

**La legge penitenziaria nel contesto delle “riforme
di struttura” degli anni ’70.
Passato e futuro della pena detentiva in Italia**

fascicolo

2026/I

CONSULTA ONLINE

MARCO RUOTOL

24 gennaio 2026

CONSULTA ONLINE

RIVISTA GIURIDICA SCIENTIFICA DI **CLASSE A** - AREA 12 - ISSN 1971-9892 – FONDATE: PROF. PASQUALE COSTANZO

MARCO RUOTOLO

La legge penitenziaria nel contesto delle “riforme di struttura” degli anni ‘70. Passato e futuro della pena detentiva in Italia

TITLE *The Prison Law in the Context of the “Structural Reforms” of the 1970s. Past and Future of Custodial Punishment in Italy.*

ABSTRACT L'autore esamina il diritto penitenziario nel contesto delle riforme degli anni Settanta. Lo studio consente di comprendere alcuni punti deboli del sistema penitenziario, offrendo una riflessione sulla problematica attuazione dei principi costituzionali in materia.

The author examines prison law in the context of the reforms of the 1970s. The study allows us to understand some weak points of the penitentiary system, offering a reflection on the problematic implementation of the constitutional principles on punishment.

KEYWORDS Ordinamento penitenziario; riforme degli anni Settanta; attuazione della Costituzione; diritti dei detenuti; funzione rieducativa della pena.

Prison law; 1970s reforms; implementation of the Constitution; prisoners' rights; rehabilitative function of punishment.

AUTHOR Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico - Università degli Studi Roma Tre.

 Relazione al Convegno *“Il carcere in Italia a cinquant'anni dalla legge penitenziaria”*, promosso dal Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 4 dicembre 2025.



SOMMARIO 1. Le grandi riforme degli anni Settanta. – 2. L’«effettività rinnegante» della normativa penitenziaria. – 3. L’ordinamento penitenziario, tra contenuti e forma dell’atto. – 4. La necessità di allineare al tempo presente le “lancette” dell’orologio del diritto penitenziario, tra inerzia legislativa e attivismo giurisprudenziale. – 5. Politica, cultura e società: i tre pilastri per l’attuazione dei principi costituzionali sulla pena.

1. Le grandi riforme degli anni Settanta

La legge penitenziaria si colloca esattamente alla metà della fase storica che possiamo definire della grande attuazione legislativa della Costituzione, che va dal 1970 al 1981.

È stata una stagione di riforme iniziata con l’istituzione delle Regioni ordinarie, l’approvazione dello Statuto dei lavoratori, la disciplina dei referendum e l’introduzione dell’istituto dello scioglimento del matrimonio (leggi nn. 281, 300, 352 e 898 del 1970) e proseguita con importanti interventi nel settore scolastico, che vanno dall’istituzione della scuola a tempo pieno e degli asili nido per i bambini da 0 a 3 anni (leggi nn. 820 e 1044 del 1971) alla adozione, nel 1974, dei decreti legislativi delegati (in particolare il D.P.R. n. 416) che riconoscono i diritti di studenti, insegnanti e genitori per assicurare la partecipazione democratica nella vita scolastica, sino alla successiva soppressione delle scuole speciali e delle classi differenziali, che segna l’avvio del processo di integrazione dei bambini con disabilità nelle classi “comuni” delle scuole statali (legge n. 571 del 1977). Di grande rilievo sono poi le previsioni in tema di tutela delle lavoratrici madri e del lavoro a domicilio (legge n. 1204 del 1971 che vieta il licenziamento in gravidanza e introduce i permessi per maternità; legge n. 877 del 1973, che introduce misure contro discriminazioni e sfruttamento nel lavoro a domicilio), nonché sul riconoscimento dell’obiezione di coscienza con specifico riguardo al servizio militare (legge n. 772 del 1972).

Si tratta di importanti passi, molti dei quali precedono i grandi interventi normativi del 1975, anno nel quale, oltre alla legge penitenziaria (n. 354 del 1975), è approvata la riforma del diritto di famiglia, ispirata al principio della parità dei diritti e dei doveri tra uomini e donne (legge n. 161 del 1975), è disposta la nascita dei consultori (legge n. 405 del 1975) e sono introdotte misure per la prevenzione, la cura e la riabilitazione dalla tossicodipendenza (legge n. 685 del 1975).

