



*Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

Il Collegio

Audizione del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale  
Prof. Avv. Felice Maurizio D'Ettore, Avv. Irma Conti, Prof. Avv. Mario Serio

Camera dei Deputati – II Commissione Giustizia  
Roma, 24 aprile 2024

*Camera dei Deputati A.C. 552*

*Proposta di Legge d'iniziativa del deputato On.le Roberto Giachetti*

*Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione della liberazione anticipata, e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione.*



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

Il Collegio

### **Camera dei Deputati A.C. 552**

#### **Proposta di Legge d’iniziativa del deputato On.le Roberto Giachetti**

*Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione della liberazione anticipata, e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione.*

#### **Audizione del Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale –**

Prof. Avv. Felice Maurizio D’Ettore, Avv. Irma Conti, Prof. Avv. Mario Serio

**Sommario:** - 1. *Prime considerazioni in merito alla coerenza sistematica, alla costituzionalità della proposta di legge e sua rilevanza pratica. – 1.1. Profili di maggiore criticità. – 2. Liberazione anticipata speciale: prassi applicative ed ulteriori criticità. – 3. Standards internazionali e possibili soluzioni normative nell’ambito dell’ordinamento italiano. – 4. Sistema penitenziario: ulteriori dati e rilevazioni aggiornati al 23 aprile 2024. – 5. Ulteriori considerazioni in merito ad alcuni istituti che influiscono sul sovraffollamento carcerario. – 6. Altre possibili soluzioni normative volte ad incidere sul sovraffollamento carcerario.*

- Allegato 1: *Analisi dei dati e loro impatto sul sistema penitenziario anche ai fini delle misure adottabili (tabelle 1-23)*

#### **1. Prime considerazioni in merito alla coerenza sistematica, alla costituzionalità della proposta di legge e sua rilevanza pratica.**

Sulle ragioni, anche sistemiche, che hanno portato alla presentazione della Proposta di Legge A. C. 552, possono essere svolte alcune preliminari considerazioni.

Si sono ampiamente soffermati sulle condizioni *ictu oculi* critiche del sistema carcerario italiano tutti coloro che sono stati finora auditi innanzi a questa Commissione della Camera dei Deputati – *Commissione II (in sede consultiva) - Giustizia* – e, le medesime ragioni, sono state elencate nella relazione illustrativa della stessa Proposta di Legge presentata il 14 novembre 2022: gli effetti (anche psicologici) di breve e di lungo periodo della pandemia (Covid-19), le carenze di personale e di risorse dell’Amministrazione penitenziaria nonché degli Uffici e dei Tribunali di Sorveglianza, l’insufficienza degli spazi e il sovraffollamento carcerario che aggravano tutti i profili di una condizione detentiva il cui generale deterioramento si ripercuote non solo sulle persone private della libertà ma anche sulle persone che negli stessi luoghi e contesti lavorano. Tra i profili più critici, non ci si può esimere dal



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

sottolineare quello nevralgico e primario della somministrazione delle cure e dei servizi sanitari, quello connesso alla capacità del sistema penitenziario d'offrire una reale offerta trattamentale in linea con il fine costituzionale della pena imposto dall'art. 27, co.3, Cost. e quello delicato e complesso dell'aumentato numero di suicidi in carcere, dei tentati suicidi – di cui un notevolissimo numero evitato grazie al tempestivo intervento, primariamente, degli operatori del Corpo di Polizia penitenziaria – e in generale dei cosiddetti “eventi critici” (si vedano i dati in tabella 22 – allegato 1).

La Proposta di Legge *de qua* è tesa ad incidere principalmente su tre aspetti della **liberazione anticipata**: 1) l'aumento dei giorni di detrazione della pena per ogni singolo semestre di pena scontata, da quarantacinque a sessanta giorni; 2) l'affidamento al direttore dell'istituto penitenziario – invece che al magistrato di sorveglianza – del potere di concedere la liberazione anticipata, salvo che il condannato sia incorso in un sanzione disciplinare che possa pregiudicare la partecipazione all'opera di rieducazione: in tal caso la proposta di legge prevede che il direttore dell'istituto trasmetta gli atti al magistrato competente per territorio, ripristinando il suo potere di concedere con ordinanza la riduzione di pena per la liberazione anticipata; 3) la previsione, per i due anni successivi alla data di entrata in vigore della legge, di un'ulteriore elevazione della detrazione di pena ai fini della liberazione anticipata da 60 a 75 giorni. È quest'ultima la rinnovata ipotesi denominata “liberazione anticipata speciale”, che prevede un'applicabilità retroattiva che non avrebbe bisogno di approfondimento, apparendo tale soluzione ragionevolmente coerente con la fisionomia complessiva di tale istituto, anche nell'ottica esplicitata dal proponente del testo normativo.

Rispetto alla natura dell'istituto della liberazione anticipata, è utile evidenziare come, piuttosto di recente, si sia autorevolmente espressa la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 17/2021, dep. 11 febbraio 2021. Tale sentenza della Corte costituzionale evidenzia che «*l'istituto della liberazione anticipata*» è «*[ri]compreso tra le **misure alternative alla detenzione***» ed «*è regolato nell'ambito del Capo VI del Titolo II della **legge sull'ordinamento penitenziario**, stabilendo, in particolare, che in favore del condannato sia disposta la **detrazione di quarantacinque giorni per ogni semestre di pena detentiva eseguita**. Ciò non implica soltanto che l'esecuzione intramuraria cessi con un corrispondente anticipo rispetto alla durata della pena stabilita in fase di cognizione. In linea generale, l'applicazione del beneficio comporta anche che i quarantacinque giorni in parola si considerino scontati, il che rileva, ad esempio, quando si debba stabilire se il condannato abbia superato le quote di pena necessarie per accedere a benefici ulteriori (comma 4 dell'art. 54 ordin. penit.), e spiega la ragione per cui la liberazione anticipata può essere concessa anche ai condannati all'ergastolo, i quali se ne avvalgono per l'accesso alla semilibertà (che può avvenire, ai sensi del comma 5 dell'art. 50, ordin. penit., dopo venti anni dall'inizio dell'esecuzione) o alla liberazione condizionale (possibile dopo una detenzione per ventisei anni, come disposto al terzo comma dell'art. 176 cod. pen.).*»



