

Il decreto-legge “carcere sicuro”, n. 92/2024¹

di *Lara Fortuna*

1. Il contesto in cui è stato adottato il decreto-legge / 2. Finalità del decreto-legge / 3. I presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge / 4. Focus sulla nuova disciplina in materia di liberazione anticipata (art. 5 dl n. 94/2024, conv. in l. n. 112/2024) / 5. Conclusioni

1. Il contesto in cui è stato adottato il decreto-legge

Il 2024 è stato l'anno *record* per numero di suicidi in carcere da quando (oltre 30 anni) il dato viene rilevato nelle statistiche ministeriali: nello scorso anno si sono verificati, secondo la stampa, 90 suicidi di detenuti all'interno delle carceri – 83 per la statistica ufficiale, aggiornata al 20 dicembre 2024². I casi di suicidio già accertati nei primi mesi del 2025 indicano una tendenza in crescita del fenomeno.

Parallelamente, le statistiche³ da tempo indicano il progressivo aumento del numero dei detenuti nelle carceri italiane, attualmente non di molto inferiore a quello registrato nel 2013 (quando la presenza media era di 65.000 detenuti)⁴, anno in cui la Corte Edu, con la sentenza *Torreggiani*, ha condannato l'Italia per aver sottoposto sette detenuti a periodi di carcerazione in condizioni inumane e degradanti per

la mancanza di spazio, in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Dai 55.269 detenuti registrati in media nel 2022 si è passati (superati gli effetti deflattivi della normativa introdotta durante la pandemia, che aveva consentito la riduzione di 7000 presenze negli istituti tra il 2019 e il 2021⁵) a 60.166 detenuti registrati al 31 dicembre 2023 e a 62.427 detenuti rilevati il 31 dicembre 2024.

Numeri che parlano da soli, considerata la capienza regolamentare di 51.178 posti.

Il decreto-legge n. 92 del 4 luglio 2024 è intervenuto dunque in una fase in cui il sovrappopolamento, il dramma dei suicidi in carcere, l'inadeguatezza strutturale e la carenza di risorse per il trattamento dei detenuti venivano segnalati con particolare allarme da una parte della stampa, dagli operatori del settore, da molti giuristi che richiedevano interventi efficaci e immediati, anche di tipo clemenziale; si era, inoltre, discusso⁶ sulla concessione temporanea della libera-

* Pubblicato su *Questione giustizia online* il 9 giugno 2025 (www.questionejustizia.it/articolo/il-decreto-legge-carcere-sicuro-n-92-2024).

1. Report del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà – Focus suicidi e decessi in carcere, anno 2024, aggiornato al 20 dicembre 2024.

2. GPNL, *Relazione al Parlamento 2023* (www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/fc13013de38c3ba97c6d0357fe21b941.pdf); Ass. Antigone, *Report 2024* (www.antigone.it/upload2/uploads/docs/Reportfine2024.pdf).

3. GPNL, *Relazione al Parlamento 2023*, cit., pp. 211 ss.

4. *Report Antigone 2024*, cit.

5. Proposta di legge n. 552, iniziativa Dep. Roberto Giachetti.

zione anticipata “speciale”, misura già sperimentata dopo la citata sentenza *Torreggiani*⁶, che aveva consentito un calo significativo delle presenze negli istituti penitenziari.

Dopo l'approvazione del decreto-legge, il Ministro della giustizia ha chiarito che il testo, pur finalizzato ad affrontare anche la problematica del sovraffollamento, non aveva e non voleva avere alcuna connotazione “indulgenziale”, tanto che alla prima definizione giornalistica (“decreto *svuota carceri*”) è subentrata quella di “decreto *carcere sicuro*”. Le soluzioni apportate avrebbero, secondo le intenzioni del Governo, favorito «*l'umanizzazione carceraria*» grazie a un «*intervento vasto e strutturale*», al contempo aumentando la sicurezza nelle carceri secondo il principio della certezza della pena, inteso come «*serietà dell'esecuzione*», senza lasciare spazio a «*segnali di sciatteria o debolezza e diminuzione dell'autorevolezza dello Stato*» che le «*indulgenze gratuite*» avrebbero potuto comportare⁷.

2. Finalità del decreto-legge

L'intervento strutturale attuato tramite le norme di cui ai capi I e II persegue, dunque, le finalità di aumentare la sicurezza e migliorare l'organizzazione degli istituti, di semplificare alcune procedure e così incrementare l'efficienza degli uffici di sorveglianza, di agevolare i processi di reinserimento sociale delle persone detenute. L'effetto sinergico delle nuove disposizioni avrebbe dovuto, in linea teorica, favorire la riduzione della popolazione detentiva e migliorare le condizioni detentive.

