GIUSTIZIA INSIEME

Giustizia e pene

Il carcere in Italia a cinquant'anni dalla legge penitenziaria

di **Fabio Pinelli**

Intervento del Vice Presidente del Csm al Convegno "Il carcere in Italia a cinquant'anni dalla legge penitenziaria", Roma, 4 dicembre 2025

26 febbraio 2026

Le scuole di pensiero classiche assegnavano alla pena finalità retributive ed espiative, privilegiandone la sola dimensione afflittiva, funzionale ad infliggere al reo una sofferenza proporzionata al male compiuto: *malum passionis quod infligitur ob malum actionis.*

Era questa la logica di fondo che ispirava il **Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena** del 1931: rigida separazione tra il mondo carcerario e la realtà esterna; limitazione delle attività consentite; esclusione dal carcere di qualsiasi persona non inserita nella gerarchia e non sottoposta alla disciplina penitenziaria; obbligo di chiamare i detenuti non con il cognome ma con il numero di matricola, e così via. In sintesi: la pena come castigo, il carcere come istituzione chiusa, l'esecuzione come pura espiazione; «il male che giustamente si infligge», secondo le parole di Mario Spasari.

Venne, poi, l'articolo 27 della Costituzione, che recepì il pensiero della Scuola positiva, focalizzando l'attenzione sulla funzione di prevenzione sociale, e, conseguentemente, sulla rieducazione del condannato e sulla sua risocializzazione.

Con il passare degli anni si incrinò, fino a spezzarsi, il binomio pena-carcere, e si fece sempre più spazio l'idea che l'esecuzione della pena non dovesse necessariamente comportare la privazione della libertà personale del condannato.

La funzione rieducativa – proclamata anche dalle **Regole minime per il trattamento dei detenuti** approvate nel 1955 dall'ONU e nel 1973 dal Consiglio d'Europa – condusse gradualmente alla individuazione di sanzioni di natura differente, meglio in grado di realizzare le finalità scolpite nell'articolo 27 della Costituzione.

Si giunse, così, alla legge n. 354 del 1975, che introdusse un *corpus* organico di disposizioni, fortemente orientato verso la funzione social preventiva della pena e verso il rispetto della dignità del detenuto.

La rieducazione ed il reinserimento sociale del condannato venivano perseguiti attraverso l'introduzione di benefici premiali e di nuovi strumenti extramurari: le misure alternative alla detenzione.

Veniva, infine, perfezionato il processo di giurisdizionalizzazione della pena, in sintonia con le sollecitazioni della dottrina e della Corte costituzionale.

Il volto della legge penitenziaria, così come lo conosciamo oggi, risente delle numerose successive riscritture, ora nel senso della decarcerizzazione (quali, ad esempio, quelle operate dalla legge Gozzini e dalla legge Simeone-Saraceni), ora nel senso dell'irrigidimento di alcuni istituti (ad esempio, quello intervenuto con il decreto-legge n. 152 del 1991, al quale dobbiamo l'introduzione dell'art. 4-bis; ovvero, in epoca più recente, quelli intervenuti con i diversi pacchetti-sicurezza).

A 50 anni dall'introduzione della legge penitenziaria, nonostante sia da tempo tramontata l'idea che solo la privazione della libertà può realizzare gli scopi propri della pena, il nostro sistema è ancora troppo sbilanciato verso il trattamento carcerario, e si trova, anche e soprattutto per questo, in uno stato di drammatica difficoltà.

I dati sono, purtroppo, impietosi, e fanno pensare con un po' di imbarazzo alla massima attribuita a Voltaire, secondo cui «il grado di civiltà di un Paese si misura osservando la condizione delle sue carceri».

Al 31 ottobre 2025, i 189 istituti penitenziari italiani ospitavano 63.493 detenuti, a fronte di una capienza massima di 51.249 posti, con un tasso di affollamento del 124%.

Nel 2025 ci sono già stati circa 70 suicidi tra i detenuti, dopo i 91 del 2024: numeri che fanno rabbrividire, e che ci dicono che, pur se da tempo abbiamo abolito la pena di morte, di pena si muore ancora.

Un numero rilevantissimo di detenuti assume regolarmente farmaci psicoattivi, sedativi o ipnotici.

Sono passati 12 anni dalla sentenza Torreggiani della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, ma il Paese sembra avere difficoltà a compiere un vero salto di qualità sul tema della umanizzazione della pena, della modalità rispettosa della persona nella sua esecuzione, sotto il profilo culturale prima ancora giuridico.

Non possono non scuotere le nostre coscienze le parole che il Presidente Mattarella ha pronunciato nell’ultimo discorso di fine anno, quando ha richiamato al «rispetto della dignità di ogni persona, dei suoi diritti. Anche per chi si trova in carcere» ed ha ricordato che il sovraffollamento frustra la funzione rieducativa della pena e rende inaccettabili le condizioni di lavoro del personale penitenziario.

Anche la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 139, del 29/7/2025, ha lanciato l’ennesimo monito, ribadendo che è «essenziale che la pena detentiva sia eseguita in condizioni e con modalità tali da incentivare o rendere comunque praticabile il percorso rieducativo, in condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità della pena».

La pena carceraria pare, infatti, fondarsi ancora oggi su ragioni psico-emotive, piuttosto che su argomenti scientifico-razionali: il carcere, luogo separato e chiuso rispetto alla società, placa la paura del crimine e del criminale, e soddisfa il bisogno di rimozione o comunque di allontanamento del male; ed ancora, il carcere, preminentemente luogo di afflizione, soddisfa il bisogno punitivo/vendicativo che il crimine suscita nella collettività.

