

PENA E REINSERIMENTO SOCIALE AD UN ANNO DALLA “SENTENZA TORREGGIANI” ♦

di Ida Nicotra

Professore ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Catania

SOMMARIO: 1. Il senso costituzionale della pena: umanizzazione e finalismo rieducativo; 2. Reinserimento sociale e ergastolo; 3. Diritto al reinserimento sociale e principio di eguaglianza sostanziale; 4. Reinserimento sociale e percorsi di risocializzazione individualizzati; 5. Il reinserimento sociale e la prassi applicativa della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario; 6. Reinserimento sociale e principio di sussidiarietà; 7. Il valore del lavoro nel percorso di reinserimento sociale; 8. Reinserimento sociale e principio di proporzionalità; 9. Reinserimento sociale, sanzioni alternative alla detenzione e recidiva; 10. I nuovi istituti a tutela dei diritti dei detenuti; 11. Reinserimento sociale e concessione della grazia; 12. In conclusione.

1. Il senso costituzionale della pena: umanizzazione e finalismo rieducativo

Fra i principi costituzionali in materia penale assume particolare rilievo l'art. 27, 3° co. La disposizione è inequivocabile nel suo tenore letterale; essa - riprendendo quanto disposto dall'art. 13, laddove viene “*punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione di libertà*” - stabilisce che “*le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*”. In fedele attuazione al precetto costituzionale, l'art. 1 della legge n. 354 del 1975, di riforma dell'ordinamento penitenziario, afferma che “*il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve attuare il rispetto della dignità della persona*”.

Il principio di “umanizzazione” – ripreso anche nell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e successivamente dalla Raccomandazione, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa¹ - nel momento di esecuzione della pena, rafforza la tutela accordata al valore della persona, di cui vanno tutelati in ogni caso i diritti inviolabili, anche nella particolarissima condizione carceraria². Così il principio di umanità trova concreta applicazione attraverso il divieto di profili afflittivi particolarmente intensi o degradanti della disciplina esecutiva delle differenti tipologie sanzionatorie.

♦ Il testo riproduce l'intervento tenutosi in occasione del seminario “Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU”, tenutosi il 28 maggio 2014 nella “Sala Teatro” del carcere “Rebibbia Nuovo Complesso” e organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti e dal Master in Diritto Penitenziario e Costituzione del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi “Roma Tre”.

¹ “Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti”, art. 4 Carta dei diritti fondamentali; secondo la disposizione contenuta nella parte I della Raccomandazione dell'11 gennaio 2006 “*tutte le persone private della libertà devono essere trattate nel rispetto dei diritti dell'uomo, le persone private della libertà conservano tutti i diritti che non sono tolti loro secondo la legge con la loro condanna*”.

² Cfr. Corte Cost. sent. n. 274 del 1975 e n. 274 del 1990.

Analogamente, la finalità rieducativa della pena - divenuta in tempi più recenti patrimonio della cultura giuridica europea - introduce una dimensione del trattamento sanzionatorio assolutamente innovativa nel contesto storico in cui fu formulata la Costituzione italiana. Se, infatti, la sanzione penale era sempre stata intesa in senso “*retributivo*”, vale a dire, quale corrispettivo al comportamento socialmente dannoso posto in essere dal reo, ed in funzione “*preventiva*”³, quale deterrente alla commissione di nuovi illeciti, in forza dell’art. 27, 3° co. la pena assume primariamente una connotazione di “*recupero sociale*”, finalizzata al reinserimento nella società del colpevole.

I principi costituzionali in materia penale, in una prospettiva di razionalità punitiva, delineano una cornice chiaramente preordinata a bilanciare l’efficienza repressiva con la garanzia dei diritti fondamentali della persona. Invero, in una prima fase, la Corte Costituzionale aveva interpretato in modo riduttivo il significato del finalismo rieducativo nella cornice di una concezione “*polifunzionale*” della pena. In alcune decisioni meno recenti⁴ la Consulta considerava l’obiettivo di risocializzazione come “*marginale o addirittura eventuale*” e comunque circoscritto entro i limiti del trattamento penitenziario.

La svolta avviene con la sentenza n. 313 del 1990; in quella occasione la Corte precisa che afflittività e retributività rappresentano condizioni minime in assenza delle quali la pena cesserebbe di essere tale. Ed invero, “*incidendo la pena sui diritti di chi v’è sottoposto non può negarsi che indipendentemente da una considerazione retributiva, essa abbia necessariamente anche caratteri in qualche misura afflittivi*”⁵. Analogamente, è indubitabile che la pena presenti risvolti che ineriscono alla difesa sociale e anche “*di prevenzione generale per quella certa intimidazione che esercita sul calcolo utilitaristico di colui che delinque*”⁶. Pur possedendo un fondamento costituzionale tali profili, comunque, non possono autorizzare “*il pregiudizio della finalità rieducativa espressamente consacrata dalla Costituzione*”⁷ nel contesto del trattamento sanzionatorio⁸. Anzi, non va trascurata la circostanza che la finalità rieducativa è la sola “*espressamente consacrata in Costituzione*”⁹. Infatti, “*in uno Stato evoluto, continua il Giudice delle leggi, la finalità rieducativa non può essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stessa della pena*”¹⁰.

Ne consegue l’esigenza che la pena deve tendere a rieducare, il fine del recupero del reo, allora, “*lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l’accompagnano da quando nasce, nell’astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue*”¹¹. Se, dunque, il finalismo rieducativo informa di sé il sistema penale nel suo complesso, anche la commisurazione della pena non può prescindere dalle insopprimibili esigenze risocia-

³ In particolare, la teoria della prevenzione generale si basa sulla convinzione che la minaccia della sanzione rappresenti uno strumento per dissuadere i consociati dal compimento di atti penalmente rilevanti, diversamente, l’idea della prevenzione speciale poggia sulla considerazione che la comminazione della pena serve a distogliere il destinatario dal compiere in futuro nuovi fatti di reato. L’effetto della prevenzione speciale, perciò, può essere perseguito con tecniche che mirano a perseguire la risocializzazione del reo.

⁴ Così Corte Cost. n. 12 del 1966

⁵ Corte Cost. n. 313 del 1990

⁶ Corte Cost. n. 313 del 1990

⁷ Corte Cost. n. 313 del 1990

⁸ Sul punto, v. le considerazioni di G. Fiandaca – E. Musco, *Diritto penale, parte generale*, cit. 707.

⁹ Così Corte Cost. n. 313 del 1990

¹⁰ Così Corte Cost. n. 313 del 1990

¹¹ Così Corte Cost. n. 313 del 1990

lizzanti, da determinare in relazione alla gravità del reato e alla personalità dell'imputato¹².

Nella "fisionomia" costituzionale della pena occupa un posto centrale la finalità di recupero del reo, di orientarlo al rispetto delle regole basilari della convivenza e di incoraggiarlo ad intraprendere un percorso rieducativo. Così, nel tentativo di scongiurare la possibilità che lo stesso possa tornare a delinquere, si cerca di inserire il reo in una dimensione sociale e lavorativa.

È bene, fin da subito, chiarire che il Costituente non ha immaginato un trattamento sanzionatorio con la pretesa di giungere ad un'intima conversione del reo ai valori del vivere civile, ritenendo sufficiente l'acquisizione di una condotta esteriore che consenta il suo reinserimento nella comunità. Del resto, il richiamo all'emenda, se indicata come scopo, conferirebbe alla giurisdizione il carattere dell'inquisizione e "*impegnerebbe l'ordinamento in una lotta assurda e sterile di utili risultati*"¹³.

