



# Concessione della liberazione anticipata e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione

## A.C. 552

Dossier n° 254 - Schede di lettura  
14 febbraio 2024

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	552
Titolo:	Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione della liberazione anticipata, e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Giachetti
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	14 novembre 2022
assegnazione:	27 gennaio 2023
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Pareri previsti:	I e V

La proposta di legge consta di **2 articoli**, volti, da un lato, a aumentare **da 45 a 60** i giorni di sconto di pena per ogni semestre ai fini della **liberazione anticipata** dei detenuti, dall'altro, affidando la relativa decisione sulla liberazione anticipata, in via principale, al **direttore dell'istituto penitenziario**. Inoltre si prevede di introdurre per i prossimi **due anni** un ulteriore aumento dei giorni di sconto di pena (**da 60 a 75**).

### Contenuto

L'**articolo 1** della proposta di legge in esame reca modifiche alla legge n. 354 del 1975 (norme sull'**ordinamento penitenziario**).

In particolare, il **comma 1, lett. a), n. 1**, modifica l'articolo 54 della citata legge 354/1975 (Ordinamento penitenziario), **elevando** la detrazione di pena ai fini della **liberazione anticipata da 45 a 60 giorni per ogni semestre** di pena scontata.

L'**articolo 54**, comma 1, dell'ordinamento penitenziario prevede che al condannato a pena detentiva che abbia dato prova di **partecipazione all'opera di rieducazione** sia concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione e ai fini di un suo più efficace reinserimento sociale, una **detrazione di 45 giorni** (elevati a 60 dalla proposta in commento) per ogni semestre di pena scontata (computando anche i periodi di custodia cautelare e di detenzione domiciliare). Ai sensi del comma 2, la concessione del beneficio è comunicata all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso il provvedimento di esecuzione.

La condanna per delitto non colposo commesso dopo la concessione del beneficio ne comporta la **revoca** (comma 3).

La parte di pena detratta si considera scontata ai fini dell'ammissione ai benefici dei **permessi premio**, della **semilibertà** e della **liberazione condizionale** (comma 4).

- I **permessi premio**, ai sensi dell'art 30-ter, possono essere concessi ai condannati che hanno tenuto regolare condotta, avendo manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali, e non risultino socialmente pericolosi, in misura non superiore ogni volta a 15 giorni al fine di consentire di coltivare interessi culturali, affettivi o lavorativi. Per la concessione dei permessi premio è necessario aver scontato un quarto della pena (la metà per i recidivi) ovvero, nel caso di reati di particolare gravità, la metà della pena (due terzi per i recidivi); per i condannati all'ergastolo è necessario aver scontato **almeno 10 anni**.
- Il regime di **semilibertà** consiste nella concessione del permesso di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale (art. 48, comma 1).

L'ammissione al regime di semilibertà è disposta in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento, quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento del soggetto nella società (art. 50, comma 4).

Per la concessione della semilibertà è necessario aver scontato la **metà della pena** ovvero, nel caso di reati di particolare gravità, **due terzi della pena**; per i condannati all'ergastolo è necessario aver scontato almeno **20 anni** (art. 50, commi 2 e 5).

- La **liberazione condizionale** è disciplinata dall'art. 176 c.p. Essa è concessa al condannato che abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento e che abbia scontato almeno metà della pena, sempreché la pena residua non sia superiore a **5 anni**; il condannato all'ergastolo può essere ammesso alla liberazione condizionale dopo **26 anni**.

L'**articolo 69-bis** disciplina il **procedimento in materia di liberazione anticipata**, prevedendo che la decisione sulla relativa istanza sia assunta dal **magistrato di sorveglianza con ordinanza** adottata in camera di consiglio senza la presenza delle parti (comma 1).

La decisione è assunta non prima di 15 giorni dalla richiesta di parere al pubblico ministero e anche in assenza di esso (comma 2).

L'ordinanza è **reclamabile** dall'interessato, dal difensore e dal pubblico ministero dinanzi al tribunale di sorveglianza (commi 3 e 4).