Gli anni immediatamente successivi sono segnati da ulteriori importanti interventi che vanno nella direzione dell’attuazione costituzionale: dalla legge sulla tutela delle acque dall’inquinamento (n. 319 del 1976) alla normativa sulla parità di uomini e donne sul lavoro (legge n. 903 del 1976) sino alle altre grandi riforme dell’anno 1978, che comprendono la chiusura dei manicomì (legge n. 180 del 1978), la disciplina dell’interruzione volontaria della gravidanza (legge n. 194 del 1978), l’introduzione di limiti al canone di locazione per contenere le degenerazioni del mercato (c.d. equo canone, legge n. 392 del 1978) e, soprattutto, l’istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (legge n. 833 del 1978).

Questa grande stagione riformatrice si chiuderà, idealmente, con l’abrogazione delle previsioni del codice penale riguardanti le attenuanti per delitto d’onore e il c.d. matrimonio “riparatore” successivo a violenza carnale (legge n. 442 del 1981) e con l’avvio, significativamente determinato da un’iniziativa popolare del 1980, del lungo processo

parlamentare che porterà soltanto nel 1996 (legge n. 66) alla definizione della violenza sessuale come reato contro la libertà personale e non più contro la moralità pubblica.

2. L'«effettività rinnegante» della normativa penitenziaria

Questo il contesto, rapidamente descritto, in cui è nato l'ordinamento penitenziario, che possiamo considerare, tra le grandi riforme di quegli anni, quella che più ha subito una rinnegazione pratica e che forse meno ha formato oggetto di adeguamenti normativi alle evoluzioni sociali e tecnologiche, che pure sarebbero stati necessari almeno nella forma della manutenzione e dell'aggiornamento.

Già nel 1977 Franco Bricola parlò di «effettività rinnegante» della normativa penitenziaria, tipica di un settore esposto più di altri alle varie pratiche nelle quali, nello Stato di diritto, si realizza l'illegalità ufficiale attraverso la non applicazione e la manipolazione amministrativa delle norme»¹.

Ma Bricola rilevava anche un altro difetto di fondo, che avrebbe nuociuto all'effettività della nuova disciplina, legato ad alcune mancate determinazioni legislative che avrebbero dovuto precederla o accompagnarla: non aver «previamente risolto gli ardui temi della decriminalizzazione di vasti settori e della configurazione di sanzioni alternative alla pena detentiva e alla carcerazione preventiva» e cioè non aver «preliminarmente riformato i codici penali (sostanziale e processuale)», ponendo «le premesse di un sovraffollamento delle carceri e, quindi, dell'esplosione di quelle contraddizioni che si sono poi clamorosamente delineate»².

È una storia che abbiamo conosciuto e vissuto, che Bricola aveva intravisto anche con riguardo alla prevista introduzione delle misure alternative alla detenzione, le quali, in assenza di idoneo apparato organizzativo, esterno al carcere, capace di avviare un reale processo di reinserimento sociale, sarebbero state sospinte «nell'ampio filone dell'indulgenza, lasciandole però in balia di improvvisi irrigidimenti legati al riaffiorare di tensioni nel tessuto sociale»³. Non solo, egli presagiva che a una auspicabile politica di misure alternative alla pena detentiva si sarebbe potuta accompagnare «una recrudescenza del carattere violento del carcere, sia pure nella sua funzione residuale»⁴.

Già negli anni della riforma, peraltro, poteva rilevare che «la tendenza ad una maggiore tutela dell'individuo e ad aperture liberalizzanti nella nuova legge carceraria si contrapponeva in maniera stridente con il carattere fortemente repressivo delle più recenti leggi sull'ordine pubblico»⁵. Di qui il denunciato rischio per cui, in periodi di recrudescenza della criminalità, la politica penitenziaria potesse finire per «essere inserita nella spirale della politica dell'ordine pubblico», già allora intravisto sia nella facoltà riconosciuta al Ministro della giustizia di sospendere transitoriamente le regole di trattamento in uno o più istituti al

¹ F. BRICOLA, *Introduzione a Il carcere "riformato"*, a cura di F. BRICOLA, Bologna, 1977, ora in Id., *Scritti di diritto penale*, Vol. I, Tomo II, Milano, 1997, 1227 s. (il testo è stato ripubblicato nella Rivista Costituzionalismo.it, 2/2005).

² F. BRICOLA, *cit.*, 1228.

³ F. BRICOLA, *loc. ult. cit.*

⁴ F. BRICOLA, *cit.*, 1229.