Il percorso rieducativo indicato dall'art. 27 della Costituzione costituisce una pretesa (oltre che un dovere) che il soggetto può rivendicare dinanzi alla inadempienza dello Stato. Il verbo "*tendere*", utilizzato nel precetto costituzionale, serve a sottolineare che la funzione rieducativa deve svolgersi nel rispetto dell'autodeterminazione del singolo; del resto un trattamento penitenziario orientato alla risocializzazione non può comunque avvenire attraverso tecniche inumane e degradanti, come ad esempio con cure farmacologiche tendenti a modificare la personalità del reo¹⁴.

Orbene, secondo tale orientamento l'interpretazione corretta da attribuire alla relazione intercorrente tra le due preposizioni contenute nell'art. 27, 3° è quella che estende il divieto di trattamenti inumani, sia alla tesi retributiva, che a quella rieducativa¹⁵. Ne consegue che, lungi dal graduare le due diverse finalità della pena, l'obiettivo della rieducazione avrebbe, se non di più, il medesimo rilievo di quello retributivo. Il verbo *tendere*, chiarisce la Corte, "*vuole significare soltanto la presa d'atto della divaricazione che nella prassi può verificarsi tra quella finalità e l'adesione di fatto del destinatario al processo di rieducazione*"¹⁶.

Il divieto della pena di morte sancito dal 4° comma dell'art. 27 in cui "*in nessun caso*" ritiene ammissibile il ricorso alla massima pena è espressione del significato che assume la pena "umanizzata" e rivolta alla realizzazione di fini rieducativi. La linea abolizionista seguita dal Costituente del 1948 e ribadita con la legge cost. n.1 del 2007 che ha disposto la soppressione dell'inciso "*se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra*"¹⁷, asseconda la visione della "umanizzazione" della sanzione, quale strumento capace di favorire il reinserimento del condannato nella società e considera la vita un valore assoluto, tutelato come bene in sé, riconducibile alla dignità umana¹⁸.

Orbene, l'auspicata revisione costituzionale¹⁹, con la cancellazione dell'anacronistica affermazione racchiusa nell'ultima dell'art. 27, ha rappresentato

¹² Cassazione Penale, Sez. II, 18 febbraio 1991.

¹³ Così, C. Paterniti, *L'estinzione della pena per grazia*, Napoli 1967, 32 ss.

¹⁴ Fiandaca – Musco, *op. cit.*, 701.

¹⁵ Fiandaca – Musco, *op. cit.*, 701

¹⁶ Così, Corte Cost. n. 313 del 1990

¹⁷ Va ricordato che, già prima, il legislatore era intervenuto sulla materia con la legge ordinaria n. 589 del 13 ottobre 1994. L'art. 1 di quest'ultima dispone l'abolizione della pena di morte per i delitti previsti dal codice penale militare di guerra e dalle leggi militari di guerra, sostituendola con la pena massima prevista dal codice penale.

¹⁸ In proposito, si può leggere, se si vuole, I. Nicotra, *Vita e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano 1997, in particolare, 155.

¹⁹ In argomento, I. Nicotra, *La richiesta italiana di una moratoria universale: occorre cancellare dalla Costituzione la norma che ammette la pena di morte "nei casi previsti dalle leggi militari di guerra"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

“l’atto ultimativo per il completamento dei valori fondanti la nostra collettività”, attraverso l’eliminazione di una norma che si poneva in aperto contrasto con le scelte di fondo compiute nel 1948.

2. Reinserimento sociale e ergastolo

Alla luce del finalismo rieducativo sorgono non pochi dubbi circa la compatibilità con la Costituzione anche della pena dell’ergastolo il cui carattere perpetuo è, per tanti versi, in contrasto con il principio di umanità, facendo smarrire al recluso la speranza di poter riacquistare in futuro la libertà e, per ciò stesso, la natura illimitata della pena frustra il profilo rieducativo della medesima.

Tuttavia, già la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare che *“la previsione astratta dell’ergastolo deve ormai essere inquadrata in quel tessuto normativo che progressivamente ha finito per togliere ogni significato al carattere della perpetuità che all’epoca dell’emanazione del codice la connotava”*²⁰.

Ed, invero, taluni interventi legislativi hanno assai ridimensionato la sua durata perpetua consentendo che il condannato possa essere ammesso alla liberazione condizionale dopo aver scontato 26 anni di pena e abbia dimostrato il sicuro ravvedimento. Ancora, la legge n. 663 del 1986 ha esteso ai condannati all’ergastolo l’istituto della semilibertà (dopo aver espiato almeno 20 anni di pena) e della liberazione anticipata. Sicché, con la concessione dei permessi premio può accadere che un soggetto condannato all’ergastolo venga rimesso in libertà dopo 15 anni²¹. Il carattere della “illimitatezza” della durata della pena assume contorni differenti con riferimento al c.d. ergastolo “ostativo”. Infatti, i detenuti all’ergastolo ostativo non hanno la possibilità di usufruire di alcun beneficio penitenziario, proprio in ragione della estrema gravità dei reati per i quali hanno subito una condanna (come capi mafiosi responsabili di omicidi, in assenza di collaborazione con la giustizia).

La Commissione di studio, istituita nel 2013 per elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale, ha suggerito una riforma che dovrebbe prevedere la nuova specie sanzionatoria della *“detenzione speciale”* (da 24 a 28 anni di pena detentiva), riservando l’ergastolo alla sola ipotesi di concorso di più reati tutti puniti con la detenzione speciale.

Si prevede, inoltre, che dopo trent’anni di espiazione di pena *“l’ergastolo di regola si estingue, salvo che sussistano esigenze di prevenzione speciale accertate dal tribunale di sorveglianza, le quali dovranno essere rivalutate con periodicità annuale”*²².

La Corte costituzionale ha, invece, dichiarato illegittima la comminazione della pena dell’ergastolo ai minorenni, sottolineando come la finalità rieducativa finisce per assumere un significato rafforzato alla luce della speciale protezione riservata dalla Costituzione all’infanzia e alla gioventù. Della disposizione contenuta nell’art.27, comma 3° Cost. deve darsi una lettura diversa *“allorché lo si colleghi con l’art.31 che impone una incisiva diversificazione, rispetto al sistema punitivo generale, del trattamento penalistico dei minorenni”*²³.

La condizione minorile esige di diversificare il più possibile il trattamento degli infra diciottenni dalla disciplina punitiva generale. La spiccata protezione costituzionale del minore impone *“un mutamento di segno al principio rieducativo immanente alla pena, attribuendo a quest’ultima, proprio perché applicata nei confronti di un soggetto ancora in*

²⁰ Corte cost. sent. n. 168 del 1994.

²¹ Cfr. Fiandaca – Musco, *Diritto penale, parte generale*, cit., 730

²² La relazione della Commissione di studio, istituita con D.M. del 10.6.2013, è consultabile in www.dirittopenalecontemporaneo, 5.

²³ Corte cost. sent. n. 168 del 1994.

formazione e alla ricerca della propria identità, una connotazione educativa più che rieducativa, in funzione del suo inserimento maturo nel consorzio sociale”²⁴.

3. Diritto al reinserimento sociale e principio di eguaglianza sostanziale

La piena adesione al principio personalista compiuta dalla nostra Costituzione si riflette sulla tutela accordata all’invulnerabilità della persona e della sua dignità sia come singolo, sia nelle formazioni sociali che ne garantiscono la partecipazione politica, la tutela lavorativa e lo sviluppo culturale ed umano.

All’interno degli istituti penitenziari quali formazioni sociali, certamente atipiche per la loro natura non volontaria, i diritti dei detenuti non possono essere annullati, il “residuo” di libertà che la persona porta con se va senz’altro tutelato, poiché si riferisce a chi è doppiamente debole, sia in quanto recluso e sia, con molte probabilità, per la condizione di emarginazione in cui versava già prima della detenzione²⁵.

