

VERSO UN NUOVO ORDINAMENTO PENITENZIARIO: DALLE ENUNCIAZIONI DI PRINCIPIO ALLE RIFORME STRUTTURALI

Roberto Scotti*

SOMMARIO: 1.- Centralità della persona detenuta e individualizzazione del trattamento; 2.- Le misure alternative alla detenzione come regola dell'esecuzione penale; 3.- Lavoro penitenziario e formazione professionale come strumenti di reinserimento; 4.- Condizioni di vita dignitose e tutela dei diritti fondamentali; 5.- Il rafforzamento della giurisdizione di sorveglianza; 6.- Modifiche in tema di detenzione domiciliare ed esecuzione della pena all'estero; 7.- Sicurezza sociale e funzione rieducativa della pena.

1.- Centralità della persona detenuta e individualizzazione del trattamento

La legge 26 luglio 1975, n. 354 rappresenta uno dei momenti più significativi del processo di attuazione dei principi costituzionali in materia penale¹. Per la prima volta, l'esecuzione della pena viene concepita come fase autonoma e giuridicamente rilevante del sistema punitivo, sottratta a una dimensione meramente amministrativa e orientata alla realizzazione della funzione rieducativa sancita dall'art. 27, comma 3, Cost².

Nonostante l'impianto teorico avanzato, l'esperienza applicativa ha progressivamente mostrato uno scarto crescente tra il modello normativo e la realtà carceraria.

Il carcere continua a rappresentare uno spazio di compressione strutturale dei diritti fondamentali, nel quale la finalità rieducativa risulta spesso sacrificata a favore di esigenze di contenimento e sicurezza³.

Tanto premesso, in occasione dei cinquant'anni della L. 26 luglio 1975, n. 354, l'Associazione Italiana Giovani Avvocati, con un gruppo di lavoro composto da

* Avvocato nonché cultore di Procedura penale presso l'Università degli Studi di Salerno.

¹ La riforma introdotta con tale legge segna il passaggio dalla concezione meramente custodialistica del carcere a un modello fondato sul trattamento rieducativo. In dottrina, F. DELLA CASA - G. GIOSTRA (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, IV ed., Torino 2023, pp. 1ss.

² La svolta nella valorizzazione della funzione rieducativa si realizza con Corte Cost. 2 luglio 1990, n. 313, nella quale la Consulta afferma che la rieducazione indica una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico. In dottrina, G. FIANDACA, *Art. 27, commi 3 e 4*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1991, pp. 225ss.

³ Sul divario tra modello normativo e realtà carceraria, M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino 2002, pp. 29ss.; ID., *Dignità e carcere*, II ed., Napoli 2014, *passim*.

autorevoli e illustri professori universitari, avvocati, magistrati di sorveglianza, criminologi ed esperti di edilizia giudiziaria, ha strutturato alcune proposte di riforma di tale dettato legislativo.

L'obiettivo delle proposte è duplice: da un lato, colmare il deficit strutturale di effettività che ha caratterizzato l'attuazione della legge penitenziaria nei suoi primi cinquant'anni di vigenza; dall'altro, adeguare il quadro normativo agli standard imposti dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale, che hanno progressivamente ridefinito il perimetro dei diritti della persona detenuta.

Il punto di partenza è rappresentato dal recupero della centralità della persona detenuta quale soggetto titolare di diritti fondamentali e non mero destinatario di una misura afflittiva. L'attuale assetto dell'esecuzione penale continua, infatti, a risentire di un'impostazione prevalentemente custodialistica, nella quale il trattamento risulta spesso standardizzato e scarsamente aderente alle caratteristiche individuali del condannato.

In tale prospettiva, la riforma mira a rafforzare il principio di individualizzazione del trattamento, prevedendo un ruolo effettivo dell'osservazione scientifica della personalità e delle *équipe* multidisciplinari⁴.

Il programma trattamentale deve costituire lo strumento centrale dell'esecuzione della pena, modellato sulle specifiche esigenze della persona detenuta, sulla sua storia personale e sulle concrete possibilità di reinserimento sociale. L'esecuzione penale viene così concepita come un percorso dinamico e progressivo, orientato alla responsabilizzazione del condannato.

2.- Le misure alternative alla detenzione come regola dell'esecuzione penale

Un secondo asse portante delle proposte di modifica concerne il superamento della concezione della detenzione intramuraria quale modalità ordinaria di esecuzione della pena. In coerenza con il principio costituzionale della funzione rieducativa della pena, le misure alternative vengono valorizzate come strumenti ordinari di esecuzione, e non come benefici eccezionali⁵.

La riforma propone, pertanto, una razionalizzazione delle condizioni di accesso all'affidamento in prova, alla detenzione domiciliare e alla semilibertà, riducendo automatismi preclusivi e presunzioni di pericolosità non fondate su una valutazione concreta del caso individuale⁶.