Si ricorda inoltre che ai sensi dell'art. 111, sesto comma, Cost. contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge.

La **lettera a), n. 2**, inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 54 dell'ordinamento penitenziario, al fine di prevedere che sulla concessione della liberazione penitenziaria provveda il **direttore dell'istituto** (anziché il magistrato di sorveglianza, come previsto dal vigente art. 69, comma 8). Qualora, tuttavia, il condannato sia incorso in una **sanzione disciplinare** che possa pregiudicare la partecipazione all'opera di rieducazione, il direttore trasmette gli atti al **magistrato di sorveglianza**, che provvede ai sensi dell'art. 69, comma 8 (*v. infra*).

Secondo quanto affermato nella relazione illustrativa, l'attribuzione al direttore dell'istituto della decisione sulla concessione della liberazione anticipata è dovuta al fatto che "ogni anno i tribunali di sorveglianza riescono a evadere solo poche migliaia di pratiche riguardanti la liberazione anticipata dei detenuti".

La proposta in commento mira a introdurre, pertanto, un "doppio binario" in materia di decisioni sulla liberazione anticipata (le quali, in virtù della normativa vigente, sono di competenza del magistrato di sorveglianza, contro la cui decisione è dato reclamo al tribunale di sorveglianza): in via generale, la competenza è del direttore dell'istituto; nel caso, tuttavia, di condannati incorso in una sanzione disciplinare che possa pregiudicare la partecipazione all'opera di rieducazione, la competenza è del magistrato di sorveglianza, su richiesta del direttore dell'istituto.

A proposito della giurisprudenza costituzionale riguardante la riserva giurisdizionale in materia di misure che possano incidere sulla durata della pena e dunque sulla libertà personale, si ricorda che la Corte costituzionale, con la [sent. n. 204 del 1974](#), benché risalente, dichiarò l'illegittimità costituzionale della disciplina riguardante la liberazione condizionale prevista dall'art. 43 del r.d. 28 maggio 1931, n. 602, che attribuiva al Ministro della giustizia la facoltà di concedere, con proprio decreto, la liberazione condizionale prevista e regolata dall'art. 176 del codice penale. Difatti, la Corte dichiarò che tale procedimento contrastava con le "guarentigie che attengono alla libertà personale, in riferimento alla quale l'art. 24 della Costituzione, nel quadro dei precetti contenuti nell'art. 13, ne assicura la tutela giurisdizionale".

Peraltro, la Corte costituzionale, più di recente, con la sent. n. 32 del 2020, seppur a proposito di una questione di diritto intertemporale, ha affermato che "tra il *fuori* e il *dentro* [il carcere] vi è infatti una differenza radicale: qualitativa, prima ancora che quantitativa, perché è profondamente diversa l'incidenza della pena sulla libertà personale".

*Si valuti, pertanto, l'opportunità di approfondire la previsione normativa con riferimento al profilo posto in evidenza.*

In ogni caso, nella disciplina introdotta dalla disposizione in esame, a fronte dell'attribuzione al direttore del carcere della decisione circa la liberazione anticipata, non sono previste specifiche previsioni per l'**impugnazione** della medesima.

*Si valuti l'opportunità di disciplinare il procedimento di ricorso avverso le decisioni assunte dal direttore dell'istituto in materia di liberazione anticipata.*

La **lettera b)** modifica il comma 8 dell'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario in materia di **competenza del magistrato di sorveglianza**, prevedendo che esso provveda alla riduzione di pena per la liberazione anticipata su richiesta del direttore dell'istituto, vale a dire nei casi in cui non provveda direttamente il

direttore medesimo in quanto il condannato è incorso in una **sanzione disciplinare** che possa pregiudicare la partecipazione all'opera di rieducazione (v. *supra*).

*Si valuti l'opportunità di introdurre, a fini di coordinamento, un'analogia modifica all'articolo 69-bis dell'ordinamento penitenziario, che disciplina il procedimento in materia di liberazione anticipata.*

L'**articolo 2, comma 1**, della proposta in commento prevede **per i due anni successivi alla data di entrata in vigore** della legge l'ulteriore elevazione della detrazione di pena ai fini della liberazione anticipata **da 60 a 75 giorni**.