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

*Il presupposto sostanziale per l'applicazione del beneficio è la comprovata «partecipazione all'opera di rieducazione», cui viene appunto dato un «riconoscimento» «ai fini del [...] più efficace reinserimento nella società» del condannato (art. 54, comma 1, ordin. penit.).*

*La giurisprudenza di legittimità ha da tempo chiarito, mettendo in luce la ratio del frazionamento semestrale introdotto dal legislatore, che la detrazione non esige il comprovato conseguimento dell'obiettivo di **rieducazione**, ma solo la **prova di una seria e costante partecipazione al relativo percorso**, che va incentivata fin dalle fasi iniziali di esecuzione della pena (ex multis, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 6 febbraio 2013, n. 5877; da ultimo, in senso analogo, sezione prima penale, sentenza 20 maggio 2019, n. 27573).*

*Anche questa Corte ha posto in luce l'importanza d'una tempestiva valutazione del comportamento tenuto dal condannato, fin dai periodi iniziali della sua detenzione, affinché si consolidino **stabili atteggiamenti di partecipazione all'offerta rieducativa**, in termini di vera e propria abitudine, immediatamente produttiva di effetti favorevoli (sentenza n. 276 del 1990). Ancora di recente – richiamando nell'occasione i rilievi già svolti (sentenza n. 274 del 1983) affinché fosse estesa agli ergastolani la possibilità di accedere alla liberazione anticipata, estensione poi ribadita dal legislatore in sede di riforma dell'art. 54 ordin. penit. (art. 18 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, recante «Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà») – si è sottolineata la centralità del beneficio in questione lungo tutto il percorso di rieducazione dei condannati». Inoltre, quale «istituto che rientra tra le **misure di ordinamento penitenziario suscettibili di provocare una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato**, la liberazione anticipata è dunque soggetta alla disciplina consacrata nel **secondo comma dell'art. 25 Cost.**» cioè il principio di legalità penale («Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso»). Di conseguenza, la Consulta arriva alla conclusione netta secondo cui la «disciplina della **liberazione anticipata** è istituto del **diritto penitenziario** riconducibile alla **dimensione sostanziale del trattamento punitivo**, poiché incide direttamente sulla durata della pena detentiva, e la riduce in misura rilevante, comportando un'anticipata scarcerazione del condannato ammesso ad avvalersene».*

*Se così è, considerato il crescente numero di detenuti all'interno delle nostre carceri, in linea di principio, si potrebbe guardare con favore ogni previsione che riducesse in concreto l'affollamento e la pressione sul sistema carcerario, all'evidente condizione di ricomprendere tali interventi all'interno di un disegno complessivo inteso ad affrontare in modo strutturale un problema che la Corte europea dei diritti umani, più di dieci anni fa, aveva definito per l'appunto “sistemico” e che aveva chiesto al nostro Paese di risolvere in modo stabile – e non temporaneamente o episodicamente – con la nota sentenza c.d. “pilota” dell'8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*.*



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

Il Collegio

### **1.1 Profili di maggiore criticità**

Va tuttavia svolto qualche rilievo critico di ordine tecnico. A partire dalla soluzione, escogitata dalla proposta di legge in esame, dell'attribuzione al direttore d'istituto della competenza a disporre l'ordinaria concessione della liberazione anticipata. Da una parte, come rilevato dall'Unione delle Camere Penali Italiane, questa «semplificazione funzionale sembra essere fondata sul dato esperienziale in base al quale l'Amministrazione conosce spesso il detenuto, per ovvie ragioni di prossimità, meglio di quanto lo possa conoscere il Magistrato di sorveglianza, il quale comunque ai fini della decisione attinge non ad una conoscenza diretta del condannato, bensì alle notizie acquisite (*“Relazione comportamentale”* degli educatori) da parte dell'amministrazione» (così il testo dell'audizione innanzi a questa Commissione e consultabile in:

[www.camerepenali.it/public/file/Documenti/Documenti\\_Giunta\\_Petrelli/2024-04-09-Audizione-Note-UCPI.pdf](http://www.camerepenali.it/public/file/Documenti/Documenti_Giunta_Petrelli/2024-04-09-Audizione-Note-UCPI.pdf)).

D'altra parte, del resto, sul punto va ulteriormente osservato che l'art. 13 della Carta costituzionale prevede non solo la riserva di legge, ma anche la riserva di giurisdizione rispetto a ogni forma di restrizione della libertà personale.

Inoltre, come già osservato, la liberazione anticipata «è istituto del diritto penitenziario riconducibile alla dimensione sostanziale del trattamento punitivo, poiché incide direttamente sulla durata della pena detentiva, e la riduce in misura rilevante, comportando un'anticipata scarcerazione del condannato ammesso ad avvalersene» (cfr. C. cost., sentenza n. 17/2021, su cui v. *supra*). Ancora, seguendo l'insegnamento della Suprema Corte di Cassazione, la «valutazione di meritevolezza del beneficio, rimessa al giudice del merito, consiste [...] nella verifica del presupposto della partecipazione all'opera di rieducazione, che non può ridursi alla mera buona condotta carceraria, che costituisce la “norma” del comportamento del detenuto, ma richiede *un'adesione pronta ed attiva alle regole che disciplinano la vita carceraria e agli interventi trattamentali*» (così C. Cass., Sezione I Penale, n. 37080/2023, dec. 8 giugno 2023, dep. 11 settembre 2023).