Così, 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. La particolare condizione di precarietà degli individui, che deriva dalla privazione della libertà, in un ambiente destinato a separare il detenuto dalla società civile, richiede un intervento dell’ordinamento statale a sostegno della persona nella prospettiva del suo reinserimento nella società.

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 criminali a causa di un pesante disagio economico e sociale²⁶.

Proprio alla luce del principio di eguaglianza sostanziale lo *status* di detenuto comporta il riconoscimento di una serie di diritti soggettivi per favorire pari *chances* di realizzazione rispetto alle persone libere. La rieducazione si prefigge l’obiettivo di far acquisire al reo i valori fondamentali della convivenza che tenda, anche attraverso i contatti con l’ambiente esterno al carcere, al suo reinserimento sociale (art. 1, l. n. 354 del 1975 e art. 1, Capo I, Dpr n. 230 del 2000).

Proprio nel tentativo di conseguire pienamente la sua finalità, il reinserimento sociale deve avere avvio durante la fase iniziale della pena e non soltanto immediatamente prima del fine pena. Ora, anche volendo attribuire al concetto evocato nell’art. 27, un contenuto minimale e meramente negativo, limitandolo al solo rispetto della legalità esteriore e, cioè, all’acquisizione dell’attitudine a vivere senza commettere (nuovi) reati, diviene essenziale che la persona sia posta nelle condizioni di assumere consapevolezza rispetto ai valori fondamentali della vita sociale.

Di siffatti valori può avvenire la riappropriazione da parte del reo attraverso una vita di relazione (quasi) normale che accerti un suo “sicuro ravvedimento”, “*non identificabile sic et simpliciter in una “normale buona condotta”, – ossia nella mera astensione da violazione delle norme penali e di disciplina penitenziaria nel corso dell’esecuzione della pena – ma postula comportamenti positivi sintomatici per l’abbandono, anche per il futuro, delle scelte criminali*”²⁷.

²⁴ Corte cost. sent. n. 168 del 1994

²⁵ G. M. Flick, *I diritti dei detenuti*, cit., 194.

²⁶ Fiandaca – Musco, *op. cit.*, 705

²⁷ Così, Corte Cost. sent. n. 138 del 2001.

È vero che le carenze sistemiche e strutturali del sistema penitenziario italiano si sono fortemente aggravate negli ultimi anni, anche per effetto della crisi economica che ha investito lo stato sociale. Così, la stretta correlazione tra l'involuzione “*tanto dell'idea che della prassi della rieducazione*” e il crollo del modello di *Welfare State*²⁸ è un fatto difficilmente confutabile.

Tuttavia, la tesi che pone in relazione il finalismo rieducativo della pena con il principio di eguaglianza sostanziale viene posta sotto stress in tutte quelle circostanze in cui l'autore della fattispecie criminosa sia un soggetto i cui fatti delittuosi non sono riconducibili ad uno stato di inferiorità o di emarginazione economico-sociale. La criminalità dei “*colletti bianchi*”, che incide negativamente su alcuni beni giuridici, quali l'ambiente, l'economia pubblica e buon andamento della p.a., difficilmente può trovare spiegazione alla luce del vissuto del reo in termini di disagio economico e di emarginazione sociale²⁹. Il tema meriterebbe di essere ulteriormente approfondito.

Ad ogni buon conto, il reinserimento sociale non si può non declinare come vero e proprio diritto e richiede l'impegno delle istituzioni a predisporre un percorso rieducativo, attraverso l'organizzazione di circuiti penitenziari individualizzati che tengano conto dei molteplici profili di varietà della popolazione carceraria, resa ancor più articolata e complessa per la presenza di persone appartenenti a società caratterizzate da culture assai distanti fra loro e da quella occidentale.

4. Reinserimento sociale e percorsi di risocializzazione individualizzati

Il tema assume una posizione centrale ed è legato alla necessità di apprestare trattamenti rieducativi che tengano conto del reato c.d. culturalmente orientato³⁰. A tale scopo l'intervento di una specifica tipologia di mediazione culturale costituisce una significativa opportunità nello sforzo di consentire agli stranieri di partecipare alle attività previste dal loro regime trattamentale.

L'istituto, introdotto con il regolamento di esecuzione del 30 giugno 2000, prevede la partecipazione di soggetti della comunità esterna all'amministrazione penitenziaria, nel tentativo di offrire una risposta adeguata al mutamento della popolazione detenuta (secondo i dati del Dap la percentuale dei cittadini stranieri sul totale dei detenuti è circa il 35%) a seguito dei flussi migratori ingenti, tra loro molto differenziati sul piano linguistico e culturale (art. 35)³¹, allo scopo di attenuare il senso di isolamento degli stranieri in stato di reclusione.

Per parte sua la legislazione europea in materia penale è rivolta precipuamente a favorire il reinserimento sociale del reo attraverso una disciplina che consente il trasferimento delle persone condannate nello spazio europeo. Difatti con la Decisione Quadro dell'UE n. 909, del 27 novembre 2008, una persona condannata in uno Stato membro può essere trasferita al fine dell'esecuzione della pena, in un altro Stato membro, del quale è cittadino, o risiede o ha vincoli di natura familiare, al fine di agevolare la funzione rieducativa e di reinserimento sociale.

L'estensione dello spazio europeo, anche in relazione all'esecuzione delle pene detentive, si prefigge l'obiettivo di realizzare il reinserimento e la riabilitazione del condannato,

²⁸ Cfr., G.Fiandaca, Il 3 comma dell'art. 27, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1001, 223 ss.

²⁹ G. Fiandaca – E. Musco, *Diritto penale, parte generale*, cit., 705.

³⁰ Cfr. F. Basile, *Il diritto penale nelle società multiculturali: i reati culturalmente motivati*, in *Politica criminale* vol. 6, n.11, 2011, 339 ss.

³¹ Il precedente regolamento del 1976 si limitava a prevedere la possibilità di contatti più agevoli con le autorità consolari.

più facili da raggiungere se la pena viene espiata nel Paese d'origine, dove sono radicate le relazioni affettive e familiari e dove lingua e cultura del reo trovano maggiore facilità di espressione³².

Analogamente, la recente legge italiana n. 10 del 2014, approvata per porre rimedio al protrarsi delle intollerabili condizioni carcerarie denunciate dalla Corte Edu, ha previsto una procedura più semplice per procedere all'espulsione dello straniero che deve scontare ancora un residuo di pena³³. Al direttore dell'istituto penitenziario viene attribuito il compito di identificare lo straniero durante il periodo di detenzione (per semplificare l'iter di espulsione ed eliminare il passaggio al Centro di identificazione ed espulsione del reo una volta tornato in libertà) e di trasmettere gli atti per l'adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza. L'applicazione della norma dipenderà dalla disponibilità degli Stati di provenienza ad acconsentire al rientro della persona sul proprio territorio³⁴.

Sebbene le ragioni che hanno indotto il legislatore ad approntare una simile normativa non siano strettamente riconducibili a finalità di recupero e reinserimento sociale del detenuto, la nuova disciplina potrà agevolare il percorso rieducativo dello straniero in ambiente a lui omogeneo sul piano linguistico e culturale e presumibilmente favorevole anche sul piano dei rapporti affettivi. Ciò può avvenire soltanto dopo un serio monitoraggio da parte delle istituzioni italiane del trattamento penitenziario riservato nello Stato di rimpatrio, non potendosi favorire l'uscita dal territorio italiano verso quei Paesi che non garantiscono condizioni di rispetto dei diritti del detenuto. Sul punto si dovranno prevedere accordi di cooperazione bilaterale incentrati sulla salvaguardia delle libertà fondamentali dei detenuti rimpatriati dopo aver subito una condanna in Italia.

