

# LA RIFORMA PENITENZIARIA DEL 1975 E LA SUA ATTUAZIONE

GIUSEPPE LA GRECA\*

## 1. Premessa

La grande riforma attuata con la legge penitenziaria del 1975 ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico novità di particolare rilievo, teorico e pratico, incidendo in profondità sulla disciplina esecutiva dei provvedimenti limitativi della libertà personale e concorrendo altresì, in modo certamente determinante, ad avviare una dinamica evolutiva che direttamente e indirettamente ha prodotto rilevanti conseguenze anche sulla normativa e sul funzionamento del sistema penale nel suo complesso.

Le innovazioni sono anzitutto di carattere generale e attengono ad aspetti fondamentali della disciplina.

Una novità densa di conseguenze riguarda anzitutto la natura dello strumento mediante il quale fu attuata la riforma: per la prima volta nel nostro Paese, infatti, la normativa riguardante l'organizzazione penitenziaria e il trattamento dei detenuti nel loro complesso venne disposta con legge, quindi non più come nel passato mediante regolamenti, che assumevano la qualifica formale di regio decreto ma erano ovviamente predisposti dallo stesso ministero che doveva applicarli. Questo mutamento, già soltanto per il livello della fonte normativa, ha delimitato e reso più vincolato il potere discrezionale dell'Amministrazione.<sup>(1)</sup>

Di una seconda novità di portata generale si può avere agevole riscontro ricorrendo ad una citazione. Nel 1931 venne emanato un nuovo regolamento penitenziario, restato poi in vigore fino al 1975. Nel presentarlo sulla *Rivista di diritto penitenziario*, l'allora direttore generale, Giovanni Novelli, sottolineava che "ad un regolamento che sostanzialmente conteneva solo un complesso di norme della condotta dei detenuti segue ora un rego-

---

\* Presidente aggiunto onorario della Corte Suprema di Cassazione.

<sup>(1)</sup> DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1977, 5.

*lamento nel quale trova completa disciplina l'esecuzione delle pene detentive e delle misure di sicurezza detentive"*<sup>(2)</sup>.

Quindi la nuova disciplina aggiungeva alle regole di condotta per i detenuti, prima già contemplate, le regole di organizzazione e di funzionamento degli istituti penitenziari. Il testo del 1931 ampliava, dunque, la propria area; tuttavia anche nel nuovo regolamento il detenuto entrava in considerazione soltanto come oggetto della disciplina della condotta e come destinatario di attività amministrative.

Nell'ordinamento del 1975, per contro, il detenuto è collocato al centro della disciplina sin dall'art. 1, che definisce il contenuto e i limiti del trattamento penitenziario: umanità, rispetto della dignità della persona, imparzialità, esclusione delle discriminazioni, restrizioni limitate alle esigenze di ordine e di disciplina, indicazione dei detenuti con il loro nome, proiezione verso il reinserimento sociale e individualizzazione del trattamento sono enunciazioni che divengono i cardini della nuova disciplina.

Per effetto di questa impostazione, il detenuto per la prima volta acquista oltre tutto una specifica soggettività giuridica, che è così sostanziale come formale. È sostanziale, in quanto egli viene identificato e definito quale titolare di diritti e di aspettative; ed è formale, in quanto egli viene legittimato all'agire giuridico, almeno in relazione a determinate questioni, proprio in riferimento alla condizione di ristretto: *"i detenuti e gli internati – dispone l'art. 4 ord. penit. – esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale"*.

Emerge dunque un ulteriore effetto permanente della legge penitenziaria.

Pur entro determinati limiti e pur con i mutamenti che si sono in seguito avuti nella disciplina relativa alla condizione dei detenuti, e soprattutto di alcune categorie degli stessi, è rimasta ormai acquisita per la persona ristretta l'attitudine alla soggettività giuridica e alla tutela giurisdizionale di alcuni diritti e di alcune aspettative, attitudine che ha suggerito o imposto – allorché, come in seguito si vedrà, sono state introdotte previsioni restrittive – di individuare precisi limiti sostanziali e di assicurare, comunque, adeguati mezzi di tutela giurisdizionale.

Il cambiamento, al quale siamo abituati oggi a guardare come cosa scontata, è stato il frutto di una evoluzione concet-

---

<sup>(2)</sup> NOVELLI, *Il nuovo regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*, in *Riv.dir.penit.*, 1931, 569.

tuale considerevole, specialmente perché è avvenuto proprio con riferimento al c.d. "rapporto punitivo", del quale in passato era sottolineato in modo dominante e condizionante un dato, peraltro tuttora inevitabilmente esistente: lo stato di soggezione della persona ad un comando pubblico che comporta restrizioni della sfera giuridica individuale.

## **2. Trattamento penitenziario e trattamento rieducativo**

Non a caso dunque l'ordinamento si apre con un titolo dedicato tutto al trattamento penitenziario, nel quale con impegnative enunciazioni sono definiti i diritti del detenuto e la posizione complessiva dello stesso nella esecuzione delle misure di custodia cautelare, della pena e delle misure di sicurezza, così come nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria.

