



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

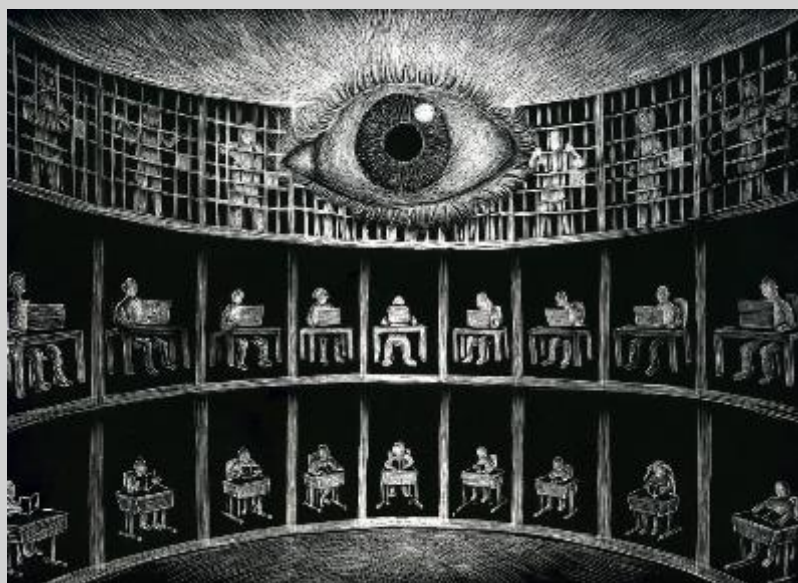


2025 fascicolo speciale n. 2

a cura di

Anna Maria Citrigno e Alberto Randazzo

**CARCERE E DIRITTI
ALLA PROVA DELL'EFFETTIVITÀ**



Novembre 2025

Carcere e diritti
Alla prova dell'effettività

a cura di
Anna Maria Citrigno e Alberto Randazzo

Novembre 2025

ISSN: 1971-9892

Editore: Consulta OnLine – C.F. 90078670107
Via Balbi 22 – 16126 Genova

Fondatore: prof. Pasquale Costanzo
Direttrice responsabile: prof.ssa Lara Trucco

info@giurcost.org

In copertina:

Il Panopticon, 1854-1897

INDICE

<u>Anna Maria Citrigno</u>	1
Presentazione	
<u>Marco Ruotolo</u>	5
Tra forma e realtà. Diritti e pregiudizi penitenziari	
<u>Marta Caredda</u>	17
Allarmi e mancate risposte: il diritto alla salute nella realtà carceraria	
<u>Lucia Risicato</u>	27
Formazione e reinserimento dei detenuti: il bilanciamento impossibile tra finalismo rieducativo della pena e ossessione carcerocentrica	
<u>Giacomo D'Amico</u>	39
I detenuti e i loro garanti	
<u>Antonio Ruggeri</u>	53
Note minime sul diritto dei detenuti ad un trattamento rispettoso del senso di umanità	
<u>Rocco Scicchitano</u>	71
L'effettività dei diritti fuori dal carcere. Brevi note su dimittendi ed esecuzione penale esterna	
<u>Maria Antonia Silvestri</u>	81
Visite "intime" per le persone recluse fra attivismo della giurisprudenza e silenzio della politica	
<u>Silvia Talini</u>	93
"L'effettività rinnegante" del diritto all'intimità	
<u>Alberto Randazzo</u>	103
Anche i diritti dei detenuti sono "ristretti"? Notazioni (non) conclusive di un incontro di studi	
<u>Collaboratori del volume</u>	117



I contributi sono pubblicati ai sensi dell'art. 3, comma 13, del Regolamento della Rivista



Presentazione

Anna Maria Citrigno

L'idea di affrontare il tema dei diritti dei detenuti sotto il profilo della loro effettività e organizzare un Incontro di studi sul tema nasce dal crescente livello di attenzione nei confronti del complesso sistema penitenziario. La ragione che mi ha portato ad accostarmi a tale tema è stata certamente l'esperienza acquisita in qualità di delegata dell'Università di Messina al polo universitario penitenziario, un impegno finalizzato a rendere effettivo il diritto all'istruzione dei detenuti da parte delle Università italiane attraverso la CNUPP (Conferenza Nazionale Poli Penitenziari Universitari) istituita nell'ambito della CRUI. Un'esperienza iniziata quattro anni fa, in piena pandemia, tra mille difficoltà, specie in un luogo quale il carcere, simbolo della limitazione della libertà e laddove garantire le esigenze di tutela della salute e della sicurezza risultava ancor più difficile. Non vi è dubbio che si tratta di un tema assai controverso e delicato, ma mi ha confortato sapere di essere affiancata da un'autorevole dottrina costituzionalistica e penalistica i cui studi sono preziosi per chi si accosta al tema dei diritti dei detenuti.

L'interesse più generale verso le tematiche oggetto dell'incontro è, peraltro, motivato da diversi fattori, tra cui certamente la crescente preoccupazione per la condizione di vulnerabilità umana verso cui, com'è stato sottolineato dalla dottrina, Corti e legislatore, specialmente negli ultimi tempi, hanno sempre più rivolto la loro attenzione¹.

L'obiettivo dell'Incontro, come si evince dal titolo, è stato quello di discutere di diritti, ma nell'ottica della loro effettività. Purtroppo, nonostante la pluralità di principi tesi a sancire la tutela dei diritti dei detenuti, persone la cui vulnerabilità non trova un così ampio riconoscimento nella società, occorre prendere atto di quanto gli sforzi in tal senso siano lungi dal raggiungimento dell'obiettivo primario di avere un carcere più umano. Scontare una pena non può voler dire vivere in condizioni disumane, quelle in cui i detenuti versano in molti degli istituti penitenziari, non ricevere cure adeguate, per non parlare della tutela della sfera dell'affettività o della sessualità, esigenze di recente evidenziate anche dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 10 del 2024](#). Sebbene la Consulta abbia compiuto un primo passo è stato evidenziato il ruolo di non secondario rilievo che l'amministrazione, centrale e periferica (compresi i direttori d'istituto), sarà in concreto chiamata ad esercitare, pur dopo la venuta alla luce della disciplina attuativa della pronuncia in commento, al fine di dare tangibile ristoro al diritto alla libera espressione dell'affettività².

¹ V. ONIDA, *Prefazione* a M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Napoli, 2014. A. MENGHINI, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Napoli, 2022; S. ANASTASIA, *Le pene e il carcere*, Milano, 2022; A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI (a cura di), *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema irrisolvibile*, Torino, 2021; S. TALINI, *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, con prefazione di M. Palma, Napoli, 2018; M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Dopo la riforma: i diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019.

² A. RUGGERI, [Finalmente riconosciuto il diritto alla libera espressione dell'affettività dei detenuti \(a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2024\)](#), in questa [Rivista](#), 1/2024.

«Uno sguardo anche superficiale alla quotidianità del pianeta carcere dimostra con drammatica evidenza quanta distanza vi sia fra i principi previsti dalla carta costituzionale e la realtà della pena detentiva. Dimostra quanto sia forte il contrasto fra la teoria degli obiettivi di rieducazione, legalità e rispetto della dignità, che dovrebbero produrre sicurezza restituendo alla società una persona libera, dopo l'espiazione della pena; ed una realtà opposta di fallimento del sistema, di rimozione del problema, di negazione della legalità, della libertà e della sicurezza. Quest'ultima, in particolare, viene confinata e snaturata nell'esclusione del diverso e nell'illusione di una pax carceraria sovraffollata, patogena e criminogena, i cui unici obiettivi sembrano ridursi – quando vi si riesce – all'assenza di fughe, di rivolte, di autolesionismi e di suicidi»³. Tale lettura dimostra quanto siano ancora attuali e pertinenti queste considerazioni. Negli ultimi anni assistiamo ad una disfunzione del sistema penale e a quello che i penalisti definiscono “populismo penale”, ovvero una strumentalizzazione politica del diritto penale rispetto a paure e allarmi enfatizzati da parte di talune forze politiche. Si afferma una concezione populista del rapporto tra autorità e libertà che, sul versante delle pretese punitive dell'ordinamento, si traduce nelle forme di quello che è stato definito un “diritto penale del nemico”⁴.

Pensiamo alla proliferazione dei reati, il ricorso automatico alla leva penale, il diritto penale come vendetta, la creazione di nuovi nemici⁵.

Alla base del trattamento penitenziario, i valori della dignità e dell'umanità espressi dai principi costituzionali trovano finalmente la loro collocazione a partire dalla legge n. 354 del 1975.

L'art. 1 della legge sull'ordinamento penitenziario recita: «Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione». Attraverso tale disciplina, com'è stato detto, si è finalmente posta «la persona al centro della trama normativa dell'esecuzione penale», fornendosi «la base per ulteriori evoluzioni, alcune delle quali esito di puntuali interventi della giurisprudenza costituzionale»⁶.

Tra le varie pronunce della Corte si può ricordare, in particolare, la [sentenza n. 349 del 1993](#), con la quale si è affermato che «chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità». Si veda ancora la [sentenza n. 26 del 1999](#) con la quale la Corte costituzionale afferma come «l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle

³ G.M. FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, Intervento conclusivo del corso “Diritti dei detenuti e Costituzione”, Università degli Studi Roma Tre, 6 dicembre 2011, in [Diritto penitenziario e Costituzione](#).

⁴ G. FIANDACA, *Diritto penale del nemico. Una teorizzazione da evitare, una realtà da non rimuovere*, in A. GAMBERINI, R. ORLANDI (a cura di), *Dal delitto politico al diritto penale del nemico*, Clivio (Va), 2007.

⁵ A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, Relazione svolta al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Il senso della pena. A un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, tenutosi presso la Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso il 30 maggio 2014, in [Rivista AIC](#), 2/2014.

⁶ M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, cit.



posizioni soggettive attraverso un generale assoggettamento all'organizzazione penitenziaria è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti»⁷.

Com'è stato osservato da autorevole dottrina, «la dignità umana si sostanzia nel diritto al “rispetto”, sintesi di riconoscimento e di pari considerazione delle persone; in essa libertà ed eguaglianza si fondono. Entrambe le componenti della dignità potranno subire, per motivi di sicurezza, limitazioni, ma non si potrà mai accettare che il valore della persona, nel suo complesso, possa essere sminuito per effetto della restrizione in carcere. Né potrebbe essere invocato in contrario il disvalore degli atti delittuosi compiuti dal detenuto. Di fronte a questa possibile obiezione, si deve affermare con chiarezza un principio, che potremmo definire intrinseco allo stesso concetto di dignità umana: essa non si acquista per meriti e non si perde per demeriti»⁸. Una visione, quest'ultima, in base alla quale la dignità umana è qualcosa che deve resistere a ogni altra esigenza, pur costituzionalmente rilevante e non un bene condannato a recedere sistematicamente rispetto a istanze di sicurezza. Le proposte di revisione del testo costituzionale, si pensi solo all'art. 27 Cost., orientate da tale spirito, prospettano riforme regressive di dubbia costituzionalità e un più ampio processo involutivo, sul piano culturale, che coinvolge i diritti e la dignità di tutti.

Il volume raccoglie talune delle relazioni principali tenute all'incontro di studio (Ruotolo, Caredda, Risicato e D'Amico, in ordine di intervento) ed una serie di altri contributi di autori particolarmente sensibili al tema (Ruggeri, Scicchitano, Silvestri, Talini, in ordine alfabetico)

Infine, anche a nome di Alberto Randazzo, altro curatore del volume, ringrazio i dottori Giannotti, Pellicanò e Silvestro per la collaborazione offerta in fase di *editing*.

⁷ P.to 3.1 del *cons. in dir.*

⁸ G. SILVESTRI, *La dignità umana come criterio di bilanciamento dei valori costituzionali*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012; ID., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in [Associazione dei costituzionalisti](#). L'A. esclude che il valore della dignità possa essere oggetto di bilanciamento e pertanto la stessa «non è effetto di un bilanciamento, ma è la bilancia medesima».

Cfr. G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in [Rivista AIC](#), 2/2014.



Marco Ruotolo

Tra forma e realtà. Diritti e pre-giudizi penitenziari

SOMMARIO: 1. La percezione del carcere come luogo del pregiudizio. – 2. La libertà della persona in stato di detenzione. – 3. I diritti dei detenuti tra legge penitenziaria e interventi giurisprudenziali. – 4. I pre-giudizi penitenziari e le loro discutibili cause. – 5. Il primato della persona e i suoi riflessi nei principi di umanizzazione e di rieducazione. – 6. Riappropriarsi della vita. – 7. Il rispetto della legalità come condizione per la ricostruzione del legame sociale. – 8. Per una cultura costituzionale della pena.

ABSTRACT: The essay addresses the issue of the effectiveness of the rights of detained persons, highlighting how penal execution continues to be permeated by prejudices that affect the full implementation of constitutional principles. Beginning with the recognition of the ownership of rights even in the condition of deprivation of personal liberty, the author denounces the persistence of a repressive conception of punishment that struggles to translate into the principles of humanization and re-education carved in Art. 27, co. 3, Const. The reflection dwells, in particular, on the role of the Constitutional Court in reaffirming the rights of prisoners, even in supplanting legislative inertia, and emphasizes how the full implementation of reeducative finalism presupposes a constitutional culture of punishment that is still largely to be built. Countering the equation between punishment and prison, rejecting stigma, guaranteeing the legality of penal execution: these are the steps needed to restore constitutional meaning to punishment and promote effective social inclusion.

1. La percezione del carcere come luogo del pregiudizio

L'incontro di oggi sul tema dei diritti in carcere ci spinge a riflettere, anzitutto, sulla loro effettività⁹.

Prima di farlo, tenendo conto peraltro degli sviluppi affidati alle successive relazioni che interessano le tematiche centrali della salute, della formazione, del lavoro e delle forme di tutela, vorrei spendere qualche parola sul fondamento della titolarità dei diritti delle persone detenute, anche perché già su di esso si annidano i primi dei tanti pre-giudizi che interessano il sistema dell'esecuzione penale.

⁹ Lo scritto riprende i contenuti della relazione che ho proposto al Convegno "Carcere e diritti. Alla prova dell'effettività", svoltosi presso l'Università di Messina il 10 ottobre 2024. Nel tradurre il mio intervento in forma scritta ho necessariamente ripreso, in alcuni casi testualmente, considerazioni già proposte in precedenti lavori, evitando di ricorrere a parafrasi che avessero come obiettivo esclusivo il rispetto meramente formale del criterio dell'"originalità". Molto mi sono occupato, negli anni, del tema oggetto di questo contributo, almeno a partire dal libro *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, ed è inevitabile che in esso rifluiscono, in più momenti, riflessioni già proposte al dibattito scientifico anche in lavori assai più recenti.



Come vedremo, il carcere, che dovrebbe essere il luogo del post-giudizio, dell'esecuzione della condanna, ci appare sempre più il luogo del pre-giudizio. Non solo perché in carcere si finisce spesso prima del giudizio definitivo (nella forma della custodia cautelare), ma perché non riesce a passare l'idea che, anche dopo la sentenza di condanna, ad entrare in carcere è la persona e non il reato che ha commesso.

Ma procediamo con ordine.

2. La libertà della persona in stato di detenzione

Chi subisce una sentenza di condanna alla pena detentiva è limitato nella sua libertà personale, nella sua libertà fisica e di locomozione. Questa rilevante limitazione non equivale a negazione della libertà della persona, concetto più ampio che si lega a quello di dignità e libero sviluppo della personalità e che costituisce pre-condizione per l'esercizio di tutti i diritti¹⁰.

Il suo fondamento si rinviene, anzitutto e almeno, negli articoli 2 (riconoscimento-garanzia dei diritti inviolabili) e 3 (eguaglianza e pari dignità sociale) della Costituzione, contribuendo a delineare un bene intangibile che non può essere messo in discussione nemmeno nelle situazioni di privazione della libertà personale, nelle quali, appunto, deve essere sempre consentita l'espressione e l'espansione della personalità individuale. Se così non fosse, la persona sarebbe ridotta a cosa e non avrebbe più senso parlare né di dignità, né di libertà¹¹.

Ecco, allora, il primo punto che viene in rilievo nel discorso sui diritti delle persone private della libertà personale: la titolarità dei diritti, di tutti i diritti spettanti alle persone libere, non può essere messa in discussione, potendo, invece, essere limitato il relativo esercizio, ove ciò sia reso necessario dalle condizioni detentive, in particolare da motivi di "ordine e sicurezza", per riprendere espressioni impiegate nella normativa penitenziaria, e all'esito di bilanciamento con diritti e interessi di rango costituzionale che ne giustifichino, appunto, la limitazione.

Con altre parole questo concetto è stato efficacemente riassunto da Gaetano Silvestri, il quale ha scritto che la limitazione, in nome del bilanciamento, può riguardare l'esercizio dei diritti ma non la dignità: la dignità è la bilancia sulla quale si pesano i diritti e in quanto bilancia non può essere pesata¹². Su questo concetto fondamentale si dovrebbe insistere molto nel parlare della pena detentiva, sottolineando anche l'importanza della sua declinazione nei termini di dignità "sociale". Quell'attributo non rimanda solo all'esigenza che ciascuno sia riguardato in una prospettiva relazionale che mai può essere pregiudicata, ma si connette pure all'esigenza, costituzionalmente declinata nel secondo comma dell'art. 3 Cost., di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che non consentono alla persona di affrancarsi dal

¹⁰ Sono tornato di recente sull'argomento in *La libertà della persona in stato di detenzione*, in [Osservatorio AIC](#), 6/2021 (2 novembre 2021).

¹¹ Come scriveva già C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* (1764), a cura di F. Venturi, Torino, 1965, 50.

¹² G. SILVESTRI, *La dignità umana come criterio di bilanciamento dei valori costituzionali*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 1181.



bisogno, che provocano diseguaglianze e che spesso creano il contesto per il compimento di azioni criminose.

A meno Stato sociale corrisponde sempre più Stato penale. Non è solo una frase ad effetto, ma è la sintesi efficace di quella che è la realtà del carcere, luogo emblematico di rappresentazione delle diseguaglianze. Basta vedere i dati sulla popolazione carceraria, in larga parte composta da tossicodipendenti, stranieri e recidivi per reati di relativa gravità. Una composizione che restituisce l'immagine di una pena "selettiva", dove il selezionato è il perdente nella competizione sociale. Si realizza, così, una diseguaglianza in ingresso, cui seguono, purtroppo diseguaglianze in corso di espiazione, essendo molto diversa la realtà degli istituti e la possibilità di accedere a percorsi rieducativi, e anche a fine pena, molto dipendendo dalla capacità delle realtà territoriali di saper ri-accogliere la persona nella società libera, specie dal punto di vista lavorativo. In quest'ultima fase si annidano molti pre-giudizi perché molto spesso lo stigma del reato segue la persona anche dopo l'espiazione della pena. Eppure, il carcere è porzione del territorio della Repubblica, luogo che, in quanto tale, dovrebbe costituire oggetto di interventi rivolti a rimuovere le diseguaglianze, declinati con particolare cura in ragione della evidente presenza di ostacoli per la realizzazione dell'obiettivo di consentire, come dice la Costituzione, il pieno sviluppo della persona e la sua effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economia e sociale del Paese¹³.

3. I diritti dei detenuti tra legge penitenziaria e interventi giurisprudenziali

Che i detenuti siano titolari dei diritti è riconosciuto dalla normativa penitenziaria e in particolare dalla legge n. 354 del 1975, recante l'ordinamento penitenziario, che ha finalmente dato attuazione ai principi costituzionali riguardanti la pena. Fino ad allora la disciplina penitenziaria era contenuta in un Regolamento del 1931 che si ispirava a principi opposti rispetto a quelli prima delineati, non riconoscendo la titolarità dei diritti e guardando alla pena esclusivamente in termini retributivi¹⁴. Questo ritardo nell'attuazione dei principi costituzionali è assai significativo di una disattenzione rispetto al mondo del carcere che ha caratterizzato quasi costantemente l'attività politica in epoca repubblicana.

Diffidenza, paura di perdere consenso elettorale e, in alcuni casi, piena fede in una ideologia meramente repressiva, che sottende una concezione della pena come pura vendetta hanno guidato le scelte o le mancate scelte compiute negli ormai quasi cinquant'anni che ci separano dall'approvazione dell'ordinamento penitenziario.

Le lancette dell'orologio del diritto penitenziario sono state portate avanti, per uniformarle ai tempi, più dalla giurisprudenza (interna ed europea) che non dal legislatore o

¹³ Analoghe considerazioni ho espresso in *Per una cultura costituzionale della pena. Editoriale*, in federalismi.it, 24/2023 (4 ottobre 2023), 1 ss.

¹⁴ Una magistrale ricostruzione sui punti di distanza tra la disciplina contenuta nel Regolamento del 1931 e i sopravvenuti principi costituzionali poi declinati nella legge penitenziaria del 1975 si trova in G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia, V: I documenti*, Torino, 1973, 1903 ss.



dall'amministrazione. E proprio il fatto che nel 1975 sia stata cambiata la fonte di regolazione – la legge e non più il regolamento – ha permesso soprattutto alla Corte costituzionale di fare grandi passi in avanti. Tra questi: il riconoscimento del diritto a una tutela propriamente giurisdizionale dei diritti dei detenuti e l'affermazione, oggetto di progressivi affinamenti, per cui la limitazione all'esercizio di un diritto deve trovare puntuale fondamento in esigenze di tutela di diritti e interessi costituzionalmente rilevanti, altrimenti traducendosi in mera afflizione, ulteriore rispetto a quella già implicata dall'applicazione della pena detentiva. Quest'ultimo non è solo criterio di giudizio per valutare la legittimità costituzionale di interventi legislativi che interessino i diritti dei detenuti, ma dovrebbe essere anche criterio di orientamento dell'azione del giudice e dell'amministrazione: intanto l'esercizio di un diritto può subire limitazione in quanto ciò sia funzionale a un incremento di tutela di altro diritto o interesse costituzionalmente rilevante, sempre che il primo non subisca in ragione di tale "bilanciamento" un completo pregiudizio. Un esempio, per intenderci: la limitazione del tempo del colloquio con il difensore che la normativa sanciva per i detenuti sottoposti al regime speciale del 41-bis – inferiore a quello garantito per i detenuti comuni – è stata ritenuta incostituzionale non solo per la sua intrinseca irragionevolezza (se il timore è che si passino informazioni od ordini, comportamento che peraltro esporrebbe l'avvocato a responsabilità disciplinare e penale – la misura non potrebbe prevenire questo rischio, non essendo il ridotto tempo a disposizione preclusivo per impartire un ordine nel corso di un colloquio riservato), ma in quanto la limitazione del diritto di difesa non sarebbe sostenuta da altra esigenza di rilievo costituzionale, traducendosi in mero pregiudizio alla possibilità di un migliore e più efficace esercizio del diritto ([sent. n. 143 del 2013](#)).

Gli esempi giurisprudenziali sono tanti, tantissimi: dalle pronunce della Corte EDU sul sovraffollamento e sul fine pena mai (ergastolo, specie nella sua variante ostativa, senza possibilità di liberazione anticipata) a quelle della Corte costituzionale in materia di misure alternative, di lavoro, di salute e di affettività. Ma non voglio offrire una rassegna, quanto rimarcare un dato. Sempre più spesso le Corti fanno moniti al legislatore, indicando la via da seguire, talora anche integrando il tessuto normativo (sentenze additive), ma precisando che il legislatore, pure in tal caso, sarebbe opportuno che intervenisse per delineare le soluzioni più appropriate nel rispetto dei principi enucleati dalla Corte stessa. Di solito, il legislatore non lo fa e più di una volta ne ha pagato (e ne pagherà) le conseguenze, ora con una sentenza di condanna della Corte EDU ora con una pronuncia della Corte costituzionale che, rilevata la protratta inerzia legislativa, di fatto si sostituisce al decisore politico per assicurare una soluzione conforme a Costituzione.

Il problema non è però solo questo, perché quando la soluzione giurisprudenziale richiede comunque, per una sua piena applicazione, l'intervento della politica o dell'amministrazione, ritardi e inerzie si traducono in una vera e propria ineffettività sul piano della concreta possibilità di esercizio del diritto. Per fare un esempio recente: la Corte ha affermato l'incostituzionalità della lacuna legislativa che osta all'esercizio del diritto all'affettività, anche nella sua possibile declinazione di diritto alla sessualità, all'interno delle carceri ([sent. n. 10 del 2024](#)). Ha indicato gli accorgimenti necessari, anche di tipo strutturale, perché questo diritto



possa essere esercitato, rivolgendosi esplicitamente all'amministrazione. Consapevole della realtà, ha adottato quella che ho definito come pronuncia additiva ad attuazione progressiva¹⁵, in sostanza riconoscendo un margine di tolleranza nell'attuazione, ma non ponendo di certo le basi affinché l'amministrazione potesse trincerarsi dietro "l'inesigibilità della pretesa" per arrivare a negare il diritto. Per essere più chiari: se oggi un detenuto chiedesse di poter esercitare questo diritto, il direttore non potrebbe limitarsi a rispondere "non puoi accedervi perché non abbiamo strutture", ma dovrebbe precisare a quale stato di realizzazione siano i concreti progetti per la predisposizione delle c.d. stanze dell'affettività, fornendo anche indicazioni temporali ragionevoli per la conclusione dei lavori. Altrimenti si negherebbe il diritto e basta. È questo un esempio lampante di come "la prova dell'effettività" restituisca un quadro allarmante a ormai dieci mesi da quella pronuncia.

4. I pre-giudizi penitenziari e le loro discutibili cause

Alla base di quanto sto affermando ci sono quelli che nel titolo del mio intervento sono definiti come "pregiudizi penitenziari". Al fondo, ancora oggi, domina l'idea che la titolarità del diritto e la possibilità del suo esercizio siano per il detenuto non altro che l'esito di una graziosa concessione delle istituzioni pubbliche.

A dominare è il pre-giudizio dell'esistenza di un vero e proprio rapporto di supremazia speciale che lega il detenuto allo Stato, in termini di mera soggezione del primo al secondo¹⁶. Le implicazioni del primato della persona e dei suoi diritti, su cui si fonda l'intera trama della nostra Costituzione, si disperdono nella pratica dell'esecuzione penale, dove si confonde la legittima limitazione della libertà personale nella illegittima compressione della libertà della persona.

A mio parere è questo il pre-giudizio più grave, che si pone a fondamento dell'ormai costante richiamo all'esigenze della "giusta punizione", avente principalmente finalità repressiva e preventiva, che emerge nelle pieghe di un modo di intendere la pena e che, addirittura, si vorrebbe formalizzare mediante la revisione costituzionale dell'art. 27, terzo comma, Cost., attribuendo alla legge ordinaria il compito di stabilire «i limiti della finalità rieducativa in rapporto con le altre finalità e con le esigenze di difesa sociale»¹⁷. Così facendo,

¹⁵ Ne *Il riconoscimento del diritto all'intimità delle persone detenute in un'originale additiva ad attuazione progressiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2024, 94 ss.

¹⁶ È la logica degli ordinamenti "interni" o "separati" oggetti di risalenti studi, molti dei quali riguardanti l'ordinamento militare. Mi limito qui a richiamare, nella dottrina italiana, S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, rist. II ed. 1946, Firenze, 1951, 217 ss., V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962; A.M. OFFIDANI, *Studi sull'ordinamento giuridico speciale. Il concetto di supremazia speciale nell'evoluzione della dottrina*, Torino, 1953, 183 ss., e, più di recente, R. BALDUZZI, *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze armate*, Milano, 1988, 16 ss. Per l'applicazione di queste teorie al sistema penitenziario mi permetto di rinviare a M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 11 ss.

¹⁷ Proposta di legge costituzionale presentata alla Camera dei Deputati il 22 ottobre 2022, su iniziativa dell'On. Cirielli (A.C. 285). La proposta è composta di un unico articolo, il seguente: «L'articolo 27 della Costituzione è



però, si inciderebbe su un principio supremo, il finalismo rieducativo, traduzione nell'ambito dell'esecuzione penale di quella centralità della persona che pervade la trama della nostra Costituzione, a partire dagli articoli 2 e 3. Significherebbe “decostituzionalizzare” la Costituzione, lasciando in balia di una contingente maggioranza politica ciò che invece appartiene alla sfera del non decidibile, cristallizzato in una forma che esclude la possibilità stessa di arretramenti persino attraverso il procedimento aggravato previsto per la revisione costituzionale.

Per contrastare questa deriva occorre ribadire con forza quelle che sono le premesse costituzionali alle scelte legislative in materia penitenziaria, le condizioni non retrocedibili che definiscono il perimetro di azione della politica in questo delicato settore del nostro ordinamento.

5. Il primato della persona e i suoi riflessi nei principi di umanizzazione e di rieducazione

Lo farò ora, quasi a conclusione di questo mio breve intervento, finalmente parlandovi di umanizzazione e rieducazione, ossia dei due principi cardine su cui si fonda il discorso costituzionale sulle pene. Essi richiamano, immediatamente, l'esigenza di rispetto della dignità della persona e, insieme, la necessità di compiere tutte le azioni utili alla ricostruzione del legame sociale che si è interrotto con la commissione del reato.

Questi principi sono scolpiti tra due parole sulla cui declinazione è sempre opportuno riflettere.

La parola *pena* è al plurale, il che vale come rifiuto dell'equazione con il carcere, quale affermazione della possibilità di utilizzare sanzioni e misure diverse da quella detentiva (ed è significativo che nella richiamata proposta di revisione costituzionale il termine sia invece declinato al singolare). La parola *condannato* è al singolare, come a dire che in nessun caso si può perdere la dimensione individuale del destinatario della sanzione. Che – quale che sia il reato commesso – resta persona, mai oggetto.

Sono principi che si inseriscono nella trama complessiva della Costituzione dalla quale traggono inevitabilmente luce, imponendo una lettura che non si limiti all'esegesi dell'art. 27, come si trattasse di una monade e non di una parte di un disegno complessivo. Ed è guardando alla trama complessiva della Costituzione che ci si rende agevolmente conto del fatto che i principi in esame sono sviluppi del più ampio e pervasivo principio di personalità e pari dignità di tutti, che trova qui applicazione con riferimento alla particolare situazione del condannato

sostituito dal seguente: Art. 27. – La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. La pena, che non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, assicura la giusta punizione del reo per il fatto commesso e la prevenzione generale e speciale del reato e deve tendere, con la collaborazione del condannato, alla sua rieducazione. Sono stabiliti con legge i limiti della finalità rieducativa in rapporto con le altre finalità e con le esigenze di difesa sociale. Non è ammessa la pena di morte. La legge determina, secondo principi conformi alle disposizioni del presente articolo, le finalità e le modalità delle misure di sicurezza».



o dell'internato. Con la conseguenza, tra le altre, che il mutamento delle relazioni giuridiche tra privato e Stato, dovuto alla detenzione e determinato dalla condanna definitiva, non implica, come detto, la perdita della titolarità di diritti, interessi e obblighi giuridici per il detenuto e nemmeno determina, come si è già spiegato, la completa privazione della sua *libertà*.

È il primato della persona, qui declinato come umanizzazione, a rimanere fermo, alimentato da quel rifiuto della violenza e del sopruso che trova traduzione in tante formule presenti nelle Costituzioni (nella nostra, anche all'art. 13, quarto comma) e nei documenti internazionali della seconda metà del Novecento. È il valore, fondamentale ed universale, della dignità innata, che spetta alla persona in quanto essere umano; mai riducibile, insuscettibile di bilanciamento, portato di una storia dolorosa che si vuole irripetibile ("mai più Auschwitz!", mai più la persona ridotta a cosa).

Anche il finalismo rieducativo merita di essere inquadrato nella stessa cornice, ergendosi a principio che connota ontologicamente la pena, dalla sua astratta previsione alla sua concreta esecuzione, proponendosi di guidare l'azione del legislatore, del giudice e dell'amministrazione ([Corte cost., sent. n. 313 del 1990](#)). È argine all'opzione repressiva, che mai potrà relegare nell'ombra la finalità rieducativa della pena, non solo perché l'unica espressamente prevista in Costituzione, ma in quanto, appunto, portato specifico del principio personalista e di pari dignità.

Eppure, come ho detto, le implicazioni del richiamato primato della persona e dei suoi diritti si disperdono nella pratica dell'esecuzione penale e si annebbiano in quella che mi pare ancora essere la percezione che del tema si ha nella nostra società. Anche su questo punto ritengo utile il richiamo a una sentenza della Corte costituzionale, che ha messo in rilievo la responsabilità della nostra società nel saper apprezzare il percorso rieducativo della persona detenuta ([sent. n. 149 del 2018](#)). Si parla spesso, e giustamente, di responsabilità della persona detenuta, riferendola all'esigenza di un suo impegno concreto e sincero nel percorso rieducativo. Ma la responsabilità è parola che interessa e coinvolge anche le istituzioni e, appunto, l'intera società.

«La personalità del condannato – ha scritto la Corte – non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso in passato, foss'anche il più orribile; ma continua ad essere aperta alla prospettiva di un possibile cambiamento». È una prospettiva che «chiama in causa la responsabilità individuale del condannato nell'intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità», ma impone una «correlativa responsabilità della società nello stimolare il condannato ad intraprendere tale cammino, anche attraverso la previsione da parte del legislatore – e la concreta concessione da parte del giudice – di benefici che gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo reinserimento del condannato nella società».

Tutto ciò implica che alla certezza della sanzione, intesa come comminatoria proporzionata alla gravità del reato commesso, si accompagni – sempre – la flessibilità nell'esecuzione, intesa come capacità di apprezzare il c.d. percorso trattamentale del singolo condannato, sempre



considerato *al singolare*, non come numero od oggetto. Al raggiungimento del *fine della pena* (la rieducazione) deve poter corrispondere *la fine della pena*, anche anticipata rispetto a quella in astratto comminata¹⁸.

L'obiettivo è ambizioso, ma è quello che la nostra Costituzione impone di perseguire, inducendoci a guardare al percorso di esecuzione penale nella dimensione del *domani* e del *fuori*, non in quella dell'*oggi* e del *dentro*¹⁹. Gli sforzi anche progettuali – dai lavori degli Stati generali sull'esecuzione penale alla Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario²⁰ – non sono mancati in questi ultimi anni, ma ad essi non sono conseguiti i risultati sperati.

Nell'attesa che la politica superi il suo "stato di quiete", orientandosi nella direzione indicata dai precetti della nostra Carta, occorre approfondire ogni impegno per il radicamento di una *cultura costituzionale della pena*. Della maturazione di questa cultura noi giuristi dobbiamo farci carico, anche usando un linguaggio idoneo, capace di attecchire fuori dalla nostra ristretta platea.

Occorre spiegare, incessantemente, che la sanzione non serve esclusivamente a reprimere, ma ha l'ambizione di ricostruire il legame sociale che si è lacerato con la commissione del reato (Ricoeur). Re-includere, oltre ad essere imperativo costituzionale, è obiettivo il cui perseguimento "conviene" dal punto di vista sociale ed economico, perché riduce i rischi di ricaduta nel reato (recidiva) e abbatte i notevoli costi legati alla detenzione. Re-includere non è una prospettiva ideologica, proiettata esclusivamente su uno dei termini di riferimento del discorso sulla pena; al contrario, li comprende tutti, non prestando attenzione esclusiva al colpevole (pena come strumento di riabilitazione), alla vittima (pena come riparazione) o alla legge (pena come retribuzione per la sua infrazione). Re-includere significa, infatti, avere l'obiettivo di legare tutti questi elementi, guardando alla ricostruzione del legame organico che fa tenere insieme una comunità umana²¹.

6. Riappropriarsi della vita

Chiediamoci perché il tasso di ricaduta nel reato cala sensibilmente per quei detenuti che abbiano avuto la possibilità, nel corso dell'espiazione della pena, di svolgere attività di formazione, lavorative e culturali. La ragione a mio giudizio è semplice e sta nel fatto che quei detenuti hanno avuto la possibilità di riappropriarsi della vita, di sviluppare la propria

¹⁸ Si veda G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il fine e la fine della pena. Sull'ergastolo ostativo alla liberazione condizionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2020, nonché, già G.M. FLICK, *Ergastolo: perché ho cambiato idea*, in [Rivista AIC](#), 2/2015.

¹⁹ Lo ha scritto in più occasioni Mauro Palma, nel periodo in cui è stato Presidente dell'Autorità garante dei diritti delle persone private della libertà personale. Si veda, in particolare, la relazione su *I diritti delle persone private della libertà* svolta il 16 aprile 2021 all'Accademia dei Lincei, il cui testo è reperibile sul [sito dell'Autorità](#).

²⁰ Si tratta di iniziative promosse, rispettivamente, nel 2015 e nel 2021 dal Ministero della Giustizia, i cui esiti, in forma di relazione, sono consultabili sul sito www.giustizia.it

²¹ È quanto scrive P. RICOEUR, *Il diritto di punire*, testi del 1958 e del 2002, raccolti da L. Alici, Brescia, 2012, 82 ss.



personalità, di assumersi responsabilità. Se nell'espiazione della pena non si consente al detenuto di assumersi le sue responsabilità, trattandolo come un infante, la sanzione non serve a nulla o meglio non serve all'obiettivo costituzionale del reinserimento sociale. Una sanzione del genere rende il detenuto vittima, contribuisce a trasformare la pena del delitto nel delitto della pena o, se volete, la pena del misfatto nel misfatto della pena.

A chi e a cosa serve tutto ciò? A rassicurare il sentimento di chi vorrebbe che la pena detentiva si traduca nel gettare via la chiave per tutta la durata della sua espiazione, non già a chi vuole che la pena contribuisca a produrre una società più sicura. Mi sembra banale, ma forse utile, sottolineare che la sicurezza è certamente meglio garantita se il soggetto che sconta la pena è messo nelle condizioni di non ricadere nel reato.

Eppure, è proprio in quest'ambito – quello della sicurezza – che si annidano importanti pregiudizi. È in nome della sicurezza che si invoca una sempre maggiore penalizzazione, che si contesta ogni tentativo di depenalizzazione dei reati minori o meglio di applicazione di pene alternative al carcere.

Anche qui scatta un pregiudizio che identifica, di nuovo, la pena con il carcere. Non sono forse pene anche quelle alternative al carcere? Non sono sanzioni l'affidamento in prova al servizio sociale o la detenzione domiciliare? Dovremmo piuttosto pretendere che le sanzioni c.d. alternative siano effettive, che le modalità con le quali debbono essere espiate siano idonee ad assicurare le funzioni sia di reinserimento sociale sia di retribuzione. Il fatto che ciò non sempre accada (specie per i personaggi noti) non può indurre a sottovalutare le potenzialità di queste sanzioni.

7. Il rispetto della legalità come condizione per la ricostruzione del legame sociale

Vi è poi almeno un altro elemento da considerare nella prospettiva di un effettivo reinserimento sociale della persona detenuta. L'espiazione della pena dovrebbe servire anche, nella prospettiva della ricostruzione del legame sociale, ad acquisire o riacquisire la cultura del rispetto delle regole. La rieducazione è, insomma, anche ri-legalizzazione²². Perché questo processo sia possibile ed effettivo occorre, anzitutto, che il carcere sia il luogo della legalità.

Come ha scritto Valerio Onida, «pur con tutte le difficoltà che le situazioni di fatto possono offrire, è essenziale mantenere chiaro – e battersi per attuarlo – il principio per cui il carcere non deve essere luogo di sopraffazione o degradazione della personalità, ma luogo in cui persone, rispettate come tali, scontano una pena legalmente inflitta, sono messe in grado di cercare e di percorrere la via del loro riscatto e del loro reingresso nella comunità dei liberi. È necessario, prima di tutto, crederci. La legalità, e la cultura della legalità, sono una premessa perché ciò possa avvenire»²³.

²² Termine impiegato da S. MOCCIA, *Riflessioni sparse su persona, pena e processo*, in M. Amisano, M. Caterini (a cura di), *Scritti in memoria di Tommaso Sorrentino, raccolti sotto la direzione di Marcello Gallo*, Napoli, 2012, 117.

²³ V. ONIDA, *Carcere e legalità*, in *Dignitas*, 11-12/2002, 20.



Questo punto è essenziale se ci poniamo in una prospettiva che guarda alla pena come strumento per l'affermazione del diritto. Hegel scriveva che il delitto nega il diritto, la pena nega il delitto e quindi la pena afferma il diritto. È un'equazione che merita di essere precisata, se volete integrata, nei seguenti termini: perché la pena affermi il diritto è necessario che la sua esecuzione sia conforme al diritto! Se il fine della pena non è solo quella della retribuzione, si deve pretendere che sia idonea a consentire l'espressione della personalità del detenuto anche in vista del reinserimento sociale. Il che vuol dire – lo ripeto – non solo vietare i trattamenti inumani e degradanti, ma assicurare la possibilità di esercizio dei diritti, con conseguente predisposizione, tra l'altro, di strumenti idonei di tutela giurisdizionale ove ciò non accada.

Il diritto violato dal delitto non giustifica mai una sua ulteriore violazione, come invece sembra auspicare chi ritiene che nei confronti del colpevole debba riprodursi il modello dell'arbitrio e della forza che spesso proprio nel delitto si manifesta. Questo dobbiamo pretendere se è vero che il carcere è (deve essere) luogo della legalità, pena legale (e non arbitraria) per un delitto.

8. Per una cultura costituzionale della pena

Proviamo a mettere in discussione tutti questi pre-giudizi, a mettere le scarpe di chi spesso con superficialità giudichiamo, a ripercorrere il cammino che ha percorso.

Cerchiamo di non banalizzare temi così complessi, di non cadere nella facile adesione allo *slogan* di turno.

Cerchiamo di esercitare le nostre capacità di critica e di discernimento rispetto a questa realtà.

Proviamo a conservare una sana incredulità nel valutare ciò che ci circonda, evitando di conformarci a quello che sembra ancora essere il pensiero dominante, nella consapevolezza che «i devoti di ogni devozione, son tanti; e sempre pronti ad accendere il fuoco sotto chi non si conforma alla loro devozione; e gli increduli, coloro che su ogni cosa esercitano la facoltà di critica, che nulla accettano se non per vaglio di ragione, son pochi e non tollerati»²⁴. È una bella e profonda frase di Leonardo Sciascia che, applicata al nostro tema, possiamo tradurre in un invito a valutare criticamente – senza pre-giudizi – il percorso di chi pretendiamo di giudicare, cercando di comprendere (il che non vuol dire giustificare) le ragioni della sua caduta e di apprezzare meglio il tentativo di rialzarsi, ove effettivamente compiuto.

Questo non vuol dire affatto dimenticare le avvertite esigenze di sicurezza, non potendosi mettere in discussione la necessità che la nostra società sia protetta da soggetti che abbiano nei fatti dimostrato la loro pericolosità. Per questo non mi annovero tra gli abolizionisti, se abolire il carcere vuol dire non predicarne una diversa gestione, nel segno della umanizzazione e della rieducazione, ma, propriamente, l'eliminazione di un luogo che assicuri il temporaneo

²⁴ L. SCIASCIA, Intervento al Convegno «Sospetto e intolleranza nella civiltà moderna», organizzato dalla Rivista *Critica del Diritto*, 3 gennaio 1989, Archivio Partito Radicale.



allontanamento della persona dalla c.d. società dei liberi, misura da applicare quando le altre siano inidonee allo scopo di garantire la sicurezza, in una logica che guarda alla pena detentiva come *extrema ratio*. Ma ove quella misura si riveli indispensabile, preoccupiamoci del modo in cui viene applicata, di dare un senso al tempo della privazione della libertà personale affinché non sia solo tempo sottratto alla vita per pura vendetta, ma tempo impiegato utilmente affinché della vita ci si possa pienamente riappropriare.

Altrimenti la pena non avrebbe senso o, meglio, si perderebbe il senso costituzionale della pena.

Quando la società avrà compreso tutto ciò, potrà dirsi finalmente maturata quella cultura costituzionale della pena che è anche il miglior antidoto contro la «effettività rinnegante» della normativa penitenziaria, esposta a pratiche nelle quali «si realizza l'illegalità ufficiale attraverso la non applicazione e la manipolazione amministrativa delle norme»²⁵.

Ad oggi siamo ancora costretti a rilevarne la carenza, registrando talora modesti passi in avanti nelle decisioni politiche e amministrative che interessano l'esecuzione penale, accompagnati, troppo spesso, da vistosi passi indietro, giustificati da esigenze particolari di difesa sociale che in realtà nascondono, ormai nemmeno troppo velatamente, una visione generale della pena molto distante dal dettato costituzionale.

È qui che deve entrare in gioco, prepotentemente, la Costituzione, intesa quale scudo protettivo soprattutto per i più deboli. Una Costituzione che serve, anzitutto e non a caso, a limitare il potere a garanzia dei diritti di ciascuno e di tutti. È una considerazione che rimanda alle origini e alla ragion d'essere del costituzionalismo, da non dimenticare mai, anzi da ricordare sempre, soprattutto nei luoghi in cui l'esigenza di una sua piena attuazione si avverte in maniera più forte, perché più forte è il rischio della sua violazione.

²⁵ Così F. BRICOLA, *Introduzione a Il carcere "riformato"*, a cura di F. Bricola, Bologna, 1977, ora in F. BRICOLA, *Scritti di diritto penale*, vol. I, tomo II, Milano, 1997, 1227.



Marta Caredda

Allarmi e mancate risposte: il diritto alla salute nella realtà carceraria

SOMMARIO: 1. Le previsioni normative e la loro problematica attuazione. – 2. L’assistenza in favore di persone affette da patologie psichiatriche: una conclamata situazione di grave criticità. – 3. Cenni sul sovraffollamento carcerario, causa e sintomo del fallimento dell’esecuzione penale costituzionalmente orientata. – 4. In conclusione: la necessità di rendere effettiva la tutela dell’integrità psicofisica delle persone in stato di detenzione penale (e amministrativa).

ABSTRACT: The constitutional provisions and the law on the prison system establish the need to guarantee the right to health of incarcerated individuals, on equal terms with free individuals.

