

## ATTUALITÀ

---

**EMMA TIDU**

### **La rinascita di un diritto penale illiberale? Il decreto-legge n. 92/2024 e il decreto-legge n. 48/2025: criticità e spunti per arginare la deriva securitaria**

Il contributo analizza il decreto-legge n. 92/2024 e il decreto-legge n. 48/2025, adottati al (dichiarato) fine di incrementare la sicurezza dei cittadini e fornire pronta soluzione alle ingenti problematiche che affliggono il sistema penitenziario italiano. L'obiettivo è mettere in luce le numerose criticità dei due provvedimenti, che costituiscono il chiaro esempio di una politica criminale confliggente con i principi cardine della materia penalistica, con l'ulteriore tentativo di fornire spunti *de iure condendo* per un necessario e quanto mai urgente intervento di riforma del sistema sanzionatorio.

*The rebirth of an illiberal criminal law? The Decree Law nr 92/2024 and the Decree Law nr 48/2025: criticalities and hints to contain the 'law-and-order' drift*

*This paper examines the Decree Law nr 92/2024 and the Decree Law nr 48/2025, adopted with the (declared) aim to implement citizens' security and immediately solve the copious problems afflicting the Italian penitentiary system. The aim is to shed light on the two laws' numerous criticalities, which clearly reflect a criminal law in conflict with the penal subject's fundamental principles. Lastly, law-making hints will be given to reach the necessary and more than ever urgent reform of our sanctioning system.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa: l'attuale situazione del sistema penitenziario in Italia. - 2. Il d.l. n. 92/2024: poche luci e molte ombre. Spunti di riflessione *de iure condendo*. - 3. Il d.l. n. 48/2025: istanze securitarie e libertà costituzionali. Possibili profili di illegittimità costituzionale. - 4. Conclusioni.

1. *Premessa: l'attuale situazione del sistema penitenziario in Italia.* Gli istituti penitenziari del nostro Paese versano, com'è noto, in una situazione di culminante drammaticità<sup>1</sup>. Non è certo la prima volta che in Italia si riscontra un alto tasso di sovraffollamento carcerario e un elevato numero di suicidi tra i detenuti e gli operatori di polizia penitenziaria: assistiamo alla fase ascendente nell'anaclosi<sup>2</sup> di un fenomeno - la crisi del sistema penitenziario - che si pone quale esito ineluttabile di una stratificazione normativa inidonea a pre-

---

<sup>1</sup> La c.d. "emergenza carceri" degli ultimi tempi è stata rilevata e commentata da più esponenti della dottrina; cfr., da ultimo, GATTA-PARODI-PETRELLI, *Sul carcere bisogna intervenire, subito*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 9 giugno 2025.

<sup>2</sup> La *Anakyklosis* (anaclosi in italiano) è una teoria storiografica formulata da Polibio nelle *Storie* riguardante l'evoluzione ciclica dei regimi politici che, deteriorandosi man mano, si susseguirebbero secondo un andamento circolare nel tempo e, giunti all'ultimo stadio, ritornerebbero alla forma iniziale di partenza, riprendendo il proprio sviluppo. Il termine viene oggi usato anche per indicare fenomeni il cui ripetersi, secondo l'alternarsi della fase discendente alla fase ascendente, è ciclico.

venire (prima) e ad arginare (poi) le ingenti fallacie del sistema.

In particolare, dal secondo dopoguerra il legislatore si è ampiamente<sup>3</sup> avvalso dell'ammnistia e dell'indulto<sup>4</sup>, finché, nel 1992, la nota riforma dell'art. 79 Cost. ha introdotto, per l'adozione dei suddetti provvedimenti, una riserva di legge assoluta e rinforzata<sup>5</sup>. Tale modifica del testo costituzionale era funzionale a ridurre l'utilizzo, all'epoca assai frequente, di amnistie e indulti, anche in considerazione dell'entrata in vigore, nel 1989, del nuovo Codice di procedura penale: si temeva, infatti, che il ricorso - tutt'altro che sporadico - agli strumenti di clemenza potesse vanificare la funzione deflattiva dei riti differenziati introdotti dal nuovo Codice<sup>6</sup>.

Dopo la riforma costituzionale del '92, dunque, il legislatore ha tentato di arginare le problematiche legate al sovraffollamento carcerario riformando alcuni istituti di diritto processuale e sostanziale.

Sotto il versante processuale, ad esempio, la L. 27 maggio 1998, n. 165 ha introdotto la sospensione obbligatoria dell'esecuzione per le condanne fino a tre anni (divenuti quattro dopo Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 4), e, più di recente, la L. 28 aprile 2014, n. 67 ha esteso agli adulti la sospensione del procedimento penale con messa alla prova, in origine prevista solo per gli imputati minorenni.

Sotto il versante sostanziale, invece, si considerino le sanzioni (oggi "pene") sostitutive, sulle quali è da ultimo intervenuto il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, c.d. riforma "Cartabia", nonché le misure alternative alla detenzione previste

---

<sup>3</sup> Dal dopoguerra al 1990, sono stati adottati ventisette provvedimenti di amnistia. Cfr., sul punto, BRICCHETTI, *Commento all'art. 79 della Costituzione. Amnistia e crisi del sistema giudiziario: ci si è dimenticati che si deve anche dimenticare. Amare considerazioni*, in [www.lamagistratura.it](http://www.lamagistratura.it), 16 maggio 2022.

<sup>4</sup> Per una riflessione sul corretto utilizzo di tali strumenti, compatibile con il nostro assetto costituzionale, MAIELLO, *Clemenza e sistema penale. Amnistia e indulto dall'indulgentia principis all'idea dello scopo*, Napoli, 2007, 390 ss.

<sup>5</sup> L'art. 79 Cost., nella sua formulazione originaria, prevedeva che l'ammnistia e l'indulto fossero concessi con atto del Presidente della Repubblica adottato su legge di delegazione delle Camere. Dopo la riforma del 1992, così dispone il primo comma dell'art. 79 Cost.: «L'ammnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale».

<sup>6</sup> «[...] giacché» si legge nella Relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1 «è ragionevole prevedere che, difficilmente, in presenza di tali aspettative (cioè di provvedimenti di amnistia o indulto) l'imputato preferirà scegliere la strada del processo rapido, con conseguente esecuzione della pena, rispetto all'attesa di una futura, ma non lontana, estinzione del reato a seguito di amnistia, ovvero di una (anche parziale) estinzione della pena a seguito di indulto».

dall'ordinamento penitenziario, con specifico riguardo a quelle applicabili fin dall'inizio dell'esecuzione. In particolare, l'ambito applicativo della detenzione domiciliare è stato oggetto di numerose riforme al fine di favorire, per talune categorie di soggetti, l'esecuzione della pena presso il domicilio, agevolando, al contempo, una modesta deflazione della popolazione carceraria<sup>7</sup>.

Ciò premesso, gioverà all'inquadramento dell'attuale situazione l'esposizione di alcuni dati.

Secondo le statistiche fornite dal Ministero della giustizia<sup>8</sup>, al 30 giugno 2025 i detenuti presenti negli istituti penitenziari del nostro Paese erano 62.728, a fronte di una capienza regolamentare massima di 51.300 posti: 11.428 persone si trovavano dunque in stato di detenzione senza che vi fosse uno spazio adeguato a garantire loro le condizioni minime di abitabilità delle celle<sup>9</sup>.

È significativo che la capienza regolamentare degli istituti penitenziari sia calcolata considerando, per ciascun singolo detenuto, uno spazio personale di nove metri quadrati, cui si aggiunge un'ulteriore quota di cinque metri quadrati per gli altri "coinquilini" detenuti: si tratta della stessa superficie minima imposta dalla legge per l'abitabilità degli immobili composti da più stanze<sup>10</sup>.

Tuttavia, le celle di detenzione, com'è noto, sono alloggi mono-stanza che ospitano ben più di una persona<sup>11</sup>. A norma dell'art. 24, co. 5-*bis* del t.u. edi-

---

<sup>7</sup> Per un inquadramento più completo degli interventi normativi susseguitisi negli ultimi anni, TURCHETTI, *Legge svuotacarceri e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare? Considerazioni a margine della l. 26 novembre 2010, n. 199*, in [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org), 14 dicembre 2010.

<sup>8</sup> [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1418238](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1418238)

<sup>9</sup> In materia di spazio personale e condizioni minime di detenzione si è recentemente pronunciato il Tribunale di sorveglianza di Bologna, che, con ordinanza del 16 maggio 2024, ha disconosciuto l'orientamento di Cass. Sez. un., 19 febbraio 2021, n. 6551 e ha meglio definito il confine tra il concetto di spazio personale e spazio di libero movimento. Per un approfondimento sul tema FILISETTI, *Condizioni minime di detenzione e spazio personale: la giurisprudenza interna alla luce dei parametri CEDU*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2024, 9.

<sup>10</sup> Cfr. art. 2, d.m. 5 luglio 1975, a norma del quale «Per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq 14, per i primi 4 abitanti, ed a mq 10, per ciascuno dei successivi. Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq 9, se per una persona, e di mq 14, se per due persone. Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq 14. Le stanze da letto, il soggiorno e la cucina debbono essere provvisti di finestra apribile».

<sup>11</sup> Che le condizioni detentive nelle carceri italiane siano suscettibili di violare i principi internazionali in materia è circostanza ben nota al legislatore, il quale ha infatti previsto, all'art. 35-*ter* L. 26 luglio 1975, n. 354 (ord. penit.), per il detenuto che subisca per almeno quindici giorni un trattamento detentivo che

lizia, un alloggio mono-stanza, per poter essere considerato abitabile, deve avere una superficie minima, comprensiva dei servizi, di almeno venti metri quadrati. Ne discende che lo spazio minimo per l'abitabilità dell'alloggio mono-stanza di una persona libera è più del doppio dello spazio minimo personale che - in astratto - andrebbe garantito a ciascun detenuto.

Quanto sopra descritto costituisce un primo esempio di discriminazione normativa ingiustificata tra diritti garantiti alle persone libere e diritti spettanti alle persone detenute. Quasi a voler intendere che, con la perdita della libertà personale, il detenuto venga altresì privato - come conseguenza "naturale" della condanna - di una serie di diritti correlati, quali, appunto, quello a uno spazio abitativo salubre, dignitoso e rispettoso delle condizioni igienico-sanitarie minime imposte dalla legge per gli alloggi delle persone libere.

Inoltre, merita segnalare che il numero dei detenuti registrato al 30 giugno 2025 si discosta solo lievemente dal dato che, nel gennaio 2013, ha portato alla condanna dell'Italia da parte della Corte EDU con la nota sentenza "Torreggiani e altri c. Italia": al termine del 2012, infatti, i detenuti presenti nelle carceri italiane erano 65.701<sup>12</sup>. Vale, peraltro, ricordare che la sentenza Torreggiani, pur essendo la più nota in materia, non è l'unica pronuncia di condanna rivolta all'Italia per la violazione dell'art. 3 C.E.D.U.<sup>13</sup>: si considerino, a titolo esemplificativo, la sentenza Sulejmanovic c. Italia<sup>14</sup>, risalente al 2009, e la più recente sentenza del 9 novembre 2023, Riela c. Italia<sup>15</sup>, riguardante l'inadeguatezza delle cure sanitarie in carcere. Sul medesimo tema la Corte EDU si è nuovamente pronunciata il 27 marzo 2025 con la sentenza Niort. c.

---

viola l'art. 3 C.E.D.U., la possibilità di ottenere una riduzione di pena residua e/o un risarcimento del danno subito.

<sup>12</sup> Fonte: *Analisi storica 2020-2024 sul sovraffollamento negli Istituti penitenziari*, a cura di Cappelli e Suriano, Unità organizzativa «Privazione della libertà in ambito penale» del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, consultabile al seguente link:

[https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1705924624\\_studio-garante-sovrappollamento.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1705924624_studio-garante-sovrappollamento.pdf).

<sup>13</sup> Tale norma sancisce il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani e degradanti.

<sup>14</sup> Per approfondimenti, si consiglia la lettura della scheda tematica consultabile sul sito web della Camera dei deputati:

[https://temi.camera.it/leg17/post/la\\_sentenza\\_torreggiani\\_e\\_altri\\_contro\\_italia.html?tema=temi/la\\_questione\\_carceraria](https://temi.camera.it/leg17/post/la_sentenza_torreggiani_e_altri_contro_italia.html?tema=temi/la_questione_carceraria).

<sup>15</sup> Per approfondimenti, DI CREDICO-GHINI, *L'Italia condannata per violazione dell'art. 3 Convenzione Edu a causa della inadeguatezza delle cure sanitarie in carcere (nota a Corte europea dei diritti dell'Uomo, 9 novembre 2023, Riela c. Italia, 17378/20)*, in [www.osep.jus.unipi.it](http://www.osep.jus.unipi.it), 12 febbraio 2024.

Italia<sup>16</sup>: nella specie, l'Italia è stata condannata per la violazione degli artt. 3, 6 e 38 della Convenzione<sup>17</sup> per l'inadeguatezza dell'assistenza sanitaria offerta a un detenuto affetto da gravi patologie psichiatriche, giudicate incompatibili con la detenzione in carcere.<sup>18</sup>

Il sovraffollamento carcerario assume connotati ancora più allarmanti se si considera che la capienza regolamentare (51.300 posti) viene calcolata in base alle superfici di tutti gli istituti penitenziari presenti in Italia, senza sottrarre le metrature relative alle sezioni e ai reparti temporaneamente chiusi per ristrutturazione o altre cause di inagibilità<sup>19</sup>.

Altro dato rilevante, di spiccata criticità nel sistema penitenziario italiano, è il numero di suicidi avvenuti nel contesto intramurario<sup>20</sup>: secondo l'ultima relazione aggiornata del Garante nazionale delle persone private della libertà<sup>21</sup>, nel 2024 si sono tolte la vita 83 persone detenute - lo stesso dato è presente anche nelle statistiche ministeriali<sup>22</sup>. Altre fonti - come l'ultimo *report* redatto

---

<sup>16</sup> Così si è pronunciata la Corte EDU: «Le autorità nazionali non hanno dimostrato di aver esaminato con sufficiente rigore la compatibilità dello stato di salute del ricorrente, che soffriva di disturbi mentali, con la detenzione in carcere. Numerosi elementi sollevano dubbi sulla compatibilità in questione in ragione della vulnerabilità del ricorrente».

<sup>17</sup> Com'è noto, l'art. 3 prevede il divieto di tortura, l'art. 6 sancisce il diritto a un equo processo e l'art. 38 il diritto all'esame in contraddittorio della causa.

<sup>18</sup> L'*équipe* trattamentale aveva più volte segnalato l'incompatibilità della vita detentiva con la situazione clinica del sig. Niort. Si legge, in una delle relazioni prodotte nel giudizio dinanzi alla Corte EDU: «La condizione di Niort è incompatibile con il carcere per ragioni mediche, per le sue difficoltà relazionali, per il suo comportamento autolesionista, che si è intensificato di recente, e per la sua mancanza di cooperazione. Gli operatori sono preoccupati per la sua irregolare adesione alla terapia e per il suo categorico rifiuto di essere trasferito in una struttura specializzata per l'assistenza medica psicologica e psichiatrica». Nel periodo di reclusione, infatti, si erano verificati svariati episodi critici (venti tentativi di suicidio e più di cento atti di autolesionismo).

<sup>19</sup> Secondo il report di fine 2024 di Associazione Antigone, «Al 16 dicembre 2024, in Italia erano 62.153 le persone detenute, a fronte di una capienza regolamentare di 51.320 posti. Di questi posti, però, 4.462 in effetti non erano disponibili, per inagibilità o manutenzioni, e dunque la capienza effettiva scende a circa 47.000 posti, ed il tasso di affollamento effettivo arriva al 132,6%».

<sup>20</sup> Per un inquadramento completo e recente sull'argomento, TALLARITA, *Le carceri e i suicidi: osservazioni e dati, Situazione carceraria in Italia: detenuti e personale di polizia penitenziaria*, in *www.polpeniulit*, 8 luglio 2024.

<sup>21</sup> [https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1735661977\\_report-garante-detenuti-suicidi-in-carcere-2024.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1735661977_report-garante-detenuti-suicidi-in-carcere-2024.pdf).

<sup>22</sup> Cfr. la scheda riassuntiva presente sul sito del Ministero della giustizia, relativa agli eventi critici verificatisi negli istituti penitenziari italiani tra il 1992 e il 2024:

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_2&facetNode\\_2=1\\_5\\_28&facetNode\\_3=1\\_5\\_18&facetNode\\_4=0\\_2\\_5\\_12&facetNode\\_5=1\\_5\\_24&contentId=SST241783&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&facetNode_2=1_5_28&facetNode_3=1_5_18&facetNode_4=0_2_5_12&facetNode_5=1_5_24&contentId=SST241783&previousPage=mg_1_14).

dall'Associazione Antigone, intitolato «Senza respiro»<sup>23</sup> e alcune testate giornalistiche di settore<sup>24</sup> – riportano un dato ancora più allarmante, secondo il quale sarebbero circa 90 i suicidi avvenuti tra la popolazione carceraria nell'anno passato<sup>25</sup>. A tale già tragico numero si devono aggiungere, poi, i sette agenti di polizia penitenziaria che, nello scorso anno, si sono tolti la vita<sup>26</sup>.

Le cause sottese al fenomeno suicidario sono svariate, e rimangono sempre, in parte, sconosciute, trattandosi – com'è evidente – di una scelta il cui fondamento è radicato nella coscienza e nella psiche di ciascun individuo: non si può negare, tuttavia, la correlazione tra il progressivo peggioramento delle condizioni di vita detentiva e l'aumento dei suicidi nel contesto carcerario, il quale costituisce, pertanto, il più allarmante sintomo delle patologie affliggenti il nostro sistema penitenziario<sup>27</sup>. Tale assunto pare confermato dalla circostanza che, secondo le precitate statistiche, la maggior parte dei detenuti che si suicidano compiono l'estremo gesto pochi mesi prima del fine pena. Spesso a una condizione personale del condannato già connotata da fragilità di vario tipo<sup>28</sup> si aggiungono le ingenti problematiche della vita detentiva, la quale ha effetti fortemente nocivi sullo stato psicologico – non di rado già precario – di chi la sperimenta quotidianamente. Non a caso gli studi in materia rilevano che, nella maggior parte dei casi, le persone detenute che si tolgono la vita sono già state coinvolte in eventi critici (come, ad esempio, atti di autolesionismo e cc.dd. “scioperi della fame”)<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> Secondo i dati riportati da Associazione Antigone, sono 91 i suicidi avvenuti nel 2024. Il dato risulta in allarmante crescita anche nell'anno corrente: tra gennaio e maggio 2025, invece, sono almeno 33 le persone detenute che si sono tolte la vita.

<sup>24</sup> Cfr., ad esempio, lo studio della rivista *Ristretti.it*: <http://www.ristretti.it/areestudio/disagio/ricerca/>, secondo cui le morti da suicidio nel 2024 sono state 91, e ancora il *Sole24ore*, che riporta il dato di 89 suicidi per l'anno 2024: <https://www.ilsole24ore.com/art/l-anno-nero-carceri-2024-livelli-piu-alti-suicidi-e-detenuti-AGBvINqB>.

<sup>25</sup> Si tratta di un dato in notevole crescita rispetto ai due anni precedenti: sono stati 50 i suicidi in carcere nell'anno 2023, 64 nel 2022.

<sup>26</sup> Fonte: UILPA <https://www.polpenuil.it/langolo-della-stampa/12163-suicida-poliziotto-penitenziario-allucardone-il-settimo-nel-2024-comunciato-stampa.html>.

<sup>27</sup> Cfr. POLIMENI, *Il suicidio in carcere. Analisi criminologica e prospettive politico-criminali*, in *Riv. med. leg.*, 2019, 1, 75-93.

<sup>28</sup> La quale, com'è noto, non può essere conosciuta dal giudice della cognizione durante il processo, ex art. 220 c.p.p., ma viene resa nota solo dopo l'ingresso in istituto, ex art. 13 ord. penit.

<sup>29</sup> Per un approfondimento sul tema, si consiglia GONIN, *Il corpo incarcerato*, Torino, 1994, e anche BACCARO-MORELLI, *In carcere: del suicidio ed altre fughe*, Padova, 2009.

Lungi dal costituire, dunque, un “fulmine a ciel sereno”, queste morti rappresentano piuttosto il culmine di una sofferenza che il nostro ordinamento, ciclicamente, omette di fronteggiare con interventi strutturali. Per affrontare la problematica sopra descritta si dovrebbe agire, come meglio si dirà oltre, nel verso di una reale (e non meramente dichiarata) umanizzazione della pena<sup>30</sup>. In particolare, preme qui evidenziare la necessità di implementare gli strumenti di supporto ai detenuti che manifestano o sviluppano psicopatologie<sup>31</sup>. A tal proposito, merita un accenno la situazione in cui versano le strutture che, nell’attuale assetto sanzionatorio, sono deputate all’accoglienza e alla cura degli autori di reato affetti da psicopatologie che ne abbiano inficiato, nella commissione del fatto, la capacità di intendere e di volere.

La L. 17 febbraio 2012, n. 9 e la successiva L. 30 maggio 2014, n. 81 hanno istituito le REMS<sup>32</sup>, deputate all’esecuzione del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario<sup>33</sup> e dell’assegnazione a casa di cura e custodia<sup>34</sup>. Improntato al principio di territorialità e al numero chiuso, il ricovero in tali strutture prevede, come primario contenuto, lo svolgimento di un’attività terapeutico-riabilitativa. All’interno di tali luoghi, a vocazione (perlomeno dichiaratamente) terapeutica, il legislatore ha previsto la sola presenza di personale medico-sanitario, con presidi di sicurezza perimetrale collocati unicamente all’esterno degli edifici. Nell’intento della riforma, il soggiorno in REMS era destinato ad essere temporaneo e limitato al periodo necessario all’individuazione del percorso di cure, da svolgersi poi all’esterno, avvalendosi delle risorse territoriali del Servizio Sanitario Nazionale.

La gestione dell’autore di reato affetto da patologie mentali, pur ispirato a lo-

---

<sup>30</sup> In questo senso, *ex multis*, BARTOLI, *Il carcere come extrema ratio: una proposta concreta*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 4.

<sup>31</sup> Sul tema del trattamento sanzionatorio dell’infermo di mente, MALDONATO, *Cura o custodia? Gli atti aggressivi dell’infermo di mente tra antiche problematiche e rinnovate esigenze*, in *Riv. med. leg.*, 2023, 4, 841-880.

<sup>32</sup> Residenze per l’Esecuzione delle Misure di Sicurezza.

<sup>33</sup> Come noto, trattasi di misura di sicurezza prevista dall’art. 222 c.p. in caso di proscioglimento per vizio totale di mente, qualora il reato commesso sia un delitto doloso per il quale la legge prevede la pena della reclusione superiore nel massimo a due anni.

<sup>34</sup> Come noto, trattasi di misura di sicurezza prevista dall’art. 219 c.p. per i casi in cui venga riscontrato un vizio parziale di mente, qualora il reato commesso sia un delitto doloso per il quale la legge prevede la pena della reclusione superiore nel minimo a cinque anni di reclusione.

giche di cura e di assistenza volte a garantire la risocializzazione, ha però mostrato sin da subito forti criticità, determinate in primo luogo dall'esiguità dei posti disponibili all'interno delle REMS<sup>35</sup>, su cui si ritornerà poco oltre.

Altri dati significativi emergono poi dal XXI Rapporto sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone, «Salute mentale e REMS»<sup>36</sup>, che, *inter alia*, si occupa di analizzare le posizioni giuridiche dei ricoverati: in particolare, i ricoverati in via provvisoria, ancora sottoposti a procedimento penale (*ex art. 206 c.p.*), e i ricoverati in via definitiva, già prosciolti perché non imputabili, ma sottoposti a misura di sicurezza (*ex art. 222 c.p.*).

I dati esposti dall'Associazione Antigone evidenziano la diffusa tendenza al ricovero in REMS di pazienti soggetti a misure di sicurezza provvisorie, nonostante tali misure debbano essere applicate solo in mancanza di alternative idonee a fronteggiare i bisogni di salute del singolo e la pericolosità sociale<sup>37</sup>. Accostando i numeri relativi alle misure di sicurezza provvisorie e quelli relativi alle misure cautelari disposte nei confronti di soggetti non condannati definitivamente, si nota che i ricoverati in REMS in attesa di sentenza definitiva sono significativamente di più (oltre il 44% del totale dei ricoverati) dei detenuti in attesa di sentenza definitiva (circa il 26% del totale dei detenuti). Tale dato, in aperto contrasto con il principio di *extrema ratio* nell'applicazione

---

<sup>35</sup> La carenza di posti nelle REMS è stata più volte censurata dalla Corte EDU: si segnalano, in particolare, due sentenze: Sy c. Italia, del 24 gennaio 2022, ove la Corte ha condannato l'Italia per la violazione degli artt. 3 e 5 par. 1. Il sig. Sy, paziente psichiatrico, era rimasto detenuto presso la casa circondariale di Rebibbia Nuovo complesso nonostante, nel gennaio 2019, il Magistrato di sorveglianza avesse disposto nei suoi confronti l'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in R.E.M.S. Il provvedimento era rimasto ineseguito per la mancanza di posti disponibili all'interno delle residenze. Si segnala, poi, la sentenza Armeni c. Italia, del 16 febbraio 2023: il giovanissimo paziente era detenuto in carcere nonostante la sua condizione psicopatologica e l'emissione di un provvedimento, rimasto ineseguito, con cui si disponeva la sua collocazione in REMS.