Ma l’esecuzione della pena non deve assolvere ad esigenze di rassicurazione sociale, non deve blandire chi chiede unicamente vendetta: evidente e drammatico sarebbe l’arretramento

culturale di una comunità che si ritenesse appagata dalle sole capacità simbolico/evocative del carcere.

E, del resto, l’asserita equazione tra certezza della pena e certezza del carcere, su cui spesso si insiste nel dibattito politico massmediatico, può senz’altro dirsi superata, almeno con riferimento alla fascia medio-bassa dei reati, perché chiaramente smentita dai fatti.

Più della metà dei detenuti che scontano la pena in carcere sino all’ultimo giorno torna a delinquere, a dimostrazione delle grosse difficoltà della risposta detentiva, sia in termini di risocializzazione che in termini di prevenzione.

Le misure alternative hanno, invece, dato prova della loro maggiore efficacia deterrente, ove si pensi, ad esempio, alla percentuale davvero esigua dei casi nei quali la misura viene revocata a causa della commissione di un nuovo reato.

Dobbiamo dunque occuparci del «volto costituzionale della pena», per richiamare la felice e intramontabile espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 1980. Ancora, occorre interrogarsi sulle direttrici lungo le quali far evolvere il nostro sistema sanzionatorio penale, ed anzi, probabilmente occorre nuovamente edificare dalle fondamenta un sistema sanzionatorio penale: lavorare per restituire organicità e razionalità al sistema, in modo che il carcere continui a rappresentare la risposta necessaria e irrinunciabile nei casi di più grave allarme sociale, quali ad esempio quelli ricollegati alle attività della criminalità organizzata, o, più in generale, quelli che esibiscano concreti rischi per l’incolumità pubblica e privata, individuando, nei restanti casi, il baricentro della giustizia punitiva in un trattamento individualizzato, che sappia contemperare efficacemente le esigenze di difesa sociale con quelle rieducative, neutralizzando gli effetti desocializzanti insiti nella reclusione carceraria, al contempo frustrando, per quanto possibile, il pericolo della commissione di ulteriori delitti da parte del reo.

Naturalmente, nessuna strategia che miri alla riduzione della centralità della pena carceraria nel sistema sanzionatorio potrà efficacemente funzionare, se non si comprenderà che occorre contestualmente ridurre l’ambito del diritto penale: così come non siamo in grado di celebrare dignitosamente un milione e duecentomila processi penali all’anno (quanti ne risultavano pendenti al 31 dicembre 2024), allo stesso modo non siamo in grado di seguire il percorso rieducativo delle centinaia di migliaia di persone che ogni anno vengono condannate; lo

testimoniano nitidamente i numeri impressionanti relativi ai cosiddetti "liberi sospesi", che ad oggi dovrebbero essere circa 95.000: una popolazione pari a quella di una città, abitata da chi sta nel mezzo, attendendo quasi per un lustro – ed in alcuni casi anche più a lungo – di conoscere le proprie sorti, di sapere a quale categoria sarà aggregato, se a quella dei detenuti o a quella degli ammessi alle misure alternative; una assurda camera di decompressione, che consente la sopravvivenza delle strutture deputate all'esecuzione penale; un numero che certifica una ulteriore gravissima patologia del sistema dell'esecuzione penale, inconciliabile con i principi costituzionali e già portata all'attenzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Ed ancora, guardando al sistema penale sostanziale, possono essere riprese ed aggiornate le riflessioni compiute da numerose Commissioni ministeriali di studio (penso al Progetto Grosso, al Progetto Nordio, al Progetto Pisapia, ai lavori della Commissione Palazzo, al Documento finale degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale), che hanno suggerito di prevedere nel codice penale nuove tipologie di pene principali, alternative rispetto a quella carceraria: un percorso, certo, ambizioso ed impegnativo, ma da percorrere se vogliamo aprirci, essere protagonisti, di una società evoluta e superare l'idea medievale della rimozione sociale del condannato.

Appare, quindi, opportuno diffondere l'idea di una diversa risposta alla devianza, che sia volta non soltanto a punire ed a separare: riprendendo la lezione del giurista tedesco Gustav Radbruch, riproposta in Italia anche da Aldo Moro, bisognerebbe pensare non solo ad «un diritto penale migliore, ma a qualcosa di meglio del diritto penale».

Quanto al carcere, infine, occorre profondere ogni sforzo per debellare le croniche deficienze strutturali ed organizzative: garantire condizioni detentive dignitose, investire in nuove figure professionali, di sostegno sia per i detenuti che per il personale di Polizia Penitenziaria, assicurare cure adeguate, garantire spazi e tempi per coltivare l'affettività, porre fine al cosiddetto ozio senza riposo, permettere ai detenuti di studiare perché la cultura è il miglior antidoto al crimine, implementare le opportunità lavorative intramurarie, rendendole una occasione concreta di apprendimento: insomma, il carcere come luogo della rieducazione e della rinascita sociale, della umanizzazione della pena, e non più solo come "camicia di forza", clausura (dove persino l'ora d'aria è una concessione), costrizione. In fondo, niente di più (e niente di meno) di quello che ci chiede la nostra Costituzione: la pena "oltre e altro" dal carcere.