This paper highlights the critical issues in the implementation of this right, identifying several alarming phenomena that must be considered both causes and symptoms of the failure of a constitutionally compliant model of penal execution. These include the condition of inmates suffering from psychiatric disorders and the general state of prison overcrowding. The hope is that prompt action will be taken—also through the financial resources currently available—to address these issues and to ensure adequate public healthcare for anyone deprived of their personal liberty, including within the administrative detention system.

1. Le previsioni normative e la loro problematica attuazione

L’oggetto comune delle riflessioni qui raccolte è l’effettività dei diritti delle persone detenute. Partendo, perciò, dalla premessa che esiste uno “statuto” dei diritti fondamentali dei soggetti ristretti in carcere – un loro riconoscimento sul piano normativo (e giurisprudenziale) – ciò su cui ci interroghiamo è se vi sia una corrispondenza, nella realtà penitenziaria, tra garanzie previste e godimento effettivo dei diritti²⁶. Questa prospettiva è convincente e utile a comprendere davvero i problemi che affliggono il sistema dell’esecuzione penale²⁷: per quanto riguarda il diritto alla salute, si può senz’altro dire che le criticità più serie

²⁶ Di recente, riflessioni sul punto sono offerte da A. CALCATERRA, *I diritti delle persone detenute in Italia. Tra garanzie normative e mancata attuazione delle tutele*, in M. CAREDDA, G. FIORELLI, P. GONNELLA, A. MASSARO, A. RICCARDI, M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *L’esecuzione penale. Linee evolutive nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2024, 81 ss., e nel lavoro monografico di A. LORENZETTI, *Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, Napoli, 2024, spec. 187 ss.

²⁷ Sull’apporto decisivo della giurisprudenza per l’“emersione” di diritti che la legge omette(va) di riconoscere, o non riconosce(va) pienamente, ai detenuti, si v., almeno, S. TALINI, *La privazione della libertà personale: metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, Napoli, 2018, e, tra i suoi molti contributi, M. RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in [Rivista AIC](#), 3/2016.

Alcuni avanzamenti, anche sul piano legislativo, devono ancora realizzarsi: v. *infra*, § 2.



attengono proprio all'effettività di una tutela che "sulla carta" è al giorno d'oggi largamente affermata.

In linea di principio, infatti, il nostro sistema normativo riconosce il carattere fondamentale e universale del diritto alla salute, il cui pieno godimento va garantito a tutte le persone, indipendentemente dalle condizioni personali, economiche e sociali: nella cornice costituzionale disegnata dagli artt. 2, 3, 13, 27 e 32 della Costituzione, il legislatore ha stabilito che «i detenuti e gli internati hanno diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, efficaci ed appropriate» (cfr. art. 1 del d. lgs. n. 230 del 1999). «La salute è bene non disponibile per restrizioni» e, difatti, la sua tutela non può essere negata in nome di esigenze di ordine e sicurezza legate all'esecuzione della pena detentiva²⁸; in tale senso, è insuscettibile di veri e propri "bilanciamenti", potendosi semmai parlare dell'adozione di "precauzioni organizzative", nell'erogazione dell'assistenza sanitaria, che discendono dalle peculiarità del contesto.

La riforma della sanità penitenziaria del 2008, con la quale le competenze sull'assistenza sanitaria nelle carceri vennero trasferite dall'Amministrazione penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale, ha rappresentato un momento significativo per l'affermazione del principio della parità di trattamento tra persone libere e persone detenute in materia di tutela della salute, assumendo il servizio pubblico responsabile della salute della popolazione generale il compito di garantire anche quella dei reclusi, senza discriminazioni e in conformità alle indicazioni internazionali²⁹.

²⁸ Cfr. Documento finale dei lavori della Commissione Ministeriale per le questioni penitenziarie "Palma", presentato al Ministro il 25.11.13, spec. p.to 4.4.

L'assistenza sanitaria non va peraltro considerata un "ambito" del trattamento rieducativo e nemmeno ad esso funzionalizzata, costituendo, piuttosto, il "godere di una buona salute" il presupposto di qualsiasi percorso trattamentale: per considerazioni più ampie sul punto sia consentito il rinvio a M. CAREDDA, *Un diritto fondamentale e universale: la tutela della salute alla prova della realtà carceraria*, in M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019, vol. I, 131 ss.

²⁹ La legge sull'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) prevedeva il diritto all'assistenza sanitaria e la predisposizione del servizio medico e farmaceutico penitenziario. Fino al 2008, il compito di erogare questi servizi era affidato all'Amministrazione penitenziaria: si trattava, perciò, di un sistema "separato" da quello preposto a offrire prestazioni sanitarie in favore delle persone libere. Con il d.P.C.M. del 1° aprile 2008 – preceduto dal d. lgs. n. 230 del 1999 (Riordino della medicina penitenziaria) – si realizzò, dunque, una profonda riforma della medicina penitenziaria, attraverso il trasferimento di tutte le funzioni e le risorse inerenti all'assistenza sanitaria penitenziaria dal DAP al SSN.

L'art. 11 della legge sull'o.p., che è stato recentemente modificato dal d. lgs. n. 123 del 2018, prevede oggi che «il servizio sanitario nazionale [...] garantisce a ogni istituto un servizio sanitario rispondente alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti» e che «ove siano necessarie cure o accertamenti sanitari che non possono essere apprestati dai servizi sanitari presso gli istituti, [i detenuti] sono trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi o di cura».

Il riferimento alle indicazioni internazionali va all'art. 40 delle Regole Penitenziarie Europee, a mente del quale «1. Si devono organizzare in istituto dei servizi medici in stretta relazione con l'amministrazione sanitaria generale della comunità locale o della Nazione. 2. La politica sanitaria negli istituti penitenziari deve essere integrata con la politica sanitaria nazionale, e compatibile con essa. 3. I detenuti devono avere accesso al servizio sanitario disponibile nel Paese senza discriminazione basata sulla loro posizione giuridica».



Ciò che era doveroso “sulla carta”, si rivelò una grande sfida dal punto di vista attuativo, come tutti sanno. Il SSN ha dovuto prendere in carico una popolazione che presenta peculiarità dal punto di vista epidemiologico e organizzare un’assistenza che ha specificità organizzative e logistiche³⁰. Per farlo, ha dovuto intessere stretti rapporti di collaborazione con gli operatori che gestiscono il sistema dell’esecuzione penale, dipendenti dall’Amministrazione penitenziaria.

Non si può dire che l’operazione abbia condotto a risultati pienamente soddisfacenti.

Il passaggio da un’organizzazione centralizzata a un’organizzazione articolata in sistemi sanitari regionali, anzitutto, ha esposto la sanità penitenziaria alle differenziazioni che caratterizzano tutta la sanità italiana: le disponibilità finanziarie e i diversi modelli organizzativi prescelti dalle Regioni condizionano l’offerta delle prestazioni sui territori, con ricadute significative sulla quantità e qualità dell’offerta sanitaria (anche per quanto riguarda la garanzia dei LEA).

La riforma della medicina penitenziaria ha avuto attuazione immediata in alcune Regioni e ha tardato anni a divenire effettiva in altre; si pensi al Friuli Venezia-Giulia e alla Sicilia, che hanno effettivamente provveduto al trasferimento delle funzioni sull’assistenza sanitaria penitenziaria, rispettivamente, nel 2014 e nel 2016. L’organizzazione dell’assistenza sanitaria in carcere è stata, inoltre, in certi casi, oggetto di studi e piani regionali, sotto la responsabilità degli Assessorati, mentre in altri casi è stata affidata alle singole ASL nel cui territorio di afferenza si trova un istituto penitenziario, in assenza di veri e propri strumenti di coordinamento³¹.

Si può, inoltre, affermare che il servizio sanitario penitenziario funziona bene solo laddove si è riusciti a instaurare rapporti di fiducia e collaborazione tra operatori dell’area sanitaria e dell’amministrazione penitenziaria: la normativa del 2008, naturalmente, prevedeva la stipula di protocolli e accordi tra Direzioni degli istituti e ASL, come basi del buon funzionamento dell’offerta intramuraria (ambulatori, centri multi-specialistici, sezioni per l’assistenza intensiva) e della rete di servizi sanitari territoriali esterni a disposizione dei detenuti³². D’altro canto, era importante che venissero ideati progetti sperimentali per erogare servizi specifici,

³⁰ I bisogni di salute della popolazione detenuta sono parzialmente diversi da quelli “standard”, se solo si considera che l’incidenza di alcune patologie è assai più alta rispetto a quella registrata nella popolazione generale. Cfr., in proposito, i dati raccolti periodicamente dalla W.H.O. e il lavoro pubblicato da L. FAVRIL ET AL., *Mental and physical health morbidity among people in prisons: an umbrella review*, Lancet Public Health, 2024, nonché lo studio multicentrico condotto dall’ARS Toscana, “La salute dei detenuti in Italia: i risultati di uno studio multicentrico”, aprile 2015.

³¹ Cfr., se si vuole, M. CAREDDA, *Le politiche delle Regioni per la prevenzione ed assistenza sanitaria in favore delle persone private della libertà: a dieci anni dalla Riforma della medicina penitenziaria*, in federalismi.it, Osservatorio di Diritto sanitario, 17 ottobre 2018.

³² Ancora sul tema delle diverse velocità con cui i territori hanno improntato una rete di servizi sanitari per l’assistenza sanitaria penitenziaria si v. l’accordo approvato in Conferenza Unificata il 22 gennaio 2015 recante “Linee guida in materia di modalità di erogazione dell’assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti; implementazione delle reti sanitarie regionali e nazionali”, che aveva proprio lo scopo di rinnovare l’impulso alla corretta attuazione delle previsioni del d.P.C.m. del 1° aprile 2008.



come i programmi di psicoterapia gestiti con i Dipartimenti per la salute mentale (DSM) o l'installazione di dispositivi di telemedicina nelle strutture detentive. Cosa che è avvenuta in alcuni territori, ma non in altri.

Ci si potrebbe intrattenere sulla mancata realizzazione di importanti azioni – dalla revisione del sistema delle traduzioni nei luoghi esterni di cura alla digitalizzazione delle cartelle cliniche – ma, lasciando disamine più dettagliate ad altre sedi³³, ci si limita qui a osservare che alcune delle intenzioni e delle aspettative della riforma sono state tradite, nel permanere di criticità già note e nell'emergere di nuovi dilaganti allarmi.

2. L'assistenza in favore di persone affette da patologie psichiatriche: una conclamata situazione di grave criticità

Negli ultimi dieci anni, si è preso definitivamente coscienza della gravità della situazione dell'assistenza per le malattie psichiatriche nelle carceri italiane. Varie istituzioni hanno lanciato l'allarme: si ricordino, almeno, il Comitato Nazionale di Bioetica, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, gli Stati generali per l'esecuzione penale, la "Commissione Pellissero" e la "Commissione Ruotolo" – gruppi di lavoro costituiti in seno al Ministero della Giustizia³⁴.

La garanzia della salute delle persone ristrette con disturbi psichici è messa a rischio sia dalle carenze dell'assistenza intramuraria, sia dall'inesistenza di misure alternative alla detenzione che abbiano una precipua valenza terapeutica.

Le Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale (ATSM) – gli spazi "protetti" e gestiti dal personale dell'area sanitaria, che ospitano persone recluse che presentino disagi psichici, garantendo adeguate terapie e programmi riabilitativi – sono oramai presenti in molti istituti penitenziari, ma, secondo le rilevazioni, molte di esse non sono organizzate come dovrebbero. Spesso si tratta non già di sezioni, bensì di pochi posti letto collocati all'interno di sezioni ordinarie: di là da una maggiore frequenza dei controlli medici, la gestione delle persone affette da questo genere di disturbi avviene con le ordinarie dinamiche carcerarie, nella promiscuità della compresenza di tanti detenuti, personale di custodia e personale sanitario.

I pazienti psichiatrici non ricevono, peraltro, nella generalità dei casi, un'assistenza di tipo integrato, in cui al trattamento farmacologico si accompagnano percorsi psicoterapeutici, ma solamente la cura farmacologica. I dati sulle percentuali di somministrazione di psicofarmaci nelle strutture penitenziarie testimoniano questa realtà; siccome la condotta dei pazienti psichiatrici reclusi in carcere è, sì, questione sanitaria, ma diviene anche questione di ordine e sicurezza interna agli istituti, aumentano i rischi di quella che viene definita "contenzione

³³ Si v. l'indicazione bibliografica nella nota n. 3.

³⁴ Possono agevolmente reperirsi anche on-line i Pareri del CNB (spec. in tema: "[Salute mentale e assistenza psichiatrica in carcere](#)", 2019), le Relazioni al Parlamento del Garante nazionale e le Relazioni finali delle Commissioni ministeriali.

farmacologica” (la somministrazione massiccia di farmaci volta non tanto a curare, quanto a contenere, appunto, l’agitazione dei pazienti), nonché di “contenzioni ambientali” (con l’utilizzo dell’isolamento in c.d. “celle lisce”).

Quando si giustifica l’impossibilità di fornire cure adeguate adducendo la scarsità di risorse finanziarie disponibili, si fa emergere una criticità importante: le prestazioni di psicoterapia e i programmi socioriabilitativi più adeguati non sono previsti nei LEA, così trovare i mezzi economici per organizzare questa offerta è spesso un’operazione difficile per le amministrazioni. La realizzazione di una migliore offerta terapeutica in questo delicato ambito è, tuttavia, doverosa e porterebbe a risultati positivi decisivi sia per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, sia per la qualità della convivenza all’interno degli istituti di pena.

Il numero di soggetti detenuti con diagnosi psichiatrica, peraltro, aumenta anche perché non esistono, allo stato, misure alternative alla detenzione che abbiano uno scopo, e una reale capacità, terapeutica. Non è prevista, in altre parole, una misura alternativa specificamente concepita per consentire di continuare a scontare la pena mentre si cura la patologia psichiatrica, in strutture apposite³⁵. In questo contesto, è stata importantissima la sentenza della [Corte costituzionale n. 99 del 2019](#), con la quale è stato esteso l’accesso alla detenzione domiciliare “umanitaria o in deroga” al detenuto con grave infermità psichica sopravvenuta all’ingresso in carcere, con l’intento di supplire alle omissioni del legislatore³⁶.

Sia il CNB, sia le Commissioni ministeriali che abbiamo ricordato hanno evidenziato i problemi derivanti da questa carenza³⁷. In ogni modo, non ci sono state innovazioni legislative volte a migliorare questa situazione. Nei criteri direttivi della legge di delega n. 103 del 2017 per la riforma dell’ordinamento penitenziario era scritto che occorreva rivedere le norme sulla medicina penitenziaria «tenendo conto della necessità di potenziare l’assistenza psichiatrica negli istituti di pena» (art. 1, comma 85, lett. I). I tre decreti legislativi che hanno, nel 2018, apportato alcune modifiche alla legge sull’ordinamento penitenziario, però, hanno lasciato interamente inattuato questo punto della delega.

D’altro canto, la previsione recata dall’art. 148 c.p. – secondo cui se sopravviene un’infermità psichica durante l’esecuzione della pena il giudice, qualora ritenga la patologia non trattabile dentro il carcere, ordina il ricovero del condannato in un “manicomio giudiziario”

³⁵ Non esiste, cioè, una misura assimilabile all’affidamento terapeutico previsto per la cura delle dipendenze patologiche dall’art. 94 d.P.R. 309 del 1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

³⁶ La Corte ha parificato – quanto alla possibilità di accedere alla detenzione domiciliare – la situazione del detenuto con grave infermità fisica a quello con grave infermità mentale, dando la possibilità ai pazienti psichiatrici di accedere a tale misura alternativa e invitando, al contempo, il legislatore a introdurre strumenti *ad hoc*, pensati specificamente per tutelare i diritti di questa categoria di detenuti vulnerabili, tramite misure riabilitative e terapeutiche.

A commento della decisione si v. M. RUOTOLO, *Quando l’inerzia del legislatore rende indifferibile l’intervento della Corte costituzionale. A proposito dell’applicazione della detenzione domiciliare per il “reo folle”*, in *Giur. cost.*, 2/2019.

³⁷ Cfr., da ultimo, la proposta di introdurre nell’ordinamento penitenziario l’art. 47-septies: “Affidamento in prova di condannati con infermità psichica” (Relazione finale della “Commissione Ruotolo”).



– è obsoleta e oggi inapplicabile: gli O.P.G. sono stati sostituiti dalle R.E.M.S., all’esito di un complesso processo di riforma. Le R.E.M.S. non possono rappresentare la soluzione ai problemi di coloro che, con una non felice scelta terminologica, vengono definiti *rei folli*, perché esse sono concepite per ospitare solamente gli autori di reato non imputabili (infelicamente denominati *folli rei*) e non certo per essere il punto di approdo dei detenuti che sviluppino, nel tempo, disturbi mentali severi. Le R.E.M.S. si trovano, peraltro, in stato di allarmante sovraffollamento, con liste di attesa lunghe, che impediscono agli stessi soggetti non imputabili un pronto accesso alla misura di sicurezza³⁸.

3. Cenni al sovraffollamento carcerario, causa e sintomo del fallimento dell’esecuzione penale costituzionalmente orientata

Nemmeno si prova a migliorare la qualità della vita all’interno degli istituti penitenziari, così da prevenire o contenere i disagi psicologici diffusi nella comunità carceraria.

Come si ricorderà, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha condannato l’Italia, nel 2013, per violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti, derivante dalle condizioni strutturali di sovraffollamento carcerario³⁹. Al momento attuale, purtroppo, siamo tornati a una situazione non lontana da quella di dodici anni fa, quando il tasso di sovraffollamento era quasi al 150%. Secondo le stime, sono oggi presenti negli istituti all’incirca 62.000 detenuti, per una capienza regolamentare di 50.000 posti. Il *trend* degli ingressi è, peraltro, in crescita: + 2062 nel 2022; + 3970 nel 2023⁴⁰. Non è verosimilmente possibile, in queste circostanze, garantire trattamenti individualizzati né prestazioni sanitarie adeguate (artt. 11 e 15 o.p.); è compromessa la salubrità degli ambienti, condizione fondamentale per poter prevenire stati patologici.

In effetti, e più in generale, non sembra possibile affermare senza ipocrisie che il sistema sia capace di rispettare la dignità e l’integrità psico-fisica dei detenuti: un allarme che si è già tramutato in tragedia è quello che riguarda il numero dei suicidi in carcere. Durante l’anno trascorso, 88 persone si sono suicidate in carcere, il record negativo dell’intero arco di storia repubblicana. Più di venti persone si sono suicidate nei primi tre mesi del 2025.

³⁸ Sulla misura di sicurezza del ricovero in R.E.M.S. e sui problemi di funzionamento del sistema residenziale si veda la [sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2022](#) (ivi, riferimenti all’istruttoria che l’ha preceduta). In tema, v. la recente “Relazione sull’attuale stato delle residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (R.E.M.S.)” della Commissione mista istituita presso il CSM per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza e dell’esecuzione penale e il commento critico a questo documento del Centro di ricerca in “Diritto penitenziario e Costituzione - European Penological Center” (EPC): “[Le criticità delle R.E.M.S. nella relazione della Commissione mista presso il CSM: prove tecniche di Controriforma?](#)”, 2025.

³⁹ Il riferimento va, naturalmente, a *Torreggiani e altri c. Italia*, 2013.

⁴⁰ Si possono consultare i numeri, per maggiore precisione, accedendo ai dati del D.A.P., nonché leggendo il Rapporto di Antigone (Report di fine anno – 2024). Si veda, altresì, M. RUOTOLO, *Su alcune criticità costituzionali del c.d. Pacchetto sicurezza (A.S. 1236)*, in [Sistema Penale](#), ottobre 2024.



Per recuperare la situazione di sovraffollamento, la nostra politica del diritto dovrebbe orientarsi verso la previsione di pene diverse da quella carceraria – con l’obiettivo di ridurre gli ingressi – e favorire l’accesso alle misure alternative alla detenzione durante l’esecuzione della pena – con l’obiettivo di incrementare le uscite, anche anticipate –; occorrerebbe la volontà politica di agire in tale senso e l’impegno ad investire per questi scopi: per esempio, si dovrebbero stanziare fondi per destinare edifici vecchi o nuovi a domicilio per i detenuti che non ne abbiano uno, poiché spesso l’impossibilità di ottenere la detenzione domiciliare dipende dal fatto che il recluso non possiede un domicilio.

Non sembra, però, che gli interventi normativi degli ultimi tempi perseguano questo genere di scopi, mirando ad alleggerire gli istituti. Le misure inserite, per esempio, nel “decreto sicurezza” – d. l. 11 aprile 2025, n. 48 rubricato “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”, i cui contenuti erano in gran parte già al vaglio parlamentare nell’ambito del d. l. n. AC 1660, approvato in prima lettura alla Camera e in esame al Senato (AS 1236) – stabiliscono nuove fattispecie di reato, circostanze aggravanti e inasprimenti delle pene, determinando un maggiore, anziché minore, ricorso alla pena detentiva come risposta ai “bisogni di sicurezza” della società. Sono misure che si appalesano, però, in tale senso, *carcerogene* e che rappresentano una *visione carcerocentrica delle pene*.

Si tratta di scelte che sollevano, peraltro, qualche dubbio sul rispetto del principio di proporzionalità delle pene, che è stato significativamente valorizzato nella più recente giurisprudenza costituzionale: i trattamenti sanzionatori devono essere commisurati alla gravità dei fatti perpetrati, ha affermato la Corte; così, generiche esigenze di deterrenza non possono giustificare pene eccessivamente severe per comportamenti connotati, oggettivamente o soggettivamente, da scarsa offensività⁴¹.

Non si mettono in campo, per altro verso, azioni di lotta alla marginalità sociale, dalla quale “tanto carcere dipende”: da molti anni oramai, anzi, l’allargamento del perimetro delle condotte penalmente rilevanti coinvolge categorie già emarginate, come è testimoniato dall’introduzione di nuove fattispecie di “Daspo” (Daspo “urbano”, “antirisse”, “antispiaccio”), nelle quali alla violazione dei divieti di avvicinamento a certi luoghi conseguono condanne penali, oltre che dalle più recenti misure, cui subito sopra abbiamo accennato, riguardanti borseggiatori, detenuti e trattenuti.

⁴¹ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. sentenze nn. [236 del 2016](#), [222 del 2018](#), [150 del 2021](#), [51](#) e [91](#) del 2024. Nell’ampia dottrina che si occupa dell’argomento, si consideri in particolare F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Principi di diritto penale e costituzionale*, Torino, 2021, il quale afferma, appunto, che una pena “sproporzionata” non è «una pena “inutile”, e comunque “eccessiva” rispetto alle legittime finalità di tutela dei beni giuridici; ma è una pena che, in considerazione della sua natura e concreta severità, risulta “ingiusta” rispetto alla gravità del reato commesso [...], ciò anche quando possa essere ritenuta “utile” a finalità preventive di ulteriori reati» (119).



4. In conclusione: la necessità di rendere effettiva la tutela dell'integrità psicofisica delle persone in stato di detenzione penale (e amministrativa)

A proposito di investimenti, il Ministero della Giustizia dovrebbe poter ora contare su risorse del PNRR da impiegare nel settore dell'esecuzione penale. Possiamo ben sperare che ciò porti risultati positivi, almeno per alcuni obiettivi, come creare nuovi domicili, favorendo l'accesso alle misure alternative alla detenzione, e implementare l'assistenza psicoterapeutica e psichiatrica a beneficio della popolazione detenuta.

Occorre anche realizzare, in breve tempo, gli interventi strutturali necessari a dare attuazione alla [sentenza n. 10 del 2024](#), che ha finalmente riconosciuto il diritto del detenuto ad avere colloqui con il partner e i familiari senza controllo a vista del personale di custodia, ove non vi siano ragioni di ordine o sicurezza a ciò ostative. La garanzia effettiva del diritto all'affettività richiede, senz'altro, la disponibilità di locali e spazi adeguati da destinare allo svolgimento degli incontri intimi. La Corte costituzionale ha, infatti, affermato il diritto fondamentale all'affettività in capo ai detenuti; l'attuazione pratica della decisione è stata, tuttavia, assai difficoltosa, per via dell'inerzia del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria, la quale, nel denegare le richieste che le venivano rivolte, ha spesso addotto l'impossibilità di permettere i colloqui intimi a causa delle carenze strutturali e della indisponibilità di locali idonei allo svolgimento di questi incontri⁴².

Tanto c'è da fare. E farlo non è un'opzione, ma l'esecuzione di un preciso mandato costituzionale che impone di garantire livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali degli individui in esecuzione penale.

Concludendo, si consenta un brevissimo riferimento anche al sistema dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR): se tanto c'è da fare per le carceri, quanto ai CPR, per certi versi, non si è nemmeno cominciato. Come si ricordava in apertura, la salute è un diritto fondamentale dell'individuo ed è universale: ogni persona ha infatti diritto all'assistenza sanitaria, in qualunque porzione di territorio italiano si trovi temporaneamente a vivere, e ciò è garantito dall'azione istituzionale del Servizio sanitario nazionale. Invece, nei CPR le prestazioni sanitarie, per il controllo e la cura delle persone trattenute, sono appaltate a enti privati. Questo non è accettabile; non lo è in linea di principio e non lo è, *a fortiori*, in un

⁴² Importanti decisioni giurisprudenziali hanno dato seguito alla sentenza della [Corte costituzionale n. 10 del 2024](#), di cui si tarda a vedere realizzati i dettami. Con la [sent. n. 8 del 2025](#) della sezione prima penale, la Corte di cassazione ha precisato che quello allo svolgimento di incontri riservati è un vero e proprio diritto – stando a quanto affermato dal giudice delle leggi – e non può essere qualificato come mera “aspettativa”, da soddisfarsi solamente ove già esistano spazi idonei: ha, così, riformato la decisione di un magistrato di sorveglianza che aveva avallato il diniego dell'amministrazione motivato in base all'assenza presso la struttura «di locali idonei da destinare ai colloqui “riservati” di affetto». Cfr., pure, Uff. Sorveglianza di Spoleto, ordinanza n. 149 del 2025.

Il D.A.P. ha, finalmente, adottato una circolare che fornisce indicazioni generali per le amministrazioni penitenziarie sulle modalità da seguire per consentire l'organizzazione degli incontri familiari senza controlli visivi del personale di custodia (cui dovranno, peraltro, seguire indicazioni anche da parte dei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria): [“Sentenza n. 10/2024 della Corte costituzionale e l'affettività in carcere. Prime linee guida per i Signori Provveditori, i Direttori e i Comandanti di reparto”](#), 11 aprile 2025.



sistema che, con la riforma della medicina penitenziaria, ha dichiarato di volere garantire a tutte le persone, libere o ristrette, l'accesso al sistema pubblico di protezione della salute, senza discriminazioni: non si vede ragione che possa giustificare un diverso trattamento per le persone in detenzione penale e in detenzione amministrativa⁴³.

Per poter affermare che il nostro ordinamento tutela la salute umana, bandendo, effettivamente, ogni discriminazione e «ogni violenza, fisica o morale, sulle persone comunque sottoposte a privazione di libertà» (artt. 3, 13 e 32 Cost.), occorre che il SSN entri nel circuito dei CPR, perché le persone libere, quelle detenute e quelle trattenute hanno lo stesso diritto di ricevere garanzie minime di protezione della dignità e dell'integrità fisica e psichica.

⁴³ Lo si è sostenuto già nel Parere approvato dal Centro di ricerca EPC intitolato *La detenzione nei CPR. Il diritto alla salute tra esigenze di garanzia e ineffettività della tutela* (2024), ove si legge che «non si vede adeguata giustificazione alla discriminazione che è insita nella scelta di affidare l'organizzazione dell'assistenza sanitaria a gestori privati, quando si tratti di assistere le persone trattenute in CPR, e al SSN, quando si tratti di assistere ogni altra persona che si trovi sul territorio italiano. Discende dall'assenza di ragioni giustificative del diverso trattamento giuridico in parola la convinzione che l'opzione necessaria sia quella di replicare lo stesso modello di protezione della salute in tutte le situazioni di limitazione della libertà personale, con garanzie di universalità, uguaglianza, equità, globalità, territorialità e garanzia dell'indipendenza funzionale del personale. Il passaggio necessario è, dunque, il trasferimento della gestione dell'assistenza sanitaria al SSN».



Lucia Risicato

Formazione e reinserimento dei detenuti: il bilanciamento impossibile tra finalismo rieducativo della pena e ossessione carcerocentrica

SOMMARIO: 1. Il furore punitivo e l'ossessione carcerocentrica: un *mantra* contemporaneo. – 2. La natura *vulnerabile* dei diritti dei detenuti nell'attuale momento storico. – 3. I diritti all'istruzione e allo studio dei detenuti. – 4. Formazione professionale e reinserimento sociale dei detenuti: lo stato dell'arte. – 5. Le soluzioni: inadeguatezza del "decreto carceri". – 6. Le "case di reinserimento". – 7. Finalità rieducativa e carcere: brevi riflessioni tra essere e dover essere.

ABSTRACT: In recent decades, penal populism has given rise to a true "punitive frenzy," marked by the widespread introduction of new crimes punished exclusively and invariably with prison sentences — a sanction from which we seem unable to free ourselves, despite the constitutional mandate of Article 27, paragraph three. Moving away from a vindictive conception of criminal justice requires a full recognition of prisoners' rights, particularly (but not only) in terms of education, study, and work, as well as the pursuit of alternatives to prison for all those who, for various reasons, cannot or should not be incarcerated.

1. Il furore punitivo e l'ossessione carcerocentrica: un mantra contemporaneo.

Vorrei iniziare il mio intervento con le parole di Giuliano Vassalli, che in un lucidissimo saggio del 1982 scrisse con la consueta nitidezza che il principio rieducativo comporta: «a) l'eliminazione delle pene incompatibili con la rieducazione del condannato intesa come possibilità di recupero dello stesso alla vita sociale (pena capitale, ergastolo senza ammissione alla liberazione condizionale, ecc.) (...); b) la riduzione massima possibile degli spazi occupati dalle pene più difficilmente conciliabili con la funzione rieducativa, tra cui emerge, per i motivi a tutti noti e mille volte illustrati, il carcere, soprattutto nelle sue forme ed organizzazione sinora sperimentate; (...) c) infine il trattamento rieducativo stabilito dall'ordinamento penitenziario per tutti i condannati a pena detentiva»¹.

Ed ancora: «Nessun soggetto può essere escluso, nel nostro diritto vigente, dall'applicazione del principio rieducativo. Non i condannati a brevi pene detentive perché anche per loro, anzi soprattutto per loro, scatta il meccanismo dell'affidamento in prova; non i condannati all'ergastolo perché anche per essi è possibile, sia pure dopo una lunghissima espiazione, la liberazione condizionale (e debbono dunque essere utilizzati anche nei loro confronti tutti i criteri e gli istituti sanciti dalle leggi per l'opera rieducativa)»².

¹ G. VASSALLI, *Il dibattito sulla rieducazione (in margine ad alcuni recenti convegni)*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3-4/1982, 471 ss.

² G. VASSALLI, *Il dibattito sulla rieducazione*, cit., 473.



Il nostro sistema sanzionatorio, diviso tra buone intenzioni ed interventi discutibili, non è riuscito a tracciare un'ordinata linea di sviluppo della funzione rieducativa, sia perché le opzioni di politica criminale sulle sanzioni sono pesantemente condizionate dagli umori politici contingenti, sia per la tentazione serpeggiante di un nuovo diritto penale per tipo d'autore, che incide su scelte normative ed effettività del percorso rieducativo³. A ciò si aggiunge, in tempi recentissimi, un'emergenza carceraria di gravità inaudita, a cui si contrappongono interventi normativi simbolici, inutili o addirittura controproducenti.

Spicca soprattutto, in interventi normativi anche recenti, l'ossessione carcerocentrica. E tuttavia, come scrive Luigi Manconi, prendere atto del fallimento rieducativo della pena detentiva "tradizionale" «e pensare a come farne a meno è il minimo richiesto a quanti prendano sul serio il problema della devianza e della criminalità, delle loro cause e dei loro effetti [...]. Realismo e misura impongono di trovare alternative alla pena detentiva oggi così come all'istituzione carceraria domani»⁴. Del resto, che la risposta sanzionatoria dello Stato alle violazioni delle leggi penali debba consistere (solo) nella privazione della libertà per un determinato lasso di tempo non lo dice espressamente neanche la Costituzione, che al terzo comma dell'art. 27 precisa, anzi, che le pene *non devono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità*. Questo vale, a maggior ragione, per le pene edittali di piccola e media entità, la cui trasfigurazione avrebbe importanti effetti deflattivi del tutto coerenti con la finalità rieducativa stabilita dalla nostra Carta come obiettivo tendenziale, ma principale.

Il "furore punitivo"⁵ che ci attanaglia ha reso, di fatto, impossibile la previsione edittale di pene principali non detentive, interdittive o pecuniarie, vuoi per la necessità di dare rilievo anche simbolico, in sede di comminatoria edittale, alla deterrenza⁶, ma soprattutto per il timore di perdere preziosi consensi elettorali⁷. Assai più comodo, per il legislatore, tendere a realizzare obiettivi deflattivi sul piano della commisurazione giudiziale piuttosto che su quello delle previsioni edittali. In tal modo, tuttavia, si crea una sempre più vistosa divaricazione

³ M. PELISSERO, *Oltre la riforma Cartabia. Le prospettive della rieducazione nello sviluppo del sistema sanzionatorio*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale*, Trento, 2022, 29. In argomento v. anche D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi*, in *Sistema Penale*, 21 febbraio 2022.

⁴ L. MANCONI, in L. MANCONI, S. ANASTASIA, V. CALDERONE, F. RESTA, *Abolire il carcere*, Milano, 2022.

⁵ Il riferimento è all'opera dell'antropologo francese D. FASSIN, *Punire. Una passione contemporanea*, trad. it. di L. Alunni, Milano, 2017.

⁶ M. PELISSERO, *Oltre la riforma Cartabia. Le prospettive della rieducazione nello sviluppo del sistema sanzionatorio*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *La rieducazione oggi*, cit., 18: «in fase di comminatoria edittale, il legislatore è stato condizionato dalla deterrenza, che ha sempre un contenuto altamente simbolico, e non ha avuto il coraggio di valorizzare le sollecitazioni della Corte costituzionale ad una pena improntata ad una rieducazione "sin dal suo nascere" che avrebbe imposto di ripensare al catalogo delle pene principali: rompere la comminatoria carcerocentrica; valorizzare la pena pecuniaria anche attraverso il sistema di commisurazione per quote; considerare l'ingresso di pene principali interdittive o prescrittive, trasformando le pene accessorie in pene principali; prevedere pene principali domiciliari o a contenuto lavorativo. In questa direzione si erano mosse le Commissioni di riforma della parte generale del codice penale negli anni Novanta e Duemila e la stessa Commissione Palazzo, delegata alla riforma del sistema sanzionatorio».

⁷ A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in *La legislazione penale*, 16.



quantitativa e qualitativa tra pena edittale e pena concretamente irrogata, foriera di distorsioni e incomprensioni sul piano comunicativo⁸.

Quali alternative al “furore punitivo”? La prima, probabilmente utopistica ma non per questo impercorribile, è stata tracciata dall’antropologo francese Didier Fassin con la sua critica del castigo, che invita a riflettere sul modo in cui ci si rivela tolleranti nei confronti di alcuni delitti e intolleranti nei confronti di altri, a prescindere dalle loro conseguenze sul bene comune. Fassin ritiene che il richiamo all’opinione pubblica – che tanto ha condizionato le scelte politico-criminali italiane degli ultimi vent’anni – serva ad incoraggiare il populismo penale più che a contribuire a un progetto democratico, e che nulla in questa materia delicatissima debba esser dato per scontato: occorre, piuttosto, «aprire una breccia nel cumulo di false prove che hanno permesso l’espansione illimitata dell’istituzione sociale attraverso la quale le società contemporanee rispondono alle più disparate perturbazioni dell’ordine morale o legale, come se, per mancanza d’immaginazione o coraggio, non sapessero concepirne altre»⁹.

La seconda consiste in una revisione radicale del sistema sanzionatorio, che incida su tipo e consistenza delle pene principali trasformando il carcere in *extrema ratio*. Sebbene tutt’altro che utopistica, questa via si è finora rivelata più impercorribile della precedente. A poco più di dieci anni dalla sentenza CEDU “Torreggiani”¹⁰, le carceri italiane sono in condizioni drammatiche: parlare di formazione e reinserimento dei detenuti è una sfida portata avanti, a dispetto dei più recenti interventi legislativi, da direttori illuminati, dal personale penitenziario e non di rado dagli stessi detenuti.

2. La natura vulnerabile dei diritti dei detenuti nell’attuale momento storico.

La contabilità dei suicidi in carcere, nel terribile 2024, ha provocato assuefazione: ottantanove suicidi e 244 morti totali. Si è registrato un caso ogni tre giorni e mezzo, ma la notizia non merita spazio nei *mass media* e trova eco solo su siti e profili social specializzati. I tentati suicidi sono stati 2.035 (179 in più rispetto al 2023), gli atti di autolesionismo 12.544 (483 in più rispetto al 2023). I suicidi sono la prima causa di morte in carcere, e la fascia di età in cui si registra il maggior numero di atti autolesivi va dai 18 ai 30 anni. I dati sono tutti consultabili sulle pagine web di Antigone, del Garante nazionale dei diritti dei detenuti e del Ministero della Giustizia. Non sappiamo praticamente nulla di questi giovani, e neanche del percorso di recupero che avevano tentato di intraprendere, dei motivi che li hanno spinti a uccidersi, della loro sofferenza e di quella delle loro famiglie.

Al contrario: quando il vicepremier *pro tempore* ha commentato la sconcertante vicenda della signora toscana che ha travolto per ben quattro volte col Suv il suo presunto rapinatore, affermando che quest’ultimo “se l’è andata a cercare”, ha veicolato un messaggio istituzionale

⁸ A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, [cit.](#), 3.

⁹ D. FASSIN, *Punire. Una passione contemporanea*, cit., 153.

¹⁰ Corte EDU, Sez. II, 8 gennaio 2013, *Torreggiani contro Italia*.



agghiacciante: esistono persone di serie A (i cittadini onesti, i salvati) e di serie B (la feccia, i sommersi, gli stranieri, i brutti sporchi e cattivi).

Quelli di serie B non hanno diritti. Possono ben finire in quindici in uno stanzone con un solo bagno senza doccia e senza porta, a morire di caldo in estate e di freddo in inverno, a patire una detenzione che non può servire a nulla se il sovraffollamento tocca punte del 130, del 150 e di oltre il 200 per cento (come a Regina Coeli). Tra gli 87 istituti monitorati dall'osservatorio Antigone nel 2024 e nel 2025, ben 28 non garantiscono tre metri quadri calpestabili per persona detenuta. Al sovraffollamento si aggiungono i problemi strutturali di edifici fatiscenti: il 35,6 per cento delle carceri visitate da Antigone è stato costruito prima del 1959 e il 23 per cento del totale prima del 1930. Nel 10,3 per cento dei casi il riscaldamento non funziona, nel 48,3 per cento non è garantita l'acqua calda¹¹.

In Italia la pena è *classista*: quasi il 70 % dei detenuti è recluso non per colpa ma per *status*, trattandosi di tossicodipendenti e stranieri. Punire qualcuno per ciò che *fa* e non per ciò che è non risponde a nessuna logica, nemmeno rieducativa: perché dal carcere non si può uscire *non più straniero o non più tossicodipendente*. È vero, semmai, il contrario: dal carcere si esce, di fatto, con un'accresciuta propensione all'illegalità e alla tossicodipendenza rispetto a quando l'ingresso del carcere era stato varcato¹². Né si recupera una qualche logica alla carcerazione abbandonando il finalismo rieducativo della Costituzione per adottare un'idea *vendicativa* della detenzione carceraria¹³.

Il carcere contemporaneo ha una caratteristica paradossale. Contiene, infatti, una maggioranza di detenuti che non dovrebbero stare in galera e per i quali occorrerebbero, invece, luoghi d'accoglienza, di cura, di vita, di comunità, di mille altre ipotesi d'integrazione, ma non uno spazio chiuso. Il carcere come luogo di separazione dal mondo, semmai, dovrebbe essere riservato soltanto alle persone che hanno uno spessore criminale robusto o che hanno commesso reati contro la persona o contro l'ambiente, o reati economici o truffe finanziarie particolarmente gravi.

Non vanno sottovalutati nemmeno i *muri* della pena, scontata dentro istituti penitenziari progettati non per integrare ma per escludere dal tessuto umano e sociale; muri che perimetrano lo spazio della vita artificiale di un soggetto, sempre più lontano dalla condizione di detenuto da risocializzare e sempre più vicino a quella di prigioniero segregato, di cattivo incattivito dalla cattività (*captivus* non è solo il contrario di buono, indicando nell'antichità il prigioniero di guerra ridotto in schiavitù). La struttura del carcere riflette l'ideologia della pena (pensiamo al *Panopticon* di Bentham). La collocazione del carcere è indicativa di come si concepisce lo spazio urbano. Il fatto storico, persistente ancora oggi, di averlo dislocato fuori dalle città è immediatamente significativo di quale sia la *Weltanschauung* della sanzione penale: la pena come distacco, come separazione, espressione di un controllo sociale che si

¹¹ Per questi dati, si veda il report di fine 2024 di [Antigone Onlus](#).

¹² In argomento, G. FORNASARI, A. MENGHINI (a cura di), *Stupefacenti e tossicodipendenza. Trattamento sanzionatorio, carcere e misure alternative*, Trento, 2024.

¹³ Per queste considerazioni v., in generale, l'ancora attualissimo F. CORLEONE, A. PUGIOTTO (a cura di), *Volte e maschere della pena*, Roma, 2013, *passim*.



effettua dividendo la parte malata della società da quella sana, continuando ostinatamente a concepire il carcere come “discarica sociale”¹⁴. Se però la pena deve essere anche risocializzazione del detenuto, come andrà immaginato il carcere? Si tratta di un interrogativo ancora irrisolto, a dispetto dell’art. 27, comma 3, Cost.¹⁵.

La Costituzione è e deve restare il nostro punto di riferimento. L’art. 13 – unica norma della Carta ad avere efficacia immediatamente precettiva – afferma che è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone soggette a restrizioni della libertà. L’art. 27, comma 3, ribadisce che le pene non devono essere contrarie al nostro senso di umanità.

La Corte EDU, soprattutto – ma non solo – nelle sentenze sulle pene perpetue, parla di un ineliminabile diritto alla speranza. Nella sentenza *Viola contro Italia*¹⁶ parla di *dignità* delle persone detenute. La dignità, secondo il basilare insegnamento di Gaetano Silvestri, non si acquista per meriti e non si perde per demeriti: essa non è un diritto bilanciabile, ma «la bilancia stessa sulla quale disporre i beni costituzionalmente tutelati»¹⁷.

La formazione e il reinserimento sociale dei detenuti sono strettamente connessi alla dignità. In base alle statistiche sulla recidiva, il più potente antidoto alla reiterazione dei reati è l’istruzione.

3. I diritti all’istruzione e allo studio dei detenuti.

Il punto di riferimento in materia è l’art. 19 ord. penit., il quale prevede che l’istruzione scolastica sia «curata mediante l’organizzazione dei corsi di scuola dell’obbligo e dei corsi di addestramento professionale» ed ancora che «possono essere istituite scuole di istruzione

¹⁴ Così S. CIAMBRIELLO, *Quanta sofferenza. Servono subito gesti di clemenza*, intervista al quotidiano *La Repubblica* del 27 dicembre 2024.

¹⁵ Per queste considerazioni cfr. A. PUGIOTTO, *Progettare lo spazio della pena: il fatto, il non fatto, il mal fatto*, in F. CORLEONE, A. PUGIOTTO (a cura di), *Volti e maschere della pena*, cit., 65 ss., e T. TRAVAGLIA CICIRELLO, *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerca di alternative*, Milano, 2018, 93 ss.

¹⁶ V. in particolare E. DOLCINI, *Dalla Corte Edu una nuova condanna per l’Italia: l’ergastolo ostativo contraddice il principio di umanità della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 925 ss., e T. TRAVAGLIA CICIRELLO, *Il caso Viola contro Italia: sul fulcro della dignità dell’uomo, la Corte Edu boccia ogni pregiudizio ostativo nel percorso rieducativo del condannato*, in *Ordine int. e dir. umani*, 2018, 638 ss. La sentenza *Viola contro Italia* ha valore fondamentale per due ordini di ragioni: non è solo la prima pronuncia sulla conformità dell’ergastolo ostativo con i diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione, ma evidenzia il chiaro contrasto tra presunzioni assolute di pericolosità e art. 3 CEDU. La Corte ha vagliato se la condizione di accesso ai benefici penitenziari riservata all’ergastolano ostativo fosse effettivamente il frutto di una “libera scelta” o non piuttosto uno stigma per il tipo di delitto commesso, tale da imporgli l’alternativa secca tra collaborazione o punizione. Le argomentazioni generali sono di carattere assai più ampio di quelle emerse dalla nostra giurisprudenza costituzionale. La Corte Edu estende infatti l’area di significato propria dell’art. 3 CEDU, inserendovi anche la tutela della *dignità umana*: alla stregua di questo delicato e irrinunciabile parametro dovrà essere considerato il carattere inumano e degradante di un trattamento sanzionatorio.

¹⁷ Così G. SILVESTRI, *L’individuazione dei diritti della persona*, in *Dir. pen. cont.*, 29 ottobre 2018.



secondaria di secondo grado negli istituti penitenziari». Anche l'art. 15 della medesima legge, come riformulato dal d. lgs. n. 123/2018, risulta determinante, allorquando afferma 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».