In tale contesto, il giudizio del magistrato di sorveglianza assume un ruolo centrale, quale garante dell'equilibrio tra esigenze di sicurezza e finalità rieducative⁷.

⁴ Sull'osservazione scientifica della personalità e sul trattamento individualizzato, artt. 13 e 27 L. 354/1975 e artt. 27ss. d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

⁵ Sulle misure alternative come strumenti ordinari di esecuzione della pena, F. DELLA CASA - G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, V ed., Padova 2019, *sub* artt. 47ss.

⁶ Il principio della progressività trattamentale è stato ribadito da Corte Cost. 21 giugno 2018, n. 149, che ha censurato gli automatismi preclusivi fondati su presunzioni assolute di pericolosità.

⁷ Corte Cost. 23 ottobre 2019, n. 253, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, L. 354/1975, nella parte in cui non consentiva l'accesso ai permessi premio, in assenza di collaborazione,

Interventi

Occorre tuttavia riconoscere che il superamento degli automatismi preclusivi non può tradursi in un indebolimento dei presidi di sicurezza. La sfida consiste nel costruire un sistema nel quale la valutazione individualizzata del caso concreto rappresenti il punto di equilibrio tra l'esigenza di tutela della collettività e il diritto del condannato a un percorso di reinserimento effettivo. In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha tracciato un sentiero chiaro, dichiarando l'illegittimità delle presunzioni assolute di pericolosità che impediscono al giudice qualsiasi valutazione concreta.

3.- *Lavoro penitenziario e formazione professionale come strumenti di reinserimento*

Il lavoro penitenziario è individuato come uno degli strumenti principali per il reinserimento sociale del detenuto e per la prevenzione della recidiva. Tuttavia, l'attuale sistema continua a relegare il lavoro in carcere a una dimensione residuale, caratterizzata da un numero limitato di opportunità e da una scarsa connessione con il mercato del lavoro esterno⁸.

Le proposte di modifica hanno l'obiettivo di rendere il lavoro un elemento strutturale del trattamento penitenziario, favorendo il coinvolgimento di imprese, enti del terzo settore e amministrazioni pubbliche. In parallelo, viene attribuito rilievo centrale alla formazione professionale, intesa come strumento per acquisire competenze concretamente spendibili al termine dell'esecuzione della pena.

L'obiettivo è quello di creare un collegamento effettivo tra il percorso detentivo e le politiche attive del lavoro.

4.- *Condizioni di vita dignitose e tutela dei diritti fondamentali*

Viene poi affrontato in modo esplicito il tema delle condizioni materiali di detenzione, nella consapevolezza che il rispetto della dignità della persona costituisce un presupposto imprescindibile di qualsiasi progetto rieducativo⁹.

Il superamento del sovraffollamento carcerario viene perseguito attraverso una strategia complessiva, fondata sull'ampliamento delle misure alternative e su una gestione più razionale dell'esecuzione penale¹⁰.

Particolare attenzione è riservata alla tutela del diritto alla salute, anche sotto il profilo psicologico e psichiatrico. La proposta targata AIGA valorizza l'esigenza di rafforzare i

ove fossero stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata.

⁸ Sul lavoro penitenziario come elemento del trattamento, art. 20 L. 354/1975 e artt. 47ss. d.P.R. n. 230/2000. Sul fondamento costituzionale, artt. 1, 4 e 35 Cost. La L. 22 giugno 2000, n. 193 (c.d. legge Smuraglia) ha introdotto benefici fiscali e contributivi per le imprese che assumono detenuti.

⁹ Corte EDU 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, nella quale la Corte ha qualificato il sovraffollamento carcerario italiano come violazione strutturale dell'art. 3 CEDU. In precedenza, Corte EDU 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*.

¹⁰ In risposta al *dictum* della Corte EDU, il legislatore ha introdotto gli artt. 35-bis e 35-ter L. 354/1975 (D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, conv. in L. 21 febbraio 2014, n. 10; D.L. 26 giugno 2014, n. 92, conv. in L. 11 agosto 2014, n. 117). Corte Cost. 22 novembre 2013, n. 279.

servizi sanitari e di assistenza, riconoscendo che il carcere rappresenta un contesto di particolare vulnerabilità personale e sociale.

La condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza pilota Torreggiani ha imposto una presa di coscienza collettiva sulla gravità della questione. Il sovraffollamento non rappresenta soltanto un problema logistico, ma una violazione sistemica della dignità umana che compromette alla radice ogni possibilità di trattamento rieducativo. Come osservato in dottrina, non può esservi rieducazione senza previo rispetto del limite invalicabile della dignità della persona.

5.- Il rafforzamento della giurisdizione di sorveglianza

Un ulteriore elemento qualificante della proposta di riforma è rappresentato dal potenziamento del ruolo della giurisdizione di sorveglianza.

