

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

2/2026

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO PRESO SUL SERIO: IL CASO DELL'“EARLY RELEASE” SCOZZESE

Uno spunto per superare l'inerzia parlamentare in Italia

di Martina Gandolfi

1. Nelle more dell'attuazione del “Piano Carceri 2025-2027”, che intenderebbe incrementare nel corso di qualche anno la capacità ricettiva degli istituti di detenzione, la questione del sovraffollamento nelle carceri italiane rimane un'emergenza irrisolta di lontana soluzione, sullo sfondo di un dibattito politico che di tanto in tanto si accende, sotto la pressione di numeri in crescita (63.868 detenuti presenti al 30 novembre 2025, rispetto ai 63.167 del 31 agosto dello stesso anno, e ai 61.861 del 31 dicembre 2024, con un aumento in meno di un anno del 3,2%, corrispondente a 2007 detenuti)¹.

In questo scenario si è prospettata di recente la proposta abbozzata dal Presidente del Senato La Russa di una sorta di “indultino”², che possa portare al rilascio anticipato di detenuti in prossimità del fine pena, mediante la conversione in detenzione domiciliare di qualche mese di detenzione. Tuttavia, almeno finora, la proposta non è riuscita a raggiungere un accordo all'interno della maggioranza. Più di recente è circolata una proposta riguardante un possibile «indulto differito»³, come misura di rilascio anticipato del condannato in fine pena e di accompagnamento nel reingresso in società, seguito eventualmente dalla produzione, appunto, “differita”, degli effetti dell'indulto. Al momento, si tratta solamente di un'«*idea solidale*»⁴ su cui discutere, non essendo stata ancora formulata una vera e propria proposta di legge in Parlamento; l'iniziativa è già stata peraltro sottoscritta da numerosi giuristi⁵, e fa sperare in ulteriori sviluppi.

¹ Cfr. i dati pubblicati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria sul sito del Ministero della Giustizia, [Detenuti presenti - aggiornamento al 31 dicembre 2024](#), [Detenuti presenti - aggiornamento al 31 agosto 2025](#), [Detenuti presenti - aggiornamento al 30 novembre 2025](#).

² P. Frosina, [Carceri, la destra litiga sull'indultino. La Russa: “Chi è a fine pena esca a Natale”. No di Mantovano: “Aumentiamo i posti”](#), in [Il Fatto Quotidiano](#), 3 dicembre 2025; G. Cerami, [La Russa rilancia il mini indultino di Natale, no di Palazzo Chigi. Il Pd: “Lo smentisce”](#), in [La Repubblica](#), 3 dicembre 2025.

³ La proposta è stata pubblicata in [Sist. Pen. il 10 gennaio 2026](#).

⁴ Come è stata definita dal quotidiano [La Repubblica](#), [Giustizia, come progettare con l'indulto differito il futuro di chi ha scontato una pena in carcere, 7 gennaio 2026](#).

⁵ Come riferito dal sito del Garante dei Detenuti della Regione Lazio, <https://www.garantedetenutilazio.it/detenuti-giuristi-e-teologi-fanno-appello-per-indulto-differito/>.

2. In questa situazione di stallo politico può essere interessante osservare come il problema del sovraffollamento carcerario venga oggi affrontato altrove in Europa. In particolare, un'interessante novità, alla quale il legislatore italiano potrebbe guardare per trarre spunto, viene dalla Scozia, un paese che ha dato prova di prendere molto sul serio il sovraffollamento carcerario, nonostante le cifre raggiunte in Scozia risultino decisamente basse, se confrontate con gli attuali numeri della popolazione carceraria italiana. Si consideri, ad esempio, che a novembre 2025, in Scozia si contavano 8.395 detenuti su 7.905 posti disponibili e un tasso di sovraffollamento del 106%⁶; mentre nello stesso periodo in Italia i detenuti erano 63.493⁷, su circa 46.706 posti realmente disponibili⁸ e un sovraffollamento del 136%⁹. Si tratta, evidentemente, di cifre tra loro ben distanti, che invitano a riflettere sulla serietà con cui la questione del sovraffollamento dovrebbe essere affrontata in Italia, considerato che qui sono state superate, ormai da tempo, percentuali che, in altri ordinamenti, vengono ritenute soglie di allarme sociale improrogabile.