A questa stregua la norma prevista dall'art. 1 della proposta di legge in esame, attribuendo al direttore d'istituto la concessione della liberazione anticipata, con l'intento dichiarato di rendere «*automatica la concessione del beneficio*» (cfr. Relazione illustrativa, A. C. 552), appare esorbitare da una esegesi costituzionalmente orientata. Pur condividendo in generale le opzioni di semplificazione dei procedimenti e gli approcci pragmatici intesi a raggiungere risultati concreti in tempi rapidi, come la situazione di affollamento attuale delle carceri italiane richiede, non sembra di poter accogliere una soluzione che, in sostanza, attribuisce ad un organo amministrativo quale è il direttore di istituto, un potere che si risolve in una “degiurisdizionalizzazione” del procedimento già coerentemente strutturato



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

nel quadro di una normativa fedele ai principi costituzionali in materia. Non convince, sebbene sia suggestiva, l'osservazione secondo cui la pratica automaticità della concessione da parte del direttore d'istituto, comportando un effetto che incide *in melius* sulla situazione di privazione della libertà, risulterebbe sostanzialmente compatibile con la norma costituzionale che impone la riserva di giurisdizione rispetto ad ogni forma di restrizione della libertà. Egualmente, l'eventuale previsione della possibilità di impugnazione giurisdizionale della decisione (del Direttore d'Istituto) che nega la concessione del beneficio, non pare in grado di soddisfare le esigenze di tutela sottese al principio enunciato dall'art. 13 Cost.

La soluzione contenuta nella proposta di legge in esame, nella misura in cui rende accettabile un impoverimento delle garanzie costituzionali che circondano la libertà personale, aprirebbe infatti una breccia dagli esiti non ben prevedibili e che, quindi, è prudente non aprire.

Piuttosto, apparendo urgente - anche nell'ottica sottesa alla proposta di legge in esame - assecondare le esigenze di velocizzazione della procedura di concessione del beneficio, sarebbe opportuno, in ipotesi, prevedere, sempre con norma di rango primario, criteri di priorità nella valutazione (giudiziale) concessiva della liberazione anticipata, che consentano di imprimere l'auspicata accelerazione della procedura, conservando la conformità con l'art. 13 della nostra Costituzione.

Accelerazione che potrebbe provenire anche da un'iniziativa della Direzione dell'istituto penitenziario che, attraverso una preistruttoria standardizzata o un *format* contenente tutte le informazioni *ex lege* richieste, inviasse al Magistrato di sorveglianza decidente tutto il necessario per assumere con consapevolezza e rapidità la decisione sulla liberazione anticipata, e cioè anche nel caso in cui non venissero modificati, rispetto alla disciplina vigente, i giorni di detrazione della pena.

### **2. Liberazione anticipata speciale: prassi applicative ed ulteriori criticità**

Si deve osservare che la liberazione anticipata speciale è un rimedio "sintomatico", transitorio e di carattere contingente, già sperimentato nel 2013 a seguito della sentenza della Corte Edu *Torreggiani ed altri c. Italia dell'8 gennaio 2013*. Tale istituto, con tutta evidenza, mostra i limiti della sua efficacia deflattiva se, dopo pochi anni dalla cessazione della sua vigenza, i movimenti in ingresso ed i correlati tassi di sovraffollamento hanno ripreso a riproporsi in modo crescente (vedi sul punto anche il successivo paragrafo 4).

In verità, nella sua essenza e nella sua configurazione normativa, l'istituto della liberazione anticipata non è tipicamente uno strumento di contrasto al sovraffollamento, bensì una manifestazione del trattamento penitenziario individualizzato in funzione rieducativa e di reinserimento sociale, con il



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

duplice effetto di cancellazione di quote di pena e di anticipazione delle soglie di ammissibilità degli altri benefici penitenziari.

Sebbene nella prassi applicativa spesso tale istituto sia divenuto un mero strumento di governo “disciplinare” del carcere, concesso in base alla mera regolarità della condotta, tale pratica deve ritenersi in contrasto anche con la copiosa giurisprudenza di legittimità che in tal senso si è espressa ancora una volta e in modo inequivocabile nel 2023 (cfr. C. Cass., Sezione I Penale, n. 37080/2023, dec. 8 giugno 2023, dep. 11 settembre 2023).

Quanto alla prevista attribuzione della competenza della liberazione anticipata ai Direttori penitenziari, in caso di assenza di rilievi disciplinari, si ribadisce come sia ravvisabile un duplice profilo di sospetta incostituzionalità: 1) la violazione del principio della riserva di giurisdizione in materia penale desumibile dalle sentenze della *Corte Costituzionale n. 204 del 1974, n. 32 del 2020 e n. 17 del 2021*; 2) l’automatismo sotteso alla formulazione della norma in esame, e la conseguente attribuzione di competenza, nei termini che la Giurisprudenza costituzionale ha più volte censurato.

Si aggiunga che la mancata esclusione, dall’ambito di operatività del beneficio prospettato, degli autori dei reati di cui all’art. 4 bis OP, almeno dei reati della prima fascia, comporta il rischio che soggetti appartenenti alla criminalità organizzata possano godere del beneficio, per la semplice buona condotta, indipendentemente dal concreto accertamento della recisione dei legami criminali (analoga esclusione, ad altri fini, era stata disposta anche dall’art 1, comma 2, lett. a, L. 26 novembre 2010, n. 199).