Il **comma 2** prevede che l'ulteriore incremento della detrazione previsto dal comma 1 sia concesso ai condannati che abbiano già usufruito della liberazione anticipata a decorrere dal **1° gennaio 2016**, a condizione che nel corso dell'esecuzione della misura successiva alla concessione del beneficio abbiano continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione.

Pertanto, sembrerebbe che, in luogo alla ordinaria valutazione frazionata "semestre per semestre" del beneficio in questione (ex art. 54, c. 1, o.p.), la disposizione in esame preveda, per la concessione ai condannati che abbiano già usufruito della liberazione anticipata a decorrere dal **1° gennaio 2016** dell'ulteriore detrazione di pena, una valutazione "unitaria", avente ad oggetto il comportamento tenuto dal condannato nei semestri successivi a quelli "già beneficiari" dello sconto ordinario di 45 gg.

Il **comma 3** precisa che la detrazione di pena prevista dalla proposta di legge si applica anche ai semestri di pena in corso di espiazione alla data del **1° gennaio 2016**.

Si rileva, infine, come le disposizioni recate dall'articolo in commento, che, stando a quanto precisato nella relazione illustrativa, rispondono a una "logica deflattiva rispetto al sovraffollamento" carcerario e a un'esigenza di "necessario ristoro" a fronte dell'inaspimento delle condizioni di detenzione derivante dalle misure assunte durante la pandemia da *Covid-19*, risultano, in parte, analoghe a quelle relative alla **liberazione anticipata speciale** prevista, per il periodo di **due anni** dall'entrata in vigore, dall'art. 4 del DL 146/2013 (convertito con modificazioni dalla legge 10/2014) recante **misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria**. Il citato art. 4. in virtù di una modifica introdotta in sede di conversione, escludeva dall'ambito di applicazione della disposizione i condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Si ricorda che il citato DL 146/2013 fu adottato per far fronte a straordinarie condizioni di **sovraffollamento carcerario**, sanzionate a livello sovranazionale dalla sentenza della Corte EDU dell'8 gennaio 2013 (c.d. "caso Torregiani").

Preliminarmente, si ricorda che l'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) afferma il divieto di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti.

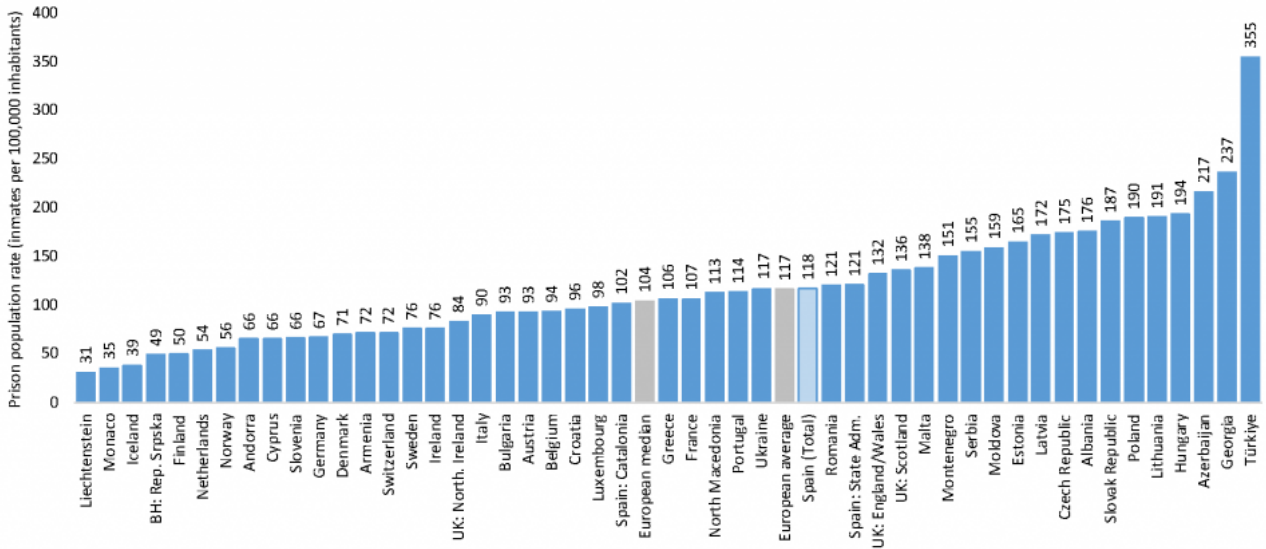
La Corte EDU pertanto intervenne con la "sentenza pilota" nel **caso Torregiani e altri c. Italia**, dell'8 gennaio 2013, ribadendo che l'articolo 3 della Convenzione pone a carico delle autorità statali un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che le condizioni di detenzione siano compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza insita nella detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente. In particolare, la Corte rilevò come in alcuni casi la mancanza di spazio all'interno delle celle costituisca l'elemento centrale nella valutazione della conformità di una data situazione all'articolo 3.