L'istruzione, diversamente rispetto al passato, diviene così «mezzo irrinunciabile per garantire ed espletare al meglio le funzioni della pena». Come rileva Anna Maria Citrigno in un suo pregevole scritto sull'argomento, non è sufficiente un'opera di sensibilizzazione, svolta all'esterno, funzionale a far capire cosa sia il carcere, poiché la cultura «deve entrare dentro il carcere utilizzando la scuola, che è un diritto fondamentale per tutti, perché cultura vuol dire evitare che il decorso del tempo, la mancanza di lavoro, aggravi la situazione di chi sta subendo una grave penalizzazione di quelle caratteristiche spaziali e temporali»¹⁸.

Appare indispensabile precisare come le disposizioni costituzionali su cultura e istruzione (artt. 9, 33 e 34 Cost.) includano senza dubbi anche la condizione delle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale. D'altronde, anche l'art. 2 del protocollo n. 1 della CEDU ribadisce come il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno.

L'art. 19, comma 5, ord. penit. si occupa, in particolare, dell'istruzione universitaria, prevedendo la possibilità di convenzioni e protocolli d'intesa con le istituzioni universitarie (nello stesso senso si collocano gli artt. 44 e 45 del d.P.R. n. 230/2000). Nel tempo, la collaborazione tra amministrazione penitenziaria e Università ha portato all'istituzione dei c.d. Poli Universitari Penitenziari (PUP) in quasi tutte le Regioni. Si tratta di soggetti che danno vita a un «un sistema di servizi e opportunità offerti dall'Università, con la disponibilità dell'Amministrazione penitenziaria, ulteriori o sostitutivi rispetto a quelli normalmente fruibili dagli studenti, proposto in modo strutturale e organizzato sulla base di apposite convenzioni, volto a superare gli ostacoli che obiettivamente si frappongono ad un effettivo esercizio del diritto allo studio universitario da parte di chi è in esecuzione penale»¹⁹.

Ad oggi sono 24 gli Atenei coinvolti, con attività didattiche e formative, in circa 50 carceri, con circa 600 studenti iscritti: una fetta piccola, ma raddoppiata tra il 2015 e il 2019. Si tratta di studenti in parte coinvolti nelle attività dei 27 poli universitari dentro le carceri e in parte (nel 44% dei casi) iscritti all'Università.

Certo, occorrono risorse umane e materiali, senza le quali le corpose difficoltà logistiche legate al carcere non possono essere superate.

4. Formazione professionale e reinserimento sociale dei detenuti: lo stato dell'arte.

Il reinserimento è un tema titanico, che attraversa le alternative alla detenzione e il ritorno alla vita sociale. In questa sede, tratterò in via rapsodica spunti eterogenei: alcuni mi stanno a cuore come Garante, altri mi tormentano come penalista.

¹⁸ A.M. CITRIGNO, *Prime note sul diritto allo studio dei detenuti*, in [Diritti fondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1/2023.

¹⁹ A.M. CITRIGNO, *Prime note*, [cit.](#)



Gli educatori in carcere fanno un lavoro misconosciuto e sorprendente: il carcere avvia al lavoro con veri e propri corsi di formazione professionale, i cui esiti ho personalmente verificato nella qualità di Garante cittadina.

Quali i problemi, allora? Alcuni esulano dalla sfera penalistica ma potrebbero essere risolti con la collaborazione degli enti locali. Altri, invece, riguardano proprio la sfera giuridico-penale ma non sono mai stati oggetto di una seria riforma. Come vedremo, essi sono stati appena lambiti dal c.d. decreto carcere.

Una sola considerazione sul problema più grosso. Fuori dal carcere, l'ex detenuto continua ad essere un emarginato, esposto come tale al rischio di recidiva. Molti detenuti temono, a questo proposito, che lo stigma sociale della condanna possa rappresentare un limite quasi insuperabile nella ricerca di un lavoro dopo l'espiazione della pena. Il Comune, fornendo la sua collaborazione per la creazione di cooperative sociali, potrebbe agevolare il lavoro e le competenze degli ex detenuti.

I problemi più gravi sono il disagio e l'abbandono, e in questo senso la testimonianza del personale della Casa circondariale è stata preziosa. Appare indispensabile una maggiore presenza dei servizi sociali e la creazione di strutture residenziali per consentire a chi non abbia casa o famiglia l'accesso a misure alternative e a permessi premio.

Va segnalata anche l'assenza di strutture che possano accogliere detenuti affetti da patologie croniche o irreversibili: questi soggetti non possono essere ricoverati né in RSA, né nei centri per tossicodipendenti o per pazienti psichiatrici.

Sarebbe poi opportuno un protocollo d'intesa con gli Enti locali per consentire il lavoro di pubblica utilità (con copertura assicurativa).

Stefano Anastasia, Garante dei detenuti della Regione Lazio, in una recente intervista ha eloquentemente parlato di *desertificazione dei servizi sociali e di assistenza ai detenuti*, segnatamente ai soggetti più vulnerabili²⁰. Proprio questi servizi – ma non solo questi – sono stati invece “dimenticati” dal c.d. decreto carceri.

5. Le soluzioni: inadeguatezza del “decreto carceri”.

Le nuove disposizioni in materia di ordinamento penitenziario di cui al d.l. n. 92/2024, convertito nella l. n. 112/2024, sembrano totalmente eccentriche rispetto all'emergenza drammatica in cui versano le carceri italiane. Non si è mancato di osservare, a riguardo, come coi presupposti della necessità e dell'urgenza sia stato introdotto malamente un art. 314 bis c.p. per ovviare alla quasi contestuale abrogazione del delitto di abuso d'ufficio²¹.

Se ora si mette a confronto quanto è stato fatto nella (riduzione della) tutela penale della pubblica amministrazione con la parte del decreto-legge dedicata alle disposizioni di

²⁰ “Troppe incarcerazioni. Il sovraffollamento è dovuto a politiche populiste”: parla il garante dei detenuti nel Lazio, Anastasia, in [lanotiziagiornale.it](https://www.quotidiano.net/la-notizia/2024/09/19/troppe-incarcerazioni-il-sovrappopolamento-e-dovuto-a-politiche-populiste-parla-il-garante-dei-detenuti-nel-lazio-anastasia/), 19 settembre 2024.

²¹ M. PELISSERO, *La pervicace volontà di non affrontare i nodi dell'emergenza carceraria*, in [Sistema Penale](#), 18 luglio 2024.



ordinamento penitenziario, si rimane a dir poco sconcertati: se, infatti, c'era un'urgenza da affrontare, questa, ben più che l'abrogazione dell'art. 323 c.p., era la questione del sovraffollamento carcerario²².

Qualche ulteriore dato, preso dalle statistiche ISTAT sulla popolazione detenuta nel corso del tempo²³, conferma il disastro attuale: dai 31.000 detenuti del 1991 arriviamo al picco assoluto del 2010 (anno del ricorso "Torreggiani" alla Corte Edu), ovvero 66.900 detenuti. Dopo la sentenza CEDU "Torreggiani" del 2013 il picco scende in modo significativo per poi risalire vertiginosamente fino ai 60.000 detenuti del 2023 e ai 62.153 detenuti del 2024. Secondo i dati ISTAT aggiornati al 2023, quando i detenuti erano 60.000, guardando alla tipologia e ai titoli di reato si scopre che la maggior parte delle persone (19.849) erano ristrette per violazione della disciplina sugli stupefacenti e per violenza o resistenza o oltraggio a pubblico ufficiale (9.310), comprendendo quindi quasi metà della popolazione detenuta a fronte di 393 detenuti per delitti contro la pubblica amministrazione e di 631 per tutte le ipotesi di bancarotta

Il già richiamato numero abnorme dei suicidi, tra i detenuti e tra gli agenti di polizia penitenziaria, costituisce in realtà la punta dell'iceberg di un complessivo malfunzionamento della gestione della pena carceraria che incide pesantemente e inaccettabilmente sulle vite umane di chi si trova a patire una pena nella pena, in violazione di fondamentali diritti dell'uomo²⁴. Tutte le autorevoli sollecitazioni ad intervenire sono rimaste finora senza riscontro: inutili l'autorevolezza morale del Presidente della Repubblica e di papa Francesco (che ha aperto sulle proprie fragili gambe la seconda Porta Santa del Giubileo 2025 nel carcere di Rebibbia); inascoltate le prese di posizione dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Unione delle Camere Penali e delle Associazioni scientifiche di penalisti, processualpenalisti e costituzionalisti.

L'unica parte del decreto-legge che contiene un'apertura ai percorsi extra-carcerari è presente nell'art. 8, che prevede l'istituzione di un elenco di strutture residenziali idonee all'accoglienza e al reinserimento sociale al fine di agevolare un più efficace reinserimento delle persone detenute adulte. Queste strutture dovrebbero consentire di sopperire alle difficoltà di avviare percorsi alternativi al carcere per chi non possiede un domicilio idoneo²⁵. Sia chiaro, nulla di nuovo sotto il sole: già nel 2013 la Commissione di riforma del sistema sanzionatorio presieduta dal prof. Francesco Palazzo, al fine di assicurare effettività alla detenzione domiciliare e superare la disparità di trattamento nell'accesso alla misura, aveva previsto l'attivazione di strutture di dimora sociale funzionali allo scopo. Anche la riforma delle pene sostitutive prevede che, per consentire l'applicazione della detenzione domiciliare sostitutiva, se il condannato non ha la disponibilità di un domicilio idoneo, l'ufficio di esecuzione penale esterna predispone il programma di trattamento, individuando soluzioni abitative anche

²² M. PELISSERO, *La pervicace volontà*, [cit.](#)

²³ http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_DETENUTI.

²⁴ M. PELISSERO, *La pervicace volontà*, [cit.](#)

²⁵ M. PELISSERO, *La pervicace volontà*, [cit.](#)



comunitarie adeguate alla detenzione domiciliare (art. 56, l. n. 689/1981 come modificato da d. lgs. n. 150/2022).

Il fatto è che la nuova disciplina prevede molto meno di quanto aveva in mente la Commissione Palazzo, che sollecitava lo Stato ad attivare queste strutture. L'art. 8 del decreto-legge, invece, si limita a prevedere l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, di un elenco di strutture²⁶. Con quale tempistica? Aspettiamo Godot.

Il comma 2 dispone: «Con decreto del Ministro della giustizia, da adottare ai sensi dell'[articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite la disciplina relativa alla formazione e all'aggiornamento dell'elenco di cui al comma 1, le modalità di esercizio dell'attività di vigilanza sullo stesso e le caratteristiche e i requisiti di qualità dei servizi necessari per l'iscrizione nell'elenco. Con il decreto di cui al primo periodo sono, altresì, stabilite le modalità di recupero delle spese per la permanenza nelle strutture di cui al comma 1, nonché i presupposti soggettivi e di reddito per l'accesso alle suddette strutture dei detenuti, che non sono in possesso di un domicilio idoneo e sono in condizioni socioeconomiche non sufficienti per provvedere al proprio sostentamento, al fine di garantire il rispetto del limite di spesa di cui al comma 6».

Non può che riscontrarsi una forte posticipazione dell'intervento con prevedibili ritardi, come accadde con l'istituzione delle REMS. Altrettanto prevedibile è la riproposizione sotto altra veste del paradosso che oggi le REMS rappresentano, con un numero di internati in attesa – spesso in carcere – di ricovero superiore a quello dei ricoverati²⁷.

La complessità del progetto sta nel fatto che queste strutture non devono limitarsi ad assicurare un domicilio idoneo, come nel progetto Palazzo e nella riforma della detenzione domiciliare sostitutiva, perché il comma 3 dell'art. 8 d.l. cit. dispone: «Ai fini dell'iscrizione nell'elenco di cui al comma 1, le strutture residenziali garantiscono, oltre ad una idonea accoglienza residenziale, lo svolgimento di servizi di assistenza, di riqualificazione professionale e reinserimento socio-lavorativo dei soggetti residenti, compresi quelli con problematiche derivanti da dipendenza o disagio psichico, che non richiedono il trattamento in apposite strutture riabilitative». Si tratta di qualcosa di più e di diverso da un semplice domicilio idoneo, da integrare attraverso attività esterne, evidentemente non pubbliche. Si intravedono soluzioni che possono rischiare di tradursi in *forme private di gestione chiusa della pena detentiva fuori dal carcere*: una conclusione inaccettabile.

²⁶ M. PELISSERO, *La pervicace volontà*, [cit.](#)

²⁷ Al 31 dicembre 2022 le REMS operative erano 32 e ben 592 i soggetti ricoverati. Di questi, 521 erano uomini (88%) e 71 donne (12%): questa percentuale è assai più elevata rispetto a quella della popolazione detenuta femminile. Imponente è il numero di persone in attesa di ricovero in REMS: al 31 marzo 2023 erano in lista d'attesa ben 675 persone. Alcune di queste rimangono in carcere senza titolo, mentre altre sono sottoposte a libertà vigilata, talora presso idonee strutture sanitarie.



6. Le “case di reinserimento”.

La situazione del sovraffollamento non offre agevoli vie d’uscita. A causa dell’improvvisa modifica dell’art. 79 Cost. mancano i presupposti politico-culturali per amnistie o indulti, diventati purtroppo impronunciabili tabù. Restano giacenti anche la proposta della liberazione anticipata speciale d’iniziativa del deputato Roberto Giachetti, e altre misure urgenti per permettere di uscire dal carcere ad autori di reati non gravi che hanno ancora da scontare pene molto brevi.

Allo stesso tempo, occorrerebbe prevedere per i soggetti in condizioni di povertà ed emarginazione strumenti di sostegno come le “case di reinserimento” più volte suggerite dall’ex garante nazionale Mauro Palma, nonché altre forme di aiuto da parte dei centri socioassistenziali competenti per territorio. Si tratta di strutture alternative al carcere di capienza limitata e destinate ad accogliere tutti i soggetti che debbano scontare una pena inferiore a un anno di detenzione, quindi circa ottomila, che sono il 20% del totale dei detenuti.

Come Garante cittadina dei diritti dei detenuti, mi sono già fatta latrice di questa proposta davanti al Comune di Messina. Questo sarà uno degli obiettivi del mio impegnativo incarico.

7. Finalità rieducativa e carcere: brevi riflessioni tra essere e dover essere.

Il superamento di una cultura ancora in larga misura carcerocentrica presuppone un riorientamento culturale di vasta portata, che coinvolga anche la società esterna.

Occorre muoversi coraggiosamente verso un ripensamento di senso e funzioni della pena detentiva. Appiattire la sanzione nella dimensione retributiva – tentazione recente e persistente – è inadeguato e controproducente, finendo col favorire il rischio di recidiva. Sarebbe necessaria un’opera di congrua depenalizzazione *vera*, con implementazione *de iure condendo* delle pene non detentive e di quelle pecuniarie, comminate secondo il sistema dei tassi giornalieri.

Molte autorevoli voci – specie dopo la riforma “Cartabia” – manifestano aperture fiduciose verso i percorsi di giustizia riparativa, ma – per utilizzare le parole di Giovanni Fiandaca – è più che mai necessario prevenire il fallimento del connubio tra punizione e riparazione, evitando così che la nuova prospettiva del ricorso complementare alla giustizia riparativa si risolva in una ennesima illusione penologica²⁸.

Occorre poi investire in percorsi di istruzione e formazione che includano la ripresa degli studi, l’apprendimento di mestieri e attività ricreative come quella teatrale, che hanno acquisito nel tempo il significato di una vera e propria rinascita umana per molti detenuti. Un dato incoraggiante proviene proprio dall’istruzione universitaria.

²⁸ Cfr., da ultimo, G. FIANDACA, *Punizione*, Bologna, 2024, 123 ss.



Rinascere è indispensabile per chi, dietro le sbarre, ha lasciato ogni prospettiva senza pensare di riuscire a ritrovarla. Anche questo fa parte del diritto alla speranza teorizzato dalla Corte EDU e sempre valido, soprattutto in questi tempi bui.



Giacomo D'Amico I detenuti e i loro garanti

SOMMARIO: 1. La tendenza alla “banalizzazione” della situazione carceraria e il problema della “vera” pena. – 2. “Alla prova dell’effettività”: una questione di metodo ... imposta dai dati. – 3. La c.d. rete dei Garanti. – 4. Verso un “sistema diffuso” di garanzie dei detenuti? – 5. Riflessioni conclusive.

ABSTRACT: Over the years, the recognition of prisoners' rights has led to the creation of a system of guarantors, in addition to the judicial guarantees provided for in the Penitentiary System Act. However, the so-called network of guarantors still presents some limitations, primarily due to the limited guarantees of independence of these bodies. At the same time, a multilevel system of judicial protection has been consolidated, with the Constitutional Court and the European Court of Human Rights as its key players. It therefore appears that there is a tendency to create a widespread system of guarantees. In this context, the author also highlights the importance of the legal community and the social community itself championing these demands for guarantees on a purely cultural level.

1. La tendenza alla “banalizzazione” della situazione carceraria e il problema della “vera” pena

Tanti e spesso contrastanti sono i sentimenti che albergano nell’opinione pubblica sulla situazione carceraria in Italia; tra questi vi è quello che fa leva su una sorta di eccessiva semplificazione delle varie problematiche – una “banalizzazione”, appunto – per giungere a conclusioni non sempre critiche dello stato delle carceri italiane.

Siffatta banalizzazione può infatti, a seconda della prospettiva da cui si muove, condurre a esiti disparati. Si va dal semplicistico “buttate le chiavi!”, non di rado alimentato da talune fazioni politiche, a considerazioni diametralmente opposte, che magari dimenticano il dolore delle vittime del reato. Talvolta si ha la sensazione che la patente di soggetto “vulnerabile” (o “vulnerato”) passi, con un’estrema velocità, dalla vittima del reato, prima della restrizione in carcere (sia essa cautelare o definitiva a seguito di condanna) dell’autore della condotta criminosa, a quest’ultimo, dopo la sua detenzione. Quasi che la prima cessi di esserlo definitivamente e il secondo lo diventi improvvisamente.

Ecco perché la prospettiva che gli organizzatori del presente incontro di studio ci invitano a seguire (quella della «prova dell’effettività») appare l’unica percorribile se non si vuole cadere negli opposti eccessi di cui si è dato superficialmente conto. Il detenuto è infatti una persona cui non sono stati negati tutti i suoi diritti e che, pur subendo una decisa compressione della libertà personale, continua ad avere quella «pari dignità sociale» di cui all’art. 3 Cost., che nemmeno lo stato di detenzione può momentaneamente sospendere.



Di questo limite alla restrizione della libertà, derivante dallo *status* di detenuto, erano ben consapevoli i Padri Costituenti, che, non a caso, hanno deciso che proprio nell'art. 13 fosse inserito un comma secondo cui «È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà». Questa disposizione dovrebbe oggi essere attentamente riletta e meditata sottolineando come essa faccia carico alla Repubblica non solo di impedire eventuali violenze fisiche e morali messe in atto da chi è chiamato a sorvegliare i detenuti (ipotesi, questa, fortunatamente circoscritta solo a pochi e deprecabili casi), ma anche e soprattutto di intraprendere ogni azione per evitare che gli stessi detenuti si trasformino in aguzzini nei confronti degli altri che si trovano nella medesima situazione.

Oggi, infatti, un problema che più di altri affligge le carceri italiane e di cui al contempo c'è solo una scarsa eco nei dibattiti parlamentari e in sede scientifica è quello delle violenze fisiche e morali tra detenuti, specie (ma non solo) nei confronti di coloro che per orientamento sessuale o identità di genere non si riconoscono nei caratteri sessuali biologici. È chiaro poi che tutte le altre problematiche che connotano la situazione carceraria finiscono con l'amplificare la gravità del fenomeno: il sovraffollamento¹, le precarie condizioni igieniche e la promiscuità delle celle sono tutti detonatori di un autentico dramma sociale.

Rispetto a questo quadro, la gran parte delle iniziative attivate non sortisce l'effetto sperato. Esse, infatti, a poco giovano se non sono accompagnate da azioni mirate a rimuovere le principali cause del crescente degrado delle condizioni di vita dei detenuti, nei confronti dei quali la vera sanzione cessa di essere la restrizione della libertà personale di per sé e diventa, invece, il modo in cui questa restrizione viene realizzata.

Proprio questo è l'autentico *punctum crucis* della questione: oggi la "vera" pena non è la limitazione della libertà personale ma il "modo" e il "contesto" in cui essa viene messa in opera. Da quanto appena detto deriva l'impossibilità di ricostruire il tema dei diritti dei detenuti² prescindendo dall'"effettività" delle modalità di espiazione della pena. Occorre però definire meglio in cosa consista questo metodo di ricerca.

2. "Alla prova dell'effettività": una questione di metodo ... imposta dai dati

Il concetto di "effettività" viene solitamente utilizzato nell'ambito di cui qui si discute per evidenziare lo scarto tra il dover essere dell'esperienza carceraria secondo la Costituzione e ciò che realmente è³. Com'è noto, la Carta costituzionale, oltre a prevedere il divieto di «ogni

¹ Sul tema, tra i tanti contributi, si rinvia a A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il Problema "irrisolvibile"*, Giappichelli, Torino, 2021.

² Il riconoscimento dei diritti dei detenuti è solo da qualche decennio al centro dell'attenzione dei costituzionalisti, anche grazie agli studi di M. RUOTOLO, a partire da *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002. Si deve a questo Autore anche la creazione di una [Collana di studi su "Diritto penitenziario e costituzione"](#), i cui volumi sono disponibili in open access.

³ Già nel 1977 F. BRICOLA (*Introduzione* a AA.VV., *Il carcere "riformato"*, il Mulino, Bologna, 1977, ora ripubblicata in [Costituzionalismo.it](#), 2/2015) affermava che un bilancio sulla legge n. 354 del 1975 «non può che registrare un'effettività di tipo "rinnegante" rispetto alle decantate prospettive del nuovo ordinamento».



violenza fisica e morale» sui detenuti, stabilisce che «[l]e pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità» e che «devono tendere alla rieducazione del condannato». È proprio rispetto a quest'ultimo obiettivo che si coglie in modo tangibile quello scarto di cui sopra si diceva.

Senza entrare nel merito delle ricostruzioni dottrinali di queste disposizioni⁴, è sufficiente notare che in esse c'è uno sguardo all'*oggi*, sulla base di quanto commesso *ieri*, ma c'è anche una speranza per il *domani*. La prospettiva della rieducazione – nella visione dei Padri Costituenti – dovrebbe costituire la base per l'edificazione di un "*domani*" in cui il condannato sarebbe nelle condizioni di "riscattarsi socialmente". In altre parole, secondo la Costituzione, c'è un *prima* e ci deve essere un *dopo* l'espiazione della pena. Nella realtà, invece, molto spesso c'è un *prima* ma non c'è un *dopo*.

L'assenza della prospettiva di un futuro dignitoso fuori dal carcere è ciò che oggi segna in modo indelebile la vita dei detenuti, portandoli non poche volte al gesto estremo di rinunciare a darsi una nuova possibilità. Di qui la sensazione che a essere loro sottratto non è solo il bene della libertà personale, ma anche il bene "tempo", qui inteso non solo con riferimento al periodo di reclusione ma anche con riguardo alla prospettiva di una vita futura fuori dal carcere.

Quanto fin qui sommariamente detto trova una triste conferma nei Report periodici predisposti dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale⁵. Il primo dato che emerge da questi rapporti è quello del c.d. indice di affollamento, dato dal rapporto tra detenuti presenti e posti regolarmente disponibili, che è in media pari al 134,29%, con punte superiori al 200% in alcune carceri (Lucca, Foggia, Milano San Vittore e Brescia Canton Monbello).

In valori assoluti le persone detenute sono poco più di 62.000 a fronte di una capienza di poco più di 51.000 posti. Vi sono poi 4.579 posti non disponibili, che, se resi fruibili, consentirebbero di ridurre di più di un terzo il sovraffollamento. In conseguenza di quanto detto, più di 15.000 detenuti sono allocati in uno spazio che va dai 3 ai 4 mq a persona e

Aggiungeva poi che «[u]n'effettività di tipo "rinnegante" è di per sé innegabilmente connessa ad un tipo di normativa qual è quella penitenziaria: è, infatti, uno dei settori più esposti alle varie pratiche nelle quali, nello Stato di diritto, si realizza l'illegalità ufficiale attraverso la non applicazione e la manipolazione amministrativa delle norme».

⁴ Cfr. G. FIANDACA, Art. 27, 3° comma, in A. ALESSANDRI, O. DOMINIONI, G. FIANDACA, F. MERUSI, M. CLARICH, Art. 27-28. *Rapporti civili*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1991, 222 ss.; M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, II ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 35 ss.

⁵ In particolare, ai fini del presente lavoro sono stati consultati: il Report analitico su [Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale](#), aggiornato al 30 maggio 2025; il Report intitolato [Per un'analisi dei decessi in carcere, Attività di studio e ricerca: gennaio-luglio 2025](#), aggiornato al 31 luglio 2025; e il [Focus suicidi e decessi in carcere anno 2025](#), aggiornato al 7 luglio 2025. Tutti i dati ivi riportati sono estrapolati dagli applicativi messi a disposizione del Garante dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) e dal Dipartimento Giustizia minorile e di comunità (DGMG).

addirittura 10 in uno spazio inferiore a 3 mq a persone⁶. L'età media è di 42 anni e il costo medio giornaliero del singolo detenuto è di 157 euro. La popolazione carceraria è composta per più di due terzi (68,44%) da cittadini italiani. Ben il 15,04% è costituito da persone in attesa di primo giudizio. La gran parte è costituita da uomini (95,65%). Delle 2.723 donne, 14 sono detenute madri e hanno 16 figli al seguito. Per lo più sono detenuti comuni (71,80%), cui si aggiungono un 15,03% di alta sicurezza, un 10,92% di detenuti protetti e appena l'1,17% di detenuti al regime dell'art. 41-bis.

Alla maggior parte (poco più del 53%) è stata inflitta una pena che va dai 3 ai 10 anni, con il 4,02% di ergastolani e il 6,11% di condannati a 20 anni o più. Poco meno del 20% dei detenuti è stato condannato a una pena inferiore a 3 anni.

L'indice di sovraffollamento è cresciuto del 18,65% dal 2020 al 2025, con una popolazione carceraria che in questo lasso di tempo è aumentata di più di 20.000 unità. Ma soprattutto è significativo notare che, poco prima della [sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013](#), il numero dei detenuti era di 65.701 e l'indice di affollamento era pari al 139,67%. Quanto detto dimostra che, dopo questa decisione, si è avuto un calo del numero dei detenuti e quindi dell'indice di sovraffollamento, ma negli ultimi anni la popolazione carceraria ha ripreso ad aumentare fino a giungere a un indice che oggi sfiora quello del dicembre 2012.

I dati sopra riportati vanno posti a confronto con quelli relativi al personale di Polizia penitenziaria e agli Amministrativi: per il primo si registra una carenza di ben 2.965 unità e per i secondi di 834 unità. Dunque, a fronte dell'incremento del numero dei detenuti continuano a registrarsi gravi carenze del personale, il che finisce con l'agevolare il verificarsi dei c.d. eventi critici (es. atti di aggressione, di autolesionismo, di manifestazioni di protesta individuali o collettive, e infrazioni disciplinari varie).

Tra i c.d. eventi critici non sono conteggiati i suicidi in carcere (mentre lo sono i tentati suicidi), che costituiscono l'oggetto di un Report autonomo, nel quale, tra l'altro, si legge: «Il suicidio di una persona sottoposta a privazione della libertà personale è per definizione l'evento critico che esercita il maggiore impatto emotivo, che coinvolge maggiormente gli operatori chiamati ad intervenire sia sotto il profilo operativo, ma anche sotto quello umano ed etico. [...] Il suicidio costituisce un *evento sentinella* in quanto si tratta di una morte potenzialmente evitabile. Esso comporta la necessità di analizzare le condizioni organizzative, strutturali, procedurali, di risorse e formazione di ogni servizio» (corsivi testuali)⁷.

Drammaticamente significativo è il fatto che il suicidio in carcere è considerato «un *evento sentinella*» di problemi di altra natura (organizzativi, strutturali ecc.), quasi che questi ultimi abbiano una maggiore gravità del primo. Al contrario, proprio i problemi organizzativi e

⁶ Questo numero, fortunatamente basso alla rilevazione del 30 maggio 2025, ha raggiunto dei picchi particolarmente elevati nel primo semestre 2024, superando le 100 unità (155 al 26 marzo 2024 e 137 al 4 giugno 2024).

⁷ GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, [Focus suicidi e decessi in carcere anno 2025](#), cit., 4, ma anche Id., [Per un'analisi dei decessi in carcere, Attività di studio e ricerca: gennaio-luglio 2025](#), cit., 4.



strutturali dovrebbero essere ritenuti “campanelli di allarme” del possibile “malessere” che può sfociare in un gesto estremo di autolesionismo.

Peraltro, dai Report consultati emerge che i «Fattori di rischio ipotizzati» sono: a) l’«assenza di prospettive future» e quindi la mancanza di un progetto di vita concreto, che può generare senso di vuoto e disperazione; b) la «debolezza della rete esterna di supporto», determinata soprattutto dalle carenze nei servizi territoriali, sia pubblici che del terzo settore, che finiscono con l’ostacolare il reinserimento sociale; c) la «crisi identitaria e paura del reinserimento», poiché l’uscita dal carcere può essere vissuta come «un momento di forte instabilità, soprattutto in assenza di riferimenti familiari o lavorativi»⁸.

Mentre le «Misure raccomandate» sono individuate nell’«attivazione di percorsi alternativi al carcere nella fase finale della pena» (es. affidamento in prova o semilibertà), nel «potenziamento dei servizi territoriali di accompagnamento al reinserimento, con particolare attenzione alla salute mentale» e nella «costruzione anticipata del progetto di vita, già durante la detenzione, attraverso interventi multidisciplinari».

I numeri dei suicidi in carcere negli ultimi anni oscillano dai 59 del 2021 e 68 del 2023 agli 84 del 2022 e 83 del 2024. Si registra quindi un andamento instabile, con una netta prevalenza degli uomini e dei detenuti che rientrano nella fascia d’età da 40 a 55 anni. Tra i detenuti che si sono suicidati vi è un numero elevato di persone in attesa di primo giudizio, il che «fa pensare come possa essere traumatizzante la prima esperienza detentiva in persone per le quali vale la presunzione di innocenza»⁹. Ma vi è anche una percentuale non indifferente di persone che dovevano scontare una pena residua inferiore ai tre anni e che quindi avevano una prospettiva di libertà a breve termine. I reati ascritti ai detenuti che si sono suicidati sono, per la maggior parte, reati contro la persona.

Parimenti significativo è il fatto che molti suicidi avvengono nel primo periodo di permanenza in carcere (entro i primi tre mesi), a conferma di quanto detto in relazione ai detenuti in attesa di primo giudizio. Inoltre, molti dei detenuti che si sono suicidati erano disoccupati e senza fissa dimora.

È proprio dall’analisi di questi numeri che il Garante, nel Report analizzato, osserva: «Il Paese ha l’urgenza di adoperarsi per rendere l’esecuzione della pena non solo efficiente ed efficace sul piano della prevenzione, ma anche e non secondariamente compatibile con il suo volto costituzionale, improntato ai principi di umanità, finalismo rieducativo ed *extrema ratio* della detenzione. Continuare a introdurre nuovi reati e a inasprire le pene, senza considerare che il carcere e le sue alternative non sono risorse illimitate, *sarà privo di conseguenze sul piano dell’effettività dei principi* su cui si fonda il nostro sistema giuridico e finanche sotto il profilo della mera deterrenza»¹⁰ (corsivi aggiunti).

⁸ GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, [Per un’analisi dei decessi in carcere, Attività di studio e ricerca: gennaio-luglio 2025](#), cit., 7.

⁹ GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, [Focus suicidi e decessi in carcere anno 2025](#), cit., 6.

¹⁰ GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, [Per un’analisi dei decessi in carcere](#), cit., 22 s.



Emerge quindi dai crudi dati numerici un'insopprimibile esigenza metodologica, quella di "testare" ogni riforma alla luce della sua capacità di colmare quel *gap* di effettività rispetto a quanto sancito dai principi costituzionali di cui sopra si è detto. Non è questa la sede per discutere dei possibili rimedi (es. misure alternative, giustizia riparativa o altro)¹¹. Di certo, non basta una singola misura ma sono necessarie scelte chiare di politica criminale e penitenziaria che, a monte, considerino la sanzione penale (e quella detentiva in particolare) come un'*extrema ratio*¹² e, a valle, diano vita a un serio investimento di risorse economiche e umane al fine di migliorare la situazione carceraria italiana. Purtroppo, se si prescinde da interventi contingenti, né delle une né delle altre v'è traccia nei programmi dei partiti.

3. La c.d. rete dei Garanti

Una volta definite alcune questioni metodologiche, si può esaminare il sistema istituito dal legislatore a garanzia delle persone private della libertà personale¹³. Il Garante nazionale¹⁴ e i Garanti territoriali, cui possono essere delegati, temporaneamente, specifici compiti, costituiscono il c.d. Meccanismo preventivo nazionale (NPM). Già da quest'ultima denominazione emerge la peculiarità di questi organi: il Garante nazionale è infatti «un organismo preventivo», sebbene svolga anche «attività di tipo reattivo». Pertanto, la sua articolazione territoriale, mediante i Garanti regionali, provinciali, di Città metropolitane e comunali, è funzionale ad assicurare il carattere capillare di questa attività.

Il Garante nazionale, istituito nel 2013¹⁵, è un'Autorità di garanzia indipendente a cui è attribuito il compito di vigilare sul rispetto dei diritti delle persone private della libertà, sia qualora tale privazione dipenda da un provvedimento dell'autorità giudiziaria o amministrativa, sia se si tratti di una privazione di fatto. Quanto al procedimento di nomina, il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. I componenti sono scelti tra persone, non

¹¹ Sull'utilità di un approccio preventivo al problema del sovraffollamento carcerario si sofferma A. ALBANO, *Sistema penitenziario, teoria della scarsità e antifragilità: superare il sovraffollamento per la via "meno battuta"*, in A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il Problema "irrisolvibile"*, cit., 221 ss.

¹² In merito si vedano i contributi presenti in G. FORNASARI, A. MENGhini (a cura di), *Il carcere come extrema ratio*, Atti del Convegno di Trento, 20-21 dicembre 2024, Università di Trento, Trento, 2025. Al riguardo, già F. BRICOLA, *Introduzione*, cit., precisava che «varare una riforma dell'ordinamento penitenziario senza avere previamente risolto gli ardui temi della decriminalizzazione di vasti settori e della configurazione di sanzioni alternative alla pena detentiva e alla carcerazione preventiva [...] significa porre le premesse di un sovraffollamento delle carceri».

¹³ Per una ricostruzione delle caratteristiche di questi organi anche nell'esperienza di altri Paesi si rinvia a B. DESI, D. BERTACCINI, *I garanti (dalla parte) dei detenuti. Le istituzioni di garanzia per i privati di libertà tra riflessione internazionale ed esperienza italiana*, Bologna, 2018.

¹⁴ Per una riflessione organica sul tema si veda M. PALMA, *Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, in Quaderno 1/2022 della *Rivista della Corte dei conti*, 149 ss.

¹⁵ Art. 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, conv. dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.



dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti alla tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari (art. 7, comma 2, del d.l. n. 146 del 2013).

Come si diceva, la sua attività è di tipo preventivo, nel senso che ad esso si indirizzano i reclami non giurisdizionali da parte delle persone detenute o internate e da parte dei migranti trattenuti in attesa del rimpatrio forzato. Tra i compiti affidatigli vi è quello di vigilare «affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti» (art. 7, comma 5, lettera a).

Può inoltre visitare, «senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive» (art. 7, comma 5, lettera b).

Ed ancora: può prendere visione, previo consenso dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà; può richiedere alle amministrazioni responsabili delle strutture interessate le informazioni e i documenti necessari; può formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti; trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

L'assetto normativo sopra sinteticamente riportato consente di svolgere qualche considerazione sulla c.d. rete dei Garanti e, in particolare, sul Garante nazionale. In proposito, guardando al dato legislativo, non ci si può esimere dall'esprimere qualche dubbio sulle garanzie di indipendenza di questo organo, che non sembrano particolarmente solide né quanto alla sua nomina, né con riguardo alla struttura in cui esso è incardinato, né infine quanto alla composizione dell'ufficio.

Quanto al procedimento e all'atto di nomina, il citato art. 7 del d.l. n. 146 del 2013 rimette la decisione al Consiglio dei ministri, prevedendo che le competenti commissioni parlamentari siano solo sentite (configurando quindi un parere obbligatorio ma non vincolante). Nemmeno i requisiti soggettivi dei componenti paiono irresistibili: si parla genericamente di «persone,



non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani».

Sebbene sia apprezzabile la condizione dell'indipendenza da una pubblica amministrazione, non è chiaro da quali elementi il Governo possa dedurre l'assicurazione di indipendenza e competenza, richieste dalla legge. A parziale bilanciamento di questo *deficit* di garanzie vi è la previsione secondo cui «I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici» (art. 7, comma 3).

Quanto alla struttura, è vero che esso è configurato come organismo statale indipendente, ma nello svolgimento della sua attività di vigilanza e di monitoraggio ha necessità di avvalersi della collaborazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) e quindi del Ministero della giustizia. Si pensi già solo ai Report citati nelle pagine precedenti, i cui dati – come evidenziato in nota – «sono estrapolati dagli applicativi messi a disposizione del Garante dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) e dal Dipartimento Giustizia minorile e di comunità (DGMG)». In altre parole, il Garante nazionale non sembra essere dotato di autonomi poteri di inchiesta e di approfondimento.

Al contempo, come si evince dalle pagine del sito del Ministero della Giustizia dedicate al Garante nazionale, questi, dopo ogni visita, redige un Rapporto contenente le osservazioni e le raccomandazioni che inoltra alle autorità competenti. Ogni rapporto rimane riservato per dare tempo alle amministrazioni di rispondere; quindi, viene pubblicato sul sito web del Garante nazionale, unitamente alle risposte e osservazioni pervenute. Si prevede quindi una soluzione che bilancia l'esigenza di non esporre immediatamente l'amministrazione interessata alle possibili critiche per il suo operato con l'indubbia necessità di dare pubblicità al rapporto e alle repliche dell'amministrazione.

Quanto, infine, alla composizione dell'ufficio, balza subito agli occhi il numero (invero, piuttosto esiguo) dei dipendenti dell'ufficio del Garante nazionale, specie se confrontato con quelli di altre Autorità di garanzia¹⁶. È sempre il citato art. 7, al comma 4 (nel testo risultante a seguito delle modifiche intervenute nel 2017), a stabilire che «[a]lle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio nel numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 dello stesso Ministero e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli enti del Servizio sanitario nazionale». Non solo quindi sono previste solo 30 unità o poco più, ma queste provengono in gran parte proprio dal Ministero della giustizia, nel cui ambito è incardinato il Dipartimento di amministrazione penitenziaria, la cui azione è oggetto di vigilanza da parte del Garante.

Il numero ridotto di dipendenti può, in realtà, trovare una spiegazione nell'esistenza di una rete territoriale di Garanti, i quali, però, spesso si trovano a operare con scarse risorse sia economiche sia personali.

¹⁶ A solo titolo esemplificativo e prescindendo dalle competenze delle singole Autorità di garanzia, si pensi che il numero di dipendenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è di 318 unità (al 31.12.2024), quello dei dipendenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è di poco più di 400 unità, e infine quello dei dipendenti del Garante per la protezione dei dati personali è di circa 170 unità (stando ai dati del 2019).



Le considerazioni poco sopra svolte sembrano dimostrare come la garanzia di indipendenza di questo organo sia quasi unicamente rimessa all'autorevolezza delle persone che vengono nominate per comporre il collegio. Il che, però, non appare sufficiente a evitare condizionamenti sull'operato dell'organo da parte dei Governi di turno.

4. Verso un "sistema diffuso" di garanzie dei detenuti?

Al di là delle etichette utilizzate dal legislatore, la rapida disamina della c.d. rete dei Garanti sembra mostrare qualche crepa che certo non agevola a colmare quel *gap* di effettività dei principi costituzionali di cui si è parlato in precedenza. Di qui, una duplice esigenza: da un lato, quella di potenziare questa rete assicurando le risorse necessarie ma anche potenziando le garanzie legislative di indipendenza degli organi; dall'altro, quella di configurare un sistema diffuso, se non capillare, di garanzie dei detenuti.

È proprio quest'ultima prospettiva ad essere oggetto di riflessione nel presente paragrafo. È evidente, infatti, che l'attività preventiva offerta dalla rete dei Garanti si affianca a quella ben più incisiva dell'autorità giurisdizionale e, in particolare, della magistratura di sorveglianza, che è individuata dall'art. 69 della legge n. 354 del 1975 (d'ora in avanti, ord. penit.) come «il soggetto deputato alla tutela dei diritti soggettivi del condannato»¹⁷.

Al magistrato di sorveglianza non spetta solo il compito di vigilare «sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena» e di prospettare «al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla *attuazione* del trattamento rieducativo» (corsivo aggiunto); il che, già di per sé, non sarebbe poco. Egli, infatti, al di là delle altre competenze, «*[a]pprova*, con decreto, il programma di trattamento [...], ovvero, se ravvisa in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell'internato, *lo restituisce, con osservazioni*, al fine di una nuova formulazione. *Approva*, con decreto, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno. Impartisce, inoltre, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati» (art. 69, comma 5, ord. penit.; corsivi aggiunti).

Spetta quindi al magistrato di sorveglianza «un potere di sindacato sia nel momento dell'approvazione del programma trattamentale sia nel momento della sua concreta attuazione»¹⁸. In altre parole, nel testo oggi vigente, a differenza di quanto recitava la versione originaria dell'art. 69, il magistrato di sorveglianza ha una sorta di "potere di rinvio con obbligo di riesame" nei confronti del programma trattamentale, risultando decisiva la sua approvazione. Questa competenza si aggiunge a quella originaria in tema di attuazione del programma rieducativo.

¹⁷ In questi termini, A. MENGhini, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 191. Per una riflessione che muove dall'esperienza diretta di magistrato di sorveglianza, si veda F. GIANFILIPPI, *La rieducazione nell'opera della magistratura di sorveglianza*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale*, Atti del Convegno di Trento, 21-22 gennaio 2022, Napoli, 2022, 177 ss.

¹⁸ A. MENGhini, *Carcere e Costituzione*, cit., 192.



Di qui la conclusione che «la tutela dei diritti [è divenuta] il parametro che definisce il potere della Magistratura di Sorveglianza di impartire disposizioni all'Amministrazione penitenziaria, così scongiurando il pericolo di un ampio sindacato anche sugli aspetti tecnico-operativi del trattamento rieducativo»¹⁹.

Se è indubbio che oggi il magistrato di sorveglianza ha assunto la veste sopra descritta, non si può negare che anche altre autorità giurisdizionali svolgono, *ab origine* o a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, un ruolo significativo nella tutela dei diritti dei detenuti²⁰.

Il riferimento è, *in primis*, allo stesso Giudice delle leggi, le cui decisioni su vari ambiti del diritto penitenziario hanno segnato l'evoluzione della normativa in materia: dalle "storiche" pronunce in tema di ergastolo ([sentenze n. 264 del 1974](#) e [n. 168 del 1994](#)) a quelle recenti sul c.d. ergastolo ostativo ([ordinanze n. 97 del 2021](#), [n. 122](#) e [n. 227 del 2022](#)), dalle sentenze che hanno definito i poteri della magistratura di sorveglianza e il procedimento dinanzi a essa (tra cui, [sentenze n. 26 del 1999](#), [n. 341 del 2006](#), [n. 266 del 2009](#), [n. 135 del 2013](#), [n. 113 del 2020](#) e, da ultimo, [n. 78 del 2025](#)) a quelle sui benefici penitenziari (tra le quali, [sentenze n. 149 del 2018](#), [n. 187](#), [n. 188](#), [n. 229](#) e [n. 253 del 2019](#), [n. 32](#), [n. 52](#) e [n. 193 del 2020](#), [n. 173 del 2021](#), [n. 20 del 2022](#), [n. 85 del 2024](#), [n. 24](#) e [n. 52 del 2025](#)), dalle questioni sul divieto di cuocere cibi ([sentenza n. 186 del 2018](#)) a quelle sul divieto di scambiare oggetti ([sentenza n. 97 del 2020](#)), e, tra le più recenti, dalla pronuncia sui colloqui dei detenuti con figli o nipoti minori ultradodicesenni ([sentenza n. 105 del 2023](#)) alla decisione sulla censura della corrispondenza con i difensori ([sentenza n. 18 del 2022](#)), dalla sentenza sul diritto all'affettività dei detenuti ([sentenza n. 10 del 2024](#)) a quella sul limite delle c.d. ore d'aria ([sentenza n. 30 del 2025](#)).

Il panorama di pronunce della Corte è così ricco e variegato da rendere impossibile una sia pur sommaria rassegna. Sono proprio la varietà degli ambiti in cui il Giudice delle leggi è stato chiamato a intervenire e l'incisività delle decisioni assunte a rendere testimonianza della capacità dei giudici costituzionali di farsi garanti dei diritti dei detenuti²¹.

Ma a prescindere dall'attività istituzionale della Corte, non può essere tralasciata l'importante iniziativa culturale messa in campo dai giudici di Palazzo della Consulta negli anni 2018 e 2019, consistente nella visita ad alcune delle carceri più importanti d'Italia e conclusasi con un docufilm («[Viaggio in Italia. La Corte Costituzionale nelle carceri](#)») che dà conto di queste visite²². Il riferimento a questa iniziativa – e prima ancora, la stessa iniziativa – può

¹⁹ A. MENGHINI, *Carcere e Costituzione*, cit., 193. Cfr., anche, F. DELLA CASA, Art. 69, in F. Della Casa, G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Milano-Padova, 2019, 929 ss.

²⁰ Cfr. G.M. FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e Soc.*, 1/2012, 187 ss.

²¹ Sulle pronunce della Corte in materia penitenziaria si rinvia alle approfondite considerazioni svolte da A. LORENZETTI, in *Il sistema delle fonti nel sistema penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, Napoli, 2024, 233 ss., in cui la Corte viene descritta come «Giano bifronte» in ragione della «debole volontà (o capacità) di incidere sulle disposizioni penitenziarie fin dalle prime pronunce» (246).