⁵ F. BRICOLA, *cit.*, 1228.



ricorrere di gravi motivi di ordine e sicurezza (dall'originario art. 90 dell'ordinamento penitenziario che, sia pure per momenti eccezionali, avrebbe così consentito di far riaffiorare pienamente il «volto violento» del carcere) sia nella costituzione di carceri di «massima sicurezza» da riservare ai detenuti più pericolosi, che sarebbero potuti divenire la principale forma di carcere del futuro⁶. Ed è da ricordare che la previsione sul potere ministeriale di sospendere le regole di trattamento non compariva nell'originaria proposta, ma fu inserita nel corso della discussione alla Camera, emendando il testo già approvato in precedenza dal Senato, nel corso di un cammino parlamentare contrassegnato da non poche retrocessioni, quali l'espunzione della parte relativa alla liberazione condizionale o il restringimento dell'ambito di applicazione della semilibertà e della liberazione anticipata, con esclusione per i recidivi e per gli autori dei reati di estorsione, rapina e sequestro.

3. L'ordinamento penitenziario, tra contenuti e forma dell'atto

Ma veniamo agli aspetti più o meno positivi della riforma del 1975, che attengono sia ai contenuti che alla forma dell'atto normativo prescelto per recare la nuova disciplina penitenziaria.

I contenuti tendono a superare la logica che ispirava il vecchio regolamento degli istituti di prevenzione e pena del 1931 (R.D. n. 787), rimasto sino ad allora la fonte di riferimento per la disciplina dei rapporti tra l'istituzione e la persona detenuta. Come magistralmente sintetizzato da Guido Neppi Modona, tre fili conduttori, che nel regolamento trovavano piena espressione, hanno legato l'esperienza dello Stato liberale, del regime fascista e dei primi trent'anni della storia repubblicana: la visione del carcere come «luogo impermeabile e isolato dalla società libera», che peraltro trovava traduzione pratica persino nelle strutture architettoniche prescelte per la realizzazione degli istituti penitenziari; la considerazione della «violenza» come ordinaria regola di governo dei rapporti tra le persone detenute e tra questi e gli agenti penitenziari; la previsione di una «struttura burocratica rigidamente centralizzata e verticistica dell'amministrazione penitenziaria»⁷. In questo clima, l'adesione alle regole e all'ideologia del c.d. trattamento penitenziario non può che passare attraverso un sistema di punizioni e privilegi che porta ad atomizzare il singolo detenuto o, come ora si preferisce dire, a determinare la sua infantilizzazione.

Se si guarda alle proposte ministeriali e parlamentari degli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, per lo più affidate all'iniziativa della direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena, chiara è la sensazione di voler mantenere fermo il modello "disciplinare", fondato su punizioni e ricompense, così come l'organizzazione centralizzata e gerarchica dell'amministrazione. Persino le proposte che appaiono più avanzate (in particolare un disegno di legge governativo del 1960), in quanto rivolte alla valorizzazione dell'istruzione,

⁶ F. BRICOLA, *loc. ult. cit.*

⁷ G. NEPPI MODONA, *Ordinamento penitenziario*, in *Dig. Disc. Pen.*, IX, Torino, 1995, 43; e già Id., *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, V: *I documenti*, Torino, 1973, 1905 ss.

del lavoro, delle attività culturali o all'introduzione di istituti quali semilibertà, licenze premio e permessi, continuano ad avere come base l'impianto del Regolamento del 1931⁸.

Sarà la stagione delle proteste e delle mobilitazioni, culminate nelle rivolte del 1969 ed espressione anche di avversione contro le forme di violenza legalizzata, a condizionare il clima politico-istituzionale, ricevendo peraltro il conforto culturale derivante dai grandi studi sulle istituzioni totali di Goffman e di Foucault, nonché, in Italia, di Franco Basaglia⁹. Una qualche traduzione di questo nuovo spirito si può rinvenire nelle proposte degli inizi degli anni Settanta e, specificamente, in un disegno di legge approvato dal Senato il 10 marzo 1971, poi non tradotto in legge, che prevedeva l'adeguamento della retribuzione del lavoro penitenziario (ai 2/3 delle tariffe sindacali) e l'attribuzione di significativi poteri di controllo in capo alla magistratura di sorveglianza. Tuttavia, come ha scritto Neppi Modona, in questo progetto (e anche in altri) continuano a convivere due anime: quella alla «conservazione dell'organizzazione burocratico-verticistica», su cui si fonda il modello plurisecolare di gestione del carcere, e quella riformatrice, priva però di un afflato di revisione organica, se non proprio limitata a «incidere sugli aspetti di minor resistenza degli apparti ministeriali»¹⁰.