2.1. A inizio novembre 2025, per fronteggiare l'emergenza carceraria, il Parlamento scozzese ha approvato un provvedimento emergenziale proposto dal Governo¹⁰, autorizzando un'anticipazione – di massimo 180 giorni (6 mesi) rispetto alla data prevista per la fine della pena detentiva – del rilascio di detenuti con condanna definitiva in possesso di determinati requisiti. Nello specifico, sono stati esclusi dal rilascio anticipato i detenuti: condannati per terrorismo o per abusi domestici o con circostanze aggravanti connesse alla violenza domestica; iscritti nel “*Violent and Sex Offender Register*” (*ViSOR*, una sorta di registro nazionale degli autori di delitti sessuali, tenuto dai corpi di polizia di tutto il Regno Unito); condannati all'ergastolo («*life, or order of lifelong restriction prisoners*»); passibili di espulsione dal Regno Unito o soggetti a procedura di estradizione; o ancora destinatari di ordini restrittivi per molestie («*non-harassment orders*»); o in libertà vigilata («*supervised release*»)¹¹.

Va sottolineato che, secondo quanto previsto, i detenuti potenzialmente beneficiari del rilascio anticipato vengono per così dire “automaticamente” liberati, *senza che intervenga, cioè, una valutazione discrezionale “positiva” di un organo giudiziale sul singolo caso specifico*, potendo solo eventualmente incontrare l'opposizione

⁶ Si veda il [Report aggiornato al 7 novembre 2025 del Scottish Prison Service](#).

⁷ Cfr. le [statistiche pubblicate dal Ministero della Giustizia aggiornate al 31 ottobre 2025](#).

⁸ Bisogna, infatti, sottrarre alla capienza regolamentare circa 4.500 posti inagibili, come evidenziato nel [Report del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale, aggiornato al 30 maggio 2025](#), p.4.

⁹ Cfr. le [statistiche pubblicate dal Ministero della Giustizia aggiornate al 31 ottobre 2025](#) e il [Report del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale, aggiornato al 30 maggio 2025](#), p.4.

¹⁰ Il riferimento va al Regolamento n. 343/2025, denominato “[The Early Release of Prisoners \(Scotland\) Regulations 2025](#)”, approvato il 6 novembre dal Parlamento Scozzese su proposta governativa.

¹¹ Sui criteri di esclusione cfr. Regolamento n. 343/2025, di cui alla nota 3.

del “*Prison Governor*” (ossia una figura simile al nostro direttore dell’istituto penitenziario) in presenza di seri motivi ostativi alla liberazione. Per effetto di questa misura, è stato previsto che vengano liberati all’incirca 440 detenuti tra novembre e dicembre 2025 e altri 550 tra gennaio e aprile 2026. Numeri irrilevanti, agli occhi del lettore italiano ma, come già accennato, significativi se rapportati alla situazione dei penitenziari scozzesi, la cui popolazione carceraria si aggira attorno a poco più di 8000 detenuti.

2.2. Già da queste prime osservazioni si può cogliere la serietà con cui la Scozia ha preso in carico il problema del sovraffollamento carcerario. E come si mostrerà tra breve ha scelto di farlo rigettando un approccio solo ed esclusivamente “emergenziale”. Difatti, negli ultimi anni, le pressioni sul sistema penitenziario scozzese hanno spinto le autorità ad agire, anzitutto attuando misure volte a fronteggiare immediatamente l’emergenza, ma anche progettando interventi strutturali definiti e concreti, capaci di prevenire il riproporsi degli stessi problemi in futuro. Così, già nel 2023 era stata introdotta la possibilità di un meccanismo di rilascio “anticipato” (“*emergency early release*”) di determinati gruppi di detenuti, laddove considerato «*necessario e proporzionato*» al fine di:

a) fronteggiare gli effetti che una situazione di emergenza potrebbe avere su uno o più istituti penitenziari, e

b) «*proteggere la sicurezza e il buon ordine delle carceri*», oppure di «*tutelare la salute, la sicurezza e il benessere dei detenuti e del personale*»¹².

Inoltre, già a maggio 2024, di fronte ad alcuni dei numeri di popolazione carceraria più alti mai registrati in Scozia, per alleggerire il carico dei penitenziari, il Governo scozzese aveva avviato la Sezione 11 del *Bail and Release from Custody Scotland Act 2023* rilasciando anticipatamente 477 detenuti a breve termine¹³.