²² Su questo progetto della Corte costituzionale si rinvia a https://www.cortecostituzionale.it/ilviaggiodelviaggio/www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/vic2/vic_home.html.



apparire un fuor d'opera rispetto a una riflessione di tipo tecnico-giuridico. Eppure, non pare casuale che alcune tra le più significative aperture della Corte sul fronte delle preclusioni all'accesso ai c.d. benefici penitenziari siano avvenute negli anni successivi, a conferma del carattere eminentemente sociale e culturale del fenomeno giuridico. Non si vuole qui dedurre un nesso di causalità tra il «Bisogna vederle, bisogna esserci stati, per rendersene conto», che con tono appassionato invitava a fare Piero Calamandrei già nel 1948²³, e talune decisioni del Giudice delle leggi. Ma è fuor di dubbio che, sempre riprendendo Calamandrei, «Vedere! questo è il punto essenziale» (corsivo testuale).

Nel sistema di tutela c.d. multilivello non può essere tralasciato il ruolo assunto negli ultimi decenni dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che si è resa protagonista di alcuni arresti giurisprudenziali di grande impatto sul diritto penitenziario interno. Il riferimento è sicuramente alla nota sentenza [Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013](#), che ha condannato l'Italia obbligandola a istituire, entro un anno, «un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi idonei ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario».

La sentenza Torreggiani ha avuto un «seguito» anche dinanzi alla Corte costituzionale con la [sentenza n. 279 del 2013](#), nel cui giudizio si chiedeva la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 147 cod. pen. «nella parte in cui non prevede, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità» e quindi in una situazione di sovraffollamento carcerario. La Corte ha però dichiarato inammissibili le questioni anzidette per l'esistenza di una pluralità di possibili soluzioni, tra le quali spetta solo al legislatore individuare quella da adottare. Al contempo, ha rivolto un «forte monito»²⁴ al legislatore sottolineando, mediante la citazione di un passo della [sentenza n. 23 del 2013](#), «come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia».

Di qui l'intervento del Governo mediante il citato d.l. n. 146 del 2013, la cui adozione è successiva di poco più di due mesi rispetto al deposito della sentenza della Corte costituzionale.

Deve essere fatto poi un cenno alla [sentenza Viola c. Italia \(n. 2\) del 13 giugno 2019](#)²⁵, anch'essa parimenti importante per i riflessi che ha prodotto sul diritto interno. In questo caso la Corte europea ha ritenuto che «la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente, in applicazione dell'articolo 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario, detta «ergastolo ostativo», limit[asse] eccessivamente la prospettiva di liberazione dell'interessato e la possibilità di un

Di recente, l'ideatrice di questo progetto, D. STASIO, ex responsabile della comunicazione della Corte costituzionale, è ritornata su questi temi in *L'amore in gabbia. La ricerca della libertà di un reduce dal carcere*, a cura di D. Padoan, Castelveccchi, Roma, 2025.

²³ P. CALAMANDREI, *L'inchiesta sulle carceri e sulla tortura*, in *Il Ponte*, 3/1949, 228 ss.

²⁴ In questi termini A. LORENZETTI, *Il sistema delle fonti nel sistema penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., 59, la quale offre una attenta ricostruzione dell'evoluzione legislativa in materia, con particolare riguardo alla normativa intervenuta dopo la sentenza Torreggiani.

²⁵ Su questa decisione, tra i tanti commenti, si rinvia a quelli pubblicati in E. DOLCINI, F. FIORENTIN, D. GALLIANI, R. MAGI, A. PUGIOTTO, *Il diritto alla speranza davanti alle corti. Ergastolo ostativo e articolo 41-bis*, Torino, 2020.



riesame della sua pena». Di conseguenza, ha rilevato la violazione dell'art. 3 della Convenzione.

Al riguardo, merita di essere richiamato un passaggio di questa decisione, là dove la Corte rammenta che «la dignità umana, che si trova al centro stesso del sistema messo in atto dalla Convenzione, impedisce di privare una persona della sua libertà in maniera coercitiva senza operare nel contempo per il suo reinserimento e senza fornirgli una possibilità di recuperare un giorno tale libertà».

Nel tentativo di ricostruire il quadro delle autorità giurisdizionali che sono competenti a giudicare sull'eventuale lesione dei diritti dei detenuti non può, infine, sfuggire la specifica competenza riconosciuta al giudice del lavoro dalla [sentenza n. 341 del 2006](#). La Corte era chiamata a giudicare sul testo dell'art. 69, sesto comma, lettera a), ord. penit., «nella parte in cui prevede[va] la competenza del magistrato di sorveglianza [...] sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali». La necessità di tutelare i diritti dei detenuti lavoratori, al pari di quelli di chi non è sottoposto a restrizioni della libertà personale, ha indotto la Corte a ritenere costituzionalmente illegittima la norma censurata per violazione di una serie di parametri costituzionali (tra cui gli artt. 3, 24, 27 e 11 Cost.).

5. *Riflessioni conclusive*

Rispetto al quadro dei garanti, che si è sommariamente tentato di delineare, vi è forse di più.

Il carcere non deve essere quel «cimitero dei vivi» che Filippo Turati riteneva fosse in un celebre intervento svolto alla Camera dei deputati il 18 marzo 1904²⁶. La comunità carceraria²⁷ costituisce infatti una peculiare formazione sociale, di cui l'individuo si trova a far parte coattivamente e in via per lo più transitoria.

Ma le specificità di questa formazione sociale non giungono fino a cancellare qualsivoglia diritto di chi ne fa parte. Inoltre, anche in essa l'individuo, momentaneamente limitato in alcune delle sue libertà fondamentali, deve poter svolgere la sua personalità. Senza considerare poi la «pari dignità sociale» che, ai sensi dell'art. 3 Cost., deve essere riconosciuta

²⁶ Il testo di quel discorso è ora consultabile in F. TURATI, *I cimiteri dei vivi*, in P.E. Irmici (a cura di), Manocalzati (AV), 2021.

²⁷ Per una riflessione di taglio sociologico sul tema si rinvia allo studio ormai risalente ma sempre attuale di D. CLEMMER, *La comunità carceraria* (1940-1958-1966), trad. it. a cura di L. Marzo, Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Roma, 2021, nel quale viene individuato nel processo di "prigionizzazione" o "prigionizzazione" (stando alla traduzione testé citata) uno dei momenti più difficili della vita del detenuto.



a tutti²⁸. È dunque in questa prospettiva che va condotta una battaglia culturale, specie nei luoghi di istruzione e di formazione universitaria, tale per cui i politici e i giuristi del prossimo futuro abbiano consapevolezza che la funzione retributiva della pena non può mai giustificare trattamenti disumani come quelli che spesso subiscono i detenuti nelle carceri italiane.

Garante è quindi la classe politica genericamente intesa e senza distinzioni di maggioranza e opposizione, ma lo è anche la comunità dei giuristi che ha dalla sua le necessarie competenze tecniche per muovere critiche, immaginare soluzioni e formulare proposte.

A ben vedere, anche la comunità sociale deve essere ricompresa tra i garanti dei diritti dei detenuti. Grava infatti su ciascun cittadino una sorta di responsabilità sociale che trova fondamento nell'appartenenza alla stessa collettività di cui fanno parte le persone la cui libertà è limitata. Non si tratta di un generico appello o di una, parimenti generica, chiamata in correità, ma della necessità di una presa di coscienza di un'emergenza sociale che, solo perché confinata a luoghi fisici delimitati, sfugge alla vista dei più. Possiamo quindi dire che la garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale non può essere un affare riservato ai giudici e alle autorità di garanzia ma grava come un macigno sulle coscienze di tutti noi, imponendoci di fare massa critica al fine di sollecitare chi ha responsabilità decisionali.

²⁸ Sul punto G.M. FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 201, il quale osserva che «[l]a pari dignità sociale [...] stimola a ricercare forme sempre più efficaci di tutela dell'effettività dei diritti all'interno del carcere: senza, peraltro, che lo "spirito di geometria" soffochi sempre di più lo "spirito di finezza"».



Antonio Ruggeri
Note minime sul diritto dei detenuti
ad un trattamento rispettoso del senso di umanità**

*Misericordia non tollit iustitiam,
sed est quaedam iustitiae plenitudo ****

SOMMARIO: 1. Divieto di violenza fisica e morale, senso di umanità delle pene, rieducazione del condannato: tre concetti costituzionali dalla formidabile vocazione espansiva, come tali portati a sovrapporsi, seppur parzialmente, tra di loro. – 2. Pena di morte ed ergastolo quali sanzioni frontalmente confliggenti con l'idea di persona risultante dalla Carta e l'opera di pulizia costituzionale messa in atto dalla giurisprudenza, in modi tuttavia tali da pregiudicare talora il principio della separazione dei poteri e, già solo per ciò, da riflettersi negativamente sugli stessi diritti fondamentali in nome dei quali pure l'opera in parola è posta in essere. – 3. La condizione reale (e, per più aspetti, ad oggi degradata) in cui versano i detenuti, la micidiale questione teorico-pratica relativa alle alternative che possono aversi rispetto al carcere, i diritti e doveri gravanti sia sui pubblici poteri che sulle stesse persone condannate e riportabili alle indicazioni risultanti dalla Carta costituzionale.

ABSTRACT: The article first of all notes that the prohibition of physical and moral violence, the sense of humanity of punishments and the re-education of the condemned person are very broad concepts and as such naturally tend to overlap, albeit partially, with each other. Subsequently, the article then points out that the death penalty and life imprisonment are sanctions that are frontally in conflict with the idea of the person; the work of constitutional cleansing carried out by legislation and jurisprudence is therefore appreciable, albeit sometimes in forms that are not fully respectful of the institutional roles established by the Constitution. Lastly, the article dwells on the degraded condition in which prisoners find themselves and questions the margins of manoeuvre concretely available for the implementation of alternative measures to prison, as well as the rights and duties incumbent on both the public authorities and on the convicted persons themselves and which can be brought back to the indications resulting from the Constitution.

1. *Divieto di violenza fisica e morale, senso di umanità delle pene, rieducazione del condannato: tre concetti costituzionali dalla formidabile vocazione espansiva, come tali portati a sovrapporsi, seppur parzialmente, tra di loro*

Nella sua lucida relazione al nostro incontro di oggi, M. Ruotolo, studioso che – come si sa – mostra costante e sensibile attenzione per la condizione dei detenuti, ha opportunamente

** Testo rielaborato di un intervento all'incontro su *Carcere e diritti. Alla prova dell'effettività*, Messina 10 ottobre 2024. Lo scritto è aggiornato al 20 gennaio 2025.

*** S. Tommaso d'Aquino, *Summa theologiae*, I, q. 21, a. 3, ad 2.



rilevato che il carcere appare essere «luogo emblematico di rappresentazione delle diseguaglianze»

¹⁰⁰; dal suo canto, A. Pugiotto, cui pure si devono numerosi contributi di primo piano al riguardo, ha messo in chiaro che «la pena inumana è – *ope constitutionis* – una “non pena” e perde perciò la sua liceità»¹⁰¹. Come stabilire, però, quando si sia in presenza di un trattamento conforme al parametro costituzionale e quando, invece, esso si porti oltre la soglia dallo stesso fissata o, peggio, si dimostri essere con esso frontalmente contrastante è cosa assai impegnativa sul piano teorico e, più ancora, di disagiata pratico riscontro.

Non può, a mia opinione, negarsi la preoccupazione fortemente avvertita dai redattori della Carta per chi è ristretto nella propria libertà personale, testimoniata a tacer d'altro dalla pluralità dei divieti posti ai pubblici poteri, in termini peraltro assai ampi, sì da potersi distendere su un'area materiale nella quale gli stessi fatalmente, seppur parzialmente, si sovrappongono e, perciò, in una qualche misura, reciprocamente si confondono.

Si pensi, per un verso, al divieto di qualsiasi forma di violenza fisica e morale nei riguardi delle persone sottoposte a limitazione della libertà personale¹⁰² e, per un altro verso, alla connotazione strutturale delle pene, bisognose di conformarsi al senso di umanità e di orientarsi al fine della rieducazione del condannato. È chiaro, infatti, che, laddove si facesse violenza, sotto qualsiasi forma, su quest'ultimo, già per ciò gli sarebbe riservato un trattamento disumano, come tale pertanto inidoneo a centrare l'obiettivo della rieducazione in parola¹⁰³. Può dirsi anche l'inverso; e tutto ciò che non rispecchia i caratteri delle pene, quali indicati nell'art. 27, III c., Cost., è, in sé e per sé, una violenza, di sicuro morale ed a volte persino fisica, essa pure dunque deviante dal solco tracciato nell'art. 13, IV c. Fonte di violenza morale è, poi, a mia opinione, anche l'abnorme durata dei processi, a giudizio di un'autorevole dottrina essa stessa una pena¹⁰⁴: doppia per coloro che attendono il verdetto in stato di privazione della libertà personale, tripla per chi sa di essere innocente e teme il sempre incombente errore giudiziario.

¹⁰⁰ *Tra forma e realtà. Diritti e pre-giudizi penitenziari*, in *paper*, § 2. Conferma delle diseguaglianze in parola si ha, ad es., dalla diversa condizione in cui versano i detenuti in attesa di giudizio rispetto a quelli la cui reità sia stata acclarata, alla diversa ampiezza, a volte considerevole, degli spazi di reclusione che si hanno tra un carcere ed un altro, secondo quanto si avrà modo di precisare meglio a breve, e via discorrendo.

¹⁰¹ *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, Napoli, 2014, 53.

¹⁰² In tema, ora, N. ZANON, *Violenza ai danni delle persone private della libertà: i lavori preparatori dell'art. 13, comma 4, della Costituzione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 3/2024, 901 ss.

¹⁰³ Una questione, questa, che – come giustamente rammenta una sensibile dottrina (M. D'AMICO, *sub* art. 27, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 574 s.) – assume una coloritura particolarmente intensa per i minori.

¹⁰⁴ È da augurarsi che, anche grazie alle risorse apprestate dalla scienza e dalla tecnologia, quest'annoso problema possa avere, perlomeno in alcuni casi, finalmente soluzione [in tema, G. DI PAOLO, *“Riforma Cartabia” e digitalizzazione del processo penale. Verso una non più rinviabile opera di ammodernamento della giustizia penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1/2022, 87 ss., e, più di recente, F. BAIO, *L'irragionevole durata del processo e gli strumenti legislativi per porvi rimedio: dall'implementazione del capitale umano alla digitalizzazione della giustizia*, in federalismi.it, 27/2024 (6 novembre 2024), 1 ss.].

La sovrapposizione suddetta trae, poi, alimento da talune indicazioni venute da accreditati studiosi ed avvalorate dalla giurisprudenza che si volgono alla dilatazione della *vis espressiva* di ciascuno dei divieti in parola e di tutti assieme. Si pensi, ad es., alla tesi secondo cui, se è vero che la rieducazione del condannato si coglie ed apprezza specificamente in sede di esecuzione della pena, è però parimenti vero che le sanzioni predisposte dal legislatore devono mirare ad un'esecuzione «personalizzata e, comunque, non desocializzante»¹⁰⁵; ed è perciò che la prima opera di rieducazione comincia già al piano dell'astratta definizione normativa della pena, che dev'essere congruamente calibrata in ragione delle singole fattispecie di reato¹⁰⁶, per poi svolgersi al momento della sua applicazione in giudizio e, quindi, perfezionarsi in sede di esecuzione. Il fermo orientamento della pena alla finalità rieducativa – si argomenta in [Corte cost. n. 313 del 1990](#) – impegna, insomma, tutti: legislatore, giudici, autorità carcerarie; e ciò vale – si badi – quale che sia il crimine commesso¹⁰⁷, anzi forse più ancora proprio per quelli maggiormente efferati. Allo stesso tempo, su tutti grava l'impegno di rendere testimonianza di quel senso di umanità che, per vero, dovrebbe animare ogni forma di relazione interpersonale ma che ha, non a caso, il terreno elettivo in cui è sollecitato a manifestarsi in forma eminente laddove maturano le vicende di vita di coloro che si rendono responsabili di fatti penalmente rilevanti.

Può dirsi, dunque, assodato che il principio umanitario o di umanizzazione della pena – se così lo si vuol chiamare¹⁰⁸ – si distenda naturalmente, seppur parzialmente, sull'area coperta dal fine rieducativo e, allo stesso tempo, implicitamente su quella cui fa riferimento il IV comma dell'art. 13; e, forse, proprio per ciò, con una opportuna inversione dell'ordine stabilito dall'Assemblea Costituente, in sede di coordinamento finale è stato messo in testa al disposto costituzionale¹⁰⁹.

¹⁰⁵ G. FIANDACA, *sub* art. 27, comma 3, Cost. in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1991, 275; cfr. S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992, e, più di recente, S. TALINI, *Pena e risocializzazione*, in M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *La Costituzione aperta a tutti*, Roma, 2022, 275, laddove è opportunamente rimarcato che «rivolgendo il finalismo rieducativo al “condannato” (come singolo) e non ai “condannati” (come popolazione detenuta), i Costituenti hanno imposto la garanzia di un trattamento rieducativo modellato sulle attitudini e sulle peculiarità di ciascun ristretto».

¹⁰⁶ Si faccia caso al fatto che rispettosi del canone della ragionevolezza devono essere non soltanto le previsioni relative al minimo ed al massimo della sanzione penale ma anche l'ampiezza del campo da essi delimitato che, laddove eccessiva, si traduce in una parimenti eccessiva concessione di discrezionalità valutativa in capo al giudice. Sulla proporzionalità della pena, per tutti, v. G. RUGGIERO, *La proporzionalità nel diritto penale. Natura e attuazione*, Napoli, 2018, e F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino 2021.

¹⁰⁷ Lo sottolinea opportunamente A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, cit., 20.

¹⁰⁸ ... con M. RUOTOLO, *Il principio di umanizzazione della pena e i diritti dei detenuti nella Costituzione italiana*, in *Dir. e soc.*, 2005, 51 ss. e, dello stesso, tra gli altri suoi scritti, di recente, *Per una cultura costituzionale della pena*, Editoriale, in [federalismi.it](#), 24/2023, IV ss. In tema non si può qui non fare richiamo almeno di M. DONINI, *Pena agita e pena subita*, in [Questione Giustizia](#), 29 ottobre 2020.

¹⁰⁹ Il punto è stato molte volte toccato dai commentatori (per tutti, in aggiunta a M. D'AMICO, nello scritto sopra cit., 572, v. A. MANNA, *Sulla illegittimità delle pene accessorie fisse. L'art. 2641 del codice civile*, in *Giur. cost.*, 1980, 921 s.).

Non è di qui – sia chiaro – porre mano al tentativo di far luogo ad una delimitazione netta dei confini tra le aree in parola, ciò che temo essere impossibile e francamente neppure mi auspico. Mi preme solo evidenziare come proprio dall'intreccio tra le previsioni costituzionali si tragga conferma della preoccupata e sensibile attenzione dimostrata dall'Assemblea Costituente per la sorte dei detenuti: persone, dunque, giudicate particolarmente vulnerabili¹¹⁰, a motivo della condizione in cui versano¹¹¹, e bisognose di essere accuratamente assistite da parte della collettività durante il loro sofferto percorso di espiazione della pena e di rieducazione, in vista del ritorno alla vita libera in società¹¹². Dalla collettività stessa esse, infatti, si attendono prestazioni, a volte per vero non poco gravose, di solidarietà sotto plurime forme e con gradi parimenti plurimi d'intensità¹¹³, idonee a manifestarsi non soltanto nel

¹¹⁰ Sul concetto, internamente articolato e composito, di vulnerabilità, fatto oggetto *ab antiquo* di studio da plurimi angoli visuali e con parimenti plurimi esiti teorico-ricostruttivi, dopo P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili*, Napoli 2022, e, dello stesso, *Soggetti deboli, Costituzione ed istanze della vulnerabilità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2023, 266 ss., v., almeno, i contributi che sono in *Biolaw Journal, Special issue*, 1S/2024, a cura di M. Tomasi, L. Busatta, M. Fasan, C. Nardocci, S. Penasa, S. Pulmicelli, 13 dicembre 2024. Con specifico riguardo alla condizione dei disabili, da ultimo e per tutti, C. SAGONE, *La tutela delle persone con disabilità in evoluzione negli ordinamenti italiano e spagnolo*, in questa *Rivista, Studi*, 1/2025, 1 ss.

¹¹¹ Dei detenuti e di coloro che in genere sono privati della libertà personale come persone vulnerabili tratta, ora, A. LORENZETTI, *Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, Napoli, 2024, 15. Ha fatto, non molto tempo addietro, il punto sul loro *status* riguardandolo dall'angolo visuale, come sempre particolarmente illuminante, della giurisprudenza costituzionale A. BONOMI, *Status del detenuto e ordinamento costituzionale. Le tecniche di bilanciamento nella giurisprudenza del giudice delle leggi*, Bari, 2018. Con specifico riguardo alla condizione delle persone che si trovano nelle REMS, indicazioni possono aversi da O. DI CAPUA, *La vulnerabilità nel sistema delle REMS: la Corte alla ricerca di nuove strade per garantire la massima effettività dei diritti fondamentali. Note a margine della sentenza n. 22 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2022, 294 ss.

¹¹² È questo, infatti, il fine ultimo cui tende la somministrazione della pena, secondo quanto si dirà meglio a momenti trattando della pena di morte e dell'ergastolo: concorrere, cioè, fattivamente a fare del reo un uomo nuovo, in modo che nessuna persona possa considerarsi in partenza irrimediabilmente perduta. Com'è stato efficacemente rilevato da un'accreditata dottrina (V. ONIDA, *Prefazione* a M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Napoli 2014, XIV), «il risultato della risocializzazione non è mai garantito ma non è mai "impossibile"».

¹¹³ Non a caso, d'altronde, il dovere in parola ha attratto, specie nel tempo a noi più vicino, l'attenzione di una nutrita schiera di studiosi: riferimenti in T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2022, 1 ss.; G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Napoli 2023; F. LUCHERINI, *La solidarietà come fondamento relazionale dei diritti sociali. L'esperienza italiana in prospettiva comparata*, in *Quad. cost.*, 4/2023, 943 ss.; L. DELLI PRISCOLI, *I doveri di solidarietà*, in L. Delli Priscoli (a cura di), *La Costituzione vivente*, Milano, 2023, 79 ss.; C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 188 ss., e A. RIVIEZZO, *Di norma solidale. Costituzione e progetto sociale nell'acquis della solidarietà*, Milano, 2024. Inoltre, i contributi che sono nel fasc. monografico dedicato al tema *I percorsi della solidarietà nello stato costituzionale: nuovi attori e problemi, tra Costituzione e politiche europee*, a cura di A. Buratti, in *Diritti Comparati, Special Issue V* (2024), nonché, con specifico riguardo alla dimensione sovranazionale, P. MENGIOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022; C. MASSAROTTI, *Il principio di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, in *Astrid*, 6/2024, e A. PISAPIA, *The Solidarity Principle as a Founding Principle in the EU Health Policies*, in *federalismi.it*, 15/2024, 113 ss. Numerosi contributi possono poi vedersi

tempo della reclusione ma anche una volta cessata la stessa¹¹⁴. E, invero, non si trascuri la circostanza per cui molte volte «lo stigma del reato» – come, ancora una volta, opportunamente ci rammenta M. Ruotolo¹¹⁵ – «segue la persona anche dopo l’espiazione della pena». D’altro canto, il processo rieducativo del condannato potrebbe essere pesantemente segnato da esperienze degradanti patite durante lo stato detentivo¹¹⁶ ovvero a seguito dello stesso. Non può, insomma, escludersi che un reo pentitosi del misfatto compiuto riceva in carcere un complessivo trattamento deviante dal fine della sua rieducazione che dunque, anziché esserne agevolata, ne risulti in considerevole misura ostacolata¹¹⁷.

Certo si è, ad ogni buon conto, che, al di fuori di talune pratiche *ictu oculi* distorsive e non ispirate al senso di umanità prescritto dalla Carta, stabilire in cosa esso esattamente si concreti e come possa essere messo opportunamente a fuoco appare cosa obiettivamente ardua ed impegnativa. D’altronde, è ciò che accade ogni qual volta si ragioni su fatti di sentimento *quodammodo* razionalizzati da norme giuridiche¹¹⁸, venendosi pertanto a riproporre il cruciale interrogativo se (e fino a che punto) gli stessi siano davvero prescrivibili.

Se ci si pensa, si tratta qui di raggiungere la classica quadratura del cerchio. Come faceva lucidamente notare alla Costituente G. Leone, cui – come si sa – si deve la paternità del richiamo al senso di umanità, «la pena, se obbedisce a criteri di giustizia, deve anche obbedire a criteri di carità, di fraternità»¹¹⁹. Ancora un fermo richiamo – come si vede – a fatti di

negli Atti del Convegno e della *Call for paper* su *In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale*, Bergamo 15 dicembre 2022, a cura di B. Pezzini, Torino, 2024.

¹¹⁴ Ancora oggi si pensa troppo poco al *dopo*; eppure, all’uscita dal carcere si corrono rischi non inferiori a quelli che si hanno durante la reclusione, ai quali specie le persone maggiormente vulnerabili vanno sovente incontro. Credo che anche gli studiosi (e non solo gli operatori) debbano produrre uno sforzo ulteriore d’indagine al fine di cogliere e portare a frutto le indicazioni desumibili dalla Carta che maggiormente si prestano a venire in soccorso di queste persone. Dev’essere, nondimeno, chiaro che l’accoglienza da parte del corpo sociale al proprio interno di chi ha espiato una pena, specie se particolarmente onerosa, più ancora di soluzioni materiali, richiede un’opera di educazione culturale che in gran parte è ancora da venire e, verosimilmente, comporterà tempi lunghi prima di giungere a compiuta maturazione.

¹¹⁵ ... nella sua relaz. al nostro incontro, dietro già richiamata, § 2.

¹¹⁶ Adopero qui il termine con cui sono qualificate le esperienze in parola in larga accezione, comprendendovi anche i trattamenti disumani e persino, laddove dovessero aversi, le stesse violenze idonee a concretarsi in pratiche di vera e propria tortura, diversamente da ciò che a giudizio di una sensibile dottrina si avrebbe alla luce del disposto dell’art. 3 CEDU che evoca uno scenario di “progressiva lesività e disvalore” delle pratiche stesse (il riferimento testuale è tratto da F. POLACCHINI, *Libertà personale e diritti dei detenuti nella dimensione dell’art. 3 Cedu*, in L. Mezzetti, S. Romano (a cura di), *Habeas corpus. La tutela multilivello della libertà personale*, Pisa, 2023, 283; della stessa, v., inoltre, *Il divieto di tortura e di pene e trattamenti inumani e degradanti*, in L. Mezzetti, C. Drigo (a cura di), *Diritti umani*, Pisa, 2021, 59 ss.

¹¹⁷ Un crudo raffronto tra modello ed esperienza può vedersi in A. MENGHINI, E. MATTEVI (a cura di), *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale*, Trento, 2022.

¹¹⁸ Sul loro rilievo per la teoria e la pratica del diritto, v., per tutti, la magistrale riflessione di A. FALZEA, voce *Fatto di sentimento*, in *Enc. dir.*, ora in *Id.*, *Voci di teoria generale del diritto. Prolegomeni ad una dottrina del diritto*, Milano, 1985, 539 ss. Acuti rilievi da una inusuale prospettiva possono, inoltre, vedersi in L. TRUCCO, *Natura e sentimento nel diritto*, Milano, 2024. Con specifico riguardo all’onore, di recente, M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale dell’onore (art. 54, comma 2, Cost.) e la sua efficacia prescrittiva*, in *Quad. cost.*, 2/2024, 335 ss.

¹¹⁹ Sed. plenaria del 27 marzo 1947.



sentimento: il senso di umanità, forse, tutti li comprende e nessuno ne resta, dunque, in partenza escluso. Dare appagamento alla giustizia e, a un tempo, mostrare vicinanza e autentica fraternità¹²⁰ è, infatti, la grande scommessa fatta dal Costituente con il riferimento al senso in parola¹²¹. E, però, occorre avere avvertenza del fatto che la giustizia si realizza ed appaga a pieno solo dando voce alla umanità della pena.

2. Pena di morte ed ergastolo quali sanzioni frontalmente confliggenti con l'idea di persona risultante dalla Carta e l'opera di pulizia costituzionale messa in atto dalla giurisprudenza, in modi tuttavia tali da pregiudicare talora il principio della separazione dei poteri e, già solo per ciò, da riflettersi negativamente sugli stessi diritti fondamentali in nome dei quali pure l'opera in parola è posta in essere

La pur parziale sovrapposizione *quoad substantiam* delle previsioni costituzionali riguardanti il trattamento (nella sua più larga accezione) riservato alle persone sottoposte a privazione della libertà personale, ancora prima che ne sia accertata la colpevolezza e quindi per effetto della privazione stessa conseguente all'accertamento di questa, avvalorata la tesi, accreditata in dottrina come pure in giurisprudenza, secondo cui umanità e rieducazione s'inscrivono in un «contesto unitario» – come ha opportunamente rilevato [Corte cost. n. 179 del 1973](#)¹²² – «non dissociabile in una prima e una seconda parte»¹²³.

Il vero è che le attività dei pubblici poteri evocate dal disposto costituzionale in esame, lungo tutto l'arco temporale in cui prendono forma ed hanno svolgimento – dalla definizione legislativa delle pene alla loro materiale esecuzione – sono sollecitate dalla Carta a darsi mutuo sostegno ed alimento; perlomeno, così, a mia opinione, è (o, meglio, *dovrebbe* essere).

Ebbene, pur riconoscendosi i significativi passi in avanti fattisi per “umanizzare” le pene, secondo quanto si dirà meglio a momenti con alcuni esempi, è fuor di dubbio che la condizione complessiva dei condannati non possa sotto più aspetti qualificarsi come dignitosa, a conferma

¹²⁰ Sulla varietà e densità di espressioni di quest'ultima mi limito qui a fare richiamo agli studi di F. PIZZOLATO, tra i quali v. almeno *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012; in prospettiva comparatistica, v., poi, A. Cosseddu (a cura di), *The Role of Fraternity in Law. A comparative Legal Approach*, Torino, 2021, nonché, da un punto di vista politologico, A.M. Baggio (a cura di), *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, Roma, 2007.

¹²¹ L'intento di coniugare armonicamente giustizia e misericordia è a base anche dello studio di recente portato a termine da A. LAMBERTI, *Giustizia e misericordia: una sfida per il diritto costituzionale nel prisma della dignità della persona*, in [Nomos](#), 1/2023, 1 ss.

¹²² ... ma v., già, la [sent. n. 12 del 1966](#), cui è fatto ora richiamo, tra gli altri, nello scritto di A. LAMBERTI, [sopra cit.](#), 29.

¹²³ Ma v. anche [Corte cost. n. 279 del 2013](#), con nota di C. NARDOCCI, *Il principio rieducativo della pena e la dignità del detenuto: prime risposte tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. Riflessioni a margine di Corte cost. n. 279 del 2013*, in [Rivista AIC](#), 1/2014, 1 ss., ed altre decisioni ancora.

del fatto che il trattamento da essi ricevuto non appare essere rispettoso del senso di umanità e, per ciò stesso, idoneo a tendere al fine della rieducazione del reo¹²⁴.

Per fortuna, l'esempio più macroscopico della contraddizione di fondo esistente nello stesso impianto costituzionale appartiene ormai al passato; ed è – com'è chiaro – quello relativo al mantenimento della pena di morte, consentita secondo l'originario dettato nei casi previsti dalle leggi militari di guerra. Non può, nondimeno, al riguardo tacersi come se ne avesse la consapevolezza, pur con non rimosse oscillazioni, già in seno alla Costituente¹²⁵. Alla contraddizione suddetta si è, ad ogni buon conto, posto – come si sa – finalmente rimedio con la legge cost. n. 1 del 2007 che ha cancellato dalla lavagna costituzionale il pur eccezionale mantenimento della pena capitale; e non è senza significato il fatto che quest'autentico obbrobrio giuridico sia stato spazzato via senza alcun rimpianto solo in tempi a noi vicini¹²⁶. D'altronde, che fosse una nota stonata in seno allo spartito costituzionale è fuor di dubbio, trattandosi di una previsione che faceva a pugni con l'idea di persona umana quale base portante dell'edificio eretto dalla Carta repubblicana e cuore pulsante di quest'ultima¹²⁷.

L'operazione di pulizia costituzionale è, tuttavia, rimasta incompiuta. Si è, infatti, sciupata l'opportunità al tempo offerta di aggiungere un ulteriore disposto volto a sancire il divieto dell'ergastolo senza *se* e senza *ma*: una sanzione, questa, che – come è stato messo in chiaro

¹²⁴ Di particolare interesse al riguardo le proposte affacciate dalla Commissione Ruotolo, in merito alle quali v., tra gli altri, F. SIRACUSANO, *Verso un carcere più umano e solidale: brevi riflessioni a margine delle proposte della Commissione Ruotolo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2/2022, 849 ss., che, nondimeno, sono ancora tutte da attendere alla prova dei fatti, una prova di assai arduo riscontro sol che si pensi alle diffuse e gravi storture al riguardo esibite dall'esperienza.

¹²⁵ Se, infatti, per un verso, lo stesso G. Leone, cui – come si diceva – si deve il riferimento al senso di umanità iscritto nella Carta, non escludeva che la pena di morte potesse essere prevista in casi eccezionali, per un altro verso P. Mastino faceva notare come, in caso di errore giudiziario, una volta eseguita la pena, «qualunque pretesa riparazione dell'errore sarebbe un'ironia raccapricciante», aggiungendo significativamente come l'umanità della pena debba aversi «per noi stessi, per la dignità del nostro consorzio civile» (sed. plen. del 27 marzo 1947). All'errore giudiziario si rifacevano anche altri membri della Costituente, come Della Seta, nella sed. del 28 marzo 1947. Si coglie – come si vede – in siffatto orientamento il legame inscindibile che intercorre tra il carattere umanitario delle pene, nella larga accezione sopra accennata, e la dignità della persona che, in nessun caso o modo, può risultare compressa. E, invero, come si è tentato di mostrare in altri luoghi, la dignità al pari della vita (e, forse, più ancora di questa) o c'è o non c'è, non potendo soggiacere ad alcun limite.

¹²⁶ Merita di essere rammentato che la CEDU, nella sua originaria dizione, ammetteva la pena capitale, risultando per questo verso meno avanzata rispetto alla legge n. 589 del 1994 che, già prima della cancellazione della pena stessa dalla lavagna costituzionale ad opera della legge cost. n. 1 del 2007, ne aveva escluso la messa in atto. Una vicenda, questa, che giova tenere a mente, rendendo testimonianza di come le discipline nazionali anche di rango comune possano offrire alla persona una tutela ancora maggiore di quella prevista dalla Convenzione. Grazie, poi, al prot. 6 relativo a quest'ultima, la giurisprudenza europea ha quindi mutato orientamento escludendo categoricamente la pena suddetta per il tempo di pace (sul punto, per tutti, P. COSTANZO, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2022, 435).

¹²⁷ Non si trascuri, tuttavia, la circostanza per cui anche Paesi di tradizioni liberal-democratiche, come gli Stati Uniti d'America, la conoscono; ed è triste dover constatare come, sospese le esecuzioni capitali dal presidente Biden già da alcuni anni, uno dei primi provvedimenti del nuovo Presidente Trump è stato proprio quello relativo al loro ripristino.

dalla più avvertita dottrina –, pur non essendo una pena *di* morte, è una pena *fino alla* morte e, proprio per ciò, non meno crudele e disumana della prima¹²⁸, potendosi peraltro persino tradursi in una pena *per* morte¹²⁹.

Ora, una volta acclarato che l'ergastolo è contrario al senso di umanità, dal momento che quest'ultimo fa – come si diceva – tutt'uno con la finalità rieducativa della pena, se ne ha che l'ergastolo stesso, più ancora che *incostituzionale*, è da qualificare come *anticostituzionale*¹³⁰.

¹²⁸ Di una “morte in vita” se ne diceva già alla Costituente da parte di Nobile, nel corso della seduta plenaria del 27 marzo 1947. Nei medesimi termini di cui al testo si esprimeva A. Moro, al cui pensiero si è, ancora una volta, di recente richiamato M. RUOTOLO, nella *Prefazione* alla riedizione di E. PERUCATTI, *Perché la pena dell'ergastolo deve essere attenuata*, Napoli, 2021, VII s. In un non dissimile ordine di idee, già agli albori del secolo scorso, E. DE GIULI, voce *Ergastolo*, in *Enc. giur. it.*, V, 1906, p. II, 419 s. [al cui pensiero si rifanno ora anche A. CARDONE, E. SANTORO, *Ergastolo ostativo e problemi di legittimità costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2022, 79 ss., 108 in nt. 135], ne diceva come di una «pena di morte più raffinata dell'estremo supplizio»; dal suo canto, Papa Francesco ha qualificato l'ergastolo quale «pena di morte nascosta» (vi ha fatto richiamo anche A. PUGIOTTO, *Criticità costituzionali dell'ergastolo ostativo*, in C. MUSUMECI, A. PUGIOTTO, *Gli ergastolani senza scampo. Fenomenologia e criticità costituzionali dell'ergastolo ostativo*, Napoli, 2016, 129, in nt. 184). Più di recente, v. E. DOLCINI, E. FASSONE, D. GALLIANI, P. PINTO DE ALBUQUERQUE, A. PUGIOTTO (a cura di), *Il diritto alla speranza. L'ergastolo nel diritto penale costituzionale*, Torino 2019; S. ANASTASIA, F. CORLEONE, A. PUGIOTTO (a cura di), *Contro gli ergastoli. Perché il carcere a vita «non è la soluzione ma il problema da risolvere»*, Roma, 2021; C. DANUSSO, E. DOLCINI, D. GALLIANI, F. PALAZZO, A. PUGIOTTO, M. RUOTOLO (a cura di), *Ergastolo e diritto alla speranza. Forme e criticità del “fine pena mai”*, Torino, 2024. In prospettiva giusfilosofica, v., almeno, L. FERRAJOLI, *Il paradigma garantista. Filosofia e critica del diritto penale*, Napoli, 2016, e, dello stesso, *Giustizia e politica: crisi e rifondazione del garantismo penale*, Roma-Bari, 2024, sul cui pensiero, v., utilmente, di recente, L. RISICATO, *Le tossine del populismo penale e gli strumenti di contrasto: leggendo Giustizia e politica di Luigi Ferrajoli*, in *Discrimen*, 14 giugno 2024.

¹²⁹ Ancora A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, cit., 24, con specifico riferimento ai suicidi in carcere che presentano un tasso assai più elevato in percentuale rispetto a quelli che si hanno fuori dei luoghi di detenzione; non a caso, d'altronde, si è avuta una ferma presa di posizione da parte dell'Associazione dei Professori di diritto penale, dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale “G.D. Pisapia” e dell'Associazione italiana dei costituzionalisti che hanno sottoscritto un documento sull'emergenza dei suicidi in carcere, che può vedersi in *Sistema Penale*, 22 giugno 2024. Da un *Report* dell'Associazione Antigone, reperibile [on line](#), risulta che il numero dei suicidi per l'anno 2024 è di 88 unità, ancora più elevato dunque di quello di 84 registratosi nel 2022, anno in cui si è raggiunto questo triste primato che suona come una cocente sconfitta per l'intera collettività.

È pur vero, tuttavia, che i suicidi non si hanno solo tra coloro che sono condannati alla pena perpetua; la qual cosa, peraltro, per la sua parte testimonia che la reclusione in carcere reca guasti considerevoli e a volte appunto irreparabili a carico delle persone che la patiscono e che, dunque, lungi dal facilitarne la rieducazione, non di rado la ostacolano e pregiudicano (ma v. quanto sul punto si dirà a momenti).

¹³⁰ Riprendo qui termini e concetti introdotti da A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990, 262 ss. (e in altri scritti). La contrarietà a Costituzione della pena perpetua (e, segnatamente, il suo carattere disumano) è rilevata da una nutrita schiera di studiosi, da noi come altrove: riferimenti in E. DOLCINI, *Fine pena: 31/12/9999. Il punto sulla questione ergastolo*, in *Sistema Penale*, 15 novembre 2021, e, pure [ivi](#), dello stesso, *L'ergastolo ostativo riformato in articolo mortis*, 7 novembre 2022; D. GALLIANI, *L'ergastolo nel mondo. Appunti di diritto costituzionale penale comparato*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1/2022, 109 ss. La questione è, nondimeno, assai risaltante; della sua gravità si è mostrata avvertita una consistente schiera di studiosi (per tutti, P. CALAMANDREI, *La pena dell'ergastolo è costituzionale?*, in *Riv. dir. proc.*, 1/1956, 1 ss.).

È pur vero che la Consulta¹³¹ lo ha ritenuto compatibile con il dettato costituzionale muovendo dall'assunto del carattere polifunzionale della pena, con la conseguenza che, anche ad ammettere che, per effetto della sua somministrazione, ne risulti pregiudicata la finalità rieducativa del condannato, esso potrebbe trovare ugualmente spazio per potersi affermare. Si tratta, tuttavia, di una vera e propria acrobazia retorico-argomentativa che non tiene conto del fatto che la pena, pur avendo plurime giustificazioni a suo sostegno, deve *in ogni caso* tendere alla rieducazione del condannato, sì da consentirne il recupero alla società una volta che abbia saldato il conto con la giustizia e sempre che, beninteso, si renda disponibile in tal senso¹³². La finalità rieducativa della pena, insomma, non è una sorta di *optional*, di elemento accessorio ed eventuale di quest'ultima, bensì un elemento costitutivo e qualificante della stessa.

Ad ogni buon conto, la pena perpetua – come si viene dicendo – confligge frontalmente ed irriducibilmente con l'idea di persona e non può pertanto trovare il modo per farsi largo ed affermarsi. Né giova addurre la circostanza per cui i benefici accordati agli ergastolani attenuano il *vulnus* costituzionale, dal momento che quest'ultimo si ha pur sempre, conseguendo al carattere “fisso” della pena¹³³.

Dalle notazioni svolte, pur nella loro frammentarietà e stringatezza, discende linearmente – a me pare – che lo stesso ergastolo ostativo, che pure può addurre ragioni di sicurezza a suo sostegno, non può iscriversi entro la cornice costituzionale, per la elementare ragione che *ogni* condannato è, puramente e semplicemente, una persona e come tale va perciò sempre trattata¹³⁴. Assai istruttiva, al riguardo, è, per un verso, la dichiarazione d'incostituzionalità

¹³¹ V., già, [Corte cost. n. 264 del 1974](#). Ha fatto il punto sugli sviluppi della giurisprudenza sul tema D. GALLIANI, *Dalla polifunzionalità alla proporzionalità. La Corte costituzionale e gli scopi della pena*, in [Sistema Penale](#), 12 settembre 2023.

¹³² La rieducazione, infatti, non si può imporre ma solo incoraggiare, richiedendo comunque un moto spontaneo dell'animo ed un impegnativo, sovente particolarmente sofferto, lavoro di ricostruzione interna da parte del singolo che persuada in primo luogo se stesso della necessità di sottoporvisi.

¹³³ Su ciò, puntuali rilievi in G. FIANDACA, *sub art.* 27, cit., 310 ss.

¹³⁴ In tema, è venuta formandosi una copiosa produzione di scritti di vario segno ed orientamento: in aggiunta agli scritti sopra richiamati, v., almeno, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 10/2019; pure [ivi](#), G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il fine e la fine della pena. Sull'ergastolo ostativo alla liberazione condizionale*; E. DOLCINI, F. FIORENTIN, D. GALLIANI, R. MAGI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Il diritto alla speranza davanti alle Corti. Ergastolo ostativo e articolo 41-bis*, Torino, 2020; *Ergastolo ostativo e 41 bis ord. pen. L'interazione virtuosa tra giudici ordinari e Corte costituzionale*, intervista di R. Conti a G. Fiandaca, in [Giustizia insieme](#), 4 luglio 2020; pure [ivi](#), I.J. PATRONE, *Ergastolo ostativo: rispettare la Convenzione, la Costituzione e le sentenze delle Corti*, 1° dicembre 2021; L. RISICATO, *L'incostituzionalità riluttante dell'ergastolo ostativo: alcune note a margine di Corte cost., ordinanza n. 97/2021*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2/2021, 641 ss.; J. MAZZUCA, *Il lungo cammino della pena. Dal dibattito sull'abolizione della pena capitale alle nuove frontiere dell'ergastolo ostativo*, in *Pol. dir.*, 3/2021, 395 ss.; D. MARTIRE, A. SALERNO, *L'ergastolo ostativo e lo stato attuale della giustizia costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), 4/2022, 247 ss.; A. LOLLO, [Riflessioni critiche a margine del secondo rinvio della Corte costituzionale sull'ergastolo “ostativo”](#), in questa *Rivista*, III/2022, 1189 ss.; D. GALLIANI, *Il decreto legge 162/2022, il regime ostativo e l'ergastolo ostativo: i dubbi di costituzionalità non manifestamente infondati*, in [Sistema Penale](#), 21 novembre 2022; E. SANTORO, *L'eliminazione apparente dell'ergastolo ostativo: un commento a prima lettura del*

dell'ergastolo in parola per chi non collabori con la giustizia¹³⁵ e, per un altro verso, l'orientamento manifestato dalla Consulta di netta avversione per il *refoulement* degli immigrati verso Paesi nei quali la loro vita e/o dignità sarebbero messe a rischio, pur laddove gli stessi dovessero essere considerati potenzialmente pericolosi per la sicurezza dello Stato¹³⁶.

La giurisprudenza ha dato vita ad una poderosa e coraggiosa opera di emenda delle più gravi storture ancora oggi diffuse nell'ordinamento¹³⁷ e più ancora – ahimè – nella società, laddove abbondano i pregiudizi – come li ha opportunamente qualificati M. Ruotolo¹³⁸ – o, diciamo pure, i veri e propri crampi mentali bisognosi di essere urgentemente sciolti al fine di dare concretezza al valore della umanità delle pene.