Si tratta di un complesso di norme che alla rilettura suscitano valutazioni di vario segno.

Pur a distanza di un trentennio, una impressione di attualità e di perdurante condivisibilità destano i principi direttivi sulla condizione della persona detenuta. Ciò vale anzitutto per la definizione data per un verso al trattamento penitenziario *tout court*, per l'altro al trattamento propriamente "rieducativo", nozioni che, almeno nella legge, sono chiaramente diversificate. Il trattamento penitenziario riguarda tutti i soggetti ristretti e deve caratterizzarsi a norma del già richiamato art. 1), assicurando, oltre ai principi in quell'articolo elencati, la parità di condizioni contemplata dall'art. 3. Il trattamento rieducativo, a sua volta, riguarda soltanto le persone già sottoposte all'esecuzione di pena ovvero di misura di sicurezza detentiva, è finalizzato al reinserimento sociale e va attuato in modo individualizzato, anche mediante contatti con l'ambiente esterno (art. 1, comma 6).

La duplicità di previsioni e le differenti qualificazioni dell'uno e dell'altro tipo di trattamento, nel significato che assumono nella lettura coordinata delle varie norme, sono tali da neutralizzare tante contrapposizioni di principio che proprio il termine "rieducazione" ha spesso suscitato. Va sottolineata infatti la chiarezza con cui l'art. 15, primo comma, stabilisce che il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia. E va

segnalato che, secondo il prudente dettato normativo, gli imputati per contro sono soltanto ammessi, ed a loro richiesta, a partecipare ad attività educative, culturali e ricreative ed a svolgere attività lavorative o di formazione professionale (art. 15, secondo comma).

Come si vede, il testo della legge resta lontano da prospettive di tipo terapeutico o rieducativo in senso tradizionale, che potrebbero giustificare, in linea di principio, il timore di cadute verso pratiche capaci di strumentalizzare o manipolare le persone: la legge prescrive che il tempo della detenzione sia caratterizzato non soltanto dalla privazione o dalla limitazione di beni e diritti fondamentali, condizioni che hanno pur allo stato attuale la natura e l'inevitabilità del "male necessario", ma abbia anche – in quanto possibile e il più possibile – un contenuto positivo, che attenui l'effetto destrutturante legato al vivere in una comunità coatta e aiuti il detenuto a preparare prospettive e alternative, senza le quali potrebbe verificarsi un rapido impoverimento fino ad un grave deterioramento della personalità. Nell'attuazione di questo programma, essenziali sono l'iniziativa e l'attiva partecipazione del detenuto.

Si tratta di enunciazioni e di convinzioni che trovano un solido riferimento nell'art. 27, terzo comma, della Costituzione e che per di più hanno trovato costanti conferme nella giurisprudenza della Corte costituzionale ed hanno esercitato una riconoscibile influenza, cui si faranno alcuni riferimenti più avanti, in ambiti che vanno ben al di là del dominio strettamente penitenziario. Difatti – come ha osservato un autorevole penalista – *"un dato va indubbiamente segnato all'attivo dell'idea rieducativa: essa è assunta a bandiera di significative riforme del sistema sanzionatorio, le quali – pur nel persistere di contraddizioni e limiti – hanno avuto comunque per effetto di umanizzare e razionalizzare il trattamento punitivo. Al di là delle sue effettive proiezioni riformistiche, la prospettiva della risocializzazione è valsa altresì ad additare un nuovo metodo di approccio alla questione penale e penitenziaria"*<sup>(3)</sup>.

Semmai, è il raffronto delle enunciazioni, o almeno di alcune di esse, con la realtà organizzativa e operativa, che può suscitare interrogativi e perplessità.

---

<sup>(3)</sup> FIANDACA, *Commento all'art. 27, comma terzo, Cost., in Rapporti civili, Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1991, 339. Ma già prima cfr.: VASSALLI, *Il dibattito sulla rieducazione*, in *Rass. penit. e criminol.*, 1982, 437; di GENNARO, *Il trattamento penitenziario*, in GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1981, 98.

Il rilievo riguarda non soltanto le norme relative al già richiamato contenuto del trattamento, con il complesso di attività che sarebbero contemplate per ogni organismo penitenziario, ma anche le previsioni riguardanti la struttura edilizia, quando si dice ad esempio che gli istituti penitenziari devono essere realizzati in modo tale da accogliere un numero non elevato di detenuti o internati (art. 5), ovvero che all'imputato deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto (art. 6), che il numero dei detenuti e degli internati negli istituti e nelle sezioni deve essere limitato (art. 14, primo comma), che è assicurata la separazione degli imputati dai condannati e internati, dei giovani al disotto dei venticinque anni dagli adulti, dei condannati dagli internati, dei condannati all'arresto dai condannati alla reclusione (art. 14, terzo comma).