2.3. Oltre alle misure ‘emergenziali’ fin qui osservate, sono state adottate anche modifiche della legislazione ordinaria, destinate a produrre effetti a lungo termine. In particolare, con il *Prisoners Early Release (Scotland) Bill*, entrato in vigore il 22 gennaio 2025, sono stati ridotti i termini per la liberazione anticipata per così dire “ordinaria” (per distinguerla da quella di natura emergenziale, sopra menzionata). È stato, quindi, ridotto il periodo di pena da espiare prima della concessione del beneficio della liberazione, sicché per i “*short-term prisoners*” esso risulta ad oggi fissato al 40%(invece del precedente 50%) di pena eseguita (esclusi i condannati per reati sessuali o abusi domestici, rispetto ai quali continua a valere la percentuale più elevata). Invece, per i detenuti per pene detentive lunghe è stato previsto il rilascio ‘automatico’

¹² Section 11, *Bail and Release from Custody Scotland Act 2023* che ha modificato il *Prisoners and Criminal Proceedings Scotland Act 1993*.

¹³ Secondo il [Early Release of Prisoners and Prescribed Victim Supporters \(Scotland\) Regulations 2024- Data Analysis Summary Report](#), dal 26 giugno al 25 luglio 2024 erano stati rilasciati 477 detenuti in 4 tranches.

sei mesi prima della scadenza ufficiale della pena, salva comunque la possibilità di un previo rilascio anticipato “discrezionale” su raccomandazione del *Parole Board* (secondo il paradigma tipico dei *mixed release systems*, che combinano fattori di automatismo e discrezionalità)¹⁴.

2.4. Con riguardo alle misure “strutturali” atte a garantire in maniera duratura un alleggerimento delle strutture penitenziarie, sono stati programmati:

a) un ampliamento della *Home Detention Curfew (HDC)*, ossia una sorta di detenzione domiciliare controllata, che può essere concessa come misura transitoria tra il carcere e la libertà), estesa ai detenuti che hanno scontato il 15% della pena detentiva (invece del precedente 25%), con aumento del periodo massimo di rilascio con licenza HDC da 180 a 210 giorni¹⁵;

b) un allargamento del patrimonio immobiliare a disposizione del *Scottish Prison Service* (con una maggiorazione di circa 432 unità rispetto all’anno precedente)¹⁶;

c) un aumento degli investimenti di 25 milioni di sterline negli ultimi due anni per rafforzare le alternative alla detenzione in tutta la Scozia e degli investimenti per sostenere l’uso della libertà su cauzione con monitoraggio elettronico¹⁷; nonché

d) un finanziamento, effettuato quest’anno, nel settore della giustizia comunitaria pari a 159 milioni di sterline¹⁸.

Ancora, il Governo scozzese ha annunciato di aver destinato, per il periodo 2025-2026, 5,3 milioni di sterline a *Upside*, un nuovo servizio nazionale di assistenza post-detenzione lanciato ad aprile per supportare le persone in uscita dal carcere, anche in caso di custodia cautelare¹⁹.

Infine, è stata istituita una *Commissione indipendente per la politica sanzionatoria e penale* incaricata di esaminare le modalità di utilizzo e gli effetti della custodia in carcere e degli interventi comunitari, con un focus su «riduzione del crimine, supporto alla riabilitazione e sostenibilità della popolazione carceraria», che dovrà presentare delle raccomandazioni entro la fine di quest’anno²⁰. Insomma, una cospicua serie di interventi combinati, sia sul piano del contrasto all’emergenza, che sul più vasto piano strutturale,

¹⁴ Per giunta, la legge del 2025 ha anche attribuito al Governo un potere delegato di modificare, estendendoli o riducendoli (tramite regolamenti soggetti ad affermative procedure, ossia un’approvazione parlamentare semplificata, senza possibilità di emendamenti), i periodi di pena da espiare prima della liberazione attualmente fissati dalla legge per “short” e “long-term prisoners” (sopra riportati), eventualmente anche in maniera diversa con riguardo alle varie categorie di detenuti, garantendo così una maggiore flessibilità e adattabilità della disciplina, consentendo eventuali futuri aggiustamenti delle disposizioni in modo rapido, senza dover passare ogni volta per una tortuosa riforma legislativa.

¹⁵ Cfr. Scottish Government, [Draft Regulations laid before the Scottish Parliament under section 45 of the Prisoners and Criminal Proceedings \(Scotland\) Act 1993, for approval by resolution of the Scottish Parliament](#), 20 Ottobre 2025.