La Corte in tale decisione riconobbe che la violazione del diritto di beneficiare di condizioni detentive adeguate traesse origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, e, pertanto, ordinò, con una c.d. "sentenza pilota", alle autorità nazionali di approntare, entro un anno, le misure necessarie che potessero avere effetti preventivi e compensativi e che potessero garantire realmente una riparazione effettiva delle citate violazioni.

## La popolazione carceraria in Italia

Secondo i dati pubblicati dal [Consiglio d'Europa](#), aggiornati al 31 gennaio 2022, in Italia vi sono **90 detenuti ogni 100 mila abitanti**.

**Figure 1.** Prison population rates (inmates per 100,000 inhabitants) on 31 January 2022 (N=48 PA)



Secondo i [dati più recenti](#) forniti dal Ministero della giustizia, aggiornati al 31 gennaio 2024, risultano attualmente detenuti nelle carceri italiane 60.367 individui, suddivisi nei 189 istituti penitenziari situati sul territorio nazionale. Gli stranieri rappresentano poco meno di un terzo (18.985), mentre un numero esiguo è costituito da donne (2.615); tra queste vi sono anche 20 detenute madri con 21 figli al seguito.

**Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione**  
**Situazione al 31 gennaio 2024**

Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
<b>ABRUZZO</b>	8	1.715	<b>1.972</b>	85	375	33	8
<b>BASILICATA</b>	3	393	<b>462</b>	0	49	3	0
<b>CALABRIA</b>	12	2.711	<b>3.028</b>	66	653	21	0
<b>CAMPANIA</b>	15	6.168	<b>7.465</b>	371	928	177	6
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	10	2.979	<b>3.603</b>	149	1.721	90	34
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	5	475	<b>650</b>	26	259	22	1
<b>LAZIO</b>	14	5.284	<b>6.653</b>	444	2.512	49	9
<b>LIGURIA</b>	6	1.110	<b>1.395</b>	71	754	29	11
<b>LOMBARDIA</b>	18	6.154	<b>8.805</b>	446	4.073	133	36
<b>MARCHE</b>	6	837	<b>902</b>	23	294	36	5
<b>MOLISE</b>	3	275	<b>324</b>	0	66	7	0
<b>PIEMONTE</b>	13	3.982	<b>4.204</b>	160	1.677	118	32
<b>PUGLIA</b>	11	3.001	<b>4.420</b>	208	557	140	2
<b>SARDEGNA</b>	10	2.616	<b>2.138</b>	41	518	43	3
<b>SICILIA</b>	23	6.476	<b>6.755</b>	230	1.021	126	5
<b>TOSCANA</b>	16	3.163	<b>3.145</b>	93	1.418	145	57
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	2	510	<b>492</b>	26	296	6	4
<b>UMBRIA</b>	4	1.345	<b>1.502</b>	53	415	23	8
<b>VALLE D'AOSTA</b>	1	181	<b>135</b>	0	76	2	1
<b>VENETO</b>	9	1.972	<b>2.587</b>	123	1.323	61	25
<b>Totale</b>	<b>189</b>	<b>51.347</b>	<b>60.637</b>	<b>2.615</b>	<b>18.985</b>	<b>1.264</b>	<b>247</b>

(\*) I posti sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

(\*\*) I detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

Fonte: Ministero della giustizia.