Queste previsioni, pur nella loro apparente modestia, già da sole concorrono a delineare un programma amministrativo non da poco, divenuto nei tempi più recenti di realizzazione ancor più problematica, specialmente per effetto dell'enorme incremento della popolazione penitenziaria. Ma il programma assume dimensioni ancor più considerevoli, se si ha riguardo ad altre problematiche, cui la disciplina penitenziaria attribuisce giustamente grande importanza: si pensi alla salute, tema di attualità sempre scottante; si pensi al lavoro, problema tra l'altro avvertito in maniera molto acuta dagli stessi detenuti, ma che appare tuttora di difficile soluzione, nonostante i tentativi fatti mediante l'approvazione di apposite norme (v., ad es., il d.l. 14 giugno 1993, n. 187, conv. dalla l. 12 agosto 1993, n. 296).

Ma un inventario delle questioni da affrontare per l'attuazione della legge non finirebbe certo qui, specialmente se si considera che secondo l'art. 15 il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto, e che per ogni condannato e internato deve essere predisposta l'osservazione della personalità e va redatto il programma di trattamento rieducativo.

Il disegno che emerge dall'ordinamento del 1975 descrive dunque un istituto ricco di una serie di attività e di competenze professionali diverse, armonicamente orientato verso una custodia arricchita di elementi finalizzati al recupero sociale e comunque attento alle particolari condizioni e alle specifiche necessità di ciascuno: quindi necessariamente portato anche alla differenziazione interna delle strutture, con quelle assegnazioni e quei raggruppamenti dei detenuti, secondo l'appartenenza all'una o all'altra categoria, cui si riferisce il già richiamato art. 14.

### **3. Apertura verso la società esterna e territorializzazione**

Un istituto caratterizzato al suo interno come lo si è descritto non è tuttavia destinato, nel progetto dell'ordinamento, ad esaurire interessi ed attività in modo autarchico. Esso deve ricercare il colloquio con la comunità esterna e la partecipazione della stessa al reinserimento sociale dei condannati e degli internati, aprendo una doppia via di comunicazione: da un lato favorendo presenze esterne nel mondo penitenziario e dall'altro consentendo l'uscita e i contatti esterni del detenuto. Tutto ciò deve rompere l'isolamento dell'istituto e favorire sia una vita interna meno condizionata dalla chiusura, sia la collaborazione in vista del ritorno in libertà della persona ristretta.

Quanto alla prima linea di comunicazione, ai tradizionali colloqui, peraltro favoriti dall'art. 18 rispetto alla precedente disciplina, si devono affiancare la ricerca e l'organizzazione della partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa (art. 17). Ma anche singoli volontari possono essere ammessi, quando risultino in grado di promuovere in modo adeguato lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera. Ed in effetti queste possibilità sono state, almeno in alcune sedi, utilizzate in modo ampio, tanto da portare a novità significative nella vita degli istituti e ad impegnare intensamente i detenuti nelle corrispondenti attività.

Appartengono alla seconda linea le innovative previsioni riguardanti l'assegnazione al lavoro all'esterno, che per l'art. 21 deve attuarsi in condizioni coerenti con gli scopi del trattamento penitenziario e rieducativo, e che ha avuto sperimentazioni di notevole interesse, sia pure in modo difforme quanto ai luoghi e al tempo. Nella stessa linea si colloca la disciplina dei permessi premio, la cui introduzione, inizialmente auspicata per l'opportunità che l'isolamento della vita carceraria trovasse un correttivo nella possibilità di brevi uscite destinate a favorire il mantenimento delle relazioni familiari e sociali, e pur dopo alterne vicende legislative, si è arricchita nella formulazione definitiva dell'art. 30-ter della finalità di coltivare anche interessi affettivi, culturali e di lavoro.

Il progetto che emerge dalla legge è dunque quello di un istituto che si colloca in un complesso di relazioni con la comunità sociale nella quale è insediato, della quale tende a divenire parte non più isolata e lontana, ma anzi presente e attiva.

Questo carattere si collega, risultandone ulteriormente accentuato, con l'indicazione data dall'art. 42 in favore dell'as-

segnazione dei detenuti in istituti prossimi alle residenze delle famiglie. L'indicazione è diretta evidentemente a favorire il mantenimento di quelle relazioni che, importanti in sé e come tali fortemente percepite dalle persone private della libertà, possono anche preparare e favorire il rientro nella società. Essa però concorre in via più generale al delinearsi di un programma di politica dell'Amministrazione diretto ad insediare il più possibile gli istituti secondo le caratteristiche e le necessità delle situazioni locali: quindi a ricercare fin dalla creazione e dalla conformazione degli istituti un rapporto funzionale con il territorio di insediamento. Si tratta di una linea di sviluppo che ha trovato non pochi ostacoli, per un verso nella non agevole conversione di un patrimonio edilizio e organizzativo formatosi nel tempo in modo anche occasionale, in relazione alle risorse che risultavano qua o là disponibili, per l'altro verso nei problemi che proprio la vicinanza all'ambiente di provenienza può determinare per talune categorie di detenuti.

#### **4. Misure alternative e flessibilità della pena**

Sul piano sia teorico sia pratico, una delle novità più importanti dell'ordinamento penitenziario si è avuta con l'introduzione delle misure alternative.