¹⁶ Cfr. [Scottish Government, Prison population: information note](#), 2 Ottobre 2025.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

potenzialmente in grado di affrontare in maniera duratura la questione del sovraffollamento, garantendo un alleggerimento al contempo immediato e durevole delle strutture penitenziarie.

3. È interessante chiedersi se dall'esperienza scozzese possano essere tratti spunti significativi per affrontare anche in Italia l'annosa questione del sovraffollamento carcerario. Sarebbe, del resto, quantomeno "ambizioso", se non irrealistico in ragione dei tempi di attuazione, ritenere che il cd. *Piano carceri 2025-2027* delineato dal Governo italiano possa affrontare in maniera definitiva l'"emergenza sociale e costituzionale" connessa all'attuale sovraffollamento carcerario²¹. Infatti, sebbene secondo le stime effettuate dal Governo dovrebbero essere realizzati oltre 10.000 nuovi posti-carcere in tre anni²², che consentirebbero di colmare il divario tra la popolazione penitenziaria (attuale) e i posti (in futuro) astrattamente disponibili²³; non si può non considerare che questo piano, da solo, qualora effettivamente posto in essere, non permetterebbe comunque di sopperire all'aumento dello squilibrio numerico tra persone ristrette in carcere e posti disponibili, che verosimilmente si verificherà nei prossimi anni (come già osservato in apertura), anche in conseguenza della tendenza dell'attuale Governo alla continua introduzione di nuove figure di reato e sanzioni detentive sempre più severe²⁴.

Inoltre, la sola progettazione di nuovi "spazi di contenimento", pur sempre indubbiamente necessaria, non consente comunque di affrontare l'emergenza nella sua urgenza, in tempi brevi. Allora, nella consapevolezza che istituti di pena sovraffollati rendono impossibile realizzare un'offerta trattamentale efficace e che condizioni di detenzione degradante appesantiscono la sanzione irrogata al condannato (in contrasto con i principi di proporzionalità e meritevolezza della pena), soffocando l'ossigeno che alimenta la 'fiammella' della risocializzazione e dell'emancipazione, non bisognerebbe prorogare oltre l'attuazione di interventi deflattivi che producano effetti nell'immediato.

A ciò dovrebbero indurre soprattutto valutazioni imperniate sui principi di umanità della pena e di rieducazione del condannato, scolpiti nella nostra Costituzione all'art. 27 c.3 e corroborati dal vivido umanesimo dei principi personalista e solidaristico che permeano il testo della Legge fondamentale dello Stato. Difatti, a maggior ragione in un contesto di allarmante sovraffollamento carcerario, dovremmo tenere a mente il monito della Corte costituzionale, espresso vividamente già nella storica sentenza n. 313/1990, secondo il quale la «reintegrazione», l'«intimidazione», e la «difesa

²¹ [Questione «sulla quale occorre interrogarsi per porvi fine immediatamente»](#), così [il Presidente Sergio Mattarella, in occasione dell'incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria](#), 30 giugno 2025.

²² Vd. [Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il Programma di Governo, Adottato il d.P.C.M. di approvazione del programma del Commissario Straordinario per l'edilizia penitenziaria per circa 10.000 nuovi posti detentivi nel triennio 2025-2027](#), 25 luglio 2025.

²³ Cfr. [Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 135](#), 22 luglio 2025.

²⁴ Cfr. M. PALMA, [Mille giorni di Governo Meloni visti dalle carceri](#), 23 luglio 2025; e E. DOLCINI, [Il "piano carcere" 2025: una risposta inadeguata al collasso del sistema penitenziario, in Sist. Pen.](#), 2 settembre 2025.

sociale», seppure «valori che hanno un fondamento costituzionale», mai possono «autorizzare il pregiudizio della finalità rieducativa espressamente consacrata dalla Costituzione nel contesto dell'istituto della pena» e che «[s]e la finalizzazione venisse orientata verso quei diversi caratteri, anziché al principio rieducativo, si correrebbe il rischio di strumentalizzare l'individuo per fini generali di politica criminale (prevenzione generale) o di privilegiare la soddisfazione di bisogni collettivi di stabilità e sicurezza (difesa sociale), sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione»²⁵.