Faccio due soli esempi al riguardo, senza peraltro indugiare nella loro illustrazione.

Il primo è dato dal riconoscimento, finalmente di recente avutosi con [sent. n. 10 del 2024](#)¹³⁹, del diritto alla salvaguardia dell'affettività-sessualità del condannato, dapprima indebitamente

decreto-legge n. 162 del 2022, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 4/2022, 222 ss.; E. FURNO, *La Corte costituzionale e l'ergastolo ostativo: finale di partita?*, in *Giur. cost.*, 6/2022, 2577 ss.; M. MERLINO, *Esiste ancora l'ergastolo ostativo?*, in [Questione Giustizia](#), 26 gennaio 2023; G. CASAVECCHIA, *Ergastolo ostativo: tanti "tempi" e provvedimenti per risolvere -forse solo temporaneamente- un'unica questione*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2/2023, 209 ss.; F. POLACCHINI, *Fine pena (forse): ergastolo ostativo e prospettive di riscatto*, in [federalismi.it](#), 11/2023, 179 ss.; A. CONTI, [L'ergastolo ostativo che move la Corte costituzionale e l'altre stelle](#), in questa *Rivista*, [Studi](#), 2/2023, 517 ss.; F. MAZZACUVA, *Ergastolo ostativo e tutela della dignità umana*, in G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagno, A. Ciriello (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, II.I, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il ruolo del giudice nazionale. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Principi e orientamenti*, Milano, 2023, 1015 ss.; pure ivi, II.II, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice nazionale. L'interpretazione e l'applicazione della CEDU nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, A. CENTONZE, *La tutela integrata della dignità umana dei detenuti: l'ergastolo ostativo*, 523 ss.; T. SALVINO, *L'ergastolo 'ostativo': un reale cambiamento?*, in [Diritti fondamentali.it](#), 3/2023, 110 ss.; S. MASTRAPASQUA, *La riforma del regime ostativo ex art. 4-bis ord. penit.: prime applicazioni, implicazioni e prospettive*, in [Sistema Penale](#), 25 giugno 2024, e, della stessa, *Regime ostativo ex art. 4-bis Ord. Penit. e colloqui con i figli minori: un commento a prima lettura della sentenza n. 85/2024 della Corte costituzionale*, in [Giurisprudenza penale](#), 25 giugno 2024; M. LADEVITO, *L'ergastolo ostativo nella sua attuale formulazione: le maggiori e persistenti criticità rispetto ad un'idea di pena come integrazione sociale*, in [Pen., dir. e proc.](#), 12 settembre 2024.

¹³⁵ V., part., [Corte cost. n. 97 del 2021](#) (ampiamente annotata: tra gli altri, da M. CARTABIA, *Filtrerà sempre un raggio di sole*, Napoli, 2022, 34 s., con richiamo altresì alla nota pronunzia della Corte EDU *Viola c. Italia* del 2019 cui la stessa Corte delle leggi si è quindi rifatta).

¹³⁶ In tema, di recente e per tutti, v. F. POLACCHINI, *Libertà personale e diritti dei detenuti nella dimensione dell'art. 3 Cedu*, cit., 293 ss.

¹³⁷ Con specifico riguardo alla materia penale, riferimenti possono vedersi in A. LAMBERTI, *Giustizia e misericordia: una sfida per il diritto costituzionale nel prisma della dignità della persona*, cit., spec. 28 ss. Il quadro, internamente assai articolato e composito, delle discipline che compongono il diritto penitenziario può vedersi con chiarezza illustrato da A. LORENZETTI, *Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, cit.

¹³⁸ Ancora da ultimo nella sua relaz., sopra cit., al nostro incontro di oggi, e già in altri scritti (assai indicativo al riguardo è l'incipit di *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, 1 ss.). V., inoltre, G.M. NAPOLI, *I diritti delle persone detenute tra pregiudizi collettivi ed effettiva garanzia*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 4/2021, 1305 ss.

¹³⁹ ... prontamente ripresa da alcune pronunzie dei giudici comuni, tra le quali, ora, Cass., sez. I pen., 8 del 2025.

sacrificato con riflessi negativi di tutta evidenza in ordine all'affermazione della dignità del recluso¹⁴⁰.

Il secondo fa riferimento ad un *trend* col tempo cresciuto e fattosi viepiù vistoso volto ad incidere sui minimi edittali delle pene che, pur laddove si giudichino in astratto non particolarmente consistenti, possono ugualmente dimostrarsi abnormi in relazione al compimento di reati di lieve entità¹⁴¹.

¹⁴⁰ Nella ormai copiosa lett. sul tema, v., tra gli altri, S. GRIECO, *Il diritto all'affettività delle persone reclusi. Un progetto di riforma tra esigenze di tutela contrapposte*, Napoli, 2022, e, della stessa, *Il diritto negato alla sessualità nel regime penitenziario italiano*, in [Diritti fondamentali.it](#), 3/2023, 405 ss.; F. PACELLA, *Sex and the prison. Sul diritto dei detenuti al 41-bis a ricevere riviste pornografiche*, in *Pol. dir.*, 4/2022, 647 ss.; L. LEO, "Amor gignit amorem": timidi segnali di apertura sul riconoscimento del diritto all'affettività-sessualità della persona detenuta, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), Quad. n. 7, fasc. spec., Atti della undicesima giornata annuale dei dottorati del Gruppo di Pisa, a cura di M. Barone, A. De Nicola, A. Stevanato, 28 settembre 2023, 303 ss.; M. SERIO, *Privazione della libertà e salvaguardia della dimensione intima: impressioni su Corte costituzionale n. 10/2024*, in [Questione Giustizia](#), 11 marzo 2024; M. RUOTOLO, *IL riconoscimento del diritto all'intimità delle persone detenute in un'originale additiva ad attuazione progressiva*, in *Giur. cost.*, 1/2024, 74 ss.; pure ivi, M. BORTOLATO, *Il diritto all'intimità del colloquio: osservazioni a Corte cost. 10/2024*, 100 ss.; V. VALENTI, [Il diritto all'affettività-sessualità in carcere e la sentenza n. 10 del 2024. Cronistoria di una rivoluzione, costituzionalmente orientata, che non attende più di essere compiuta](#), in questa [Rivista](#), *Studi*, 1/2024, 345 ss.; nella stessa [Rivista](#), A. PIROZZOLI, [La dignità umana e il diritto all'affettività del detenuto](#), *Studi*, 2/2024, 747 ss.; P. VERONESI, *L'amore ai tempi delle catene: affettività e carcere secondo la sentenza n. 10 del 2024*, in [Nomos](#), 1/2024, 1 ss.; S. TALINI, *L'intimità quale diritto inviolabile «anche» negli istituti penitenziari. Considerazioni a margine della sent. n. 10/2024*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 179 ss.; L. FABIANO, *Separazione dei poteri e garanzie dei diritti dei detenuti nella sentenza della Corte costituzionale sull'affettività intramuraria*, in [Dir. pubbl. eur. – Rass. on-line](#), 1/2024, 414 ss.; nella stessa [Rivista](#), A. FOLLARI, *La Corte costituzionale decide sul diritto all'affettività dei detenuti. Tecniche decisorie e soluzioni di merito nella sent. n. 10/2024*, 2/2024, 16 ss.; V. CIACCIO, *L'affettività dei detenuti tra inerzia del legislatore e attivismo della Corte costituzionale. Un caso di eterogenesi dei fini*, in [federalismi.it](#), 16/2024, 23 ss.; pure ivi, M. PATTARO, *Fenomenologia di un diritto: l'affettività in carcere. Commento alla sent. n. 10 del 2024*, 136 ss.; R. DE VITO, *Affettività e sessualità delle persone detenute: da diritti fantasma a diritti effettivi*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1/2024, 349 ss.; A. GIUBILEI, *Persone, non oggetti: il diritto del detenuto in regime di 41-bis a mantenere rapporti affettivi (ed effettivi) con il proprio nucleo familiare. Nota a Corte cost., sentenza n. 105 del 2023*, in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2024, 205 ss.; nella stessa [Rivista](#), I. GIUGNI, *Affettività in carcere. Note in attesa dell'attuazione di Corte cost., sentenza n. 10 del 2024*, 4/2024, 286 ss.; di quest'ultima, v., poi, *Diritto all'affettività delle persone detenute: la Corte costituzionale apre ai colloqui intimi in carcere*, in [Sistema Penale](#), 2 febbraio 2024; L. BLUMETTI, *"Affettività" intramuraria e tutela della salute dei detenuti*, in [Costituzionalismo](#), 2/2024, 38 ss. Infine, se si vuole, anche il mio [Finalmente riconosciuto il diritto alla libera espressione dell'affettività dei detenuti \(a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2024\)](#), in questa [Rivista](#), *Studi*, 1/2024, 161 ss. Con specifico riguardo alla giurisprudenza della Corte EDU, v. F. BUFFA, *Le "visite intime" ai carcerati in 5 sentenze della CEDU*, in [Questione Giustizia](#), 20 febbraio 2024.

¹⁴¹ La proporzionalità delle pene rimane ad oggi una questione spinosa ed irrisolta o, come che sia, non soddisfacentemente risolta [in tema, tra gli altri e di recente, R. BARTOLI, *Il sindacato di costituzionalità sulla pena tra ragionevolezza, rieducazione e proporzionalità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 4/2022, 1441 ss., nonché i contributi che sono nel Quad. n. 7, fasc. spec., Atti della undicesima giornata annuale dei dottorati del Gruppo di Pisa, cit., di C. STORACE, *Legge penale e giurisprudenza costituzionale. Il giudizio sulla misura delle pene*, 221 ss.; S. ALBERTINI, *Il principio di proporzionalità della pena: nuovi scenari alla luce della sentenza della CGUE NE (C. 205/20)*, 257 ss., e S. ROVELLI, *La giurisprudenza costituzionale sul principio di proporzionalità delle pene alla prova della sentenza n. 94 del 2023 sul "caso Cospito"*, 355 ss.].



Gli esempi appena fatti sono, peraltro, assai istruttivi sotto due aspetti che meritano – a me pare – una speciale considerazione. E, inverso, per un verso, si tocca con mano come il carattere effettivamente umanitario della pena richieda talora non tanto interventi più o meno corposi ed incisivi al piano delle discipline normative quanto l’allestimento di strutture adeguate di cui non si ha (o non si ha sempre) riscontro. Per un altro verso, la correzione degli enunciati riguardanti le pene minime, seppur ispirata ad un senso di giustizia largamente diffuso ed intensamente avvertito, è pur sempre il frutto di un apprezzamento discrezionale, o diciamo meglio politico-discrezionale, che dovrebbe considerarsi estraneo a chi amministra giustizia, sia pure una giustizia peculiare qual è appunto quella costituzionale¹⁴².

Non posso qui riprendere l’annosa questione dei giudici che fanno politica, supplendo alle gravi ed acclamate carenze del legislatore. Certo si è, per esplicita ammissione della stessa Corte delle leggi, che la soglia degli interventi ablativi di quest’ultima¹⁴³ va spostandosi sempre più in avanti, finendo con il sovrapporsi in non secondaria misura a quella che delimita l’area materiale in punto di diritto rimessa alla esclusiva coltivazione dei decisori politici, a partire appunto dal Parlamento quale artefice ordinario della legislazione¹⁴⁴.

Vengono così a determinarsi plurime torsioni costituzionali che si ricaricano senza sosta e in modo perverso da sé medesime, squilibrandosi sempre di più, da un canto, i rapporti tra gli organi della direzione politica e, da un altro canto, quelli tra gli organi stessi e gli organi di garanzia, in ispecie i giudici (e, ulteriormente specificando, come si è venuti dicendo, la Corte costituzionale)¹⁴⁵. Delle torsioni in parola – sia chiaro – non deve qui nuovamente dirsi; è, però,

¹⁴² Della tendenza della giustizia costituzionale a mostrarsi in casi non sporadici (e, appunto, con specifico riguardo alla materia penale) come una giustizia di “equità”, v., volendo, il mio [Verso una giustizia costituzionale di “equità”: quali i riflessi di ordine istituzionale?](#), in questa [Rivista, Studi, 3/2024](#), 1063 ss.

¹⁴³ ... che, poi, si rammenti, risente di suggestioni ed indicazioni dei giudici comuni che con crescente frequenza sollecitano la Consulta a far luogo al rifacimento di testi normativi malfatti, tanto più poi quando, come qui, suscettibili di tradursi in fonti di sostanziale ingiustizia.

¹⁴⁴ Così, perlomeno, dovrebbe essere secondo modello ma – com’è noto – non è secondo esperienza, in seno alla quale il carattere recessivo della sede istituzionale della rappresentanza politica risulta ormai acclarato, senza che peraltro si dia alcun segno di un possibile *revirement* di questa deleteria tendenza.

¹⁴⁵ Si pensi solo, con riferimento al ruolo di certo non secondario giocato dai giudici comuni nel corso delle pratiche di giustizia, a certi usi francamente forzosi delle tecniche interpretative, a partire da quella c.d. conforme [riferimenti in G. SORRENTI, *L’interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006, e, della stessa, [La \(parziale\) riconversione delle “questioni di interpretazione” in questioni di legittimità costituzionale](#), in questa [Rivista, Studi, II/2016](#), 293 ss.; F. MODUGNO, *In difesa dell’interpretazione conforme a Costituzione*, in [Rivista AIC](#), 2/2014, e, dello stesso, *Al fondo della teoria dell’interpretazione conforme a Costituzione*, in *Dir. e soc.*, 2015, 461 ss.; A. BERNARDI (a cura di), *L’interpretazione conforme al diritto dell’Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Ann.*, IX, 2016, 391 ss., e, dello stesso, ora, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, 154 ss.; G. BRONZINI, R. COSIO (a cura di), *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, Milano, 2017; A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e principi identificativi*, Napoli, 2018, 11 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva?) fare da sé: interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in *Dir. e soc.*, 4/2018, 633 ss.; C. CARUSO, *L’interpretazione conforme alla Cedu e i «diritti a somma zero»*, in C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 457 ss.; G. PARODI, *L’interpretazione conforme. Profili di comparazione*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, fasc. spec. maggio 2019,

bene non perdere di vista anche i risvolti istituzionali conseguenti agli interventi dei giudici volti ad alleviare, per quanto possibile, la condizione dei detenuti, specie laddove maggiormente vistosi appaiano essere i *vulnera* fatti alla loro dignità, risvolti che – come può vedersi già dai brevi cenni ora fatti – mettono sotto *stress* il principio della separazione dei poteri e, per ciò stesso, la Costituzione che del principio in parola, pur con i temperamenti avuti al momento del suo recepimento, non può comunque fare a meno, risultandone altrimenti pregiudicata la stessa essenza costituzionale, i diritti fondamentali, quale mirabilmente scolpita nel famoso art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789¹⁴⁶.

555 ss., e, più di recente, dello stesso, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice a quo*, in *Giur. cost.*, 6/2023, 2883 ss., e *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice costituzionale*, in *Lo Stato*, 22/2024, 63 ss.; M. RUOTOLO, [L'interpretazione conforme a Costituzione torna a casa?](#), in questa *Rivista, Studi*, III/2019, 99 ss.; v., inoltre, S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Napoli, 2022, 171 ss.; A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagno, A. Ciriello (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, cit., I, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, 87 ss.; pure ivi, II.I, cit., P. GAETA, *Obblighi e possibilità per il giudice nazionale: l'interpretazione conforme alla CEDU*, 167 ss.; D. PIERANTONI, *Erroneo presupposto interpretativo, interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie del Giudice delle leggi: appunti a margine della sentenza n. 105 del 2023*, in *Nomos*, 2/2023; D. PICCIONE, *Diritto vivente e interpretazione conforme quali fondamenti argomentativi degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2024, 455 ss.; M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in G. Grasso, A. Stevanato (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Napoli, 2024, 341 ss. Infine, F. MODUGNO, T. GUARNIER, *Interpretazione giuridica*, Napoli, 2024].

¹⁴⁶ Non è, d'altronde, senza significato che nel tempo a noi più vicino si sia ravvivato il confronto tra gli studiosi sul principio in parola che, dunque, si conferma essere di scottante attualità e di cruciale rilievo [tra gli altri, v. i contributi all'incontro di studi di Siena del 14 marzo 2024 su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo. In ricordo di Giovanni Grottanelli de' Santi*, ed a quello di Messina del 27-28 giugno 2024 su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*; possono già vedersi le relazioni illustrate a quest'ultimo di M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2024, 168 ss., e la mia dal titolo [Il mix di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali: dal modello alle torsioni dell'esperienza](#), in questa *Rivista, Studi*, 2/2024, 822 ss. V., inoltre, G. SILVESTRI, che è tornato di recente a trattarne, dopo i suoi noti studi monografici del 1979 e del 1984, nella voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir., I tematici*, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano, 2023, 1122 ss., e ancora G. SCACCIA, *L'etica della funzione giudiziaria. Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 459 ss.; M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Milano, 2023; R. ROMBOLI, [Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri](#), in questa *Rivista, Studi*, III/2023, 815 ss.; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, cit.; C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Rivista AIC*, 2/2024, 126 ss.; F. MERUSI, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell'ordinamento italiano*, in *Lo Stato*, 22/2024, 37 ss.; E. DE GREGORIO, *I nuovi orizzonti dei rapporti fra Corte Costituzionale e Parlamento*, in *Giustizia insieme*, 15 ottobre 2024; M. MANETTI, *Giurisprudenza costituzionale e convenzioni sulla separazione dei poteri*, in *Rivista AIC*, 4/2024, 70 ss.; v., poi, volendo, anche il mio [La Costituzione sotto stress e la piramide rovesciata, ovvero le più vistose torsioni a carico della separazione dei poteri e del sistema degli atti espressivi di pubbliche funzioni \(note minime su una spinosa questione\)](#), in questa *Rivista, Studi*, 3/2023, 871 ss. Specifica attenzione ai dibattiti alla Costituente sul principio in parola è in G. D'AMICO, D. TEGA, *La Costituzione italiana e la*



Può, dunque, apparire singolare (forse, persino paradossale) che, al fine di dare un qualche appagamento a taluni bisogni diffusamente avvertiti in seno al corpo sociale¹⁴⁷, sensibili operatori (in ispecie, appunto, i giudici) facciano talora usi forzosi degli strumenti di cui dispongono, piegati allo scopo di dare ristoro a persone che ad essi si rivolgono dopo aver inutilmente atteso risposta dal legislatore, con l'effetto però di recare un pregiudizio agli stessi diritti fondamentali di cui si reclama tutela, per il fatto che quest'ultima si ha da sedi istituzionali diverse da quelle volute dalla Carta, in un quadro complessivo segnato non già dalla distinzione dei ruoli bensì dalla loro confusa sovrapposizione.

3. La condizione reale (e, per più aspetti, ad oggi degradata) in cui versano i detenuti, la micidiale questione teorico-pratica relativa alle alternative che possono aversi rispetto al carcere, i diritti e doveri gravanti sia sui pubblici poteri che sulle stesse persone condannate e riportabili alle indicazioni risultanti dalla Carta costituzionale

Vi sono, poi, alcune cause che determinano una sostanziale contrazione del trattamento umanitario, frapponendo allo stesso tempo ostacoli assai elevati lungo il percorso rieducativo del detenuto, e che non risultano da previsioni normative bisognose di correzione o di pura e semplice rimozione bensì da circostanze di fatto, peraltro a volte di arduo accertamento¹⁴⁸.

Si pensi, ad es., alle carenze che in certe strutture si hanno per ciò che attiene all'igiene o all'alimentazione o, ancora, alla tutela della salute del detenuto che, eccezion fatta dei casi più gravi che richiedono di essere trattati al di fuori dei luoghi di reclusione, non sempre in questi ultimi si dimostra essere di un livello adeguato alla condizione della persona bisognosa di cure¹⁴⁹.

separazione dei poteri: le scelte dell'Assemblea Costituente tra modelli storici e contesto politico, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023, 89 ss.; in questo fasc. altri scritti ancora].

¹⁴⁷ Su bisogni e diritti, acuti rilievi possono, di recente, vedersi in E. Rossi, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2/2024, 305 ss., part. 315 s. (dov'è altresì un riferimento alla peculiare condizione dei detenuti).

¹⁴⁸ Particolarmente istruttiva è *Una fotografia delle indegne condizioni presenti nelle carceri italiane in una ordinanza del magistrato di sorveglianza di Firenze a seguito di reclamo ex art. 35 bis o.p.*, di cui è autrice C. MISTRORIGO, in *Sistema Penale*, 12 dicembre 2024; può, inoltre, utilmente vedersi il documento messo a punto da Magistratura Democratica, dal titolo *IL carcere: tra dignità umana e rieducazione*, in *Magistratura democratica*. Ancora in occasione del nostro incontro, poi, L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti: il bilanciamento impossibile tra finalismo rieducativo della pena e ossessione carcerocentrica*, in *paper*, § 1, ha opportunamente sottolineato che «le carceri italiane sono in condizioni drammatiche»; ed è, questa, una testimonianza altamente attendibile, venendo da una studiosa che le conosce bene anche a motivo della sua veste istituzionale di Garante per il Comune di Messina. Basti solo, a darne sicura conferma, la cruda descrizione che la stessa R. fa dei muri delle celle, «muri che perimetrano lo spazio della vita artificiale di un soggetto, sempre più lontano dalla condizione di detenuto da risocializzare e sempre più vicino a quella di prigioniero segregato, di cattivo incattivito dalla cattività» (§ 2).

¹⁴⁹ In tema, v. il chiaro quadro di sintesi che ne ha fatto in occasione del nostro incontro M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte: il diritto alla salute nella realtà carceraria*; nella dottrina anteriore, v., almeno, M. RUOTOLO, *Salute e carcere*, in L. Chieffi (a cura di), *Bioetica pratica e cause di esclusione sociale*, Milano, 2012, 55 ss.; C. BOTRUGNO, G. CAPUTO (a cura di), *Vulnerabilità, carcere e nuove tecnologie. Prospettive di ricerca sul diritto alla*

E, ancora, si pensi all'istruzione¹⁵⁰ o al lavoro¹⁵¹ e, in genere, ai diritti non strettamente legati allo stato detentivo, come tali suscettibili di essere goduti a pieno dalla persona in stato di reclusione, sia pure in forme adeguate a quest'ultimo, senza che tuttavia nei fatti se ne abbia compiuto o, come che sia, soddisfacente riscontro¹⁵².

Insomma, è ormai acclarato che le pene, in primo luogo, affinché possano dirsi rispettose dell'art. 27, devono presentarsi nella misura minima necessaria, sì da poter favorire la rieducazione del reo e il suo reinserimento sociale¹⁵³, e, in secondo luogo, devono essere *giuste*, comunque non tali da generare *pene ingiuste* che nulla hanno a che fare con l'illecito commesso e lo stato detentivo in cui versa la persona¹⁵⁴. E ciò, senza peraltro trascurare

salute, Firenze, 2020; G. FORNASARI, A. MENGHINI (a cura di), *Salute e carcere*, Napoli, 2023. Copiosa la giurisprudenza europea a riguardo della salvaguardia della salute del condannato [per riferimenti v., ancora una volta, F. POLACCHINI, *Libertà personale e diritti dei detenuti nella dimensione dell'art. 3 Cedu*, cit., 288 ss.; P. SCARLATTI, *Tutela dei diritti e trattamento dei detenuti vulnerabili. A proposito del recente caso Sy contro Italia*, in [Diritti fondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1/2022, 533 ss., e, con specifico riguardo ai detenuti affetti da problemi psichiatrici, ora, C. BUFFON, *Salute mentale e detenzione, ultime da Strasburgo*, in [Questione Giustizia](https://www.questionegiustizia.it), 23 gennaio 2025]; e, d'altro canto, non si dimentichi che, se quest'ultimo – come si è venuti dicendo – è persona vulnerabile, quando è malato lo è due volte.

¹⁵⁰ In tema, per tutti, A.M. CITRIGNO, *Prime note sul diritto allo studio dei detenuti*, in [Diritti fondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1/2023, 444 ss., e A. MARATEA, *Il diritto all'istruzione in carcere tra (in)effettività e prassi problematiche: uno sguardo all'istruzione universitaria nelle carceri per adulti e secondaria negli istituti penali per minorenni*, in [Osservatorio costituzionale](https://www.osservatoriocostituzionale.it), 3/2023, 79 ss.; v., inoltre, utilmente, il working paper di T. DI LORIO, *Libri dietro le sbarre. Accompagnare il diritto all'istruzione delle persone private della libertà*, nonché la relazione, sopra cit., di L. RISICATO al nostro incontro, nella quale si rileva che l'istruzione costituisce «il più potente antidoto alla reiterazione dei reati» (§ 2).

¹⁵¹ In tema, v., almeno, A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'Ordinamento penitenziario*, L. 10 ottobre 1986, n. 663, Milano 1987, 81 ss.; F. CARDANOBILO, R. BRUNO, A. BASSO, I. CARECCIA, *Il lavoro dei detenuti*, Bari 2007; F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, 2022.

Eloquenti, al riguardo, i dati risultanti dalle relazioni presentate al Parlamento per l'anno 2023 da cui risulta che alla data del 31 dicembre 2023 risultava impegnato in attività lavorative il 35,30% dei detenuti [cfr. E. GRISONICH, *Due relazioni al Parlamento in tema di lavoro penitenziario*, in [Sistema Penale](https://www.sistema penale.it), 24 settembre 2024]. Quanto ai detenuti che lavorano in carcere alle dipendenze di quest'ultimo, dai dati che figurano nel *Report* dell'Associazione Antigone, dietro [cit.](https://www.cit.it), risulta che il numero è in leggera crescita: a giugno 2023 era di 2848 unità, mentre ad un anno di distanza è di 3144.

¹⁵² La questione si pone in termini particolarmente pressanti, in generale, per ciò che attiene al versante su cui maturano le esperienze di biodiritto [a riguardo delle quali, v., di recente, i contributi che sono in [BioLaw Journal](https://www.biolawjournal.it), 4/2022], in ispecie poi per coloro che sono sottoposti a regime detentivo speciale, per i quali per vero una soluzione pienamente appagante, tale da bilanciare le ragioni della sicurezza con le aspettative dei carcerati, non è stata ad oggi rinvenuta (in tema, per tutti, A. DELLA BELLA, *Il "carcere duro" tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali. Presente e futuro del regime detentivo speciale ex art. 41-bis O.P.*, Milano, 2016, e AA.VV., *Il diritto alla speranza davanti alle Corti. Ergastolo ostativo e articolo 41-bis*, cit.).

¹⁵³ V., part., [Corte cost. n. 170 del 2017](https://www.corte cost. n. 170 del 2017) e, in dottrina, per tutti, A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, cit., 31, nonché, ora, A.A. NOVELLINO, *La legge del più debole. La pena e il paradigma del diritto penale minimo* in [Diritti fondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1/2024, 413 ss., con specifica attenzione al pensiero di L. Ferrajoli.

¹⁵⁴ Ha giustamente fatto notare M. RUOTOLO, nel suo contributo al nostro incontro sopra cit., che sovente «si confonde la legittima limitazione della libertà personale nella illegittima compressione della libertà della persona» e che «il diritto violato dal delitto non giustifica mai una sua ulteriore violazione». Hanno fatto il punto sui diritti dei detenuti, tra gli altri, G.M. FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 1/2012,



l'annosa ed inquietante questione del sovraffollamento carcerario, ad oggi irrisolta¹⁵⁵, sol che si consideri che 62.153 detenuti trovano posto in carceri attrezzate per contenerne non più di 51.320 che però, in conseguenza di lavori di ristrutturazione, si riducono a circa 47.000 e che nel 32% delle carceri ciascun detenuto non dispone di 3 mq calpestabili¹⁵⁶.

La qual cosa, poi, si pone a base di altre storture degradanti, pregiudizievoli per la *privacy* ed altri diritti ancora, a partire da quello alla salvaguardia della dignità: un autentico “metadiritto”, questo, non suscettibile di misurazione semplicemente perché è la misura di ogni altro¹⁵⁷, sì da meritarsi la qualifica di bene o valore “supercostituzionale”¹⁵⁸. Insomma, un quadro complessivo desolante¹⁵⁹, della cui connotazione peraltro i pubblici poteri sono avvertiti, tant'è che è stata istituita la figura del Garante dei diritti delle persone detenute o

187 ss.; M. RUOTOLO, S. TALINI, *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2017; A. MENGhini, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Napoli, 2022; E. CATALDO, *La Corte Europea dei diritti dell'uomo e la Corte costituzionale a sostegno dei diritti fondamentali e dei nuovi diritti del penitenziario*, in P. Bargiacchi, F. Vecchio (a cura di), *Nuovi diritti e nuove tecniche di tutela della persona in tempi di crisi*, in questa *Rivista, Studi*, 13 maggio 2024, 387 ss., e A. CALCATERRA, *I diritti delle persone detenute in Italia. Tra garanzie normative e mancata attuazione delle tutele*, in M. Caredda, G. Fiorelli, P. Gonnella, A. Massaro, A. Riccardi, M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *L'esecuzione penale. Linee evolutive nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2024, 81 ss. Altri riferimenti negli scritti che sono in G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagno, A. Ciriello (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, II.I e II.II, cit.

¹⁵⁵ Segnalo, nondimeno, l'impegno assunto dal Governo (e ribadito dal Presidente del Consiglio, G. Meloni, in occasione di una conferenza stampa del 9 gennaio 2025) di dar vita ad una corposa opera di edilizia penitenziaria al fine di accrescere di 7.000 mila unità i posti disponibili nel giro di tre anni, a far data dal 2025. Allo scopo si è quindi provveduto nel settembre 2024 alla nomina di un Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, nella persona del dott. Marco Doglio.

¹⁵⁶ I dati sono aggiornati al dicembre 2024 e si riferiscono al *Report* dell'Associazione Antigone, [sopra richiamato](#). In tema, v., almeno, F. CAPRIOLI, L. SCOMPARI (a cura di), *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, Torino, 2015; A. PUGIOTTO, *La parabola del sovraffollamento carcerario e i suoi insegnamenti costituzionalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3/2016, 1204 ss.; A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema “irrisolvibile”*, Torino, 2021; C. SGROI, *Il sovraffollamento carcerario*, in G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagno, A. Ciriello (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, II.I, cit., 985 ss. La questione si è particolarmente acuita in occasione della recente pandemia da covid-19, manifestandosi a volte in toni drammatici [v., almeno, M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Il carcere alla prova dell'emergenza sanitaria*, Napoli, 2020; A. TORRI, *Pandemia e carcere. Una breve analisi*, in *Corti supreme e salute*, 2/2021, 475 ss., e P. BUFFA, *Carcere e covid-19. Diario di una pandemia*, Napoli, 2022].

¹⁵⁷ Richiamo qui, ancora una volta, la nota immagine di G. SILVESTRI della dignità quale bilancia su cui si pongono i beni costituzionalmente protetti in vista della loro ponderazione in ragione dei casi [v. *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Associazione dei costituzionalisti*, 14 marzo 2008, e, con specifica attenzione alla condizione dei carcerati, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in *Rivista AIC*, 2/2014].

¹⁵⁸ In questi termini già da tempo ne discorrono A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in V. Angiolini (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992, 221 ss., nonché in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss.

¹⁵⁹ Basti solo por mente al fatto che, in base a quanto si dice nel *Report* sopra cit., nel 10,3% delle carceri visitate dall'Associazione Antigone molte celle risultavano prive di riscaldamento; nel 48,3% dei casi non era assicurata acqua calda per tutto il giorno e in ogni periodo dell'anno; nel 55,2% le celle erano prive di doccia e, infine, nel 25,3% non vi erano spazi dedicati ad attività lavorative.

private della libertà personale, senza che tuttavia sia stato dato seguito in modo adeguato alle indicazioni e sollecitazioni dallo stesso venute, specie a mezzo delle relazioni portate alla cognizione delle Camere¹⁶⁰.

Ora, stando le cose così come sono qui viste, è da chiedersi se si diano alternative concrete a quella “immoralità necessaria” che è il carcere¹⁶¹, specie per come effettivamente si presenta in alcuni luoghi, senza allo stesso tempo sacrificare le aspettative di giustizia nutrite dalle vittime dei reati o dai loro familiari e, a un tempo, recare pregiudizio alla sicurezza¹⁶². Forse, una soluzione radicale che abolisca i luoghi di reclusione, così come si è avuto per i manicomi, non è al presente praticabile, per quanto si siano fatti innegabilmente dei passi in avanti per rendere meno gravosa l'afflizione punitiva¹⁶³ e, più ancora, offrendo l'opportunità di

¹⁶⁰ Giustamente si è, poi, fatto notare da una sensibile dottrina (A. LORENZETTI, *Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, cit., 14 s. in nt. 12) che «più che di una istituzione sembra corretto parlare di una vera e propria rete dei Garanti, posta la creazione di entità a livello regionale, provinciale e comunale».

¹⁶¹ Questa la qualifica che ne dava F. CARRARA, nel suo *Immoralità del carcere preventivo. Progresso e regresso del giure criminale del nuovo Regno d'Italia*, Lucca, 1874, al cui pensiero si è richiamato G. Leone, nel suo intervento in seduta plenaria della Costituente del 27 marzo 1947 (molto citato è, poi, ancora oggi, di F. CARRARA, *Una lezione dettata nella R. Università di Pisa*, in E. Palombi (a cura di), *Contro la pena di morte. Scritti di Francesco Carrara*, Milano, 2001). Una densa riflessione sulla spinosa questione può ora vedersi in G. FIANDACA, *Punizione*, Bologna, 2024.

¹⁶² Sono tornati, ancora non molto tempo addietro, ad interrogarsi sulla spinosa questione M. DONINI, *Punire e non punire. Un pendolo storico divenuto sistema*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 4/2023, 1301 ss., e, nella stessa *Rivista*, E. DOLCINI, *Patologie del sistema sanzionatorio penale e principio della rieducazione del condannato*, 2/2024, 413 ss.; ancora ivi, a riguardo delle prospettive di un sistema penale non più “carcerocentrico”, v., poi, M. ROMANO, *Non punibilità, estinzione del reato, riforma Cartabia*, 437 ss., e R. ORLANDI, *Postulati del processo penale contemporaneo tra principi “naturali” e concezioni normative*, 465 ss.

¹⁶³ ... specie ricorrendo alla sospensione condizionale della pena ed alla somministrazione di misure alternative al carcere, quali l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà [delle misure in parola ha trattato nel nostro incontro P. MAGGIO, *Giustizia rieducativa e alternative sanzionatorie*; della questione – com'è noto – si discorre da tempo da parte di una nutrita schiera di studiosi di varia estrazione: v., tra gli altri, M. BONOMO, R. BREDI, G. DI GENNARO, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1991; T. TRAVAGLIA CICIRELLO, *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerca di alternative*, Milano, 2018; V. TIGANO, *La detenzione domiciliare “umanitaria” per i condannati presuntivamente pericolosi: il percorso giurisprudenziale di riallineamento ai principi di equaglianza e di rieducazione*, in questa *Rivista, Studi*, 3/2022), 1321 ss.; F. GIANFILIPPI, *L'evoluzione delle misure extra moenia: ritmo sincopato in direzione costituzionalmente orientata*, in M. Caredda, G. Fiorelli, P. Gonnella, A. Massaro, A. Riccardi, M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *L'esecuzione penale. Linee evolutive nella dimensione costituzionale*, cit., 103 ss. Sulle novità introdotte dalla riforma Cartabia, nella già copiosa lett., v., almeno, A. CONZ, L. LEVITA (a cura di), *La riforma Cartabia della giustizia penale. Commento organico alla legge n. 134/2021*, Roma, 2021; i contributi che sono in *Pol. dir.*, 4/2021, fasc. monografico dedicato a *Le “riforme della giustizia”*; G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia. Codice penale – codice di procedura penale – giustizia riparativa*, Pisa, 2022, e D. CASTRONUOVO, M. DONINI, E.M. MANCUSO, G. VARRASO (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023. *Ex plurimis*, v., inoltre, i contributi al X convegno dell'Associazione italiana dei Professori di diritto penale, svoltosi a Milano il 23 e 24 settembre 2022, che sono in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 3/2023, e, nella stessa *Rivista*, già, F. SIRACUSANO, *Produttività, efficienza ed efficacia della giustizia penale: l'insidiosa logica economica della “riforma Cartabia”*, 1/2023, 159 ss., e J. DELLA TORRE, *Circostanze aggravanti non contestate e poteri del giudice tra Corte costituzionale e “riforma Cartabia”*, 267 ss., e, quindi, R. BARTOLI, *Punire*



trascorrere, al ricorrere di certe condizioni, il periodo detentivo tra le mura domestiche, sì da dare sostanzioso alimento al percorso rieducativo del condannato, grazie soprattutto agli sconti di pena e ad altri benefici conducenti allo scopo¹⁶⁴. Anche da qui, infatti, si coglie nella giusta luce ed apprezza il volto umanitario della pena, dal momento che la consapevolezza che la durata temporale di quest'ultima può essere sensibilmente accorciata concorre in non secondaria misura alla faticosa e non di rado sofferta opera di ricostruzione interna del detenuto.

Certo si è, ad ogni buon conto, che molto si può (e deve) fare per alleviare le sofferenze dei condannati trattandoli appunto con umanità, come persone, e mirando all'obiettivo del loro recupero sociale: innanzi tutto, agevolandone la rieducazione e quindi, una volta espiata la pena, allestendo soluzioni, varie ed articolate in ragione delle peculiari condizioni dei soggetti, sì da favorirne il reinserimento nel mondo del lavoro e, in genere, nel contesto sociale.

Diritti e doveri si hanno, dunque, da un lato e dall'altro, i pubblici poteri in genere dovendo produrre ogni sforzo richiesto dal disposto costituzionale qui, ancora una volta, fatto oggetto di rapido esame, tanto per ciò che attiene al *modo*, ovvero sia al trattamento umanitario, quanto in relazione al duplice *fine* della rieducazione prima e del reinserimento sociale poi: un fine il cui raggiungimento – come si è venuti dicendo – va dai poteri stessi agevolato, fermo restando che poi coloro che hanno subito la pena devono fare fino in fondo la loro parte in vista del conseguimento dell'obiettivo. È, dunque, in questa luce che va visto il diritto costituzionale dei detenuti al trattamento suddetto ed alla rieducazione; ed è sempre dalla medesima prospettiva che si coglie ed apprezza il dovere sugli stessi gravante di fare quanto è in loro potere per rendersi disponibili a quest'opera di profonda rigenerazione morale che può realizzarsi a pieno unicamente col fattivo concorso di tutti.

in libertà: le nuove pene sostitutive, 4/2023, 1399 ss.; l'ampio e documentato saggio di M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, in [Sistema Penale](#), 2 novembre 2022, nonché F. BAILO, *L'irragionevole durata del processo e gli strumenti legislativi per porvi rimedio: dall'implementazione del capitale umano alla digitalizzazione della giustizia*, [cit.](#), 1 ss., e ora, F. LOSURDO, *La magistratura nei sistemi costituzionali: tutela del potere o garante di diritti?*, in [Giustizia insieme](#), 11 novembre 2024. Quanto, poi, alla riforma Nordio, per tutti, v. A. BARLETTA, *La riforma Nordio in materia penale. Una panoramica d'insieme ed alcune considerazioni critiche*, in [Osservatorio costituzionale](#), 5/2024), 81 ss. V., infine, nuovamente, L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti: il bilanciamento impossibile tra finalismo rieducativo della pena e ossessione carcerocentrica*, [cit.](#)].

¹⁶⁴ V., part., [Corte cost. n. 149 del 2018](#), cui si richiama, tra gli altri, anche F. VIGANÒ, *Diritto penale e diritti della persona*, in [Sistema Penale](#), 13 marzo 2023, 24, in nt. 54.



Rocco Scicchitano
L'effettività dei diritti fuori dal carcere.
Brevi note su dimittendi ed esecuzione penale esterna

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dal diritto alla misura alternativa ai diritti nella misura alternativa. - 3. I dimittendi: tra previsioni normative ed effettività della tutela. – 4. Conclusioni: La dimensione di diritti sociali dei diritti fuori dal carcere.

ABSTRACT: In this paper, an attempt will be made to highlight the importance of placing attention not only on the fundamental issue of the effectiveness of the rights of persons in detention, but also of those individuals who, although included in the criminal circuit, serve their sentences outside prison or who are about to leave it. Therefore, we will first talk about the expansion of the external penal area and the importance of applying to it, while respecting its specificities, the guarantees provided by the penitentiary law. Subsequently we will focus on the particular situation of the so-called "resleaving", which requires the synergistic effort of penitentiary institutions to give effectiveness to rights "straddling" between inside and outside prison. In both cases, the social rights nature of these legal situations emerges, revealing the need for interventions and investments to guarantee the right to treatment and the preparation of effective social reintegration paths.

1. Introduzione.

In questo breve scritto, si cercherà, pur brevemente, di affrontare le questioni sottese all'effettività dei diritti, in un'ottica parzialmente non coincidente, ma certamente complementare con lo spazio contraddistinto dalla detenzione carceraria. Infatti, si proverà a volgere lo sguardo sull'individuazione di alcuni diritti e sul loro concreto inveroamento nei confronti di soggetti in esecuzione penale esterna oppure a quei detenuti proiettati all'uscita dall'istituzione penitenziaria, ossia i cosiddetti dimittendi.

Lo iato tra le previsioni normative e il concreto esercizio dei diritti, si sosterrà nelle pagine a venire, deve essere colmato da soggetti istituzionali preposti – si pensi, agli Uffici di esecuzione penale esterna, ma anche agli enti pubblici tra cui gli stessi istituti penitenziari con cui essi collaborano costantemente – in una imprescindibile prospettiva di rete che deve contraddistinguere gli interventi. La necessità di energie e risorse umane, infrastrutturali ed economiche finisce per connotare i diritti fuori dal carcere – nell'accezione di cui al presente contributo – come diritti sociali connessi al godimento di diritti civili.

2. Dal diritto alla misura alternativa ai diritti nella misura alternativa.



Presupposto di questa trattazione è il delimitare il perimetro della discussione. I precedenti interventi si sono concentrati sul tema assai importante dell'effettività dei diritti per i soggetti posti in detenzione, che vedono un impianto che, a voler tacere sui fondamentali influssi di normative e dichiarazioni europee e internazionali, regge a livello ordinamentale italiano sulla Costituzione – si pensi al precipuo articolo 27, ma anche agli artt. 2 e 3 in tema di garanzia dei diritti fondamentali, uguaglianza e in ultimo di dignità¹⁶⁵ e non solo – e sull'ordinamento penitenziario che, con la scelta di una fonte di rango primario (l. n. 354/1975)¹⁶⁶, ha segnato l'affermazione dell'assunto per cui «lo status di detenuto o di internato non solo non fa venir meno la posizione di lui come titolare di diritti soggettivi connessi a tale status, ma, anzi gliene attribuisce»¹⁶⁷.

In questa sede, invece, si proverà a estendere il ragionamento sui diritti anche ai soggetti fuori dal carcere, sebbene sempre inseriti nel circuito dell'esecuzione penale. In primo luogo, partendo dalla constatazione che il citato articolo 27 costituisce lo statuto costituzionale delle pene da intendersi «al plurale (art. 27, 3° comma), contrapponendo la “detenzione” a “qualsiasi altra forma di restrizione della libertà personale” (art. 13, 2° comma), parlando genericamente di punizione e non di incarcerazione (art. 25, 2° comma), ci racconta di una pluralità di soluzioni sanzionatorie possibili.

Già oggi, del resto, il catalogo include – nel Codice penale – anche le pene pecuniarie, e – nell'ordinamento penitenziario – le misure alternative alla detenzione carceraria, a dimostrazione che quest'ultima non esaurisce i sinonimi della pena»¹⁶⁸. È sintomatico di questa consapevolezza, poi, ed ha un forte valore simbolico come, con la riforma Cartabia (d.lgs. 150/2022), le “pene” sostitutive – e non più “sanzioni” – delle pene detentive brevi siano approdate al Codice penale nel nuovo art. 20bis¹⁶⁹.

Conferma di ciò lo si trova anche a livello europeo, se si pensa, per esempio, alla Raccomandazione dell'11 gennaio 2006 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle Regole penitenziarie europee, in cui si sancisce che «[t]utte le persone private della libertà devono essere trattate nel rispetto dei diritti dell'uomo»¹⁷⁰. Infatti, la dizione di persona privata della libertà personale deve intendersi pacificamente più ampia della sola sottoposizione a detenzione, considerando che «questa alternatività rispetto alla pena

¹⁶⁵ Su cui, fondamentale è il rimando a G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, Intervento del Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri al Convegno «Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della CEDU», Roma, Carcere di Rebibbia, 28 maggio 2014, disponibile sul [sito della Corte costituzionale](#). Si veda anche M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, II ed. con prefazione di V. Onida, Napoli, 2014.

¹⁶⁶ Sul tema si veda, *ex multis*, C. SARZOTTI, *La riforma dell'ordinamento penitenziario come narrazione giuridica del carcere negli anni della «scoperta» della Costituzione*, in [Questione Giustizia](#), 2/2015, 25 ss.

¹⁶⁷ G. GALLI, *La politica criminale in Italia negli anni 1974-1977*, Milano, 1978, 128.

¹⁶⁸ A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in [Rivista AIC](#), 2/2014, 7. Sul tema cfr. anche S. TALINI, *La valorizzazione dei termini “pena” al plurale e condannato al “singolare” anche in materia di ergastolo (a margine di Corte cost., sent. n. 149 del 2018)*, in questa [Rivista, Studi](#), III/2018, 505 ss.

¹⁶⁹ R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in [Questione Giustizia](#), 2/2023, 108.