La convivenza di queste due anime, difficilmente conciliabili, mi pare rilevazione importante, non solo in quanto nota caratterizzante pure del processo di formazione della legge del 1975, ma anche perché aspetto destinato a incidere sulla sua concreta attuazione e forse, persino, sulle successive proposte di revisione. A residuare è infatti una logica paternalistica, che ben si concilia con il vecchio e temo insuperato modello delle punizioni e delle ricompense, traducendosi nella semplicistica formula per cui il “buon detenuto” di oggi sarà il “buon cittadino” di domani.

4. La necessità di allineare al tempo presente le “lancette” dell’orologio del diritto penitenziario, tra inerzia legislativa e attivismo giurisprudenziale

Non voglio sminuire, con queste considerazioni, l'importanza della legge del 1975, tappa senz'altro decisiva per l'attuazione del terzo comma dell'art. 27 Cost. e, almeno parzialmente, di altri principi costituzionali, primo fra tutti il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, il cui esercizio dovrebbe essere sempre consentito ove non contrasti con le esigenze della vita carceraria. È quanto si ricava dalla legge penitenziaria e dalla interpretazione della stessa compiuta, in particolare, dalla Corte costituzionale: la titolarità dei diritti non può essere messa in discussione, dovendosi attentamente vagliare la questione della limitazione all'esercizio degli stessi, che in tanto potrà dirsi compatibile con la Costituzione in quanto giustificata, nella logica del bilanciamento, dalle esigenze di tutela di altri diritti o interessi costituzionalmente rilevanti. Ove manchi tale giustificazione, la limitazione si traduce in misura meramente afflittiva, come tale incompatibile con i principi

⁸ Di nuovo fondamentale è il riferimento a G. NEPPI MODONA, *Appunti per una storia parlamentare della riforma penitenziaria*, in *La questione criminale*, 1976, 329 ss.

⁹ Il richiamo è ai seguenti, notissimi, volumi: E. GOFFMAN, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza* (1961), tr. it. di Franca Basaglia, Torino, 1968; FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. La nascita della prigione* (1975), tr. it. di A. Tarchetti, Torino, 1976; F. BASAGLIA, *L'istituzione negata*, Torino, 1968.

¹⁰ G. NEPPI MODONA, *Ordinamento penitenziario*, cit., 47.



di umanizzazione e di rieducazione. E comunque la limitazione non si può tradurre, nella logica del bilanciamento, in completo sacrificio del diritto che viene in considerazione, altrimenti ad essere intollerabilmente messa in discussione sarebbe la titolarità della situazione giuridica soggettiva e non già il suo mero esercizio.

Queste considerazioni – facilmente estraibili da una giurisprudenza costituzionale ormai copiosa, che evito di citare puntualmente – mi consentono di sottolineare l’importanza del dato formale, costituito dal passaggio dal Regolamento alla Legge come fonte principale della disciplina penitenziaria. È un passaggio che ha consentito alla Corte costituzionale di sindacare le previsioni normative nella sede del giudizio di costituzionalità e soprattutto di colmare le molte lacune in essa presenti nella forma dell’incostituzionalità per omissione: dalla giurisdizionalizzazione dell’esecuzione penale¹¹ al riconoscimento del diritto all’affettività¹², dalla tendenziale equiparazione del lavoro dei detenuti al lavoro delle persone libere¹³ sino all’eliminazione di tante limitazioni all’esercizio dei diritti, specie per le persone in regime di 41-bis, che non trovavano giustificazione in puntuali esigenze di sicurezza né nelle specifiche ragioni dell’interruzione di qualsiasi forma di contatto con il consesso criminale di appartenenza¹⁴.

È la nota, insieme positiva e negativa, di questi cinquanta anni. L’allineamento delle lancette dell’orologio del diritto penitenziario all’attualità e persino la traduzione in diritti dei bisogni emergenti o comunque non considerati dalla legge del 1975 sono stati principalmente esito di interventi giurisprudenziali, con un contributo importante, in questa direzione, anche della Corte europea dei diritti dell’uomo. Ma questi interventi sono pur sempre “chirurgici”, non “organici”, contenuti nelle strettoie del rapporto tra chiesto e pronunciato.