Allo stesso modo, in una prospettiva eminentemente domestica il percorso di reinserimento sociale dovrebbe tener conto della differente posizione tra condannati in via definitiva e imputati, atteso che, nei confronti di quest'ultimi, il principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza imporrebbe al legislatore di ricorrere alla pena detentiva solo in casi di eccezionale gravità. Si dovrebbe intervenire senza indugio con una serie di provvedimenti finalizzati alla riduzione del numero dei detenuti imputati. Precisamente i reclusi in attesa di giudizio costituiscono quasi il 40% della popolazione carceraria.

Un dato allarmante se si considera la quantomeno dubbia compatibilità, rispetto ai principi costituzionali in materia penale, della custodia cautelare in carcere. Il ricorso allo strumento di carcerazione anticipata si scontra, appunto, con stessa *ratio* che sottende l'istituto della carcerazione preventiva, in quanto “*la condizione giuridica di colpevole o condannato lascia dietro di sé il processo, la condizione giuridica di imputato si ricollega al processo in corso*”³⁵. Sicché, essa dovrebbe avere una portata assai circoscritta ai casi di concreto pericolo della commissione di gravi reati. Qualche passo in avanti in questa direzione è stato compiuto con la l. n. 94 del 2013 che ha elevato da quattro a cinque anni di reclusione il limite di pena che può giustificare l'applicazione della custodia in carcere.

Da altro punto di osservazione il principio di presunzione di non colpevolezza esige un impegno a porre in essere un apparato di custodia preventiva differente da quello

³² Cfr. E Selvaggi, *Esecuzione della pena: spetta alla Corte d'appello verificare se è favorito il reinserimento sociale*, in *Guida al diritto*, 2010, 49 ss.

³³ Cfr. l. n. 10 del 2014, art. 6.

³⁴ La complessità delle procedure di omologazione delle sentenze di condanna emesse in Italia da parte delle autorità straniere ha reso, fino ad oggi, molto difficoltoso il trasferimento dei detenuti stranieri nel loro paese d'origine. Gli ostacoli al trasferimento dipendono anche dalla difficoltà di disporre tale misura nei confronti di stranieri non ancora condannati in via definitiva, che rappresentano circa il 45 % del totale dei detenuti stranieri.

³⁵ Così, Leone, *Trattato di diritto processuale penale*, vol. I, 1961, 476.

dell'esecuzione della pena³⁶. Tracce in tale senso sono contenute nella legge di riforma dell'ordinamento penitenziario in cui si rivolge una particolare attenzione alla possibilità di procedere ad una differenziazione della popolazione detenuta ai fini del trattamento rieducativo. Tuttavia nella prassi, ad eccezione di sporadiche eccezioni, i medesimi strumenti trattamentali vengono indistintamente applicati a imputati, condannati definitivi e internati³⁷.

5. Il reinserimento sociale e la prassi applicativa della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario

Certamente la riforma del 1975, in perfetta sintonia con i principi costituzionali, ha introdotto novità positive per dare risposta all'esigenza principale di migliorare le condizioni di vita dei detenuti e di diminuire la distanza tra carcere e società libera. Anzi, secondo un orientamento, la legge sull'ordinamento penitenziario, insieme al regolamento di attuazione del 2000, ha comportato un vero e proprio ribaltamento dei tradizionali rapporti tra l'amministrazione e il detenuto *“di tal che la figura del detenuto viene portata in primo piano, non più quale soggetto passivo dell'esecuzione penale, bensì quale soggetto di diritti, primo fra tutti quello di essere destinatario delle proposte trattamentali degli operatori penitenziari”*³⁸.

Pur nondimeno, l'analisi dell'esperienza applicativa della legge sull'ordinamento penitenziario fornisce dati nel complesso deludenti. La presenza di istituti penitenziari inadeguati e fatiscenti, le condizioni di sovraffollamento carcerario, insieme alla carenza di risorse economiche e umane hanno sancito la sconfitta dei principi costituzionali volti a razionalizzare e a umanizzare il trattamento sanzionatorio.

Su tale versante assai significativo è stato l'impatto della giurisprudenza della Corte Edu, che ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno ai detenuti che abbiano espiato la pena in condizioni di sovraffollamento carcerario. E, segnatamente, i giudici hanno ravvisato la lesione del diritto ad un trattamento penitenziario che, nel solco della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non vanifichi fin dall'inizio la finalità di risocializzazione del reo. I giudici europei hanno accertato la violazione dell'art. 3 della Cedu che pone il divieto di *“pene o di trattamenti inumani o degradanti”*³⁹.

Negli istituti penitenziari italiani i detenuti sono sottoposti a trattamenti inumani per il fatto di essere costretti a condividere, sovente, celle dalle dimensioni esigue (ogni cella occupata da tre detenuti e per ognuno uno spazio vitale di meno di tre metri quadri), in spazi

³⁶ Come auspicato anche dal Presidente della Repubblica nel messaggio sulla questione carceraria, rivolto alle Camere l'8 ottobre del 2013, commentato da M. Ruotolo, *La “scottante” questione carceraria nel messaggio del Presidente della Repubblica*, in *confronticostituzionali.eu*, 10 ottobre 2013; A. Pugiotto, *Il Messaggio del Quirinale sulla questione carceraria e i suoi interlocutori*, *ivi*, 22 ottobre 2013; G. M. Salerno, *Il primo messaggio di Napolitano tra novità e conferme*, in *Federalismi.it*, 22 ottobre 2013; I. A. Nicotra, *La rielezione del Presidente Napolitano nel turbolento avvio della XII Legislatura*, in *L'eccezionale “bis” del Presidente della Repubblica Napolitano*, a cura di F. Giuffrè e I.A. Nicotra, Torino 2014, 67 ss.

³⁷ Peraltro, con la differenza che l'osservazione scientifica della personalità preordinata al conseguimento dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione è riservata solo ai condannati, cfr. F. Fiorentin, *Il trattamento rieducativo, parte prima*, 24.12.2005

³⁸ F. Fiorentin, *Il trattamento rieducativo, cit.*, 4.

³⁹ Così, la Corte Europea dei diritti dell'uomo sul caso Torreggiani e altri c. Italia, gennaio 2013, commentata, fra gli altri, da M. Ruotolo, *“L'incidenza della Cedu sull'interpretazione costituzionale, Il “caso” dell'art. 27, comma 3 Costituzione”*, in *Rivista AIC*, 2/2013.

molto più ridotti di quelli consentiti dalla legge, spesso senza acqua calda e con luce insufficiente a causa di barre metalliche apposte alle finestre⁴⁰.

La situazione di degrado degli istituti detentivi italiani, afferma ancora la Corte Edu nella decisione “pilota”, “*non è conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone*”.

La situazione delle carceri si rivela ancora più drammatica al cospetto di una osservazione di carattere generale. Gli studi criminologici, infatti, evidenziano la relazione esistente tra il grado di afflittività della pena detentiva e le complessive condizioni di vita della società in un dato periodo. Se queste ultime nel corso della storia repubblicana sono di gran lunga migliorate, nella comparazione, il livello di afflittività della pena si è notevolmente accresciuto.

È di tutta evidenza che se la pena viene eseguita in condizioni di inumanità “*non può mai dispiegare pienamente la sua finalità rieducativa poiché la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa*”⁴¹, non invogliando il detenuto verso quel percorso di reinserimento sociale che gli consentirebbe, viceversa, lo svolgimento di una normale vita di relazione anche dentro l’istituto penitenziario, dimensionato alle esigenze delle persone.

La protezione dei diritti inviolabili della persona, anche se reclusa, oltre ad essere estrinsecazione del principio di umanizzazione della pena e della pari dignità costituisce il modo più idoneo per tendere al reinserimento sociale del reo. Il carcere, infatti, è una formazione sociale, seppur priva del carattere della spontaneità, ed in quanto tale, luogo nel quale la persona svolge la sua personalità. Sicché durante l’esecuzione della pena il detenuto conserva quell’insieme di diritti fondamentali, sebbene con i limiti derivanti dalle finalità proprie della restrizione della libertà personale⁴².