<sup>36</sup> Rispetto all'anno 2024, delle 184 formali assegnazioni in REMS di persone di competenza delle regioni, circa il 32% non potrebbe essere eseguito, anche in caso di immediata disponibilità di posti liberi, e un altro 32% dovrebbe essere prima interessato verso la possibile soluzione alternativa definita dai Servizi sanitari. Pertanto, nel rispetto dei principi della L. 81/2014, può stimarsi che solo il 36% dei presenti in lista di attesa avrebbe effettiva necessità di accoglienza in una REMS. Fonte: <https://www.rapportoantigone.it/ventunesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/salute-mentale-e-rems/>.

<sup>37</sup> Si rammenti che, con sent. 29 novembre 2004, n. 367, la Corte cost. ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 206, co. 3 c.p. nella parte in cui non consente al giudice di disporre, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una misura di sicurezza non detentiva prevista dalla legge, idonea ad assicurare alla persona inferma di mente cure adeguate e a contenere la sua pericolosità sociale.

della misura di sicurezza custodiale, è verosimilmente connesso a svariati fattori, tra cui, sicuramente, la circostanza che la misura provvisoria viene generalmente disposta poco dopo la commissione del fatto di reato, in un momento in cui è verosimile che la psicopatologia della persona versi ancora in fase acuta. A ciò si accosta la probabilità che la persona provvisoriamente ricoverata sia meno conosciuta dai servizi psichiatrici territoriali, salvo il caso di una precedente presa in carico intervenuta per altri motivi, diversi dalla commissione del reato.

Nel predetto Rapporto viene altresì sottolineata, condivisibilmente, l'esigenza di predisporre adeguati scambi informativi tra i Servizi sanitari e l'Autorità giudiziaria, al fine di condividere – fin dalle fasi iniziali dell'azione penale, e non solo in esito all'esecuzione della misura di sicurezza detentiva – informazioni concrete e attuali circa le strategie assistenziali disponibili per la singola persona.

Per questi e altri fattori, l'attuazione di un Programma terapeutico individuale (PTRI) e di soluzioni “alternative” alle REMS risulta quanto mai difficoltosa. È verosimile, pertanto, che il giudice – in attesa di ricevere i risultati delle perizie psichiatriche, ovvero in esito a conclusioni tecnico-peritali che desumono la pericolosità sociale dall'incapacità di intendere e di volere – sia maggiormente incline a optare per l'applicazione provvisoria di misura custodiale, in particolare se non vi sono state preventive interlocuzioni con i Servizi sanitari.

Questi ed altri profili di criticità sono stati analizzati da attenta dottrina<sup>38</sup>, e, ancora oggi, rivelano l'inadeguatezza del sistema REMS a garantire un percorso di cura e riabilitazione per gli autori di reato affetti da psicopatologie<sup>39</sup>. Come si accennava, ai nostri fini risulta spiccatamente problematica la carenza di posti disponibili: attualmente sono presenti sul suolo italiano 32 REMS, per un totale di 630 posti. Al termine del 2024, le persone in lista d'attesa erano 664 (26 illegittimamente detenute in istituti penitenziari, incompatibili

---

<sup>38</sup> MASSARO-CAREDDA, *Le criticità delle R.E.M.S. nella relazione della Commissione mista presso il CSM: prove tecniche di Controriforma?*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 24 marzo 2025.

<sup>39</sup> Per uno “spaccato” realistico sull'universo delle REMS, si consiglia la lettura di DE BLASIS, *Sono solo 32 le REMS in Italia con lunghe liste d'attesa e pericoli per la sicurezza. Il Governo vuole realizzare 300 nuovi posti*, in [www.poliziapenitenziaria.it](http://www.poliziapenitenziaria.it), 25 febbraio 2025.

con le loro condizioni di salute; 638 in stato di libertà)<sup>40</sup>.

Il tema gode di una rinnovata attenzione istituzionale: il Consiglio superiore della magistratura, nel gennaio 2025, ha formalmente richiesto l'implementazione di circa 700 nuovi posti per fronteggiare i numeri delle liste d'attesa in REMS<sup>41</sup>. Pur trattandosi di un mero atto di indirizzo, tale proposta rivela una precisa linea politica incidente sulle future scelte legislative e amministrative in tema di misure di sicurezza detentive: su tale orientamento, peraltro, già la Consulta, con sent. 27 gennaio 2022, n. 22, aveva espresso riserve<sup>42</sup>.

Si consideri, inoltre, che risultano sospese, dal 2023, le Relazioni sulle misure di sicurezza annualmente presentate al Parlamento dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà. Ne discende un'asimmetria informativa che impedisce di valutare in maniera metodologicamente rigorosa sia le condizioni effettive della rete REMS, sia la corrispondenza tra i principi normativi e le pratiche istituzionali.

Dinanzi a tale situazione, dopo più di tre anni dal precitato intervento della Consulta<sup>43</sup>, si sta lavorando alla predisposizione di una riforma sistematica che

<sup>40</sup> Fonte: *Il Sole24ore* <https://stream24.ilsole24ore.com/video/italia/rem-s-lunghe-liste-d-attesa-e-pericoli-governo-lavora-300-nuovi-posti/AGVZT7DD>.

<sup>41</sup> Per un commento circa la riunione plenaria del 25 gennaio 2025, in cui il CSM ha formalmente recepito le proposte formulate dalla "Commissione mista per i problemi della magistratura di sorveglianza relativi alle problematiche connesse alle REMS" nel documento del 12 novembre 2024, si veda SCHIAFFO, «Riconoscere al Ministero della giustizia la gestione delle R.E.M.S.? Le discutibili proposte del Csm e il diritto alla salute dei detenuti e internati», in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 19 maggio 2025.

<sup>42</sup> La Corte costituzionale aveva esposto le criticità insite nell'approccio (riduzionistico) che vede nel solo aumento di posti disponibili la risoluzione del problema complessivo inerente alle misure di sicurezza: «ricercare nella dotazione dei posti in REMS la soluzione al problema delle misure di sicurezza è espressione della cultura precedente la riforma, che, come prima risposta alla malattia mentale, immaginava un luogo in cui collocare la persona (rinunciando ad ogni forma di inclusione sociale del malato)».

<sup>43</sup> Per un approfondimento su tale pronuncia, *Cura o custodia? Gli atti aggressivi dell'inferno di mente tra antiche problematiche e rinnovate esigenze*, cit., 851-852. In tale sentenza, il Giudice delle leggi aveva affermato che «L'applicazione concreta delle norme vigenti in materia di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) nei confronti degli autori di reato affetti da patologie psichiche presenta numerosi profili di frizione con i principi costituzionali, che il legislatore deve eliminare al più presto». Tra le principali criticità rilevate, oltre alla carenza di posti – che determina, come si è visto, la permanenza in libertà di alcuni soggetti condannati per reati gravi – vi era anche la circostanza che la regolamentazione delle REMS è attualmente solo in minima parte affidata alla legge; essendo in gran parte rimessa ad atti normativi secondari e ad accordi tra Stato e autonomie territoriali, che rendono fortemente disomogenee queste realtà da Regione a Regione. In ultimo, la Corte rilevava l'incompatibilità della normativa sulle REMS con l'art. 110 Cost. a motivo della totale estronazione del Ministro della giustizia da ogni competenza in materia di REMS – e dunque in materia di esecuzione di misure di si-

prevede, tra le altre innovazioni, l'introduzione di 300 nuovi posti nelle REMS. Eppure, alla luce di quanto sopra tratteggiato, sarebbe forse più urgente intervenire sulle modalità di ripartizione delle competenze tra Regioni e Stato, adottando criteri uniformi per la compilazione delle liste d'attesa<sup>44</sup>, nonché introdurre efficienti strategie per le interlocuzioni tra magistratura e servizi sanitari territoriali.

Al di là del quadro delineato, riguardante le persone che *già al momento della commissione del reato* versavano in uno stato di incapacità di intendere e di volere, merita evidenziare che l'insorgenza di malattie psichiche<sup>45</sup> o altre patologie, come tossicodipendenza e alcol dipendenza, è tutt'altro che rara nella popolazione carceraria. Secondo i dati pubblicati nella Relazione annuale presentata al Parlamento il 25 giugno 2024<sup>46</sup>, i detenuti tossicodipendenti rappresentavano, al 31 dicembre 2023, il 29% del totale, mentre 3.901 persone affette da tossicodipendenza erano in carico all'UEPE.

Dalla rilevazione diretta effettuata da Associazione Antigone nel corso del 2022<sup>47</sup>, emerge che le diagnosi psichiatriche gravi sono state, in quell'anno, in media 9,2 ogni 100 detenuti: il fenomeno ha dunque riguardato quasi il 10% dei detenuti. Accanto alle persone con una diagnosi medicalmente definita, il 20% dei detenuti assumeva stabilizzanti dell'umore, antipsicotici o antidepressivi ed il 40,3% sedativi o ipnotici. A fronte di questa situazione, le ore di servizio degli psichiatri erano in media 8,75 ogni 100 detenuti, quelle degli psico-

---

curezza disposte dal giudice penale. Tuttavia, onde evitare di generare un intollerabile vuoto di tutela, la Consulta non ha potuto dichiarare costituzionalmente illegittima la disciplina normativa delle REMS, rivolgendo al legislatore il monito di riformare il sistema assicurando: a) un'adeguata base legislativa alla nuova misura di sicurezza; b) la realizzazione e il buon funzionamento, sull'intero territorio nazionale, di un numero di REMS sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un complessivo e altrettanto urgente potenziamento delle strutture sul territorio in grado di garantire interventi alternativi adeguati alle necessità di cura e a quelle, altrettanto imprescindibili, di tutela della collettività; c) forme di idoneo coinvolgimento del ministro della Giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale degli autori di reato, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario.

<sup>44</sup> Dagli ultimi dati divulgati dall'Associazione Antigone, come s'è visto, solo il 36% delle persone in lista di attesa ha effettivamente necessità di essere accolto in una REMS.

<sup>45</sup> Per un interessante approfondimento sugli effetti psicologici della detenzione, FARSI, *Il carcere e gli effetti psicologici della detenzione*, in [www.stateofmind.it](http://www.stateofmind.it), 26 luglio 2023.

<sup>46</sup> <https://www.politicheantidroga.gov.it/it/notizie-e-attività/rapporti/relazione-annuale-al-parlamento-sul-fenomeno-delle-tossicodipendenze-in-italia/>.

<sup>47</sup> <https://www.rapportoantigone.it/diciannovesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/carcere-e-salute-mentale/>.

logi 18,5 ogni 100 detenuti.

Si tratta di dati che evidenziano la precitata inadeguatezza degli istituti penitenziari a garantire ai soggetti fragili un'esecuzione penale dignitosa e idonea a garantirne la riabilitazione: in ultima analisi, una pena rispettosa del monito di cui all'art. 27, co. 3 Cost.

Com'è stato osservato<sup>48</sup>, non vale a superare le criticità sopra delineate nemmeno l'art. 17, co. 5, d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (reg. ord. penit.)<sup>49</sup>, il quale, in combinato disposto con gli artt. 11 e 80, L. 26 luglio 1975, n. 354 (ord. penit.), prescrive che l'assistenza psichiatrica sia garantita in ogni istituto penitenziario. Tale norma ha contenuto meramente programmatico e la sua applicazione pratica sconta, come s'è visto, l'insufficienza del personale sanitario disponibile. Inoltre, il sistema penitenziario difetta, attualmente, degli strumenti idonei ad offrire la tipologia di assistenza, orientata alla presa in carico della persona, necessaria per l'individuazione e la comprensione delle esigenze del paziente e delle conseguenti misure da adottare<sup>50</sup>.

Deve considerarsi, in aggiunta, che il personale maggiormente presente negli istituti penitenziari - deputato al mantenimento della sicurezza interna - non risulta essere adeguatamente formato per la gestione dei disagi che le patologie psichiche possono causare. Non a caso, come si è rilevato pocanzi, la strategia maggiormente adoperata per fronteggiare il disagio psichico risiede nella medicalizzazione dello stesso, spesso adoperata anche quando non necessaria: ciò accade senza che alla terapia farmacologica vengano affiancati ulteriori

---

<sup>48</sup> Cfr. CAMERA, *Liberi, detenuti in carcere e ristretti in strutture dedicate: diverse prospettive del diritto alla salute*, in *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, a cura di Massaro, Roma, 2017, 122-123.

<sup>49</sup> Così dispone la norma: «In ogni caso in cui le prestazioni di carattere psichiatrico non siano assicurate a mezzo dell'opera di specialisti in psichiatria di ruolo, la direzione dell'istituto si avvale di specialisti ai sensi del quarto comma dell'articolo 80 della legge».

<sup>50</sup> Cfr. *Liberi, detenuti in carcere e ristretti in strutture dedicate: diverse prospettive del diritto alla salute*, cit., che altresì afferma: «l'approccio terapeutico nelle strutture penitenziarie si limita a predisporre un rimedio a una malattia già manifestatasi, senza però "prendere in carico" il soggetto e senza predisporre un programma individualizzato: non è un caso, del resto, che la prassi più diffusa sia quella di collocare i soggetti affetti da malattie mentali in apposite sezioni degli istituti di detenzione "ordinari", fornendo loro le terapie necessarie, ma al limitato fine del loro mantenimento all'interno della realtà carceraria. Si pensi, in proposito, alla persistente presenza in molti penitenziari italiani della c.d. cella liscia, intesa come una cella provvista solo di un arredamento essenziale, in cui spesso vige un sistema di controllo continuo e alla quale il detenuto è assegnato per esigenze di salute e/o di sicurezza, che il più delle volte (il che, ancora una volta, è emblematico) faticano a distinguersi nei loro contorni reciproci».

strumenti di recupero e riabilitazione, incrementando, in aggiunta, il rischio di sviluppo delle dipendenze da farmaci.

Sono numerose le notizie di cronaca riguardanti episodi di violenza all'interno degli istituti penitenziari<sup>31</sup> e che evidenziano la necessità di formare adeguatamente gli agenti di polizia penitenziaria che si trovino a operare a stretto contatto con persone affette da problemi psichici<sup>32</sup>, in ragione della estrema ed oggettiva delicatezza delle situazioni da fronteggiare, cui si aggiunge l'esigenza di implementare l'organico delle figure specializzate nella gestione di tali patologie<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Uno dei più recenti si è verificato il 3 ottobre 2024, presso il carcere di Marassi, a Genova, quando un detenuto con problemi psichici è stato aggredito da un agente di polizia penitenziaria a seguito di un diverbio. Il detenuto aveva reagito in maniera verbalmente aggressiva al saluto dell'agente, percepito, proprio a motivo del suo disagio psichico, come una provocazione. A tale aggressività verbale l'agente avrebbe risposto con l'uso della forza fisica.

Fonte: *Il dubbio*

<https://www.ildubbio.news/carcere/massacrato-un-detenuto-fragile-nel-carcere-di-marassi-la-denuncia-choc-fd0fdmyz>.

<sup>32</sup> Sul punto, cfr. CORNELLI, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, in *Sist. Pen.*, 2024, 5, 113-119. L'Autore, a p. 116, riferendo gli esiti delle interviste agli agenti di polizia penitenziaria, afferma: «la maggioranza di loro dice che serve più formazione alla gestione degli eventi critici, più capacità di relazionarsi in modo rispettoso con i detenuti, più sostegno da parte dei vertici dell'amministrazione penitenziaria nella gestione delle piccole o grandi problematiche quotidiane che creano tensioni tra detenuti e tra questi e gli agenti, spesso lasciati soli nei reparti a dover dare risposte che non possiedono. Non serve inserire norme che rendono ancora più teso, rabbioso e muscolare il clima nelle carceri».

<sup>33</sup> Il tema dischiude almeno due ulteriori approfondimenti: il primo riguarda la tutela degli agenti di polizia penitenziaria. In questo caso, sembrerebbe che l'agente abbia per primo aggredito il detenuto, ma non mancano notizie di aggressioni da parte dei detenuti psichicamente fragili in danno degli agenti. Prevedere una formazione specifica degli agenti potrebbe aiutare, fintantoché non saranno istituite strutture idonee e attrezzate per l'accoglienza di questi detenuti fragili, a costruire strategie di *coping* finalizzate a disinnescare i conflitti prima che sfocino in violenza. Il secondo punto riguarda l'importanza mediatica di questi episodi. Digitando su Google «aggressione carcere di Genova», si trovano decine di articoli riguardanti aggressioni di detenuti in danno di agenti; mentre per trovare la fonte della notizia sopracitata è stato necessario digitare «aggressione detenuto con disagi psichici carcere di Genova»: tuttavia, anche tramite questa ricerca, si perviene a due sole notizie che riguardano la vicenda sopra riportata; per il resto, ci si imbatte in numerosi articoli che descrivono le aggressioni da parte dei detenuti. Questo dato solleva un terzo punto problematico: raramente le aggressioni in danno dei detenuti emergono all'infuori del contesto penitenziario. E anche quando ciò accade, come in questo caso, la notizia suscita poca attenzione – prevalentemente da parte di testate giornalistiche sensibili al tema delle condizioni di vita dei reclusi. Quando, poi, si arriva all'instaurazione di un procedimento penale per tortura che vede imputati gli agenti di polizia, a ciò non viene dato alcun rilievo mediatico. Questo squilibrio nella narrazione delle vicende che riguardano gli istituti penitenziari ha poi l'effetto di alimentare il c.d. populismo penale (sul tema cfr., *ex multis*, DONINI, *Populismo penale e ruolo del giurista*, in *www.sistemapenale.it*, 7 settembre 2020), corroborando la convinzione che *tutti* i detenuti siano violenti, aggressivi, pericolosi, e che sia dunque *necessario*, prima ancora che *giusto*, confinarli il più lontano

Risulta, inoltre, quanto mai urgente interrogarsi sulla opportunità di mantenere lo strumento detentivo come unica e primaria risposta sanzionatoria ai reati commessi da chi versa in tali condizioni di fragilità, attesa l'insufficienza dei servizi per le tossicodipendenze e le malattie psichiche presenti nelle strutture carcerarie.

Né deve omettersi di considerare che sussiste, sovente, una correlazione tra il reato commesso e la patologia da cui il reo è affetto: elemento, questo, di cui sarebbe opportuno dar conto in sede di condanna, al fine di strutturare una risposta sanzionatoria non meramente contenitiva o repressiva, ma realmente idonea a contrastare i fattori che hanno favorito l'insorgere del proposito di agire *contra legem*.

D'altra parte, se si adottassero, per i soggetti fragili (che, considerando i detenuti affetti da tossicodipendenza e/o da patologie psichiche, costituiscono circa un terzo della popolazione penitenziaria complessiva), strategie sanzionatorie alternative alla detenzione in carcere, il numero dei detenuti risulterebbe significativamente ridotto, e si avrebbe così un primo importante intervento, propedeutico alla definitiva risoluzione del fenomeno di sovraffollamento carcerario e delle (sistemiche) problematiche da esso discendenti.

2. *Il d.l. n. 92/2024: poche luci e molte ombre. Spunti di riflessione de iure condendo.* Dinanzi al quadro emergenziale sopra tratteggiato, il legislatore è intervenuto con il d.l. 4 luglio 2024, n. 92, c.d. «d.l. carcere sicuro», convertito in L. 8 agosto 2024, n. 112, da subito oggetto di numerosi commenti critici<sup>54</sup> a motivo della sua inadeguatezza a risolvere le problematiche sopra delineate.

Se i provvedimenti normativi intervenuti nei decenni passati avevano quantomeno attenuato, nel breve periodo, la portata del sovraffollamento, determinando la scarcerazione di numerosi detenuti<sup>55</sup>, il decreto-legge in commen-

---

possibile dalla società e disinteressarsi di ciò che accade dentro le mura del penitenziario. Con il conseguente indebolimento - se non, addirittura, annientamento - della chiamata alla corresponsabilità sociale che la nostra Costituzione ci rivolge, a partire dall'art. 2 e dal principio solidaristico ivi condensato, nei confronti di tutti i membri della comunità, soprattutto quelli più fragili.

<sup>54</sup> Cfr, *ex multis*, TRAPELLA, *La legge che converte il "decreto carceri"*: tout vas très bien, Madame la Marquise!, in *Arch. pen. web*, 2024, 3.

<sup>55</sup> Ad esempio, nel 2006, l'indulto di cui alla L. 31 luglio 2006, n. 241 aveva ridotto la popolazione penitenziaria, in un mese, da 60mila unità a 38mila e, dopo i provvedimenti assunti dal Governo e dal Par-

to nemmeno si appalesa idoneo a raggiungere un simile risultato: rischia, invece, come si vedrà, di rendere ancora più problematico l'iter dell'esecuzione penale.

Fin dalla sua formulazione originaria, il d.l. «carcere sicuro» prevede un incremento dell'organico di personale operante negli istituti penitenziari (assunzione di mille unità di polizia penitenziaria e venti - aumentati a ventuno in sede di conversione del decreto - dirigenti penitenziari); inoltre, il decreto modifica la durata del periodo di formazione obbligatoria propedeutica alla presa di servizio degli agenti di polizia penitenziaria.

Il legislatore ha dunque prediletto un aumento del personale penitenziario preposto al mantenimento della sicurezza negli istituti di pena<sup>56</sup>, piuttosto che intervenire sulla ancor più critica carenza di personale preposto all'opera rieducativa: il numero di educatori, assistenti sociali, psicologi e altri operatori che lavorano dentro e fuori dalle carceri (si pensi, ad esempio, alle note carenze d'organico che investono gli UEPE) è, infatti, notoriamente minore del fabbisogno necessario a garantire un'esecuzione penale realmente improntata al principio rieducativo e all'individualizzazione del trattamento<sup>57</sup>.

Il numero totale degli educatori penitenziari in servizio su tutto il territorio nazionale, secondo quanto si evince dalle «schede trasparenza» del Ministero della giustizia aggiornate a maggio 2025, è pari a 963, a fronte di 1040 unità previste in pianta organica<sup>58</sup>. La discrepanza tra il numero di educatori indicato in pianta organica e quelli effettivamente operativi è senz'altro esigua. Eppure, vale la pena rilevare che, anche qualora il numero di risorse disponibili

---

lamento a seguito della sentenza Torreggiani, si era passati da 65.701 persone detenute a 62.536.

<sup>56</sup> Secondo il XV Rapporto di Antigone (2019) sulle condizioni di detenzione, «La maggior parte del personale impiegato dall'Amministrazione penitenziaria italiana svolge funzioni custodiali: l'83,6%, laddove la media europea è del 69% (vi è però da dire che alcune figure professionali, come quelle che svolgono ruoli sanitari, in Italia, a differenza di altri paesi, non sono dipendenti dall'Amministrazione Penitenziaria). Salta all'occhio la bassissima percentuale di dirigenti rispetto al totale del personale impiegato. In Italia sono lo 0,4%, a fronte di una media dell'1,9, quasi il quintuplo. In Germania sono il triplo (1,2%), in Spagna oltre il triplo (1,4%) e in Francia più del doppio (0,9%). Ciò mostra quanto sia urgente bandire un concorso per nuovi direttori. È troppo basso il numero di educatori nelle nostre carceri: sono appena il 2% del personale, un punto sotto la media europea, del 3%».

<sup>57</sup> RUOTOLO, *Riflessioni sui possibili margini di intervento parlamentare in sede di conversione del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92. Appunti a prima lettura*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 11 luglio 2024, 2-3.

<sup>58</sup> Attualmente, la media nazionale di persone detenute in carico a ciascun educatore è di 65. Fonte: XXI Rapporto Antigone <https://www.rapportoantigone.it/ventunesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/il-personale/>.

coincidesse con quanto previsto in pianta organica, ciascun funzionario dell'area educativa si troverebbe ad avere in carico mediamente circa 60 detenuti: se tale proporzione risulta già problematica, *a fortiori* si fatica a ritenere che gli educatori penitenziari attualmente in servizio possano adeguatamente curare e seguire il percorso rieducativo di ciascun detenuto. A tal fine, infatti, sarebbe necessario poter garantire al singolo recluso almeno un'ora di colloquio a settimana: ciò che, allo stato, è impraticabile, poiché implicherebbe, in capo a ciascun funzionario, una mole di lavoro insostenibile (circa 13 ore di lavoro al giorno).