Esse diedero ai condannati la possibilità di influire in modo consistente con i rispettivi comportamenti sulla durata della pena e quindi di organizzarsi e regolarsi in vista dell'anticipata riconquista della libertà: un risultato verso il quale possono intuitivamente convergere, a determinate condizioni, l'interesse del singolo e del suo nucleo familiare con quello della collettività. Le nuove misure contribuirono inoltre a dare un significato e un contenuto tangibili alle enunciazioni della legge circa il trattamento, il recupero, il reinserimento sociale, introducendo importanti possibilità di deflazione mirata della pena. Si ricorderà che prima dell'ordinamento penitenziario del 1975 ogni possibilità di deflazione restava in pratica affidata soprattutto ai provvedimenti di amnistia e di indulto, che non a caso ricorrevano con frequenza quasi triennale.

Introdotte con una certa prudenza, comprensibile in considerazione della novità che esse costituivano per l'ordinamento italiano, successivamente sviluppatesi e affermatesi in modo sufficientemente rassicurante, le misure alternative sono state il primo intervento legislativo di importante correzione di quella ri-

gidità sostanziale e processuale, che caratterizzava gli interventi penali nel nostro Paese.

Non è azzardato dire che proprio l'esperienza, complessivamente positiva – nonostante alcune polemiche insorte specialmente nei tempi delle prime applicazioni – fatta con le misure alternative, ha favorito la progressiva evoluzione del nostro sistema verso una flessibilità che gli era prima sconosciuta. Nacquero infatti già nel 1981 le sanzioni sostitutive, la cui applicabilità è stata significativamente ampliata nel 1993, e nel 1986 la detenzione domiciliare, intesa non più soltanto come misura cautelare ma anche come pena, con applicabilità pur essa ampliata a partire dal 1993. Mentre altra origine e diversa motivazione hanno avuto, concorrendo anch'essi tuttavia al superamento della rigidità del sistema, le riduzioni di pena legate al ricorso ai riti speciali introdotti dal codice di procedura penale del 1989.

Le misure alternative dell'ordinamento penitenziario sono state anche un terreno privilegiato di impegno per la magistratura di sorveglianza ed hanno avviato la progressiva concentrazione su di essa di tutte le competenze riguardanti l'esecuzione dei trattamenti penali.

Quest'ultima è una evoluzione speculare per un verso al consolidarsi della concezione dell'ambito penitenziario come luogo soggetto alla legge e nel suo insieme orientato al reinserimento delle persone detenute, per l'altro al ruolo svolto in entrambe le direzioni – anche se in modo diverso secondo i tempi e i luoghi – dalla magistratura di sorveglianza, presidio di legalità ma altresì soggetto partecipe della realtà degli istituti e prossimo ai problemi e alle difficoltà di ciascuno di essi, così come attenta alle risorse e alle prospettive dei singoli destinatari degli interventi penitenziari.

Il cammino intrapreso con l'ordinamento del 1975 e nel complesso proseguito, nonostante considerevoli difficoltà e non rari ripensamenti, non ha seguito un tracciato costantemente rettilineo e coerente con l'impostazione originaria. La completa ricostruzione dei diversi passaggi richiederebbe uno spazio non proporzionato a questo contributo. Tuttavia esistono due grandi temi ai quali va dedicato un sia pur rapido riferimento, per il forte rilievo, anche di contrapposto significato, che essi hanno assunto: lo sviluppo ulteriore della disciplina volta alla decarcerizzazione e al reinserimento sociale; l'emergere delle istanze relative alla sicurezza interna degli istituti e alla difesa sociale.

## 5. Reinserimento sociale e "legge Gozzini"

Come si è già accennato, il legislatore del 1975 aveva dato una formulazione circoscritta e volutamente prudente ad alcune previsioni, tra cui quelle riguardanti le misure alternative, soggette a limiti che, da parte di molti politici, studiosi e magistrati di sorveglianza, venivano considerati tali da impedire un'adeguata utilizzazione di strumenti operativi potenzialmente di ben più grande portata.

Per giunta, un nuovo istituto definito nel 1975 con una formula che si prestava a qualche elasticità interpretativa, quello dei permessi di uscita dagli istituti, consentiti dall'art. 30 – nella sua primitiva stesura – anche per "gravi e accertati motivi", aveva subito nel 1977 una drastica limitazione agli "eventi familiari di particolare gravità".

Gli intenti riabilitativi così chiaramente enunciati dalla legge penitenziaria apparivano quindi, nella prima metà degli anni '80, scontrarsi con previsioni di applicabilità che molti consideravano troppo prudenti e quasi timorose.