La Corte si sofferma su tale aspetto precisando che dal primato della persona umana discende il corollario secondo cui la condizione del detenuto non può portare affatto all’annullamento del bagaglio dei diritti inalienabili⁴³, ma deve preservare il diritto all’identità e all’integrità psicofisica, il diritto alla salute, il diritto allo studio e il diritto a svolgere un’attività lavorativa e, per quanto compatibile con lo stato di reclusione, il diritto alla riservatezza e alle relazioni personali e affettive⁴⁴. Il carcere dovrebbe svolgere una funzione di socializzazione al pari della famiglia, della scuola, del gruppo.

Il Giudice delle leggi ribadisce questi concetti anche da recente⁴⁵, sottolineando che esiste “*uno statuto costituzionale e convenzionale del divieto di trattamenti inumani e degra-*

⁴⁰ Tale situazione di degrado è ampiamente documentata da un *Dossier curato dal partito Radicale* che descrive nel dettaglio le condizioni in cui versano gli istituti penitenziari italiani, *Caso Italia: dossier 4, il carcere in Italia*, in www.Radicaliitaliani.it

⁴¹ Cfr. Tribunale di sorveglianza di Milano, ordinanza di rimessione 12- 3- 2013, in www.penalecontemporaneo.it.

⁴² Corte Cost. sent. n. 26 del 1999

⁴³ Corte Cost. sent. n. 341 del 2006

⁴⁴ Sul punto, si rinvia a I. Nicotra, *La famiglia in “divenire” dinanzi ad un legislatore “fuori tempo massimo”*, relazione introduttiva al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, “*La famiglia davanti ai suoi giudici*”, tenutosi a Catania 7-8 giugno 2013, in www.gruppodipisa.it, in particolare, 21, nota 48.

⁴⁵ Corte Cost., sent. n. 279 del 2013, commentata, tra gli altri, da A. Ruggeri, *Ancora una decisione di incostituzionalità accertata ma non dichiarata (nota minima a Corte Cost.n.279 del 2013)*, in tema di sovrappollamento carcerario, in *Consultaonline*, 27 novembre 2013, G. Sorrenti, *La densità delle carceri: dalle condanne della Corte Edu alla decisione della Corte Costituzionale, fino al seguito legislativo interno*, ivi; R. Basile, *Il sovrappollamento carcerario: una problematica decisione di inammissibilità della Corte Costituzionale (sent. n. 279 del 2013)*, ivi; R. Pinarđi, *L’inammissibilità di una questione fondata tra moniti al legislatore e mancata tutela del principio di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 2013, 377; C. Nardocci, *Il principio rieducativo della pena e la dignità del detenuto: prime risposte tra Corte Costituzionale e Corte europea dei*

danti” e che, dunque, il trattamento carcerario deve rispettare i connotati costituzionalmente inderogabili dell’esecuzione penale e non può comprimere quel residuo irriducibile della libertà del detenuto.

L’esigenza di risocializzazione come finalità primaria della pena deve tendere non solo ad evitare la recidiva, ma soprattutto a riorientare il colpevole secondo una condotta rispettosa dei valori di rilevanza costituzionale, di cui i diritti e le libertà fondamentali costituiscono l’essenza. Se dentro le mura carcerarie al riconoscimento dei diritti e al rispetto della legalità si sostituisce la logica dell’arbitrio e della ritorsione sarà impossibile trasmettere un messaggio di giustizia e di legalità che consente il recupero da parte del reo del sistema dei valori proclamati in Costituzione⁴⁶.

Infatti, attraverso il riconoscimento di tali diritti l’ordinamento appresta tutela alla dignità della persona. Ancor di più nei confronti di chi versa in una situazione di debolezza, in quanto la dignità sta a fondamento del principio di eguaglianza, estrinsecazione del pregio inestimabile della persona, quale che sia la posizione ricoperta nella società. Una lettura costituzionalmente orientata della funzione della pena che non perda di vista l’obiettivo di risocializzazione del reo costituisce il presupposto indispensabile per un trattamento penitenziario.

Sul versante del principio rieducativo solo modalità di esecuzione della pena rispettose della cornice dei valori costituzionali possono consentire un percorso di recupero della persona, non vi può essere risocializzazione senza una pena ispirata al senso di umanità. Infatti, lo Stato anche attraverso il trattamento sanzionatorio si deve fare portatore dei valori di legalità, di dignità, di libertà, di rispetto dell’altro (soprattutto dei più deboli) affinché il reo li possa (ri)acquisire.

Un ordinamento che interpreta la pena alla stregua di un mezzo di vendetta o di sopraffazione è destinato a perdere fin dall’inizio la scommessa di recuperare il detenuto alle regole della pacifica e ordinata convivenza. L’umanizzazione della sanzione è il primo passo verso il reinserimento sociale.

6. Finalismo rieducativo e principio di sussidiarietà

Gli studi sociologici, criminologici e di politica penitenziaria hanno evidenziato il ruolo fondamentale della comunità sociale al trattamento intramurario. L’apporto dell’ambiente esterno al percorso di reinserimento sociale è previsto nella legge sull’ordinamento penitenziario (art. 1, co. 6). La partecipazione del mondo esterno al trattamento carcerario risulta essenziale per il reinserimento del detenuto nella vita sociale, avviato prima del fine pena, attraverso interventi *intra ed extra* murari.

Precisamente il diretto coinvolgimento di associazioni ed enti pubblici territoriali costituisce un modo per attenuare gli effetti negativi della carcerazione, della “*subcultura carceraria*”, che finisce per creare una formazione sociale artificiale e “innaturale”.

Si tratta di un mutamento di visione orientato a superare l’idea del carcere come entità chiusa ed estranea al territorio e alla società. Gli interventi di operatori professionali e di volontari costituiscono uno stimolo per intraprendere un percorso di reinserimento in una positiva atmosfera di relazioni umane, in una prospettiva di integrazione e di collaborazione.

diritti dell’uomo, riflessioni a margine di Corte Cost. n. 279 del 2013, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; E. Frontoni, *Il sovraffollamento carcerario tra Corte Edu e Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014,

⁴⁶ Sul punto, della stessa opinione M. Ruotolo, *Il carcere come luogo della legalità. In onore di Valerio Onida*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 10.

Con la riforma dell'ordinamento penitenziario e segnatamente con l'approvazione del regolamento n. 230 del 2000 (recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà) l'attività di reinserimento sociale è basata sulla capacità di motivare e responsabilizzare il detenuto, con un percorso individualizzato predisposto valutando le caratteristiche della sua personalità. Ai fini di favorire il reinserimento sociale l'osservazione scientifica della personalità del reo⁴⁷ è seguita da un colloquio diretto all'accertamento dei bisogni di ciascun soggetto, connessi alle eventuali carenze fisico psichiche, affettive, educative e sociali che hanno rappresentato un ostacolo per la fondazione di una normale vita di relazione⁴⁸. In particolare, il “*colloquio di 1° ingresso*” consente di conoscere tutte le informazioni relative al cotesto familiare e socio culturale di appartenenza, anche al fine di misurare l'opportunità di estendere un programma individualizzato nei confronti dei componenti della famiglia.

L'individuazione del trattamento è affidato ai componenti del Got che operano con l'ausilio di un equippe di psicologi, criminologi, psichiatri che ipotizzano anche linee guida per la realizzazione di un percorso idoneo alla personalità del reo⁴⁹. Il magistrato di sorveglianza dovrà decidere sulla base delle indicazioni fornitegli, decidendo anche sulla eventuale concessione di benefici e misure alternative alla detenzione.