Infine, se il Parlamento riterrà, come nel 2013<sup>1</sup>, di attribuire invece alla Magistratura di sorveglianza, la competenza a concedere la liberazione anticipata speciale – operazione eventualmente valutabile ove il beneficio rimanga ancorato al presupposto della meritevolezza – il potenziamento degli Uffici di sorveglianza diverrà ineludibile. In tale ottica, si segnala l’imminente espletamento di un concorso nazionale per l’assunzione di personale dell’Ufficio del processo e l’opportunità che almeno una quota di tale personale sia destinata agli Uffici di sorveglianza.

---

<sup>1</sup> Legge 21 febbraio 2014, n. 10 di conversione del Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146. Istituita allo scopo di ridurre il sovraffollamento delle carceri, la liberazione anticipata speciale aumenta di trenta giorni i periodi (di L.A.) concessi o da concedersi per i semestri trascorsi per intero in carcere dal 1.1.2010 al 31.12.2015. Non si applica, anche nella più recente prassi attuativa, ai condannati per uno dei reati di cui all’art. 4 bis Legge n. 354/1975 O.P. né ai condannati ammessi all’affidamento in prova alla detenzione domiciliare, all’esecuzione della pena presso il domicilio o che si trovino agli arresti domiciliari ai sensi dell’art. 656, comma 10, c.p.p. relativamente a periodi trascorsi in tutto o in parte a tali misure alternative. La maggiore detrazione di trenta giorni (incremento, quindi, da 45 a 75 giorni per ogni semestre di pena scontata) è riconosciuta ai condannati che, a decorrere dall’1.1.2010, abbiano già usufruito della L.A. sempre che, nel corso dell’esecuzione successiva alla concessione del beneficio, abbiano continuato a dare prova di partecipazione all’opera di rieducazione. La disciplina già vigente, anche con riferimento al periodo di efficacia biennale, aveva lo scopo di ridurre il sovraffollamento in carcere e di risarcire i detenuti meritevoli che avevano subito il disagio delle condizioni di sovraffollamento.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

Il Collegio

### **3. Standards internazionali e possibili soluzioni normative nell'ambito dell'ordinamento italiano**

La prossimità del Garante nazionale con il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) per funzioni e per ruolo, suggerisce di cogliere le opportunità racchiuse nelle strategie volte ad affrontare il sovraffollamento carcerario proposte da tale Comitato nel proprio trentunesimo "Rapporto generale" pubblicato ad aprile del 2022 – *31<sup>st</sup> General Report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 1 January-31 December 2021, CPT/Inf(2021)5, par. 84 ss. – in particolare nel capitolo *Combating prison overcrowding* e, all'interno di questo, le sezioni *Establishing thresholds* e *Putting an end to overcrowding*. Il Comitato propone, infatti, di prendere le mosse da una panoramica dettagliata della situazione effettiva dei livelli di occupazione, ritenendo fondamentale utilizzare un metro di misura comune quando si parla di quantità minima di spazio abitativo di cui ogni persona detenuta può disporre, determinando con precisione l'effettivo livello di sovraffollamento di ogni cella, di ogni carcere e del sistema penitenziario nel suo complesso. Il Cpt ha proposto i propri standard abitativi minimi in carcere sin dagli anni '90, arrivando a formalizzarli nel 2015 – *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards*, Strasbourg, 15 December 2015, CPT/Inf (2015) 44 – nel noto criterio dei 6 m<sup>2</sup> di spazio per una camera detentiva singola (sempre naturalmente escluso il servizio igienico che deve essere presente e separato ma che non rientra nel calcolo proposto) più 4 m<sup>2</sup> *pro capite* per ogni persona aggiuntiva.

Per comodità di lettura si riporta il testo dell'anzidetto documento del CPT (in nostra traduzione dall'inglese):

*«101. La quantità minima di spazio vitale per detenuto deve essere monitorata alla luce degli standard del CPT e della giurisprudenza della Corte Edu e le capacità ufficiali di tutti gli istituti penitenziari devono essere riviste di conseguenza.*

*102. Il Comitato ritiene che, per ogni carcere, dovrebbe esserci un limite massimo assoluto per il numero di detenuti ("numerus clausus"), al fine di garantire lo standard minimo in termini di spazio vitale ovvero 6m<sup>2</sup> per persona nelle celle singole più 4m<sup>2</sup> aggiuntivi per ogni persona in più nelle celle multiple.*

*Pertanto, ogni volta che un carcere raggiunge questo limite, le autorità competenti devono adottare misure adeguate per garantire che una persona, appena sottoposta a custodia cautelare o condannata a una pena detentiva, siano offerte condizioni di detenzione accettabili (anche in termini di spazio abitativo).*

*Porre fine al sovraffollamento*



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

103. È necessario interrogarsi ancora una volta sulle ragioni del persistere del sovraffollamento. Nella maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa esistono alternative alla detenzione, ma sono ben lontane dall'essere efficaci, in quanto il ricorso a misure non detentive è spesso modesto, soprattutto nella fase pre-processuale. Sebbene vi sia uno sviluppo delle misure di probation, queste non portano a una riduzione duratura del numero di persone in carcere.

105. Risposte come l'indulto o l'amnistia possono aiutare a gestire una situazione critica, ma non possono costituire una risposta sostenibile.

106. La capacità delle misure non detentive di soddisfare il dovere di protezione che deve essere garantito da parte del sistema giudiziario penale sembra molto sottovalutata. L'incoraggiamento di soluzioni creative per l'esecuzione delle pene nella comunità è un passo importante e necessario. Tuttavia, lo sviluppo del servizio di comunità, ad esempio, o l'uso di efficaci sistemi di monitoraggio elettronico, insieme ai funzionari di probation (probation officer) e programmi di riabilitazione, rimangono insufficienti.