¹⁷⁰ Raccomandazione R (2006) 2 dell'11 gennaio 2006, Parte I, par. 1.



detentiva classica, però, non esclude il fatto che tali misure posseggano, pur non essendo interamente privative della libertà personale, un imprescindibile coefficiente di afflittività»¹⁷¹, cui deve accompagnarsi di pari passo un sistema di garanzie e una effettiva tutela dei diritti.

Lo stesso ordinamento penitenziario – la cui adozione per epoca e contesto storico sconta una visione carcerocentrica dell'esecuzione penale nonostante abbia dall'inizio previsto l'introduzione delle prime misure alternative – all'art. 1 stabilisce che «il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve attuare il rispetto della dignità della persona». Ebbene, ritenere quale trattamento penitenziario soltanto quello svolto all'interno delle mura del carcere sarebbe riduttivo e contrario a logiche di sistema, se si considera, ad esempio, che alla direzione degli Uffici di esecuzione penale esterna vi sono dirigenti penitenziari, distinti nel ruolo ma non nella qualifica e nell'unitarietà della carriera con i colleghi preposti agli istituti penitenziari per la «valenza costituzionale dei compiti loro affidati in materia di Giustizia»¹⁷².

E, anzi, il trattamento penitenziario è da intendersi quale diritto consustanziato anche a situazioni distinte alla pena detentiva, come, per esempio, le misure alternative e deve rappresentare, quindi, il perimetro in cui si svolgono le connesse attività, considerando che tali misure «costituiscono il punto d'emergenza del trattamento rieducativo, in quanto tendono a realizzare quel reinserimento sociale al quale tale trattamento punta»¹⁷³.

Diritto al trattamento significa mettere in atto tutte le strategie organizzative possibili affinché il tempo della misura alternativa – volendo per comodità di studio concentrare l'indagine su tale aspetto – sia un tempo utile, pregno di significato e valenza trattamentale, con occasioni e opportunità lavorative, di istruzione formazione volte a salvaguardare la dignità della persona e a favorirne il reinserimento sociale, sempre in un'ottica di responsabilizzazione del soggetto. Una prospettiva che abbraccia un'idea di «sicurezza strettamente legata al trattamento e al percorso di responsabilizzazione e di inclusione sociale all'interno della comunità di appartenenza»¹⁷⁴.

Solo una visione improntata secondo queste coordinate, a parere di chi scrive, può rappresentare un antidoto rispetto al «rischio di snaturare e di capovolgere i fini delle misure alternative introdotte dalla legge Gozzini: da momenti essenziali per produrre sicurezza attraverso la libertà (e la progressione graduale verso di essa), a meri strumenti di sedazione e di ausilio per la realizzazione della *pax carceraria*; visti comunque con sospetto e paura, anche in questo caso e in quest'ottica riduttiva, a causa delle ipotesi – statisticamente non frequenti

¹⁷¹ Si permetta il rimando a R. SCICCHITANO, *Il carcere al di là delle mura: le misure alternative alla detenzione*, in A. Confuorto (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, Castel San Giorgio (NA), 2024, 190.

¹⁷² V. TENORE, *Atti gestionali del personale pubblico non privatizzato: applicabilità (in parte) del d.lgs. n.165/2001 e conseguente passaggio di competenze dal Ministro alla dirigenza*, in [Lavoro Diritti Europa](#), 2/2021, 5.

¹⁷³ Corte cost., [sent. n. 282 del 1989](#), p.to 5 del cons. in dir.

¹⁷⁴ G. PIERONI, S. ROLLINO (a cura di), *L'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti. Verso la giustizia di comunità*, Ospedaletto (PI), 2018, 32.



– di “incidenti di percorso” nella loro applicazione»¹⁷⁵. Si rende, pertanto, necessario rifuggire un’ottica meramente deflattiva delle misure alternative rispetto al sovraffollamento carcerario, in quanto «[i]l fatto che tali misure siano ormai inserite strutturalmente nell’ordinamento fa sì che il sistema si sia dotato di una modalità stabile di esecuzione della sanzione penale piuttosto che un rimedio cui ricorrere sporadicamente per tamponare l’emergenza»¹⁷⁶.

Ne consegue che l’adozione di una misura alternativa o di una pena sostitutiva non deve, infatti, risultare un momento di cesura sul tema della garanzia dei diritti. Spesso questo tipo di attenzione sembra arrestarsi al momento giurisdizionale della concessione della misura o alla scelta politico-legislativa alla sua base; si pensi, ad esempio, al sempre vivo dibattito sull’art. 4bis o.p. Il salto logico da compiere è, allora, da una speculazione sul diritto alla misura alternativa ad una sul diritto nella misura alternativa, considerando che la categoria di tali misure «funge da “perno centrale” del sistema esecutivo», in quanto essa «mira ad assolvere, contestualmente, le tre principali e contingenti esigenze del sistema penitenziario: rieducazione del condannato, effettività della pena e governo della popolazione carceraria»¹⁷⁷.

Il ragionamento sulle garanzie non può, quindi, che riguardare anche l’esecuzione penale esterna, con la previsione, per esempio, a livello europeo delle Regole del Consiglio d’Europa in materia di *probation*¹⁷⁸, ove si sancisce che «l’esecuzione in area penale esterna di sanzioni e misure, definite dalla legge ed imposte ad un autore di reato» comprende «una serie di attività ed interventi, tra cui il controllo, il consiglio e l’assistenza, mirati al reinserimento sociale dell’autore di reato, ed anche a contribuire alla sicurezza pubblica» e «[i] servizi di probation sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali degli autori di reato. In tutti i loro interventi, essi tengono debitamente conto della dignità, della salute, della sicurezza e del benessere dei delinquenti» (regola n. 2).

3. I dimittendi: tra previsioni normative ed effettività della tutela.

Un’area di intervento che, invece, vede una sovrapposizione di competenze tra istituti penitenziari e uffici di esecuzione penale esterna e, quindi, l’individuazione di diritti “a cavallo” tra dentro e fuori il carcere è quella riguardante i cosiddetti “dimittendi”. In ambito penitenziario, assume tale *status*, quel soggetto che si trova nel periodo che precede le dimissioni dal carcere, per i quali è previsto che, «possibilmente a partire da sei mesi prima di essa, il condannato e l’internato beneficino di un particolare programma di trattamento, orientato alla soluzione dei problemi specifici connessi alle condizioni di vita familiare, di lavoro e di ambiente a cui dovranno andare incontro» (art. 88 del Regolamento recante norme

¹⁷⁵ G.M. FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, I/2012, 189.

¹⁷⁶ Sia consentito il rinvio a R. SCICCHITANO, *La giustizia di comunità (anche) come risposta al sovraffollamento carcerario*, in A.I. Arena, A. Randazzo (a cura di), *Costituzione e Stato sociale*, in questa *Rivista, Studi*, 2024, 146.

¹⁷⁷ P. CORSO (a cura di), *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Milano, 2015, 235 ss.

¹⁷⁸ Adottate con Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei ministri, da leggere insieme alla Raccomandazione n. R(92)16 sulle Regole Europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna.



sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, di cui al D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230). Per questi soggetti si stabilisce che ricevano «un particolare aiuto nel periodo di tempo che immediatamente precede la loro dimissione e per un congruo periodo a questa successivo» (art. 46 dell'ordinamento penitenziario), favorendo dove possibile un aumento dei colloqui con i familiari, la fruizione di permessi premio di sperimentazione alla libertà, nonché il trasferimento degli «interessati, a domanda, in un istituto prossimo al luogo di residenza, salvo che non ostino motivate ragioni contrarie» (art. 88 reg. esec.).

In questa particolare fase, si dovrebbe cercare di accompagnare, per quanto possibile, il rientro del soggetto in società – magari dopo un lungo periodo di detenzione – in maniera tale da renderlo il meno traumatico possibile. Il dimittendo, infatti, porta per questa sua condizione un carico di fragilità che, non a caso, lo fanno inquadrare nella sezione dedicata (la III) alla tutela dei soggetti vulnerabili all'interno del Documento finale degli Stati generali dell'esecuzione penale nella quale, tra l'altro, si prevede che «[l]a predisposizione di un protocollo di dimissione che sia in grado di raccogliere dati utili per tracciare i punti di forza e quelli di debolezza delle biografie di ognuno dei detenuti in dimissione e la sua applicazione sistematica nel periodo precedente alla scarcerazione consentirà di programmare le misure utili per attenuare l'impatto dell'uscita»¹⁷⁹.

Infatti, a livello ministeriale si è ben consci che «[i]l confronto con l'esterno e la conclusione del periodo di detenzione rappresentano per ogni detenuto un momento particolarmente delicato: l'idea del cambiamento, lo “spettro” della libertà con i suoi rischi e le sue molte possibilità, rendono la cura delle dimissioni un tassello fondamentale del percorso di inclusione sociale realizzato insieme e a favore del detenuto»¹⁸⁰.

Quello del rientro in società è un periodo da attenzionare particolarmente, non solo perché può portare uno sconvolgimento sia per il soggetto che per i suoi congiunti magari impreparati a riaccoglierlo, ma anche perché il periodo immediatamente successivo alla fine dell'esecuzione della pena è quello con più alta probabilità di recidività¹⁸¹. La difficoltà a reinserirsi nella società e nel mondo lavorativo, anche a causa dello stigma derivante dalla carcerazione, può, infatti essere un ulteriore fattore di criminogenesi, con l'opzione per attività illegali di profitto e/o sostentamento.

Una gestione non adeguata di questa fase, quindi, rischia di compromettere e vanificare gli sforzi e i progressi trattamentali conseguiti all'interno della struttura penitenziaria e rendere

¹⁷⁹ Stati Generali dell'Esecuzione Penale - Documento finale, 2016, Sezione III, paragrafo 2.6, disponibile sul [sito del Ministero della Giustizia](#).

¹⁸⁰ Lettera circolare del Direttore Generale del Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del 18 marzo 2022 avente ad oggetto “Trattamento del dimittendo”.

¹⁸¹ Sul tema cfr. F. LEONARDI, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale ed abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2/2007, 7 ss., nonché G. TORRENTE, *Pena e recidiva: tendenze in atto e stato della ricerca*, in G. Campesi, L. Re, G. Torrente (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, Torino, 2009.



meno effettivo il godimento di quei diritti previsti dentro le mura del carcere una volta scontata la detenzione, oltre ad avere effetti negativi sulla sicurezza sociale.

Le incertezze e paure per la vita fuori dal carcere sono, poi, tristemente, causa di alcuni dei suicidi consumatisi in carcere anche nei periodi immediatamente precedenti all'uscita dall'istituto penitenziario. Ne è riprova il fatto che nel Piano nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie nel sistema penitenziario per adulti¹⁸², pubblicato il 27 luglio 2017 a cura della Presidenza del Consiglio – Conferenza Unificata, tra le aree su cui si richiama una maggiore attenzione, come situazione potenzialmente stressante, vi sia quella delle dimissioni, evidenziando come «se l'ingresso in carcere dalla libertà è un evento traumatico, non lo è meno la rimessione in libertà specialmente per le persone che la riacquistano dopo a lunghi periodi di carcerazione. La situazione psicologica del condannato ad un lungo fine pena rimesso in libertà potrebbe creare criticità in quanto nel soggetto, abituato ai ritmi della vita penitenziaria che proprio per la sua invasività protegge entro certi limiti dagli eventi esterni, il timore della rimessione in libertà potrebbe far riemergere nel dimettendo sensi di insicurezza, di precarietà, di preoccupazione per l'ignoto e per il futuro». Nello stesso documento si sottolinea, inoltre, che «[i]n tale fase appare rilevante l'apporto fornito dagli Uffici di Esecuzione Penale Esterna – UEPE – e dai servizi sociali territoriali per attivare una rete di attenzione e supporto relazionale rispondente ai bisogni del soggetto per accompagnarlo al reinserimento nella società»¹⁸³.

Di fronte a questo scenario, si comprende la necessità degli sforzi profusi a dare effettività alle disposizioni a tutela dei dimittendi, a cominciare dalla loro non sempre semplice individuazione¹⁸⁴ e comunicazione agli altri servizi in una prospettiva di rete, per cui l'ordinamento penitenziario prevede che il direttore dell'istituto penitenziario dia notizia della prevista dimissione, almeno tre mesi prima, al consiglio di aiuto sociale (nella pratica non più operativi, essendo state le loro competenze in materia di assistenza post-penitenziaria e alle famiglie dei detenuti trasferite a Regioni e Comuni a partire dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e al centro di servizio sociale (ora UEPE) del luogo in cui ha sede l'istituto ed a quelli del luogo dove il soggetto intende stabilire la sua residenza, comunicando tutti i dati necessari per gli opportuni interventi assistenziali (art. 43 o.p.). Un ulteriore segnale della indispensabilità di una presa in carico congiunta, se si considera che, per la definizione e l'esecuzione del particolare programma di trattamento cui si faceva riferimento all'inizio di paragrafo, la direzione dell'istituto penitenziario deve richiedere e la collaborazione dell'UEPE, dei servizi territoriali competenti e del volontariato (art. 88, comma 2, reg. esec.), impegnando

¹⁸² Pubblicato il 27 luglio 2017 a cura della Presidenza del Consiglio – Conferenza Unificata, disponibile su archivio.statoregioni.it.

¹⁸³ Ivi, 11.

¹⁸⁴ Ragione per cui la già citata lettera circolare sul trattamento del dimittendo prevede (pag. 3), tra le azioni necessarie da intraprendere, quella di «stilare, a cura del gruppo di osservazione e trattamento, l'elenco dei detenuti in fase di dimissione, da aggiornare mensilmente, affinché vengano attivati nel più breve tempo possibile gli interventi di sostegno alla persona e preparatori alla dimissione dal carcere».



congiuntamente una pluralità di attori che devono operare sinergicamente, chiamando in causa, quindi, anche la società civile.

A ben vedere, anche il campo del trattamento dei dimittendi è uno spazio di applicazione dell'art. 2 Cost, che richiama i doveri di solidarietà sociale di singoli e formazioni sociali – istituto penitenziario, UEPE, enti pubblici, volontari, Terzo settore – e di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale di cui all'art. 3, secondo comma, che impediscono un pieno ed effettivo reinserimento nella società del condannato¹⁸⁵.

4. Conclusioni: la dimensione di diritti sociali dei diritti fuori dal carcere.

Quanto sin qui ricostruito rende evidente, a opinione di chi scrive, che anche i diritti “fuori dal carcere” (nell’accezione qui utilizzata, ossia, relativa a quei soggetti che, pur trovandosi nell’ambito della penalità per aver commesso dei fatti accertati quale reato, siano usciti o in uscita dall’istituto penitenziario oppure che stiano eseguendo il periodo della pena all’esterno di una struttura detentiva) assumano inevitabilmente una dimensione di diritti sociali, estendendosi quelle considerazioni pensate per la vita “dentro le mura”, per cui «si evidenzia come la caratterizzazione sociale dello Stato non possa avere zone grigie, all’interno delle quali alcuni soggetti patiscano, per la loro condizione di restrizione della libertà, un affievolimento nel godimento di alcuni diritti sociali fondamentali [...]»¹⁸⁶. Tali considerazioni trovano fondamento «[n]on solo perché le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato (art. 27 Cost.), ma in quanto tali diritti sono riconducibili a bisogni essenziali della persona che costituiscono *condicio sine qua non* per la conduzione di un’esistenza libera e dignitosa»¹⁸⁷.

In definitiva, «l’obbligo dello Stato di intervenire per assicurare a tutti i consociati pari opportunità di realizzazione personale risulta addirittura rafforzato dinanzi a situazioni di specifica vulnerabilità»¹⁸⁸, come, ad esempio, la limitazione della libertà personale, che sia attuale o passata, fuori o dentro al carcere. Tali persone, si potrebbe dire, sono ancora più svantaggiate «perché ritenute colpevoli della loro esclusione sociale»¹⁸⁹.

Il diritto al trattamento e, quindi, alla rieducazione e al reinserimento sociale, oltre a chiedere il fattivo impegno dello stesso soggetto e la sua responsabilizzazione, chiama, infatti, lo Stato a degli interventi che sicuramente hanno un costo, dal punto di vista delle

¹⁸⁵ In I. NICOTRA, *Pena e reinserimento sociale*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 4, si afferma che «Esiste un collegamento forte tra il diritto al reinserimento sociale e il principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3, 2° co. Cost., nel senso che la Repubblica ha il compito di porre in essere un programma di interventi, affinché la pena sia idonea alla rieducazione e dunque al reinserimento sociale di quei soggetti che pongono in essere comportamenti criminosi a causa di un pesante disagio economico e sociale».

¹⁸⁶ G. MOSCHELLA, *Prefazione*, in A.I. Arena, A. Randazzo (a cura di), *Costituzione e Stato sociale*, *cit.*, VIII.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ I. NICOTRA, *Pena e reinserimento*, *cit.*, 4.

¹⁸⁹ F. VIOLA, *I diritti in carcere*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 1.



infrastrutture e delle risorse umane e finanziarie. Allo stesso modo, due degli elementi fondamentali del trattamento penitenziario di cui all'art. 15 o.p. quali il lavoro e l'istruzione sono inconfutabilmente ascritti al novero dei diritti sociali.

La progettazione di programmi trattamentali, così come la predisposizione di percorsi di istruzione e di formazione, l'accesso a tirocini professionalizzanti magari con l'erogazione di borse lavoro richiedono sforzi economici da parte dell'amministrazione e dei partner istituzionali e del Terzo settore, chiamati a collaborare in una indefettibile prospettiva di rete¹⁹⁰. Inoltre, bisogna ricordare la frequente necessità dell'amministrazione, sia dentro che fuori dal carcere, di avvalersi di consulenze «di professionisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica, nonché di mediatori culturali e interpreti» (art. 80 ordinamento penitenziario) con i quali si stipulano apposite convenzioni.

Inevitabilmente, non si può nascondere come la crisi economica e, di conseguenza, dello Stato sociale abbia impattato direttamente e non anche su tali aspetti, per cui «la stretta correlazione tra l'involuzione "tanto dell'idea che della prassi della rieducazione" e il crollo del modello di Welfare State è un fatto difficilmente confutabile»¹⁹¹. La carenza di tali adeguate risorse può mettere a repentaglio l'esito del trattamento stesso e l'effettività di diritti e occasioni di reinserimento.

Tanto più è vero quando si tratta, come nel caso dell'esecuzione penale esterna, di settori in espansione per competenze crescenti e per soggetti che accedono – seppur la peculiarità sia quella della non volontarietà dell'accesso, determinata da un provvedimento giurisdizionale – al servizio. Pertanto, è stato opportunamente sottolineato che «è necessario un serio investimento nella direzione dell'efficienza e dell'effettività delle alternative al carcere. In altri termini, l'esecuzione penale esterna potrà funzionare e ulteriormente svilupparsi solo se lo Stato avrà la lungimiranza di investire su di essa»¹⁹².

Invero, nell'ultimo periodo, si possono registrare alcuni investimenti in materia di risorse umane, con l'assunzione di personale dirigenziale, amministrativo e delle professionalità del servizio sociale e della pedagogia, oltre all'implementazione dei nuclei di Polizia penitenziari istituiti presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, in un'ottica di multidisciplinarietà degli interventi.

Si è, poi, intervenuti sul tema della residenzialità con il d.l. 4 luglio 2024, n. 92, convertito dalla legge n. 112 dello stesso anno, «allo scopo di semplificare la procedura di accesso alle misure penali di comunità e agevolare un più efficace reinserimento delle persone detenute adulte» (art. 8). A tal fine, si è prevista l'istituzione presso il Ministero della giustizia «un elenco delle strutture residenziali idonee all'accoglienza e al reinserimento sociale» (comma 1),

¹⁹⁰ Sul tema, per brevità, ci si limita a rimandare al fondamentale F. FOLGHERAITER, *Teoria e metodologia del servizio sociale. La prospettiva di rete*, Milano, 2016.

¹⁹¹ I. NICOTRA, *Pena e reinserimento*, [cit.](#), 4, che a sua volta rimanda a G. FIANDACA, *sub art. 27*, comma 3, Cost., in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1991, 223 ss.

¹⁹² G.L. GATTA, *Alternative al carcere*, in [Sistema Penale](#), 21 marzo 2023, 6. Il tema è stato particolarmente sentito dalla comunità accademico-scientifico, se si considera come nel comunicato congiunto dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto penale e l'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale "G.D. Pisapia" del 27 dicembre 2024 si è sottolineata la necessità di «seri investimenti sull'esecuzione penale esterna».



nonché è stata autorizzata la spesa di 7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024 per gli interventi in favore dei detenuti che non sono in possesso di un domicilio idoneo e sono in condizioni socio-economiche non sufficienti (comma 6). Ciò ci dà conferma della dimensione sociale di tali diritti e della necessità di adeguati finanziamenti per garantirne l'effettività, legando – come si diceva nelle pagine precedenti – il tema del diritto *alla* misura alternativa (considerando il domicilio come uno dei requisiti per l'accesso) con quello dei diritti *nella* misura alternativa (considerando il diritto a un domicilio idoneo quale condizione per un effettivo reinserimento sociale).

Infine, nel dicembre 2024 sono stati pubblicati gli avvisi pubblici destinati a Regioni e Province autonome finalizzato alla presentazione di proposte progettuali per l'attuazione di modelli di intervento per l'inclusione attiva dei detenuti (progetto AMA DE) e dei soggetti in uscita ed esecuzione penale esterna (progetto AMA ES), relativo al PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, per il piano di utilizzo dei finanziamenti «Una Giustizia più Inclusiva: Inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a misura penale anche tramite la riqualificazione delle aree trattamentali». Nello specifico, «l'Azione AMA DE, finalizzata ad attivare percorsi destinati a rafforzare lo sviluppo delle competenze ed avviare al lavoro i detenuti, prevede iniziative di attivazione ed accompagnamento dei destinatari nella realizzazione e implementazione di percorsi formativi, lavorativi e di inclusione.

L'Azione AMA ES si propone di costituire e avviare un sistema integrato di interventi e di favorire sinergie e collaborazioni sui territori interessati, anche mediante una differente raffigurazione dei rapporti tra esecuzione penale, servizi e comunità territoriali, che possa configurare i destinatari adulti in uscita dai luoghi di detenzione, in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità, in carico agli Uffici di Esecuzione penale esterna, come forza attiva al servizio del benessere e della sicurezza delle comunità»¹⁹³.

Gli sforzi qui descritti rendono ragione al tentativo di valorizzare la dimensione sociale di questi diritti, a loro volta connessi al godimento di diritti di libertà (almeno nel senso di possibile espiatione della pena in una modalità meno restrittiva della libertà personale), per cui è imprescindibile una visione di insieme che ne renda effettivo il godimento sia dentro che fuori il carcere – per non vanificare l'efficacia delle azioni – grazie a interventi di rete che coinvolgano istituzioni e la stessa comunità, «affinché questa, da un lato, si faccia carico della frattura sociale derivante dal reato e, dall'altro, il reo possa riparare al danno arrecatole»¹⁹⁴.

¹⁹³ Inclusione socio lavorativa dei soggetti in esecuzione penale – PROGETTI AMA DE e AMA ES – Direzione politiche di coesione – Roma – Avviso pubblico non competitivo rivolto alle Regioni ed alle Province autonome, 24 dicembre 2024, disponibile sul [sito del Ministero della Giustizia](#).

¹⁹⁴ Sia consentito il rimando a R. SCICCHITANO, *Il carcere al di là delle mura*, cit., 185.



Maria Antonia Silvestri
Visite “intime” per le persone recluse
fra attivismo della giurisprudenza e silenzio della politica

SOMMARIO: 1. Un problema “aperto” in un sistema “complesso”. – 2. Un dialogo fra Corti... nel silenzio del legislatore nazionale. – 3. La recente pronuncia [n. 10/2024](#) della Corte costituzionale. – 4. Alla ricerca di una Politica penitenziaria “degn”.

ABSTRACT: The right of prisoners to maintaining emotional as well as family ties has been the subject of various court decisions (both national and supranational), despite remaining largely neglected by current positive law.

Although the Constitutional Court deliberated in 2012 (ruling no. 301), declaring the unconstitutionality of Article 18, paragraph 3, of Law no. 354 of 1975, insofar as it enforces visual supervision by prison staff over interviews and/or visits to prisoners and internees, it is ruling no.10/ 2024 which, by establishing the deprivation of emotional relationships, if enforced unconditionally and without the assessment of the individual cases, ultimately violates the fundamental rights of the detainee. This latest ruling, however, emphasises that the recognition of the right to affection must be balanced with other legal requirements (security, maintenance of order and discipline, other than specific reasons of a judicial nature).

Compared to the rulings of the Strasbourg Court, which has on several occasions expressed appreciation to countries committed to drafting an adequate regulatory framework to ensure the exercise of affection, including sexual, the Italian legal system appears still deficient, mainly due to the profound divisiveness of the topic among the public, as well as the necessity for significant investment required. What is lacking, ultimately, is proper political intervention.

1. Un problema “aperto” in un sistema “complesso”

Il tema dell’affettività per le persone recluse costituisce ancor oggi un problema “aperto”¹⁹⁵. Il diritto al mantenimento dei legami affettivi e familiari dei detenuti trova nell’istituto dei colloqui la sua principale forma di espressione: si pensi alle odierne modalità di svolgimento degli incontri del detenuto con i figli minori, coniugi, uniti civilmente e stabilmente conviventi.

Segnatamente il problema giuridico più significativo risulta oggi legato ad eventuali pregiudizi, specie in assenza di permessi premio, che l’assenza d’intimità del recluso con il *partner* rischia di avere sul mantenimento del rapporto di coppia (incidendo non soltanto sulla condotta del detenuto nel penitenziario, ma anche, almeno in parte, sul suo futuro reinserimento sociale): bisogna prendere in considerazione, per quanto riguarda i possibili riflessi giuridici di quest’ultima fattispecie, l’inevitabile contemperamento fra il diritto alla

¹⁹⁵ Così, ancora di recente, G. FANFANI, *Relazione annuale 2024 sulle attività del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*, Firenze, 2024, 120 ss.



tutela delle relazioni affettive (compresa la componente sessuale) delle persone recluse e le ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina o ancora (riguardo all'imputato) motivi personali di carattere giudiziario (che giustificano lo stato di detenzione). Come si avrà modo di sottolineare, la questione – pur astrattamente presente nella cornice valoriale costituzionale ed incidente concretamente sulla vita quotidiana dei detenuti – è stata spesso oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali (nazionali e sovranazionali), ma risulta piuttosto trascurata dall'attuale diritto positivo come tutt'oggi esplicitato dal silenzio della normativa di settore¹⁹⁶.

Questo specifico problema s'inserisce peraltro in un contesto generale già particolarmente "complesso", soprattutto con riferimento al rispetto della dignità della persona, come quello carcerario. L'attenzione nei confronti dei diritti fondamentali e della dignità dei detenuti è stata autorevolmente richiamata, anche di recente, dallo stesso Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione del messaggio di fine anno del 31 dicembre 2024, laddove ha richiamato l'esigenza di «[...] [r]ispetto della dignità di ogni persona, dei suoi diritti. Anche per chi si trova in carcere. [...] I detenuti devono potere respirare un'aria diversa da quella che li ha condotti alla illegalità e al crimine [...]»¹⁹⁷.

2. Un dialogo fra Corti... nel silenzio del legislatore nazionale

Il tema specifico della tutela dell'affettività di coppia per le persone recluse – oltre a configurare ancor oggi un problema "aperto" – rischia però di divenire perfino un "classico" dell'ordinamento (penitenziario e non solo), giacché l'argomento è stato sottoposto all'attenzione della Corte costituzionale e considerato, a più riprese, da una serie di pronunce della Corte EDU.

In particolare, il Giudice delle leggi è stato investito della questione del diritto all'affettività delle persone detenute già più di 10 anni fa, dichiarandola inammissibile. Secondo la sentenza n. [301 del 2012](#) della Corte costituzionale, infatti, «è inammissibile la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, 29, 31 e 32, primo e secondo comma, Cost. – dell'art. 18, secondo comma [*rectius*, terzo comma], della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui prevede il controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati, impedendo così a questi ultimi di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali, con il coniuge o con la persona ad essi legata da uno stabile rapporto di convivenza»¹⁹⁸. Tale decisione è motivata principalmente alla luce

¹⁹⁶ Sul punto, cfr., *ex multis*, M. BORTOLATO, E. VIGNA, *Vendetta pubblica. Il carcere in Italia*, Roma-Bari, 2020, 73 ss.; RISTRETTI ORIZZONTI, *L'amore a tempo di galera*, 2004, spec. 139 ss.; ma soprattutto v. A. PUGIOTTO, *Della castrazione di un diritto. La negazione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale*, in [Giur. pen.](#), 2-bis/2019, 15 ss.

¹⁹⁷ Il testo integrale del messaggio di fine anno è reperibile *online* sul [sito ufficiale della Presidenza della Repubblica](#).

¹⁹⁸ La pronuncia della Corte costituzionale è, come tutte le altre, reperibile in questa [Rivista](#).

di due argomenti, giacché «[i]l rimettente, sotto un primo profilo, ha omesso di descrivere in modo adeguato la fattispecie concreta e, conseguentemente, di motivare sulla rilevanza della questione. Sotto un secondo profilo, l'ordinanza di rimessione – pur evocando *una esigenza reale e fortemente avvertita* [corsivo aggiunto] quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale – prefigura un intervento meramente ablativo della previsione del controllo visivo che si rivelerebbe, per un verso, eccedente lo scopo perseguito e, per altro verso, insufficiente a realizzarlo, posto che tale controllo, da un lato, è preordinato a finalità generali di tutela dell'ordine e della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e che, dall'altro, la sua eliminazione non garantirebbe l'esercizio del diritto in rilievo, senza una disciplina che stabilisca termini e modalità di un tale esercizio». Ne deriva la formulazione di un esplicito monito al legislatore ad intervenire: «[l]a definizione di detta disciplina implica scelte discrezionali, di esclusiva spettanza del legislatore, anche a fronte della ineludibile necessità di bilanciare il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all'ordine e alla sicurezza nelle carceri e, *amplius*, all'ordine e alla sicurezza pubblica»¹⁹⁹.

In quest'ottica, sempre secondo la [pronuncia della Corte costituzionale del 2012](#), si tratta di un problema che deve esser affrontato dal legislatore, anche alla luce delle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali e dall'esperienza comparatistica (che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, seppur in varie forme e con diversi limiti, un vero e proprio diritto dei detenuti ad una vita affettiva e sessuale intramuraria).

In effetti, lo spazio per le “visite coniugali” o comunque “intime” risulta particolarmente favorito nel contesto sovranazionale e auspicato in molte Carte relative ai diritti delle persone detenute [si pensi, per esempio, alla Raccomandazione n. 1340 del 1997, sugli effetti sociali e familiari della detenzione, adottata dall'Assemblea Generale del Consiglio d'Europa, e, più specificamente, all'art. 24 della Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati

¹⁹⁹ Si tratta, come noto, di una tecnica divenuta ormai consueta soprattutto nell'attività più recente della Consulta. Si pensi, all'[ordinanza n. 207 del 2018](#), all'[ordinanza n. 132 del 2020](#) e ancora, proprio nel contesto penitenziario, all'[ordinanza n. 97 del 2021](#) e all'[ordinanza n. 122 del 2022](#). Per alcune riflessioni sulla suddetta tecnica delle sentenze monitorie, v., *ex multis*, M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sulle «sentenze comandamento» ovvero il «potere monitorio» della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1982, 826 ss.; L. PEGORARO, *Gli indirizzi della Corte costituzionale nel decennio 1975-1984 (con particolare riguardo alle sentenze “monitorie”)*, in *Dir. soc.*, 1985, 285 ss.; F. MODUGNO, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1988, 16 ss.; ID., *La Corte e il Parlamento. La più recente giurisprudenza della Corte costituzionale nei confronti del legislatore*, in *Parlamento*, 1988, 21 ss.; M.R. MORELLI, *Sentenza monito, inerzia del legislatore e successiva declaratoria di “incostituzionalità sopravvenuta”: nuove tipologie di decisioni costituzionali di accoglimento, al di là del dogma dell'efficacia retroattiva*, in *Giust. civ.*, 1989, 510 ss.; G. DI GENIO, *Moniti al legislatore ed “esigenze di normazione” nelle sentenze di rigetto della Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, 2004, 1346 ss.; R. PINARDI, *L'inammissibilità di una questione fondata tra moniti al legislatore e mancata tutela del principio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, I/2013, 377 ss.; ID., *La sentenza n. 256 del 1992 e l'efficacia monitoria delle decisioni di “rigetto con accertamento di incostituzionalità”*, in *Giur. cost.*, III/1992, 1988 ss. Per una panoramica sull'argomento, v. D. DIACO (a cura di), *Tecniche decisorie e tipologie di decisioni della Corte costituzionale. Le tipologie decisorie della Corte costituzionale attraverso gli scritti della dottrina*, Quaderno processuale del Servizio studi, 2016, spec. 38 (reperibile online sul [sito della Corte costituzionale](#)).



Membri sulle Regole penitenziarie europee nonché all'art. 1, lett. c), della Raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio sui diritti dei detenuti nell'Unione europea n. 2003/2188]. Inoltre, il numero dei Paesi – specie fra quelli facenti parte del Consiglio d'Europa o, ancora di più, dell'Unione Europea – che riconoscono rilevanza alle visite coniugali o intime (seppure con modalità differenti ed in contesti detentivi diversi) appare poi particolarmente significativo: si pensi, per limitarsi agli Stati a noi geograficamente più prossimi (sebbene spesso caratterizzati da ordinamenti penitenziari comunque piuttosto distinti dal nostro), alla Francia, alla Svizzera, all'Austria, alla Slovenia e alla Spagna²⁰⁰.

Infine, si profilano potenzialmente margini addirittura per un contrasto della normativa italiana con la disciplina convenzionale ai sensi del combinato disposto dell'art. 117, c. 1, Cost. e dell'art. 8 CEDU. A suggerirlo – oltre alla formulazione dell'art. 8 CEDU (dedicato, come noto, al diritto al rispetto della vita privata e familiare) – è soprattutto l'interpretazione del testo convenzionale fornita finora da numerose pronunce della Corte di Strasburgo²⁰¹. Quest'ultima – pur dichiarando che gli Stati non sono obbligati a riconoscere le visite coniugali o comunque intime – ha manifestato apprezzamento, nello scrutinare diversi casi (non italiani), per gli Stati che adottino normative che consentano i colloqui intimi, delineando un'adeguata cornice normativa per assicurare l'esercizio dell'affettività, anche di tipo sessuale, delle persone detenute²⁰². La Corte EDU non esclude che il singolo ordinamento possa rifiutare l'accesso alle visite di coppia, laddove ciò sia giustificato da obiettivi di prevenzione del disordine e del crimine, ai sensi dell'art. 8, par. 2, CEDU²⁰³. Viene però richiesto un adeguato bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati coinvolti ovvero un *test* di proporzionalità della restrizione carceraria²⁰⁴ e, quand'anche la visita sia intesa in senso premiale, si esige un'adeguata valutazione di taglio casistico²⁰⁵. Ne deriva un approccio complessivamente favorevole alle visite coniugali o comunque intime come strumento per assicurare efficacemente il rispetto della vita privata e familiare dei detenuti.

Non sono mancate pertanto le sollecitazioni rivolte al nostro legislatore nazionale per regolare la fattispecie delle visite di coppia: la sentenza “monito” della [Corte costituzionale n. 301 del 2012](#), riconoscendo la tutela dell'affettività delle persone recluse come «un'esigenza reale e fortemente avvertita», aveva già richiesto più di dieci anni fa l'intervento normativo, nella consapevolezza anche della pressione assiologica esercitata dalla molteplicità di

²⁰⁰ Per una panoramica sull'argomento, v., per tutti, S. LIBIANCHI, *Argomenti di prevenzione e igiene pubblica in carcere: la questione della sessualità, della riduzione del danno e delle c.d. “love rooms”*, in [Giurisprudenza Penale](#), 2-bis/2019, spec. 13 ss.

²⁰¹ Sul punto, cfr., per tutti, F. BUFFA, *Le visite “intime” ai carcerati in 5 sentenze della CEDU*, in [Questione Giustizia](#), 20/2/2024.

²⁰² Cfr. Corte EDU, Grande Camera, 4 dicembre 2007, *Dickson c. Regno Unito*; Corte EDU, 7 luglio 2022, *Chocholá c. Slovacchia*; Corte EDU, 1 luglio 2021, *Lesaw Wójcik c. Polonia*. Tutte le pronunce sono reperibili online sul [sito ufficiale della Corte di Strasburgo](#).

²⁰³ Cfr. Corte EDU, 29 aprile 2003, *Aliev c. Ucraina*, in <https://www.hudoc.echr.coe.int/>.

²⁰⁴ Cfr. Corte EDU, Grande Camera, 4 dicembre 2007, *Dickson c. Regno Unito*, cit.

²⁰⁵ Cfr. Corte EDU, 1 luglio 2021, *Lesaw Wójcik c. Polonia*, cit.



documenti sovranazionali e di sentenze (seppure non immediatamente vincolanti) della Corte EDU e delle indicazioni provenienti dall'esperienza di altri Paesi.

A fronte delle suddette sollecitazioni, il nostro legislatore – pur espressamente investito della problematica – è rimasto sostanzialmente silente.

Sia chiaro: non sono mancate del tutto le prese di posizione, ma si è trattato d'interventi parziali o comunque non risolutivi. La grande *chance* si è manifestata in occasione della riforma dell'ordinamento penitenziario: a tacere, infatti, delle varie proposte di riforma avanzate a livello regionale (si pensi, per esempio, a quelle predisposte dalla Toscana e dal Lazio)²⁰⁶, l'art. 1, c. 85, della legge delega n. 103 del 2017 aveva richiesto, fra l'altro, che fosse predisposta una normativa che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 ss.mm.ii. ("Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà"), comportasse il riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute, disciplinandone, al contempo, le condizioni generali per il suo esercizio (v. spec. lett. *n*). Non a caso, infatti, la "Commissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso" aveva redatto un'articolata proposta di esercizio della delega (v. spec. art. 18 del Progetto di riforma penitenziaria, significativamente rubricato in "colloqui, incontri intimi, corrispondenza e informazione")²⁰⁷, ma la stessa non fu poi inserita nel testo

²⁰⁶ Sulle proposte di riforma avanzate a livello regionale da Toscana e Lazio, v. G. FANFANI, *Relazione annuale 2024 sulle attività del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*, cit., 122.

²⁰⁷ Queste le modifiche principali proposte nell'ambito dell'art. 18 del Progetto di riforma penitenziaria ("Colloqui, incontri intimi, corrispondenza e informazione"): «(1). I detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone anche al fine di compiere atti giuridici. (2). I colloqui si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia. I locali destinati ai colloqui con i familiari devono comunque favorire una dimensione riservata del colloquio ed essere collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto. Particolare cura è dedicata ai colloqui con i minori di anni quattordici. (2-bis). I detenuti e gli internati hanno diritto di conferire con il difensore, salvo quanto previsto dall'articolo 104 del codice di procedura penale, e con i garanti sin dal primo momento della privazione della libertà. (3). Abrogato. (3-bis). Ai detenuti ed agli internati, ad eccezione di quelli sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis, comma 2, della presente legge, sono consentiti incontri periodici, di durata non inferiore alle tre ore consecutive, con il coniuge, con la parte dell'unione civile, con il convivente e con persone legate da continuativi rapporti affettivi desumibili anche dai colloqui e dalla corrispondenza, senza controllo visivo e auditivo, in locali idonei a consentire relazioni intime. (3-ter). L'autorizzazione agli incontri è concessa dal direttore, su richiesta dell'interessato, acquisite le necessarie informazioni e, per gli imputati, il nulla osta del giudice individuato ai sensi dell'articolo 11 comma 2. È data la precedenza a coloro che non possono coltivare la relazione affettiva in ambiente esterno. Possono autorizzarsi incontri con frequenza ravvicinata per coloro che, a causa della distanza o delle condizioni soggettive della persona a loro affettivamente legata, non possano fruirne con cadenza regolare. (3-quater). L'autorizzazione è negata quando l'interessato ha tenuto una condotta tale da far temere comportamenti prevaricatori o violenti ovvero quando sussistono elementi concreti per ritenere che la richiesta abbia finalità diversa da quella di coltivare la relazione affettiva. (4). [...]. (5). [...]. (5-bis). Le comunicazioni possono avvenire anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea attraverso la connessione internet. (6). [...]. (6-bis). Ogni detenuto ha diritto a una libera informazione e ad esprimere le proprie opinioni, anche usando gli strumenti di comunicazione previsti dal regolamento. (6-ter). L'informazione deve essere garantita attraverso ogni moderno strumento tecnologico e l'accesso a quotidiani e siti informativi con le cautele previste dal regolamento. (7). Abrogato. (8). Salvo quanto disposto dall'articolo



definitivo di esercizio della delega (contenuto nei decreti legislativi del 2 ottobre 2018, nn. 123, “Riforma dell’ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all’articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere *a, d, i, l, m, o, r, t* e *u*, della legge 23 giugno 2017, n. 103”, e 124, “Riforma dell’ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all’articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere *g, h* e *r*, della legge 23 giugno 2017, n. 103”). In quell’occasione rimasero soltanto degli interventi collaterali, peraltro certamente diretti a consentire una maggiore riservatezza dei colloqui, ma senza che fosse superato il blocco costituito dall’inevitabile controllo visivo (previsto, invece, dall’art. 18 ord. penit.).

Nel contesto minorile, invece, si è data una risposta normativa, anche in adempimento di quanto richiesto dalla suddetta legge delega n. 103 del 2017, che sembra davvero aprire alla dimensione riservata del colloquio, inserendo nel coevo art. 19 del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 (“Disciplina dell’esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all’art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera *p*, della legge 23 giugno 2017, n. 103”) i seguenti 4 commi finali: «(3) Al fine di favorire le relazioni affettive, il detenuto può usufruire ogni mese di quattro visite prolungate della durata non inferiore a quattro ore e non superiore a sei ore, con una o più delle persone di cui al comma 1 [congiunti e persone con cui sussiste un significativo legame affettivo]. (4) Le visite prolungate si svolgono in unità abitative appositamente attrezzate all’interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico. (5) Il direttore dell’istituto verifica la sussistenza di eventuali divieti dell’autorità giudiziaria che impediscono i contatti con le persone indicate ai commi precedenti. Verifica altresì la sussistenza del legame affettivo, acquisendo le informazioni necessarie tramite l’ufficio del servizio sociale per i minorenni e dei servizi socio-sanitari territoriali. (6) Sono favorite le visite prolungate per i detenuti che non usufruiscono di permessi premio».

Quest’ultimo intervento normativo nel delineare le caratteristiche del diritto all’affettività dei minori reclusi, per un verso, consente la verifica della sussistenza di particolari ragioni di sicurezza eventualmente ostative e favorisce, nel conseguimento delle visite prolungate, le persone che non usufruiscono di permessi premio, per un altro, rafforza le perplessità circa l’assenza di una simile previsione di carattere generale, anche alla luce dell’illogica disparità di trattamento venutasi a creare sul punto nell’ambito del diritto penitenziario (minorile e non).

Perché allora persiste l’inerzia legislativa circa l’introduzione e l’eventuale regolamentazione delle visite “intime” per le persone reclusi nel nostro Paese? Le ragioni sono probabilmente da ricercarsi nella profonda divisività dell’argomento nell’opinione pubblica e negli ingenti investimenti richiesti (non solo politici, ma anche materiali... si pensi, per esempio, alla necessità di costruire, o perlomeno rivedere, ambienti e luoghi adatti da destinare allo

18-bis, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado i permessi di colloquio, le autorizzazioni alla corrispondenza telefonica ed agli altri tipi di comunicazione sono di competenza dell’autorità giudiziaria individuata ai sensi dell’articolo 11 comma 2. Dopo la pronuncia della sentenza di primo grado provvede il direttore dell’istituto. (9). Abrogato». Il Progetto di riforma, comprensivo della relazione illustrativa articolo per articolo, è reperibile *online* sul [sito ufficiale del Ministero della giustizia](#).



svolgimento delle visite, peraltro in un contesto complessivo, noto anche al grande pubblico, di edilizia carceraria deficitaria). Ragioni che finora hanno sempre sconsigliato maggioranze politiche spesso poco coese (ove non pregiudizialmente contrarie) e soggette, in ogni caso, a forti vincoli di bilancio dall'intraprendere un intervento di riforma della materia.

3. La recente [pronuncia n. 10/2024](#) della Corte costituzionale

Non stupisce pertanto che – a seguito di un'ulteriore (e più puntuale) ordinanza di rimessione²⁰⁸ – sia stata nuovamente chiamata ad intervenire la Corte costituzionale.

Quest'ultima, con [la sentenza n. 10 del 2024](#), ha affermato che l'affettività, compresa la sua componente di sessualità, è un diritto dei detenuti che afferisce alla sfera della loro dignità di persone umane. Se, come si è visto, l'impedimento all'esercizio dell'affettività all'interno del penitenziario nasce(va) dalla disposizione dell'art. 18, c. 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354, che impone(va) l'esercizio del controllo a vista durante i colloqui della persona detenuta con i familiari²⁰⁹, la Corte costituzionale ha stavolta specificamente dichiarato l'illegittimità della suddetta norma, «nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa [...] a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie»²¹⁰.