È altresì indispensabile favorire la collaborazione della comunità sociale, enti locali ed associazioni che possono agevolare il riadattamento sociale dopo le dimissioni dal carcere. Insomma, per la riuscita del trattamento occorre che ciascun operatore professionale contribuisca a creare un'atmosfera di relazione umane, di fiducia e di collaborazione affinché il soggetto partecipi attivamente al percorso ai fini del suo reinserimento sociale, secondo quanto previsto dall' art. 4, comma 1° Reg. n. 230/2000.

Nel solco del principio di sussidiarietà⁵⁰ verticale e orizzontale, sancito nell'art. 118 della Costituzione, sarebbe opportuno porre in essere una più incisiva strategia di rete, quale momento di cooperazione tra amministrazione penitenziaria, sistema regionale e locale, servizi di protezione sociale, associazionismo religioso e laico e volontariato⁵¹. Si tratta di un modello culturale, ispirato al principio della leale collaborazione, istanza immanente di un diverso modo di intendere il trattamento rieducativo. I soggetti del privato sociale e del volontariato penitenziario diventano, in tal modo, protagonisti del procedimento di risocializzazione⁵².

La partecipazione attiva degli enti locali e dell'associazionismo alla vita del carcere va incoraggiata anche in vista del legame diretto che occorre creare tra ciascun istituto penitenziario e il territorio, promuovendo le occasioni concrete di reintegrazione nel tessuto so-

⁴⁷ Cfr., in proposito, artt. 27, 28 e 29 del Regolamento n. 230 del 2000.

⁴⁸ Sul punto le interessanti riflessioni di E. Cimmino, *L'individuazione del trattamento come premessa e condizione dell'intervento educativo nel contesto penitenziario*, in *Diritto e civiltà*, www.dirittopenitenziario.net.

⁴⁹ Le attività di recupero programmate dagli operatori del settore tendono, in primo luogo, a favorire la ri-socializzazione, ostacolando l'ozio e facendo acquisire competenze e abilità professionali, attraverso un'occupazione lavorativa all'interno o all'esterno dell'istituto, con l'accesso a corsi di istruzione e di formazione professionale.

⁵⁰ In argomento, diffusamente, F. Giuffrè, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, 2012, in particolare 114 ss.

⁵¹ In Brasile esiste, oramai da parecchio tempo, una forma di carcerazione alternativa dove si praticano attività ad alto contenuto rieducativo. Una grande scritta blu sul muro bianco recita “*qui entra l'uomo, il reato resta fuori*”; gli Apac sono enti *no profit*, del privato sociale, nati, appunto, con l'obiettivo di reinserire i detenuti nella società. In effetti, una volta fuori dall'istituto si registra un tasso molto basso di recidiva.

⁵² Si tratta di un nuovo modo di implementare il meccanismo di sussidiarietà, quale dispositivo dinamico di ripartizione di compiti e di funzioni di interesse pubblico, consentendo la riorganizzazione del sistema penitenziario sulla base di modelli integrati che promuovano la partecipazione del volontariato e, più in generale, del “*terzo settore*”.

ziale di riferimento⁵³. Ad ogni modo, ciò è possibile soltanto a condizione di superare le forti resistenze culturali che ancora oggi tendono a far prevalere le esigenze di sicurezza su quelle di reinserimento sociale e di integrazione degli ex detenuti.

7. Il valore del lavoro nel percorso di reinserimento sociale

Il carcere deve diventare realmente il luogo di risocializzazione e di inserimento sociale, potenziando specifici programmi contenenti attività di tipo culturale, ricreativo, sportivo, religioso e lavorativo. La formazione in carcere deve essere preordinata, innanzitutto, alla preparazione di figure professionali richieste dal mercato del lavoro.

Il lavoro è considerato l'autentico presupposto del reinserimento sociale dell'ex detenuto non soltanto dal punto di vista meramente economico ma soprattutto perché esso aumenta l'autostima e la gratificazione personale e costituisce un'apertura verso l'emancipazione⁵⁴. D'altra parte, le testimonianze di ex detenuti confermano l'importanza dell'esperienza di lavoro sia dentro l'istituto penitenziario che all'esterno⁵⁵. Una attività lavorativa serve per impiegare il tempo in modo più proficuo e per progettare un futuro "normale", una volta conclusa l'espiazione della pena. Le opportunità lavorative riducono i casi di recidiva e di ricadute nella devianza. Anche la formazione professionale in carcere ha prodotto risultati significativi sul reinserimento degli ex detenuti.

Il lavoro, in quanto strumento principale della realizzazione della persona, costituisce l'aspetto più significativo ai fini della responsabilizzazione dei detenuti. Il lavoro è infatti il mezzo più adeguato, forse l'unico, per costruire una società di uomini liberi e uguali, nel segno dell'art. 3, co. 2° della Costituzione. Il collegamento del diritto – dovere al lavoro alla "*forma repubblicana*" costituisce la più significativa modalità di gratificazione, da parte delle persone, del progetto sociale disegnato dal Costituente. Il lavoro proprio nella prospettiva del reinserimento del reo nella società diviene un elemento assolutamente insostituibile.

Muovendo da tale assunto, la recente legge n. 67 del 2014 di delega al Governo sulla riforma del sistema sanzionatorio e di pene detentive non carcerarie, attribuisce un ruolo tutt'altro che marginale al "*lavoro di utilità sociale*", consistente in prestazioni non retribuite, in favore della collettività, quale pena alternativa al carcere, da svolgere, in ogni caso, "*con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato e prevedere che la durata giornaliera della prestazione non possa comunque superare le otto ore*" (art. 1, comma 1°, lett. l).

Ovviamente, l'esito del percorso rieducativo dipenderà in buona parte dal livello di credibilità del sistema penale complessivo, raramente il recupero del reo potrà avvenire all'interno di un modello ordinamentale ritenuto ingiusto e inefficiente. In questa dimensione attenta, in primo luogo, al reinserimento sociale il nuovo "piano carceri", che in Italia andrebbe realizzato in tempi relativamente brevi, secondo le indicazioni della sentenza della Corte Edu, e ripensato al fine di rispondere a caratteristiche architettoniche adeguate alla riproduzione del c.d. "*brano città*", nell'ottica di duplicare parte della struttura urbana, in tal modo, agevolando il progetto di reinserimento sociale del reo.

Nell'intento di ridurre l'incidenza della pena carceraria ed imprimere una svolta coraggiosa nella direzione di un radicale ridimensionamento della pena carceraria per la fascia più bassa della criminalità sarebbe auspicabile, anche per sopperire all'impossibilità da

⁵³ Sul punto, S. Pietralunga, C. Rossi, C. Sgarbi, Il reinserimento sociale del detenuto e la partecipazione della comunità civica modelli di riferimento, in *Criminologia*, n. 2 /2007, 140.

⁵⁴ Su queste tematiche, diffusamente, S. Pietralunga, C. Rossi, C. Sgarbi, *Il reinserimento sociale*, cit., 130 ss.

⁵⁵ Il lavoro esterno al carcere è disciplinato dettagliatamente dall'art. 48 del Reg. n. 230 del 2000.

parte del reo di disporre in concreto dei luoghi di abitazione dove poter scontare la detenzione domiciliare, creare luoghi con caratteristiche non custodiali di dimora sociale, idonee all'esecuzione della pena.

In alternativa, si potrebbero stipulare convenzioni con enti locali e soggetti privati al fine di utilizzare edifici già esistenti per prevedere *“una sorta di semidetenzione surrogatoria, accompagnata da prescrizioni e limitazioni relative alla libertà di movimento o alla frequentazione di determinati luoghi”*⁵⁶.

8. Reinserimento sociale e principio di proporzione

Il concetto di proporzione discende direttamente dall'ideale di giustizia e costituisce una regola cardine del funzionamento dello stato di diritto.