107. Il CPT desidera ricordare che il sovraffollamento delle carceri non è solo un problema che i direttori delle carceri e le amministrazioni penitenziarie devono risolvere, né un problema che i governi possono affrontare da soli. Al contrario, l'esperienza del CPT ha dimostrato che la lotta al sovraffollamento carcerario richiede un approccio sistemico e un'azione concertata da parte di tutti i soggetti interessati. Come affermato nel Libro bianco del Consiglio d'Europa sul sovraffollamento carcerario: "Dovrebbe esserci un dialogo costante e una comprensione e un'azione comuni che coinvolga i responsabili politici, i legislatori, i giudici, i pubblici ministeri e i responsabili delle carceri e della libertà vigilata in ogni Stato membro". È inoltre importante attuare efficacemente i principi enunciati nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. R (99) 22 sul sovraffollamento carcerario e l'inflazione della popolazione carceraria».

#### **4. Sistema penitenziario: ulteriori dati e rilevazioni aggiornati al 23 aprile 2024**

Gli allegati dati statistici (allegato 1), aggiornati al 23 aprile 2024 e relativi alla popolazione carceraria italiana, stimolano plurime valutazioni interagenti con il progetto di legge in oggetto, alcune di carattere specifico e altre di ordine generale.

Un primo rilievo concerne il numero dei detenuti ristretti rispetto alla tipologia di reato. Il dato, in particolare, pone in risalto come, attualmente, i ristretti per reati contro il patrimonio ammontino complessivamente a circa 50.000 mentre quelli per reati in materia di stupefacenti a più di 60.000 (cfr. tabella 17 – dell'allegato 1<sup>2</sup>). Al riguardo è ben nota la stretta correlazione, in molti casi, intercorrente

---

<sup>2</sup> Il numero tiene conto del fatto che al medesimo detenuto possono essere ascritti più reati.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

tra la commissione dei primi reati rispetto ai secondi da parte di soggetti tossicodipendenti, soprattutto con riferimento al fenomeno del piccolo spaccio. Ebbene, con riguardo a tale segmento della popolazione carceraria, si reputa che un più incisivo ricorso ad adeguate e meglio strutturate misure terapeutiche extra murarie (come l'affidamento in prova in casi particolari ex art. 94 D. P. R. 309/90), potrebbe, probabilmente, contribuire ad alleviare l'attuale sovraffollamento. La medesima tabella evidenzia, inoltre, l'elevato numero di detenuti per reati contravvenzionali (4186, di cui 3755 condannati) che, notoriamente, si contraddistinguono per il ridotto allarme sociale e su cui potrebbero incentrarsi eventuali interventi in funzione deflattiva della popolazione detenuta. Similmente, provvedimenti analoghi potrebbero interessare i 1323 detenuti in regime di semilibertà (cfr. tabella 12 – allegato 1), per i quali potrebbe, invece, ipotizzarsi un nuovo ricorso alle licenze straordinarie, già sperimentate nel periodo Covid.

A tal proposito, operando una riflessione di carattere generale, si evidenzia come le misure emergenziali adottate durante la pandemia abbiano prodotto ricadute positive sul sovraffollamento detentivo (cfr. tabella 10 – allegato 1). L'analisi storica mostra, infatti, come a fronte del massimo picco di 69155 detenuti, registrato nel novembre del 2010, e della prima sensibile diminuzione, avvenuta durante la "fase Torreggiani" (gennaio 2013- marzo 2016), la tendenza in aumento che ha caratterizzato il periodo "post Torreggiani" abbia subito una battuta d'arresto proprio grazie alle misure emergenziali tese a contenere la diffusione del virus: - il numero dei detenuti passa, infatti, da 57846 a 54979, registrando una riduzione di 2867 unità. La tabella in esame consente inoltre di formulare un giudizio prognostico, lasciando ipotizzare come, in assenza di nuovi interventi orientati in funzione deflattiva, nel giro di due anni si potrebbe raggiungere nuovamente il massimo storico risalente al 2010. Sia consentito osservare in merito che, come già evidenziato *supra* (nell'*incipit* del par. 2) e come confermato dall'analisi storica dei dati (il riferimento è di nuovo alla tabella 10 – allegato 1), la liberazione anticipata speciale ha dato mostra di funzionare come fattore deflattivo insieme al complesso delle misure adottate all'interno dell'*action plan* Torreggiani (lo stesso può dirsi anche per le misure adottate per contrastare la pandemia). Però, come gli stessi numeri mostrano, è piuttosto chiaro che fino all'adozione di soluzioni normative non contingenti (e la liberazione anticipata speciale lo è per definizione) ma strutturali, la popolazione detenuta nel suo complesso appare comunque destinata a crescere nel modo graduale e costante che l'elaborazione dei dati indica (tabella 10, nota 4 – allegato 1).

Passando ad una lettura del fenomeno del sovraffollamento in chiave eziologica, si può osservare come lo stesso sia anche conseguenza del netto divario che intercorre tra il numero degli ingressi e degli usci da/verso la libertà (cfr. tabella 9 – allegato 1), che, a sua volta, sembrerebbe riconducibile all'aumento della lunghezza media della detenzione nonché del tasso di detenzione, che indica il numero di detenuti presenti ogni 100.000 residenti in Italia a fine anno, secondo i dati riportati sul DWH Istat.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

Altro fattore non trascurabile, che pure incide negativamente sul sovraffollamento carcerario, sembrerebbe identificarsi nel limitato impiego della detenzione domiciliare di cui alla Legge 199/2010, anche nota come Legge “svuota carceri”, le cui potenzialità deflattive non risultano ad oggi pienamente conseguite. Dalla lettura congiunta delle tabelle 15 e 16 – allegato 1 citato, nel periodo 1 gennaio 2024-31 marzo 2024, emerge una tendenza in diminuzione rispetto alla concessione del predetto beneficio, riconosciuto a circa 157 detenuti per mese, contro i 240 che mediamente ne usufruivano, secondo un’analisi storica.