Risulta più che evidente, allora, che nelle tragiche condizioni determinate dal sovraffollamento, in cui la pena risulta difficilmente compatibile con il senso di umanità, è praticamente impossibile concepire percorsi rieducativi. Sicché, in situazioni emergenziali come questa, consentire un'uscita anticipata dalle carceri italiane di detenuti prossimi al fine pena, pur sempre avendo riguardo ad eventuali situazioni di acclamata pericolosità sociale, non significa affatto arrendersi all'idea della pena detentiva come mera misura custodiale, ma al contrario fare un passo avanti nella riaffermazione del principio inderogabile dell'umanità della pena e della sua finalità rieducativa, dove questa sia resa impraticabile dal sovraffollamento.

4. Domandiamoci, allora, se e quale tra gli istituti previsti nell'ordinamento italiano, con gli opportuni adattamenti, potrebbe realizzare una “*early release*” di alcuni mesi, tendenzialmente indifferenziata/automatica, analoga a quella scozzese.

4.1. Viene alla mente, anzitutto, l'indulto, che, in termini di efficacia deflattiva rappresenterebbe la soluzione più incisiva, potendo produrre effetti analoghi a quelli del meccanismo scozzese dell'*early release* emergenziale, mediante la liberazione anticipata “automatica” di categorie di detenuti individuate dalla legge, senza aggravare il carico di lavoro della magistratura di sorveglianza. Tuttavia, come noto, ormai da tempo esso è oggetto di un vero e proprio «*stigma cumulativo*» e nel disegno costituzionale del diritto punitivo rappresenta – richiamando le parole del Professor Pugiotto – «*la parte più negletta, pericolosamente in bilico tra l'irrelevanza ordinamentale e una sorta di sostanziale abrogazione de facto*»²⁶. Del resto, la vigente procedura di approvazione parlamentare stabilita dalla Costituzione all'art. 79 rende il ricorso a questo istituto sostanzialmente impraticabile e inadatto a rispondere con effetti immediati all'emergenza del sovraffollamento²⁷. Al contrario, l'idea di un indulto, non “secco”, bensì “condizionato”

²⁵ Ibidem.

²⁶ A. PUGIOTTO, *Per un rinnovato statuto costituzionale della clemenza collettiva*, in A. ANASTASIA, F. CORLEONE, A. PUGIOTTO, *Costituzione e clemenza. Per un rinnovato statuto di amnistia e indulto*, Ediesse, Roma, 2018, p. 17 e ss..

²⁷ Al riguardo, potrebbe interessare il recente contributo di C. CATANEO, [L'indulto: un possibile strumento di tutela della salute delle persone private della libertà personale durante un'emergenza sanitaria](#), in *Sistema Penale*, n. 10/2025.

alla conversione in pena non carceraria (da tempo prospettato in dottrina)²⁸ o “differito”, potrebbe superare l’impasse legislativo ed evitare lo stigma collettivo.

4.2. Proprio da questa convinzione prende le mosse la recentissima proposta (già menzionata in apertura) di un “indulto differito, vertente sul differimento di qualche mese degli effetti dell’indulto, come esito di un percorso di reinserimento sociale “accompagnato” del condannato e di partecipazione ad «*interventi formativi e occupazionali, e di supporto morale e materiale*», affinché possa «*conquistare gradualmente*»²⁹ la libertà. Sul piano teorico, è indubbio che la proposta presenta notevoli potenzialità, tuttavia, non si può fare a meno di sottolineare che essa comporterebbe la necessità di un’allocazione decisamente ingente di risorse economiche e umane nelle attività di supporto, controllo e sorveglianza e dovrebbe fare i conti con un’organizzazione “post-penitenziaria” già affaticata a causa della carenza di personale e di dispositivi di monitoraggio elettronico.

Nelle more di un’auspicabile più dettagliata elaborazione della proposta, che tenga conto dei costi e delle modalità attuative di un simile progetto, può essere utile guardare anche ad altri istituti che potrebbero produrre in Italia effetti di *early release*.

4.3. Vengono in considerazione la liberazione anticipata e la liberazione condizionale, incentrate entrambe su un riconoscimento del progresso individuale verso il ritorno in libertà, sulla base della partecipazione all’opera rieducativa. Delle due misure, solo la liberazione anticipata potrebbe (almeno teoricamente) comportare la liberazione di un rilevante numero di detenuti e, quindi, di posti nelle strutture detentive, al contrario della liberazione condizionale che implica una valutazione giudiziale molto più complessa in ragione del requisito del «*comportamento tale da far ritenere sicuro il ravvedimento*».