In materia penale il criterio di proporzionalità viene utilizzato per verificare se l'intervento statale di individuazione di un tipo di sanzione per una determinata fattispecie di reato sia o meno arbitrario, in piena coerenza con quanto dichiarato nell'art. 49, 3° co. della Carta di Nizza, secondo cui *“le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato”*. Ciò si tratta della costruzione di un parametro per valutare la legittimità dell'intervento punitivo dinanzi alla compressione delle libertà fondamentali dei destinatari della pena.

Da tempo la dottrina penalistica muovendo dalla teoria costituzionalmente orientata del bene giuridico ha prospettato la necessità che i criteri di determinazione della pena siano conformi ai principi del diritto penale sanciti nel Testo fondamentale.

Invero, la determinazione di una sanzione sproporzionata potrebbe alterare nella collettività *“la percezione di una corretta scala di valori che dovrebbe riflettersi nel rapporto tra i singoli reati e le sanzioni corrispondenti”*⁵⁷ e rispetto al reo provocare sentimenti di sofferenza e di ribellione verso una pena ritenuta *“iniqua”*. Con probabili ricadute negative sul trattamento di recupero del condannato che difficilmente può andare a buon fine se quest'ultimo avverta come ingiusta e sproporzionata la pena che gli viene comminata. Proprio per il suo significato di collegamento *“tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, ed offesa, dall'altra”*⁵⁸, il principio di proporzione costituisce uno dei criteri guida sulla funzione della pena.

Orbene, la riscrittura dell'intero sistema sanzionatorio penale dovrebbe comportare una incisiva depenalizzazione di quelle fattispecie criminose dotate di una *“offensività a bassa valenza”*⁵⁹, ossia contraddistinti da un disvalore talmente esiguo da far ritenere la stessa instaurazione di un processo una *“reazione sproporzionata”* da parte dell'ordinamento statale.

L'istituto opererebbe sul piano giudiziario per realizzare una depenalizzazione in concreto, attribuendo al giudice un margine cospicuo di discrezionalità. L'orientamento che riscuote maggiori consensi da parte della dottrina penalistica è quello di inquadrare il nuo-

⁵⁶ Tale soluzione è contenuta nella Relazione finale redatta dalla Commissione ministeriale incaricata *“di elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale”*, istituita con D.M. del 10 giugno 2013 e presieduta dal prof. Francesco Palazzo, pubblicata in *Diritto penale contemporaneo*, dicembre 2013, in particolare 6.

⁵⁷ Così, Fiandaca – Musco, *Diritto penale, parte generale*, Bologna 2010, p. 704.

⁵⁸ Così, *sent. Corte Cost. n. 313 del 1990*.

⁵⁹ Il grado di bassa offensività del fatto di reato va desunto da elementi come le modalità della condotta, l'esiguità del danno e del pericolo, la minima gravità della colpevolezza, l'occasionalità del comportamento. Tali criteri di valutazione della tenuità consentono di considerare sia il fatto di reato che l'autore della fattispecie criminosa.

vo istituito tra le cause di improcedibilità, capaci di assicurare una ampia capacità deflattiva, potendo il procedimento concludersi con l'archiviazione⁶⁰.

La legge 28 aprile 2014, n. 67, contenente deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio, ha previsto tra i principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi per la riforma del sistema delle pene l'esclusione della punibilità “*di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitualità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale*” (art. 1, comma 1°, lettera m).

9. Reinserimento sociale, sanzioni alternative alla detenzione e recidiva

L'indirizzo costituzionale sembra ritrovare un nuovo slancio dopo il duro monito della Corte Edu che chiede con forza al nostro Paese di porre le basi per un trattamento penitenziario che sia effettivamente orientato nella direzione di valorizzare la finalità rieducativa e il principio di umanizzazione delle pene.

Le misure alternative alla detenzione rappresentano la scelta normativa maggiormente rispondente al principio del finalismo rieducativo della pena. Il carattere sussidiario del diritto penale evidenzia il profilo di *extrema ratio* dell'intervento penale ed, appunto, intende porre l'accento sull'idea che giustifica l'utilizzazione della sanzione penale unicamente quando rappresenti l'unico rimedio di tutelare efficacemente un bene giuridico costituzionalmente rilevante.

Il principio di sussidiarietà discende direttamente dal principio di proporzione, connotato allo stato di diritto, che consente l'applicazione di provvedimenti limitativi della libertà in carcere solo nei casi di stretta necessità. A parità di efficacia di strumenti di tutela la legge dovrebbe preferire quello che sacrifica in minor misura i diritti della persona.

Siffatta impostazione trova conferma nell'art. 13 della Costituzione che, dichiarando inviolabile la libertà personale, consente l'utilizzo di misure restrittive della libertà personale solo nei casi in cui ciò risulta inevitabile.

Il ricorso alla carcerazione può avvenire solo se diretto a tutelare beni di rilievo costituzionale, potendo il legislatore optare per tipologie differenti di sanzioni caratterizzate da un minor grado di afflittività.

Per altro verso, la finalità rieducativa della pena è posta in stretto collegamento con il diritto penale “*del fatto*”, cioè con il disvalore riferito al comportamento criminoso posto in essere. Ciò deriva dall'interpretazione combinata della disposizione contenuta nell'art. 25 con quella di cui all'art. 27, 3 co. In altre parole, il presupposto fondante della attività di recupero del reo non può che essere la commissione di un reato che offende beni di rilievo costituzionale.

Ed in effetti il legislatore italiano sotto la spinta della sentenza Torreggiani e del monito della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 279 del 2013, ha approvato una serie di misure per ridurre sensibilmente la popolazione carceraria, ciò sia attraverso una diminuzione dei flussi in entrata negli istituti di pena sia con un aumento dei flussi in uscita. In relazione alla prima esigenza, la legge 21 febbraio 2014 n. 10 è intervenuta modificando il trattamento sanzionatorio relativo allo spaccio di sostanze stupefacenti di lieve entità (art.2).

Per incidere sui flussi in uscita si prevede la liberazione anticipata speciale, accordando uno sconto di pena maggiore, ma limitatamente ai prossimi due anni, per ogni semestre di

⁶⁰ Sul punto, diffusamente, la *Relazione redatta dalla Commissione per elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale*, cit., 12 ss.

pena scontata (non 45 ma 75 giorni di riduzione); secondo un calcolo approssimativo, siffatta misura consentirà le dimissioni anticipate dal carcere di 20 -25 mila persone.

È previsto che la detenzione domiciliare divenga una misura stabile per tutti coloro che devono scontare gli ultimi diciotto mesi di carcere. La detenzione domiciliare, secondo la recente legge n. 67 del 2014, rappresenta il principale sistema di espiatione della pena, da scontare presso l'abitazione o in strutture di cura e di accoglienza. La misura verrà applicata in modo automatico per tutti i delitti la cui condanna massima non superi i tre anni. Qualora la pena massima sia di cinque anni al magistrato spetta la decisione, in considerazione della gravità di quanto compiuto, nonché della capacità di delinquere della persona.

L'estensione del ricorso a modalità esecutive che prevedono controlli elettronici a distanza, previsto dalla recente normativa, risponde all'esigenza di un utilizzo generalizzato di tali mezzi elettronici, pur rimanendo gli stessi ammissibili solo con il consenso dell'interessato.

Viene estesa la possibilità di applicare l'affidamento in prova ai servizi sociali a tutti coloro che devono ancora scontare fino a quattro anni di reclusione. L'istituto si ispira alla *probation*; la sanzione di origine anglosassone prevede che il reo non inizi nemmeno l'esecuzione della pena in carcere e viene lasciato in libertà con il rispetto di alcune prescrizioni. Fino ad oggi l'affidamento in prova al servizio sociale, nel nostro ordinamento, ha quasi sempre avuto inizio dopo un periodo di detenzione.

