

## LA RIFORMA PENITENZIARIA DEL 1975: UNA SVOLTA EPOCALE CHE ANCORA ATTENDE PIENA EFFETTIVITÀ\*

Girolamo Daraio\*\*

SOMMARIO: 1. - Cenni introduttivi; 2. - Un sistema in costante oscillazione tra rieducazione e istanze securitarie; 3. - La piaga del sovraffollamento carcerario; 4. - La necessità di ripensare il sistema sanzionatorio penale in chiave non carcerocentrica; 5. - L'urgenza di una svolta culturale che ripudi il mito populista della certezza della pena come certezza del carcere. 6. - Rilievi conclusivi.

### 1. - Cenni introduttivi.

Negli anni '70 del secolo scorso, epoca segnata da cruciali riforme economiche e sociali destinate a trasformare profondamente il volto del Paese e della società italiana, ha visto la luce anche la l. 26 luglio 1975, n. 354, dichiaratamente volta a conformare il nostro sistema di esecuzione penale ai principi di umanizzazione e del finalismo rieducativo della pena, sanciti nell'art. 27, comma 3, Cost. e rimasti in "ibernazione" per quasi un trentennio.

Chiare le ambizioni dei *conditores* della riforma penitenziaria del 1975: trasformare il carcere da "istituzione terminale", con vocazione puramente segregante e custodialistica, a struttura dotata di un "avanzato" e "scientifico" apparato trattamentale rivolto alla (e capace di favorire la) reintegrazione del condannato nel consorzio civile.

---

\* Il testo riproduce, con qualche minima revisione, la relazione introduttiva del Convegno di Studi "Cinquant'anni dalla legge di ordinamento penitenziario: evoluzione, criticità e prospettive", svoltosi presso l'Università degli Studi di Salerno, Fisciano, 24 novembre 2025.

\*\* Professore aggregato di Procedura penale e di Diritto penitenziario presso l'Università degli Studi di Salerno.

Orbene, a cinquant'anni dal varo della l. n. 354/1975, il disallineamento tra le aspettative dei riformatori e la realtà attuale del sistema penitenziario italiano è di tutta evidenza: gli ultimi report del Garante nazionale dei detenuti e dell'Associazione Antigone sulle condizioni detentive nel nostro Paese, infatti, restituiscono l'immagine di un sistema punitivo in grosso affanno e ormai quasi al collasso, con il carcere che palesa sempre più i suoi limiti e le sue contraddizioni, sia sotto il profilo del rispetto dei diritti e della dignità del detenuto sia relativamente alla sua efficacia rieducativa e di prevenzione della recidiva.

## **2. - Un sistema in costante oscillazione tra rieducazione e istanze securitarie.**

È difficile, invero, sottrarsi all'impressione che la Riforma varata del 1975 non sia mai "realmente" e "completamente" decollata, per più di una ragione.

Innanzitutto, perché ha dovuto fare i conti con le resistenze opposte da un sistema tradizionalmente "concepito" e "congegnato" per rispondere a mere istanze custodialistiche, con strutture edilizie, moduli organizzativi, *forma mentis* degli operatori penitenziari, preordinati a fare del recluso un "buon detenuto" piuttosto che ad offrirgli concrete opportunità per diventare un "buon cittadino".

A ciò aggiungasi il periodico riproporsi, nel nostro Paese, di politiche di stampo populista, le quali, alimentando a dismisura una "percezione distorta" dell'insicurezza collettiva e delle sue cause, nonché il pregiudizio in forza del quale il carcere è l'unico vero deterrente contro la recidiva, hanno determinato, a più riprese, la strumentalizzazione in chiave securitaria dell'esecuzione penale, con l'innesto nell'ordinamento penitenziario di norme restrittive, in punto di accesso del condannato a benefici premiali e a soluzioni espiative *extra moenia*; norme che hanno limitato fortemente l'autonomia valutativa del giudice di sorveglianza, imponendo differenziazioni trattamentali non sempre ragionevoli e finendo così, col ritardare ed ostacolare l'attuazione delle innovative previsioni introdotte nel 1975, tese a favorire l'adeguamento (quantitativo e/o qualitativo) della pena all'evoluzione della personalità del condannato.

