

editoriale

# Cinquant'anni dell'Ordinamento Penitenziario: tra evoluzione e continuità costituzionale

di Francesco Picozzi e Anna Lorenzetti

## La svolta del 1975

Cade in questo mese di luglio 2025 il cinquantésimo anniversario dalla promulgazione della riforma sull'Ordinamento penitenziario: pare, dunque, inevitabile tentare di tracciare un bilancio, proponendo una riflessione che coniughi evoluzione e continuità.

La legge 26 luglio 1975, n. 354, rappresenta indiscutibilmente una svolta epocale nella storia della normativa penitenziaria italiana. È opinione condivisa che questa riforma abbia dato adempimento agli obblighi costituzionali derivanti dall'articolo 27, realizzando a livello di normazione primaria tanto il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità quanto la finalità tendenzialmente rieducativa delle pene. 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.

La profonda innovazione introdotta dall'ordinamento penitenziario si è concretizzata in contenuti di particolare rilievo, che ricordiamo per grandi linee e inevitabili omissioni: l'individualizzazione del trattamento secondo le caratteristiche di ciascun condannato; la concezione dell'esecuzione di una pena come occasione di recupero sociale; la trasformazione del detenuto da *oggetto* passivo a *soggetto* titolare di diritti; l'apertura dell'istituzione carceraria verso la società esterna; l'individuazione di nuove figure professionali specializzate; l'introduzione di permessi per uscite temporanee; la possibilità di sostituire, in tutto o in parte, la detenzione

intramuraria con misure alternative; l'ampliamento della giurisdizionalizzazione della fase esecutiva.

### **Un'evoluzione intermittente e contraddittoria**

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 legge 10 ottobre 1986, n. 663, "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 O.P.) e della liberazione anticipata nella sua formulazione attuale (art. 54 O.P.); dall'altro, però, introduceva misure di segno opposto, quale il regime di sorveglianza particolare (art. 14-bis O.P.), finalizzato a fronteggiare problematiche di controllo intramurario, forse sottovalutate dalla riforma del 1975.

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. Analoga dinamica ha caratterizzato i settori normativi strettamente connessi all'ordinamento penitenziario: il diritto penale sostanziale, il diritto processuale penale e la disciplina dell'organizzazione amministrativa dell'esecuzione penale.

### **Tre fondamentali direttrici dell'evoluzione normativa**

L'analisi delle modifiche apportate alla legge del 1975 consente di individuare almeno tre principali direttrici evolutive.

La *prima* concerne l'ampliamento e la diversificazione delle misure restrittive non carcerarie (misure alternative, pene sostitutive, misure di comunità). Questo articolato sistema di forme esecutive extramurarie è stato ripetutamente incrementato, spesso sotto la pressione emergenziale del sovraffollamento penitenziario. Tale evoluzione, pur rappresentando un'alternativa preferibile ai tradizionali provvedimenti di clemenza generale, da ormai un ventennio non più praticati, ha comportato una parziale distorsione delle finalità originarie. Le misure "alternative", infatti, sono progressivamente evolute da strumenti di individualizzazione dell'esecuzione, calibrati sulle specifiche caratteristiche personali del condannato, a componenti di ripetuti pacchetti "svuota-carceri". La loro ripetuta rimodulazione, quindi, ha avuto il principale e assorbente scopo di ridurre la popolazione detenuta, con esiti talora dubbi rispetto all'efficacia rieducativa. L'esperienza anche di altri ordinamenti dimostra come le misure non carcerarie rappresentino strumenti moderni e diffusamente utilizzati, consentendo di evitare la detenzione

quando questa non si riveli necessaria. Resta certo fondamentale la loro attenta applicazione nei confronti soltanto di persone non pericolose e che dimostrano volontà di reinserimento sociale, mantenendosi ad oggi inevitabile il carcere nei riguardi di soggetti che manifestano persistente pericolosità sociale.

La *seconda* direttrice si caratterizza per riforme orientate alla tutela della sicurezza pubblica. I due pilastri di questo orientamento 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.