Un fattore – quello del «*sicuro ravvedimento*» – che, per quanto finalizzato a premiare il progresso dell’individuo e a effettuare accorte valutazioni sul pericolo di recidiva, relega l’istituto della liberazione condizionale ad un’“oasi nel deserto”, conferendogli un’aura quasi “mitologica”, che emerge chiaramente dalle (esigue) statistiche pubblicate sul tema. Secondo Ristretti Orizzonti, dal 2013 al 2017 la media di detenuti che avevano ottenuto la liberazione condizionale su tutto il territorio italiano si attestava sui 27 all’anno (con una tendenza leggermente decrescente, da un massimo di 34, raggiunto nel 2014, ad un minimo di 20, del 2017³⁰); statistiche analoghe, benché più risalenti, possono essere trovate con riferimento al 2006, anno nel quale su 688 richieste

²⁸ Questa è la proposta avanzata da G. AMARELLI, [Sovraffollamento carcerario: aspettando l’efficientamento delle pene sostitutive, subito un indulto proprio condizionato, in Sistema Penale](#), 21 maggio 2024.

²⁹ Come si legge nella rubrica del [Quotidiano del Ministero della Giustizia pubblicata il 7 gennaio 2026](#).

³⁰ Cfr. [Ristretti Orizzonti, Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa, Concessione di misure alternative. Per Tipologia e Tribunale di Sorveglianza. Anni 2013-2017](#).

373 erano state respinte, 294 dichiarate inammissibili e solamente 21 concesse (corrispondenti al 3% del totale delle domande)³¹.

4.4. Le evidenze statistiche suggeriscono dunque che la liberazione anticipata, incentrata su una “meno onerosa” verifica della «partecipazione ad opere di rieducazione», potrebbe forse meglio adattarsi a scopi deflattivi su più vasta scala, laddove il ricorso a tale misura fosse agevolato introducendo modalità maggiormente “automatiche” di fruizione del beneficio.

4.4.1. Una soluzione potrebbe essere quella di rivitalizzare il rimedio della “liberazione anticipata speciale”, già attuato in passato per un periodo temporale limitato (in forza del d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 poi conv in l.). Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, avallando la proposta dell’On. Giachetti, che in maniera non dissimile dal provvedimento scozzese in esame, prevederebbe di applicare uno “sconto di pena” addizionale, rimettendo la valutazione dell’eventuale integrazione della liberazione anticipata al direttore dell’istituto penitenziario, con lo scopo di alleggerire il carico dei magistrati di sorveglianza (chiamati ad esprimersi solo laddove «*il condannato sia incorso in una sanzione disciplinare che possa pregiudicare la partecipazione all’opera di rieducazione*»)³². In tal caso, bisognerebbe, peraltro, tenere presente il parere dell’ANM sul punto, secondo la quale non sarebbe opportuno affidare ad un’autorità amministrativa valutazioni «*discrezionali in grado d’incidere direttamente sulla misura della pena e che perciò vertono sulla materia della libertà personale*»³³. Al contrario, ciò sarebbe possibile, laddove si prevedesse un vero e proprio automatismo concessivo, stabilendo degli incrementi di libertà da sommare ai giorni di liberazione anticipata già applicati dalla magistratura di sorveglianza (come proposto dalla Commissione Ruotolo). Ma anche in tal caso, sarebbe comunque più adeguato affidare il ricalcolo al 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)*»³⁴.

Si potrebbe, allora, rispolverare l’idea contenuta nella Relazione della Commissione per l’innovazione del sistema penitenziario presieduta dal Professor

³¹ Cfr. [Ristretti Orizzonti su dati del Ministero della Giustizia - Dap, Misure alternative alla detenzione e presenze in carcere](#), 2006.

³² Una prospettiva riesplorata in un recentissimo contributo di A. DELLA BELLA, [Sovraffollamento carcerario: soluzioni normative e prassi giurisprudenziali per uscire rapidamente dall'emergenza](#), in *Sistema Penale*, 12 novembre 2025.

³³ ANM, [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](#), presentato e approvato al Cdc del 12 luglio 2025, pp. 3 e 4.

³⁴ *Ibidem*.

Ruotolo³⁵, adattandola alla novellata disciplina procedurale prevista dall'art. 69-bis o.p. (introdotta nel 2024 dal cd. "decreto carcere sicuro", poi convertito in legge)³⁶.