Si può dire, senza tema di smentita, che nel trascorso cinquantennio, il sistema penitenziario italiano abbia oscillato, mantenendosi – perennemente – in bilico, tra un rinnegato, ma mai sopito, spirito ritorsivo/vendicativo verso i delinquenti (soprattutto i condannati per fatti di particolare allarme sociale: mafia, terrorismo, traffico di esseri umani, sfruttamento sessuale di minori, ecc.) e un malfermo, ma mai ripudiato, ideale rieducativo.

Negli anni, infatti, si sono succeduti interventi novellistici rispondenti ad esigenze non sempre “collimanti”, se non addirittura “confliggenti”.

Per un verso, infatti, con alcuni provvedimenti si è perseguita una logica di decarcerizzazione o, comunque, si è cercato, in prospettiva risocializzante, di migliorare e potenziare gli strumenti e le attività trattamentali *infra* ed *extra moenia*.

Così, a titolo meramente esemplificativo:

- con la l. 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. legge Gozzini) sono stati ampliati gli strumenti giuridici diretti al reinserimento del condannato attraverso il graduale contatto con l’ambiente esterno, introducendosi per la prima volta i “permessi-premio” e la nuova misura alternativa della “detenzione domiciliare”.
- con la l. 27 maggio 1998, n. 165 (c.d. legge Simeone-Saraceni), è stato introdotto all’interno dell’art. 656 c.p.p. un meccanismo di automatica sospensione dell’ordine di esecuzione, al fine di sottrarre all’esperienza traumatica dell’ingresso in carcere quei condannati a pena detentiva di breve durata, in possesso dei requisiti di legge per accedere *ab initio*, vale a dire dallo stato di libertà, ad una misura extramuraria.
- con la l. 22 giugno 2000, n. 193 (c.d. legge Smuraglia), è stato introdotto un sistema premiale di sgravi contributivi e crediti di imposta per le aziende pubbliche e private disposte ad offrire opportunità lavorative ai detenuti, organizzando, a tal uopo, attività produttive o di servizi all’interno degli istituti penitenziari. Recentemente, peraltro, con il d.l. 11 aprile 2025, n. 48 (noto come “decreto sicurezza 2025”, conv. dalla l. 9 giugno 2025, n. 80), tali agevolazioni sono state estese anche alle attività svolte dalle stesse aziende all’esterno del circuito carcerario, impiegando persone ammesse al lavoro

all'esterno *ex art. 21* ord. penit.

- con la l. 8 marzo 2021, n. 40 (c.d. legge Finocchiaro), è stata introdotta la misura della detenzione domiciliare speciale per le madri di prole di età inferiore a dieci anni, che consente loro di scontare la pena fuori dal carcere, in un ambiente domestico o in strutture protette, al fine di prendersi cura dei figli. Misura che, attualmente, per effetto della sent. n. 18/2020 della Corte costituzionale, può essere concessa anche alle condannate madri di figli (di qualsiasi età) affetti da *handicap* grave.

E così via. Si potrebbero citare tanti altri atti normativi che, in un'ottica di prevenzione speciale c.d. "positiva", hanno cercato di valorizzare e sviluppare i principi-guida della l. n. 354 del 1975.

Per converso, ve ne sono stati altri che, in un'ottica di prevenzione generale e speciale c.d. "negativa", hanno fatto prevalere l'ideale securitario su quello rieducativo, valorizzando esigenze custodiali e di esemplarità punitiva.

Il riferimento è innanzitutto alla legislazione emergenziale dei primi anni '90 del secolo scorso, nel tempo stabilizzatasi, con la quale ha preso progressivamente forma il c.d. "doppio binario penitenziario", espressione con la quale si è soliti indicare l'esistenza, nel contesto dell'esecuzione penitenziaria, di regimi trattamentali differenziati e, soprattutto, di condizioni di accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione diversificate in ragione del titolo di reato per il quale è stata irrogata la pena in espiazione.