Come si è accennato, il d.l. n. 92/2024 interviene anche sulla formazione della polizia penitenziaria, modificandone la durata. Più incisivo sarebbe stato un intervento di natura anche modificativa e integrativa dei contenuti della formazione stessa: ad esempio, una riforma che sensibilizzasse gli agenti di polizia penitenziaria all'utilizzo delle pratiche riparative nella risoluzione dei conflitti, assai frequenti in un contesto di convivenza "forzata" come quello carcerario. L'istituzione penitenziaria, infatti, rientra a pieno titolo tra le «istituzioni totali»<sup>59</sup>, nelle quali l'individualità del singolo scompare all'interno della totalità dell'istituzione, e, onde evitare disordini turbativi dell'ordine precostituito, la risoluzione delle controversie passa, sovente, per modalità repressive e autoritative: basti pensare all'utilizzo delle sanzioni disciplinari nei confronti dei detenuti. Un modello alternativo per la gestione del conflitto potrebbe risultare utile al fine di preservare il - già delicato - equilibrio esistente negli istituti di pena, basato su rapporti di forza, timore di eventuali ritorsioni e utilitarismi.

Tuttavia, qualunque "equilibrio" fondato sull'esercizio del potere - e dunque della forza - si rivela, presto o tardi, di fragile resistenza, risultando più efficace, anche se indubbiamente più impegnativo, affrontare il conflitto con trasparenza, dialogo e reciproco riconoscimento tra le parti coinvolte. A tal fine, gli agenti di polizia penitenziaria, il cui lavoro si svolge a stretto contatto con i

---

<sup>59</sup> Cfr. GOFFMAN, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, 1968. Nell'introduzione, l'Autore afferma: «Un'istituzione totale può essere definita come il luogo di resistenza e di lavoro di gruppi di persone che - tagliate fuori dalla società per un considerevole periodo di tempo - si trovano a dividere una situazione comune, trascorrendo parte della loro vita in un regime chiuso e formalmente amministrato».

detenuti, potrebbero essere destinatari di iniziative formative che promuovano il paradigma riparativo, al fine di adoperarlo nella quotidianità penitenziaria e renderlo accessibile anche ai detenuti.

Lungi dal costituire un'utopia, l'auspicio di una riforma in tale direzione è pienamente conforme all'apparato normativo già esistente: a norma della L. 15 dicembre 1990, n. 395<sup>60</sup>, infatti, gli agenti di polizia penitenziaria costituiscono parte integrante delle strutture di osservazione e trattamento. Tuttavia, l'attuazione pratica di tale previsione legislativa sconta la difficoltà di cumulare, in capo al medesimo soggetto, ruoli di vigilanza e di partecipazione all'opera rieducativa. Pertanto, nella prassi, si considera sufficiente che i membri del corpo di polizia penitenziaria conoscano e accettino, su un piano meramente intellettuale, i fini del trattamento, mantenendo, comunque, nei rapporti con i detenuti, ruoli esclusivamente custodiali<sup>61</sup>.

In aggiunta, si consideri che, tra l'indizione del concorso per l'assunzione, il periodo di formazione e altri adempimenti burocratici, i "nuovi" agenti di polizia penitenziaria saranno in servizio non prima di un altro anno.

La normativa in commento (art. 5 d.l. n. 92/2024) interviene, poi, sull'istituto della liberazione anticipata, modificando l'art. 69-*bis* ord. penit.: il procedimento per la liberazione anticipata viene assorbito in quello per la concessione delle misure alternative di cui all'art. 54, co. 4 ord. penit. In tal modo, al ricorrere dei presupposti per la sua applicazione, la liberazione anticipata viene, di fatto, concessa d'ufficio nel corso del procedimento relativo all'applicazione delle altre misure alternative. Si prevede, inoltre, che l'istanza per la concessione della sola liberazione anticipata possa essere formulata dal condannato soltanto quando vi abbia uno specifico interesse, diverso da quello dell'accesso alle misure alternative e ad altri benefici. Inoltre, in sede di conversione del decreto, si è modificato l'art. 656 c.p.p., prevedendo che, già nell'ordine di esecuzione della pena, sia indicato anche il *quantum* di pena da espiare diminuito per gli sconti fruibili a titolo di liberazione anticipata. Nell'ordine di esecuzione dovrà altresì essere presente l'avvertimento che le

---

<sup>60</sup> Per un approfondimento in materia, CALAMAI, *I soggetti del trattamento. Aspetti normativi e sociologici*, in [www.adir.unifi.it](http://www.adir.unifi.it), 2003, cap. III.

<sup>61</sup> *Ibid.*

detrazioni non saranno riconosciute ove, durante il periodo di esecuzione della pena, il condannato non partecipi all'opera di rieducazione.

Motivata dall'esigenza di snellire il carico gravante sulla magistratura di sorveglianza, semplificare le procedure e garantire maggior chiarezza ai destinatari della liberazione anticipata<sup>62</sup>, la modifica normativa in commento rischia, invece, di complicare ulteriormente le procedure. Lungi dal disporre di strumenti tecnologici avanzati per lo scambio di informazioni e per la conservazione dei dati di ciascun detenuto, infatti, i magistrati di sorveglianza devono spesso attendere che tutti gli istituti in cui il singolo individuo è stato recluso inoltrino la documentazione relativa al periodo di detenzione di propria competenza, per poi effettuare "a mano" i calcoli per gli sconti di pena derivanti dall'applicazione della liberazione anticipata<sup>63</sup>. D'altronde, la digitalizzazione del processo penale<sup>64</sup> introdotta dalla riforma c.d. Cartabia è ancora ben lontana dal ricevere completa attuazione<sup>65</sup> – e ciò vale ancor di più per i procedimenti innanzi al Magistrato e al Tribunale di sorveglianza. L'innovazione in commento rischia, dunque, di allungare notevolmente i tempi – già critici – dei procedimenti per la concessione delle altre misure alternative.

Non sono stati accolti i progetti di riforma della liberazione anticipata che proponevano un aumento dello sconto di pena fruibile per ogni semestre espiato, dagli attuali quarantacinque a sessanta, o addirittura settantacinque giorni. Simile intervento avrebbe notevolmente ridotto il *quantum* di pena residua da espiare, e dunque, nel medio-lungo termine, anche i numeri della

<sup>62</sup> Cfr. Relazione illustrativa del d.l. n. 92/2024, p. 23.

<sup>63</sup> Questa e altre criticità del decreto sono state evidenziate dalla Dott.ssa Maria Cristina Ornano, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Cagliari, nell'intervista rilasciata il 21 luglio 2024 al giornale «Avvenire».

<sup>64</sup> In tema di telematizzazione del processo penale, si segnala il recente d.m. 27 dicembre 2024, n. 206, il quale aveva previsto che, a far data dal 1° gennaio 2025, il deposito di tutti gli atti afferenti al processo penale innanzi al Tribunale ordinario dovesse avvenire esclusivamente in modalità telematica. Senonché, i Presidenti dei Tribunali italiani hanno avviato, nella sostanza, la disapplicazione di tale provvedimento, mediante l'adozione di decreti (si veda, ad esempio, decreto n. 1/2025 del Presidente del Tribunale di Torino) volti a sospendere l'utilizzo dell'applicativo digitale, con conseguente possibilità di depositare, anche con modalità analogiche, gli atti per cui era stata introdotta l'obbligatorietà del deposito telematico. Ciò a motivo di numerose inefficienze: il portale si è rivelato infatti malfunzionante, con conseguenti "crash" della piattaforma, duplicazioni di atti e, soprattutto, mancata visibilità di data e orario del deposito.

<sup>65</sup> Cfr. CURTOTTI-NOCERINO, *La transizione digitale del processo penale rimane incompiuta: una panoramica sullo stato dell'arte a margine del D.M. 217/2023*, in *Leg. pen.*, 12 marzo 2024.

popolazione carceraria.

La riforma della liberazione anticipata attuata con il decreto in commento presta il fianco ad un ulteriore rilievo critico: essa, infatti, rimuove dal percorso riabilitativo del detenuto la possibilità di confrontarsi periodicamente con il magistrato di sorveglianza, e di ricevere – altrettanto periodicamente – valutazioni positive e confermate dei propositi che ispirano una condotta partecipativa al trattamento. In altre parole: la riforma rischia di incidere negativamente sul già fragile stato psicologico dei detenuti – specialmente se condannati a pene di lunga durata – scoraggiandone l’impegno nel tenere un comportamento meritevole<sup>66</sup>.

Per agevolare e snellire realmente i tempi di concessione delle misure alternative, è necessario incrementare il numero di magistrati di sorveglianza e le risorse dell’Ufficio del processo: ad esempio, garantendo la presenza di un congruo numero di cancellieri, attualmente carenti nei Tribunali di sorveglianza. Sul territorio nazionale sono attualmente in servizio 236 magistrati di sorveglianza, a fronte di un numero di posizioni da vagliare molto più ampio. Solo per quanto concerne i cc.dd. *liberi sospesi* (ovvero, i condannati in stato di libertà che devono espriare una pena uguale o inferiore ai quattro anni), la stima dei procedimenti pendenti è di centomila<sup>67</sup>.

Altra dottrina<sup>68</sup> ha proposto, invece, di scindere la concessione della liberazione anticipata da una valutazione discrezionale del giudice sulla «partecipazione [del condannato] all’opera rieducativa», ancorando la stessa a dei dati oggettivi, quali, ad esempio, l’assenza di contestazioni disciplinari o diffide. In tal modo, la detrazione di pena sarebbe decurtata automaticamente, prevenendo un ruolo solo eventuale del Magistrato di sorveglianza, mediante impugnabilità di eventuali dinieghi.

<sup>66</sup> Cfr. GIANFILIPPI, *Il decreto-legge 4 luglio 2024 n. 92 “Carcere sicuro” e le attese del mondo penitenziario*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 10 luglio 2024. In proposito, l’Autore afferma: «È, d’altra parte, un po’ come se, in un percorso scolastico, si omettessero pagelle quadrimestrali e di fine anno per un quinquennio, chiedendo agli studenti di attendere l’esame finale, al cui esito tutto è rimesso. Non gli si consente così di comprendere bene cosa si vuole da loro e di correggere effettivamente i loro comportamenti, in vista di successive, più favorevoli valutazioni».

<sup>67</sup> Fonte: ANSA [https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2024/08/08/carceri-servono-almeno-mille-magistrati-di-sorveglianza-in-piu\\_03dedd4f-186b-47a2-a165-4b87aeb76979.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2024/08/08/carceri-servono-almeno-mille-magistrati-di-sorveglianza-in-piu_03dedd4f-186b-47a2-a165-4b87aeb76979.html).

<sup>68</sup> Cfr. CASCIARO, *La cura «svuota carceri» non sia peggiore del male. Così il nuovo decreto rischia di generare ulteriori rallentamenti*, in [www.ildubbio.it](http://www.ildubbio.it), 10 luglio 2024.

Se, da un lato, tale riforma realizzerebbe una significativa semplificazione burocratica dell'iter dinanzi al Tribunale di sorveglianza, dall'altro si ravvisa in essa una palese incompatibilità con i principi cardine dell'esecuzione penale: il che la rende inaccettabile. Accogliendo il precitato indirizzo di riforma, infatti, si attribuirebbe un eccessivo potere alle Direzioni degli istituti penitenziari (organi amministrativi, *non giurisdizionali*): né vale a superare simile inconveniente il combinato disposto degli artt. 69, co. 6 e 35-*bis* ord. penit., a norma dei quali ogni provvedimento disciplinare può essere oggetto di reclamo dinanzi al Magistrato di sorveglianza. Anche nell'ipotesi in cui il magistrato di sorveglianza annullasse la sanzione disciplinare, infatti, gli resterebbe comunque preclusa qualsiasi valutazione nel merito circa la concessione della liberazione anticipata. E si fatica a comprendere come l'eventuale annullamento della sanzione disciplinare debba essere conciliato con la concessione automatica (ma, in tal caso, "retroattiva") della liberazione anticipata. Ancor più notevoli problematiche solleva l'eventualità che la sanzione disciplinare, poi annullata dal magistrato, intervenga negli ultimi mesi di reclusione: nelle more del procedimento *ex art. 35-bis* ord. penit., il condannato rimarrebbe in carcere, con il possibile protrarsi della detenzione oltre il fine pena "virtuale" conseguente all'applicazione della liberazione anticipata<sup>69</sup>. Né può omettersi di considerare che l'accoglimento di tale proposta di riforma rischierebbe di incentivare l'utilizzo strumentale delle sanzioni disciplinari quali forme di ritorsione nei confronti dei detenuti.

Il d.l. n. 92/2024 interviene anche sulla corrispondenza telefonica dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario. In particolare, l'art. 6 dispone che si provveda, con regolamento ministeriale da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.l., ad equiparare la disciplina dei colloqui telefonici a quella dei colloqui "ordinari" *ex art. 37* reg. ord. penit.: ponendosi, dunque, quale norma programmatica, di stampo generale, che demanda a un futuro provvedimento (di natura amministrativa) l'adozione delle «modifiche necessarie a

---

<sup>69</sup> Un esempio aiuterà forse a chiarificare: si ipotizzi che un detenuto riceva una sanzione disciplinare nel mese di giugno dell'ultimo anno di condanna, e che la medesima venga poi annullata nel mese di settembre dello stesso anno. Si ipotizzi che, se si fosse applicato *ab origine* lo sconto di pena relativo al primo semestre, il detenuto avrebbe terminato di scontare la sua pena nel mese di agosto: in tal caso, il detenuto sarebbe rimasto recluso per circa un mese in più del dovuto.

garantire la prosecuzione dei rapporti personali e familiari dei detenuti»<sup>70</sup>. Fino all'adozione del predetto regolamento, la norma dispone che i colloqui telefonici «possono essere autorizzati oltre i limiti di cui all'articolo 39, comma 2» del reg. ord. penit.<sup>71</sup>. Dopo quasi un anno dall'entrata in vigore del decreto, tuttavia, ancora non sono stati adottati i predetti regolamenti attuativi.

Si noti, in aggiunta, che non è stata in alcun modo recepita, nel d.l. n. 92/2024, la pronuncia della Consulta (26 gennaio 2024, n. 10) sul c.d. diritto all'affettività delle persone detenute<sup>72</sup> – sentenza nella quale la Corte aveva enucleato alcune linee di indirizzo per il legislatore, per l'amministrazione penitenziaria e per i magistrati di sorveglianza, anche al fine di scoraggiare l'inerzia legislativa e facilitare un intervento normativo sul punto<sup>73</sup>. Il legislatore

---

<sup>70</sup> Così dispone l'art. 6, co. 1 del d.l. n. 92/2024: «Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono apportate al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, le modifiche necessarie a garantire la prosecuzione dei rapporti personali e familiari dei detenuti».

<sup>71</sup> Tale norma prevede il limite di un colloquio settimanale per i detenuti sottoposti a regime detentivo ordinario e il limite di due colloqui telefonici al mese per i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 4-*bis* ord. penit.

<sup>72</sup> Nel marzo 2024, il magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, con ordinanza, aveva concesso a un detenuto la possibilità di svolgere colloqui intimi con la moglie, ordinando alla direzione dell'istituto di provvedere ad allestire uno spazio adeguato entro 60 giorni dalla pronuncia. Tale ordinanza, impugnata dal DAP, è stata riconfermata, un anno dopo, dal Tribunale di sorveglianza (ordinanza n. 2025/383), che ha dunque applicato le direttive della Consulta in tema di diritto all'affettività in carcere. Analogamente è accaduto nel Tribunale di sorveglianza di Spoleto (con ordinanza n. 2025/149). Tale «proattività» della magistratura di sorveglianza, se da un lato va accolta con favore, dall'altro sottolinea la diffusa tendenza della magistratura a sopperire, con il c.d. diritto vivente, alle inerzie legislative: valicando (troppo) spesso i confini del proprio potere e ingerendo nelle competenze costituzionalmente assegnate al Parlamento, che risulta così inevitabilmente esautorato e, in una certa misura, deresponsabilizzato. Sul tema, TANISI, *Magistratura e politica: il ruolo del giudice fra crisi della legge e nuovi diritti*, in *La Magistratura*, 2017, 3, 12-15; FERRAJOLI, *Contro la giurisprudenza creativa*, in *Questione Giustizia*, 2016, 4, 13-32; EUSEBI, *Le sentenze non possono interdire il potere legislativo*, in *Avvenire*, 7 febbraio 2009, 2.

<sup>73</sup> Per un approfondimento in materia, DE VITO, *Frammenti di un nuovo discorso amoroso: la Corte costituzionale n. 10 del 2024 e l'affettività in carcere*, in *www.questionegiustizia.it*, 5 febbraio 2024. Si segnala, in materia di affettività in carcere, anche la recente Cass. Sez. I, 2 gennaio 2025, n. 8, la quale ha annullato con rinvio la decisione con cui il magistrato di sorveglianza di Torino aveva dichiarato inammissibile la richiesta di un colloquio «intimo» avanzata da un detenuto, ritenendo che ciò rappresentasse una mera «aspettativa», e non un diritto. Richiamandosi proprio a Corte cost. n. 10/2024, la Corte di legittimità ha così motivato la sua decisione: «Alla luce delle esplicite valutazioni contenute in questa pronuncia, non può ritenersi che la richiesta di poter svolgere colloqui con la propria moglie in condizioni di intimità, avanzata dal detenuto ricorrente, costituisca una mera aspettativa, essendo stato affermato che tali colloqui costituiscono una legittima espressione del diritto all'affettività e alla coltivazione dei rapporti familiari, e possono essere negati, secondo l'esplicito dettato della sentenza citata, so-

re ha dunque perduto un'occasione importante per dare seguito, con atto avente forza di legge, alle direttive formulate dalla Consulta per la disciplina di un tema così delicato<sup>74</sup>.

Con specifico riguardo al tema della corrispondenza telefonica, si fatica a ritenere che sia sufficiente aumentare i colloqui telefonici di cui il detenuto può fruire (da quattro a sei al mese) per risolvere gli ingenti problemi legati all'isolamento affettivo<sup>75</sup> delle persone in stato di detenzione, anche in considerazione del fatto che già l'art. 39, co. 3 reg. ord. penit. prevede che il direttore dell'istituto possa concedere un numero di colloqui maggiore di quelli legislativamente previsti, in considerazione di «motivi di urgenza o di particolare rilevanza».

Come condivisibilmente osservato<sup>76</sup>, l'intervento sarebbe stato più incisivo se avesse aumentato non solo il numero dei colloqui, ma anche la relativa durata (attualmente di soli dieci minuti). Una riforma maggiormente efficace potrebbe consistere nel garantire al detenuto (almeno) una telefonata al giorno con i propri cari, laddove la sua situazione personale lo consenta e fatte salve eventuali esigenze securitarie che depongano in senso contrario.

---

lo per «ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina», ovvero per il comportamento non corretto dello stesso detenuto o per ragioni giudiziarie, in caso di soggetto ancora imputato».

<sup>74</sup> Sul tema dell'affettività in carcere il Ministero della Giustizia ha adottato, in data 11 aprile 2025, una circolare: essa si limita a indicare le modalità organizzative interne all'amministrazione penitenziaria, nell'ambito delle competenze del DAP, al fine di dettare alcune prime direttive operative per lo svolgimento dei colloqui cc.dd. intimi. Pertanto, l'adozione della circolare, pur costituendo un significativo traguardo nell'evoluzione del trattamento penitenziario, non esime il legislatore dal dare seguito al monito della Corte costituzionale con l'opportuna disciplina legislativa dei cc.dd. colloqui intimi, in coerenza con la precitata Corte cost. n. 10/2024.

<sup>75</sup> Cfr. VENERE, *Amore "sbarrato", sentimenti e relazioni in carcere*, in *www.medicalive.it*, 21 marzo 2023. Afferma l'Autrice: «[...] tra gli effetti dovuti alla privazione della dimensione affettiva ritroviamo senso di solitudine, accresciuta asocialità, disturbi sessuali, regressione infantile e adolescenziale, nonché presenza di problematiche relazionali».

<sup>76</sup> *Riflessioni sui possibili margini di intervento parlamentare in sede di conversione del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92. Appunti a prima lettura*, cit., 3-4. L'Autore, richiamando le proposte della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario del 2021, afferma: «[...] si suggeriva una specifica azione amministrativa che consentisse l'utilizzazione di apparecchiature mobili configurate in maniera idonea e funzionale con le dovute precauzioni operative, ossia senza scheda, connessione internet e con la possibilità di chiamare solo i numeri autorizzati. Con costi contenuti, sostenibili ove possibile dalla stessa persona detenuta utilizzando il c.d. sopravvitto, si potrebbe così realizzare una "liberalizzazione" delle telefonate per i detenuti appartenenti al circuito di media sicurezza, qualora non vi siano particolari esigenze cautelari ovvero ragioni ostative di carattere processuale o legate alla pericolosità sociale del soggetto».

Anche in tale ambito, si riscontra una immotivata generalizzazione di istanze securitarie: se è vero, infatti, che alcuni detenuti potrebbero trovare proprio nel loro ambiente familiare i contatti con il gruppo o il contesto criminale di appartenenza, ciò non vale, evidentemente, per molti altri. Una effettiva individualizzazione del trattamento – discendente dal principio costituzionale di rieducazione e prescritta dall’art. 1, co. 2 ord. penit. – richiederebbe, dunque, di vagliare, caso per caso, le situazioni concrete e consentire, ove non vi siano motivate e ragionevoli esigenze contrastanti, un numero ben più elevato di colloqui telefonici<sup>77</sup>.

La lontananza fisica costituisce già un primo, enorme, ostacolo alla continuazione e allo sviluppo dei rapporti affettivi tra i detenuti e i loro cari: una corrispondenza telefonica frequente potrebbe, in parte, acquietare il rischio di una frattura irreparabile nelle relazioni intercorrenti tra il recluso e il suo ambiente affettivo/familiare<sup>78</sup>. E, com’è noto, è massima l’esigenza di prevenire l’interruzione dei legami affettivi tra la persona detenuta e i propri cari, poiché l’assenza di una rete familiare e amicale di supporto può rendere significativamente più difficile il reinserimento sociale al termine del periodo detentivo<sup>79</sup>.

Con una norma che esula dai dichiarati obiettivi dell’intervento legislativo – ovvero, risolvere con urgenza le problematiche che investono gli istituti penitenziari – il legislatore ha poi modificato l’art. 41-*bis* ord. penit., escludendo dall’accesso ai programmi di giustizia riparativa i detenuti che scontino la pena in regime di c.d. “carcere duro”.

Tale modifica ostacola ulteriormente il (già difficile) ingresso delle pratiche di giustizia riparativa nel nostro ordinamento penale, e si pone in aperto contrasto con gli originari criteri di delega ispiratori della c.d. riforma Cartabia, la

---

<sup>77</sup> Per altre proposte *de iure condendo*, BARONI, *Amare in carcere. Prospettive di riforma contro il rischio di destrutturazione soggettiva.*, in *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, in *Giurisprudenza penale web*, 2019, 2-bis, 286 ss.

<sup>78</sup> Cfr. CULLATI-FROLA, *I legami interrotti: la mediazione familiare strumento per una nuova comunicazione*, in *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, in *Giurisprudenza penale web*, 2019, 2-bis, 122 ss.

<sup>79</sup> Cfr. OLIVO, *Affetti e carcere: prospettive intramurarie di riforma nel bilanciamento tra esigenze di tutela contrapposte*, in *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, in *Giurisprudenza penale web*, 2019, 2-bis, 135 ss.

quale, com'è noto, ha introdotto nel nostro ordinamento la disciplina organica della giustizia riparativa.

Nello specifico, il d.lgs. 150/2022 prevede chiaramente, richiamandosi anche alle fonti internazionali vigenti in materia, che l'accesso ai programmi di giustizia riparativa debba essere garantito in ogni stato e grado del procedimento – per i reati procedibili a querela di parte, perfino prima che sia presentata la querela – e a tutti gli indagati, imputati o condannati senza alcun tipo di preclusione in relazione al titolo di reato commesso<sup>80</sup>.

La stessa normativa prevede, comunque, la possibilità di negare l'accesso al programma di giustizia riparativa qualora dalla partecipazione al medesimo discenda un pericolo concreto per l'incolumità delle parti<sup>81</sup>. Proprio con riferimento a tale ipotesi, la Relazione illustrativa del d.l. n. 92/2024<sup>82</sup> motiva la preclusione in commento affermando che la pericolosità sociale dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ord. penit. impone, *ab origine*, di ritenere sussistente il «pericolo concreto per l'incolumità dei partecipanti al programma di giustizia riparativa».