Il *terzo* filone riguarda l'evoluzione dei diritti dei detenuti nella quotidianità carceraria. 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, anche se talora le successive riforme sono state attuate in maniera inadeguata<sup>1</sup>. Non sono mancati, poi, interventi adottati con atti regolatori non normativi che hanno introdotto innovazioni significative come la “detenzione aperta” e la “vigilanza dinamica”<sup>2</sup>.

A queste riforme si sono aggiunte le numerose pronunce della Corte costituzionale. Studi recenti documentano come, fino a tutto il 2023, la Consulta sia intervenuta con ben 200 decisioni sul testo della legge del 1975, manifestando un attivismo giurisprudenziale più marcato rispetto ad altre importanti riforme degli anni Settanta<sup>3</sup>. Ma non è tutto. La giurisprudenza costituzionale concernente l'ordinamento penitenziario si è caratterizzata, soprattutto di recente, da un lato, per l'adozione di pronunce dal contenuto sostanzialmente regolamentare, dall'altro, per il discutibile rivolgersi direttamente a singoli organi amministrativi, peraltro neppure apicali, ai quali chiedere collaborazione nell'adozione degli indispensabili atti integrativi della regolamentazione introdotta con le proprie sentenze<sup>4</sup>.

## Tra “tradimento” ed evoluzione fisiologica

L'intensità e la varietà dell'evoluzione normativa descritta alimenta, in alcuni settori dottrinali, la tesi del “tradimento dell'ordinamento penitenziario e della Costituzione”. Tale impostazione appare tuttavia discutibile.

---

<sup>1</sup> Si pensi al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) mediante l'istituzione delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS); sul punto si rinvia alla ricostruzione e alle censure operate da Corte cost., sent. n. 22 del 2022.

<sup>2</sup> Sul punto cfr. le numerose circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, a partire dalla n. 3594/6044 del 2011.

<sup>3</sup> Sul punto cfr. A. LORENZETTI, *Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, Editoriale scientifica, 2024, pp. 233 e 261.

<sup>4</sup> Così Corte cost., sent. n. 10 del 2024, in tema di colloqui “intimi”.

Non deve destare particolare preoccupazione che una legge, pur se considerata di diretta attuazione costituzionale, abbia subito nel corso di cinquant'anni modifiche così estese. La forza della Costituzione repubblicana risiede piuttosto nella capacità di stabilire argini solidi a tutela dei valori fondamentali, lasciando al legislatore molteplici possibilità di scelta per rispondere a esigenze mutevoli e per dare seguito a orientamenti politici differenziati. L'ordinamento penitenziario si inserisce in un contesto dinamico e la sua evoluzione riflette necessariamente le trasformazioni sociali, criminologiche e ordinamentali: l'emergere di nuove forme di criminalità, i mutamenti demografici, l'evoluzione dei valori culturali, le sfide organizzative e gestionali delle strutture detentive.

Il legislatore è quindi chiamato a operare delicati bilanciamenti tra esigenze e valori potenzialmente contrastanti in condizioni che si modificano nel tempo.

### **Una sfida persistente: il sovraffollamento.**

Tra le problematiche sempre attuali del sistema carcerario, il sovraffollamento assume particolare rilievo. Le soluzioni possibili a questo annoso fenomeno si articolano tradizionalmente su due direttrici: la riduzione del numero dei detenuti attraverso interventi deflattivi, da un lato, l'adeguamento della capienza del sistema alle effettive esigenze, dall'altro. Si tratta di scelte che non attengono alla sfera tecnico-giuridica, ma a quella politica e – perché non dirlo? – ideologica. L'esperienza italiana dimostra come queste grandi opzioni di politica criminale, che richiedono attenti bilanciamenti tra istanze di umanizzazione e garanzie di sicurezza collettiva, si siano alternate e non di rado mescolate nelle scelte del Legislatore.

Il risultato di questa articolata azione di contrasto al sovraffollamento carcerario ha portato a risultati non facilmente inquadrabili in una sola chiave di lettura. Nell'ultimo quindicennio si è moltiplicato il numero di persone in espiazione penale esterna al carcere, ma ciò non si è accompagnato a una significativa riduzione del numero di detenuti, che tende quasi naturalmente a superare la soglia delle 60 mila unità. Tale entità della popolazione ristretta – che non è elevata in confronto a quella degli altri Stati del Consiglio d'Europa – provoca una significativa densità detentiva, nonostante il rilevante ampliamento della capienza del sistema carcerario.