In vista del primo obiettivo (aumento del livello di sicurezza degli istituti e dunque della loro organizzazione) si è prevista l'assunzione di 1000 agenti di polizia penitenziaria, di 20 dirigenti penitenziari, di 48 viceispettori grazie allo scorrimento delle graduatorie, nonché la riduzione del periodo minimo di formazione degli agenti per velocizzarne l'immissione in servizio e fronteggiare le carenze di organico, tenuto conto della costruzione già avviata di otto nuovi padiglioni grazie a fondi del PNRR (artt. 1-4).

In attuazione della seconda finalità (semplificazione delle procedure a vantaggio dell'efficienza degli uffici di sorveglianza) è stata profondamente

modificata la disciplina per la concessione della liberazione anticipata – come meglio vedremo – ed è stata semplificata la procedura prevista dall'art. 678, comma 1-ter, cpp per l'accesso alle misure alternative di condannati a pene detentive inferiori ai 18 mesi, sospese ex art. 656, comma 5, cpp per effetto della eliminazione della ratifica, da parte del tribunale di sorveglianza, dell'ordinanza di ammissione alla misura pronunciata *de plano* dal magistrato delegato (artt. 5 e 10, comma 2).

In vista del terzo obiettivo (agevolazione dei processi di risocializzazione) è stato istituito un elenco di strutture residenziali per l'accoglienza e il reinserimento sociale dei detenuti privi di un idoneo domicilio e in condizioni socio-economiche non sufficienti a garantire il sostentamento (art. 8).

Sono stati previsti, inoltre (allo scopo, come si legge nella relazione tecnica al disegno di legge, di «*attenuare le tensioni negli istituti*»), l'aumento del numero di telefonate consentite ai detenuti (6 al mese anziché 1 a settimana, ovvero 4 anziché 2 al mese per i detenuti autori di delitti di maggior allarme sociale, previsti dal primo periodo del comma 1 dell'art. 4-bis o.p.) e l'incompatibilità tra il regime previsto dall'art. 41-bis l. n. 354/1975 e l'accesso ai programmi di giustizia riparativa («*per evitare l'insorgere di contrasti applicativi*»⁸ della normativa introdotta dal d.lgs n. 150/2022 – artt. 6 e 7).

Infine, è stata introdotta dall'art. 9 la nuova fattispecie penale dell'indebita destinazione di denaro e di cose mobili (art. 314-bis cp) per colmare un vuoto di tutela conseguente, secondo un orientamento giurisprudenziale, all'abolizione del reato di abuso di ufficio.

In sede di conversione, il decreto-legge è stato integrato da altre disposizioni.

Le principali qui di interesse riguardano l'istituzione della nuova figura del commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria (art. 4-bis), cui sono assegnate molteplici competenze per «*far fronte alla grave situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari*»⁹ tramite il compimento degli atti necessari per la realizzazione di nuove infrastrutture penitenziarie e per la riqualificazione di quelle esistenti, al fine di «*aumentarne la capienza e garantire una migliore condizione di vita dei detenuti*». La durata dell'incarico al commissario straordinario prevista

6. Con il dl 23 dicembre 2023, n. 146, conv. in l. n. 10/2014, la detrazione di pena per liberazione anticipata è stata temporaneamente (per due anni) aumentata da 45 a 75 giorni a semestre, beneficio escluso per i condannati per reati di maggior gravità previsti dall'art. 4-bis l. n. 354/1975.

7. Intervento del Ministro della giustizia Nordio alla conferenza stampa successiva al Consiglio dei ministri, 3 luglio 2024.

8. Così la *Relazione tecnica* al ddl.

9. *Ivi.*

sino al 31 dicembre 2025 è stata estesa al 31 dicembre 2026 dall'art. 6 dl n. 178/2024, convertito in l. n. 4/2025.

È stata, inoltre, prevista un'integrazione alla disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale (nuovo comma 2-bis dell'art. 47 l. n. 354/1975), secondo la quale il condannato anche privo di offerte lavorative idonee a favorirne il reinserimento sociale può essere ammesso alla misura alternativa per svolgere servizi di volontariato o attività di pubblica utilità.

3. I presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge

Erano certamente sussistenti, in astratto, i presupposti richiesti dall'art. 77 Cost. per l'adozione di un decreto-legge, viste le gravissime condizioni detentive esistenti nella gran parte degli istituti penitenziari e l'esigenza di porvi tempestivo rimedio. Tuttavia, le scelte adottate hanno sin dall'inizio suscitato forti perplessità sulla loro idoneità a raggiungere tale obiettivo con la necessaria urgenza.