Tale preclusione presenta svariati profili di spiccata criticità.

Innanzitutto, il legislatore pare qui operare una presunzione di pericolosità sociale: circostanza incompatibile con l'attuale sistema sanzionatorio alla luce di (almeno) due considerazioni. La prima: la pericolosità sociale viene di norma accertata in sede di cognizione dal giudice che, a tal fine, si avvale dei parametri di cui all'art. 133 c.p., mentre qui il legislatore la desume – automaticamente – dal titolo di reato commesso. La seconda: le presunzioni di pericolosità sociale<sup>83</sup>, in passato avallate dall'art. 204 c.p., sono state superate dall'art. 31 della L. 10 ottobre 1986, n. 663. Da ciò deriva che ogni situazione di pericolosità sociale deve essere adeguatamente accertata e comprovata dal

<sup>80</sup> Cfr. art. 44, co. 1 d.lgs. n. 150/2022: «I programmi di giustizia riparativa disciplinati dal presente decreto sono accessibili senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità».

<sup>81</sup> Cfr. art. 43, co. 4 d.lgs. 150/2022: «L'accesso ai programmi di giustizia riparativa è sempre favorito, senza discriminazioni e nel rispetto della dignità di ogni persona. Può essere limitato soltanto in caso di pericolo concreto per i partecipanti, derivante dallo svolgimento del programma».

<sup>82</sup> Cfr. pag. 8 della Relazione illustrativa, reperibile al seguente link: [https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1720595473\\_dll-1183.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1720595473_dll-1183.pdf).

<sup>83</sup> Per una completa disamina delle problematiche legate all'istituto della pericolosità sociale, come oggi configurato nel nostro ordinamento, si rimanda a BERTOLINO, *Il "crimine" della pericolosità sociale: riflessioni da una riforma in corso*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 4.

giudice con riguardo al singolo *autore di reato*, non potendo, invece, essere considerata quale caratteristica “accessoria” del *fatto di reato*, discendente dalla gravità dello stesso.

Escludere aprioristicamente dall’accesso ai programmi di giustizia riparativa i detenuti che scontano la pena nel regime di c.d. “carcere duro” implica non solo un arretramento rispetto ai principi cardine della giustizia riparativa, ma anche la perdita di una preziosa occasione di recupero per quei soggetti – nella prassi spesso considerati *non rieducabili* – nei cui confronti è massima l’esigenza di non abdicare al proposito rieducativo.

Non si può omettere di ricordare, in merito, che la Corte costituzionale ha più volte ribadito (tra le ultime, si considerino le sentenze 24 gennaio 2022, n. 18<sup>84</sup> e 18 marzo 2025, n. 30<sup>85</sup>) che le limitazioni contenute all’art. 41-*bis* ord. penit. sono compatibili con i principi costituzionali solo ove finalizzate, in modo congruo e proporzionato, a prevenire dei concreti rischi per la sicurezza e l’ordine pubblico – risolvendosi, altrimenti, in una mera vessazione. La preclusione assoluta ora inserita, che non consente di vagliare il singolo caso concreto, si pone quindi in aperto contrasto con l’orientamento assunto dal Giudice delle leggi.

Ulteriori problematiche pone la circostanza che, in tal modo, da un provvedimento amministrativo – quale il decreto del Ministro della giustizia con il quale si applica il predetto regime detentivo – si fanno discendere conseguenze processuali negative, considerati i potenziali effetti *in bonam partem*<sup>86</sup> che il

---

<sup>84</sup> In occasione di tale pronuncia, la Consulta ha stabilito che «Viola il diritto di difesa sancito dalla Costituzione la norma, contenuta nell’articolo 41-*bis* dell’ordinamento penitenziario, che – secondo l’interpretazione della Corte di cassazione – impone il visto di censura sulla corrispondenza tra il detenuto sottoposto al “carcere duro” e il proprio difensore».

<sup>85</sup> La Consulta, pronunciandosi sul limite di “ore d’aria” fruibili dai detenuti sottoposti al regime di cui all’art. 41-*bis* ord. penit., ha ribadito che le compressioni legate a tale regime detentivo sono legittime fintanto che rispondono allo scopo di contenere la persistente pericolosità delle persone detenute e non risultano eccedenti e sproporzionate rispetto a tale scopo. La Corte ha altresì affermato che «Il divieto di stare all’aperto oltre la seconda ora, come sancito dalla norma censurata, mentre comprime, in misura ben maggiore del regime ordinario, la possibilità per i detenuti di fruire di luce naturale e di aria, nulla fa guadagnare alla collettività in termini di sicurezza». Per un approfondimento in merito a tale pronuncia, si segnala ONOFRJ, *Incostituzionale il limite di due ore per la permanenza all’aperto dei detenuti in regime differenziato: un ulteriore passo nel lento cammino di erosione delle prescrizioni di cui all’art. 41-bis, co. 2-quater L. 354/1975*, in *Arch. pen. web*, 2025, 2.

<sup>86</sup> Com’è noto, se il mancato raggiungimento dell’esito riparativo non può in alcun modo essere valutato dal giudice *in malam partem* per addivenire a un trattamento sanzionatorio peggiorativo, il raggiungi-

c.d. “esito riparativo” può dispiegare nel trattamento sanzionatorio dell’autore di reato<sup>87</sup>.

Il d.l. n. 92/2024 ha poi istituito, presso il Ministero della giustizia, un elenco delle «strutture residenziali idonee all’accoglienza e al reinserimento sociale dei detenuti»: demandando, però, a un successivo decreto l’individuazione delle voci di bilancio da cui trarre le risorse finanziarie per sostenere la permanenza dei detenuti in tali strutture (individuando un tetto di spesa di sette milioni di euro annui).

L’intervento scaturisce dalla oramai lampante constatazione dell’inidoneità delle strutture carcerarie a favorire il reinserimento dei condannati – e dunque, nell’intenzione, può dirsi apprezzabile – ma risulta essere nel breve periodo inefficace: il legislatore si limita infatti a istituire un elenco per agevolare l’individuazione di tali strutture, senza però disciplinare le modalità di finanziamento e accreditamento delle medesime. Né è stato chiarificato a quali discipline e *standard* dovranno essere sottoposte tali strutture (se di fonte regolamentare o legislativa, ad esempio). Si tratta di una norma i cui (potenziali) effetti positivi, se riscontrabili, si dispiegheranno nel lungo periodo, senza incidere significativamente sulla contingente situazione emergenziale in cui versano gli istituti penitenziari.

Si consideri, poi, che alla magistratura di sorveglianza sono già note le strutture territoriali idonee all’accoglienza di persone affette da tossicodipendenza e/o senza fissa dimora: il giudice dell’esecuzione se ne avvale in sede di concessione delle misure alternative per i soggetti più fragili, ma si tratta di strutture che denunciano, in molte regioni, condizioni di saturazione. Pertanto, l’istituzione dell’elenco, risolvendosi nel mero accreditamento di strutture già operative, rischia di incidere sul sistema meno del previsto, non operando in alcun modo al fine di creare nuove strutture e stanziare investimenti per l’esecuzione penale esterna<sup>88</sup>.

---

mento dello stesso può invece essere valutato dal giudice competente al fine della concessione della rispettiva circostanza attenuante (art. 62, n. 6 c.p.) o di benefici penitenziari e/o misure alternative. Ne discende che escludere *ab origine* determinati autori di reato dall’accesso ai programmi di giustizia riparativa significa privare gli stessi della possibilità di ricevere le predette concessioni, in assenza di elementi che giustificano tale disparità di trattamento.

<sup>87</sup> Cfr. *Il decreto-legge 4 luglio 2024 n. 92 “Carcere sicuro” e le attese del mondo penitenziario*, cit.

<sup>88</sup> ROMANO, *D.L. 92/2024: “Carcere Sicuro”, note sparse ad una prima lettura: nulla di straordinario*,

E non si può fare a meno di constatare che, con l'istituzione di tale elenco, il legislatore potrebbe incorrere nell'erronea convinzione di aver assolto al dovere, costituzionalmente sancito, di garantire che l'esecuzione penale sia conforme all'art. 27, co. 3, delegando, nei fatti, al terzo settore (e alle sue risorse) l'attuazione del principio rieducativo. Esito - quest'ultimo - evidentemente inaccettabile: se, da un lato, il terzo settore può costituire senz'altro un fondamentale ausilio nel percorso di reinserimento sociale del condannato, la sua funzione di certo non esime lo Stato dall'adoperarsi per ottemperare ai propri doveri costituzionali, in particolare negli ambiti non "privatizzabili", come, per l'appunto, l'esecuzione penale.

Altre innovazioni sono state introdotte in sede di conversione del decreto-legge: si è istituito un sistema di interoperabilità per lo scambio di dati tra i Ministeri della salute e della giustizia, al fine di monitorare i servizi offerti e il programma trattamentale dei detenuti affetti da dipendenze e/o psicopatologie. Siffatto sistema sconta le criticità cui s'è accennato, e, in particolare, l'assoluta carenza, negli uffici competenti, di *database* digitali che rendano praticabile un celere scambio e una rapida informatizzazione di tali dati.

In sede di conversione, il legislatore ha poi stanziato una spesa massima di cinque milioni di euro l'anno finalizzata all'ampliamento delle opportunità di accesso, per i detenuti tossicodipendenti, alle strutture pubbliche e private accreditate per il trattamento delle dipendenze; in particolare, con il dichiarato obiettivo di incrementare i posti disponibili in esse e potenziare i servizi per le dipendenze presso gli I.C.A.T.T.<sup>89</sup>. Tali stanziamenti, al pari di quelli precitati, riguardanti le strutture residenziali, scontano la problematica della loro necessaria attuazione per mezzo di altri decreti e atti regolamentari che, se adottati, riceveranno piena attuazione dopo almeno un altro anno dall'entrata in vigore del testo legislativo in commento.

Infine, svariate perplessità suscita la figura del «commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria», di nomina governativa, introdotta in sede di conversione all'art. 4-*bis* del d.l. n. 92/2024<sup>90</sup>. Tale norma avalla la percezione (di-

---

*poco di necessario, scarsamente urgente.*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 9 luglio 2024.

<sup>89</sup> Istituti a Custodia Attenuata per il Trattamento dei Tossicodipendenti.

<sup>90</sup> Si consideri che la gara d'appalto per il nuovo piano di edilizia penitenziaria è scaduta il 10 aprile 2025: al riguardo, la Corte dei conti, nella delibera 42/2025/G, contenente la relazione *"Infrastrutture e*

storta, eppure largamente diffusa) secondo la quale sarebbe sufficiente, al fine di risolvere le problematiche afferenti al sovraffollamento penitenziario, ampliare le strutture già esistenti e/o costruire nuovi istituti di pena. Ebbene, se da un lato tale assunto può apparire persuasivo, esso risulta tuttavia smentito dai dati: nel 2024, il numero dei detenuti presenti nelle carceri italiane è aumentato di quasi 1.200 unità. La capienza media di un istituto di pena è di 300 posti: solo per non aggravare il sovraffollamento “maturato” nell’ultimo anno, dunque, occorrerebbe aprire circa quattro nuovi penitenziari<sup>91</sup>. Le tempistiche di tale intervento sarebbero tali da rendere verosimile (se non certo) un ulteriore incremento della popolazione penitenziaria e, dunque, anche del numero di strutture da edificare al fine di arginare il “nuovo” sovraffollamento. *Breviter*: non si finirebbe mai di edificare nuovi istituti penitenziari! Dunque, in ogni caso, se anche tali interventi potessero, in via del tutto temporanea, arginare le problematiche afferenti al sovraffollamento, di certo non sarebbero risolutivi nel lungo periodo.

Qualora l’unica risposta istituzionale al sovraffollamento penitenziario fosse l’edificazione di nuove strutture detentive, si rischierebbe inoltre una *mass-incarceration*<sup>92</sup>, con la conseguente dispersione di ingenti risorse pubbliche che potrebbero invece essere destinate, più proficuamente, a sopperire alle già citate carenze strutturali. In particolare – è utile ribadirlo – occorre investire sull’ammodernamento delle strutture esistenti; sull’assunzione di personale (educatori, medici, psicologi, mediatori culturali, assistenti sociali) da impiegare negli istituti penitenziari e negli uffici di esecuzione penale esterna; sull’incremento delle risorse presenti negli uffici giudiziari di sorveglianza (personale amministrativo, magistrati di sorveglianza, addetti all’ufficio per il

---

*digitalizzazione: Piano Carceri*”, ha sottolineato che, a dieci anni dalla conclusione della gestione commissariale, l’analisi sullo stato di attuazione del “*Piano Carceri*” evidenzia situazioni critiche di sovraffollamento carcerario che assumono contorni ai limiti dell’emergenza, anche alla luce dei dati del Ministero della giustizia. La Corte ha altresì denunciato, accanto alla necessità di creare nuovi posti detentivi, la mancata realizzazione di numerosi interventi e l’urgenza di completare quelli di manutenzione straordinaria già avviati, per migliorare le condizioni ambientali, igienico-sanitarie e di trattamento all’interno degli istituti. La delibera è disponibile al seguente link: <https://www.corteconti.it/Download?id=12fb06ca-c485-48ad-9405-8911ff3c269d>.

<sup>91</sup> *Sul carcere bisogna intervenire, subito*, cit.

<sup>92</sup> *Ibid.*

processo)<sup>93</sup>.

La norma in commento appare ancor più problematica se si considera che il legislatore, per finanziare la costruzione di nuove strutture penitenziarie<sup>94</sup>, si è avvalso di risorse destinate ai centri di giustizia riparativa<sup>95</sup>, alla rifusione delle spese legali per gli imputati assolti<sup>96</sup> e al trattamento economico e previdenziale dei magistrati onorari<sup>97</sup>: scegliendo, in tal modo, di sacrificare istituti e strumenti funzionali a un'evoluzione, in chiave umanistica, della giustizia penale.

Ad ogni modo, pur costruendo nuove carceri, è verosimile - alla luce delle considerazioni svolte in precedenza - che il numero dei detenuti continui ad aumentare, fin quando non si perverrà a un intervento decisivo sul sistema sanzionatorio, il quale vede, ancora oggi, la pena detentiva quale primaria (e, spesso, unica) risposta al reato. Una soluzione risolutiva ed efficace al problema del sovraffollamento carcerario - e di tutte le altre questioni che, a cascata, ne discendono - non può infatti prescindere da un complessivo ripen-

---

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> L'art. 6, co. 3 e co. 4 d.l. 29 novembre 2024, n. 178, prevede che, al fine di assicurare la funzionalità del sistema giudiziario e dei relativi servizi istituzionali, le risorse di bilancio del Ministero della giustizia destinate alle spese di giustizia e per le intercettazioni sono incrementate di euro 95.724.000 per l'anno 2024. A tale incremento si provvede: a) quanto a euro 73.521.500, mediante corrispondente riduzione dell'importo di euro 142.760.195 del fondo di cui all'articolo 1, comma 370, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (magistratura onoraria); b) quanto a euro 13.236.000, mediante riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 1020, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (spese legali per gli imputati assolti); c) quanto a euro 8.966.500, mediante riduzione del fondo di cui all'articolo 67, comma 1, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (centri di giustizia riparativa).

<sup>95</sup> La giustizia riparativa, come s'è detto, è un paradigma di risoluzione dei conflitti - nascenti da reato e non solo - alternativo a quello retributivo, e, in quanto tale, si pone in antitesi con il modello di giustizia - unicamente punitivo e dunque improntato al retribuzionismo - ad oggi invalso nel nostro Paese. Il paradigma riparativo, agendo per la responsabilizzazione del reo, potrebbe inoltre svolgere un'importante funzione di prevenzione della recidiva.

<sup>96</sup> La rifusione delle spese legali all'imputato assolto costituisce uno strumento di riparazione economica finalizzato a rifondere l'individuo (seppur solo economicamente) delle conseguenze pregiudizievoli del processo penale condotto a suo carico. Il processo penale che giunga a pronuncia assolutoria, infatti, è un processo penale che non avrebbe dovuto svolgersi: e ciò anche alla luce del nuovo parametro prognostico di "ragionevole previsione di condanna", necessario per formulare richiesta di rinvio a giudizio. Con la rifusione delle spese legali, lo Stato si impegna - in maniera pur incompiuta - a ripristinare, almeno parzialmente, lo *status quo ante* la vicenda processuale.

<sup>97</sup> La magistratura onoraria svolge un ruolo fondamentale in alcuni peculiari procedimenti, come quello contro il minore autore di reato, consentendo la presenza di esperti e professionisti di discipline differenti da quella giuridica. Si tratta di un elemento necessario a garantire una risposta sanzionatoria adeguata e conforme alle esigenze del minore - proprio perché il reato, prima ancora che un fatto *giuridico*, è un fatto *sociale*.

samento della penalità classicamente intesa.

Occorre transitare dal sistema penale mono-sanzionatorio a una pluralità di pene principali (pecuniarie per tassi, affidamento ai servizi sociali, messa alla prova, prescrizioni comportamentali, prestazioni di pubblica utilità, ecc.), diversificate in base alla gravità e al tipo di reato commesso, anche tra loro combinabili, che costituiscano una risposta sanzionatoria progettuale<sup>98</sup>, e non meramente repressiva. Il principio di rieducazione, lungi dal costituire l'esito *tutto sommato trascurabile* e meramente auspicabile dell'esecuzione penale, dipendente solo dalle intenzioni del singolo condannato, impegna l'ordinamento, gravando le istituzioni dell'onere di garantire a *tutti* i condannati un'offerta rieducativa – la quale non può, evidentemente, prescindere da una pena intesa in senso progettuale<sup>99</sup>. Se è vero che la rieducazione non può essere *imposta*, ma richiede sempre una *scelta* di adesione da parte del condannato stesso, lo Stato non può allora esimersi dal garantire a tutti i condannati l'accessibilità di tale scelta, indipendentemente dalla gravità del reato commesso<sup>100</sup>.

È opportuno, altresì, riconoscere che l'attuazione del principio di rieducazione non costituisce unicamente un esito umanamente e costituzionalmente auspicabile, ma si pone quale scelta strategica ai fini preventivi<sup>101</sup>: potrà dirsi efficace solo la prevenzione finalizzata a ottenere il consenso e l'adesione spontanea del cittadino ai valori tutelati dalle norme incriminatrici. Una prevenzione basata sulla deterrenza, sull'intimidazione e sulla repressione – ovvero la cosiddetta “prevenzione negativa” rispondente, in ultima analisi, al paradigma retributivo – sconta invece alti tassi di inefficacia, riconducibili a svariati

<sup>98</sup> Per una proposta di riforma in tal senso, si veda EUSEBI, *L'introduzione della pena prescrittiva come nuova pena principale*, in AA.VV. *Linee di riforma in tema di pene alternative edittali*, in [www.aipdp.it](http://www.aipdp.it), marzo 2021, 17-34.

<sup>99</sup> In tal senso, tra i più recenti: EUSEBI, *Qualcosa di meglio della pena retributiva. In margine a C.E. Paliero, Il mercato della penalità*, in *Studi in onore di Carlo Paliero*, a cura di Piergallini-Mannozi-Sotis-Perini-Scoletta-Consulich, Milano, 2022; EUSEBI, *Superare la visione di una giustizia fondata sul modello della bilancia*, in [www.discrimen.it](http://www.discrimen.it); EUSEBI, *Prevenzione e garanzie: promesse mancate del diritto penale o paradigmi di una riforma penale «umanizzatrice»?* in *Criminalia*, 2016, XI, 285-301.

<sup>100</sup> In tal senso, anche *Riflessioni su possibili margini di intervento parlamentare in sede di conversione del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92. Appunti a prima lettura*, cit., 9-10.

<sup>101</sup> Cfr. in tal senso EUSEBI, *Rieducazione e prospettive di riforma del sistema sanzionatorio penale dopo il d.lgs. 150/2022*, in *Sist. pen.*, 10 aprile 2024, 1-8.

fattori<sup>102</sup>.

In primo luogo, una strategia preventiva fondata solo sull'intimidazione dei consociati non interviene sui fattori situazionali che rendono conveniente e, in talune ipotesi, financo "appetibile" l'agire *contra legem*. Tra questi rientra, senz'altro, la c.d. cifra oscura<sup>103</sup>: se l'unico fattore deterrente fosse la paura della sanzione, dinanzi alla (consistente) probabilità di rimanere impuniti, molti sceglierebbero di delinquere. D'altra parte, se la pena fosse realmente *certa*, non servirebbero nemmeno le cosiddette pene "esemplari": già opererebbe in senso general-preventivo l'alta probabilità di essere penalmente perseguiti.

La prevenzione "negativa" si rivela poi inadeguata ad agire sui fattori cosiddetti criminogeni. Si tratta di quegli elementi situazionali che possono favorire l'insorgere di propositi d'azione criminale: esemplificativamente, un contesto socio-familiare di appartenenza che promuova e incentivi modelli comportamentali criminosi; una rete parentale e amicale inesistente; l'interiorizzazione e l'acquisizione, negli ambienti di quotidiana frequentazione, di principi morali contrari a quelli promossi dall'ordinamento giuridico; scarse possibilità di accesso a opportunità lavorative conformi a legalità e dignitose; impossibilità di provvedere al proprio sostentamento economico... Dinanzi a tali condizioni personali e situazionali, che operano una spinta motivazionale a delinquere, l'individuo potrà astenersi dall'agire illegalmente solo ove avverta come maggiormente coattive le spinte motivazionali di senso contrario<sup>104</sup>. Svariati studi empirici condotti in ambito criminologico<sup>105</sup> hanno dimostrato, a tal proposito, che i cc.dd. fattori di controllo interno – quali, ad esempio, la persuasione soggettiva della legittimità di un divieto, l'attaccamento ai valori fon-

<sup>102</sup> Per una panoramica completa delle obiezioni etico-filosofiche opponibili al concetto penalistico di retribuzione, si rinvia a EUSEBI, *La "nuova" retribuzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, 914 ss.; nonché *La funzione della pena: il conmiato da Kant e da Hegel*, a cura di Eusebi, Milano, 1989, 173 ss.

<sup>103</sup> La "cifra oscura" o "campo oscuro" è il numero di reati commessi ma non denunciati o rilevati dalle autorità, e quindi non contabilizzati nelle statistiche ufficiali.

<sup>104</sup> Svariate teorie criminologiche, sussumibili sotto il *genus* delle cc.dd. teorie del controllo sociale, hanno studiato quali fattori possano realmente operare, nel soggetto, la creazione di "anticorpi" rispetto alla scelta criminale. Per una panoramica completa sulle stesse, si rimanda a FORTI, *L'immane concretezza: metamorfosi del crimine e controllo penale*, Milano, 2000, 524 ss.

<sup>105</sup> Ci si riferisce principalmente alla c.d. teoria dell'autocontrollo, formulata da Michael Gottfredson e Travis Hirschi nel 1990. Per un'attualizzazione della stessa, si veda BURT, *Self-Control and Crime: Beyond Gottfredson and Hirschi's Theory*, in *Annual review of criminology*, 2020, vol. 3, 1; TYLER, *Why people obey the law*, Princeton, 2006.

damentali tutelati dall'ordinamento, e tutto quanto motivi l'agente *dall'interno* - hanno una maggiore influenza sulla condotta dell'individuo rispetto ai fattori cc.dd. di controllo esterno, tra i quali si annoverano tutte le costrizioni, derivanti dall'esterno, che dovrebbero trattenere il soggetto dall'adottare dei comportamenti che egli, in coscienza, vorrebbe tenere (e vi rientra, quindi, anche l'entità della pena prevista per un certo reato)<sup>106</sup>.

Non solo: un utilizzo meramente simbolico (e dunque ineffettivo) della sanzione penale, con cornici edittali spropositatamente severe, indebolisce la percezione di attendibilità delle istituzioni e, in particolare, della legge penale. Il "panpenalismo"<sup>107</sup> ormai diffuso nella cultura legislativa italiana rischia, infatti, di ridurre significativamente la percezione sociale di gravosità dell'intervento penalistico: se "tutto diventa reato", la capacità delle istituzioni di discernere tra *giusto* e *sbagliato*, tra *bene* e *male*, appare fortemente compromessa; l'intervento punitivo diviene nulla più che il capriccio di uno Stato che "batte il pugno sul tavolo".

È dunque legittimo dubitare che la minaccia di una pena (esemplarmente) severa sia sufficiente a contrastare la percezione del reato come via *giusta* e praticabile: piuttosto, sarebbe necessario agire per motivare il consenso spontaneo ai precetti normativi e, soprattutto, ai valori presidiati dalle norme penali. In breve: occorre *convincere, più che intimidire*.