5. Politica, cultura e società: i tre pilastri per l’attuazione dei principi costituzionali sulla pena

È il legislatore il grande assente, l’istituzione che invece avrebbe la competenza per compiere interventi organici. È la sua inerzia che ha giustificato un certo protagonismo giurisprudenziale, portando nel nostro ambito persino a farci pensare che i diritti siano ormai proiezione giurisprudenziale, più che normativa, dei bisogni umani. Ma i bisogni sono sempre destinati ad emergere e l’inerzia politica non è mai un buono strumento per cercare di evitare che erompano. La storia ci insegna che ciò può avvenire anche in forme non pacifiche e forse la giurisprudenza ha potuto evitare finora che ciò accadesse. Eppure, una politica che non sia miope non può disinteressarsi di ciò, dovendo riappropriarsi del suo ruolo di attuatrice della Costituzione e di garante della pacifica convivenza.

¹¹ Fondamentale, al riguardo, la [sent. n. 26 del 1999](#).

¹² Corte cost., [sent. n. 10 del 2024](#).

¹³ In particolare, [sent. n. 158 del 2001](#). Per un inquadramento generale, che parte dalla giurisprudenza costituzionale più risalente, sia consentito rinviare a M. RUOTOLI, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, Relazione al Convegno «Per i sessanta anni della Corte costituzionale», Roma, Palazzo del Quirinale – Palazzo della Consulta, 19 e 20 maggio 2016, in [Rivista AIC](#), 3/2016, 1 ss.

¹⁴ Senza pretesa di completezza: sentt. nn. [135](#) e [143 del 2013](#), [186 del 2018](#), [97 del 2020](#), [18 del 2022](#), [30 del 2025](#).

Più che inasprire le sanzioni per il dissenso, anche quando espresso nelle forme della pacifica resistenza agli ordini, dovrebbe prevenirlo, assicurando l'effettività dei diritti e condizioni di umanità che costituiscono premessa indispensabile per avviare percorsi realmente rieducativi, capaci di tendere al reinserimento sociale, idonei a ridurre il rischio della ricaduta nel reato.

Mi rendo ben conto, però, che la politica esprime e traduce le pulsioni della società, più che cercare di direzionare le stesse in una dimensione che sia pienamente conforme ai principi costituzionali e internazionali. E la nostra società, ahimé, è priva di una vera cultura costituzionale della pena, tendendo a identificare quest'ultima con il solo carcere e a considerare la sanzione esclusivamente come vendetta¹⁵. È su questo che si deve lavorare molto, evitando di "ideologizzare" il discorso sulla pena ossia orientandolo esclusivamente su uno dei suoi possibili versanti: la legge (la pena come retribuzione per la sua violazione), la vittima (la pena soltanto come riparazione), il condannato (la pena come strumento di riabilitazione).

Si dovrebbero tenere insieme i tre versanti individuando chiaramente la premessa e l'obiettivo della sanzione penale. La premessa sta nel fatto che chi compie un reato ha lacerato il legame che lo unisce alla società. L'obiettivo – come ha insegnato Ricoeur – sta nel ricostruire quel legame¹⁶, tenendo insieme le diverse esigenze – retribuzione, riparazione, riabilitazione – in forme e modi che favoriscano il reinserimento sociale, che guardino alla risposta di giustizia come rivolta non solo al passato, ma proiettata anche nel futuro. È questa visione che mi pare ancora manchi, a cinquanta anni dalla riforma penitenziaria e, soprattutto, a quasi ottanta anni dall'entrata in vigore della nostra Costituzione. Ed è alla sua maturazione che dobbiamo puntare se vogliamo ambire a un futuro della pena, non solo detentiva, che si distanzi da un passato e da un presente che ancora non possiamo ritenere soddisfacente nella prospettiva dell'attuazione dei principi costituzionali e internazionali.

¹⁵ Per approfondire questi punti mi permetto di rinviare a miei volumi *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, e *Dignità e carcere*, II ed., Napoli, 2014 (disponibile in *open access* nel sito [Diritto penitenziario e Costituzione](#)); nonché a scritti più recenti, tra i quali *La libertà della persona in stato di detenzione*, in [Osservatorio AIC](#), 6/2021, 1 ss.; *Per una cultura costituzionale della pena. Editoriale*, in [federalismi.it](#), 24/2023, 1 ss.; *La pena detentiva nella Costituzione e nella percezione sociale*, in M. Caredda, G. Fiorelli, P. Gonnella, A. Massaro, A. Riccardi, M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *Identità ed esecuzione penale*, Napoli, 2025, 3 ss.

¹⁶ P. RICOEUR, *Il diritto di punire*, testi del 1958 e del 2002, raccolti da L. Alici, Brescia, 2012, 82 ss.