Questi rilievi si congiunsero con altri, di ispirazione garantistica ma attenti ai dati della realtà, che tendevano alla ridefinizione della disciplina della "massima sicurezza", quindi del potere conferito dall'art. 90 al ministro della giustizia di sospendere, in tutto o in parte, ed in uno o più stabilimenti penitenziari, l'applicazione delle regole di trattamento che potessero porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

La legge 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. legge Gozzini) nacque dunque da due differenti nuclei di istanze: quelle della progressiva proiezione del trattamento individualizzato anche al di fuori delle mura penitenziarie e quelle della sicurezza, interna ed esterna agli istituti di detenzione.<sup>(4)</sup>

L'esigenza del trattamento trovò uno spazio importante nella nuova disciplina, che avanzò molto nella direzione della decarcerizzazione. Essa ampliò infatti le possibilità di uscita temporanea dei detenuti dagli istituti penitenziari, con modifiche alla disciplina del lavoro all'esterno e della semilibertà e con l'introduzione dei permessi premio. Inoltre vennero incrementate le opportunità di esenzione, in tutto o in parte, dalla privazione della libertà, sia evitando del tutto l'ingresso in istituto (si pensi

---

<sup>(4)</sup> GREVI, *Scelte di politica penitenziaria e ideologie del trattamento nella l. 10 ottobre 1986 n. 663*, in GREVI (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza*, Padova, 1994, 25.

ai casi particolari di affidamento in prova "senza osservazione", di semilibertà "senza previa espiazione" e di detenzione domiciliare applicata *ab origine*), sia rendendo possibile la cessazione anticipata della carcerazione, mediante nuove previsioni riguardanti l'affidamento in prova, la detenzione domiciliare "residuale", la liberazione anticipata, la liberazione condizionale<sup>(5)</sup>.

Come è stato detto da un magistrato che fu competente e appassionato tramite dell'Amministrazione penitenziaria nel partecipare ai lavori per il nuovo provvedimento, la legge Gozzini segnò "*l'acme della scommessa sull'uomo, sulla sua recuperabilità, sulla flessibilità della pena, sulla sufficienza degli istituti premiali, sulla bastevolezza del criterio valutativo fondato sul comportamento*"<sup>(6)</sup>. Essa si è caratterizzata in sostanza come la legge della massima individualizzazione del trattamento esecutivo, della fiduciosa valorizzazione delle prospettive di recupero e di reinserimento del condannato, così come di un *favor libertatis* che tende ad attenuare o interrompere, non appena risulti ragionevolmente possibile, lo stato di restrizione della persona.

## 6. Sicurezza e difesa sociale

Il problema della sicurezza degli istituti e delle esigenze di difesa sociale si era posto già negli anni successivi all'entrata in vigore della legge del 1975.

La riforma, forse in qualche misura sottovalutando la possibile presenza di detenuti fonte di pericoli per le collettività carcerarie e per gli altri soggetti presenti nelle medesime<sup>(7)</sup>, o addirittura in grado di creare difficoltà anche all'esterno del circuito penitenziario, aveva trascurato di prevedere adeguate differenziazioni del trattamento e aveva definito in termini troppo sommari e lacunosi la disciplina destinata ad affrontare le situazioni determinate dai detenuti più pericolosi, relegandola nel già ricordato e ora abrogato art. 90 e attribuendole un carattere di assoluta eccezionalità e conseguentemente di stretta temporaneità.

---

<sup>(5)</sup> GREVI, *ibid.*

<sup>(6)</sup> DAGA, *L'evoluzione della normativa e la situazione penitenziaria dopo la riforma del 1986*, relazione all'Incontro con i magistrati di sorveglianza, Frascati 16-20 febbraio 1993.

<sup>(7)</sup> PADOVANI, *Il regime di sorveglianza particolare: ordine e sicurezza negli istituti penitenziari all'approdo della legalità*, in GREVI (a cura di), *L'ordinamento* etc. cit., 151.

Quando il problema si pose in termini molto preoccupanti, specialmente a causa dell'accentuarsi del fenomeno del terrorismo politico, per affrontarlo si ricorse alla creazione di un apposito circuito di istituti detti di "massima sicurezza", relativamente ai quali il ministro autorizzava la sospensione delle ordinarie regole di trattamento, mediante decreti temporanei, che venivano però costantemente reiterati.

La prassi diede luogo a molte critiche e venne giudicata per vari aspetti abnorme, anche se determinata dalle carenze della legge, che aveva ommesso di prevedere presupposti, contenuto e modalità di esecuzione dei regimi detentivi contrassegnati da limitazioni e controlli di estensione superiore a quella ordinaria<sup>(8)</sup>.

Anche a tali problemi intese rispondere la legge Gozzini. Essa provvide infatti alle esigenze permanenti legate alla presenza di determinate categorie di detenuti con l'istituzione della inedita "sorveglianza particolare", definita quanto ai presupposti applicativi e alla procedura di adozione del relativo provvedimento (art. 14-*bis*), al controllo giurisdizionale su quest'ultimo (art. 14-*ter*), al contenuto dello speciale regime (art. 14-*quater*). Provvide altresì a disciplinare le situazioni di emergenza con l'art. 41-*bis*, erede dell'abrogato art. 90, ma ridefinito con l'intento di evitare utilizzazioni improprie dello strumento di emergenza.