I perni fondamentali di tale sistema "a doppio binario" sono costituiti, com'è noto, dalle previsioni dell'art. 4-*bis* ord. penit. (in tema di limiti alla concessione dei benefici ai condannati per taluni delitti che non collaborino con la giustizia) e dell'art. 41-*bis* ord. penit. (in tema di regime detentivo speciale – c.d. "carcere duro" – cui possono essere sottoposti i detenuti, definitivi e non, per determinati gravi delitti, per lo più riconducibili alla criminalità organizzata o terroristico-eversiva, nell'intento di ridurre drasticamente le occasioni di contatto con l'esterno e tra gli stessi detenuti); disposizioni normative con le quali

lo Stato si fa carico di presidiare, sul versante dell'esecuzione penale, le esigenze di difesa sociale connesse alla ritenuta pericolosità criminale (reale o presunta) di determinate categorie di detenuti, il cui percorso rieducativo viene perciò tarato, non già sui bisogni della "personalità" dell'autore del reato, ma sul "fatto" da questi commesso. E ciò determina non pochi punti di frizione con il dettato costituzionale.

Ma, non è certo questa la sede per svolgere approfondimenti al riguardo.

Preme piuttosto rimarcare come "folate securitarie" caratterizzino anche la recente politica criminale e penitenziaria italiana.

Da qualche anno, infatti, si assiste ad un inarrestabile allargarsi dell'area della penalità, con costante innalzamento delle pene per fattispecie di reato già esistenti e moltiplicazione di fattispecie incriminatrici per le quali si prevede la detenzione in carcere.

Si inscrive certamente in questa logica l'ultimo "decreto sicurezza" (il citato d.l. n. 48/2025), che, come ampiamente noto, ha introdotto un "pacchetto" di ben quattordici nuovi reati (che incidono fortemente sulla libertà di riunione e la libertà di espressione, incriminando anche il mero dissenso non violento e persino la resistenza passiva in carcere); ha disposto l'inasprimento delle pene per nove fattispecie incriminatrici già esistenti (in particolare, un robusto aggravamento delle pene è stato introdotto per forme di resistenza di qualsiasi tipo a pubblici ufficiali e ad agenti di pubblica sicurezza); ha ampliato il catalogo dei reati (c.d. di seconda fascia) contemplato dal comma 1-ter dell'art. 4-bis ord. penit. per i quali vige la ostatività all'accesso ai benefici penitenziari, segnatamente, includendovi l'"istigazione a disobbedire alle leggi" attuata "all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute" (art. 415 c.p.), nonché la nuova fattispecie di "rivolta all'interno di un istituto penitenziario" (art. 415-bis c.p.); ha inoltre reso "facoltativo" (dunque, non più atto dovuto) il rinvio dell'esecuzione della pena per le donne incinte o con figli di età inferiori ad un anno, subordinandone la concessione altresì all'accertata insussistenza di un pericolo di commissione di ulteriori delitti da parte della gestante o puerpera da non più di un anno. Tutto

questo, per colpire borseggiatrici incinte, accattoni e migranti irregolari molesti, manifestanti che bloccano il traffico o imbrattano opere d'arte, detenuti con eventuali intenzioni rivoltose ancorché non-violente.

### **3. - La piaga del sovraffollamento carcerario.**

Ora, non pare possa dubitarsi che l'estensione dell'area della "penalità" abbia inevitabili ripercussioni sull'area del "carcere", il cui sovraffollamento rende gli istituti sempre meno gestibili e sempre più incompatibili con le indicazioni costituzionali. L'elevata densità della popolazione penitenziaria (attualmente, sono oltre 63.500 i detenuti stipati nello spazio destinato a 46.500 persone) ha, infatti, pesanti ricadute sulla efficacia degli interventi trattamentali determinando altresì tensioni interne, aumento della violenza tra detenuti e, purtroppo, incremento dei suicidi, sia tra le persone recluse sia tra il personale di custodia.

E il sovraffollamento, negli ultimi tempi, non risparmia neppure gli istituti penali per minorenni, che, per la prima volta nella storia, hanno raggiunto e superato la soglia dei 600 ragazzi detenuti, il 65% dei quali in custodia cautelare: ciò per effetto della scelta compiuta con il d.l. n. 123/2023 – c.d. "decreto Caivano" – di ridurre i limiti di pena edittale massima per poter procedere a restrizioni cautelari della libertà personale del minore autore di reato.

