

LA RIFORMA PENITENZIARIA DEL 1975: PRINCIPI FONDATIVI E LINEE EVOLUTIVE

Arianna Bosso *

SOMMARIO: 1.- Il contesto storico-culturale; 2.- I principi fondativi della legge n. 354 del 1975; 3.- La struttura normativa e gli elementi del trattamento; 4.- Le successive modifiche legislative; 5.- L'evoluzione ambivalente dell'ordinamento penitenziario; 6.- Considerazioni conclusive.

1.- *Il contesto storico-culturale*

La riforma penitenziaria del 1975 sostituisce il regolamento Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 787, che si ispirava ad una filosofia di applicazione della pena che vedeva nelle privazioni e nelle sofferenze fisiche gli strumenti per favorire il pentimento e la rieducazione del reo, concependo il carcere come luogo impermeabile e isolato dalla società libera.

La riforma del 1975 si colloca in un periodo politico-culturale che fu particolarmente fecondo. In quegli anni maturarono una moltitudine di provvedimenti legislativi che determinarono un avanzamento delle politiche sociali nel nostro Paese: lo Statuto dei lavoratori (1970), la legge sul divorzio (1970), la riforma del diritto di famiglia (1975), la riforma del Servizio Sanitario Nazionale, che introdusse la triade prevenzione-cura-riabilitazione per garantire la salute (1978), la legge sull'interruzione regolata della gravidanza (1978), ecc.

È in questo contesto storico-politico-filosofico che si colloca la L. 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, che può essere definita una vera e propria rivoluzione copernicana della materia.

* Primo Dirigente di Polizia Penitenziaria. Direttore della Divisione II del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Campania.

2.- I principi fondativi della legge n. 354 del 1975

La legge del 1975 fu concepita con un obiettivo centrale: superare il modello repressivo e custodialistico per introdurre un sistema fondato sulla rieducazione e sul reinserimento sociale¹.

La riforma stabilì alcuni principi innovativi per l'epoca: a) la centralità della dignità umana, per cui il detenuto non è più soltanto un soggetto da custodire, ma una persona con diritti inviolabili; b) la finalità rieducativa della pena, per cui il carcere diventa uno "strumento di reintegrazione sociale", non solo di punizione; c) l'apertura del carcere all'esterno, per mezzo del lavoro esterno, dell'istruzione, delle attività culturali, dei colloqui familiari più ampi e della possibilità di permessi premio; d) la differenziazione del trattamento, attraverso un sistema individualizzato basato sulla personalità del detenuto; e) l'introduzione delle misure alternative alla detenzione, tra le innovazioni più significative, comprendenti l'affidamento in prova, la semilibertà, la detenzione domiciliare e il lavoro esterno.

La riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975 mette finalmente in pratica, dopo molti anni, il dettato costituzionale rimasto per lungo tempo inattuato dell'art. 27, terzo comma: «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato».

Principio basilare è che la pena possa e debba essere tendenzialmente rieducativa, includendo una serie di attività e interventi di natura trattamentale, finalizzati al reinserimento sociale del detenuto.

L'ordinamento penitenziario pone adesso alla base del trattamento i valori dell'umanità e della dignità della persona, ai quali fa da corollario l'affermazione del principio della assoluta imparzialità nei riguardi di tutti i detenuti, «senza discriminazioni in ordine di nazionalità, razza, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose» (art. 1, comma 2, ord. penit.). Ai detenuti viene assicurata parità di condizioni di vita negli istituti penitenziari. Il rispetto per la persona si esprime anche nella previsione per cui «i detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome» (art. 1, comma 4, ord. penit.).

3.- La struttura normativa e gli elementi del trattamento

Occorre ricordare che la L. n. 354/1975 è divisa in due titoli, "Trattamento" e "Organizzazione". Il primo titolo si rifà ai principi costituzionali, sia per quanto concerne le modalità detentive sia per tutto quello che riguarda la libertà personale. Il concetto di umanizzazione della pena è ben evidente nell'art. 1, comma 1, della citata legge, che stabilisce: «Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve

¹ La legge è frutto di un lungo e faticoso processo di revisione del sistema penitenziario alla luce del mutato contesto socio-culturale dovuto ai nuovi valori emergenti dalla Carta Costituzionale e dalle Convenzioni internazionali. Per un inquadramento generale, cfr. G. NEPPI MODONA, *Vecchio e nuovo nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in *Pol. dir.*, 1975, pp. 625ss.

Interventi

assicurare il rispetto della dignità della persona». E ancora, l'ultimo comma dello stesso articolo prevede: «Nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti».