Infine, si rammenta che nel corso dell'[audizione informale](#), svoltasi presso la Commissione Giustizia della Camera dei deputati il 7 febbraio 2024, il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dott. Giovanni Russo, ha affermato che vi è un tasso di incremento della popolazione carceraria di circa 400 detenuti in più ogni mese.

### Testo degli artt. 54 e 69 della L. n. 354 del 1975 (vigente e modificato dall'A.C. 552)

L. n. 354 del 1975	L. n. 354 del 1975 (come modificata da A.C. 552)
	[Art. 1, co.1, lett. a), n. 1) ]
<b>Art. 54</b>	
<i>Liberazione anticipata</i>	<i>Liberazione anticipata</i>
1. Al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare o di detenzione domiciliare.	1. Al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di <b>sessanta giorni</b> per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare o di detenzione domiciliare
2. La concessione del beneficio è comunicata all'ufficio del pubblico ministero presso la corte d'appello o il tribunale che ha emesso il provvedimento di esecuzione o al pretore se tale provvedimento è stato da lui emesso.	2. <i>Identico</i>
	[Art. 1, co.1, lett. a), n. 2) ]
	<b>2-bis. Sulla concessione della liberazione anticipata provvede il direttore dell'istituto. Solo ove il condannato sia incorso in una sanzione disciplinare che possa pregiudicare la partecipazione all'opera di rieducazione, il direttore dell'istituto trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza competente per territorio</b>
	[Art. 1, co.1, lett. b) ]
<b>Art. 69</b>	
<i>Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza</i>	<i>Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza</i>
1. Il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo.	1. <i>Identico</i>
2. Esercita, altresì, la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti.	2. <i>Identico</i>
3. Sovrintende all'esecuzione delle misure di sicurezza personali.	3. <i>Identico</i>
4. Provvede al riesame della pericolosità ai sensi del	4. <i>Identico</i>

<p>primo e secondo comma dell'art. 208 del codice penale, nonché all'applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza. Provvede altresì, con decreto motivato, in occasione dei provvedimenti anzidetti, alla eventuale revoca della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza di cui agli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale.</p>	
<p>5. Approva, con decreto, il programma di trattamento di cui al terzo comma dell'art. 13, ovvero, se ravvisa in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell'internato, lo restituisce, con osservazioni, al fine di una nuova formulazione. Approva, con decreto, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno. Impartisce, inoltre, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati.</p>	<p>5. <i>Identico</i></p>
<p>6. Provvede a norma dell'articolo 35-<i>bis</i> sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti:  a) le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolta; nei casi di cui all'articolo 39, comma 1, numeri 4 e 5, è valutato anche il merito dei provvedimenti adottati;  b) l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti.</p>	<p>6. <i>Identico</i></p>
<p>7. Provvede, con decreto motivato, sui permessi, sulle licenze ai detenuti semiliberi ed agli internati, e sulle modifiche relative all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare.</p>	<p>7. <i>Identico</i></p>
<p>8. Provvede con ordinanza sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata e sulla remissione del debito, nonché sui ricoveri previsti dall'articolo 148 del codice penale.</p>	<p>8. Provvede con ordinanza sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata <b>su richiesta del direttore dell'istituto, ai sensi dell'articolo 54, comma 2-<i>bis</i>, della presente legge</b>, sulla remissione del debito, nonché sui ricoveri previsti dall'articolo 148 del codice penale</p>
<p>9. Esprime motivato parere sulle proposte e le istanze di grazia concernenti i detenuti.</p>	<p>9. <i>Identico</i></p>
<p>10. Svolge, inoltre, tutte le altre funzioni attribuitegli dalla legge.</p>	<p>10. <i>Identico</i></p>