Il modello di prevenzione negativa sconta, inoltre, una ineliminabile incoerenza di fondo: la sanzione penale viene classicamente motivata con la necessità di riaffermare la valenza del bene giuridico violato con la commissione di un reato, ma essa stessa è, a sua volta, lesiva di beni giuridici quali la libertà personale o, nel caso estremo della pena di morte, la vita<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> EUSEBI, *La pena "in crisi"*, Brescia, 1990, 24.

<sup>107</sup> Sul punto, CUPELLI, *Come nasce il panpenalismo. Un esempio*, in *www.sistemapenale.it*, 17 novembre 2022.

<sup>108</sup> Cfr. EUSEBI, *Quale prevenzione dei reati? Abbandonare il paradigma della ritorsione e la centralità della pena detentiva*, in *Pedagogisti per la giustizia*, a cura di De Natale, Milano, 2004, 86, ove l'Autore afferma: «Se ogni reato implica in certa misura il disconoscimento della vittima come destinataria di un rapporto personale, potrebbe dirsi come *un tu*, e quindi la sua *cosificazione* funzionale a determinati interessi, ma in tal senso anche l'impovertimento della stessa identità di chi abbia agito in senso antigiuridico, la risposta al reato deve aprire al recupero di rapporti fondati sulla responsabilizzazione e sul riconoscimento reciproco, e non riprodurre nei confronti dell'agente la dinamica di *cosificazione* che è propria del reato».

Al fine di “svuotare” realmente le carceri, sarebbe necessario, in esito a una opportuna diversificazione delle sanzioni penali, che la pena detentiva fosse riservata – in aderenza al principio di *extrema ratio* – alle fattispecie di reato più gravi, nei casi (residuali) di grave pericolosità sociale accertata, in cui la (temporanea) contenzione fisica si riveli l’unica via utile a prevenire la recidiva e/o recidere i legami con il contesto criminale di appartenenza<sup>109</sup>. Data la rilevanza del bene sacrificato dalla pena detentiva, inoltre, sarebbe opportuno – in aderenza al principio di proporzionalità della pena – sanzionare con la privazione della libertà personale solo quei reati che ledono un bene giuridico di analoga importanza; dunque, principalmente, i reati contro l’incolumità personale. Tuttavia, secondo gli ultimi dati resi disponibili dal Ministero della giustizia<sup>110</sup>, il maggior numero dei detenuti, al 31 dicembre 2024, era coinvolto in reati contro il patrimonio<sup>111</sup>.

Né può sottovalutarsi, nei numeri della popolazione penitenziaria, il ruolo che svolgono le misure cautelari: materia che in nessun modo è stata trattata negli ultimi provvedimenti legislativi. La custodia cautelare in carcere viene spesso applicata anche nei casi in cui già gli arresti domiciliari sarebbero idonei a soddisfare le esigenze cautelari: e ciò per mancanza di un idoneo domicilio ove eseguire la misura cautelare meno invasiva<sup>112</sup>. Una diversificazione delle misure cautelari, con la possibilità di definirne i contenuti, in concreto, in maniera differenziata per il singolo imputato/indagato – ad esempio, disponendo la permanenza presso una comunità o una casa-famiglia, ove questi non disponga di un domicilio idoneo – contribuirebbe senz’altro a ridurre il sovraffollamento.

I numeri delle persone detenute a titolo di custodia cautelare sono, infatti, tutt’altro che marginali: su un totale di 62.728 detenuti, 5.766 sono condannati non definitivi, e 9.307 sono in attesa di primo giudizio (complessivamente,

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, 91.

<sup>110</sup> Reperibili al seguente link: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_5\\_2&facetNode\\_2=3\\_1\\_6&contentId=SST613925&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=1_5_2&facetNode_2=3_1_6&contentId=SST613925&previousPage=mg_1_14).

<sup>111</sup> Si tratta di 35.287 persone (più della metà del totale dei detenuti): è il dato più alto dal 2008; mentre il secondo “gruppo” più numeroso è quello dei reclusi per reati in materia di stupefacenti (21.131).

<sup>112</sup> Sul tema, GIANFILIPPI, *Teoria e realtà delle misure cautelari personali: il carcere è realmente una extrema ratio?*, in *www.scuolamagistratura.it*, giugno 2021.

quindi, sono 15.083 le persone ristrette a titolo di custodia cautelare, ovvero circa il 24% del totale)<sup>113</sup>. Secondo il quindicesimo rapporto di Associazione Antigone sulle condizioni di detenzione<sup>114</sup>, l'Italia è il Paese con i più alti tassi di persone detenute senza una condanna definitiva: stando all'ultimo rapporto SPACE I (2021)<sup>115</sup>, il 22% dei detenuti negli istituti penitenziari europei non stava scontando una condanna definitiva<sup>116</sup>; in Italia, nel medesimo anno, la percentuale dei detenuti non condannati in via definitiva risultava essere pari al 31.5% del totale<sup>117</sup>. Dati, questi ultimi, che evidentemente appalesano la sostanziale inattuazione del principio di *extrema ratio*<sup>118</sup> nell'applicazione della custodia cautelare in carcere.

Ancora più problematico risulta il dato numerico concernente gli Istituti penitenziari minorili, ove, nell'anno 2024, il 65,7% dei giovani erano reclusi pur in assenza di una condanna definitiva (81,4% se si considerano i soli detenuti minorenni)<sup>119</sup>: il dato è consequenziale all'adozione del d.l. n. 159/2023, c.d. "Decreto Caivano", il quale, com'è noto, oltre ad ampliare le fattispecie di reato per le quali è applicabile la custodia cautelare, ha ridotto da 9 a 6 anni il limite di pena massima oltre il quale si può disporre la misura custodiale nei confronti dei minorenni. Tali interventi, unitamente all'introduzione di nuove preclusioni per l'accesso alla messa alla prova, hanno determinato un significativo incremento della popolazione penitenziaria minorile: di talché, per la prima volta nella storia repubblicana, anche gli IPM risultano sovraffollati. Secondo il XXI Rapporto dell'Associazione Antigone, al termine del mese di marzo 2025 erano 597 i giovani detenuti - il numero più alto mai registrato - a fronte di una capienza di 516 posti. Il tasso di sovraffollamento medio degli

<sup>113</sup> Dati del Ministero della Giustizia aggiornati al 30 giugno 2025.

<sup>114</sup> [https://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2019/06/2.-ANTIGONE\\_XVrapporto\\_CarceriEuropa.pdf](https://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2019/06/2.-ANTIGONE_XVrapporto_CarceriEuropa.pdf).

<sup>115</sup> FILOCAMO, *Il carcere in Europa: pubblicato il rapporto Space I 2021*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 1° luglio 2022.

<sup>116</sup> Dato da considerarsi sottostimato, poiché in alcuni Stati si equiparano ai condannati in via definitiva i detenuti che abbiano riportato una sola condanna in primo grado.

<sup>117</sup> *Il carcere in Europa*, cit.

<sup>118</sup> Il principio di *extrema ratio* della custodia cautelare in carcere è sancito dal co. 3 dell'art. 275 c.p.p., modificato dalla L. 16 aprile 2015 n. 47, che così dispone: «La custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate».

<sup>119</sup> Fonte: Dossier di Antigone 2024 sugli IPM, cit.

IPM ha raggiunto il 110%: 9 dei 17 istituti presenti sul suolo italiano ospitano più detenuti di quanti ne possano contenere. L'adozione ("necessaria e urgente") del Decreto Caivano è stata motivata da un (asserito) aumento emergenziale della criminalità minorile, che tuttavia non trova riscontro nei dati statistici: nel 2023 il numero di minori denunciati e/o arrestati è infatti diminuito del 4,15% rispetto al 2022. E così, la tentacolare "ossessione" securitaria, spesso fondata su dati *percettivi*, più che reali, ha investito anche la legislazione penale minorile, nel cui ambito dovrebbe invece rimanere prioritaria, anche e soprattutto dinanzi alla commissione di reati gravi, l'esigenza di garantire al minore un adeguato percorso *educativo* - il cui luogo "naturale" non può essere, evidentemente, un istituto di pena, tanto più se così somigliante al carcere per adulti.

Sia consentito, infine, un cenno al numero dei detenuti stranieri: al 31 maggio 2025, erano 19.810 (dunque, più del 30% del totale). Unitamente ai dati sui detenuti affetti da tossicodipendenza e da psicopatologie, anche quest'ultima cifra pare confermare l'assunto secondo cui le carceri italiane "raccolgono" le parti più svantaggiate, marginalizzate e fragili della società: dinanzi a forme di criminalità spesso espressive di un disagio che necessiterebbe cura, attenzione, dialogo e trattamento terapeutico, lo Stato predilige l'approccio sbrigativo di chi "volta lo sguardo", punisce ed emargina<sup>120</sup>.

3. *Il d.l. n. 48/2025: istanze securitarie e libertà costituzionali. Possibili profili di illegittimità costituzionale.* Il 18 settembre 2024 la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge n. 1660/2024, c.d. «ddl sicurezza», contenente «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario». Mentre il provvedimento era ancora in esame al Senato, il Governo ha adottato il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, avente il medesimo contenuto sostanziale del predetto disegno di legge.

Si rinvia ad altre sedi<sup>121</sup> per l'analisi della (quantomeno opinabile<sup>122</sup>) scelta poli-

<sup>120</sup> Analizzando nel dettaglio la posizione giuridica dei detenuti stranieri, inoltre, si noterà che la custodia cautelare in carcere viene applicata più frequentemente agli imputati stranieri - i quali, sovente, sono sprovvisti di un domicilio idoneo all'applicazione degli arresti domiciliari - che non agli imputati italiani.

<sup>121</sup> GIOSTRA, *È "necessario e urgente" rifondare il DL sicurezza*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 29 aprile 2025.

tica di avvalersi della decretazione d'urgenza per aggirare l'ordinario *iter* legislativo<sup>123</sup> (definita una «fuga dal Parlamento»<sup>124</sup>) - com'è ben noto, il confronto parlamentare costituisce un pilastro fondante del principio di legalità penale - e accelerare l'adozione di un provvedimento le cui previsioni non sono connotate da straordinaria necessità ed urgenza<sup>125</sup>. Ci si limiterà, in questa sede, ad analizzare il contenuto del provvedimento, evidenziando alcuni dei tratti maggiormente problematici.

Orbene, già i nomi attribuiti dai *mass-media* e dalle forze politiche ai due provvedimenti in commento (decreto-legge «carcere sicuro» e decreto-legge «sicurezza») appalesano l'intenzione del legislatore di dare prioritaria valorizzazione e tutela alle istanze securitarie<sup>126</sup> - con una conseguente svolta, in ter-

---

<sup>123</sup> Sui profili di criticità relativi alla decretazione d'urgenza in materia penale, con particolare riguardo al contrasto con il principio di colpevolezza, GATTA, *Decreto-sicurezza (d.l. n. 48/2025): la relazione illustrativa e la relazione tecnica nella proposta di legge di conversione incardinata alla Camera*, in *www.sistemapenale.it*, 16 aprile 2025. Si veda altresì la Relazione n. 33/2025, pubblicata il 23 giugno 2025 dall'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione, Servizio Penale, pp.14-15, con particolare riguardo alle problematiche in tema di conoscibilità del divieto penale.

<sup>125</sup> Cfr. la Relazione n. 33/2025, cit., p. 6, da cui si evince che tale *escamotage* istituzionale ha solo due precedenti nella prassi parlamentare: nessuno dei due, peraltro, riguardava la materia penalistica.

<sup>124</sup> Così PALAZZO nel corso del suo intervento al Convegno tenutosi il 4 giugno 2025 presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, dal titolo "*Le normative securitarie non fanno prevenzione dei reati. Il decreto-legge n. 48/2025*". Gli atti del Convegno sono in corso di pubblicazione.

<sup>125</sup> L'eterogeneità delle previsioni contenute nel decreto è considerata "figura sintomatica" della insussistenza dei presupposti giustificativi (cfr. Corte cost. 25 luglio 2024, n. 146). Per una disamina delle questioni giuspubblicistiche legate a tale utilizzo della decretazione d'urgenza, si consiglia BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, in *AIC*, 2025, 4. Come osservato da PALAZZO durante il suo intervento al convegno "*Le normative securitarie non fanno prevenzione dei reati*", cit., l'assenza dei connotati di necessità e urgenza è ben evidenziata dal fatto che svariate norme del provvedimento delegano l'adozione di regolamenti ministeriali attuativi.

<sup>126</sup> Cfr., sul punto, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, cit. L'Autore, nella premessa, afferma: «Il fondamento politico criminale richiamato a sostegno d'interventi in materia di sicurezza pubblica solitamente riguarda non tanto il peggioramento delle condizioni di sicurezza "reale", quanto di un aumento dell'insicurezza percepita. I reati possono anche diminuire - si dice da parte dei più attenti conoscitori delle statistiche della criminalità - ma è la percezione d'insicurezza delle persone a continuare ad aumentare e di questo sentimento la politica deve farsi carico rispondendo in modo fermo. I dati ISTAT oggi disponibili (grafico 1) dicono esattamente l'opposto, vale a dire che l'insicurezza derivante dalla percezione della criminalità nel proprio quartiere di vita è in netta diminuzione negli ultimi 5 anni e, negli anni precedenti, ha avuto degli innalzamenti, poi rientrati, in corrispondenza all'approvazione di decreti sicurezza (il primo nel 2008) o in presenza di campagne mediatiche particolarmente pressanti (per es. nel 2015). L'ipotesi già validata in altri Paesi è che le leggi sulla sicurezza non intervengano per rispondere a una domanda di sicurezza che viene dal basso, ma al contrario alimentino campagne politico-mediatiche finalizzate, a volte, a ottenere visibilità o legittimazione politica, altre volte, a irrigidire il quadro delle libertà e delle garanzie democratiche. Non sembri un riferimento eccessivo: ogni torsione autoritaria è accompagnata o anticipata da strette repressive pre-

mini repressivi, della legislazione penale. Da sempre il concetto (tanto *indefinito*, quanto *rasserente*) di sicurezza esercita sul popolo una innegabile fascinazione: è diffusa convinzione che essa sia preconditione necessaria alla fruizione di qualsiasi altro benessere sociale<sup>127</sup>. In risposta ai bisogni di una società che, a gran voce, domanda sicurezza, il potere esecutivo ha scelto – nonostante le numerose voci contrarie della dottrina e financo della magistratura – di agire in contrasto con il quadro costituzionale e i principi di garanzia, anche internazionali, vincolanti l’agire politico e legislativo, quasi a voler intendere che la legittimazione popolare basti a giustificare simile sacrificio. Con il rischio di regredire dalla democrazia costituzionale a una democrazia maggioritaria, ove la maggioranza “tutto può”: la conseguenza sarebbe un inevitabile e progressivo impoverimento del costituzionalismo – a cui, peraltro, stiamo in parte già assistendo<sup>128</sup>.

Tramite l’introduzione di nuove fattispecie incriminatrici, come l’assai problematica previsione del delitto di «rivolta carceraria», di nuove circostanze aggravanti, come quelle relative al delitto di truffa, e l’inasprimento delle sanzioni, come nel caso del delitto di impiego di minori nell’acconciamento, il legislatore tenta di fronteggiare, mostrando “il volto duro” del diritto penale, le questioni che maggiormente destano l’attenzione – e la preoccupazione – dell’opinione pubblica: le truffe in danno delle persone anziane, le manifestazioni di protesta degli attivisti per la lotta al cambiamento climatico – e, più in generale, le manifestazioni politicamente orientate, che non di rado sfociano in scontri violenti tra i manifestanti e le autorità di pubblica sicurezza –, l’occupazione abusiva degli immobili, le rivolte negli istituti penitenziari, gli atti di microcriminalità urbana, gli atti di terrorismo<sup>129</sup>.

---

sentate come necessarie per garantire la sicurezza. Il problema è semmai capire quando la stretta repressiva sia da considerarsi un effettivo segnale di allarme per la democrazia».

<sup>127</sup> Considerazione mutuata dall’intervento di PALAZZO nel corso del Convegno “*Le normative securitarie non fanno prevenzione dei reati. Il decreto-legge n. 48/2025*”, cit.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Per una disamina complessiva del testo normativo, FORZATI, *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in *Arch. pen. web*, 2023, 3. Nella premessa, l’Autore afferma: «Pur riferendosi a tematiche eterogenee, rilevanti più sul piano socio-politico che sul versante punitivo, il Ddl adopera la logora formula dell’anticipazione della punibilità, abbinata all’incremento generalizzato del carico sanzionatorio, attraverso la individuazione di tipi d’autore e la valorizzazione della recidiva e della abitudine a delinquere: ne deriva un penale del sospetto e della pericolosità sociale, ai confini col

L'aumento delle cornici edittali, il moltiplicarsi delle circostanze aggravanti e la creazione di (sempre più indefinite) fattispecie incriminatrici sono, dunque, gli strumenti di una politica criminale securitaria, confliggente con i principi ordinamentali, ma rispondente alla (crescente) percezione sociale di insicurezza<sup>130</sup>. Il frutto di simile approccio – ben noto alla storia politica recente del nostro Paese – è una (fin troppo) repentina transizione «dalla sicurezza come mezzo all'ordine come fine»<sup>131</sup>: da garante dell'*equilibrio* tra autorità e libertà – il cui mantenimento può richiedere, *in extremis*, l'uso della forza – lo Stato si fa promotore dell'(utopico) ideale di un *ordine sociale perfetto*, il cui unico antecedente necessario è l'uso della forza e della sanzione<sup>132</sup>. In altri termini: da strumento residuale per il mantenimento dell'ordine sociale, la forza pubblica assurge a ordinaria modalità di gestione della *res publica* e di preservazione della sicurezza. Tale *modus agendi*, oltre ad avere il paradossale effetto di aumentare il senso di insicurezza (basti pensare alla liberalizzazione del porto d'armi per le Forze dell'Ordine, anche quando non in servizio, su cui si veda *infra*), si pone in evidente contrasto con le istanze di prevenzione positiva, le quali dovrebbero orientare l'agire legislativo verso una effettiva umanizzazione della pena e il consolidamento di una legislazione penale concepita in chiave dialogica e motivatrice. A ben vedere, tali istanze sono le uniche riconosciute dalla nostra Carta fondamentale: da nessuna parte si trova scritto in

---

penale di polizia, che trasforma in emergenze punitive, l'emergenza abitativa, carceraria, migratoria, oltre alle emergenze legate alla viabilità ed al trasporto pubblico. Di fronte a tali problematiche, il ricorso all'opzione punitiva sembra tradursi in un'aporia metodologica: sia perché lo *ius puniendi* non è deputato – sul piano assiologico e teleologico – a governare emergenze umanitarie, sociopolitiche ed economiche, sia perché la Clausola di invarianza finanziaria, presente nel Ddl, ci dice che siamo di fronte ad una legge a costo zero».

<sup>130</sup> Il limite agli interventi a garanzia della sicurezza nazionale sono le libertà dei singoli, e queste, a loro volta, sono limitate dalla sicurezza nazionale. Tali limiti devono però rispondere ai principi di ragionevolezza e proporzione: i quali non possono, evidentemente, essere derogati. Sul punto, cfr. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale*, Milano, 2004, 143 ss.

<sup>131</sup> Espressione mutuata da CAMERLENGO, *Dalla sicurezza come mezzo all'ordine come fine*, in *AIC*, 2025, 4.

<sup>132</sup> *Ibid.* Così scrive l'Autore: «Quella denunciata transizione sembra a sua volta rispecchiare il passaggio da uno Stato garante dell'equilibrio tra autorità e libertà ad uno Stato fautore e interprete assoluto e unilaterale di un nuovo assetto sociale dominato dalla paura, dal rigetto delle differenze, dalla contrapposizione costante tra buoni e cattivi, dalla ricerca per l'appunto di un ordine presidiato dalla forza, dalla sanzione, dalla riscoperta di stereotipi e pregiudizi per inquadrare persone e gruppi privi di "italianità" certificata o portatori di specifiche caratteristiche che i più reputano indice di disvalore o devianza sociale».

Costituzione, a quanto consta, che l'esecuzione penale debba garantire la sicurezza e l'ordine pubblico, mentre è affermato a chiare lettere che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato.

Il «frutto più velenoso»<sup>133</sup> del d.l. n. 48/2025 è il delitto di rivolta carceraria: a norma del neo-nato art. 415-*bis* c.p., «Chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti<sup>134</sup>, commessi da tre o più persone riunite, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza». Chi promuove, organizza o dirige la rivolta è punito con la reclusione da due a otto anni.

Il decreto-legge n. 48/2025 recepisce *in toto* l'art. 26 del precitato disegno di legge n. 1660/2024: nella relazione tecnica di accompagnamento al testo, la norma incriminatrice veniva motivata con l'esigenza di punire «specifiche condotte che minano il mantenimento dell'ordine pubblico all'interno delle strutture detentive».

La nozione di ordine pubblico desta alcune perplessità, se adoperata in questi termini e in tale contesto<sup>135</sup>: nel suo significato “mediatico”, esso ha a che fare

---

<sup>133</sup> Così PALAZZO, nel suo intervento al Convegno “*Le normative securitarie non fanno prevenzione dei reati*”, cit.

<sup>134</sup> Si noti che l'art. 41 ord. penit. elenca le stesse condotte come casistica in cui gli agenti di polizia penitenziaria sono autorizzati all'utilizzo della forza: «Non è consentito l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti e degli internati se non sia indispensabile per prevenire o impedire atti di violenza, per impedire tentativi di evasione o per vincere la resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti». Tuttavia, mentre la norma di ordinamento penitenziario è funzionale a definire i limiti dell'impiego della forza pubblica nel contesto penitenziario, le condizioni che legittimano tale forza sono state utilizzate per definire la struttura di due delitti. In altre parole: le condotte descritte dalla legge sull'ordinamento penitenziario legittimano l'utilizzo della forza da parte degli agenti (non senza perplessità, già sollevate anche in tale contesto, sulla resistenza passiva), ma ben altra cosa è utilizzare l'elenco di quelle condotte per descrivere una fattispecie incriminatrice.

<sup>135</sup> Cfr. PASINI, *Il disegno di legge sicurezza e il nuovo reato di rivolta in carcere e in strutture di accoglienza e trattamento per migranti*, in *Sist. pen.*, 2024, 5, 121-134. In merito alla questione del bene giuridico tutelato dalla norma, l'Autrice, a p. 122, afferma: «secondo larga parte della dottrina, al concetto di ordine pubblico in senso “ideale” (o normativo) - suscettibile di essere leso dalla semplice manifestazione del dissenso politico-ideologico - debba preferirsi il concetto di ordine pubblico in senso “ma-

con la sicurezza dei consociati, indicando, più in generale, l'insieme di principi che regolano l'ordinata convivenza tra i membri di un medesimo gruppo sociale<sup>136</sup>. Non a caso, "sicurezza" e "ordine pubblico" sono concetti spesso tra loro accostati nel linguaggio giornalistico e politico.

Se accogliamo questa nozione, pare allora distopico individuare un "ordine pubblico" *dentro* gli istituti penitenziari: posto che i detenuti, per la natura della pena che si trovano a scontare, sono *de facto* esclusi dal gruppo sociale di appartenenza. Al contempo, parrebbe fuorviante accostare il concetto di "gruppo sociale" all'ambiente carcerario: se, infatti, la società è «un insieme di individui uniti da rapporti di varia natura e in cui si instaurano forme di cooperazione, collaborazione, divisione dei compiti, che assicurano la sopravvivenza e la riproduzione dell'insieme stesso e dei suoi membri»<sup>137</sup>, è chiaro che l'atto di associarsi presuppone la libera volontà di farlo, mentre quello penitenziario è, invece, un contesto di convivenza forzata e non spontanea.

Può certamente parlarsi di *socialità* in carcere, atteso che, proprio in ragione della convivenza ravvicinata, quotidianamente si intessono e rafforzano relazioni e legami. Tuttavia, è da ritenersi che il legislatore non voglia, con la fattispecie in commento, prestare tutela a questi gruppi sociali: l'obiettivo è, piuttosto, quello di punire condotte che possano minare il già delicatissimo equilibrio interno degli istituti penitenziari. Non però nell'ottica di preservare i legami *lato sensu* sociali che nascono nel contesto intramurario, bensì onde evitare il danneggiamento delle strutture detentive e di quanto in esse contenuto, nonché il ferimento delle persone che vi lavorano.

Se il legislatore avesse voluto tutelare *in toto* il delicato equilibrio interno ai gruppi sociali formati nelle strutture detentive, è da ritenersi che avrebbe punito *tutte* le condotte offensive tenute all'interno di un istituto penitenziario, anche ove poste in essere dagli agenti di polizia penitenziaria o dagli altri soggetti operanti negli istituti di pena. Già con il titolo di reato - "*rivolta* peniten-

---

teriale" (o empirico), capace di selezionare come penalmente rilevanti solo quelle condotte che si risolvano in una concreta minaccia per la vita collettiva».