In primo luogo, l'efficacia di alcune disposizioni (in materia di liberazione anticipata e di aumento, peraltro estremamente contenuto, del numero dei colloqui telefonici) è stata subordinata all'adozione di norme regolamentari entro sei mesi dall'entrata in vigore del dl, termine già inutilmente decorso al momento in cui si scrive.

Anche la disciplina relativa alla formazione dell'elenco delle strutture residenziali, al suo aggiornamento, ai requisiti di qualità dei servizi da erogare, alle modalità di recupero delle spese e persino ai «*presupposti soggettivi e di reddito per l'accesso alle suddette strutture da parte dei detenuti*» è stata subordinata, per la sua attuazione, all'adozione di un decreto del Ministro della giustizia entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, che allo stato non risulta emesso.

È poi evidente che l'ammodernamento dell'edilizia penitenziaria costituisca un intervento strutturale necessario ma inevitabilmente complesso, dunque non idoneo a soddisfare nel breve periodo l'esigenza di ridurre i numeri drammatici restituiti dalle statistiche sulle presenze negli istituti penitenziari.

Privo del requisito dell'urgenza appare, inoltre, il divieto di accesso ai programmi di giustizia riparativa per i soggetti sottoposti al regime di massima sicurezza ex art. 41-bis o.p.

Quanto alla modifica della disciplina in materia di affidamento in prova, va considerato che, secon-

do costante giurisprudenza della Corte di cassazione, l'assenza di un lavoro non costituisca, essa sola, una condizione ostativa all'ammissione all'affidamento in prova, «*trattandosi di parametro valorizzabile unitamente agli altri elementi sottoposti alla valutazione del giudice di merito*»¹⁰; tant'è che lo svolgimento di attività di volontariato per finalità rieducative e riparatorie viene talora già previsto tra le prescrizioni della misura alternativa per soggetti privi di attività lavorativa, condizione che non di rado consegue a svariati motivi non ascrivibili alla mancanza di impegno nella risocializzazione (motivi di salute, incompatibilità con gli oneri di assistenza a minori o altri familiari, recente cessazione di attività del datore di lavoro, etc.).

In definitiva, la previsione secondo la quale il condannato privo di attività lavorativa può essere ammesso all'affidamento in prova per svolgere servizi di volontariato o attività di pubblica utilità appare priva del requisito dell'urgenza, oltre che scarsamente rilevante ai fini della riduzione del sovraffollamento carcerario.

4. Focus sulla nuova disciplina in materia di liberazione anticipata (art. 5 dl n. 94/2024, conv. in l. n. 112/2024)

Secondo la normativa previgente (combinato disposto degli artt. 54 e 69-bis l. n. 354/1975), il magistrato di sorveglianza provvedeva all'iscrizione dei procedimenti a seguito di istanze presentate semestralmente dai detenuti, come dai soggetti ammessi a misure alternative.

La verifica periodica sulla meritevolezza della riduzione di pena di 45 giorni per ogni semestre espiato consentiva alla persona condannata di conoscere l'esito del monitoraggio continuativo operato dal magistrato di sorveglianza sull'andamento del suo percorso intramurario o in esecuzione penale esterna.

Vale la pena richiamare, a chiarimento della *ratio* del beneficio concesso (in costanza dei presupposti) semestralmente, la sentenza n. 276 del 23 maggio 1990, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che il parametro temporale del semestre non era «*una mera indicazione di calcolo*» ma, al contrario, il «*punto di forza dello strumento rieducativo*», de sunto dall'esperienza criminologica secondo la quale la valutazione della partecipazione del condannato all'opera di rieducazione doveva essere periodica.

Il Giudice delle leggi ha definito «*strumento di grande valore psicologico*» la sollecitazione al detenuto ad impegnare le proprie energie volitive

10. Cass. pen., sez. I, sent. n. 3698/2023 (conforme sent. 10 dicembre 2018, n. 16541).

nell'aderire alle finalità rieducative della pena, sollecitazione compensata dal periodico riconoscimento del beneficio, ed ha evidenziato che una valutazione globale sulla condotta della persona, resa a distanza anche di molto tempo dall'inizio della carcerazione, avrebbe frustrato tale incentivo «*a causa dell'incertezza che il futuro riserverebbe agli sforzi adesivi degli interessati*», in quanto «*resterebbero maggiormente penalizzati coloro che fin dall'inizio avevano messo a disposizione tutta la loro buona volontà e ciò a causa della possibilità che una cattiva prova finale, per qualsiasi motivo verificatasi, abbia a vanificare anni di sforzi compiuti semestre per semestre*».