Ulteriore elemento innovativo della L. n. 354/1975 è l'individualizzazione del trattamento: si prescrive, infatti, l'osservazione scientifica della personalità di ciascun detenuto, così da costituire un programma di trattamento individuale. Al riguardo, è esemplificativo l'art. 13, il quale stabilisce: «Il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto. Nei confronti dei condannati e degli internati è predisposta l'osservazione scientifica della personalità per rilevare le carenze fisiopsichiche e le altre cause del disadattamento sociale. L'osservazione è compiuta all'inizio dell'esecuzione e proseguita nel corso di essa».

Gli elementi del trattamento previsto dalla riforma riguardano l'istruzione, il lavoro, le attività culturali, ricreative e sportive, nonché gli opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia. Vi sono due principi fondamentali nella legge del 1975: uno riguarda la discontinuità della pena, con la flessibilità dei permessi (che permette ai detenuti di riallacciare periodicamente i rapporti umani, a partire da quelli familiari); l'altro riguarda la flessibilità della pena, con la liberazione anticipata. In base a quest'ultimo principio, il giudice di sorveglianza controlla il comportamento del detenuto, osserva il divenire della sua personalità, accertandone l'eventuale partecipazione al processo rieducativo, in base al quale poter poi concedere una riduzione della pena.

La riforma del 1975 permette ai detenuti, al fine della rieducazione e del conseguente reinserimento sociale, di avvalersi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività ricreative, culturali e sportive, agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia. Un principio importante è quello che prevede la partecipazione della comunità esterna: si profila la possibilità di uno scambio assolutamente nuovo tra popolazione detenuta e popolazione libera, finalizzato alla rieducazione e al reinserimento dei detenuti nella società. A tale proposito, è di fondamentale rilevanza l'art. 17, il quale apre definitivamente le porte del carcere al mondo esterno, stabilendo che la finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita sollecitando la partecipazione di privati e di istituzioni pubbliche o private all'azione rieducativa.

Nel secondo titolo della legge troviamo tutta una serie di disposizioni relative all'organizzazione penitenziaria.

Vengono dunque introdotte, al fine dell'osservazione scientifica e del reinserimento sociale del detenuto, delle figure professionali del tutto nuove all'interno dell'istituzione carceraria: gli educatori, portatori del preciso mandato del trattamento rieducativo, e gli assistenti sociali, curatori della nascente "area penale esterna", che prende corpo con la previsione delle "misure alternative alla detenzione".

4.- Le successive modifiche legislative

La rivisitazione dell'intero ordinamento penitenziario cominciò nel 1985 con la L. 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. Legge Gozzini). Questa legge ha avuto il merito di ampliare ed approfondire le questioni lasciate aperte dalla riforma, permettendo l'osmosi e la permeabilità tra carcere e mondo esterno, favorendo l'ampliamento delle possibilità per i condannati di usufruire di misure alternative alla detenzione.

La Legge Gozzini ha introdotto, nel ventaglio delle misure alternative, la detenzione domiciliare: con tale beneficio si è voluto ampliare l'opportunità delle misure alternative consentendo la prosecuzione, per quanto possibile, delle attività di cura, di assistenza familiare, di istruzione professionale, già in corso nella fase della custodia cautelare nella propria abitazione, anche successivamente al passaggio in giudicato della sentenza, evitando così la carcerazione e le relative conseguenze negative. L'art. 47-ter è stato modificato dalla L. 27 maggio 1998, n. 165 (c.d. Legge Simeone-Saraceni), che ha ampliato la possibilità di usufruire di questo beneficio. Sono stati introdotti, poi, i permessi premio, concessi a quei detenuti che non risultano di particolare pericolosità sociale per consentire di curare interessi affettivi, culturali e di lavoro.

È necessario, inoltre, citare l'adozione del nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230). Esso è molto importante poiché ribadisce la necessità, nonché il dovere, di umanizzare le condizioni di vita dei detenuti.

Con la L. n. 354/1975 si affronta in modo organico e costituzionalmente ispirato il tema dell'esecuzione penale in una prospettiva di risocializzazione in cui la persona viene scissa dal reato; il detenuto finalmente acquisisce una specifica soggettività giuridica, in quanto viene identificato e definito come un soggetto titolare di diritti ed aspettative. Di pari passo viene anche istituita la Magistratura di Sorveglianza come organo giurisdizionale con funzioni di controllo e di tutela dei diritti delle persone detenute.