Nuove difficoltà insorsero peraltro all'inizio degli anni "novanta", all'interno e ancor più all'esterno degli istituti, per il correre di due ordini di fattori che portarono ad atteggiamenti critici nei confronti della legge Gozzini. Da una parte, infatti, si accentuò la diffusione di una criminalità organizzata sempre più violenta e pericolosa, autrice di gravissime aggressioni personali e di costanti azioni intimidatrici. Dall'altra, si ebbe l'applicazione di misure premiali ad alcuni condannati considerati di elevata pericolosità e il verificarsi di qualche inconveniente legato a queste concessioni. Questi eventi, che furono oggetto di ampie analisi e di non pochi interventi critici, generarono diffuse preoccupazioni e indussero a pensare che si dovessero ridefinire e delimitare i presupposti oggettivi e soggettivi, in presenza dei quali poteva considerarsi ammissibile l'applicazione delle misure alternative penitenziarie.

Le innovazioni vennero introdotte su due direttrici, con alcuni provvedimenti legislativi approvati nel biennio 1991-1992. Da una parte una serie di restrizioni e di esclusioni dai benefici

---

<sup>(8)</sup> PADOVANI, op. cit., 155.

penitenziari furono previste nei confronti dei condannati per delitti riferibili alla criminalità organizzata dagli artt. 4-*bis* e 41-*bis*. Dall'altra, gli inasprimenti venivano esclusi per coloro, che pur appartenendo alle categorie prima indicate, potessero considerarsi collaboratori della giustizia, nei termini definiti dall'art. 58-*ter*: quindi avessero concorso ad evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori, ovvero avessero aiutato concretamente l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori di reati.

Con queste ed altre previsioni si creò quindi una nuova forma di premialità, non più correlata esclusivamente con la considerazione dei comportamenti tenuti dal detenuto e valutati nella prospettiva del trattamento rieducativo, ma ricollegabile invece con altre esigenze: sia di diritto penale sostanziale (l'evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori), sia di natura processuale penale (l'acquisire elementi probatori decisivi per lo svolgimento delle indagini in relazione a determinati delitti). Esigenze di questo tipo, com'è evidente, travalicano almeno in parte le tradizionali caratteristiche e finalità dell'esecuzione delle pene detentive.

Per effetto di tali norme, infatti, il sistema penitenziario viene utilizzato nell'ambito descritto, non solo come strumento di neutralizzazione di soggetti pericolosi, ma anche come mezzo di incentivazione della collaborazione con la giustizia<sup>(9)</sup>. E il risultato è ormai la creazione di un secondo regime di trattamento, diversificato sulla base della natura del reato commesso e caratterizzato da forti inasprimenti, ma per converso suscettibile – a determinate condizioni – di procurare importanti benefici premiali.

La nuova disciplina, voluta per contrastare i fenomeni più gravi di criminalità, non è andata esente da qualche eccesso, cui ha posto rimedio la Corte costituzionale: vanno ricordate in particolare la sent. n. 306/1993, in tema di revoca delle misure alternative già disposte; la n. 357/1994, riguardante la posizione di chi, responsabile di una limitata partecipazione al fatto criminoso, non possa prestare – quand'anche lo voglia – una "utile" collaborazione con la giustizia; le n. 349/1993 e 440/1993, relative all'ambito di applicazione della sospensione delle regole di

---

<sup>(9)</sup> GREVI, *Verso un regime penitenziario progressivamente differenziato: tra esigenze di difesa sociale ed incentivi alla collaborazione con la giustizia*, in GREVI (a cura di), *L'ordinamento* etc. cit.

trattamento a norma dell'art. 41-*bis*, mentre non va trascurata per la sua rilevanza pratica e di principio la n. 410/1993, che ha riconosciuto il diritto a proporre reclamo al giudice avverso il provvedimento di sospensione.

Ciò che rileva in termini più generali è da una parte che le previsioni, soprattutto nella loro stesura originaria, hanno raggiunto anche aree criminali di minore pericolosità; dall'altra che le stesse hanno determinato una sorta di "effetto alone", che in qualche misura è andato oltre l'inevitabile e il dovuto, talvolta ingenerando una sorta di diffusa sfiducia e di pessimismo operativo, sentimenti rafforzati dal progressivo sovraffollamento degli istituti, percepito come una sconfitta della prospettiva di decarcerizzazione e al tempo stesso come fonte di ulteriori problemi e difficoltà.

I richiamati provvedimenti restrittivi sono stati successivamente seguiti da altre iniziative legislative, dirette ad introdurre qualche recupero della prospettiva della risocializzazione nonché, sia pure in stretto nesso causale con il sovraffollamento, della tendenza alla decarcerizzazione.

Si possono riferire alla prima le già segnalate disposizioni in tema di lavoro penitenziario contenute nell'art. 2 del d.l. 14 giugno 1993, n. 187, convertito dalla l. 12 agosto 1993, n. 296, ed in tema di servizio sanitario (artt. 6 e 7 dello stesso provvedimento).