Si dovrebbe, in tal caso, essenzialmente modellare una liberazione "ulteriormente anticipata" (per esempio di 30 o 60 gg) concessa in maniera "automatica", sulla base dell'esistenza di una precedente valutazione positiva della partecipazione all'opera rieducativa richiesta per la fruizione del beneficio. Secondo tale proposta, il pubblico ministero competente per l'esecuzione dovrebbe solamente integrare la riduzione concessa dal magistrato di sorveglianza, con riguardo ai semestri di pena ricadenti nel periodo individuato dal legislatore per i quali già sia avvenuta la concessione del beneficio, senza prevedere un'ulteriore deliberazione dell'organo giurisdizionale.

Tuttavia, alcune problematiche potrebbero emergere con riguardo a quei detenuti che non fossero stati in precedenza sottoposti ad alcuna valutazione. Infatti, rispetto ad essi, non sarebbe possibile immaginare la medesima modalità "automatica" di integrazione, in quanto esigenze di coerenza ordinamentale e di parità di trattamento imporrebbero l'intervento di almeno un vaglio discrezionale ad opera del magistrato di sorveglianza, circa la partecipazione del detenuto all'opera rieducativa, richiedendo però presumibilmente tempistiche variabili e sicuramente più lunghe per la concessione del beneficio. Difatti, secondo la legge vigente (art. 69-bis c.p., come novellato nel 2024) la valutazione per la concessione del beneficio dovrebbe avvenire al più tardi entro il termine di 90 gg antecedenti la data prevista per la liberazione anticipata. Per giunta, a seguito della recentissima pronuncia della Corte costituzionale del 20 ottobre 2025 n. 201³⁷, ai sensi del co. 3 il condannato può presentare istanza per l'applicazione del beneficio senza dover più indicare «a pena di inammissibilità» uno «specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2»³⁸, e dunque potrà «formulare in qualsiasi momento l'istanza in relazione al semestre o ai semestri già maturati» (come si legge al §7 della sentenza citata). Da ciò si evince che, in ragione del probabile aumento delle istanze dei detenuti per la concessione del beneficio ex co. 3 della disposizione, l'ipotesi della valutazione ex officio dei presupposti per la concessione della liberazione anticipata in relazione a ciascun semestre, da effettuarsi entro 90 giorni prima della data prevista per la concessione del beneficio (ai sensi del co. 2 art. 69-bis o.p., ove non già prodotta in risposta a preve istanze del condannato), diventerà sempre più residuale. Ciò considerato, e ritornando alla proposta dell'applicazione di una riduzione

³⁵ In [Sist. pen. 11 gennaio 2022](#), poi ripresa dal Parere sulla Proposta di legge d'iniziativa del deputato Giachetti-AC n. 552 elaborato dall'ANM, in data 10 luglio 2025.

³⁶ Come novellato dall'art. 5 del d.l. 4 luglio 2024, n.92 (c.d. "decreto carcere sicuro", conv. con modd. da l. 8 agosto 2024, n.112).

³⁷ Corte cost., sent. 20 ottobre 2025, n. 201, dep. 29 dicembre 2025, sulla questione di legittimità costituzionale del co. 3, dell'art. 69 bis o.p. (come novellato dall'art. 5 del d.l. 4 luglio 2024, n. 92), promosse dai Magistrati di sorveglianza di Spoleto e di Napoli, con ordinanze del 25 marzo 2025 e del 10 marzo 2025, nn. 73 e 75 reg. ord. 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 18, del 2025.

³⁸ «Specifico interesse» che prima di fatto si presentava in un unico caso, ossia nell'ipotesi in cui l'interessato avesse ricevuto un parere negativo dall'amministrazione penitenziaria in merito alla concessione della liberazione anticipata, come stabilito dal comma 1-ter dell'art. 103 reg. o.p..

“supplementare” della pena, potrebbero venire a crearsi dei profili di disparità di trattamento ingiustificati tra detenuti già in possesso di una valutazione (per i quali l’integrazione della riduzione potrebbe avvenire in maniera “automatica”), e detenuti in attesa di valutazione del magistrato di sorveglianza, che dovrebbero attendere tempistiche variabili e indefinite.