Il magistrato di sorveglianza è chiamato a svolgere una funzione centrale nel governo dell'esecuzione penale, quale garante della legalità e dei diritti fondamentali della persona detenuta¹¹.

Si auspica un rafforzamento degli organici e una maggiore specializzazione dei giudici di sorveglianza, al fine di garantire decisioni tempestive ed effettivamente orientate alla personalizzazione del trattamento. In tale prospettiva, la giurisdizione di sorveglianza assume un ruolo strategico nel bilanciamento tra sicurezza collettiva e finalità rieducative¹².

6.- Modifiche in tema di detenzione domiciliare ed esecuzione della pena all'estero

Nello specifico, nel solco dei principi finora delineati, si auspica, prima fra tutte, la modifica delle disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi.

La proposta mira allo snellimento delle procedure in tema di detenzione domiciliare, attualmente afflitte da ingiustificati ritardi burocratici nell'applicazione, che ne vanificano la finalità.

La previsione di attivare d'ufficio il procedimento, con congruo anticipo, e indipendentemente dalla richiesta del detenuto o del suo difensore, consentirebbe lo sfruttamento di questa importante risorsa di contrasto all'attuale sovraffollamento carcerario.

L'innalzamento del limite della pena della detenzione domiciliare ordinaria, da due a tre anni, in modifica dell'art. 47-ter della L. 354/1975, e il passaggio di competenza al magistrato di sorveglianza, rappresenterebbero, inoltre, una seconda modifica capace di rendere l'istituto più coerente e proficuo.

¹¹ Corte Cost. 11 febbraio 1999, n. 26, con la quale è stato affermato che i detenuti sono titolari di posizioni giuridiche qualificabili come diritti soggettivi, meritevoli di piena tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost.

¹² Sulla magistratura di sorveglianza come giudice dei diritti nell'esecuzione penale, F.P.C. IOVINO, *La liberazione anticipata*, Padova 2006, pp. 50ss.; A. PENNISI, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Torino 2002.

Interventi

In ultimo, ma tra le più importanti, vi è la modifica dell'art. 656 e dell'art. 742 c.p.p.

L'obiettivo è incidere su una delle cause di sovraffollamento più rilevanti, riducendo la presenza dei detenuti stranieri all'interno degli istituti penitenziari, valorizzando gli strumenti di cooperazione giudiziaria con gli Stati terzi¹³.

Prevedere, all'interno degli avvisi notificati con l'ordine di esecuzione, anche il richiamo al condannato della possibilità di chiedere che l'esecuzione avvenga nello Stato di origine ovvero nello Stato in cui risiede stabilmente, consentirebbe allo stesso di valutare con maggiore consapevolezza le opportunità che l'ordinamento offre, tra le quali quella di poter beneficiare di misure alternative presso il proprio Stato di riferimento.

Ciò costituirebbe una parziale soluzione alle problematiche connesse all'inutilizzabilità di molte misure alternative per i detenuti stranieri in Italia.

7.- Sicurezza sociale e funzione rieducativa della pena

Nel suo complesso, la proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario targata AIGA delinea un modello di esecuzione penale orientato alla società, nel quale la sicurezza collettiva non è affidata all'inasprimento delle pene, bensì alla costruzione di percorsi efficaci di responsabilizzazione e reinserimento.

La pena viene così ricondotta alla sua funzione costituzionale, quale strumento di ricostruzione della legalità personale e sociale. Si propone di colmare il divario tra il dettato costituzionale e la realtà dell'esecuzione penale, restituendo al sistema penitenziario una funzione autenticamente rieducativa¹⁴.

In definitiva, le proposte elaborate dall'AIGA si collocano nel solco di un'evoluzione normativa e giurisprudenziale che, dalla sentenza n. 313/1990 della Corte costituzionale alla più recente sentenza n. 149/2018, ha progressivamente affermato il primato della funzione rieducativa quale connotato ontologico della pena. Ciò non significa, come pure è stato obiettato, rinunciare alla dimensione afflittiva della sanzione penale o alle esigenze di prevenzione generale, ma piuttosto riconoscere che la sicurezza collettiva si costruisce attraverso il recupero sociale del condannato, e non contro di esso. Il legislatore è oggi chiamato a tradurre questa consapevolezza in riforme strutturali che rendano effettivo il dettato dell'art. 27, comma 3, Cost., superando definitivamente la distanza tra la legalità dichiarata e la legalità vissuta nel sistema penitenziario italiano.

¹³ Sulla cooperazione giudiziaria in materia di trasferimento dei condannati, Convenzione del Consiglio d'Europa del 21 marzo 1983 e decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2008.

¹⁴ Per una riflessione d'insieme, G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in *Rivista AIC* 2 (2014); M. RUOTOLO (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, Napoli 2014.