Appartengono invece alla prospettiva della decarcerizzazione, almeno in apparenza senza ulteriori finalità: le norme per l'espulsione dei detenuti stranieri (art. 8 del d.l. n. 187, sopra menzionato); le disposizioni con cui è stato elevato a tre anni il limite massimo della pena che può essere espiata a domicilio e con cui sono stati ampliati i presupposti soggettivi per l'ammissibilità al beneficio (art. 3 del d.l. n. 187); l'interpretazione autentica con cui il legislatore ha precisato che il limite di tre anni di pena entro il quale il condannato può beneficiare dell'affidamento in prova va inteso nel senso che deve trattarsi della pena da espiare in concreto, tenuto conto anche dell'applicazione di eventuali cause estintive (art. 14 bis, comma 1, d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356).

Pur con i loro limiti, i richiamati provvedimenti hanno manifestato quanto meno una rinnovata ricerca delle iniziative adottabili per contenere i disagi derivanti sia dalle particolari condizioni personali dei detenuti, sia dalla promiscuità conseguente ad una crescita imponente ed imprevista, almeno nella misura che si è verificata, della popolazione ristretta.

Negli ultimi anni, in ogni caso, l'attenzione dottrinale e giurisprudenziale si è reiteratamente concentrata sullo speciale regime introdotto con il combinato disposto degli artt. 4-*bis*, 41-*bis* e 58-*bis* dell'ordinamento.

Tale regime ha dato luogo infatti ad una serie di questioni nella giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale e ha suscitato anche prese di posizioni contrastanti nella dottrina, risvegliate dal periodico presentarsi del problema della conferma o non delle norme, nate come temporanee ma via via prorogate per un decennio da appositi provvedimenti legislativi.

Il problema di questa provvisorietà prolungata nel tempo è stato infine risolto dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279, che ha stabilizzato la disciplina, ritoccandone alcune previsioni sostanziali e processuali. Anche questa legge ha dato luogo a molte reazioni, differenziate ma in modo prevalente critiche, incentrate specialmente sull'avvenuta stabilizzazione di un regime che, essendo di natura pur sempre e inevitabilmente emergenziale, dovrebbe per ciò stesso caratterizzarsi in modo intrinsecamente temporaneo<sup>(10)</sup>.

## **7. Situazione attuale e prospettive**

Trascorso un trentennio, la legge del 1975 risulta ampiamente modificata.

Si nota da una parte un forte sviluppo di due linee presenti già nell'impianto originario, quelle delle alternative alla detenzione e della giurisdizionalizzazione; dall'altra, ha assunto un grande rilievo la questione della disciplina relativa alla sicurezza interna ed esterna, mentre è stato progressivamente introdotto uno statuto differenziato per i detenuti appartenenti alla criminalità organizzata, statuto che in quanto tale risulta distonico rispetto alla tendenza al pari trattamento ampiamente presente nel testo originario. Al tempo stesso, la detenzione viene utilizzata non più soltanto per la custodia prima del giudizio e per l'esecuzione di pene detentive: essa serve anche a promuovere la collaborazione alla giustizia, e il regime detentivo si modula fortemente in relazione al raggiungimento di questo scopo.

---

<sup>(10)</sup> La legge è pubblicata in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 4, pp. 410 e ss., con commenti di G. FRIGO e G. LA GRECA.

Le differenziazioni interne vanno anche oltre: norme particolari riguardano gli stranieri, i tossicodipendenti, i malati di AIDS. Pur al di là delle categorie legali, la composizione della popolazione penitenziaria non è più prevalentemente omogenea com'era all'epoca della preparazione della legge del 1975, quando comprendeva per la gran parte soggetti disadattati, appartenenti alle fasce "marginali" della società, poveri di mezzi materiali e di risorse personali.

Questa tipologia di persone è ancora ben presente, ma non è più dominante come prima. Per fare qualche esempio, ora sono presenti importanti fasce di detenuti appartenenti alla delinquenza organizzata, forti delle loro solidarietà, attive anche dopo la restrizione, e dei mezzi acquisiti con le attività illecite. Né vanno dimenticati gli appartenenti alle vecchie e nuove organizzazioni terroristiche, che ancora si trovano in esecuzione di pena o in custodia cautelare.

Hanno acquisito una certa visibilità persino soggetti assai diversi per le loro caratteristiche sociali, riguardanti il ceto di appartenenza, piuttosto elevato, l'attività lavorativa svolta, avente spesso carattere professionale, la disponibilità di non esigue risorse economiche: non certo i soliti "disadattati", dunque, anzi almeno in apparenza persone molto ben inserite nella società. Anche questi "colletti bianchi" hanno dato luogo a problemi particolari, quanto alla loro vita negli istituti, dove potevano correre pericoli diversi da quelli degli altri ristretti, e non di meno nell'applicazione e nell'esecuzione delle misure alternative, disciplinate in un modo che rivela la loro destinazione legislativa alla tipologia di detenuti tradizionalmente prevalente, quella cioè riferibile alle fasce marginali della società<sup>(11)</sup>.

Nel mondo penitenziario si sono verificati, in definitiva, una serie di mutamenti, ben rappresentativi di ciò che è avvenuto nella realtà sociale esterna e spesso inseguiti dalla legislazione in modo affannoso e improvvisato, con provvedimenti ora in una direzione, ora nell'altra.