²⁰⁸ Il provvedimento (ordinanza n. 23 del 2023, dott. Fabio Gianfilippi) dell'Ufficio di sorveglianza di Spoleto è reperibile [online](#) in [Giur. pen.](#)

²⁰⁹ Questo il testo dell'art. 18, c. 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354: «I colloqui si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia. I locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata del colloquio e sono collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto. Particolare cura è dedicata ai colloqui con i minori di anni quattordici». Peraltro, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale, la prescrizione del controllo visivo è ribadita anche dall'art. 37, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 ("Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà"), per cui «[i]n ogni caso, i colloqui si svolgono sotto il controllo a vista del personale del Corpo di polizia penitenziaria». Queste previsioni non contemplano deroghe, e anche l'art. 61, c. 2, lett. b), dello stesso d.P.R. n. 230 del 2000 – laddove consente al direttore dell'istituto, in funzione della preservazione dei rapporti familiari del detenuto, di autorizzare visite di durata più lunga dell'ordinario, fruibili in appositi locali o all'aperto – non si distacca dalla prescrizione del controllo a vista, mantenendo «le modalità previste dal secondo comma [oggi: terzo comma] dell'articolo 18 della legge». Il presupposto interpretativo da cui muove l'ordinanza di rimessione risulta pertanto corretto – ed è peraltro confermato anche dalla giurisprudenza di legittimità (v. Cass., I sez. pen., 27 settembre 2022, n. 3035, in *Foro it.*, n. II del 2023, 352, con osservazioni di A. MENGHINI) – circa l'assolutezza della prescrizione del controllo visivo sui colloqui familiari del detenuto. Ne deriva la preclusione dell'esercizio dell'affettività sessuale intramuraria.

²¹⁰ Questo è il tenore della massima della sentenza della [Corte cost., 26 gennaio 2024, n. 10](#). Il testo integrale della pronuncia della Corte costituzionale è reperibile – assieme alla suddetta massima ufficiale – [online](#) sul sito della Consulta (www.cortecostituzionale.it). Per un primo commento, v., per tutti, A. RUGGERI, [Finalmente](#)



La Corte ha ricostruito la libera espressione dell'affettività come un diritto fondamentale, garantito dall'art. 2 della Costituzione, laddove tutela le relazioni affettive della persona come singolo e nelle formazioni sociali in cui esse si esprimono, riconoscendo a tutti la libertà di vivere pienamente il sentimento di affetto che ne costituisce l'essenza²¹¹.

Lo stato detentivo, secondo il Giudice delle leggi, può incidere su termini e modalità di esercizio di tale libertà, finendo così per limitarla, ma non può annullarla. La privazione di relazioni affettive, se intesa in modo assoluto e senza valutare il caso individuale, finisce per violare i diritti fondamentali della persona detenuta, giacché ne lede la dignità (artt. 2 e 3 Cost.).

Non solo. L'impossibilità per il recluso di esprimere una normale affettività con il partner si traduce in un pregiudizio alla persona nell'ambito familiare e, più ampiamente, nelle relazioni nelle quali si svolge la sua personalità, che risultano esposte pertanto ad un progressivo impoverimento fino al rischio addirittura della disgregazione. Una pena che impedisce al condannato di esercitare l'affettività nei colloqui con i familiari rischia di rivelarsi così perfino inidonea alla finalità rieducativa sancita dall'art. 27, c. 3, Cost.

Infine, la disposizione censurata viola anche l'art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU (come interpretato nel corso degli anni dalla Corte di Strasburgo). È soprattutto il carattere assoluto e indiscriminato del divieto di esercizio dell'affettività intramuraria, quale deriva dall'inderogabilità della prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento dei colloqui, a porre l'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in contrasto con l'art. 8 CEDU, sotto il profilo del difetto di proporzionalità tra tale radicale divieto e le sue, pur legittime, finalità.

Consapevole della perdurante inerzia legislativa (essendo ormai passati più di dieci anni dalla pronuncia-monito del 2012) e dei numerosi rischi sottesi alla questione, stavolta puntualmente delineata dal giudice rimettente, la Corte costituzionale ha deciso, con una sentenza additiva²¹², di contribuire direttamente ad integrare la disciplina con un intervento

ricosciuto il diritto alla libera espressione dell'affettività dei detenuti (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2024), in questa *Rivista, Studi*, I/2024, 161 ss.; R. DE VITO, *Frammenti di un nuovo discorso amoroso: la Corte costituzionale n. 10 del 2024 e l'affettività in carcere*, in *Questione Giustizia*, 5.2.2024.

²¹¹ *Corte cost.*, 26 gennaio 2024, n. 10, p.to 3.1 del cons. in dir.

²¹² Sulle sentenze additive, cfr., *ex multis*, C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi contro i comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, 153 ss.; C. LAVAGNA, *Sulle sentenze additive della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano, 1970, vol. II, 1131 ss.; F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Sentenze additive, «soluzione costituzionalmente obbligata» e declaratoria di inammissibilità per mancata indicazione del «verso» della richiesta addizione*, in *Giur. cost.*, I/1990, 519 ss.; A. ANZON DEMMIG, *A proposito dei controversi effetti di una additiva di principio anomala*, in *Giur. cost.*, I/1994, 458 ss.; ID., *Un'additiva di principio con termine per il legislatore*, in *Giur. cost.*, II/1993, 1785 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c. della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, l'8 e il 9 novembre 1991, Milano, 1993, 99 ss.; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, 404 ss.; E. CATELANI, *Tecniche processuali e rapporti fra Corte costituzionale e Parlamento. Spunti in margine alle dichiarazioni di illegittimità costituzionale di meccanismo*, in *Quad. cost.*, 1994, 148 ss.; A. CELOTTO, *Tecniche decisorie della Corte costituzionale per limitare la microconflittualità*, in *Giur. cost.*, I/1996, 201 ss.; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, 33 ss.; M. D'AMICO, *Un nuovo modello di sentenza costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 1993,



piuttosto articolato che, soffermandosi su diversi profili, delinea una serie d'indicazioni per l'esercizio dell'affettività intramuraria delle persone recluse²¹³.

La [sentenza n. 10 del 2024](#) riconosce con forza il diritto all'affettività dei detenuti, sottolineando l'importanza di tutelare le relazioni stabili senza lasciare spazio ad alcun genere di discriminazione²¹⁴, ma, al contempo, evita di assumere prese di posizione assolute. Se, infatti, è vero che lo stato detentivo può incidere sulle modalità e sui termini di esercizio della libertà del detenuto senza poterla però annientare, è vero altresì che il riconoscimento del diritto all'affettività familiare delle persone recluse dev'essere temperato con altre esigenze dell'ordinamento. Tale riconoscimento – fermo restando che la decisione comunque non riguarda i cc.dd. “regimi detentivi speciali” (da cui, per esempio, l'esclusione del regime speciale di detenzione di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., poiché esso, ai sensi del c. 2-*quater*, lett. *b*, della stessa disposizione, comporta l'applicazione di una disciplina dei colloqui radicalmente derogatoria, quanto al controllo finanche auditivo sui colloqui medesimi e alla conformazione dei locali in cui si svolgono, così come l'esclusione dei detenuti sottoposti a sorveglianza particolare) – merita così di esser articolato alla luce di una serie d'indicazioni concrete²¹⁵ e va temperato non unicamente con le «ragioni di sicurezza» (già richiamate dal giudice rimettente), ma anche con eventuali esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina o anche, riguardo all'imputato, con motivi di carattere giudiziario²¹⁶.

1803 ss.; *Id.*, *Le insidie delle decisioni «di principio» (a margine di una pronuncia sulla tutela delle lavoratrici madri nel caso di parto prematuro)*, in *Giur. cost.*, III/1999, 2252 ss.; G. DOLSO, *Le sentenze additive di principio: profili ricostruttivi e prospettive*, in *Giur. cost.*, 1999, 4110 ss.; E. GROSSO, *La sent. n. 88 del 1992: un'alternativa alle «additive di prestazione»?*, in *Giur. cost.*, II/1992, 2374 ss.; *Id.*, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino, 1991, 73 ss.; A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicatività delle sentenze additive di principio nella prassi dei giudici comuni*, in *Giur. cost.*, IV/2002, 3435 ss.; *Id.*, *Implicazioni e potenzialità delle additive di principio*, in *Giur. cost.*, IV/2001, 2796 ss.; G. PARODI, *Le sentenze additive di principio*, in *Il Foro it.*, V/1998, 160 ss.; *Id.*, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, 1996; R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993, 215 ss.; C. PINELLI, *Titano, l'eguaglianza e un nuovo tipo di «additiva di principio»*, in *Giur. cost.*, II/1993, 1792 ss.; A. PIZZORUSSO, *Corte costituzionale: un nuovo “tipo” di sentenza?*, in *Corr. giur.*, 1993, 773 ss.; *Id.*, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano, 1990, 271 ss.; F. POLITI, *Effetti di una sentenza additiva «di principio» (comportante maggiori spese) e giudizio di ragionevolezza: le esigenze del bilancio e la sempre maggiore imprevedibilità dell'esito del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, II/1996, 2184 ss.; A. PUGIOTTO, *Dottrina del diritto vivente e ridefinizione delle sentenze additive*, in *Giur. cost.*, 1992, 3672 ss.; R. ROMBOLI, *Le sentenze additive di principio e la dichiarazione di incostituzionalità con delega al parlamento*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, 1996, 190 ss.; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000, 138 ss. Per una panoramica complessiva, v. D. DIACO (a cura di), *Tecniche decisorie e tipologie di decisioni della Corte costituzionale*, *cit.*, 20 ss.

²¹³ Cfr. [Corte cost., 26 gennaio 2024, n. 10](#), p.ti 6 ss. del cons. in dir.

²¹⁴ Sull'esigenza di evitare discriminazioni di sorta su quest'aspetto specifico, v. G. ZAGO, *Declinazioni del principio di dignità umana per i detenuti queer: sessualità e identità di genere nel sistema penitenziario italiano*, in [Giur. pen.](#), 2-bis/2019, 239 ss.

²¹⁵ Cfr. [Corte cost., 26 gennaio 2024, n. 10](#), p.ti 6 ss. del cons. in dir.

²¹⁶ Cfr. [Corte cost., 26 gennaio 2024, n. 10](#), p.ti 7 ss. del cons. in dir.



Possono così rilevare, specifica la Corte costituzionale, non soltanto la pericolosità sociale del detenuto, ma anche eventuali irregolarità di condotta e precedenti disciplinari, in una valutazione complessiva che appartiene in prima battuta all'amministrazione e in secondo luogo al magistrato di sorveglianza. Con riferimento all'imputato, l'apprezzamento delle ragioni processuali – a partire dalla valutazione delle esigenze di salvaguardia della prova – è di competenza dell'autorità giudiziaria che procede, fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dopo la quale l'ammissione al colloquio riservato rientra nella competenza del direttore dell'istituto (come per i permessi di colloquio in genere).

4. Alla ricerca di una Politica penitenziaria “degnata”

All'esito della (pur sintetica) ricostruzione finora tratteggiata sembra possibile adesso formulare delle brevi riflessioni conclusive.

Ormai chiaro dovrebbe risultare come all'attivismo (ai diversi livelli nazionali e sovranazionali) della giurisprudenza – fatto proprio, da ultimo, anche da una recente pronuncia di legittimità²¹⁷ – non abbia corrisposto negli anni un intervento legislativo sistematico ed efficace. All'interrogativo circa le ragioni sottese alla perdurante inerzia legislativa – da rintracciarsi probabilmente, come si è detto, non soltanto nel carattere particolarmente controverso e divisivo dell'argomento, ma anche nell'oggettiva difficoltà derivante dall'eventuale necessità di reperire risorse significative per incidere in un contesto complessivo di edilizia carceraria notoriamente critico²¹⁸ – sembra aggiungersi adesso l'esigenza di valorizzare la più recente pronuncia della Corte costituzionale²¹⁹. La [sentenza n. 10 del 2024](#), secondo autorevole dottrina, «appartiene al *genus* delle additive di principio, per il cui tramite si rende flessibile una disciplina legislativa connotata da eccessiva rigidità conseguente alla omessa previsione *ab origine* di una soluzione complessivamente mite e ragionevole»²²⁰. A patto chiaramente di non tramutarsi da pronuncia dall'esito “mite e ragionevole” in una sentenza soltanto “manifesto”.

Il rischio è noto alla stessa Consulta. Tanto che, in un passaggio della decisione, si afferma espressamente: «[q]uesta Corte è consapevole dell'impatto che l'odierna sentenza è destinata a produrre sulla gestione degli istituti penitenziari, come anche dello sforzo organizzativo che sarà necessario per adeguare ad una nuova esigenza relazionale strutture già gravate da persistenti problemi di sovraffollamento»²²¹.

²¹⁷ V. Cass., 2 gennaio 2025, n. 8, nella banca dati *One Legale*.

²¹⁸ Cfr., *supra*, § 2.

²¹⁹ L'inerzia legislativa risulta ancora più grave a seguito proprio della [pronuncia della Corte costituzionale n. 10 del 2024](#). Lo ha rilevato, di recente, lo stesso [Coordinamento dei magistrati di sorveglianza](#).

²²⁰ Così A. RUGGERI, *Finalmente riconosciuto il diritto alla libera espressione dell'affettività dei detenuti*, *cit.*, 161.

²²¹ Cfr. [Corte cost., 26 gennaio 2024, n. 10](#), p.to 6 del *cons. in dir.*



A tal fine, la Consulta stessa, come si è detto, delinea una serie d'indicazioni concrete per assicurare un'applicazione efficace del *decisum* e un adeguato temperamento fra le diverse esigenze dell'ordinamento²²². Queste indicazioni contribuiscono ad inserire armonicamente la pronuncia nell'attuale contesto legislativo penitenziario nazionale e sovranazionale. Peraltro, la Corte lascia salva la possibilità per il legislatore di disciplinare la materia stabilendo termini e condizioni diversi da quelli enunciati nella sentenza (purché idonei a garantire l'esercizio dell'affettività dei detenuti) e sottolinea anche il contributo che a un'ordinata attuazione della decisione può essere comunque dato – specie nelle more dell'eventuale intervento legislativo – dalle varie articolazioni (centrali e periferiche) dell'amministrazione della giustizia (a partire dai direttori dei singoli istituti). Il rapporto fra poteri dello Stato si conferma essere pertanto un tema centrale, specie in occasione di pronunce additive della Corte costituzionale.

Tali puntuali notazioni della Consulta – seppure di grande utilità (teorica e pratica) – non possono però esimere dal sottolineare, con una certa amarezza, l'assenza persistente della Politica. L'impressione, infatti, è che la vicenda del diritto all'affettività delle persone recluse dimostri, ancora una volta, la mancanza di una visione complessiva da parte di chi sarebbe chiamato nel nostro sistema democratico a prendere le decisioni non soltanto per elaborare la disciplina più opportuna per un'adeguata tutela dei diritti fondamentali e della dignità dell'uomo, ma anche, nel caso di specie, per eventualmente investire le necessarie risorse nella costruzione o nell'adeguamento delle strutture carcerarie (così da assicurare l'effettivo conseguimento delle finalità detentive “miti” delineate, da ultimo, dal Giudice delle leggi).

²²² Sulla progettazione complessa degli incontri riservati in Italia, v., *ex multis*, S. LIBIANCHI, *Argomenti di prevenzione e igiene pubblica in carcere*, [cit.](#), spec. 29 ss.



Silvia Talini
“L’effettività rinnegante” del diritto all’intimità

SOMMARIO: 1. L’intimità quale diritto inviolabile. – 2. Affettività e intimità: un binomio inscindibile. – 3. La garanzia dei colloqui riservati negli istituti penitenziari. – 3.1. L’assenza del legislatore e l’immobilismo delle autorità amministrative. – 4. Un pericolo sempre attuale: l’effettività “rinnegante”.

ABSTRACT: This article examines the recognition of the right to intimacy within the Italian prison system, in light of Constitutional Court judgment No. 10 of 2024. After reconstructing the constitutional foundations of this right, the author highlights the serious shortcomings of the current legislation, the compensatory role of constitutional jurisprudence, and the critical issues arising from the ongoing legislative and administrative inertia. Particular attention is paid to the risk of a “reneging effectiveness”, capable of undermining the innovative impact of the Court’s ruling. In conclusion, the paper emphasizes the need for coordinated action among all institutional actors to ensure the effective implementation of the right to intimacy, as an essential expression of human dignity—even in detention.

1. L’intimità quale diritto inviolabile

Il diritto «di realizzare, nella vita di relazione, la propria identità sessuale» è «aspetto e fattore di svolgimento della personalità» che i «membri della collettività sono tenuti a riconoscere, per dovere di solidarietà sociale»; dunque, essendo la sessualità «uno degli essenziali modi di espressione della persona umana, il diritto di disporne liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l’art. 2 Cost. impone di garantire»²²³.

Con queste parole il Giudice delle leggi descriveva, già a metà degli anni ‘80, la “conformazione costituzionale” del diritto all’intimità, ancorandone, direttamente, riconoscimento e protezione al principio supremo di libertà-dignità di ogni individuo (artt. 2, 3 Cost.)²²⁴.

Per lungo tempo, tuttavia, la garanzia del diritto, discendente dalla sfera affettiva, si è scontrata con un limite normativo invalicabile sino al gennaio 2024: le mura degli istituti penitenziari italiani.

* Ricercatrice in Diritto costituzionale e pubblico presso l’Università Roma Tre.

²²³ Corte cost., sentt. nn. [161 del 1985](#) e [561 del 1987](#).

²²⁴ F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 107.



In effetti, l'assoluto silenzio della legge penitenziaria²²⁵ sul punto, unitamente all'obbligatorietà del controllo a vista del personale di custodia sui colloqui visivi (art. 18, comma 3, o.p.), impediva, in modo assoluto e automatico, il godimento del diritto, condannando la popolazione detenuta a una condizione di assoluta privazione dell'intimità che assumeva, di fatto, la qualifica di conseguenza accessoria della sanzione detentiva.

Nonostante un incisivo monito del Giudice delle leggi rivolto alle forze parlamentari nel 2012²²⁶ e i numerosi tentativi di riforma intrapresi (presentazione di oltre dieci disegni di legge, proposte degli Stati generali sull'esecuzione penale)²²⁷, è solo a seguito di un incisivo intervento manipolativo della Corte costituzionale che il diritto all'intimità intramuraria è emerso nella normativa penitenziaria. Il riferimento è alla [sentenza n. 10 del 26 gennaio 2024](#) attraverso la quale i giudici hanno colmato la lacuna presente nell'art. 18 o.p.: se, come chiarito, l'intimità è un diritto inviolabile nella società libera direttamente discendente dal dettato costituzionale, non sussistono ragioni che possano giustificare il perdurare di un'omissione legislativa all'interno della legislazione penitenziaria che preclude alle persone detenute, in modo automatico e assoluto, la protezione del diritto.

2. Affettività e intimità: un binomio inscindibile

La portata dell'intervento dei giudici costituzionali non può essere compresa se non indagando, seppur in estrema sintesi, la posizione attribuita al diritto all'affettività – inteso come necessità che la persona detenuta mantenga costanti contatti con i propri legami affettivi e familiari – all'interno della normativa penitenziaria e alla luce dei principi costituzionali.

Sotto questo profilo, come si è avuto modo di precisare in diverse sedi, la riflessione attorno a questa sfera assume una particolare rilevanza in quanto le conseguenze derivanti da un distacco – repentino e coatto – dalla propria sfera affettiva si pone come un problema non solo di natura medica, antropologica e sociologica ma anche come una questione giuridica, incidendo su una posizione della persona protetta, in modo assai articolato, dalla Costituzione (artt. 29, 30 e 31 Cost.). L'affettività è, infatti, un tipico diritto a conformazione “plurima” comprendendo al suo interno non solo la sfera intima e sessuale ma anche quella relativa alla tutela della filiazione e della genitorialità. Si tratta, naturalmente, di situazioni estremamente eterogenee ma comunemente tendenti ad apprestare concreta protezione alla dimensione affettiva che, all'interno dell'esecuzione penale, assume una posizione di particolare rilevanza in vista della ricostruzione del percorso individuale della persona detenuta che deve

²²⁵ L. 26 luglio 1975, n. 354 (“Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”).

²²⁶ Corte cost., sent. n. [301 del 2012](#).

²²⁷ Il riferimento è, soprattutto, alle proposte contenute nel report del Tavolo 6 dedicato a “Mondo degli affetti e territorializzazione della pena”, pubblicato sul [sito del Ministero della Giustizia](#).



consentire, per espresso obbligo costituzionale, un'esecuzione umana e sempre tendente al reinserimento nella società (art. 27, terzo comma, Cost.)²²⁸.

Il nesso funzionale che lega il diritto all'affettività al principio di umanità e al finalismo rieducativo delle pene è chiaramente testimoniato da diverse disposizioni della legge sull'ordinamento penitenziario tra le quali l'art. 15 o.p. che, elencando gli elementi positivi del trattamento, impone che questo sia sempre volto ad «agevolare opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia» e, in modo ancor più puntuale, l'art. 28 o.p. a norma del quale nel corso dell'esecuzione «particolare cura dev'essere dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti con le famiglie».

L'ordinamento penitenziario, dunque, non impone esclusivamente di “mantenere” i legami tra la persona detenuta e i suoi familiari ponendo in capo all'esecuzione penale – e, dunque, anche agli istituti penitenziari – un compito ben più ampio e arduo: il “miglioramento” o il “ristabilimento” di tali rapporti. Pur trattandosi, con evidenza, di uno scopo in larga parte utopico per un'istituzione che, attraverso le sue alte mura, separa radicalmente la persona dall'esterno, la formulazione dell'art. 28 o.p. consente di comprendere la posizione di assoluta centralità attribuita al diritto all'affettività quale irrinunciabile strumento del percorso di reinserimento sociale.

È noto, tuttavia, come i mirabili scopi del legislatore del '75 non abbiano sostenuto “la prova del tempo” soprattutto a causa di mancati interventi di riforma anche a seguito dell'approvazione del regolamento di esecuzione del 2000 (d.P.R. n. 230). Ancora oggi, infatti, nonostante i significativi sviluppi in materia di nuove tecnologie²²⁹, i contatti con la famiglia restano assai eseguiti: i colloqui visivi sono sei al mese per i c.d. detenuti comuni e quattro nei confronti dei condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, o.p. della durata di solo un'ora (art. 37 r.e.); mentre, in riferimento ai contatti telefonici, ne sono previsti uno a settimana, per i comuni, e non più di due al mese per i ristretti ex art. 4-*bis*, comma, 1 o.p., della durata di dieci minuti (art. 39 r.e.)²³⁰. A tale esiguità si aggiunge la questione relativa all'endemico fenomeno del sovraffollamento carcerario negli istituti penitenziari italiani²³¹ che tradisce, *de*

²²⁸ S. TALINI, *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, Napoli, 2018, 253 ss.

Ampiamente sulla posizione assunta dalle relazioni affettive durante l'esecuzione penale, v. anche S. GRIECO, *Il diritto all'affettività delle persone recluse*, Napoli, 2022 nonché i contributi presenti in *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, in *Giur. pen.*, 2-*bis*/2019.

²²⁹ Nonostante la normativa penitenziaria nulla dica al riguardo, i colloqui in videochiamata sono ammessi dal 2019 e, grazie all'adozione di alcune scelte di natura gestionale compiute dalle autorità penitenziarie soprattutto nel corso della pandemia del 2020, sono oggi consentiti in numerosi istituti penitenziari [v., al riguardo, S. TALINI, *L'uso delle tecnologie per il mantenimento dei rapporti affettivi*, in G. Fiorelli, P. Gonnella, A. Massaro, A. Riccardi, M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *Pena e nuove tecnologie. Tra “trattamento” e “sicurezza”*, Napoli, 2022, 85 ss.; v. altresì i riferimenti presenti nella successiva nota n. 14].

²³⁰ I contatti visivi possono essere aumentati solo al ricorrere di particolari circostanze come, ad esempio, situazioni di gravi infermità o presenza di figli con età inferiore a dieci anni, mentre ulteriori colloqui telefonici possono essere concessi dopo il rientro da un permesso o a seguito dell'avvenuto trasferimento.

²³¹ Al 28 febbraio 2025 sono recluse nei 189 istituti penitenziari italiani 62.165 persone a fronte di una capienza regolamentare di 51.323 posti (dati pubblicati nella sezione “Statistiche” del [sito del Ministero della Giustizia](#)).



facto, il principio di territorializzazione della pena posto a tutela soprattutto della dimensione affettiva e relazionale della persona detenuta (artt. 14, comma 1 e 43, comma 2, o.p.).

3. La garanzia dei colloqui riservati negli istituti penitenziari

Come anticipato, all'inidoneità (quantitativa e qualitativa) dei contatti con la famiglia e alle questioni derivanti dal sovraffollamento carcerario ha fatto eco, per quasi cinquant'anni, la grave omissione legislativa concernente la mancata garanzia del diritto all'intimità intramuraria su cui, come anticipato, è intervenuto il Giudice delle leggi. Con la [sentenza n. 10 del 26 gennaio 2024](#) è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 o.p., «nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa (...) a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie».

Si tratta di una pronuncia assai coraggiosa nella quale la Corte ha più volte posto in luce come la sfera intima, nella società libera come nelle carceri, non possa mai essere disgiunta da quella affettiva. Se, analogamente ad altri diritti, lo *status detentionis* può determinare una differenziazione nelle modalità di godimento, la protezione costituzionale offerta alla dignità della persona detenuta impone l'inderogabile divieto di adottare limitazioni o, come in questo caso, negazioni, non giustificate da puntali, concrete e attuali esigenze di ordine e sicurezza²³².

Ad essere violati, per il tramite dell'omissione legislativa, sono dunque il principio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.), l'umanità e il finalismo rieducativo delle pene (art. 27, terzo comma, Cost.) e l'art. 117, primo comma, Cost. per il mancato rispetto degli obblighi internazionali discendenti dall'art. 8 della Convenzione EDU in materia di tutela della vita privata e familiare il quale, ricorda la Corte, impone che vi sia sempre un «“fair balance” tra gli interessi pubblici e privati coinvolti ovvero un test di proporzionalità della restrizione carceraria (...). Il carattere assoluto e indiscriminato del divieto di esercizio dell'affettività intramuraria, (...), pone l'art. 18 ordin. penit. in contrasto con l'art. 8 CEDU, sotto il profilo del difetto di proporzionalità tra tale radicale divieto e le sue, pur legittime, finalità».

I giudici costituzionali superano così un evidente paradosso normativo a rilevanza costituzionale: se, come anticipato, per un verso la protezione del diritto all'affettività è funzionale alla realizzazione del finalismo rieducativo imposto dalla Costituzione ad ogni pena, per l'altro, il silenzio della normativa penitenziaria impediva, in modo automatico e assoluto per tutta la popolazione detenuta, la garanzia di una sua sfera essenziale, quella intima e sessuale.

Che si tratti di un vero e proprio diritto è stato di recente ribadito dalla Corte di Cassazione secondo la quale «non può ritenersi che la richiesta di poter svolgere colloqui con la propria

²³² Si vedano, tra le molte, Corte cost. sentt. nn. [26 del 1999](#), [349 del 1993](#), [158 del 2001](#), [341 del 2006](#), [149 del 2018](#).



moglie in condizioni di intimità, (...), costituisca una mera aspettativa, essendo stato affermato che tali colloqui costituiscono una legittima espressione del diritto all'affettività e alla coltivazione dei rapporti familiari, e possono essere negati, secondo l'esplicito dettato della sentenza [della Corte costituzionale] solo per ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, ovvero per il comportamento non corretto dello stesso detenuto o per ragioni giudiziarie, in caso di soggetto ancora imputato»²³³.

L'addizione operata dal Giudice delle leggi nel gennaio 2024, dunque, avrebbe dovuto produrre il graduale effetto di garantire un diritto integralmente negato all'interno delle mura penitenziarie a differenza di quanto avviene – seppur con diverse modalità – nella maggior parte delle legislazioni dei paesi dell'area comunitaria e la cui assenza incideva anche sulla sfera giuridica dei *partners*. Sotto questo profilo, è interessante rilevare come i giudici costituzionali riconoscano espressamente l'esistenza dei c.d. effetti bilaterali della pena e la loro rilevanza anche ai fini della violazione dell'art. 3 Cost. Secondo la Corte, infatti, un «profilo di irragionevolezza delle restrizioni imposte all'espressione dell'affettività, quali conseguono all'inderogabilità del controllo a vista sui colloqui familiari, riguarda il loro riverberarsi sulle persone che, legate al detenuto da stabile relazione affettiva, vengono limitate nella possibilità di coltivare il rapporto, anche per anni. Si tratta di persone estranee al reato e alla condanna, che subiscono dalla descritta situazione normativa un pregiudizio indiretto»; tale «riflesso soggettivo diviene incongruo quando la restrizione (...) non sia necessaria, e pertanto, nella specie, quando il colloquio possa essere svolto in condizioni di intimità senza che abbiano a patirne le esigenze di sicurezza».

Lo stato detentivo, dunque, appare in grado di travalicare – seppur indirettamente – i confini della sua riferibilità alla sola persona ristretta, incidendo anche sulla sfera giuridica dei suoi affetti e questo, chiarisce la Corte, non può che rilevare anche ai fini del giudizio di costituzionalità in riferimento a scelte legislative che non appaiono sorrette, come in questo caso, dal principio di ragionevolezza.

3.1. *L'assenza del legislatore e l'immobilismo delle autorità amministrative*

Colmata la lacuna in via giurisprudenziale, la questione che negli ultimi mesi si è posta ha riguardato il monitoraggio della garanzia del diritto all'intimità in fase applicativa.

Sotto questo profilo, è evidente, sarebbe stato auspicabile un intervento del legislatore sia di natura economica, sia normativa al fine di ridisegnare la legislazione penitenziaria in conformità agli approdi della giurisprudenza costituzionale in materia di colloqui intimi; tuttavia, come ricordato, in riferimento al diritto all'intimità negli istituti penitenziari, le forze parlamentari hanno sempre assunto una posizione di costante ritrosia, giunta sino al punto di ignorare anche l'incisivo monito del Giudice delle leggi in ordine alla necessità di una sua garanzia ([sent. n. 301 del 2012](#)).

²³³ Corte Cass., Sez. Pen. I, sent. n. 8 del 2 gennaio 2025.



Con riguardo a tale aspetto una questione merita tuttavia di essere chiarita. In seguito all'addizione giurisprudenziale operata sull'art. 18 o.p. l'effettività del diritto all'intimità ristretta non poteva essere subordinata a interventi del legislatore o a politiche esclusivamente relative all'edilizia penitenziaria. La riflessione intorno al diritto all'affettività-intimità si colloca certamente all'interno dell'ampio dibattito sugli "spazi della pena" ma non si esaurisce in una questione unicamente riguardante l'edilizia. Ciò che va potenziato, come la Corte più volte ribadisce nella [sentenza n. 10 del 2024](#), è il ruolo di assoluta centralità che devono assumere le autorità amministrative nella realizzazione del disegno costituzionale²³⁴.

Dunque, se è evidente che la sentenza imponesse una serie di interventi strutturali al fine di garantire una sempre maggiore tutela del diritto all'intimità all'interno di tutte le strutture penitenziarie, è altrettanto vero che molto poteva essere realizzato, sin dai mesi immediatamente successivi alla pubblicazione della sentenza, anche attraverso l'adozione, da parte dell'amministrazione della giustizia, di decisioni di natura gestionale.

Sotto questo profilo, non si vuole certamente negare la necessità di uno stanziamento di risorse rivolto anche alla ridefinizione degli spazi detentivi in vista di una sempre maggiore garanzia dei colloqui intimi; tuttavia, la sua assenza non può rappresentare un "alibi" per la negazione del diritto²³⁵.

Del resto, non va dimenticato che, in altre occasioni, le autorità penitenziarie hanno già dimostrato di poter assumere un ruolo attivo nella concretizzazione del dettato costituzionale anche con riguardo alla sfera affettiva e relazionale.

Ne sono esempio le circolari adottate al fine di consentire, a normativa invariata, un sempre maggiore utilizzo, anche in seguito al periodo pandemico dovuto alla diffusione del Covid-19, dei video colloqui²³⁶ nonché, nell'ambito della genitorialità ristretta, esperienze come il "Modulo per l'affettività e la maternità" (c.d. Ma.Ma), realizzato all'interno dell'istituto di Rebibbia Femminile a Roma, per consentire alle madri detenute di incontrare i propri figli in un ambiente progettato per riprodurre, quanto più possibile, quello domestico e familiare²³⁷.

Si tratta di un progetto innovativo, realizzato ben prima degli ultimi approdi giurisprudenziali, che ben testimonia come le scelte amministrative-gestionali possano

²³⁴ Così anche la Relazione finale della "Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario" del dicembre 2021, pubblicata sul [sito del Ministero della Giustizia](#).

²³⁵ Riflessioni proposte in S. TALINI, *L'intimità quale diritto inviolabile "anche" negli istituti penitenziari. Considerazioni sul processo di emersione a margine della sent. n. 10 del 2024*, in *Quad. cost.*, 1/2024. Si rinvia a tale scritto anche in ordine alle considerazioni concernenti l'inidoneità dei permessi premio (art. 30-ter o.p.) a tutela dell'intimità e alla natura non premiale dei nuovi colloqui riservati nonostante il riferimento, nella [sent. n. 10 del 2024](#), anche alla condotta della persona detenuta.

²³⁶ Sulla necessità di un'implementazione delle nuove tecnologie negli istituti penitenziari in vista di una più ampia garanzia dei diritti, G. FIORELLI, P. GONNELLA, A. MASSARO, A. RICCARDI, M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Pena e nuove tecnologie*, cit. Sull'uso delle video chiamate e dei video colloqui durante la pandemia, v. P. BUFFA, *Carcere e Covid-19*, Napoli, 2022 e M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Il carcere alla prova dell'emergenza sanitaria*, Napoli, 2020.

²³⁷ Modulo realizzato nel contesto del Progetto G124 dell'architetto Renzo Piano su cui v., anche in ordine ad altre possibili sperimentazioni architettoniche all'interno del medesimo istituto, F. GIOFRÈ, P. POSOCCO, *Donne in carcere. Ricerche e progetti per Rebibbia*, Roma, 2020.



muoversi nella direzione di una diretta attuazione del dettato costituzionale e che, tra l'altro, ha concretizzato un principio, spesso ignorato, contenuto nelle Regole Penitenziarie Europee²³⁸ secondo cui le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali. Il Modulo per l'affettività e la maternità, inoltre, si è mosso anche nella direzione di riempire di contenuto la previsione secondo cui i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata degli incontri e sono collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto (art. 18, co. 3, o.p.). Una disposizione, questa, introdotta dai decreti di riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018²³⁹ e che oggi, alla luce della [sentenza n. 10 del 2024](#), assume una rinnovata rilevanza.

La riflessione da ultimo compiuta consente, tuttavia, anche di porre in luce un ulteriore aspetto della sentenza che, a parere della scrivente, appare assai problematico: il divieto di contemporanea presenza di più persone durante l'incontro intimo che, affermano i giudici costituzionali, dovrà svolgersi «unicamente con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente con il detenuto stesso». Ciò, evidentemente, porta ad escludere che i colloqui riservati possano realizzarsi con la contestuale presenza del *partner* e dei figli e tale divieto sembra, quantomeno, mal conciliarsi con una garanzia ampia del diritto all'intimità non necessariamente implicante, come la stessa Corte espressamente riconosce, una declinazione sessuale degli incontri²⁴⁰.

A tale considerazione si aggiunge l'espressa negazione dei colloqui intimi nei confronti delle persone sottoposte al regime di sorveglianza particolare (art. 14-*bis* o.p.)²⁴¹. Si tratta di una esclusione automatica e assoluta che si pone in un difficile rapporto di coerenza con la necessità di una compressione dei diritti che sia sempre fondata su valutazioni specifiche in relazione al caso concreto nonché con il divieto di incidenza del regime particolare sui colloqui con la famiglia, espressamente previsto nel quarto comma dell'art. 14-*quater*, o.p.²⁴².

Sono, evidentemente, aspetti sui quali occorre porre attenzione anche in vista della concreta garanzia di un diritto che, come più volte ricordato, si ancora direttamente al principio supremo di libertà-dignità discendente dagli articoli 2 e 3 della Costituzione.

²³⁸ Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, aggiornate con la Raccomandazione Rec(2006)2-rev del 1° luglio 2020.

²³⁹ D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 123.

²⁴⁰ P.to 6.1.1. del *cons. in dir.*

²⁴¹ P.to 8.2. del *cons. in dir.*

Secondo i giudici costituzionali non esistono, invece, preclusioni assolute in riferimento ai reati ostativi di cui all'art. 4-*bis*, co. 1, o.p. per i quali sarà tuttavia necessario un più stringente controllo circa i requisiti di accesso.

²⁴² Peraltro, il divieto di restrizioni incidenti sugli ambiti indicati nel 4 comma dell'art. 14-*quater*, o.p. è stato posto dalla stessa Corte costituzionale a fondamento del rispetto del principio di umanità delle pene: nella [sentenza n. 351 del 1996](#) i giudici hanno infatti affermato che «non può mancare la individuazione di parametri normativi per la concretizzazione del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, e, da questo punto di vista, le indicazioni fornite dal legislatore con il quarto comma dell'art. 14 quater, quarto comma, o.p. appaiono particolarmente pregnanti».



4. Un pericolo sempre attuale: l'effettività "rinnegante"

Le riflessioni da ultimo proposte non incidono, tuttavia, sull'indubbia rilevanza che la [sentenza n. 10 del 2024](#) ha assunto nel complesso sistema dei diritti in carcere: la Corte ha compiuto un passo decisivo nell'emersione del diritto all'intimità che, peraltro, ha avuto anche il merito di "riallineare" la normativa penitenziaria italiana alle tendenze presenti in ambito comunitario (e non solo)²⁴³.

Tuttavia, come illustre dottrina ha rilevato, la legislazione penitenziaria è da sempre esposta al grave fenomeno dell'effettività "rinnegante"²⁴⁴: i principi sono astrattamente presenti nello *ius positum* ma vengono soventi "traditi" in fase applicativa. Basti pensare, sempre nell'ambito del diritto all'affettività nel corso dell'esecuzione penale, ai mirabili scopi posti dalla legge n. 62 del 2011²⁴⁵ in materia di tutela della maternità e del preminente interesse dei bambini a non trascorrere i primi anni di vita in carcere scontratisi, sotto il profilo attuativo, con la mancata realizzazione delle case-famiglia protette e degli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (I.C.A.M.)²⁴⁶. O, ancora, in relazione agli ambiziosi scopi prefissati dell'art. 28 o.p. (mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti con le loro famiglie), si ponga a mente il già ricordato fenomeno del sovraffollamento carcerario.

Si tratta, purtroppo, di un'effettività "rinnegante" la cui forza si manifesta, oggi, anche con riguardo alla mancata garanzia applicativa del diritto all'intimità intramuraria: al momento in cui si scrive sono trascorsi tredici mesi dalla pubblicazione della [sentenza n. 10](#) senza che intervenuti atti di natura amministrativa (o legislativa) tesi a una regolamentazione del diritto²⁴⁷. La perdurante situazione di ineffettività, a fronte di un'addizione direttamente operata dalla Corte²⁴⁸, ha condotto al recente accoglimento di diversi reclami da parte della Magistratura di sorveglianza nei quali viene concesso un termine di sessanta giorni

²⁴³ Per uno sguardo di insieme sulle principali esperienze estere in ambito di intimità intramuraria si rinvia a S. TALINI, *L'affettività ristretta*, in M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019, 273 ss.

²⁴⁴ F. BRICOLA, *Introduzione* a AA.VV., *Il carcere "riformato"*, Bologna, 1977.

²⁴⁵ V. F. FIORENTIN, *Tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori*, in *Giur. di merito*, 2011, 2616 ss.

²⁴⁶ Sul punto non ha giovato la previsione contenuta nella legge e nel suo decreto attuativo secondo cui la costruzione e la gestione delle nuove strutture per le madri detenute dovesse realizzarsi senza oneri per l'amministrazione penitenziaria.

²⁴⁷ È stato unicamente costituito un tavolo di lavoro presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (D.A.P.) i cui risultati non sono stati ancora resi noti.

²⁴⁸ In ordine alla circostanza che la [sentenza n. 10 del 2024](#) possieda la "fisionomia" di un'additiva classica e non di principio, si rinvia alle riflessioni proposte in S. TALINI *L'intimità quale diritto inviolabile "anche" negli istituti penitenziari*, cit., 181, nel quale si pone in luce come la Corte, in nessun punto della motivazione, condizioni l'emersione del diritto (e il suo svolgimento) a un futuro intervento del legislatore al quale si rivolge sempre con formule non perentorie: esso *potrà* intervenire ove ritenga necessario approntare un quadro normativo di livello primario (p.to 6); o, ancora, facendo salva solo la sua «*possibilità* di disciplinare la materia stabilendo termini e condizioni diversi» da quelli enunciati (p.to 9, corsivo aggiunto).



all'amministrazione penitenziaria per garantire lo svolgimento dei colloqui intimi²⁴⁹. In effetti, se un periodo di assestamento dopo la [sentenza n. 10](#) era fisiologico – e la stessa Corte ne era ben consapevole – è altrettanto vero che doveva trattarsi di un tempo necessariamente limitato in vista di una garanzia effettiva dell'intimità penitenziaria. Non è stato così fino ad oggi.

Dunque, in attesa di conoscere quali saranno le determinazioni delle autorità amministrative sul punto e augurandosi che non sarà necessario instaurare un giudizio di ottemperanza volto a far fronte alla perdurante situazione inerzia, ciò che emerge, in conclusione, è l'ancora assai «tortuoso percorso invero del volto costituzionale della pena»²⁵⁰, sia con riguardo alla garanzia del diritto all'intimità intramuraria sia, più ampiamente, in relazione al ruolo (pro)attivo che le istituzioni dovrebbero svolgere in vista della sua concreta realizzazione. Si tratta di un cammino che oggi appare possibile non solo attraverso una rinnovata azione sinergica di tutti gli «attori» chiamati ad operare nel complesso contesto dell'esecuzione penale (legislatore, magistratura e amministrazione della giustizia) ma anche – e forse soprattutto – attraverso una capillare diffusione, nella società libera, di una cultura costituzionale delle pene la quale comporta, sempre, il rispetto della dignità innata²⁵¹ di ogni persona ristretta e la garanzia, effettiva, dei suoi diritti inviolabili.

²⁴⁹ Si vedano, al riguardo, le ordinanze nn. 383 del 2025 del Magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, 377 del 2025 del Magistrato di sorveglianza di Verona e 149 del 2025 del Magistrato di sorveglianza di Spoleto. In particolare, in quest'ultimo provvedimento, il giudice motiva l'accoglimento «poiché dal rigetto della Direzione della Casa Circondariale di Terni deriva un grave ed attuale pregiudizio all'esercizio del diritto all'affettività del condannato, declinato in particolare attraverso la possibilità di accedere a colloqui intimi con la propria compagna convivente (...) in assenza di concrete ragioni di sicurezza (...)» Dall'accoglimento del reclamo, prosegue il giudice della sorveglianza, «deriva l'ordine alla Casa Circondariale di Terni di provvedere con la massima urgenza, a fronte del tempo trascorso dall'istanza dell'interessato, all'approntamento di spazi idonei nei quali il colloquio intimo possa svolgersi, avendo particolare cura ad individuarli secondo i parametri indicati dalla Consulta, e tenendo comunque presente che la Corte Costituzionale, nel suo riferimento ad una attuazione ordinata della pronuncia, suggerisce che la stessa possa avvenire attraverso soluzioni anche temporanee, che progressivamente lascino spazio ad altre più strutturate e complesse da realizzare. Ciò significa che, [in] tempi stringenti (...), dovrà darsi certa attuazione potendo anche individuarsi spazi idonei da adattare all'interno della struttura penitenziaria, con garanzie minime di riservatezza, e dunque senza controllo da parte del personale di Polizia penitenziaria, da preservarsi in ogni caso, per lo svolgimento del colloquio, in vista della realizzazione, ove non possibile in tempi così stretti, di strutture da collocare nei pressi dell'area verde (...)».

²⁵⁰ [Corte cost., sent. n. 10 del 2024](#) (P.to 9 del *cons. in dir.*).

²⁵¹ M. RUOTOLLO, *Dignità e carcere*, Napoli, 2018, 10 ss.



Alberto Randazzo
Anche i diritti dei detenuti sono “ristretti”?
Notazioni (non) conclusive di un incontro di studi

SOMMARIO: 1. L’“ambiente” carcerario, i pregiudizi che ad esso si accompagnano e l’idea distorta di “giustizia”. – 2. Un richiamo al principio personalista, ai valori che ne stanno alla base (spec., a quello di dignità) e alla “limitabilità” dei diritti. – 3. Ragionando sulla effettività dei diritti dei detenuti e su talune criticità che al riguardo presenta il sistema carcerario, nella prospettiva della funzione rieducativa della pena. – 4. Considerazioni conclusive: la tutela dei diritti dei detenuti alla prova della realtà e di talune condizioni particolari. L’urgenza di “umanizzare” sempre di più il carcere e di avviare un processo culturale volto a diffondere una idea di pena conforme allo spirito della Costituzione italiana.

ABSTRACT: The Author begins by reflecting on prisons as places burdened by widespread prejudice, often fueled by a distorted notion of justice promoted by parts of the political sphere. Drawing on the Constitution’s personalist principle and the central value of human dignity, he questions how effective prisoners’ rights truly are. He also highlights several structural problems within the prison system, especially in relation to the rehabilitative purpose of punishment.

Ultimately, while recognizing that theory must confront the harsh realities of prison life and the conditions many inmates endure, the Author expresses the hope that prisons can be increasingly humanized, and that both legal and cultural efforts will help foster the ‘constitutional culture of punishment’ envisioned by scholars.

1. L’“ambiente” carcerario, i pregiudizi che ad esso si accompagnano e l’idea distorta di “giustizia”.

La particolare attenzione che ha riscosso l’incontro di studio su “Carcere e diritti. Alla prova dell’effettività”, tenutosi presso il Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche dell’Università di Messina, il 10 ottobre 2024, testimonia il crescente (ed opportuno) interesse della comunità scientifica, ma anche della società civile verso le problematiche che investono il sistema penitenziario.

Nel ringraziare gli illustri studiosi che sono intervenuti e, in generale, tutti coloro che hanno contribuito a quest’opera, siano consentite talune considerazioni che non hanno la pretesa di essere conclusive, ma che si pongono solo a corollario dei lavori che precedono queste pagine che hanno offerto, a chi ora scrive, molti spunti di riflessione e tante suggestioni.