In base all’elaborazione svolta sotto il profilo anche statistico, altro dato che induce, nello specifico, ad attenta riflessione, è quello concernente lo screening dei detenuti definitivi, che palesa una forte incidenza, pari a circa 28.167 unità, per i condannati a pene, o in espiazione di pene residue, fino a 3 anni di reclusione (cfr. tabella 18 – allegato 1), per un totale di 23.583 potenziali fruitori di misure alternative (se si escludono i condannati per i reati di cui all’art. 4bis., cfr. tabella 18 citata. Rispetto a tale incidenza, occorre però evidenziare come il quadro sia destinato a modificarsi nell’immediato futuro a seguito della piena entrata a regime della c.d. riforma Cartabia e del sistema deflattivo dalla stessa introdotto, sia in fase di indagini preliminari, mediante l’incremento dei reati perseguibili a querela e l’ampliamento della sfera applicativa dell’art.131 bis c.p., che in fase esecutiva, favorendo il ricorso a sanzioni sostitutive rispetto a pene edittali fino a 4 anni di reclusione: - profili innovativi, questi, che complessivamente può ipotizzarsi possano incidere, in modo significativo, sul numero dei detenuti ristretti.

Altro aspetto specifico che il dato statistico lascia trasparire, meritevole di attenta riflessione, concerne l’alta percentuale, pari a circa il 31%, dei detenuti stranieri ristretti all’interno dei penitenziari italiani (cfr. tabella 3 – allegato 1). Si tratta di un dato assai elevato che, soprattutto se coniugato alla tipologia di reati dagli stessi commessi – in gran parte contro il patrimonio –, consentirebbe di operare significativamente in termini deflattivi mediante un intervento legislativo finalizzato ad individuare domicili idonei a consentire la concessione della detenzione domiciliare che, ad oggi, risulta accordabile solo astrattamente ma non in concreto, frapponendosi l’indisponibilità di adeguate e sicure allocazioni alternative rispetto al carcere.

Una notazione significativa emerge, altresì, dal rilievo statistico, e impronta i più volte preannunciati interventi nel settore dell’edilizia penitenziaria: - si tratta del dato concernente l’indice di sovraffollamento carcerario, pari al 130,03% (cfr. tabella 1- allegato 1), su cui grava anche il divario tra capienza regolamentare degli istituti e posti regolarmente disponibili, dovuto all’attuale inagibilità di diverse camere di pernottamento e, in alcuni casi, di intere sezioni detentive (prima fra tutte la C. C di Milano San Vittore, ove l’indice di sovraffollamento si attesta al 235,37%). Inoltre, a riguardo, l’approfondimento su base regionale riportato in tabella 2 citata palesa una situazione disomogenea. Si evidenzia, infatti, un’estrema differenziazione: - regioni quali la Puglia, la Lombardia, la Campania ed il



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

Lazio, ad esempio, evidenziano un preoccupante indice di sovraffollamento, in buona parte determinato dal divario in negativo tra capienza regolamentare e posti regolarmente disponibili, e tale da dover necessariamente orientare, in termini logisticamente mirati, i preannunciati interventi legislativi, vieppiù considerandosi non praticabile una teorica, omogenea, distribuzione della popolazione carceraria su tutto il territorio nazionale, fraponendosi, innanzitutto, la primaria esigenza di salvaguardare la prossimità del collegamento tra detenuto e proprio nucleo familiare di provenienza.

Un'ultima, breve, nota riguarda l'impatto del sovraffollamento sull'andamento degli eventi critici. Secondo l'analisi comparativa riportata nella tabella 22 – allegato 1, relativa agli eventi critici di maggiore rilievo, è ipotizzabile che all'aumentare del sovraffollamento si possa associare un incremento degli stessi, in particolare di quegli eventi critici che, più di altri, sono espressione del disagio detentivo, quali atti di aggressione, autolesionismo, suicidi, tentativi di suicidio, omicidio, aggressioni fisiche al personale di Polizia Penitenziaria e al personale amministrativo.

### **5. Ulteriori considerazioni in merito ad alcuni istituti che influiscono sul sovraffollamento carcerario**

Da molte parti si sostiene la necessità di una riconsiderazione tecnica di alcuni istituti, anche processuali, che influiscono sul sovraffollamento. A tal riguardo, in via esemplificativa, si possono svolgere le seguenti, principali, considerazioni sui temi di seguito elencati.

a) L'uso equilibrato della *custodia cautelare* in carcere, non come prima ma come effettiva ultima ratio, sempre in funzione di una reale preminenza delle esigenze cautelari. A tale riguardo sono note le opinioni di una parte della dottrina che ritiene l'eccessivo ricorso alla custodia cautelare estraneo al parametro ordinamentale posto dai limiti della funzione processuale dello strumento che non può consistere in una surrettizia anticipazione incostituzionale della pena.

b) La garanzia effettiva della *separazione tra detenuti non definitivi* assistiti dalla presunzione di non colpevolezza e detenuti definitivi in espiazione di pena, onde evitare che al sovraffollamento si sommi la promiscuità vietata dalla legge penitenziaria.

c) Il potenziamento progressivo dell'*area penale esterna* che per qualità e quantità si allinei agli standard europei con significativi percorsi rieducativi, risocializzativi e riparativi, con rinnovata centralità degli Uffici di esecuzione penale esterna (previsti dall'art. 72, l. 26 luglio 1975, n. 354) e con adeguati investimenti di risorse in una sorta di "welfare penale" secondo nuove strategie di rigenerazione umana, urbana e territoriale.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

d) Un piano organico di *edilizia penitenziaria* proporzionato all'effettivo carico penale e con riserva di posti disponibili per fronteggiare afflussi imprevisti di carcerizzazione, come risulterebbe già programmato dal Governo.