5.- L'evoluzione ambivalente dell'ordinamento penitenziario

Nel corso dei successivi cinquant'anni, tuttavia, le linee culturali e ideali della riforma del 1975 non hanno conosciuto un percorso evolutivo continuo, lineare e armonioso, poiché l'ordinamento penitenziario ha subito profonde trasformazioni che, talora, ne hanno significativamente modificato alcune caratteristiche originarie.

Già la L. 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. "Gozzini") evidenziava questa duplicità di approccio: da un lato, apportava ulteriori sviluppi nel processo di ampliamento delle misure di reinserimento sociale, con l'introduzione dei permessi premio (art. 30-ter ord. penit.) e della liberazione anticipata nella sua formulazione attuale (art. 54 ord. penit.); dall'altro, però, introduceva misure di segno opposto, quale il regime di sorveglianza particolare (art. 14-bis ord. penit.), finalizzato a fronteggiare problematiche di controllo intramurario, forse sottovalutate dalla riforma del 1975.

Interventi

Negli anni successivi, questo procedere ambivalente del legislatore si è consolidato, generando filoni di modifiche orientati verso obiettivi spesso divergenti, quando non in aperta contraddizione tra loro.

Analizzando le modifiche che si sono susseguite alla legge del 1975 individuiamo almeno tre principali direttrici: in primo luogo, l'ampliamento e la diversificazione delle misure restrittive non carcerarie (misure alternative, pene sostitutive, misure di comunità); in secondo luogo, riforme orientate alla tutela della sicurezza pubblica, i cui pilastri sono rappresentati dagli articoli 4-*bis* e 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che hanno introdotto regimi differenziati per specifiche categorie di detenuti – mentre il primo preclude o limita l'accesso alle misure alternative ai detenuti per determinati reati, il secondo stabilisce rigorose regole di vita intramuraria allo scopo di impedire ai vertici della criminalità organizzata di mantenere collegamenti operativi con l'esterno –; infine, l'evoluzione dei diritti dei detenuti nella quotidianità carceraria, giacché la normativa italiana, già avanzata nel 1975, ha conosciuto ulteriori sviluppi in materia di salute, istruzione, lavoro, mantenimento dei rapporti familiari e permanenza all'aria aperta.

6.- *Considerazioni conclusive*

La L. 26 luglio 1975, n. 354, rappresenta indiscutibilmente una svolta epocale nella storia della normativa penitenziaria e ha regolamentato per la prima volta l'intero sistema penitenziario.

Infatti, pur non essendo tali principi (umanizzazione e rieducazione) estranei alla cultura giuridica precedente, la riforma del 1975 si distingue per ampiezza, coerenza sistematica e incisività innovativa, segnando l'inizio di una fase nuova, caratterizzata da un deciso cambiamento di prospettiva nell'approccio all'esecuzione penale.

Il carcere non deve essere l'altro da sé, ma un momento di rieducazione che deve necessariamente tendere al reinserimento sociale, reinserimento che senza la partecipazione della società diventa impossibile.

In questa prospettiva, meritano di essere richiamate le parole del Ministro della Giustizia Carlo Nordio: «Negli Istituti penitenziari quello che deve essere la regola oltre al controllo è il lavoro»².

Il lavoro, infatti, diceva Voltaire, «ci salva dalla noia, dal vizio, dal bisogno. È un'ancora contro la disperazione e un ponte verso la dignità»³.

Il Ministro sottolinea che nel carcere non è tanto necessario introdurre il lavoro, quanto è necessario e importante che una persona che ha imparato un lavoro in carcere, una volta uscita, abbia già trovato il lavoro, un'azienda che lo assuma e lo retribuisca, una situazione di tranquillità anche economica che lo tolga dalla strada e lo sottragga a quella che si chiama recidiva, perché la persona che esce dal carcere e si trova senza nulla e senza un lavoro sarà portata a delinquere quasi per forza.

² Cfr. *Lavoro detenuti: Nordio, "rieducazione e reinserimento, obiettivi del Governo"*, reperibile in <https://www.giustizianewsonline.it> (consultato il 10 settembre 2024).

³ VOLTAIRE, *Candido, ovvero l'ottimismo*, Milano 1965.

In conclusione, la Legge sull'ordinamento penitenziario del 1975 ha rappresentato una rivoluzione culturale prima ancora che normativa. Ha introdotto un sistema fondato su dignità, diritti, rieducazione, reinserimento sociale. La sua evoluzione in cinquant'anni mostra un'Italia che ha cercato – a volte con difficoltà – di rendere la pena compatibile con i valori costituzionali e con le più avanzate concezioni di giustizia.

Oggi il percorso deve proseguire, nella consapevolezza che la pena deve essere umana per essere giusta e deve essere rieducativa per essere efficace.