Osservata dall'esterno, l'Amministrazione penitenziaria appare ormai come una galassia, di dimensioni notevoli e di composizione complessa, eppure tendente a divenire sempre più grande e sempre più caleidoscopica.

Con l'analisi che si è fatta, certo non breve, si è cercato di dar conto in modo sintetico delle evoluzioni che si sono verifica-

---

<sup>(11)</sup> G. LA GRECA, "Colletti bianchi" e benefici penitenziari, in *Il Foro italiano*, 1998, II, 34.

te in un periodo di tempo piuttosto lungo e che certamente sono state ben più profonde e complesse di come possono essere apparse nel resoconto che se ne è dato.

Appare tuttavia doveroso tentare qualche considerazione conclusiva, con tutte le incertezze e tutti i rischi nei quali si può incorrere quando si prova ad interrogarsi criticamente su ciò che è accaduto e su ciò che potrà verosimilmente accadere. Tenuto conto dell'imponente serie di problemi che possono individuarsi, e che oltre tutto coinvolgono le tematiche della giustizia nel loro complesso, è saggio rinunciare in partenza ad ogni pretesa di completezza: già è molto provare a concentrarsi su alcune questioni circoscritte, enunciate e discusse con l'indispensabile cautela.

Prima di tutto, per quello che si può ragionevolmente pensare, allo stato delle cose e proiettando la visione in un periodo di tempo anche medio-lungo, si deve dire che il quadro normativo del sistema, nelle sue linee generali, appare sufficientemente stabilizzato.

Un trentennio non è prova da poco e sembra significativo che in questo periodo la pressione dei fatti, pur talora drammatici, e gli avvicendamenti politici, che non sono certo mancati, abbiano comportato soltanto "aggiustamenti", più o meno ampi, più o meno condivisibili, ma comunque non eversivi della logica complessiva del sistema. Quest'ultimo, del resto, a parte occasionali critiche e periodiche intemperie, appare sorretto da un consenso piuttosto ampio della gente, da una forte e adesiva elaborazione culturale multidisciplinare e da una giurisprudenza, specialmente costituzionale, che ha posto molti e significativi "steccati" e che trova conforto nei suoi chiari parallelismi con le convenzioni internazionali e con le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In sostanza, non sembra che si possa tornare ad un sistema penitenziario così chiuso e rigido come quello che si aveva prima della riforma del 1975: vi sono regole e caratteri della disciplina penitenziaria che possono ritenersi acquisiti in modo stabile.

In modo speculare, peraltro, non pare nemmeno che si possa tornare al generoso ottimismo del 1986: le dure prove che si sono affrontate hanno di certo lasciato a loro volta qualche segno non facilmente deletibile. L'affermarsi di prospettive più coraggiose ed evolute, spesso giustamente caldeggiate, potrebbe per contro risultare efficacemente incoraggiato e portare dunque a nuove conquiste, qualora si verificassero visibili e duraturi progressi nella lotta alle mafie e, in generale, alle forme organizzate del crimine.

Allo stato delle cose, peraltro, il problema dei problemi risulta, senza alcun dubbio, l'impressionante incremento della popolazione penitenziaria. È chiaro che non solo una eventuale ulteriore crescita, ma anche un durevole assestamento sui livelli attuali, sarebbero tali da pregiudicare molti programmi e da far dubitare della effettività complessiva di alcune parti della normativa penitenziaria.

Per di più, sulla situazione grava l'incognita degli effetti che potranno avere le recentissime modifiche introdotte dalla legge c.d. "ex Cirielli", riguardanti da una parte l'anticipata prescrizione di reati, ma dall'altra l'inasprimento delle pene nei confronti dei condannati recidivi: tutto deliberato senza alcuna considerazione per le possibili ricadute personali e organizzative sugli istituti penitenziari. La situazione è dunque molto difficile.

Su questa determinante questione si dovrebbe ragionare a partire dall'ovvia, sebbene nei dibattiti trascurata, considerazione che la quantità delle persone incarcerate non è una variabile indipendente: essa è invece un autentico "precipitato" di una serie di funzionamenti e disfunzionamenti di meccanismi sociali e istituzionali. Basti osservare come si compone la popolazione penitenziaria, che oggi è numericamente dominata da immigrati, da tossicodipendenti e da soggetti che paiono appartenere all'area del disagio psichico, per intuire quante e quali carenze possano considerarsi tali da concorrere a determinare la presenza di oltre 60.000 detenuti.

Rispondere a questo problema pensando soltanto ad incrementare la capienza degli istituti esistenti ed a costruirne di nuovi sarebbe evidentemente sbagliato. Il problema è penitenziario nella sua manifestazione, ma trova altrove le sue cause. Bisogna individuare e contrastare le cause ovvero, in ogni caso, porre in atto risposte anticipate e diverse rispetto a quella del carcere.

Siamo di fronte ad una questione che obiettivamente dovrebbe entrare nella parte alta dell'agenda governativa e parlamentare. Ma sul punto, purtroppo, l'esperienza recente e lontana non lascia molto spazio all'ottimismo.