e) La *tutela della salute* in carcere, con particolare riguardo all'assistenza psichiatrica, giacché il sovraffollamento è almeno una concausa della morbilità fisica e mentale e dei rischi autolesivi e suicidari. Il sistema sanitario penitenziario dovrebbe auspicabilmente evolversi lungo le seguenti linee direttrici: a) internalizzare i servizi sanitari con risparmio di tempi, energie e rischi; b) garantire l'uniformità dei livelli di assistenza sanitaria, la qualità e la tempestività delle prestazioni mediche e paramediche in tutto il territorio nazionale, tra le Regioni e all'interno delle Regioni (garanzia di Livelli essenziali di assistenza adeguati); c) formare un organico stabile e altamente qualificato di medicina penitenziaria; d) riconoscere il diritto delle persone detenute ad ottenere una adeguata e tempestiva erogazione delle prestazioni sanitarie extra moenia, evitando le lunghe lista d'attesa e le visite programmate che talvolta vengono rinviate per mancanza di un numero sufficiente di ambulanze o di personale addetto alle traduzioni, da cui conseguono la refluenza nei giudizi di compatibilità con il regime carcerario, i rischi di scarcerazione per gravi motivi di salute anche di soggetti pericolosi, con gli intuibili effetti pregiudizievole per l'ordine pubblico.

L'Autorità Garante, a tale proposito, sta promuovendo iniziative allo scopo di istituire master e corsi di studio universitari anche post-laurea di medicina penitenziaria, in avviata collaborazione con alcuni Atenei.

f) *La promozione del lavoro intramurario ed extramurario* nonché delle attività trattamentali, attraverso accordi interistituzionali e intese operative con il mondo dell'imprenditoria pubblica e privata, dell'università e della scuola, della cultura, dell'arte, dello sport, superando il modello del lavoro esclusivamente penitenziario, pure apprezzabile, e puntando al lavoro produttivo e professionalizzante nonché alle attività formative e culturali qualificate, instaurando un trend verso la massima occupazione dei detenuti. Si rinvia in proposito anche all'Accordo interistituzionale tra il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale del 19 marzo 2024 ispirato ad una comune azione interistituzionale che persegue la praticabilità di un'offerta lavorativa permeata anche dai principi dell'art. 4 Cost. e dell'art. 4 Cedu.

g) *Il potenziamento degli organici della Polizia penitenziaria e del personale civile* (funzionari giuridico-pedagogici e di servizio sociale, psicologi, funzionari contabili e amministrativi) insieme al rilancio del ruolo del volontariato penitenziario.

h) *Il potenziamento degli Uffici di sorveglianza*, con copertura e ampliamento degli organici del personale magistratuale e, soprattutto, amministrativo, efficiente informatizzazione dei sistemi operativi, inserimento nel processo penale telematico, attuazione della norma che prevede la costituzione



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

dell'Ufficio del processo anche nei Tribunali di sorveglianza, adeguata dotazione di risorse per garantire vigilanza e prossimità attraverso frequenti visite e colloqui carcerari.

i) Un ripensamento di alcune *misure afferenti al processo penale*, perfezionando e rendendo più razionale ed efficiente il modello bifasico in funzione della tempestività ed efficacia delle diverse risposte sanzionatorie in un intervallo ragionevole tra il tempo del reato, il tempo del processo e il tempo della pena e della sua esecuzione.

l) La costruzione di *nuove Rems* (Residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza) in numero adeguato al fabbisogno psichiatrico e *specialpreventivo* che non replichino il modello "manicomiale" degli OPG ma siano ad alta intensità terapeutica e socioriabilitativa e siano dotate di efficaci sistemi di sicurezza interna ed esterna.

m) La rivitalizzazione del *Consiglio di aiuto sociale* previsto dalla Legge penitenziaria (art. 74 ord. penit.), nella complessità e coralità delle sue componenti istituzionali, anche secondo l'esperienza pilota del Tribunale di Palermo, con specifiche competenze in materia di assistenza penitenziaria e post-penitenziaria nel trattamento del dimittendo e del dimesso, in un'ottica non di mero assistenzialismo erogatorio ma di autentico sostegno e riscatto personale e familiare e in chiave specializzata di lotta alla recidiva che raggiunge oltre il 70 % dei casi nel momento cruciale della scarcerazione a pena espiata.

Tale ampio ventaglio di soluzioni sembra incontrare anche il favore della Magistratura nel suo complesso, nella misura in cui la stessa Associazione Nazionale Magistrati ha recentemente diffuso un documento unitario che invoca alcune delle anzidette proposte ma, soprattutto, una generale "rivisitazione e razionalizzazione dell'intero sistema" penitenziario e, contemporaneamente, la "necessità di risposte tempestive".

### **6. Altre possibili soluzioni normative volte ad incidere sul sovraffollamento carcerario.**

Con riguardo ad eventuali strumenti normativi idonei ad incidere sul sovraffollamento, potrebbe rivelarsi opportuno ipotizzare misure semplificate e di immediata operatività anche in base ai modelli normativi attualmente esistenti in materia.

Al fine di garantire che il più alto numero possibile di detenuti fruisca anche dei benefici previsti dalla *legge 26 novembre 2010, n. 199 recante Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi*, occorrerebbe prevedere un intervento di natura normativa con finalità acceleratorie della valutazione del Magistrato di sorveglianza.

Almeno 90 giorni prima che inizi a decorrere il termine dei diciotto mesi residui di pena, il direttore dell'istituto penitenziario dovrebbe inviare al Magistrato di sorveglianza tutti gli atti necessari ai fini della decisione sulla concessione della detenzione presso il domicilio, ivi compresa l'indicazione del domicilio,



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

del quale dovrà essere valutata – senza ritardo – l’idoneità, fissando un criterio di priorità nell’esame giudiziale dei relativi fascicoli già istruiti.