<sup>136</sup> Per una disamina più approfondita sul significato attribuibile alla nozione di ordine pubblico, FIORE, *Ordine pubblico (dir. pen)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1980, XXX, 1084 ss.; *Delitti contro l'ordine pubblico*, a cura di Moccia, Napoli, 2007, 9 ss.

<sup>137</sup> Voce "società", in *Enciclopedia Treccani online*.

ziaria” - il legislatore ha operato una prima cernita nell’individuazione del soggetto attivo: tra tutti coloro che vivono o lavorano in carcere, l’autore del delitto in commento potrà essere solo qualcuno che, in tale contesto, è sottoposto a un potere e a degli ordini a cui potenzialmente ribellarsi (e, dunque, i detenuti). Non a caso, ai fini dell’integrazione del delitto di rivolta carceraria, il legislatore seleziona come rilevanti, tra le condotte di resistenza passiva, solo quelle che impediscono il compimento degli *atti* dell’ufficio o del servizio *necessari alla gestione dell’ordine e della sicurezza*.

Così operando, il legislatore costruisce il fatto tipico alla stregua di un reato proprio, di fatto “preselezionando” il soggetto attivo del reato e, per l’effetto, limitandolo alla sola persona del detenuto. Tale “chirurgia” redazionale soggiace, però, ad un’incoerenza di fondo, strutturale e financo logica: la tutela dell’ordine pubblico impone interventi ad ampio raggio, in tal senso idonei a garantire l’incolumità di tutti i componenti del contesto sociale di riferimento. Eppure - com’è evidente - la norma esclude dai soggetti attivi tutti gli operatori del sistema penitenziario, primi fra tutti gli agenti di polizia penitenziaria, nonostante siano tutt’altro che infrequenti gli episodi di abuso e violenza posti in essere proprio dai soggetti preposti alla tutela della sicurezza interna alle carceri.

Si potrebbe - correttamente - obiettare che è senz’altro facoltà del legislatore scegliere di punire, tra tutte le condotte in astratto realizzabili in pregiudizio di un dato bene giuridico, solo quelle che si ritengono maggiormente gravi: ed anzi, tale selezione è *dovuta* in virtù del principio di *extrema ratio* e di frammentarietà del diritto penale. Ma tale selezione deve poter rispondere ad una giustificazione razionale: quali motivi fonderebbero, nel caso di specie, una maggior gravità - rispetto al bene asseritamente tutelato - della condotta posta in essere dal detenuto, rispetto a quella posta in essere da un agente di polizia?

Ne risulta una sostanziale e, riteniamo, inammissibile manipolazione del bene giuridico (che qui si assume e si vorrebbe) tutelato, *de facto* ridimensionato e circoscritto alla sicurezza di solo alcuni dei soggetti che compongono il substrato sociale interno agli istituti penitenziari. E allora, delle due l’una: o si accetta una concezione omnicomprensiva di ordine pubblico, concernente

l'interesse di tutti i consociati e di tutte le parti coinvolte a vivere in un contesto "sociale" pacifico, ordinato e rispettoso della dignità dei suoi membri (compresi i detenuti, che, nel rapporto con le istituzioni, sono – per così dire – la «parte debole»), oppure si deve ammettere che il bene giuridico tutelato sia, in realtà, *un altro*. In tale seconda ipotesi, come meglio si specificherà appresso, l'atto di rivolta dovrebbe assumere rilevanza penale soltanto ove sfoci in una lesione dell'incolumità psicofisica di altre persone e/o dell'integrità delle strutture di detenzione. Tuttavia, la norma così rimodulata perderebbe di utilità, dal momento che l'ordinamento già prevede specifiche fattispecie incriminatrici a tutela dell'integrità psicofisica delle persone e della salvaguardia dei beni materiali – e le condotte di violenza e minaccia, ovunque esse siano tenute, sono già oggetto di autonome fattispecie di reato.

Si consideri, in aggiunta, che, se la norma fosse stata formulata in maniera tale da punire specificamente *tutte* le condotte violente turbative dell'ordine e della sicurezza interni all'istituto, si sarebbe ottemperato anche all'unico obbligo di penalizzazione previsto nella nostra Costituzione, il cui art. 13, co. 4, com'è noto, dispone: «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà»<sup>138</sup>.

Nella formulazione normativa si riscontra poi, *ictu oculi*, una carenza sotto il profilo della determinatezza. La condotta tipica consisterebbe in «atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti», mediante i quali si «partecipa» alla rivolta. Ma *che cosa sia*, effettivamente, la rivolta non viene definito dal legislatore, né si tratta di un concetto già presente nell'ordinamento penalistico. Secondo il vocabolario Treccani, la rivolta è «l'azione e il fatto di rivoltarsi contro l'ordine e il potere costituito». Il disvalore del fatto risiederebbe, allora, nell'atto di ribellione all'autorità costituita in un determinato contesto (quello carcerario), connotato dalle modalità d'azione tipizzate che abbiamo poc'anzi citato. E, a tal proposito, preme evidenziare che anche il richiamo al concetto di violenza pone problemi di indeterminatezza, soprattutto se si considera la nozione di violenza c.d. impropria,

---

<sup>138</sup> Per un approfondimento su questa norma e sui potenziali profili di tensione con la discrezionalità del legislatore penale, PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009, 87-91.

ovvero qualsiasi condotta, anche non manifestantesi in una energia muscolare, diretta a coartare l'altrui volontà<sup>139</sup>.

Ma senz'altro l'aspetto maggiormente problematico della norma in commento risiede nel fatto che il legislatore ha scelto di ricomprendere, tra le modalità di azione tipizzate, anche le condotte di resistenza *passiva*: essendo quest'ultima, per definizione, non violenta.

Né tali criticità possono dirsi attenuate dalla specificazione - non presente, peraltro, nel testo originario del disegno di legge - per cui rilevano solo le condotte di resistenza passiva che «impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza»: atteso che qualsiasi atto (se lecitamente) compiuto dagli agenti di polizia penitenziaria è, in ultima analisi, necessario alla gestione dell'ordine e della sicurezza interni all'istituto. Ne discende che, in astratto, qualsiasi condotta di resistenza passiva all'esecuzione di un ordine potrebbe essere idonea a “impedire la gestione dell'ordine e della sicurezza”. Il legislatore ha, inoltre, mancato di specificare che debba trattarsi di ordini quantomeno *legittimamente* impartiti: circostanza, quest'ultima, che pone ulteriori problemi in punto di razionalità della previsione normativa<sup>140</sup>.

Può allora dirsi che la condotta penalmente rilevante consiste, nel caso della resistenza passiva, nel *non obbedire*. E si tratta, a ben vedere, di una condotta confliggente con il principio di materialità<sup>141</sup>. La neo-nata fattispecie incriminatrice si presta così a fungere da pericoloso strumento di gestione arbitraria dell'ordine pubblico, in contesti in cui, come si diceva, i rapporti di forza sono necessariamente “a senso unico”<sup>142</sup>.

<sup>139</sup> PELISSERO, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 27 maggio 2024.

<sup>140</sup> *Il disegno di legge sicurezza e il nuovo reato di rivolta in carcere e in strutture di accoglienza e trattamento per migranti*, cit., 124.

<sup>141</sup> *Ibid.* Afferma l'Autrice: «L'abnorme dilatazione della fattispecie risiede proprio nella rilevanza data alla resistenza meramente passiva, ossia alla semplice mancata esecuzione degli ordini impartiti, senza che la condotta assuma i connotati di una resistenza aggressiva connotata da atteggiamenti violenti o minatori. Quella resistenza passiva che per la giurisprudenza non rileva nel delitto di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.) e che non può consentire il ricorso all'uso delle armi nella scriminante ex art. 53 c.p., diventa invece penalmente rilevante nel contesto degli istituti penitenziari o dei centri per immigrati, ossia in contesti caratterizzati da rapporti di forza e supremazia tra persone ristrette e personale dell'amministrazione».

<sup>142</sup> *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, cit.

L'individuazione del bene giuridico tutelato nell'ordine pubblico e nella sicurezza interni all'istituto crea ulteriori problemi anche con riferimento alla selezione delle condotte offensive: ben potrebbero essere turbati da condotte, anche attive, assunte collettivamente in segno di protesta pacifica, le quali, però, non arrecano alcun danno a cose o persone.

Tante delle forme di protesta utilizzate all'interno delle carceri sono in sé pacifiche, come, ad esempio, il c.d. sciopero della fame e la c.d. "battitura"<sup>143</sup>. Il protrarsi della «battitura» può costituire condotta idonea a impedire la gestione dell'ordine interno all'istituto se ipotizziamo, ad esempio, che il frastuono impedisca agli agenti di polizia penitenziaria di comunicare efficacemente tra di loro. In quest'ultimo caso, supponiamo che, durante la "battitura", venga ordinato di cessare il rumore. Laddove i detenuti non dovessero eseguire l'ordine, per come attualmente è formulata la norma, potrebbero incorrere in un addebito di responsabilità penale. È verosimile che, se la condotta in questione dovesse limitarsi ai termini sopradescritti, nessun giudice pronuncerebbe mai sentenza di condanna, a motivo della carenza di offensività del comportamento così descritto<sup>144</sup>.

Tuttavia, il principio di legalità e i suoi corollari non ci permettono di affidare al buon senso del singolo giudicante l'individuazione dei confini del "penalmente rilevante": richiedendo, invece, una formulazione normativa che già descriva con precisione e chiarezza le condotte integranti fattispecie di reato<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> Si tratta di una manifestazione di protesta pacifica, tramite la quale i detenuti sbattono degli oggetti sulle sbarre delle proprie celle, onde provocare un rumore che possa attirare l'attenzione di chi si trova nell'istituto. È dunque una forma di protesta nonviolenta, più simbolica che materiale.

<sup>144</sup> Per un approfondimento circa i rapporti tra principio di offensività e bene giuridico, DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, 4. Afferma l'Autore: «il principio di offensività esprime l'idea che il reato deve offendere un bene giuridico di rilevanza costituzionale, cioè riferirsi a un fatto lesivo o pericoloso, irriducibile a una mera censura sull'autore, o sulla disobbedienza, sul carattere, sulle intenzioni, o sull'immoralità, e la cui dannosità è sottoposta a un possibile vaglio di ragionevolezza e di fondatezza empirica, dovendo altresì presentarsi come assiologicamente compatibile con il rango dei beni che la tutela penale sacrifica e con il valore paradigmatico di detta tutela. Ovviamente, è lo statuto costituzionale del diritto penale, in Italia tracciato innanzitutto attraverso gli artt. 25 cpv., 27, co. 1 e 3, Cost., 2, 3 e 13 Cost., a contrassegnare il recinto ermeneutico entro il quale ricostruire quel principio».

<sup>145</sup> Per una disamina delle problematiche che, nell'attuale periodo storico-politico, investono la progettazione politico-criminale, i rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario, l'attuazione del principio di legalità e della riserva di legge, si veda EUSEBI, *L'insostenibile leggerezza del testo. la responsabilità perduta della progettazione politico-criminale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2017, vol. LIX., 1668-1688.

Già a livello normativo, dunque, dovrebbero essere selezionate e individuate solo le condotte concretamente idonee ad offendere il bene giuridico che il legislatore intende tutelare<sup>146</sup>. E si fatica a immaginare, nel contesto penitenziario, atti di resistenza passiva all'esecuzione di un ordine impartito – già *di per sé* idonei a “*impedire* la gestione di ordine e sicurezza”, in quanto determinanti una *disobbedienza* pacifica – che siano *in concreto lesivi* dell'ordine e della sicurezza interni agli istituti<sup>147</sup>.

In altri termini: se la condotta incriminata consiste unicamente nell'*ostacolare* o *impedire* la gestione dell'ordine e della sicurezza interni all'istituto, senza che la resistenza passiva sfoci in una loro *effettiva lesione* – ed è verosimile che tale lesione consista, per il legislatore, in danni arrecati a cose o a persone coinvolti nella rivolta – ad essere criminalizzata è davvero la semplice *disobbedienza*. Che, se non violenta, non solo è lecita, ma è addirittura *necessaria* per il progresso pluralistico della nostra democrazia: e, in quanto tale – vale sempre ricordarlo – tutelata dall'art. 21 Cost.

La libertà di espressione è – e deve rimanere – il baluardo di ogni democrazia. Criminalizzare, dunque, le condotte di resistenza passiva (e quindi pacifica) è una chiara, rischiosa e, allo stato, ingiustificata limitazione del diritto tutelato dalla precitata norma costituzionale. In particolare, suscita non poco allarme la circostanza che tale fattispecie incriminatrice introduca una immotivata discriminazione nella tutela dei diritti fondamentali, diversificando il trattamento della rivolta pacifica *fuori* dal carcere (lecita) da quello della rivolta pacifica *dentro* il carcere (punibile)<sup>148</sup>: come se la sola condizione di privazio-

---

<sup>146</sup> Sui rapporti tra principio di tipicità e principio di offensività, cfr. STELLA, *Teoria del bene giuridico e i c.d. fatti inoffensivi conformi al tipo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1973, 20 ss. In giurisprudenza, invece, si veda la nota Cass., Sez. un., 16 aprile 2020, n. 12348, Caruso. In materia di stupefacenti, la Corte, accogliendo definitivamente la concezione realistica del reato, ha ritenuto che l'offensività debba ritenersi elemento del fatto tipico; affermando, di conseguenza, l'inoffensività (e la consequenziale irrilevanza penale) della condotta di coltivazione di sostanze stupefacenti che sia esclusivamente destinata all'uso personale.

<sup>147</sup> E ciò è ancor più vero se si considera che il dossier di accompagnamento al disegno di legge n. 1660 afferma: «Si ricorda che, ai sensi dell'art. 41-*bis*, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, la rivolta costituisce una situazione di emergenza in cui è consentito al Ministro della giustizia di sospendere l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati nell'istituto interessato o in parte di esso». La situazione emergenziale cui si richiama il dossier, infatti, difficilmente potrebbe scaturire da atti di resistenza passiva all'esecuzione degli ordini impartiti.

<sup>148</sup> Così PALAZZO, nell'intervento al Convegno “*Le normative securitarie non fanno prevenzione dei rea-*

ne della libertà potesse legittimare o, peggio ancora, “normalizzare” siffatta grave limitazione di un ulteriore diritto fondamentale.

Quanto fin qui esposto assume contorni ancor più critici se si considera che il delitto di rivolta carceraria è stato inserito tra i cc.dd. reati ostativi: a ulteriore conferma di una linea di politica criminale che, ormai da tempo, pare voler smantellare la natura eccezionale del regime ostativo e, al contempo, restringere smodatamente l'accesso ai cc.dd. benefici penitenziari, i quali, com'è noto, costituiscono elemento essenziale del “ponte” tra carcere e territorio e, dunque, svolgono un ruolo potenzialmente decisivo nel buon esito del percorso di rieducazione<sup>149</sup>.

E in tal modo si contravviene, in maniera indiretta, anche al fondamento assiologico del principio stesso di rieducazione: al fine di conseguire l'adesione *spontanea* ai valori violati con la condotta criminosa, è infatti necessario che l'ordinamento possa, per così dire, *dialogare* con il condannato e, soprattutto, con la sua libertà di scelta e di coscienza. Se, però, l'esecuzione della pena diviene un contesto in cui la libera e pacifica espressione del pensiero viene, a sua volta, punita (peraltro con il regime penitenziario più severo), l'esercizio della libertà di scelta viene disincentivato. Non solo: se è vero che la finalità della pena risiede nell'offrire al condannato l'opportunità di emanciparsi da pregresse condotte di prevaricazione, la compressione della sua libertà di espressione non potrà certo ritenersi conforme a tale scopo. Si rischia, anzi, di ostacolare e invalidare la promozione, da parte delle istituzioni, di valori autentici a quelli caratterizzanti il passato del reo. Ed anzi, il delitto di rivolta penitenziaria risulta ancor più censurabile sotto il profilo etico-giuridico, poiché esso risponde con la violenza repressiva della pena a comportamenti di protesta nonviolenta che, spesso, traggono origine da veri e propri *inadempimenti* dello Stato, testimoniati anche dall'attività giurisdizionale interna ed internazionale: rivelando, così, il volto di uno Stato che, pur di non accettare le proprie responsabilità, si accanisce verso lo strato più marginale e debole della popolazione<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> *ti*, cit.

<sup>149</sup> Così *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, cit., 116.

<sup>150</sup> Così PALAZZO, durante il suo intervento al Convegno “*Le normative securitarie non fanno prevenzione dei reati*”, cit.

A ulteriore riprova della pericolosità (giuridico-costituzionale) e della sostanziale dannosità (sul piano efficiente e financo economico) della nuova fattispecie incriminatrice, è stato stimato<sup>151</sup> che, già nei primi venti giorni di vigenza, essa abbia prodotto un significativo costo, che può descriversi nei termini che seguono: nel periodo tra la data di pubblicazione del d.l. n. 48/2025 e il 30 aprile 2025, si sono verificati cinque episodi di proteste collettive in cui sono rimasti coinvolti circa ottanta detenuti. Considerando, approssimativamente, che ognuno di questi potrebbe essere condannato, in media, a quattro anni di detenzione, ottanta persone rimarrebbero reclusi per quattro anni in più rispetto alla pena che attualmente si trovano a scontare. Posto che una giornata di detenzione ha un costo di circa 160 euro per ogni persona, il reato di rivolta penitenziaria potrebbe già aver prodotto, sulle finanze pubbliche, un impatto di oltre 18,5 milioni di euro.

L'art. 27 del decreto in commento introduce una fattispecie incriminatrice analoga al delitto di rivolta carceraria nel t.u. immigrazione, al (dichiarato) fine di rafforzare la sicurezza all'interno delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti<sup>152</sup>. Valgono per quest'ultima norma le stesse criticità sopra rilevate<sup>153</sup>.

Analoghe perplessità desta l'art. 14 del d.l. n. 48/2025, il quale, modificando

<sup>151</sup> NISI, *Decreto Sicurezza, quanto ci costa. Il reato di rivolta penitenziaria, in 20 giorni, già 18,5 milioni*, in [www.vita.it](http://www.vita.it), 5 giugno 2025.

<sup>152</sup> *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, cit. Osserva l'Autore: «Un'ultima notazione marginale rispetto alle due fattispecie di rivolta che dovrebbero essere stralciate: il disallineamento tra le cornici edittali a seconda che la rivolta sia realizzata negli istituti penitenziari o nei centri per migranti. Le pene più severe di cui all'art. 415-bis c.p. sottendono che il disvalore non è dato solo dall'offesa alla sicurezza interna ai contesti di privazione della libertà personale, ma al diverso significato che la privazione della libertà personale assume nei due contesti. È una scelta non del tutto collimante con la prospettiva di tutela della sicurezza interna. Ciò che è del tutto incomprensibile è la differenza di trattamento sanzionatorio in caso di lesioni o morte verificatesi nella rivolta o immediatamente dopo la rivolta e in conseguenza di questa: nel contesto penitenziario, se dalla rivolta deriva una lesione personale, la pena è aumentata, mentre, se ne deriva la morte, la pena è della reclusione da dieci a venti anni; nei centri per immigrati, invece, è previsto un trattamento sanzionatorio omogeneo che contempla la morte o le lesioni personali gravi o gravissime, con applicazione della reclusione da dieci a venti anni. Non c'è alcuna logica in questa disparità di trattamento e si profilano vizi di legittimità costituzionale: a) per violazione del principio di ragionevolezza in un'ottica di *tertium comparationis* (cfr. Corte cost. sent. n. 236 del 2016); b) la fattispecie per i CPR prevede un reato plurioffensivo con un'identità di trattamento sanzionatorio per fatti (morte e lesioni) oggettivamente diversi (cfr. Corte cost. 24 maggio 1979, n. 299)».

<sup>153</sup> Per un commento più approfondito, si veda *Il disegno di legge sicurezza e il nuovo reato di rivolta in carcere e in strutture di accoglienza e trattenimento per migranti*, cit., 125-127.

l'art. 1-*bis* del d.lgs. n. 66/1948, modifica la rilevanza giuridica dei cc.dd. “blocchi stradali”: la condotta di chiunque “impedisca la libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, ostruendo la stessa con il proprio corpo”, prima costituente illecito amministrativo, integra ora un delitto.

Com'è noto, il blocco stradale e l'imbrattamento di opere d'arte<sup>154</sup> costituiscono le forme di protesta principalmente adoperate dagli attivisti della lotta al cambiamento climatico. Si tratta di condotte prescelte per la loro portata “disturbante”, adottate proprio con l'intento di catalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica sul tema della protesta: e, pertanto, poste in essere con modalità inadatte ad arrecare danni significativi o permanenti ai beni e alle persone coinvolti. Per quanto concerne i cosiddetti imbrattamenti, infatti, gli attivisti si avvalgono di sostanze agevolmente rimovibili che, finora, non hanno mai cagionato danni permanenti alle opere d'arte colpite. Quanto ai blocchi stradali, invece, il rallentamento della circolazione stradale e i conseguenti (notevoli) disagi trovano di norma risoluzione nell'intervento delle forze dell'ordine che sgomberano l'area occupata.

Dinanzi alla contenuta (se non, in taluni casi, perfino inesistente) offensività delle condotte integranti il blocco stradale, il legislatore ha comunque ritenuto di estendere alle stesse la sfera del penalmente rilevante. In un sistema di “elefantiasi penalistica” come quello italiano, è massima l'esigenza di delimitare rigorosamente i confini dello strumento penale e non ampliarne il raggio d'azione oltre le condotte connotate da maggiore gravità, lesive di beni giuridici costituzionalmente meritevoli di tutela. Tale esigenza trova ulteriore presidio nel generale principio personalistico che permea il nostro ordinamento costituzionale, il quale impone il rifiuto *ab origine* di qualsivoglia forma di strumentalizzazione del singolo individuo, anche quando (asseritamente) finalizzata a incrementare il portato di deterrenza nei confronti della collettività e,

---

<sup>154</sup> Sul delitto di imbrattamento di opere d'arte il legislatore è intervenuto con L. 22 gennaio 2024, n. 6, appena due anni dopo l'entrata in vigore della riforma dei delitti contro il patrimonio culturale, con il dichiarato intento di punire ancora più aspramente le condotte perpetrate dagli “eco-attivisti”: per un commento alla precipitata innovazione normativa, si veda VISCONTI, *La riforma (della riforma) del danneggiamento di beni culturali, tra incoerenze criminologiche e dubbi di costituzionalità*, in *Dir. pen. cont.*, 2024, 1, 86-138. Per una prospettiva internazionale sul tema, si consiglia BARNUM-LOGAN, *Radicalized Environmental Extremism and Situational Decision Making*, in *Journal of Research in Crime & Delinquency*, 61 (3), 2024, 406-444.

*a fortiori*, quando l'esiguità della pena prevista disvela un impiego meramente populistico dell'illecito penale<sup>155</sup>.

Ma, a ben vedere, il legislatore abdica a tale proposito ogni qualvolta, in attuazione di una politica criminale *emozionale*, più che *razionale*, si avvale del diritto penale per acquietare il senso di allarme sociale suscitato da determinate vicende "di cronaca": sacrificando, così, il principio di *extrema ratio*<sup>156</sup> in nome di scopi punitivi simbolici. Simile approccio è tutt'altro che esente da conseguenze negative, tanto per la collettività, quanto per il singolo autore di reato.

Provocare un disagio è strumento efficace per sensibilizzare la collettività e incoraggiare il dibattito su un determinato tema: pertanto, limitarsi a criminalizzare le predette forme di protesta, rinunciando a qualsiasi spazio dialogico in ordine alle motivazioni ad esse sottostanti – che, com'è risaputo, sono quantomai urgenti e meritevoli d'attenzione – risulta controproducente sotto almeno due profili. Da un lato, denota scarso interesse verso la tematica della tutela ambientale; dall'altro, disincentiva, nella collettività, la propensione al dibattito, al confronto e al dialogo politico sul tema, avallando, invece, l'approccio sbrigativo (ed egoistico) di chi, in tali forme di protesta, ravvede unicamente un disagio e un ostacolo allo svolgimento della propria quotidianità.

Né possono trascurarsi le conseguenze che tale linea politico-criminale, eminentemente simbolico-populista<sup>157</sup>, ha sulla vita del singolo autore di reato: se le pregiudizievoli implicazioni di natura economica, temporale, psicologica e reputazionale che il processo penale ha sull'imputato risultano (tendenzialmente) compensate dalla gravità del fatto commesso e dalla conseguente urgenza di accertarne la responsabilità, nel caso di specie esse non paiono ra-

---

<sup>155</sup> Sul tema del populismo penale, v., *ex multis*, oltre a *Populismo penale e ruolo del giurista*, cit., anche AA.VV., "La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista", in *Dir. pen. cont.*, 21 dicembre 2016, 1-44; e anche ANASTASIA-ANSELMI-FALCINELLI, *Populismo penale. Una prospettiva italiana*, Padova, 2020.