Di fronte a tale fenomeno, la dottrina ha assunto posizioni differenziate, talora individuando la causa profonda del perdurante sovraffollamento nel “populismo penale”<sup>5</sup>, quindi invocando più decise misure deflattive, anche se sgradite al corpo elettorale; talaltra ha ricordato che i principi costituzionali di umanizzazione delle condizioni detentive e della funzione rieducativa

---

<sup>5</sup> F. DELLA CASA-G. GIOSTRA, *La cornice costituzionale e sovranazionale*, in *Manuale di diritto penitenziario*, a cura di F. DELLA CASA-G. GIOSTRA, Giappichelli, 2021, II ed., p. 12 s.

devono essere prudentemente coniugati con i valori, parimenti fondamentali, della certezza della pena e della sicurezza pubblica, nei termini di difesa sociale<sup>6</sup>.

### **Un aspetto poco approfondito: le riforme degli apparati amministrativi**

In questo mezzo secolo anche gli apparati amministrativi preposti all'esecuzione penale hanno conosciuto significative innovazioni. Limitandosi a brevi cenni, ricordiamo innanzitutto come la tradizionale bipartizione fra amministrazione degli istituti per adulti e per minori è stata resa più complessa dal trasferimento dell'esecuzione penale esterna per gli adulti al Dipartimento per la giustizia minorile. Ne deriva, quindi, un quadro che vede così differenziati i due Dipartimenti del Ministero della giustizia competenti in materia: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Inoltre, va ricordata la grande crescita di competenze e professionalità del Corpo di Polizia penitenziaria. Infatti, se, da un canto, i “baschi azzurri” hanno acquisito nuovi ambiti di operatività, come le traduzioni e l'esecuzione penale esterna, dall'altro, si sono arricchiti di profili direttivi e dirigenziale nonché di sempre nuove specializzazioni (si pensi, per restare alla più recenti, ai cinofili e ai negoziatori).

### **Prospettive future**

Il cinquantenario dell'ordinamento penitenziario si pone, dunque, come un necessario momento di riflessione sul passato tutto sommato recente, per proiettarsi al futuro, consapevoli di come la materia sia un cantiere sempre aperto. Infatti, anche mentre si sta chiudendo questo breve scritto, dalla stampa generalista si apprende di ulteriori e significative proposte di riforma, come ad esempio nuovi ruoli apicali e funzioni investigative per la Polizia penitenziaria o ancora forme di detenzione diversificata per detenuti tossicodipendenti e alcolodipendenti.

L'auspicio è quindi di vedere il sistema penitenziario del futuro sempre più aperto e integrato con il territorio, volto a offrire percorsi individualizzati di reinserimento per i condannati che ne dimostrino la capacità e la volontà, ma contemporaneamente in grado di configurare il carcere quale luogo dove legalità e sicurezza rappresentano valori inderogabili. Solo attraverso questa sintesi sembra possibile realizzare l'obiettivo ultimo di ogni sistema penitenziario democratico: la composizione virtuosa tra rieducazione, credibilità dello Stato nell'esecuzione della pena e sicurezza collettiva.

L'alternativa a questo percorso equilibrato e virtuoso, lontano da ideologismi eccessivi e fondato su un concreto senso della realtà, rischia di arrecare significativi danni alla capacità del

---

<sup>6</sup> A. RUGGERI, *Note minime in tema di sovraffollamento carcerario (e non solo...)*, in AA.VV. (a cura di A.I. ARENA, A. RANDAZZO), *Costituzione e stato sociale*, in *ConsultaOnline*, 2024, p. 104.

nostro ordinamento di coniugare innovazione e tradizione, diritti individuali e sicurezza collettiva, nel rispetto dei principi costituzionali e delle esigenze di una società in continua evoluzione<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. F. MANTOVANI, *Criminalità sommersa e cecità politico-criminale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1999, 4, p. 1201 ss.