Purtroppo, al problema dell'elevata presenza di detenuti negli istituti penitenziari italiani i Governi (di qualsiasi colore politico), da sempre, hanno risposto ventilando la costruzione di nuove carceri, soluzione questa di non facile attuazione, sia per i costi ed i tempi occorrenti per la realizzazione di una nuova struttura penitenziaria sia per le risorse strumentali ed umane necessarie per gestire l'istituto di nuova creazione. E si sa dell'esistenza di edifici costruiti, inaugurati e mai entrati in funzione (taluni, anche vandalizzati) per mancanza di risorse umane. Del resto, la scopertura degli organici è una ulteriore nota

dolente del nostro sistema penitenziario; trattasi di criticità di carattere trasversale, riguardando tutti gli operatori penitenziari: dal personale della polizia penitenziaria a quello amministrativo-contabile, dai funzionari giuridico pedagogici ai direttori di istituto.

#### **4. - La necessità di ripensare il sistema sanzionatorio penale in chiave non carcero-centrica.**

Come uscire, allora, da questa situazione?

Non pare dubbio che occorra destinare al settore penitenziario maggiori risorse economiche. Trattasi, tuttavia, di condizione necessaria ma non sufficiente, rendendosi altresì indispensabile il contenimento e la riduzione dell'area della penalità, intervenendo, per es., sulla disciplina relativa agli stupefacenti, tanto per indicare un comparto che oggi incide significativamente sulla area penale e, di riflesso, quella del carcere.

E laddove risulti necessario il ricorso alla sanzione penale (per tutelare determinati beni giuridici di rilievo costituzionale), occorre valorizzare sempre più soluzioni espiative extracarcerarie della pena, sicuramente più economiche ed in grado di assicurare un'effettiva ed adeguata tutela della collettività senza aggiungere "male" al "male", evitando cioè, o minimizzando, i danni dell'esperienza desocializzante e, non di rado, criminogena del carcere.

Si sa, infatti, che il carcere è un luogo che segna le "esistenze" delle persone e non solo il loro "corpo", perché produce spersonalizzazione, infantilizzazione, espropriazione del tempo, della socialità e della affettività, restituendo alla società individui spesso più desocializzati e più vulnerabili di quanto non lo fossero prima dell'esperienza reclusiva, considerato anche lo stigma sociale che a questa si accompagna.

A maggior ragione va contenuto il ricorso alla "carcerazione preventiva", che attualmente riguarda il 25% della popolazione penitenziaria (un detenuto su quattro, dunque, si trova a vivere l'esperienza carceraria senza vi sia stato ancora un risponso giudiziale definitivo in ordine alla sua responsabilità penale). Il ricorso alla custodia cautelare in carcere deve

costituire, davvero, la *extrema ratio*, una soluzione cioè da praticare soltanto quando non sia assolutamente possibile scongiurare con misure non custodiali i *pericula libertatis* evocati nell'art. 274 c.p.p.

### **5. - L'urgenza di una svolta culturale che ripudi il mito populista della certezza della pena come certezza del carcere.**

Tutto ciò, però, presuppone un nuovo approccio culturale nei confronti dell'esecuzione penale, una percezione del senso e del valore della pena finalmente in linea con principi della nostra Costituzione.

Tale cambiamento culturale era stato invocato insistentemente, qualche anno fa, dagli "Stati generali sull'esecuzione penale", consultazione pubblica promossa, nel maggio 2015, dall'allora Ministro Guardasigilli Andrea Orlando, per scandagliare, in un'ottica di riforma, le problematiche inerenti all'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza. In quella sede si affermò, con autorevole perentorietà, che il problema della pena è "culturale", prima ancora che normativo, nel senso che ogni tentativo di innovazione legislativa ed organizzativa volto alla contrazione del sistema penale carcerocentrico deve fare i conti con il luogo comune secondo più elevato è il grado di afflittività della pena, e dunque più si mantiene rinserrati entro le mura di un penitenziario gli autori dei reati, più si assicura protezione alla società; convinzione, questa, che trae linfa vitale ed alimento da una crescente percezione di insicurezza sociale, ma che è destituita di fondamento da quanto la statistica ci dice a proposito della recidiva, che coinvolge prevalentemente coloro che non accedono a soluzioni espiative *extra moenia*, scontando l'intera pena in carcere.

