**ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI**

**X Commissione di studi: diritto penitenziario**

Presidente: Andrea Vacca
Coordinatori: Paola Ciriaco, Giuseppe Amato

*Parere sulla Proposta di legge d'iniziativa del deputato Giachetti-AC n. 552.*
*Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione della liberazione anticipata, e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione*

10 luglio 2025

Il disegno di legge AC n. 552 (Giachetti) individua alcune soluzioni efficaci e praticabili in grado di dare immediato sollievo alla drammatica situazione in cui versano le nostre carceri. La sua approvazione potrebbe alleviare l'incessante incremento delle presenze negli istituti penitenziari non tanto riducendo gli ingressi, profilo su cui pure qualche effetto potrebbe prodursi grazie al meccanismo di cui all'art. 656 comma 4-bis c.p.p., ma abbreviando la permanenza nei luoghi di detenzione e accorciando i termini per l'accesso a misure di esecuzione penale esterna.
Si tratterebbe di un rilevante segnale di attenzione verso una popolazione detenuta che vive quotidiane condizioni di restrizione molto lontane dai valori di umanità e dignità richiesti dalla Costituzione e dalle Carte internazionali.

La proposta presenta tuttavia alcuni profili critici che renderebbero indispensabili interventi correttivi volti a eliminare frizioni con il quadro costituzionale e ad assicurarne il coordinamento con provvedimenti legislativi nel frattempo varati.
Occorre premettere che il disegno di legge non offre la riforma strutturale e articolata di cui necessiterebbe il nostro sistema penitenziario per uscire dalla condizione di endemica emergenza in cui versa da molti anni. I numerosi tentativi di elaborare modifiche organiche

della relativa disciplina, esperiti a partire dagli Stati Generali dell'esecuzione penale (2015-2016), sino alla legge delega 23 giugno 2017, n. 103 e alle Commissioni Giostra (2017-2018) e Ruotolo (2021) non sono sfociati - se non in porzioni trascurabili - in modifiche normative, sebbene alcune delle soluzioni allora individuate siano state poi immesse nel sistema dalla Corte costituzionale.

Il disegno di legge Giachetti punta, come già accadde durante l'emergenza di quindici anni fa, esclusivamente sull'istituto della liberazione anticipata per offrire un tempestivo rimedio alla continua e drammatica crescita della popolazione detenuta, destinata ad aumentare a ritmi ancor più allarmanti a causa delle politiche penali dell'ultimo periodo.

La proposta muove, all'evidenza, dalla inattuabilità del ricorso a misure clemenziali, legate a maggioranze parlamentari non raggiungibili e comunque invise all'opinione pubblica, per affidare le riduzioni di pena a giudizi singolari e individualizzati sui concreti percorsi penitenziari.

Le nuove previsioni, ove approvate, non sarebbero pertanto da qualificare come un indulto mascherato. Si tratterebbe infatti, semmai, della concessione di un beneficio che resta ancorato, per legge, a comportamenti positivi e meritevoli, inscritti nei percorsi trattamentali e risocializzativi propri dell'ordinamento penitenziario.

La soluzione riecheggia, con alcune significative differenze, quella della liberazione anticipata speciale, già tracciata dal legislatore con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito in l. 21 febbraio 2014 n. 10, proponendo due interventi di differente natura, uno destinato a entrare in modo stabile nella legge di ordinamento penitenziario (l'incremento dei giorni di liberazione anticipata da 45 a 60) e uno concepito come una sorta di beneficio compensativo straordinario per le difficili condizioni di vita che le persone detenute hanno continuato a subire nell'ultimo decennio (l'innalzamento dei giorni a 75, dal 1° gennaio 2016 fino ai 2 anni successivi all'entrata in vigore della legge, ove approvata).

Se gli intenti alla base della proposta e il tenore complessivo delle soluzioni prospettate sono pienamente condivisibili, l'articolato richiederebbe, però, alcuni ritocchi.

Per sgravare gli uffici di sorveglianza, a loro volta drammaticamente sottodimensionati, e velocizzare i provvedimenti concessivi, la proposta Giachetti assegna, infatti, al direttore dell'istituto penitenziario la competenza ordinaria ad attribuire gli sconti di pena.

Qui la necessità di un primo ritocco.

Seppure la Relazione lasci intendere che dovrebbe trattarsi di una sorta di automatismo, la formulazione normativa continua a richiedere espressamente un vaglio sul positivo

comportamento penitenziario dei potenziali destinatari (aver «dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione» e, per il beneficio transitorio di cui all'art. 2, aver «continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione»).

D'altro canto, il nuovo comma 2-bis dell'art. 54 ord. penit. imporrebbe al direttore di rivolgersi al magistrato di sorveglianza, affinché decida con un suo provvedimento, solo qualora «il condannato sia incorso in una sanzione disciplinare che possa pregiudicare la partecipazione all'opera di rieducazione». La previsione ammanta d'ambiguità il presupposto generale per la concessione della liberazione anticipata, che non può essere interpretato, sino a che la formula ricalca quella oggi vigente, con la mera assenza di provvedimenti disciplinari a carico del detenuto. Del resto, la stessa accertata commissione di illeciti disciplinari non può essere di per sé ostativa alla fruizione del beneficio. Stando al tenore letterale della legge, verrebbe tuttavia consegnato al direttore il compito di stimare quali sanzioni siano pregiudizievoli dei percorsi rieducativi e quali non lo siano: affidandogli valutazioni che non possono spettare ad un'autorità amministrativa.

