo, sul sovraffollamento, che bisognava provvedere, perché la situazione non sarebbe stata ulteriormente tollerabile. Ora siamo nuovamente sulle 52 mila, 53 mila presenze: se ci fosse riproposta una questione su questo tema, ci troveremmo di fronte alla responsabilità di affrontarla*»³³.

Anche lo sguardo a quello che succede negli altri ordinamenti può essere fonte di ispirazione per le strategie più adeguate per fronteggiare il problema del sovraffollamento. Per fare solo due esempi, dei tanti che si potrebbero fare, penso alla Corte costituzionale tedesca che, nel recente passato, ha ritenuta legittima la sospensione dell’ordine di esecuzione laddove la carcerazione si traduce in una detenzione inumana³⁴; ma penso anche ai provvedimenti di rilascio immediato dei detenuti con residuo di pena inferiore a sei mesi, adottati proprio in questi giorni dal governo scozzese, per riportare immediatamente la popolazione carceraria nei limiti della capienza degli istituti penitenziaria³⁵.

Tornando a noi, in attesa di un intervento del legislatore, occorre la collaborazione di tutti per poter assicurare alla pena detentiva il suo volto costituzionale e, in questo senso, l’iniziativa congiunta dei Presidenti dell’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale, dell’Associazione Nazionale Magistrati e dell’Unione delle Camere Penali Italiane ne rappresenta un importante esempio³⁶. Concludo con le parole che Giorgio Napolitano, Presidente della Repubblica durante l’emergenza carceri del 2010, aveva pronunciato (ma che sono del tutto in linea con quelle, altrettanto dense, che il Presidente Mattarella non si stanca di spendere a tutela della dignità dei detenuti): osservava il Presidente che

³² A sostegno della non manifesta infondatezza della riproposizione della questione, cfr. i documenti della Unione delle Camere penali, che ha anche predisposto un modello da utilizzare per sollevare la questione.

³³ Cfr. *Il Dubbio*, 22 gennaio 2022

³⁴ BVerfG 22.2.2011, su cui F. Della Casa, *Il problematico impiego della sospensione dell’esecuzione in chiave ‘antiovercrowding’*, in *Riv.it.dir.proc.pen.*2013, p. 997 ss.

³⁵ Cfr. Prison emergency early release: information and support for victims.

³⁶ Cfr. la Lettera aperta ai presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro della Giustizia.

l'impegno per combattere il sovraffollamento deve rappresentare per noi tutti, ciascuno nel proprio ruolo, *“un imperativo morale”*, se si considera il degrado nelle quali il sovraffollamento costringe migliaia di uomini e donne all'interno dei nostri istituti penitenziari; *“un obbligo costituzionale”*, che deriva dagli artt. 2 e 27, co. 3, Cost., che impongono di assicurare all'uomo la sua dignità, in ogni situazione e dunque anche quando privato della libertà personale; ma anche *“un atto politicamente necessario”* per evitare di esporci come Paese nella condizione imbarazzante di subire un'altra condanna da parte del Consiglio di Europa per la violazione di un principio di civiltà come quello dell'umanità della pena.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**