Con le modifiche operate tramite l'art. 5 dl n. 92/2024, convertito nella l. n. 112/2024, si è optato per un criterio affatto diverso, eliminando la valutazione semestrale e prevedendo che la decisione sulla concedibilità del beneficio possa essere adottata secondo scansioni temporali assai dilatate, con la conseguenza che quanto più la pena da espiare è lunga, tanto minori sono le fasi in cui la verifica è consentita.

Ora il magistrato di sorveglianza può riconoscere la liberazione anticipata, sussistendone i presupposti di merito, solamente in occasione della presentazione da parte del condannato di istanze di ammissione a benefici penitenziari (permessi premio, misure alternative) la cui ammissibilità temporale sia condizionata dal riconoscimento della riduzione della pena (anche per effetto del cd. “scioglimento virtuale” del cumulo, tesò a verificare l'avvenuta espiazione della pena applicata per un reato ostativo al beneficio), ovvero in prossimità del fine pena, infine, e in via residuale, ognqualvolta il detenuto dimostri, a pena di inammisibilità dell'istanza, di avere «*uno specifico interesse*» al riconoscimento della riduzione di pena, distinto dalle ipotesi sopra richiamate.

In sostanza, il procedimento deve essere iscritto, nella assoluta maggioranza dei casi, non più a seguito di un'istanza del condannato, ma d'ufficio (in esito a un'istanza di permesso premio o di misura alternativa che il magistrato di sorveglianza possa ritenere ammissibile solo se sia riconosciuta la riduzione della pena); o, ancora, nel caso disciplinato dal novellato art. 69-bis, comma 2, l. n. 354/1975 (come modificato dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge), su segnalazione di un terzo soggetto che dovrà tempestivamente comunicare al magistrato di sorveglianza l'approssimarsi del fine pena, affinché sia verificata la concedibilità della liberazione anticipata per tutto il periodo di pena espiata non ancora valutato.

La chiave di volta della disciplina si individua nel nuovo comma 10-bis dell'art. 656 cpp, secondo il quale il pubblico ministero deve specificare nell'ordine di esecuzione non solo il “fine pena” effettivo, ma il cd. “fine pena virtuale” (che sarà comunicato al magistrato di sorveglianza 90 giorni prima della sua scadenza), determinato computando tutte le potenziali riduzioni per la liberazione anticipata in astratto concedibili per l'intero periodo di pena da espiare.

La piena funzionalità del meccanismo è, come sopra anticipato, condizionata dall'adozione di un regolamento entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge, che dovrà stabilire come e da chi saranno trasmessi al magistrato di sorveglianza «*gli elementi di valutazione per la concessione del beneficio, con la cadenza prevista dall'art. 69 bis co 2 L 354/75*» e in tutti i casi in cui è richiesto l'accesso alle misure alternative.

All'indomani della pubblicazione del decreto, molteplici commentatori hanno evidenziato come tale procedimento (che il Ministro della giustizia ha definito «*molto più rapido, molto più semplice e molto più efficace*»)¹¹ presentasse svariate criticità di tipo intertemporale, pratico e sistematico che potevano determinare difficoltà interpretative e applicative.

Tanto è accaduto, posto che l'assenza di normativa transitoria, la previsione della necessità delle ulteriori modifiche regolamentari, il fatto che i titoli in esecuzione fossero ancora privi del cd. “doppio fine pena”, hanno dato origine a distinti orientamenti della magistratura di sorveglianza nell'applicazione del nuovo art. 69-bis o.p.¹², così sintetizzabili: per un primo orientamento, la norma, in quanto avente natura processuale, è immediatamente applicabile anche in assenza delle modifiche regolamentari (con l'ulteriore distinguo in merito all'ammissibilità delle istanze, a seconda che siano state presentate prima o dopo l'entrata in vigore del dl); secondo altra interpretazione, l'applicabilità della nuova normativa è condizionata dal fatto che sia stato emesso il titolo in esecuzione in base al nuovo art. 656, comma 10-bis, cpp, con l'indicazione del “fine pena virtuale”, così da consentire la concreta applicabilità dell'ipotesi prevista dal secondo comma del novellato art. 69-bis o.p.; infine, secondo un ulteriore orientamento, il nuovo art. 69-bis o.p. non è, nel suo complesso, applicabile sino all'aggiornamento dei titoli esecutivi ex art. 656, comma 10-bis, cpp e all'adozione delle modifiche al dPR n. 230/2000, essenziali per dare ordinata e sistematica efficacia alla nuova normativa; infatti, attualmente, il magistrato di sorveglianza (nella cui

11. Intervento del Ministro della giustizia alla conferenza stampa successiva al Consiglio dei ministri del 3 luglio 2024.