Com'è chiaro, il *fil rouge* che mette insieme tutti gli scritti è quello della effettività dei diritti dei detenuti, il vero (e più grave) punto debole dell'esecuzione penale entro le mura del carcere²⁵².

Intanto, però, occorre sottolineare che quest'ultimo non può essere inteso come un "mondo a parte", staccato dalla società e dalla realtà, costituendo – com'è ovvio – un ambiente di vita pienamente immerso nel territorio (com'è stato osservato nel corso del nostro incontro)²⁵³, un "microcosmo" inserito e non disgiunto dal "macrocosmo" nel quale si svolge e si articola l'esistenza di tutti gli esseri umani (ristretti e non). Eppure ciò che emerge chiaramente è che, oltre le necessarie barriere fisiche che separano gli istituti penitenziari dal resto della società, vi sono barriere mentali che, almeno fino ad oggi, hanno spinto i più a non prestare attenzione alla realtà carceraria. Ciò, con molta probabilità, è stato dovuto ai non pochi pregiudizi²⁵⁴, che nel tempo hanno condizionato i cittadini ma che sono figli di scarsa conoscenza delle effettive problematiche che affliggono il sistema penitenziario. A ciò si aggiungano almeno altre due possibili ragioni collegate alla prima. Per un verso, la circostanza (scontata) che la maggioranza della popolazione non ha mai avuto a che fare, direttamente o indirettamente, con il carcere fa sentire quest'ultimo come un ambito lontano da sé del quale disinteressarsi. Il fatto, però, che una determinata esperienza si avverta come lontana (lo stesso vale, ad es., per la guerra o per la fame nel mondo) non significa, ovviamente, che essa non esista e non legittima mai l'indifferenza.

Un'altra ragione che può aver alimentato (e che continua ad alimentare) il pregiudizio è più "politica". La subdola (e, in alcuni casi, esplicita) azione di chi – in una data epoca – detiene il potere volta ad insinuare, all'interno della società, l'idea che vi siano nemici da contrastare²⁵⁵, ad alimentare l'odio nei confronti di chi sbaglia, a favorire la repressione "a tutti i costi", non solo, in generale, mina la coesione sociale ma, rispetto al tema che qui specificamente interessa, spinge i consociati ad assumere atteggiamenti di ostilità se non di "vendetta" – che non è il fine della pena²⁵⁶ e che, in generale, è cosa molto diversa dalla giustizia²⁵⁷ – nei confronti del reo. Tuttavia, «compito della giustizia non è dividere, ma tornare a rendere giusti, per quanto possibile, rapporti che non lo sono stati»²⁵⁸. Com'è stato avvertito da più parti, si stanno pericolosamente affermando un "diritto penale del nemico" – che distorce il vero senso

²⁵² Il problema della effettività della tutela dei diritti detenuti era stato già affrontato da M. RUOTOLO in altre sedi, ad es., in *Dignità e carcere*, Napoli, 2014, 63 ss. Sul punto, v. anche S. TALINI, *Il "diritto all'effettività dei diritti": quali forme di tutela per le persone private della libertà?*, in M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2017, 431 ss.

²⁵³ M. RUOTOLO, *Tra forma e realtà. Diritti e pregiudizi penitenziari*, *supra*.

²⁵⁴ M. RUOTOLO, *Tra forma e realtà*, cit.

²⁵⁵ Sul punto, si è soffermato anche papa FRANCESCO nel *Discorso alla delegazione dell'Associazione internazionale di Diritto penale*, in vatican.va, 23 ottobre 2014.

²⁵⁶ L. FERRAJOLI, *Il diritto penale del nemico come negazione del diritto*, in P. Gonnella, M. Ruotolo (a cura di), *Giustizia e carceri secondo papa Francesco*, Milano, 2016, 57. Cfr. L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti: il bilanciamento impossibile tra finalismo rieducativo della pena e ossessione carcerocentrica*, *supra*.

²⁵⁷ V. CALDERONE, M. FANTUZZI, *Il carcere è un mondo di carta. Un abbecedario*, Roma, 2024, 136.

²⁵⁸ L. EUSEBI, *Il ruolo del giurista oggi*, in P. Gonnella, M. Ruotolo (a cura di), *Giustizia e carceri*, cit., 79.



dell'applicazione del diritto penale quale *ultima ratio*²⁵⁹ – che si accompagna o, forse, è il frutto di un “populismo penale”²⁶⁰ che contribuisce ad accrescere le paure e il senso di insicurezza che aleggiavano sul piano sociale, spesso adottando la strategia dell'individuazione del “capro espiatorio”²⁶¹.

In tal modo, si corre il rischio di voler rispondere al male con il male (di fatto, la stessa limitazione di libertà è un “male”)²⁶², innescando una spirale perversa che finisce per accomunare il reo e l'innocente sul piano della disumanità e della violenza (quella “morale” del secondo non è molto meno grave di quella fisica, che potrebbe avere adottato il primo).

Questa, però, non è affatto la logica della Carta del '48. In altre parole, il fatto che chi commetta reati debba (ovviamente) scontare il suo debito nei confronti della giustizia non significa che ciò debba avvenire in spregio allo “spirito” della Costituzione italiana, che tutti siamo chiamati ad attuare con i nostri comportamenti quotidiani.

Sarebbero particolarmente opportuna una maggiore attenzione al “principio di proporzionalità delle pene”²⁶³ e più efficaci «azioni di lotta alla marginalità sociale»²⁶⁴. A quest'ultimo proposito, si agirebbe in via preventiva rimuovendo alla radice talune delle cause della criminalità. Una notazione sembra doverosa: quanto ora detto è cosa ben diversa dall'idea dell'efficacia preventiva delle pene, nella quale non si crede. La prevenzione alla quale si fa qui riferimento, infatti, esula dall'applicazione delle pene, ma si sostanzia in un impegno da mettere in atto sul piano sociale per contrastare forme di emarginazione e diffondere, al tempo stesso, una cultura della legalità²⁶⁵. Sul punto, si tornerà alla fine di questo scritto.

²⁵⁹ FRANCESCO nel *Discorso alla delegazione dell'Associazione internazionale di Diritto penale*, [cit.](#) Sul punto, v. L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit.; M. RUOTOLO, *Il primato del principio pro homine*, in P. Gonnella, M. Ruotolo (a cura di), *Giustizia e carceri*, cit., 25 ss.; ivi M. CARTABIA, *La funzione del diritto penale e i diritti umani*, 32 ss.; A. SCANDURRA, *Un mondo pieno di galere*, 91. V. anche G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in [Rivista AIC](#), 2/2014, 4; lo scritto è anche in M. RUOTOLO (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno della sentenza Torreggiani della Corte EDU*, Napoli, 2014.

²⁶⁰ Accenna a questo doppio e concatenato fenomeno A.M. CITRIGNO, *Carcere e diritti. Alla prova dell'effettività. Presentazione*, *supra*, che richiama G. FIANDACA, *Diritto penale del nemico. Una teorizzazione da evitare, una realtà da non rimuovere*, in A. GAMBERINI, R. ORLANDI (a cura di), *Dal delitto politico al diritto penale del nemico*, Clivio (Va), 2007.

Sul punto, v. anche L. FERRAJOLI, *Il diritto penale del nemico come negazione del diritto*, cit., 55 ss.; S. ANASTASIA, *Il populismo penale*, in P. Gonnella, M. Ruotolo (a cura di), *Giustizia e carceri*, cit., 61 ss.

²⁶¹ Sul punto, cfr. L. PANNARALE, *Il capro espiatorio* e E. RESTA, *Cura e malattia*, entrambi in P. Gonnella, M. Ruotolo (a cura di), *Giustizia e carceri*, cit., rispettivamente 41 ss. e 47 ss.

²⁶² Come rileva, M. CARTABIA, *La funzione del diritto penale e i diritti umani*, cit., 31 s., «il diritto penale risponde al male con il male [...] e tende a generare odio e conflittualità».

²⁶³ Sul punto, cfr. FRANCESCO, *Discorso alla delegazione dell'Associazione internazionale di Diritto penale*, [cit.](#) In dottrina, tra i tanti, v. M. CARTABIA, *La funzione del diritto penale e i diritti umani*, cit., 32 ss.

²⁶⁴ M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte: il diritto alla salute nella realtà carceraria*, *supra*.

²⁶⁵ Anche papa FRANCESCO, *Discorso alla delegazione dell'Associazione internazionale di Diritto penale*, [cit.](#), ha manifestato molte (e condivisibili) perplessità circa l'efficacia preventiva e di deterrente delle pene; al riguardo, in dottrina, tra i molti altri, cfr. M. CARTABIA, *La funzione del diritto penale e i diritti umani*, cit., 30; G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, [cit.](#), 5.



Com'è chiaro, rispetto a quanto ora detto, è palese la responsabilità della classe politica di ieri, di oggi e (forse, lo sarà anche) di domani, nonché quella della società civile di ogni tempo.

2. Un richiamo al principio personalista, ai valori che ne stanno alla base (spec., a quello di dignità) e alla "limitabilità" dei diritti

Fatta questa premessa, non ci si stancherà mai di ribadire che la persona umana (chiunque sia) è il fulcro su cui si regge l'intera "impalcatura costituzionale" e, come disse La Pira in Assemblea costituente rifacendosi ai noti filosofi francesi ai quali i cattolici democratici molto si ispirarono, uno Stato è veramente democratico se è per la persona e non se quest'ultima è per lo Stato²⁶⁶. Pertanto, la dignità, la libertà e l'eguaglianza sono quei valori costituzionali, "figli" della Resistenza, dai quali gli altri discendono. Incastonati a mo' di perle preziose fra le trame della Carta, i valori costituzionali, com'è noto, non sono collocabili all'interno di una scala gerarchica e sono suscettibili di essere sottoposti ad operazioni di bilanciamento dagli esiti non precostituiti. A quanto ora detto fa eccezione, almeno ad avviso di un'autorevole dottrina alla quale si aderisce, la dignità umana. Quest'ultima, infatti, è da considerare un "metavalore" (o valore "supercostituzionale")²⁶⁷, mai bilanciabile, ma "bilancia" sulla quale si pongono gli altri valori, di volta in volta rilevanti, per essere – quelli sì – bilanciati²⁶⁸.

Non essendo necessario indugiare sul punto, sembra solo opportuno sottolineare e ribadire che la dignità umana (anche quella dei detenuti, come prescritto dall'art. 1 della l. n. 354 del 1975)²⁶⁹ non può essere mai mortificata, come rilevato in diversi contributi qui raccolti²⁷⁰. Come ha rilevato anche papa Francesco, «la cautela nell'applicazione della pena dev'essere il principio che regge i sistemi penali, e la piena vigenza e operatività del principio *pro homine* deve garantire che gli Stati non vengano abilitati, giuridicamente o in via di fatto, a subordinare il rispetto della dignità umana a qualsiasi altra finalità»²⁷¹.

²⁶⁶ Si veda la *Relazione* di La Pira in I sottocommissione, reperibile in nascitacostituzione.it.

²⁶⁷ A. RUGGERI, *Note minime sul diritto dei detenuti ad un trattamento rispettoso del senso di umanità*, *supra*; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in V. Angiolini (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992, 221 ss., nonché in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss.

²⁶⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in Associazione dei costituzionalisti, 14 marzo 2008, e ID., *La dignità umana dentro le mura del carcere*, [cit.](http://cit)

²⁶⁹ Al riguardo, il Presidente Mattarella ha speso parole molto significative, richiamate anche da M.A. SILVESTRI, *Visite "intime" per le persone recluse fra attivismo della giurisprudenza e silenzio della politica*, *supra*.

D'altra parte, la dignità è innata in ogni essere umano e «non si perde per demeriti», come ha osservato G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, [cit.](http://cit), 1, *ma passim*.

In argomento, v. anche S. TALINI, *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, Napoli, 2018, spec. 28 ss., *ma passim*.

²⁷⁰ Oltre agli scritti contenuti in quest'opera che si occupano variamente della dignità, sul punto, cfr. anche M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, *cit.*; ID., *Il primato del principio pro homine*, *cit.*, 25 ss. M. CARTABIA, *La funzione del diritto penale e i diritti umani*, *cit.*, 29 ss.

²⁷¹ FRANCESCO nel *Discorso alla delegazione dell'Associazione internazionale di Diritto penale*, [cit.](http://cit) Il Pontefice ha altresì affermato che «il rispetto della dignità umana non solo deve operare come limite all'arbitrarietà e agli



Non v'è dubbio, però, che questa suggestiva impostazione, come tutte quelle ricostruzioni teoriche che si misurano con il valore in parola, sia investita da un annoso e difficilmente risolvibile problema definitorio²⁷²: cosa deve intendersi per dignità? Occorre, infatti, comprendere se sia possibile individuare di quest'ultima una concezione oggettiva o se, invece, tale valore sia da considerare in modo soggettivo, il che aprirebbe la strada a plurime idee di dignità (quante sono gli abitanti del pianeta). D'altra parte, tale questione investe anche la definizione di "dignità sociale" e di "esistenza dignitosa" di cui discorre la Costituzione (com'è noto, rispettivamente, agli artt. 3 e 36).

Pur nella consapevolezza delle difficoltà di offrire una definizione di dignità che metta "tutti d'accordo", si è dell'idea che si potrebbe rintracciare un "nucleo duro" del valore in discorso; rispetto a quest'ultimo, infatti, si potrebbe provare a delineare un "terreno comune" e tracciare i "confini" oltrepassando i quali sia pacifica, secondo un sentire condiviso, la compromissione della dignità.

Sembra, infatti, più semplice trovare un più ampio consenso nel riconoscere la lesione della dignità anziché nel definire quest'ultima. In ogni caso, sarebbe un importante risultato se si riuscisse a configurare una (seppure) "minima" idea del valore in discorso che sia accettabile da parte dei più, ma si tratta di un'operazione ricostruttiva tutt'altro che agevole.

Rinviando ad altre sedi una riflessione al riguardo, si può certamente affermare che la persona umana (anche detenuta), titolare dei diritti inviolabili che la Repubblica deve riconoscere e garantire (ex art. 2 Cost.) e che sono "acquisiti" per il fatto stesso di nascere, deve essere rispettata e non può subire inaccettabili mortificazioni, che si porrebbero in insanabile contrasto con il dettato costituzionale. Con M. Cartabia, potremmo domandarci «se la condizione di detenuto giustifichi la privazione di ulteriori diritti, oltre a quelli strettamente necessari all'esecuzione della pena»²⁷³.

La risposta a questo interrogativo sembra essere negativa. Tuttavia, nessun diritto è illimitato, perché altrimenti diverrebbe "tirannico" nei confronti dei diritti altrui; il concetto di limite, infatti, è insito in quello di libertà, essendo il frutto di quelle operazioni di bilanciamento tra valori (costituzionali) meritevoli di tutela alle quali si accennava poco sopra. Gli stessi limiti, però, pur assolutamente necessari per la convivenza di un gruppo sociale, a loro volta, non possono essere illimitati. Potremmo semplificare dicendo: *a tutto c'è un limite... anche ai limiti*.

Potremmo mutuare al caso in questione la nozione di "controlimiti" elaborata da Barile, come si sa, a tutt'altro proposito.

eccessi degli agenti dello Stato, ma come criterio di orientamento per il perseguimento e la repressione di quelle condotte che rappresentano i più gravi attacchi alla dignità e integrità della persona umana».

In argomento, cfr. M. RUOTOLO, *Il primato del principio pro homine*, cit., 25 ss.

²⁷² Sul concetto di dignità, tra i tanti, cfr. M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, cit., 9 ss. G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, *cit.*, 1, ha osservato che «la dignità umana si sostanzia nel diritto al "rispetto"». Questa proposta appare degna di rilievo e condivisibile, sebbene il senso del rispetto (che si dà e che si riceve) sia comunque soggettivo; il problema di individuare un'idea oggettiva di dignità permane, sempre che si ritenga necessario risolverlo. Sul punto, v. A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2011].

²⁷³ M. CARTABIA, *La funzione del diritto penale e i diritti umani*, cit., 35.



A questo punto, però, occorre chiedersi fino a che punto i diritti si possono limitare, quale sia l'argine invalicabile, *in primis*, da legislatore e giudici perché non si abbia una inaccettabile compromissione dei diritti stessi. La risposta a questo interrogativo sembra essere chiaro: la persona umana, principio e fine della Costituzione repubblicana. Ma, se si volesse essere ancora più precisi, si potrebbe affermare che il "controlimite" per eccellenza è rappresentato da quel "nucleo duro" della dignità, al quale si è fatto cenno poco sopra.

3. Ragionando sulla effettività dei diritti dei detenuti e su talune criticità che al riguardo presenta il sistema carcerario, nella prospettiva della funzione rieducativa della pena

Alla luce di queste considerazioni, si può misurare il tema della effettività dei diritti dei detenuti.

Tuttavia, dobbiamo intenderci sul concetto stesso di "effettività" e su quello di "diritti dei detenuti".

Partendo dal secondo, com'è chiaro, proprio sulla base di quanto fin qui detto, occorre osservare che i detenuti – in quanto persone – sono titolari dei medesimi diritti di cui godono coloro che non si trovano "dietro le sbarre"; ciò che cambia, tra i primi e i secondi, sono le modalità di esercizio²⁷⁴. In altre parole, si potrebbe dire che non v'è dubbio che quelli dei detenuti non siano diritti "pieni", in quanto legittimamente "compressi" dallo stato di detenzione ovvero dal debito che chi si trova (appunto, legittimamente e non per un errore giudiziario) in questa situazione deve scontare nei confronti dello Stato e, in generale, della giustizia (è fin troppo ovvio che un detenuto non possa godere della libertà personale o della libertà di circolazione come chi abita comodamente le proprie case). Tuttavia, anche in questo caso è ravvisabile un "nucleo essenziale" del diritto che non si può non tutelare. Si fa riferimento alla nota impostazione elaborata dalla Corte costituzionale, ad esempio, a proposito della protezione dei diritti dei non cittadini che si trovino in condizione irregolare²⁷⁵. Nel caso che ci riguarda, quindi, il criterio della "massima espansione" della tutela dei diritti (*ex plurimis*, [Corte cost. n. 317 del 2009](#)) lascia spazio (o, se si preferisce, "cede il passo") a quello del "minimo irriducibile" della tutela dei diritti.

Al di là delle perplessità già esposte altrove rispetto al fatto che un diritto fondamentale, almeno sul piano teorico-astratto, sia scomponibile in due parti (un "nucleo duro" da salvaguardare ed una "parte molle" che si può anche sacrificare), non v'è dubbio che tale sfera intangibile dei diritti sia strettamente collegata con quella dimensione altrettanto intangibile, della quale si parlava prima, della dignità. In altre parole, la violazione di quel minimo intangibile di tutela di un diritto si tradurrebbe in una indebita compromissione della dignità²⁷⁶.

²⁷⁴ M. RUOTOLO, *Tra forma e realtà*, cit.

²⁷⁵ V., ad es., [Corte cost. n. 61 del 2011](#).

²⁷⁶ A tal proposito, ci si dovrebbe mettere d'accordo: c'è chi è dell'avviso che solo la «massima espansione dei diritti fondamentali intesi come sistema» può tradursi nella «piena tutela della dignità umana» (in questo senso, v. G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, cit., 4); in [Corte cost. n. 252 del 2001](#), invece, si legge



Da quanto detto emerge chiaramente che dalla tutela dei diritti inviolabili passa la salvaguardia della dignità, anche nel caso dei detenuti. Significativamente, a tal proposito, la Consulta ha affermato che «la dignità della persona (art. 3, primo comma, della Costituzione) anche in questo caso – anzi: soprattutto in questo caso, il cui dato distintivo è la precarietà degli individui, derivante dalla mancanza di libertà, in condizioni di ambiente per loro natura destinate a separare dalla società civile – è dalla Costituzione protetta attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale, conformemente, del resto, all'impronta generale che l'art. 1, primo comma, della legge n. 354 del 1975 ha inteso dare all'intera disciplina dell'ordinamento penitenziario»²⁷⁷.

Spostandoci sul piano dell'effettività dei diritti, quest'ultima può essere vagliata sulla base di tre “misuratori”: il “se”, il “come” e il “quando”. Ciò che si intende dire è che non è sufficiente verificare se un diritto viene tutelato, ma occorre altresì guardare alle modalità attraverso le quali ciò avviene ed ai tempi necessari per dare idonea salvaguardia a quel diritto. Su quest'ultimo aspetto, a volte un po' sottovalutato, sembra ora opportuno soffermare l'attenzione.

Se, con il passare degli anni, sono cresciuti la sensibilità e l'impegno da parte dello Stato nella tutela di una serie di diritti (come, ad esempio, quello alla salute, allo studio, al lavoro, etc.) all'interno delle mura degli istituti penitenziari, si ha l'impressione che le procedure siano rimaste alquanto macchinose. Viene spontaneo chiedersi se, pur senza intaccare le esigenze di sicurezza e il corso della giustizia, non si possa un po' “deburocratizzare” la realtà carceraria. Com'è chiaro, quando la tutela dei diritti richiede tempi lunghi l'effettività degli stessi viene minata. Il problema si pone con particolare insistenza alla nostra riflessione per la semplice ragione che «il carcere è un mondo di carta»²⁷⁸, in quanto – come si sa – «all'interno degli istituti penitenziari qualsiasi domanda, richiesta o esigenza passa attraverso dei foglietti scritti, e le persone spesso aspettano giorni o settimane per avere delle risposte ed essere autorizzate a fare qualsiasi cosa». Ciò che fa specie, infatti, è che «in un mondo in cui grazie alla tecnologia siamo sempre connessi e otteniamo risposte immediate alle nostre domande, entrare in carcere significa fare un viaggio nel tempo in un'altra epoca»²⁷⁹. Ovviamente, non si ha la pretesa di fornire “ricette” o suggerimenti al riguardo e le esigenze di sicurezza non possono

che è individuabile «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (il passaggio ora riportato è ripreso – più o meno negli stessi termini – in diverse decisioni precedenti e successive a quella ora richiamata). In altre parole, ci si potrebbe chiedere se la tutela della dignità umana passi dalla massima espansione della tutela dei diritti o, viceversa, dal fatto che non venga intaccato un nucleo “minimo” (appunto, “irriducibile”) di tutela dei diritti. Si potrebbero conciliare le due impostazioni osservando che in entrambi i casi la dignità verrebbe tutelata, con la conseguenza che nella prima ipotesi la salvaguardia del valore in discorso sarebbe piena, nella seconda sarebbe minima.

²⁷⁷ [Corte cost. n. 26 del 1999](#). Il passaggio è richiamato anche da A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in M. Ruotolo (a cura di), *Il senso della pena*, cit., 31; lo scritto è anche in [Rivista AIC](#), 2/2014 (30 maggio 2014).

²⁷⁸ V. CALDERONE, M. FANTUZZI, *Il carcere è un mondo di carta*, cit., 2024.

²⁷⁹ *Ibidem*, 16 s.



in alcun modo essere sacrificate, ma si intende solo porre la questione con la consapevolezza – lo si ribadisce – che maggiore è il tempo per soddisfare una legittima richiesta di un detenuto, che sia espressiva non di un mero capriccio ma di un diritto, minore è l’effettività della tutela assicurata a quest’ultimo. Senza voler generalizzare e pur prendendo atto dell’esistenza di istituti che “funzionano” meglio di altri, molta strada sembra ancora da fare sul piano dell’effettività della tutela dei diritti dei detenuti. Che il percorso verso una salvaguardia sempre più piena sia ancora irto di ostacoli è dovuto ad almeno tre ragioni, che adesso si possono illustrare solo in estrema sintesi. Sul piano della società civile (della quale, ovviamente, fanno parte anche gli stessi detenuti), nonostante i passi in avanti che sono stati fatti, non sembra sia giunta a completa maturazione la sensibilità (da parte di chi abita case “normali” e non circondariali) nei confronti dei temi e dei problemi che si stanno qui affrontando. Sul piano istituzionale, occorre – come detto – provare ad alleggerire le procedure che scandiscono la vita all’interno di un carcere, ma soprattutto è necessario che lo Stato sia disposto ad investire maggiori risorse economiche per risolvere i non pochi problemi strutturali che affliggono gli istituti penitenziari e che hanno una diretta ricaduta sul piano dei diritti; si pensi al tema del sovraffollamento (il numero dei detenuti sta nuovamente aumentando)²⁸⁰, alla carenza di servizi essenziali²⁸¹, alla problematica della “maternità reclusa” e dei minori in tenerissima età reclusi con le madri in ambienti non consoni ad una adeguata crescita negli anni cruciali dello sviluppo²⁸² o alla mancanza di spazi opportunamente adibiti agli incontri con le famiglie o, da ultimo, alle cc.dd. “stanze dell’affettività”²⁸³.

A quest’ultimo proposito, però, come opportunamente si osserva anche in quest’opera, non si tratta di una «questione unicamente riguardante l’edilizia»²⁸⁴; sul punto, si tornerà a breve. La lista degli interventi da fare sarebbe molto lunga e non può essere qui richiamata, nella consapevolezza, però, che la tutela dei diritti, come la stessa Consulta ha osservato, non può essere completamente vanificata a causa delle esigenze di bilancio²⁸⁵.

²⁸⁰ ... come rileva pure M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte*, cit.

Molti sono gli studiosi che si sono occupati del tema di sovraffollamento; per tutti, v., almeno, A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema “irrisolvibile”*, Torino, 2021. In questo e-book, v., in particolare, G. D’AMICO, *I detenuti e i loro garanti*, *supra*.

²⁸¹ Cfr. i dati riportati da L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit.

²⁸² Sul punto, tra i tanti, v. S. FILIPPI, *Il carcere e i vulnerabili*, in P. Gonnella, M. Ruotolo (a cura di), *Giustizia e carceri*, cit., 101 ss.

In argomento, cfr. G. MANTOVANI, *La de-carcerazione delle madri nell’interesse dei figli minorenni: quali prospettive*, in *Dir. pen. cont.*, 1/2018, 231 ss.; A. LORENZETTI, *Maternità e carcere: alla radice di un irriducibile ossimoro*, in *Questione Giustizia*, 2/2019; ID., *La giurisprudenza costituzionale sulla maternità reclusa. Il punto sullo state dell’arte*, in *Liber Amicarum per Pasquale Costanzo*, in questa *Rivista*, 22 aprile 2020; ID., *La Corte costituzionale e il percorso di progressiva tutela alla madre detenuta nel suo rapporto con la prole. Note a margine della sentenza n. 18 del 2020*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020, 632 ss.; ID., *Genere e detenzione. Le aporie costituzionali di fronte a una “doppia reclusione”*, in *Rivista di BioDiritto*, 1/2021, 152 ss.

²⁸³ Cfr. M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte*, cit.

²⁸⁴ S. TALINI, *“L’effettività rinnegante”*, cit.

²⁸⁵ Nella nota [sent. n. 192 del 2024](#), la Corte costituzionale ha ribadito che «il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a



Una cosa è certa: non si deve commettere l'errore di addossare la responsabilità delle lacune del sistema ai direttori degli istituti penitenziari, i quali si trovano a lavorare in situazioni particolarmente complesse e, come si suol dire, fanno quello che possono.

In aggiunta a quanto detto, se si intervenisse “a monte”, contenendo la smaniosa introduzione di nuove fattispecie di reato (sulle quali, invero, ci sarebbe da riflettere, ma questo è compito dei penalisti e dei processual-penalisti più che dei costituzionalisti)²⁸⁶, abbandonando una “*visione carcerocentrica delle pene*”²⁸⁷ e favorendo il ricorso a misure alternative alla detenzione²⁸⁸ (si pensi alle misure di esecuzione penale esterna e, in generale, alle pene sostitutive molto valorizzate dalla riforma “Cartabia”)²⁸⁹, ma anche agli arresti domiciliari, spesso impossibilitati per la mancanza di un’abitazione presso la quale il reo possa scontare la pena. A quest’ultimo proposito, com’è stato osservato, sarebbe da considerare l’utilizzo di edifici e strutture dismesse o, comunque, disabitate²⁹⁰.

D’altra parte, anche su questo piano si misura la tenuta dello Stato sociale, oltre che il rispetto e il grado di attuazione della stessa Carta costituzionale.

Non si trascuri, poi, il fatto che anche quella carceraria sia da considerare una formazione sociale nella quale il detenuto deve essere messo in condizione di “svolge(re) la sua personalità” (ex art. 2 Cost.)²⁹¹. Se si concorda con quanto ora detto, a maggior ragione, occorre che la Repubblica riconosca e garantisca i diritti inviolabili di coloro che si ritrovano all’interno di essa ed anzi di quest’ultima sono “elementi” costitutivi; una formazione sociale, infatti, non avrebbe motivo d’essere senza le persone che ne fanno parte (si pensi alla famiglia o alla scuola). D’altra parte, lo “svolgimento della personalità” è un “processo” strettamente

prescindere da considerazioni di ordine finanziario: “[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sentenza n. 275 del 2016; si vedano anche, ad esempio, le sentenze n. 152 del 2020, in materia di pensione di inabilità, e n. 309 del 1999, in materia di assistenza sanitaria all’estero)».

In riferimento al tema dell’affettività, S. TALINI, “*L’effettività rinnegante*”, cit., osserva che «non si vuole certamente negare la necessità di uno stanziamento di risorse rivolto anche alla ridefinizione degli spazi detentivi in vista di una sempre maggiore garanzia dei colloqui intimi; tuttavia, la sua assenza non può rappresentare un “alibi” per la negazione del diritto».

²⁸⁶ Cfr. A.M. CITRIGNO, *Carcere e diritti*, cit.

Sul punto, v. G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, cit., 4.

²⁸⁷ M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte*, cit.; sul punto, v. anche L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit.

²⁸⁸ Come osserva M. RUOTOLO, *Tra forma e realtà*, cit., non a caso, nell’art. 27 Cost. si parla di “pene”. Al riguardo, dello stesso A., v. anche *Il primato del principio pro homine*, cit., 26. Cfr. anche A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, cit., 28.

In quest’opera, sul punto, v. pure L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit.; R. SCICCHITANO, *L’effettività dei diritti fuori dal carcere. Brevi note su dimittendi ed esecuzione penale esterna*, supra.

²⁸⁹ In argomento, in quest’opera, cfr. R. SCICCHITANO, *L’effettività dei diritti fuori dal carcere*, cit. Come osserva quest’A., anche al riguardo, si pone un problema di effettività dei diritti di coloro che scontano la pena fuori dal carcere.

²⁹⁰ Cfr. M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte*, cit. Sul punto, cfr. anche L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit.

²⁹¹ Cfr. G. D’AMICO, *I detenuti e i loro garanti*, cit.



connesso alla tutela dei diritti, dalla quale è condizionato e senza la quale si arresterebbe bruscamente.

Si pensi, da ultimo, al tema particolarmente sentito dell'affettività in carcere, trattato da molti contributi in quest'opera²⁹² e in altre sedi²⁹³. La decisione della Corte costituzionale n. 10 del 2024 ha riscosso molto interesse, favorendo l'attenzione anche di chi era solitamente meno sensibile ai problemi del carcere. Tale sentenza è stata infatti salutata con favore dalla base sociale e dalla dottrina²⁹⁴; non poche, però, sono le difficoltà concrete che gli addetti ai lavori incontrano nel darvi seguito.

Non si trascuri, poi, il fatto che i diritti e i doveri si devono sempre tenere "in equilibrio", come si evince dalla portata dell'art. 2 Cost. Nessuno ha solo diritti o solo doveri. Tutti (anche i detenuti) hanno gli uni e gli altri, ma in nessun caso (appunto, neanche entro le mura di un carcere) si può accettare un eccessivo e irragionevole "sbilanciamento" dei secondi a discapito dei primi.

Inoltre, com'è ovvio, dalla tutela dei diritti in carcere "passa" inevitabilmente l'efficacia rieducativa della pena e, quindi, l'effettività dell'art. 27, III comma, Cost. Non si dimentichi, infatti, che in quest'ultima previsione, al riguardo, il Costituente ha scelto di usare il verbo "tendere", in quanto la rieducazione del condannato non può essere imposta, ma deve sempre "fare i conti" con la volontà del soggetto che sconta la pena a farsi rieducare²⁹⁵; in altre parole, in coerenza con il principio personalista, la finalità rieducativa può essere davvero raggiunta se il condannato collabora e se c'è una reale adesione di volontà del condannato alla finalità della pena. Quest'ultima, quindi, deve incontrarsi e confrontarsi con la libera autodeterminazione del detenuto (nel caso che ci riguarda) o di chi sconta la pena in altro modo. È chiaro che, nei casi in cui invece di un incontro vi è uno scontro tra la prima e la seconda, il III comma dell'art. 27 Cost. non può inverarsi nella realtà.

D'altra parte, questa è la sorte dell'intera Carta costituzionale, che per potersi attuare nell'esperienza necessita del consenso (che si deve tradurre in impegno concreto) dei consociati.

²⁹² A.M. CITRIGNO, *Carcere e diritti*, cit.; M. RUOTOLO, *Tra forma e realtà*, cit.; A. RUGGERI, *Note minime*, cit.; M.A. SILVESTRI, *Visite "intime" per le persone recluse fra attivismo della giurisprudenza e silenzio della politica*, supra; S. TALINI, *"L'effettività rinnegante"*, cit.

²⁹³ S. TALINI, *L'affettività ristretta*, M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, cit., 197 ss.; ID., *L'uso delle tecnologie per il mantenimento dei rapporti affettivi*, in G. Fiorelli, P. Gonnella, A. Massaro, A. Riccardi, M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *Pena e nuove tecnologie tra "trattamento" e "sicurezza"*, Napoli, 2022, 85 ss.; ivi, A. MASSARO, *Salute e affettività in carcere: analogie e differenze* 51 ss.; S. GRIECO, *Il diritto all'effettività delle persone recluse. Un progetto di riforma tra esigenze di tutela contrapposte*, Napoli, 2022; L. BLUMETTI, "Affettività" intramuraria e tutela della salute dei detenuti, in [Costituzionalismo.it](https://www.constituzionalismo.it), 2/2024, 38 ss.; N. CASTELLANO, *Il diritto all'affettività familiare in carcere: tra esigenze di sicurezza e necessità costituzionali*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 9/2025, 69 ss.

²⁹⁴ Una serie di commenti alla decisione in parola è reperibile su questa [Rivista](https://www.rivista.it). Cfr. anche A. PUGIOTTO, *Dopo la sent. n. 10/2024 della Corte costituzionale: dal riconoscimento all'esercizio del diritto all'intimità in carcere*, in [ristretti.it](https://www.ristretti.it), 2024.

²⁹⁵ Sulla «"tendenza" alla rieducazione del condannato», cfr. M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, cit., 42 ss.



4. *Considerazioni conclusive: la tutela dei diritti dei detenuti alla prova della realtà e di talune condizioni particolari. L'urgenza di "umanizzare" sempre di più il carcere e di avviare un processo culturale volto a diffondere una idea di pena conforme allo spirito della Costituzione italiana*

Prima di concludere occorre rilevare che l'effettività dei diritti (dei detenuti, ma non solo) deve sempre fare i conti con la realtà²⁹⁶. La critica che a volte si fa agli studiosi del diritto è che quando, si passa dalla teoria alla pratica, le interessanti e pregevoli riflessioni che essi offrono rischiano di essere viziate di astrattezza ed essere solo "accademiche". Anche rispetto al tema che qui ci ha occupato si corre questo rischio; alcuni esempi (tra i molti che si potrebbero fare): come dare seguito alla sent. n. 10 del 2024 se negli istituti penitenziari non ci sono "fisicamente" stanze che possono essere adibite, in sicurezza e al contempo nel rispetto della privacy, all'affettività dei detenuti?

Considerata la varietà di situazioni che vi sono (matrimoni, unioni di fatto, convivenze, relazioni sentimentali plurime, etc.), come verificare e dimostrare chi sia il partner con il quale i detenuti possono trascorrere un po' di tempo all'interno di questi ambienti? Com'è stato ricordato²⁹⁷, il giudice delle leggi, [nella sent. n. 10 del 2024](#), ha affermato che gli incontri in questione possono svolgersi «unicamente con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente con il detenuto stesso». Ad esempio, come si potrebbe provare la stabilità della convivenza? Questi sono solo alcuni dei problemi che pone il problema dell'affettività.

Ad altro proposito, è esposto a particolare rischio il diritto alla salute dei malati psichiatrici (ma non solo)²⁹⁸ all'interno degli istituti penitenziari sia a causa delle «carenze dell'assistenza intramuraria, sia [a causa della] inesistenza di misure alternative alla detenzione che abbiano una precipua valenza terapeutica». A tal proposito, anche dal punto di vista strutturale, il sistema carcerario italiano non sembra adeguato, in quanto molte delle «Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale (ATSM) [...] non sono organizzate come dovrebbero.

Spesso si tratta non già di sezioni, bensì di pochi posti letto collocati all'interno di sezioni ordinarie: di là da una maggiore frequenza dei controlli medici, la gestione delle persone affette da questo genere di disturbi avviene con le ordinarie dinamiche carcerarie, nella promiscuità della compresenza di tanti detenuti, personale di custodia e personale sanitario»²⁹⁹.

²⁹⁶ Sulla distanza tra principi costituzionali e realtà v. A.M. CITRIGNO, *Carcere e diritti*, cit., che richiama G.M. FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, Intervento conclusivo del corso "Diritti dei detenuti e Costituzione", Università degli Studi Roma Tre, 6 dicembre 2011, in [Diritto penitenziario e Costituzione](#). In argomento, cfr. quanto osserva anche S. TALINI, "L'effettività rinnegante", cit.

²⁹⁷ S. TALINI, "L'effettività rinnegante", cit.

²⁹⁸ Cfr. quanto osserva M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte*, cit. Su "salute e carcere", cfr. M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, cit., 83 ss. Non manca chi rileva che «la tutela del diritto alla salute in carcere costituisce oggi [...] l'aspetto più complesso e più urgente su cui intervenire» [S. FILIPPI, *Il carcere e i vulnerabili*, cit., 106].

²⁹⁹ M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte*, cit.



In generale, peraltro, com'è stato osservato, il diritto alla salute dei detenuti ha goduto di maggiore effettività (e, quindi, tutela) quando sono sorti «rapporti di fiducia e collaborazione tra operatori dell'area sanitaria e dell'amministrazione penitenziaria»³⁰⁰.

Com'è chiaro, non è possibile intrattenersi oltre. Gli esempi che sono stati ora portati mettono in luce la concreta difficoltà di rendere effettivi taluni diritti, che vanno comunque tutelati a prescindere dalla condizione di "ristretto" di un soggetto.

Tuttavia, per rispondere alla critica che si diceva, il giurista, sebbene debba sempre "rimanere con i piedi per terra" ed essere realista, non può esimersi dal tracciare la strada da percorrere (anzi, ha il dovere di farlo), in conformità alle leggi e, prima ancora, alla Costituzione. D'altra parte, il diritto è il mondo del "dover essere" che, però, non è disgiunto dall'"essere" (sono a tutti note le reciproche implicazioni che vi sono tra fenomeno giuridico e sociale). Al giurista spetta quindi anche il compito di indicare come la tutela dei diritti (pure dei detenuti) "dovrebbe essere"³⁰¹ e contenere quelle tendenze, alle quali si è fatto cenno³⁰², che si allontanano dalla "strada" tracciata dalla Costituzione, al fine di favorire «il radicamento di una *cultura costituzionale della pena*»³⁰³.

Occorre, quindi, lavorare per rendere sempre più "umana" la realtà detentiva (com'è stato rilevato nell'introduzione dell'incontro)³⁰⁴, lo chiede l'art. 1 della l. n. 354 del 1975³⁰⁵ e, ancora una volta, l'art. 27, III comma, Cost. L'attuazione di quest'ultima previsione, a norma della quale – com'è noto – "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità" (anche in questo caso in forza del principio personalista), non può che dipendere dai luoghi in cui e dalle modalità con cui la condanna viene espiata³⁰⁶. "Umanizzare" il carcere³⁰⁷ e, quindi, le condizioni della detenzione appare operazione complessa ma necessaria, dovendo essere un obiettivo primario da raggiungere – attraverso un impegno collettivo³⁰⁸ – per uno Stato sociale democratico quale il nostro.

I numerosi suicidi in carcere³⁰⁹ (mentre si scrivono queste pagine è appena giunta la notizia del suicidio del giovane omicida della studentessa Sara Campanella) e l'alta percentuale di

In argomento, v. anche A. PUGIOTTO, *Dalla chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari alla (possibile) eclissi della pena manicomiale*, in Costituzionalismo.it, 2/2015.

³⁰⁰ M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte*, cit.

³⁰¹ Cfr. S. TALINI, *La privazione della libertà personale*, cit., 65.

³⁰² FRANCESCO nel *Discorso alla delegazione dell'Associazione internazionale di Diritto penale*, cit. In argomento, cfr. L. EUSEBI, *Il ruolo del giurista oggi*, cit., 75 ss.

³⁰³ M. RUOTOLO, *Tra forma e realtà*, cit. In argomento, cfr. anche da A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, cit., 15 ss.

³⁰⁴ A.M. CITRIGNO, *Carcere e diritti*, cit.

³⁰⁵ ... come ricorda anche A.M. CITRIGNO, *Carcere e diritti*, cit.

³⁰⁶ Cfr. G. D'AMICO, *I detenuti e i loro garanti*, cit.

³⁰⁷ Sul punto, in quest'opera, v. quanto afferma A. RUGGERI, *Note minime*, cit.

Sul «principio di umanizzazione della pena alla luce del concetto di "libertà" assunto dalla nostra Costituzione», cfr. M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, cit., 47 ss.

³⁰⁸ A. RUGGERI, *Note minime*, cit.

³⁰⁹ Sul punto, cfr. pure M. CAREDDA, *Allarmi e mancate risposte*, cit.; L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit.; G. D'AMICO, *I detenuti e i loro garanti*, cit.



recidiva³¹⁰ nella quale incorre chi proviene da un'esperienza detentiva (e che, com'è stato osservato, si contrasta con l'istruzione³¹¹), oltre ad avere molte altre possibili cause che qui non si possono indagare, meritano un'adeguata riflessione sullo "stato di salute" e sull'adeguatezza del sistema penitenziario, chiamato anch'esso – com'è ovvio – a rispettare lo "spirito" della Costituzione e ad informarsi all'etica pubblica repubblicana.

In definitiva, dalle condizioni più umane possibili nelle quali chi è ristretto deve espiare la propria pena dipende l'effettività, per richiamare per l'ultima volta il tema del nostro incontro, del diritto "alla speranza", del quale vi è traccia nella giurisprudenza della Corte EDU³¹² e al quale gli altri diritti sono in qualche misura funzionali. Di tale diritto siamo tutti titolari, anche i detenuti, che devono poter nutrire la speranza al reinserimento sociale³¹³.

Le modalità di amministrazione della giustizia e, nello specifico, il sistema penitenziario non possono essere tali da smorzare o, addirittura, spegnere la "fiammella" della speranza dell'essere umano (condannato o meno), ma devono contribuire ad esserne alimento. Così, potranno anche godere di maggior fiducia da parte dei consociati (e questo non sarebbe male).

La complessità della situazione bene illustrata dai diversi contributi che compongono quest'opera e in questo scritto accennata per grandi linee richiede un "cambio di passo", un incisivo intervento sul piano giuridico (e, quindi, politico) ma soprattutto, in generale, su quello culturale all'interno della società³¹⁴ perché si diffonda quella «cultura costituzionale della pena»³¹⁵ della quale si diceva poco sopra. I diversi "attori" in campo (i cc.dd. "addetti ai lavori") hanno, infatti, il compito di fare conoscere i problemi che affliggono la realtà carceraria, fare crescere l'attenzione e la sensibilità in merito, proporre strade da percorrere. Questo, in fin dei conti, è quanto si è cercato di fare in questa sede.

³¹⁰ Cfr. A. SCANDURRA, *Un mondo pieno di galere*, cit., 90.

³¹¹ L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit.

Sul rilievo dell'istruzione per i detenuti, cfr. C. TOMBA, *Il diritto all'istruzione e alla cultura*, in M. Rutolo, S. Talini (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, cit., 91 ss.; A.M. CITRIGNO, *Prime note sul diritto allo studio dei detenuti*, in [Diritti fondamentali.it](http://DirittiFondamentali.it), 1/2023, 444 ss.

³¹² ... come ricorda L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit.

³¹³ Cfr. FRANCESCO, *Discorso al XX Congresso mondiale dell'Associazione internazionale di diritto penale*, in vatican.va, 15 novembre 2019. Accenna al "diritto alla speranza" anche L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit.

In argomento, E. DOLCINI, F. FIORENTIN, D. GALLIANI, R. MAGI, A. PUGIOTTO, *Il diritto alla speranza davanti alle Corti. Ergastolo ostativo e articolo 41-bis*, Torino, 2020.

³¹⁴ Non a caso, L. RISICATO, *Formazione e reinserimento dei detenuti*, cit., osserva che «il superamento di una cultura ancora in larga misura carcerocentrica presuppone un riorientamento culturale di vasta portata, che coinvolga anche la società esterna». Sul punto, cfr. anche G. D'AMICO, *I detenuti e i loro garanti*, cit.

³¹⁵ M. RUOTOLO, *Tra forma e realtà*, cit. Sul punto, v. anche S. TALINI, *"L'effettività rinnegante"*, cit.



COLLABORATORI DEL VOLUME

Marta Caredda

Ricercatrice di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi Roma Tre

Anna Maria Citrigno

Ricercatrice di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Messina

Lucia Risicato

Professoressa ordinaria di Diritto Penale, Università degli Studi di Messina

Giacomo D'Amico

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Messina

Antonio Ruggeri

Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina

Marco Ruotolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi Roma Tre

Rocco Scicchitano

Dirigente penitenziario del ruolo di esecuzione penale esterna

Maria Antonia Silvestri

Ricercatrice di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Messina

Silvia Talini

Ricercatrice di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi Roma Tre

Alberto Randazzo

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Messina