<sup>156</sup> Cfr., sul tema dell'inosservanza del principio di *extrema ratio* e della conseguente "estensione ubiquitaria e tentacolare della punizione", ARBOTTI, *L'inarrestabile snaturamento del diritto penale: dal principio dell'extrema ratio all'ossessione preventiva*, in [www.extremaratioassociazione.it](http://www.extremaratioassociazione.it), 19 agosto 2020.

<sup>157</sup> Sul tema del diritto penale simbolico si vedano, in aggiunta, le riflessioni di FORTI, *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, Milano, 2018.

zionalmente giustificabili. L'utilizzo strumentale della legge penale, inoltre, rischia di compromettere ulteriormente l'efficienza e la giusta durata del processo penale, data la notoria difficoltà degli uffici giudiziari nel gestire il già elevato carico di processi pendenti.

La norma in commento si espone a evidenti rilievi critici anche rispetto al principio di ragionevolezza<sup>158</sup>: la pena ora prevista per il blocco stradale è la reclusione fino a un mese o la multa fino a trecento euro, mentre l'ammontare della sanzione amministrativa precedentemente comminata era compreso tra mille e quattromila euro. Come si può giustificare la scelta di sanzionare penalmente una condotta che, in termini assoluti, era già punita più severamente a titolo di illecito amministrativo? Se, come a più riprese affermato, il diritto penale dev'essere adoperato per punire le offese più gravi<sup>159</sup>, anche la sanzione penale si connota, in astratto, come maggiormente severa rispetto a quella amministrativa. Nel caso di specie, tuttavia, alla maggiore afflittività sul piano astratto non corrisponde una maggiore gravosità della sanzione sul piano concreto. Di talché – già sotto questo primo profilo – la sanzione penale viene asservita a scopi platealmente populistici e simbolici<sup>160</sup>,

<sup>158</sup> Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la ragionevolezza è «un canone di “razionalità” della legge [...], rintracciato nell’“esigenza di conformità dell’ordinamento a valori di giustizia e di equità” [...] ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l’eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa». Così Corte cost., 9 aprile 2014, n. 162 e Corte cost., 12 aprile 2012, n. 87. Per una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale in tema di ragionevolezza, si veda DODARO, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2012, 85 ss.

<sup>159</sup> In tal senso, PALAZZO, *Il principio di proporzionalità e i vincoli sostanziali del diritto penale*, in *Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni, famiglie e successioni. Scritti in onore di Giovanni Furguele*, a cura di Conte e Landini, Mantova, 2017, 311-327. A p. 319, afferma l'Autore: «Com'è notissimo, la meritevolezza chiama in campo primariamente la natura del bene/interesse tutelato, che deve appunto presentare una “dignità” di valore proporzionata alla incisività – massima, estrema nella gamma sanzionatoria – della pena criminale. Secondariamente, ma certo non trascurabilmente, alla meritevolezza di pena del bene deve seguire una comminatoria edittale e una disciplina complessiva della commisurazione idonea a far sì che la pena irrogata sia proporzionata alla gravità dell'offesa incarnata dal fatto tipico criminoso. La necessità della pena, poi, presuppone ovviamente la meritevolezza, ma più precisamente richiede che l'opzione penale sia indispensabile all'efficace realizzazione degli scopi di tutela, nel senso cioè che non appaiano altrettanto sufficientemente adeguati altri strumenti extra-penalistici di tutela; inoltre, la necessità della pena presuppone che anche la sua misura edittale sia giustificata dalle peculiari esigenze di tutela del bene».

<sup>160</sup> Cfr. DONINI, *Il diritto penale come etica pubblica. Considerazioni sul politico quale “tipo d'autore”*, Modena, 2014. Nel presentare il volume in *Dir. pen. cont.*, l'Autore afferma: «è diffusa la percezione che se un certo comportamento non configura un reato, la norma-precetto che lo vieta non sia espressione di un obbligo veramente vincolante: se un fatto è un illecito civile o amministrativo, la relativa san-

svincolati da qualsivoglia osservanza dei principi di razionalità, proporzionalità e frammentarietà<sup>161</sup>.

Ma ancor più problematico è il fatto che il legislatore - anche in questo caso - sanziona penalmente una condotta che, seppur disturbante, costituisce una forma di manifestazione del pensiero e di protesta pacifica - e, in quanto tale, è legittima e tutelata dalla Costituzione. A tal proposito, già destava perplessità la qualificazione di illecito amministrativo: sarebbe senz'altro più efficace affrontare tali forme di espressione del dissenso con il confronto pacifico, e non con una sanzione<sup>162</sup>. Ma dinanzi alla notoria indisponibilità della classe politica ad avviare un dialogo sul tema del cambiamento climatico, la sanzione amministrativa risultava essere strumento, seppur inidoneo al confronto, sufficiente a sanzionare simili comportamenti senza compromettere eccessivamente gli interessi coinvolti: tenuto conto dell'esigenza, da un lato, di non criminalizzare la libera espressione del dissenso e, dall'altro, di prevedere un adeguato strumento di deterrenza a tutela delle esigenze di chi si possa potenzialmente trovare ostacolato dal blocco stradale.

---

zione può essere vista come una sorta di onere: la si può metter in conto, in cassa, quale tributo da pagare se si vuole commettere il fatto. Se la sanzione è penale, la regola ha un impatto censorio assai più forte, esprimendo un divieto assoluto, la cui sanzione non è riducibile a tassa. Questo dato è poi accentuato da una peculiare debolezza della politica, incapace di esprimere una propria scala di valori, un codice di comportamento autonomo. Siamo in un Paese dove c'è bisogno della magistratura per far funzionare lecitamente qualsiasi grande contratto pubblico di appalto, ma siamo anche il Paese dove alla magistratura penale si ricorre persino per verificare se un consigliere comunale abbia legittimamente rendicontato per il rimborso spese una tazzina di caffè».

<sup>161</sup> Si vedano, in tal senso, le considerazioni svolte, invero per commentare un altro fenomeno normativo, ma comunque applicabili a questo contesto, da HAYO, *Dall'estrema ratio all'onnipresenza della norma penale. La vicenda emblematica della legge "anti - rave"*, in *Leg. pen.*, 29 giugno 2023. Afferma l'Autore: «Nei tempi moderni si assiste a una deriva degenerativa del diritto penale, il cui indirizzo simbolico-espressivo diventa irrefrenabile e dilagante, fino ad arrivare al suo pieno compimento in una dimensione che possiamo definire panpenalistica; alludendo con ciò a quell'indirizzo politico-criminale che tende a utilizzare la sanzione penale, non già come *extrema ratio*, bensì come strumento di intervento ordinario in tutti i possibili ambiti d'interesse pubblico. A questa stregua, la norma penale viene utilizzata con sorprendente continuità al fine di rendere "effettivi" tutti i nuovi precetti del legislatore, intento a regolamentare aspetti della convivenza umana che un tempo gli erano estranei, e perfino a indicare ai consociati la via della virtù. La bulimia del legislatore, che non pone limiti ai suoi intendimenti providenziali eticamente orientati, è alimentata peraltro dagli "allarmi" giornalieri, legati alle vecchie e nuove "emergenze" nazionali, amplificati dai mass media inclini a vestire la notizia coi panni del dramma e narrarla coi toni dell'apocalisse. La deriva del diritto penale simbolico espressivo, che segue le due onde (della politica eticamente orientata e dell'emergenza quotidiana), sembra ormai inarrestabile lungo la via del panpenalismo e le recenti vicende ce ne forniscono un'ulteriore dimostrazione».

<sup>162</sup> *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, cit.

Sono numerosi gli ulteriori interventi normativi operati dal legislatore con il d.l. n. 48/2025, rispondenti ad esigenze di “massimizzazione securitaria”, pur a scapito dei principi fondanti la materia penalistica. Di tali interventi vale menzionare, a titolo esemplificativo, l’anticipazione della tutela penalistica operata mediante l’introduzione dell’art. 270-quinquies.3 c.p.<sup>163</sup>, che punisce con la reclusione da due a sei anni «chiunque [...] *consapevolmente* si procura o detiene materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull’uso di congegni bellici micidiali [...], di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché *su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza* ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, *con finalità di terrorismo*».<sup>164</sup> (corsivi aggiunti).

<sup>163</sup> Su tale fattispecie sono state formulate svariate riserve: secondo alcuni, il legislatore ha introdotto un (inammissibile) *reato di sospetto*, secondo altri si tratta di una fattispecie *di volontà* che incrimina «attività remotamente preparatorie rispetto alla vera e propria esposizione a pericolo del bene giuridico protetto, come tale in contrasto con il principio di materialità dell’offesa», posto che assume rilevanza penale anche la mera condotta di “procurarsi” materiale informativo, antecedente rispetto alla detenzione dello stesso. In entrambi i casi, comunque, la norma confligge con i principi di legalità, offensività e materialità: cfr., sul punto, la Rel. 33/2025 del Massimario della Cassazione, cit., pp. 23-24.

<sup>164</sup> *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, cit. L’Autore afferma: «La proposta di riforma prevede la rilevanza penale già del mero procurarsi o detenere materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull’uso di congegni bellici micidiali di cui all’articolo 1, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un’istituzione o un organismo internazionale. La norma è finalizzata a dare attuazione alla Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, in particolare all’art. 8, in forza del quale «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l’atto di ricevere istruzioni per la fabbricazione o l’uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) ad i)». Il tenore di questa disposizione non obbliga, di per sé, ad ampliare la disciplina vigente nella direzione di cui al disegno di legge, in quanto il “ricevere istruzioni” sembra implicare un rapporto consapevole con chi le fornisce. È vero, tuttavia, che l’undicesimo considerando della direttiva prevede che «la qualificazione come reato dell’atto di ricevere un addestramento a fini terroristici integra il reato esistente consistente nell’impartire addestramento e, in particolare, risponde alle minacce derivanti da coloro che preparano attivamente la commissione di reati di terrorismo, compresi coloro che in ultima istanza agiscono da soli. L’atto di ricevere addestramento a fini terroristici comprende l’acquisizione di conoscenze, documentazione o abilità pratiche. L’autoapprendimento, anche attraverso Internet o la consultazione di altro materiale didattico, dovrebbe altresì essere considerata ricevere addestramento a fini terroristici qualora derivi da una condotta attiva e sia effettuato con l’intento di commettere o di contribuire a commettere un reato di terrorismo». Dunque, l’espansione criminalizzante che pervade la politica criminale dell’Unione europea in tema di contrasto al terrorismo sembra deporre per una estensione del controllo penale anche alla “acquisizione di conoscenze, documenta-

Se la fattispecie di attentato per finalità terroristiche (art. 280 c.p.) costituisce essa stessa un'anticipazione della tutela penale<sup>165</sup>, pare introdursi, con la nuova norma, una figura di «tentativo di attentato»: esito evidentemente inammissibile al vaglio dei principi che governano il diritto penale<sup>166</sup>. E non si può ignorare che siffatta estensione della soglia del penalmente rilevante ha l'obiettivo di punire tipologie di *autore*, piuttosto che *fatti* connotati da una dimensione di pericolo astratto<sup>167</sup>.

Assai problematica è anche la previsione dell'art. 28, il quale liberalizza l'utilizzo, da parte degli agenti di pubblica sicurezza, anche fuori servizio, delle armi previste dall'art. 42 del TULPS<sup>168</sup>: per le quali, dunque, non è più necessaria la licenza del porto d'armi. La disposizione desta ulteriori perplessità se si considera che, pur a fronte dei notori eventi di c.d. *police brutality*<sup>169</sup> verificatisi negli ultimi anni<sup>170</sup>, l'utilizzo della c.d. *bodycam* da parte degli agenti di

---

zione o abilità pratiche».

<sup>165</sup> Cfr. SIRIGNANO, *Tentativo e delitti di attentato alla prova del principio di offensività*, in *Cammino Diritto*, 19 agosto 2018. Afferma l'Autrice a p. 3: «tentativo e delitti di attentato assolvono un medesimo obiettivo, rappresentato dall'esigenza di presidiare interessi di rilievo determinante ai fini della conservazione e del progresso della comunità, la cui meritevolezza di tutela è avvertita a tal punto da rendere necessitato l'arretramento della soglia di punibilità. Entrambi configurano pertanto fattispecie di pericolo, consistendo l'evento penalmente riprovato in una situazione prodromica rispetto alla lesione effettiva del bene giuridico».

<sup>166</sup> *Ibid.*, 13: «i delitti di attentato, pur resi per effetto della legge n. 85/2006 più aderenti al modello oggettivo del reato, non possono considerarsi passibili di integrazione con la norma di parte generale di cui all'art. 56. Invero, ammettere la configurabilità di un "tentativo di attentato" comporterebbe un eccessivo e inaccettabile arretramento della soglia di punibilità, determinando un grave *vulnus* al principio di offensività e compromettendo altresì la materialità e la determinatezza del fatto di reato».

<sup>167</sup> Lo stesso considerando europeo menzionato alla nota n. 164 non manca di evidenziare i rischi insiti in tale anticipazione di tutela, tanto che i redattori del documento si premurano di specificare quanto segue: «Nel contesto di tutte le circostanze specifiche del caso, tale intenzione può essere dedotta, ad esempio, dal tipo di materiale consultato e dalla frequenza della consultazione. Pertanto, scaricare un manuale al fine di fabbricare esplosivi per commettere un reato di terrorismo potrebbe essere assimilato all'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici. Al contrario, il semplice fatto di visitare siti web o di raccogliere materiale per finalità legittime, ad esempio a scopi accademici o di ricerca, non è considerato ricevere addestramento a fini terroristici ai sensi della presente direttiva».

<sup>168</sup> Ovvero: armi lunghe da fuoco, rivoltelle o pistole di qualunque misura o bastoni animati la cui lama non abbia una lunghezza inferiore a centimetri 65.

<sup>169</sup> La letteratura in materia di *police brutality* in Italia è scarna, ma si segnalano: TUZZA, *Il dito e la luna. Ordine pubblico tra Polizia e potere politico, un caso di studio*, Milano, 2021; e CORNELLI, *La forza di polizia. Uno studio criminologico sulla violenza*, Torino, 2020.

<sup>170</sup> Cfr., in particolare sugli episodi di violenza verificatisi nel carcere di Santa Maria Capua Vetere, VIGNALI, *Ordinari percorsi di illegittimo uso della forza e abuso di potere: Santa Maria Capua Vetere, il "caso" che conferma la regola*, in [www.osep.jus.unipi.it](http://www.osep.jus.unipi.it), 26 luglio 2022. Scrive l'Autrice: «Che si tratti di eventi avvenuti in società - come nel caso del G8 - o di episodi verificatisi in situazioni detentive, i casi

pubblica sicurezza in servizio viene invece prescritta come meramente facoltativa (cfr. art. 21 d.l. n. 48/2025<sup>171</sup>). Con un notevole disequilibrio tra gli strumenti (sempre più ampi) di difesa (armata) forniti alle Forze dell'ordine e gli (ancora piuttosto ridotti) strumenti volti a supervisionare e garantire la trasparenza del loro operato e, conseguentemente, la tutela dei cittadini che con esse si interfacciano e interagiscono<sup>172</sup>. Né può ignorarsi la sostanziale incoerenza di fondo tra il dichiarato obiettivo del decreto-legge (rafforzare la sicurezza dei cittadini) e l'introduzione di tale norma: la quale, di fatto, autorizza circa trecentomila persone in Italia a circolare armate in qualsiasi momento, anche quando non svolgono servizio di pubblica sicurezza<sup>173</sup>.

Infine, si ritiene opportuno dedicare un breve spazio ad alcuni interventi normativi con cui il legislatore intende punire le fasce più marginalizzate della società: in particolare, i soggetti maggiormente colpiti dalle disposizioni che ci si appresta a commentare sono gli autori di atti di microcriminalità urbana. Com'è risaputo, si tratta perlopiù di persone che vivono in stato di degrado e nomadismo, spesso giovani, straniere, senza fissa dimora e prive di un impiego: persone per le quali i piccoli furti, lo spaccio e/o le rapine costituiscono l'unica fonte di sostentamento economico, nonché l'unico schema compor-

---

di abuso di potere da parte dei funzionari dello Stato ai danni dei suoi cittadini sembrano sorretti dal minimo comune denominatore del tacito prevalere di una cultura punitiva, la cui interiorizzazione a livello sociale e istituzionale rende possibile e al tempo stesso legittima l'uso della forza quale mezzo idoneo per garantire ordine e sicurezza. E se è questo ciò che intendeva Max Weber (1922) nel descrivere lo Stato come unico detentore della «coercizione fisica e legittima», occorre rammentare come il nostro ordinamento ammetta l'uso della coazione fisica da parte degli attori pubblici unicamente qualora sia impossibile ricorrere a mezzi differenti e meno lesivi e, soprattutto, solo in ipotesi eccezionali in cui tale soluzione si riveli necessaria e proporzionata (a tal proposito si propone la lettura congiunta degli artt. 53 c.p. e 97 Cost.). Nello specifico del contesto penitenziario - che, pur non tralasciando commessioni e analogie con l'operato delle forze di polizia all'esterno, si pone come principale oggetto di questo contributo - a tali disposizioni normative si aggiunge quanto elencato dall'Ordinamento Penitenziario, il cui articolo 41 legittima l'impiego della forza fisica sui detenuti nei soli casi in cui sia «indispensabile per prevenire o impedire atti di violenza, per impedire tentativi di evasione o per vincere la resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti».

<sup>171</sup> Il cui comma 1 dispone: «Il personale delle Forze di polizia impiegato nei servizi di mantenimento dell'ordine pubblico, di controllo del territorio e di vigilanza di siti sensibili nonché in ambito ferroviario e a bordo dei treni può essere dotato di dispositivi di videosorveglianza indossabili, idonei a registrare l'attività operativa e il suo svolgimento».

<sup>172</sup> Per un approfondimento sul tema, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, cit. 117-119.

<sup>173</sup> Così PALAZZO, nel suo intervento al Convegno «*Le normative securitarie non fanno prevenzione dei reati*»; cit.

tamentale appreso ed interiorizzato.

Un primo intervento (art. 15 del d.l. n. 48/2025) attiene al differimento dell'esecuzione della pena per donne incinte o madri con figli fino a un anno, il quale, da obbligatorio (*ex art. 146 c.p.*), viene reso facoltativo (art. 147 c.p., co. 1, n. 3). Il legislatore ha poi aggiunto all'art. 147 c.p. il co. 5, che così dispone: «Nei casi indicati nei numeri 3) e 3-*bis*) del primo comma, l'esecuzione della pena non può essere differita se dal rinvio derivi una situazione di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti». Tale norma dispone altresì che l'esecuzione della pena *può* avere luogo, per le madri di prole di età compresa tra uno e tre anni, in un ICAM, mentre indica come *obbligatoria* la detenzione in ICAM per le condannate incinte o madri di prole di età inferiore a un anno<sup>174</sup>: si fatica a comprendere la *ratio* di tale differenziazione, anche in considerazione del fatto che, proprio nei primi anni di vita (in particolare la fascia d'età compresa tra uno e tre anni), è massima l'esigenza di garantire a un bambino l'accesso al maggior numero possibile di stimoli, soprattutto al fine di favorirne la crescita in salute e prevenire eventuali disturbi e/o ritardi nell'apprendimento<sup>175</sup>. E l'esposizione a un contesto ambientale ricco di stimoli sarebbe già difficoltosa all'interno di un ICAM, ma senz'altro impossibile in un luogo integralmente detentivo come gli istituti penitenziari ordinari.

Tale riforma, dunque, determina nel complesso un significativo rischio di impatto negativo sullo sviluppo e sulla crescita del minore coinvolto nel contesto detentivo. E, come si accennava, il pregiudizio per l'infante non è da ritenersi escluso per il solo fatto che l'esecuzione della pena, per le donne con figli di età inferiore a un anno, debba aver luogo necessariamente in ICAM<sup>176</sup>:

<sup>174</sup> Come rilevato nella Rel. 33/2025 del Massimario della Cassazione, cit., pp. 105-107, si tratta di una violazione dei principi costituzionali di tutela della maternità e dell'infanzia: l'oggettivo ed evidente interesse del minore a vivere fuori dal carcere non necessita di valutazione discrezionale del giudice per essere confermato.

<sup>175</sup> Sul tema della maternità in carcere, si consigliano: SIANI, *Case famiglie protette per i bambini detenuti in carcere con le madri*, in *Ricerca & Pratica*, 09/2019, vol. 35, 5; CALLE, *Madri e bambini in carcere: una questione di legami e di spazi*, in *Minori Giustizia*, 07/2024, 4; SARTI, *Madri e bambini in carcere*, in *Minori Giustizia*, 03/2012, 1; COLLA, *Donne detenute con figli in carcere: dalla genitorialità nell'istituzione totale alla responsabilità di servizi alternativi*, in *Rivista italiana di educazione familiare*, 07/2024, vol. 25, 2.

<sup>176</sup> *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, cit.

si tratta, pur sempre, di strutture detentive, in quanto tali fortemente limitanti per lo sviluppo e la crescita in salute del minore, oltre che, comunque, poco diffuse sul territorio<sup>177</sup> e spesso collocate in sezioni interne agli istituti penitenziari.

Il legislatore ha poi voluto introdurre, all'art. 61 c.p., una nuova circostanza aggravante comune, consistente ne «l'aver, nei delitti non colposi contro la vita e l'incolumità pubblica e individuale, contro la libertà personale e contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio commesso il fatto all'interno o nelle immediate adiacenze delle stazioni ferroviarie e delle metropolitane o all'interno dei convogli adibiti al trasporto di passeggeri». Com'è noto, l'inasprimento sanzionatorio conseguente all'applicazione di una circostanza aggravante deve trovare fondamento logico-razionale nel maggior disvalore del fatto aggravato rispetto al "fatto base": e così, ad esempio, la circostanza aggravante dell'aver agito per "motivi abietti o futili" trova giustificazione nel maggior disvalore di un agire criminoso sorretto da moventi di scarsa pregnanza, se paragonati al bene giuridico leso. Alla luce di quanto precede, si fatica a comprendere, nel caso di specie, quale sia il maggior disvalore oggettivo insito nell'aver commesso il fatto di reato nei pressi di stazioni o convogli adibiti al trasporto di passeggeri e, dunque, quale fondamento di razionalità possa avere simile circostanza aggravante<sup>178</sup>.

E ancora, l'art. 13 del d.l. n. 48/2025 prevede l'ampliamento dell'area di operatività del c.d. daspo urbano<sup>179</sup>, il quale può ora essere disposto dal Questore anche nei confronti di coloro che risultino denunciati o condannati, *anche*

---

<sup>177</sup> Dai dati del Ministero della Giustizia emerge che gli ICAM attualmente presenti sul territorio italiano sono cinque. Come rilevato nella Rel. 33/2025 del Massimario della Cassazione, cit., p. 106, la scarsissima diffusione di tali strutture pone notevoli problemi, con riguardo ai casi in cui sia obbligatorio eseguire la pena presso un ICAM, in relazione alla probabile distanza tra l'istituto di destinazione e il contesto familiare di appartenenza della detenuta: si avrebbe, così, una pena eccessivamente afflittiva sia per la madre che per il minore, in aperto contrasto con il principio di territorialità dell'esecuzione della pena.

<sup>178</sup> Diverso è il caso della circostanza aggravante di cui all'art. 625, co.1, n. 6 c.p., la quale risulta razionalmente giustificata in quanto la necessaria vicinanza tra i viaggiatori, all'interno di un mezzo pubblico, rende più insidiosa la condotta di furto.

<sup>179</sup> Si tratta di un provvedimento amministrativo che dispone il divieto, per un periodo non superiore a dodici mesi, di accesso ad una o più delle aree indicate nella norma (aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze).

*con sentenza non definitiva*, nel corso dei *cinque anni precedenti*, per delitti contro la persona o contro il patrimonio commessi nelle aree ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico<sup>180</sup>. Si consente così alle forze di pubblica sicurezza di intervenire immediatamente per espellere dalle suddette aree le persone destinatarie del c.d. daspo urbano, limitandone la libertà di circolazione – com'è noto, tutelata dall'art. 16 Cost. – al fine di prevenire possibili reati che costoro potrebbero ivi commettere, in ragione di generiche e non comprovate ragioni di prevenzione<sup>181</sup>. Simile compressione di un diritto costituzionalmente tutelato appare ancor più problematica poiché ha luogo per mezzo di un provvedimento amministrativo, senza che sia, a tal fine, necessario un accertamento giurisdizionale definitivo, o un accertamento di qualsivoglia natura circa la effettiva ed attuale pericolosità sociale del destinatario<sup>182</sup>.