In tal modo, trattandosi di verifica in gran parte cartolare, residuerebbe un tempo congruo per la ulteriore verifica sulla idoneità del domicilio, da effettuarsi prima dell’inizio del decorso dei diciotto mesi, così da consentire la tempestiva esecuzione della pena presso il domicilio.

Si è consapevoli della difficoltà, in alcuni casi, di reperire un adeguato domicilio che consenta l’esecuzione della misura ma tale problema necessita di ulteriori soluzioni normative che ricadono nell’ambito da rimettere alle scelte politiche del Governo e del Parlamento.

In ogni caso, al fine di ridare centralità all’idea di un carcere in cui si va perché si è puniti, non per essere puniti (principio generalmente accettato, enunciato, *inter alia*, in CPT/Inf (2011) 28, 42 – 21st General Report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Strasbourg, 10 November 2011), nell’immediatezza può essere utile l’idea di intervenire sulla legge 26 novembre del 2010 n. 199.

A tale proposito può essere predisposto, come dianzi accennato, un *format* in modo che agli Uffici di Sorveglianza giunga l’istanza comprensiva di tutte le informazioni necessarie, anche quelle di polizia (così da non dover essere integrata l’istruttoria dal singolo Magistrato). Questa procedura può di certo ridurre i tempi della decisione.

L’opzione di intervenire sulla legge n. 199 del 2010 potrebbe, quindi, costituire uno strumento da spendere anche presso le Istituzioni europee come avvenuto con riguardo all’introduzione, a titolo esemplificativo, dell’art. 35-ter O.P.

Si tratta di soluzioni giustificate da una comprensibile esigenza di intervento immediato sull’assetto dell’Ordinamento Penitenziario, per le finalità anche riferite dalla proposta di legge in esame.

In prospettiva, tuttavia, occorre orientare ogni misura in modo che la detenzione si svolga secondo i parametri costituzionali di riferimento e in tal senso bisognerà scegliere opzioni di intervento che pongano - come fondamento di ogni decisione sul carcere e sulla finalità della pena - specifica attenzione alla centralità del valore della persona (art. 2 e art. 27, c. 3, Cost.; artt. 1- 5, Capo primo, “Dignità”, Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea). A tale proposito, è utile richiamare quanto recentemente osservato in tema di finalità della pena, per cui «compatibile con la Costituzione può – a rigore – risultare soltanto una pena educativa che punti all’obiettivo del rispetto della legalità esterna, non essendo lo Stato legittimato a utilizzare la punizione come strumento per inculcare ideologie o concezioni morali specifiche, quale che ne sia il contenuto. Non a caso, proprio questa nozione di rieducazione come educazione alla legalità è quella affermata, infine, come dominante nell’ottica dottrinale che tende a costruire i principi generali del sistema penale assumendo, appunto, a cornice di riferimento l’insieme dei principi e valori costituzionali». In sostanza, una pena che comporta una «offerta da parte dello Stato



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*

### Il Collegio

di forme di ausilio e opportunità che richiede sempre la previa accettazione volontaria dei destinatari» e che tende appunto ad educare alla «legalità esteriore» intesa «come insieme di norme regolanti le forme di condotta compatibili con un'ordinata convivenza sociale» (cfr. G. Fiandaca, *Punizione*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 95 ss.).

Una produzione normativa, in tale quadro, orientata dai valori costituzionali e dai principi fondamentali di matrice europea immanenti al sistema ordinamentale italiano: - la persona è norma nell'ordinamento ed impone, da un lato, un generale dovere giuridico di astensione con riguardo a qualsivoglia violazione o lesione e, dall'altro, costituisce, nel suo contenuto di significato, precetto ineludibile anche nei riguardi della risposta di tutela della compagine statale. In tal senso, ogni disposizione vigente deve essere interpretata ed applicata cogliendo, fra plurivoche opzioni esegetiche, soltanto quella costituzionalmente orientata. Ed al riguardo, la tutela costituzionale della persona costituisce "vincolo interno" - (cfr. G. Zagrebelsky, *La Giustizia costituzionale*, Bologna, 1977) per ogni disposizione legislativa, chiarendone il contenuto di significato ed anche la prospettiva interpretativa.

È necessario, in questa cornice ordinamentale, avere piena contezza delle soluzioni normative che esprimano correttamente il significato più profondo della finalità della pena nel contesto esaminato in cui prendere in carico le persone – soprattutto quelle con dipendenza o disagio psichico- all'esterno per evitare che il carcere continui ad essere un luogo di raccolta di marginalità ed emarginazione e non un luogo in cui provare a risocializzare le persone nell'interesse della collettività. In ossequio all'idea di Stato democratico come «Stato del valore umano» nell'accezione significativamente declinata da Aldo Moro nel celebre discorso milanese del 3 ottobre 1959, in cui così si esprimeva: «*[l]o Stato democratico, lo Stato del valore umano, lo Stato fondato sul prestigio di ogni uomo e che garantisce il prestigio di ogni uomo, è uno Stato nel quale ogni azione è sottratta all'arbitrio ed alla prepotenza, in cui ogni sfera di interesse e di potere obbedisce ad una rigida delimitazione di giustizia, ad un criterio obiettivo e per sua natura liberatore; è uno Stato in cui lo stesso potere pubblico ha la forma, la misura e il limite della legge, e la legge, come disposizione generale, è un atto di chiarezza, è un'assunzione di responsabilità, è un impegno generale e uguale*» [Dal Discorso pronunciato a Milano, 3 ottobre 1959, in G. di Capua, *Aldo Moro: il potere della parola (1943-1978)*, Ebe, Roma, 1988].

Roma, 24 aprile 2024

Prof. Avv. Felice Maurizio D'Ettore

Avv. Irma Conti

Prof. Avv. Mario Serio