5. Per scongiurare simili frizioni e inconvenienti procedurali, si potrebbe, in alternativa, prendere spunto dal recente provvedimento scozzese, elaborando una misura simile al rilascio “automatico” anticipato (disciplinato dal *Bail and Release from Custody Scotland Act 2023*), destinata a detenuti in prossimità del fine pena, a cui manchino solamente pochi mesi da scontare. Mutuando le *rationes* dell’omologo provvedimento scozzese, si potrebbe, infatti, giustificare un intervento di rilascio immediato, laddove ritenuto «*necessario e proporzionato*» al fine di fronteggiare gli effetti che una situazione di emergenza potrebbe avere su uno o più istituti penitenziari, e allo scopo di: «*proteggere la sicurezza e il buon ordine delle carceri*», oppure «*per tutelare la salute, la sicurezza e il benessere dei detenuti e del personale*». Del resto, a fronte degli allarmanti dati sul sovraffollamento carcerario in Italia sopra menzionati e della significativa percentuale costituita da condannati con residui di pena breve o brevissima (nello specifico circa 8.000 detenuti con un residuo di pena inferiore ad un anno ed altrettanti con un residuo di pena tra uno e due anni, quindi nel complesso circa 16.000 con un residuo di pena inferiore a due anni)³⁹, potrebbe forse apparire ragionevole ipotizzare anche nel nostro sistema soluzioni finalizzate a incentivare la fuoriuscita anticipata di detenuti con residui di pene molto brevi e rispetto ai quali non vi siano particolari segnali di allarme e pericolosità sociale. In tal caso, il legislatore italiano ben potrebbe scegliere di limitare la fruibilità della misura, escludendovi i condannati per alcune categorie di reati (come stabilito, d’altronde, nel provvedimento scozzese in esame); in questo modo tenendo conto di situazioni ritenute di particolare pericolo per la collettività. Per giunta, al lettore potrebbe interessare sapere che in Scozia, contestualmente all’emanazione del provvedimento emergenziale di rilascio anticipato, più volte citato, sono state adottate misure di segnalazione, informazione e protezione delle vittime, illustrate sul [sito del Governo Scozzese](#), che consentono alle stesse anche di poter segnalare eventuali timori e richieste di aiuto connesse al rilascio. Ad ogni modo, bisognerebbe garantire la predisposizione di idonee misure di sostegno per il reinserimento sociale dei condannati (alla stregua di quanto ipotizzato anche nella recentissima proposta di un “indulto differito”, sopra menzionata). Sostegno imprescindibile che, a nostro avviso, dovrebbe sostanziarsi in un vero e proprio accompagnamento). In ogni caso, è indispensabile fare i conti con le risorse a disposizione dell’organizzazione post-penitenziaria, di modo da poterle eventualmente destinare i finanziamenti e le dotazioni di personale a ciò necessari, seguendo l’esempio di quanto avvenuto in Scozia, dove,

³⁹ Cfr. [Dati pubblicati nella sezione Statistiche del sito del Ministero della giustizia, aggiornati al 30 giugno 2025](#).

come si è visto, il Governo scozzese ha destinato, per il periodo 2025-2026, 5,3 milioni di sterline ad un nuovo servizio nazionale di assistenza post-detenzione lanciato ad aprile per supportare le persone in uscita dal carcere.

6. In conclusione, alla luce di quanto evidenziato nei paragrafi precedenti e dei dati allarmanti sul sovraffollamento carcerario in Italia, non resta che constatare la necessità di un intervento urgente che consenta di sopperire ai crescenti numeri della popolazione carceraria, ormai giunta ben oltre le soglie della tollerabilità. Tale intervento, sul piano tecnico, potrebbe essere realizzato in vari modi, anche prendendo spunto dall'esperienza di altri ordinamenti, come quello scozzese. D'altro canto, le scelte legislative di recente compiute in Scozia meritano la nostra attenzione anche solo perché dimostrano come, all'estero, la questione sia affrontata con grande serietà e come, oltre all'adozione di misure "emergenziali", notevole attenzione venga riservata all'implementazione di interventi strutturali, duraturi e concreti, con la dovuta allocazione di risorse. Come si è cercato di illustrare, anche nel nostro ordinamento le soluzioni esistono o si possono studiare, ciò che occorre è un'assunzione di responsabilità sul piano politico e istituzionale, affinché tali strumenti vengano presi in considerazione e tradotti in interventi efficaci e tempestivi capaci di dare concreta attuazione ai principi fondamentali della nostra Costituzione.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**