Come si accennava, queste disposizioni rispondono all'esigenza di dotarsi di strumenti per allontanare forzatamente dalle stazioni e dai mezzi di trasporto pubblico i responsabili di atti di microcriminalità urbana e garantire un'effettiva esecuzione della pena nei loro confronti. Ciò soprattutto all'esito del "fenomeno *social*" delle cc.dd. borseggiatrici – alla "punizione certa" delle quali è indirizzata la modifica dell'art. 146 c.p. Nel corso del 2024, sui *social media* è diventato «virale» il tema dei furti con destrezza sui mezzi pubblici (gergalmente detti "borseggi") operati dalle cosiddette borseggiatrici (nella maggior parte dei casi, donne di etnia Rom e Sinti)<sup>183</sup>: così provocando le rea-

---

<sup>180</sup> La stessa norma prevede altresì un inasprimento in materia di sospensione condizionale della pena, disponendo che, per l'autore di reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle precitate aree, la concessione della stessa sia subordinata anche all'osservanza del «divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati».

<sup>181</sup> Così *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, cit., 115.

<sup>182</sup> Si noti che, a norma degli artt. 9 e 10 d.l. 18 aprile 2017, n. 48, il c.d. daspo urbano è normalmente adottato dal Questore in presenza di comportamenti reiterati, costituenti illecito amministrativo o contravvenzione, che siano già stati oggetto di un provvedimento di allontanamento e qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza. Nel caso di specie, invece, il legislatore introduce una indiscriminata discrezionalità del Questore – si suppone, quantomeno con conservazione dell'obbligo di motivazione del provvedimento – di disporre il c.d. daspo urbano anche solo in presenza di una denuncia o di una condanna non definitiva del soggetto per i reati commessi nelle aree interessate.

<sup>183</sup> Nella città di Milano, il tema ha acquisito sempre maggior rilievo per mezzo della pagina Instagram @milanobelladadio: una pagina di informazione che, oltre a riportare notizie riguardanti il contesto milanese, pubblica numerosi video in cui dei cittadini (che volontariamente svolgono questo «servizio» per la collettività) filmano le presunte borseggiatrici sui mezzi pubblici, al fine di disturbarne l'operato e av-

zioni avverse dell'opinione pubblica, che ha denunciato un sostanziale regime di impunità verso le autrici di tali reati – le quali, essendo spesso donne in stato di gravidanza o madri di prole di tenera età, usufruiscono del regime di cui agli artt. 146-147 c.p.<sup>184</sup>. A tal proposito, si consideri che il generalizzato senso di “insicurezza”, cui il d.l. in commento si propone di rispondere, trova una delle sue cause proprio nel rilievo mediatico attribuito agli atti di microcriminalità<sup>185</sup>.

Le norme da ultimo richiamate prestano il fianco a numerose censure in tema di c.d. *diritto penale d'autore*<sup>186</sup>: com'è ben noto, il diritto penale moderno deve necessariamente configurarsi come diritto penale *del fatto*, le cui disposizioni siano volte a sanzionare atti lesivi di beni giuridici costituzionalmente riconosciuti come meritevoli di tutela, e non invece costruite *ad hoc* per punire certe “categorie” di autori. Ogni aggravio sanzionatorio e ogni fattispecie incriminatrice, come già si sottolineava, dovrebbero rispondere a specifiche connotazioni del *fatto tipico* (o della circostanza aggravante) che ne segnalino un peculiare disvalore, meritevole di penalizzazione o di sanzione aggravata. Tale maggior disvalore dovrebbe essere intrinseco alle modalità con cui si

---

visare i passeggeri della loro presenza a bordo. Da questa prassi, nella teoria forse condivisibilmente utile, sono derivate però alcune storture: “youtubers” (non solo milanesi) che pubblicano dei video intitolati «andiamo a caccia di Borseggiatrici»; un'ondata di rabbia e odio verso queste presunte borseggiatrici (i furti, peraltro, non vengono mai ripresi) che si è sviluppata sui social, tramite i commenti scritti sotto i post della pagina, ma anche nella realtà (queste donne sono state più volte picchiate brutalmente dai passeggeri dei mezzi pubblici); numerose condotte emulative, dunque, con un'escalation di violenza che veniva e viene tutt'ora giustificata con l'affermazione «se lo Stato non fa nulla, i cittadini onesti devono farsi giustizia da soli».

<sup>184</sup> Per considerazioni critiche a riguardo, *Il ddl sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, cit., 115-116.

<sup>185</sup> Cfr. DOLCINI, *Rieducazione del condannato e rischi di involuzioni neo-retributive: ovvero, della lungimiranza del costituente*, in *Rass. penit. criminol.*, 2005, 2/3, 69-82. Afferma l'Autore: «per effetto dei nuovi mezzi di comunicazione di massa (non solo la televisione, ma anche la comunicazione via internet) cresce a dismisura l'informazione sui fenomeni criminali, spesso caricata di enfasi; ed è evidente che la paura è strettamente correlata non tanto agli andamenti reali della criminalità, quanto alla sua percezione, individuale e collettiva. La paura del crimine si impossessa dunque della vita quotidiana delle classi borghesi e genera una diffusa domanda di “legge e ordine”».

<sup>186</sup> Per approfondimenti sul tema, v. DONINI, *Il diritto penale di fronte al nemico*, in *Cass. pen.*, 2006, 274 ss.; *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, a cura di Donini-Papa, Milano, 2007; FERRAJOLI, *Il diritto penale del nemico e la dissoluzione del diritto penale*, in *Questione Giustizia*, 2006, 4, 800 ss.; FIANDACA, *Diritto penale del nemico. Una teorizzazione da evitare, una realtà da non rimuovere*, in AA.VV., *Delitto politico e diritto penale del nemico. Nuovo revisionismo penale*, Bologna, 2007, 179 ss.

svolge l'offesa al bene giuridico tutelato, e non derivare, invece, da particolari situazioni o condizioni in cui versa l'autore di reato<sup>187</sup>. Eppure, negli ultimi decenni pare che il legislatore abbia abdicato alla natura, per così dire, *fattuale* del diritto penale in nome di una giustizia, da più parti definita "emotiva"<sup>188</sup>, volta non a punire *il fatto*, ma *l'autore del fatto*, considerando la condotta tipica alla stregua di un orpello dell'intera vicenda criminale, un semplice "sintomo" della pericolosità del suo autore, già presupposta in ragione di sue particolari caratteristiche (ad esempio, etnia, nazionalità, contesto sociale di appartenenza, ecc.)<sup>189</sup>.

<sup>187</sup> Sul tema v., *ex multis*, Corte cost., 8 luglio 2010, n. 249, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, n. 11-*bis* c.p., che introduceva un'aggravante c.d. di clandestinità: prevedendo l'applicazione di un aggravio sanzionatorio ogniqualvolta il cittadino straniero avesse commesso un reato trovandosi illegalmente sul territorio nazionale. La Corte ha ritenuto la norma illegittima poiché confliggente con l'art. 25 Cost.: in particolare, la Corte ha rilevato che il principio di legalità e il principio della personalità della responsabilità penale richiedono di sanzionare un soggetto per le condotte tenute e non per le sue qualità personali. Al contrario, la norma introduttiva dell'aggravante di clandestinità introduceva - secondo la Corte costituzionale - una presunzione generale ed assoluta di maggiore pericolosità dell'immigrato irregolare, a prescindere da ogni circostanza individuale oggettiva e soggettiva. Secondo la Corte, dunque, la qualità di immigrato "irregolare" diveniva, con la norma del "decreto sicurezza", presupposto per un trattamento penalistico differenziato del soggetto contrario al principio di eguaglianza, al sistema internazionale dei diritti dell'Uomo e al principio di non-discriminazione.

<sup>188</sup> Cfr. sul tema DI GIOVINE, *Delitto senza castigo? Il bisogno di pena tra motivazioni razionali e istinti emotivi*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2021, 3, 253 ss.; LACCHE-MECCARELLI, *Paura in criminalibus: il problema penale tra sentimento umano e dinamiche sociali*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2019, 1, 7-13.

<sup>189</sup> Cfr. STANIG, *Il nuovo diritto penale d'autore*, in *Scuola Positiva e sistema penale: quale eredità?*, a cura di Pittaro, Trieste, 2012, 45 ss. L'Autrice afferma, a pp. 45-46: «Quando l'autore di un qualunque, per quanto grave, tipo di reato diventa improvvisamente un bersaglio della stampa o dell'opinione pubblica per ragioni contingenti, che non dipendono dalle sue anomalie tipologiche di autore, ma da un'estemporanea recrudescenza punitiva verso un certo tipo di fatti, in quell'istante il diritto penale è strumentalizzato in funzione della lotta contro un nemico, per esprimere la riaffermazione dei valori offesi e la lotta contro chi li aggredisce: per colpire i fatti si etichettano come nemici i loro autori, strumentalizzando la loro persona. Il nemico non è individuato specificatamente come autore pericoloso, perché è soprattutto il tipo di fatto a venire strumentalizzato: l'autore è simbolo dall'abnormità di un comportamento e la sua punizione deve esprimere pubblicamente la restaurazione dei valori calpestati, l'ineluttabilità della pena e il messaggio morale della lotta contro essi. Il risultato è quello di una giustizia emotiva, periodicamente sollecitata da episodi criminali particolarmente cruenti che spingono il potere esecutivo ad intervenire con apparente tempestività ed efficienza, prospettando il più delle volte soluzioni poco meditate che svelano tutta la loro inadeguatezza, contribuendo a rendere il sistema giustizia penale sempre più incoerente. Al proposito, invero, si parla di diritto penale del nemico o di diritto penale d'autore, formule equivalenti che evocano il fatto che ciò che è punibile non è più il reato ma il reo e, nello specifico, per "quello che è" non per "quello che fa"; ciò in contrasto con un sistema improntato sul diritto penale del fatto e della colpevolezza. In tale ottica, il leit motiv è dato dall'appartenenza del nemico ad un gruppo identitario, al modello penale nazista del "tipo normativo di autore" (Tatertyp); il presupposto della colpevolezza di autore è che l'oggetto del rimprovero consiste nell'aver informato la

Per quanto qui occupa, ci si chieda: qual è il maggior disvalore della condotta delittuosa, tale da giustificare una sanzione aggravata, quando essa è perpetrata nei pressi di stazioni ferroviarie? E ancora, se vi è l'esigenza di evitare che il rinvio dell'esecuzione della pena dia spazio al *pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti*<sup>190</sup>, per quale motivo la modifica normativa riguarda solo le condannate incinte o madri di prole di età inferiore a tre anni, e non anche la terza casistica prevista dall'art. 146 c.p. (persona affetta da AIDS o grave immunodeficienza)?

Il legislatore sanziona dunque determinate condotte, le quali, lungi dal connotarsi per un maggior disvalore intrinseco alle modalità di perpetrazione, si differenziano da condotte di eguale gravità e lesività solo poiché poste in essere da specifiche "categorie" di soggetti fragili e marginalizzati<sup>191</sup>. E, dinanzi a comportamenti evidentemente espressivi di un significativo disagio sociale (accattonaggio, occupazione abusiva di immobili, piccoli furti, vagabondaggio, ecc.), si preferisce la via della punizione, certamente più rapida e sbrigativa, ma meno efficace, in ottica preventiva, rispetto a strategie che promuovano il dialogo e la riabilitazione. Torna così in auge il *diritto penale del nemico*, il cui bersaglio diviene chiunque si discosti da un utopico ideale di società perfettamente ordinata e ordinaria, pulita e decorosa, consensuale, omogenea e pacifica: il mendicante, il vagabondo, il *clochard*, il manifestante, il detenuto... In breve: chiunque, con la propria esistenza, possa rendere (ancor più) manifesta l'incancellabile evidenza delle diseguaglianze, del disagio psichico, della marginalità sociale, economica, culturale, e così via. Poiché contro chiunque

---

propria vita al crimine, nell'essere piuttosto che nel commettere, mentre il fatto tipico costituisce null'altro che il sintomo di tale personalità».

<sup>190</sup> La modifica ha abrogato l'art. 146, co. 1, n. 1) e 2) c.p., e ha sostituito l'art. 147, co. 1 n. 3) c.p. con il seguente: «se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita nei confronti di donna incinta o di madre di prole di età inferiore a un anno». È stato aggiunto un quinto comma all'art. 147 c.p. che dispone: «Nei casi indicati nei numeri 3) e 3-bis) del primo comma, l'esecuzione della pena non può essere differita *se dal rinvio derivi una situazione di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti*. In tale caso, nell'ipotesi di cui al numero 3-bis), l'esecuzione può avere luogo presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze di eccezionale rilevanza lo consentano; nell'ipotesi di cui al numero 3), l'esecuzione deve comunque avere luogo presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri».

<sup>191</sup> Per ulteriori considerazioni circa le "categorie" di soggetti fragili cui si indirizzano le modifiche proposte dal legislatore nel disegno di legge n. 1660 (il cui contenuto è oggi recepito dal d.l. n. 48/2025) cfr. CORTIMIGLIA, *DDL Sicurezza, il manuale della repressione*, in [www.osservatoriorepressione.info](http://www.osservatoriorepressione.info), 2 ottobre 2024.

possa scuotere le fondamenta del sentimento sociale di innocenza, rispetto a una criminalità le cui cause profonde vengono, ogni giorno, alimentate da tutti noi, non rimane altro che il seducente “narcotico della sicurezza”<sup>192</sup>.

4. *Conclusioni.* Nessuno dei due interventi normativi oggetto di analisi ha inciso in maniera significativa sul processo, auspicato e necessario, di evoluzione del sistema sanzionatorio e penitenziario. Al contrario, come già rilevato, talune disposizioni hanno persino reso ancor più remota la prospettiva di un’esecuzione penale realmente conforme ai fondamenti dell’ordinamento, in particolare al principio di *extrema ratio* del diritto penale e della pena detentiva.

Nel sistema penitenziario italiano rimangono irrisolti numerosi nodi problematici: tra tutti, i più critici sono senz’altro la carenza di magistrati di sorveglianza e di operatori quali educatori, psicologi e assistenti sociali; l’insufficienza di servizi per i detenuti affetti da tossicodipendenza o malattie mentali; la carenza di opportunità lavorative per i detenuti; la (ancora) incompiuta tutela del diritto all’affettività... Come si è avuto modo di rilevare, su questi profili – maggiormente ostativi a una reale *umanizzazione* della pena detentiva – il legislatore non è intervenuto, o è intervenuto in maniera soltanto parziale e inidonea a risolvere, nel breve periodo, le criticità rilevate.

Quanto al sistema sanzionatorio, invece, come si è detto, resta ferma la centralità riservata dal nostro ordinamento alla sanzione detentiva, la quale, lungi dall’essere *extrema ratio*, costituisce, nella prassi, la principale forma di risposta al reato. Analogamente accade prima ancora di addivenire alla condanna definitiva: dinanzi alla oggettiva carenza di misure cautelari applicabili ai casi più problematici – che maggiormente necessitano di flessibilità e valide alternative alla custodia detentiva – si applica (fin troppo) spesso quella maggiormente afflittiva. E ciò diviene ancor più problematico se si considera che, talvolta, l’esistenza delle esigenze cautelari non risulta nemmeno adeguatamente accertata, bensì automaticamente desunta dalla gravità del fatto commesso.

Dinanzi alle criticità che affliggono il nostro sistema penitenziario, il legislatore

---

<sup>192</sup> Espressione adoperata da PALAZZO durante il suo intervento al Convegno “*Le normative securitarie non fanno prevenzione dei reati*”, cit.

re, come s'è visto, predilige una strategia repressiva, rifiutando aprioristicamente l'ascolto delle istanze sottostanti agli atti di «rivolta», anche quando nonviolenta. La (non motivata) urgenza di contrastare le condotte di rivolta penitenziaria ha così costituito il pretesto per prolungare, se non addirittura giustificare, la negligenza legislativa nel temperamento delle inaccettabili condizioni di vita detentiva, che spesso costituiscono la causa scatenante delle rivolte stesse. E ha condotto, come si osservava, ad una irrazionale criminalizzazione dell'espressione di tale malessere, in qualsiasi forma essa venga attuata e a prescindere dalla lesività o meno della modalità a tal fine prescelta.

La discriminazione così operata desta ulteriori perplessità, non appena si considera che essa dispiega i suoi effetti in contesti in cui già l'individuo ha perso la libertà di decidere su quasi ogni aspetto della propria vita, e la sua dignità – la cui tutela, *ex art. 2 Cost.*, dovrebbe essere la priorità del legislatore democratico – si estrinseca soprattutto nella libera espressione della coscienza.

L'ingiustificata compressione del diritto fondamentale di cui all'art. 21 Cost., oltre a porsi in contrasto con il principio di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., rischia altresì di innescare il c.d. *chilling effect*: e cioè di svolgere, indirettamente, una funzione di deterrenza rispetto all'esercizio del diritto costituzionalmente tutelato<sup>193</sup>.

Le previsioni contenute nel d.l. n. 48/2025, in particolare quelle poc'anzi analizzate, risultano poi sintomatiche di un'involuzione in senso repressivo del sistema penale. Non si tratta certamente di una novità: assistiamo ciclicamente a “stagioni” maggiormente afflittive e repressive, ove la legislazione penale diviene eccessivamente severa e simbolicamente orientata alla punizione di *autori* più che di *fatti*. Tuttavia, le criticità che investono il delitto di rivolta penitenziaria dischiudono scenari di repressione mai visti negli ultimi decenni: per la prima volta nella storia repubblicana si assiste alla penalizzazione della (pacifica) manifestazione del pensiero.

Proprio con riguardo a tali circostanze, risulta quantomai urgente un cambio di paradigma, che dovrebbe, a nostro avviso, fondarsi su alcuni tassativi assunti che, in conclusione, riproponiamo sinteticamente.

---

<sup>193</sup> *Il disegno di legge sicurezza e il nuovo reato di rivolta in carcere e in strutture di accoglienza e trattamento per migranti*, cit., 133-134.

Il diritto penale non deve essere adoperato per scopi simbolici o di prevenzione eccessivamente anticipata, né per acquietare bisogni emotivi di sicurezza<sup>194</sup>. La sua funzione, infatti, è presidiare la tutela, dinanzi alle offese più gravi, di alcuni beni giuridici particolarmente meritevoli, selezionati alla luce della scala valoriale promossa dalla nostra Carta costituzionale; e non, invece, affrontare e gestire contingenti ed emergenziali situazioni politiche, economiche e sociali quali, a titolo esemplificativo, l'emergenza abitativa, carceraria, umanitaria/migratoria, climatica<sup>195</sup>.

Il reato non è solamente l'esito di una anomalia imputabile a chi delinque; di conseguenza, la risposta dell'ordinamento non può consistere unicamente nel "confinare" il reo in un luogo il più lontano possibile dalla società. Il reato consiste, prima di tutto, in una frattura dei legami sociali: in quanto tale, è sintomatico di un fallimento nel buon funzionamento della "macchina" sociale. Ne discendono, dunque, almeno tre diversi profili di responsabilità: il primo è addebitabile, senz'altro, a chi il fatto lo ha commesso, ma una corresponsabilità deve ravvisarsi anche in capo alla società e allo Stato.

La società è responsabile di non aver correttamente ottemperato a quei doveri di solidarietà il cui adempimento è propedeutico all'ordinata e pacifica convivenza sociale: quanti dei reati che destano maggiore allarme sociale (furti con destrezza, rapine, violenze sessuali) sono perpetrati da persone che vivono, dimenticate, ai margini della società?

La commissione di un reato mette in luce le inefficienze istituzionali nella predisposizione di strategie preventive efficaci - le quali, evidentemente, non possono trovare attuazione nella previsione di nuove fattispecie di reato o nell'innalzamento delle cornici edittali. Come si diceva, lo Stato ha il compito di "guadagnare" il consenso dei destinatari dell'interlocazione normativa - e in questo risiede la prevenzione più efficace, orientata in chiave positiva. A tal

---

<sup>194</sup> Per alcune ulteriori considerazioni su questo punto, v. ROSSI, *A proposito del nuovo disegno di legge in materia di sicurezza*, in *Sist. pen.*, 2024, 3, 55-57.

<sup>195</sup> *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, cit., 23-24. Prosegue l'Autore: «la inidoneità dei suddetti provvedimenti ad affrontare le questioni sul tappeto, è certificato dalla Clausola di invarianza finanziaria, presente nel Ddl: «Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». La formula chimerica della sicurezza a costo zero evidenzia l'ineffettività di questo Ddl, dimostrando già in una prospettiva *ex ante*, una valenza prettamente simbolica e mediatica».

fine, è necessario che le norme penali rispondano a precisi criteri di ragionevolezza, proporzionalità e determinatezza, in modo da risultare, prima ancora che condivisibili, *credibili* e coerenti con l'impianto valoriale che regge il nostro ordinamento.

A tal proposito, è opportuno sottolineare che il più importante e necessario strumento di contrasto alla criminalità è la prevenzione c.d. primaria<sup>196</sup>, la quale agisce direttamente sulle occasioni di delinquenza che, dinanzi all'individuo, possono sembrare, in ragione delle sue condizioni personali e situazionali, più appetibili e convenienti rispetto a una vita conforme a legalità.<sup>197</sup> La prevenzione primaria, agendo in una fase *antecedente* all'assunzione di condotte penalmente rilevanti, si pone l'obiettivo di azzerare o, perlomeno, ridurre al minimo i benefici potenzialmente derivanti dall'agire criminoso, implementando, invece, i vantaggi discendenti da un comportamento virtuoso. Non solo: attraverso interventi di politica criminale – la quale, diversamente dall'opinione diffusa, non è di esclusiva pertinenza del diritto penale<sup>198</sup> – la prevenzione primaria mira a incrementare la percezione di attendibilità e credibilità delle istituzioni e, per l'effetto, favorire la precitata adesione *spontanea* alle norme penali. In altre parole: l'obiettivo non è *spaventare* il singolo, *minacciandolo*, ma *persuaderlo*, ottenendo il suo *consenso* circa l'importanza dei beni tutelati dalle norme penali o, quantomeno, convincendolo che “*il crimine non paga*”<sup>199</sup>.

Nessuna strategia preventiva, per quanto efficace, potrà mai eliminare il fenomeno delinquenziale: il diritto penale deve necessariamente continuare (o,

<sup>196</sup> Ci si riferisce, qui, non alla prevenzione primaria intesa come «situazionale», descritta ne *L'immane concretezza, metamorfosi del crimine e controllo penale*, cit., 107-108, che mira semplicemente a rendere più difficoltosa la commissione del crimine (ad esempio, installando degli impianti antifurto), ma a una modalità preventiva forse più simile a quella che l'A. inquadra come secondaria: si tratta di agire *prima* del crimine, ma non limitandosi a renderne difficoltosa la commissione, mediante semplici strumenti tecnologici, bensì agendo *positivamente* per far sì che la scelta criminosa non paia all'agente conveniente, o, meglio ancora, valida.

<sup>197</sup> Sul tema si veda, *ex multis*, EUSEBI, *Prevenzione e garanzie: promesse mancate del diritto penale o paradigmi di una riforma penale «umanizzatrice?»*, in *Criminalia*, 2016, XI, 285-301.

<sup>198</sup> Un esempio, tratto da EUSEBI, *A quando un sistema volto alla prevenzione effettiva dei reati e alla reintegrazione dei loro autori?*, in *Arch. pen.*, 2023, 3, 1-9, è quello dell'introduzione di una disciplina legislativa (non penale, evidentemente) per regolamentare i cc.dd. paradisi fiscali ai fini di contrastare l'evasione fiscale.

<sup>199</sup> Si consiglia, in proposito, la lettura della illuminante opera di BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* (1764) nell'ed. commentata da GONNELLA-MARIETTI, Torino, 2024.

forse, *iniziare*) a interrogarsi su quali metodologie punitive siano maggiormente efficaci per addivenire al pieno recupero sociale del condannato. Tale indagine non può prescindere da una presa di consapevolezza: la pena non può e non deve più consistere nell'asfittica detenzione in carcere. È necessario, come si accennava, predisporre un ventaglio di pene principali variegata, tra cui annoverare una sanzione progettuale, di contenuto eminentemente prescrittivo, rispondente ai principi di individualizzazione del trattamento sanzionatorio e agli obiettivi di effettiva e realistica responsabilizzazione del reo. In questi tempi più che mai, s'impone l'esigenza di una tipologia sanzionatoria che, non rinunciando aprioristicamente a interloquire con il condannato, ne riconosca la capacità di reintegrazione sociale, rifiutando l'impostazione, meramente retributiva, che lo vorrebbe irreversibilmente sottratto a qualsivoglia percorso di recupero e che, pertanto, nulla ha da offrirgli se non la contenzione fisica.