12. Come emerso in un incontro del Coordinamento nazionale magistrati di sorveglianza (CONAMS) lo scorso 9 dicembre 2024.

competenza ricade la gestione di centinaia di posizioni di soggetti detenuti o sottoposti a misura alternativa) non può avere autonoma, tempestiva e sistematica conoscenza della scadenza dei fine pena “virtuali” se non attraverso modalità improvvise, non regolamentate (ad esempio, chiedendo periodici elenchi agli uffici matricola degli istituti penitenziari) e inadeguate, considerate le differenti posizioni giuridiche dei condannati (gli uffici di esecuzione penale esterna non potrebbero fornire simili “scadenzari” per i soggetti in misura alternativa).

Da tutto quanto esposto appare evidente, in primo luogo, come tali modifiche non abbiano favorito alcun *snellimento di procedure*.

Al contrario, la nuova procedura ha portato, quantomeno sino ad ora, a difformi orientamenti interpretativi a discapito dell'esigenza di certezza del diritto, di uniformità e di prevedibilità nell'applicazione della legge.

Inoltre, nei casi in cui la magistratura di sorveglianza ha optato per il primo orientamento, si è registrato un sensibile aumento dei reclami avanti al tribunale di sorveglianza avverso i provvedimenti con i quali i magistrati di sorveglianza hanno dichiarato inammissibili le istanze di liberazione anticipata presentate dai detenuti al di fuori delle ipotesi ora disciplinate dal novellato art. 69-bis o.p.

5. Conclusioni

Le pressanti richieste provenienti dal mondo del carcere non hanno dunque trovato risposta nel decreto-legge n. 92/2024: non è diminuito il sovraffollamento, non vi è stata inversione di tendenza nel numero dei suicidi, non sono migliorate le condizioni detentive e non pare sia prevedibile che tali obiettivi possano essere raggiunti entro un tempo ragionevole.

Per altro verso, la razionalità della nuova disciplina in materia di liberazione potrà essere definitivamente verificata solo quando le norme regolamentari la completeranno, fermo il fatto che rimane ampiamente opinabile la scelta di delimitare le fasi in cui potrà essere svolta la verifica sulla concedibilità del beneficio. Scelta che, come si è evidenziato, si è posta in netta discontinuità con i principi richiamati dal-

la giurisprudenza costituzionale, che sono stati già posti a fondamento di una prima eccezione di illegittimità costituzionale, sollevata con ordinanza del 7 marzo 2025 dal magistrato di sorveglianza di Napoli, dell'art. 69-bis l. n. 354/1975, come modificato dall'art. 5 dl n. 92/2024, convertito in l. n. 112/2024, per la violazione degli artt. 3 e 27 Cost., «nella parte in cui si subordina la richiesta del beneficio della liberazione anticipata alla possibilità di rientrare nei limiti di pena per accedere a misure alternative (90 giorni anteriori) o di ottenere nello stesso termine la scarcerazione ovvero nella parte in cui si impone al detenuto per la valutazione della richiesta di indicare le ragioni specifiche per le quali si richieda il beneficio stesso».

Il giudice remittente ha osservato, tra l'altro, che l'istituto della liberazione anticipata, per effetto della modifica, sia stato svuotato del suo significato di «strumento trattamentale progressivo», e che ne sia stata mantenuta una rilevanza solo «algebrica» e strumentale all'accesso ai benefici penitenziari, a discapito della sua *ratio*. Ancora, il magistrato di sorveglianza di Napoli ha efficacemente rilevato che:

«l'adesione del detenuto all'opera rieducativa durante il semestre involge che la riduzione di pena debba essere necessariamente concessa, in immediato, per il riscontro positivo che essa partecipazione determina. Solo così si genera un sinallagma incentivante tra partecipazione e riconoscimento del beneficio, che consolida la progressione in funzione della rieducazione del detenuto e della pena costituzionalmente presidiata.

Ciò vale anche là dove la richiesta dovesse essere respinta, da parte del magistrato di sorveglianza, per condotte ritenute anti doverose e non conformi al percorso di educativo. In una logica di progressione trattamentale, anche un decisum negativo, sulla richiesta di concessione del beneficio, può avere un significato pedagogico ed indurre a rielaborare, in chiave costruttiva, eventuali e possibili condotte che siano state ritenute non conformi all'opera di rieducazione offerta al detenuto.

Si comprende, dunque, quanto sia importante il confronto diretto con il provvedimento giurisdizionale e con la valutazione operata nell'immediato dal magistrato di sorveglianza».