Tutte le formule utilizzate nel testo proposto sottendono vagli e giudizi discrezionali in grado d'incidere direttamente sulla misura della pena e che perciò vertono sulla materia della libertà personale.

Ed allora simili compiti non possono essere che attribuiti alla magistratura di sorveglianza, nel rispetto della riserva di giurisdizione.

La competenza del direttore si porrebbe pertanto in frizione con i principi costituzionali in materia di libertà (art. 13 comma 2 Cost., art. 111 comma 7 Cost.) e con il generale assetto dell'esecuzione penale: i provvedimenti sulla liberazione anticipata, emessi in forza di un rito non più disciplinato dalla legge, non potrebbero essere impugnati, dall'interessato o dal pubblico ministero.

Non si comprende poi (*a*) come la concessione possa spettare al direttore di un carcere quando il condannato si trovi in affidamento in prova o in detenzione domiciliare, ambiti nei quali resterebbe applicabile il beneficio, né (*b*) come la nuova competenza dovrebbe innestarsi nella procedura di cui all'art. 656 comma 4-bis per chi abbia scontato periodi di custodia cautelare ma sia libero al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Un intervento del direttore potrebbe essere astrattamente configurabile qualora si prevedesse un vero e proprio automatismo concessivo, prospettabile solo nei casi d'incrementi di libertà da sommare ai giorni di liberazione anticipata già applicati dalla magistratura di sorveglianza. Anche in questo caso, tuttavia, l'organo deputato al ricalcolo dovrebbe essere più

opportunamente individuato nel pubblico ministero, che già svolge compiti analoghi (in materia di scomputo, cumulo, aggiornamenti dell'ordine di esecuzione in caso di riconoscimento della continuazione e relativa determinazione del fine-pena). Si giungerebbe altrimenti al paradosso di un'autorità giudiziaria che dovrebbe attivarsi, come nei casi di cui all'art. 656 c.p.p., per eseguire le decisioni di un organo amministrativo e non viceversa (per una proposta di integrazione automatica della liberazione anticipata, assegnabile dal pubblico ministero si veda la Relazione finale della Commissione Ruotolo per l'innovazione del sistema penitenziario, 2021, p. 6).

Occorre infine rilevare come le modifiche normative sono state concepite prima delle recenti riforme in materia di liberazione anticipata, introdotte dal d.l. 4 luglio 2024, n. 92, conv. in l. 8 agosto 2024, n. 112 e già tese a sgravare la magistratura di sorveglianza dall'appuntamento semestrale con la concessione del beneficio. Come noto, la novella dell'estate 2024 ha stabilito che la decisione possa essere adottata "a ritroso" solo nella fase finale dell'espiazione della pena e in particolare in occasione della presentazione di istanze di accesso alle misure alternative o ai permessi (novanta giorni prima del maturare dei relativi presupposti). Da un lato la novità sembra rendere meno impellente l'esigenza di esonerare i magistrati di sorveglianza dai loro compiti in questo settore, già sensibilmente ridotti. Dall'altro lato rende però necessario il coordinamento delle previsioni del disegno di legge con il nuovo assetto della disciplina.

L'applicazione temporanea del supplemento di 30 giorni sarebbe infatti da concedere a chi abbia «già usufruito della liberazione anticipata», con un provvedimento additivo da innestare su una decisione già adottata e che guardi a come sia proseguito nel frattempo il percorso rieducativo.

Per il periodo successivo alle riforme dell'estate 2024, tuttavia, mancano – a differenza dei semestri precedenti – decisioni già emanate dalla magistratura di sorveglianza, sostituite dalla mera indicazione virtuale del fine-pena. I presupposti di cui all'art. 2 del disegno di legge smarriscono pertanto parte del loro significato: la previsione andrebbe riformulata tenendo conto dell'attuale tenore del meccanismo concessivo.

Ma anche al di là del dato formale, va sottolineato come i detenuti che non avessero già maturato semestri prima dell'estate del 2024 non potrebbero beneficiare con l'auspicabile immediatezza del premio integrativo, che resterebbe, specie per chi debba scontare lunghe pene, confinato in un futuro lontano e avvolto in un'incertezza suscettibile di vanificare i significati anche simbolici, di vicinanza e conforto, perseguiti dalla proposta di legge.

Sul nuovo congegno concessivo della liberazione anticipata pendono del resto due questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal magistrato di sorveglianza di Napoli (ord. 7 marzo 2025) e dal magistrato di sorveglianza di Spoleto (ord. 25 marzo 2025).

Alla luce delle considerazioni e dei rilievi sin qui svolti, la Commissione di Studio ritiene pertanto di esprimere un parere favorevole sulla proposta, pur sottolineando la necessità di opportuni ripensamenti e correttivi sui profili tecnici evidenziati