E non può esservi rieducazione/risocializzazione se vi è ostilità sociale o, comunque, pregiudizio, sia verso la persona che si trovi in carcere in espiazione di pena sia verso l'ex detenuto.

Il cambiamento culturale, tuttavia, deve intervenire non solo nella comunità sociale, bensì

anche in ambito istituzionale, rinvenendosi troppo spesso uno *iato*, un contrasto tra il diritto teoricamente formalizzato e la sua concreta applicazione, tra la purezza del sistema e le criticità delle prassi.

È quella che Franco Bricola, all'indomani della riforma penitenziaria del 1975, ebbe a definire la “effettività rinnegante”, la tendenza cioè del sistema a sconfessare se stesso nel momento dell'applicazione pratica. E non c'è ombra di dubbio che la normativa penitenziaria sia da sempre uno dei settori più esposti a prassi devianti, caratterizzate cioè dalla disapplicazione e/o dalla manipolazione amministrativa delle norme.

A quest'ultimo riguardo, un esempio lampante lo fornisce la circolare D.A.P. n. 454011 dello scorso 21 ottobre, con cui il Direttore generale dei detenuti e del trattamento ha stabilito che lo svolgimento di eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo presso gli istituti ove siano presenti sezioni di “alta sicurezza” debba ora essere sempre previamente assentito dalla Direzione generale, anche quando gli eventi siano rivolti ai soli detenuti custoditi nelle sezioni di “media sicurezza” presenti nel medesimo istituto.

Appare chiaro il tentativo di limitare e contingentare queste feconde attività di relazione tra detenuti e cittadini, sottponendole ad una inopportuna ed ingiustificata centralizzazione burocratica.

Ciò in dispregio di diverse disposizioni della legge penitenziaria, in particolare dell'art. 15, secondo cui “Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto (...) anche agevolando opportuni contatti con il mondo esterno”, e dell'art. 27, secondo cui “La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa”.

Ma, riguardo all’“ostruzionismo istituzionale”, se così si può dire, nei confronti del dettato normativo penitenziario si potrebbero fare tanti altri esempi, sui quali non pare il caso di indulgere in questa sede.

## 6. - Rilievi conclusivi.

Si pensi solo, in conclusione, a ciò che è accaduto nel nostro Paese per quanto riguarda la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, rimasta, per lungo tempo, ineffettiva, benché la Corte costituzionale avesse chiarito, nella sent. n. 266/2009, che le disposizioni impartite dal magistrato di sorveglianza ai sensi dell'art. 69, comma 5, ord. penit., "dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati", dovessero ritenersi "vincolanti" per l'amministrazione penitenziaria. Lettura interpretativa, questa, rimasta lettera morta, sicché, per lungo tempo, i diritti dei detenuti e degli internati sono stati, di fatto, consegnati alla discrezionalità, se non all'arbitrio dell'amministrazione penitenziaria. È solo grazie ad una forte spinta sovranazionale (discendente dalla mortificante condanna subita dall'Italia in sede europea, con la nota sent. Torreggiani del 2013), se il legislatore italiano si determina, appena dodici anni fa, ad introdurre nel nostro sistema penitenziario, un rimedio – il "reclamo giurisdizionale" ex art. 35-ter ord. penit. – idoneo ad assicurare la "effettiva" e "tempestiva" giustiziabilità dei diritti dei detenuti. Appare chiaro, allora, e concludo, che educare sui temi della pena tanto la società civile quanto chi ha responsabilità pubbliche sia il primo passo da compiere per poter poi davvero mettere in campo risorse ed energie per "rieducare" il condannato.

In quest'ottica, incontri di studio come quello odierno possono costituire preziosissima occasione di maturazione e di crescita civica e culturale.