La recente legge n. 67 del 2014 ha previsto modifiche al codice penale con la nuova disciplina della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato. Per i reati meno gravi è consentito di porre in essere condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti da reato, *“nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato”*.

La messa alla prova comporta l'affidamento ai servizi sociali per lo svolgimento di un programma di volontariato di rilievo sociale. La concessione della messa alla prova è subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità, consistente in una prestazione non retribuita, in favore della collettività, da svolgersi presso gli enti territoriali, le aziende sanitarie, organizzazioni internazionali di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato.

Come autorevolmente auspicato dal Presidente della Repubblica, nel messaggio rivolto alle Camere lo scorso 8 ottobre, si tratta di attività socialmente utili allo scopo di agevolare da subito il percorso di reinserimento sociale del reo, evitando l'ingresso in carcere.

Inserite nell'alveo del principio di solidarietà le pene alternative alla detenzione in carcere si muovono lungo il margine contenutistico dell'attività di limitazione dell'autonomia individuale, con l'imposizione di specifiche situazioni giuridiche passive rivolta ai soggetti che hanno commesso fatti socialmente dannosi, affinché acquisiscano i valori basilari della convivenza pacifica, anche attraverso l'adempimento dei doveri costituzionali.

La funzione repressiva di comportamenti antisociali si attua attraverso l'imposizione di solidarietà, servente in questo caso ad orientare il comportamento della persona nella vita della comunità, valorizzando l'idea stessa di responsabilità sociale espressa nella vocazione solidarista⁶¹.

Quanto alla **pena pecuniaria**, già prevista dalla l. n. 689 del 1981, essa andrebbe sicuramente potenziata, sia perché non incidente in modo diretto sulla libertà personale, sia in quanto dotata di una forte carica deterrente dovuta alla compromissione della sfera patrimoniale del reo.

L'idea proposta dalle Commissioni di studio che, in tempi recenti, si sono occupate di ripensare il sistema sanzionatorio italiano nel suo complesso, è quella di adottare un sistema basato sui c.d. *tassi o quote periodiche*, cioè misurata anche sulla base delle effettive

⁶¹ Al riguardo, F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, in particolare 230 ss.

condizioni economiche del condannato. Sicché si suggerisce di prevedere la sostituzione obbligatoria⁶² della pena della reclusione o dell'arresto non superiore a quattro anni con la pena pecuniaria. Di particolare interesse è il modello tedesco della "pena patrimoniale"⁶³ che grava sul patrimonio del reo in relazione alla consistenza del suo reddito e al grado di colpevolezza.

L'adozione della pecuniaria, in luogo di quella detentiva, avrebbe il vantaggio di evitare l'effetto criminogeno del carcere e, nel contempo, di assumere una funzione di risocializzazione e di recupero sociale.

La legge n. 67 del 2014 prevede che le sanzioni pecuniarie civili da comminare per i reati di lieve entità siano, comunque, "*proporzionate alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'arricchimento del soggetto responsabile, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche*"⁶⁴.

La pena pecuniaria così modulata, infatti, costituisce espressione di solidarietà sociale, la quale richiede l'adempimento di doveri che l'art. 2 della Costituzione definisce inderogabili. Da questo punto di vista risulta pienamente compatibile con la finalità rieducativa la norma che impone il pagamento di una somma di denaro a titolo di sanzione.

È stato esattamente posto in luce⁶⁵ come appaia del tutto incongruente, rispetto ai significativi vantaggi offerti dalla pena pecuniaria, addurre gli ostacoli che potrebbero scaturire dalle difficoltà di accertamento delle condizioni economiche del reo, soprattutto in considerazione della circostanza che nei casi di contenzioso civile o di volontaria giurisdizione il giudice verifica la situazione patrimoniale dei soggetti interessati con i normali mezzi a sua disposizione.

Ora una serie di ricerche basate su osservazioni prolungate nel tempo sulla commissione di reati da parte di coloro che hanno usufruito di misure alternative alla detenzione in carcere dimostrano come questi soggetti si conformano alle prescrizioni e solo in una esigua percentuale dei casi ritornano in futuro a delinquere⁶⁶. L'indagine dimostra come i condannati per i quali il trattamento extramurale sia stato realizzato con la misura dell'affidamento in prova ai servizi sociali sporadicamente siano risultati recidivi. Ponendo a confronto i dati dei detenuti in carcere si può osservare facilmente che nell'ipotesi in cui la pena viene eseguita all'esterno degli istituti penitenziari le possibilità di risocializzazione sono molto più alte.

Questi elementi tendono a confermare come la "*prisonizzazione*", vale a dire, l'impatto con l'istituzione carceraria, costituisca uno dei momenti più drammatici della vita del reo e diminuisce sensibilmente le probabilità del suo reinserimento nel consorzio civile. La tendenza maggiore a commettere nuovi reati è stata, infatti, riscontrata in chi ha vissuto un'esperienza in carcere anche per un breve lasso di tempo. Il fenomeno della recidiva è più frequente in coloro che, prima di essere ammessi ai servizi sociali, erano transitati dal carcere rispetto a chi vi accedeva direttamente.

La mancanza di recidiva costituisce un significativo indizio per valutare l'idoneità della pena a svolgere pienamente il suo compito. I dati che emergono dalla prassi dimostrano la

⁶² "Prevedere che, in attesa dell'adattamento delle disposizioni incriminatrici vigenti ai decreti legislativi di revisione del sistema sanzionatorio, sia stabilita una clausola generale di sostituzione" con l'ausilio di alcuni criteri direttivi; la prescrizione è contenuta nell'art. 24 dello Schema per la redazione di principi e criteri direttivi di delega legislativa in materia di riforma del sistema sanzionatorio penale, redatto dalla Commissione di studio, istituita con D.M. del 10 giugno 2013, in *Diritto penale contemporaneo*, cit., 22.

⁶³ Un accenno sulla disciplina tedesca si trova in P. Stella, *Pena e politica criminale*, Torino, 2008, 219.

⁶⁴ Cfr. art. 2, comma 3°, lett. e) l.n.67/2014.

⁶⁵ Cfr. le considerazioni svolte dalla Commissione di studio per elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale, cit., 6 ss.

⁶⁶ F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 2/2007, 7 ss.

funzionalità dell'affidamento in prova ai servizi sociali e degli altri strumenti sanzionatori non carcerari rispetto all'obiettivo di reinserimento sociale dei condannati⁶⁷.

10. I nuovi istituti a tutela dei diritti dei detenuti

Ulteriormente, con la sentenza Torreggiani, la Corte Edu ha invitato l'Italia a creare senza indugio un ricorso o una "*combinazione di ricorsi*" per garantire una tutela effettiva dei diritti costituzionalmente garantiti per i soggetti che si trovano in stato di detenzione.

La legge n. 10 del 2014 ha introdotto un nuovo procedimento giurisdizionale davanti al magistrato di sorveglianza. Il procedimento di reclamo diviene un vero e proprio procedimento giurisdizionale in cui il detenuto, nel rispetto dell'art. 24 della Costituzione che sancisce l'inviolabilità del diritto di difesa, potrà far valere i propri diritti e le proprie ragioni.

Si afferma finalmente l'idea che la restrizione della libertà personale non deve comportare il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso "*un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria*". Un ordinamento basato sul primato della persona e dei suoi diritti deve accordare le garanzie del contraddittorio e della difesa nel processo dinanzi ad un giudice terzo.

Il diritto di agire in giudizio, unitamente al diritto di difesa, rappresenta una vera e propria pietra angolare dello Stato di diritto, atteso che "*è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti, sempre, per qualsiasi controversia un giudice ed un giudizio*"⁶⁸. Il legislatore, a completamento del sistema di tutela, ha assicurato che le decisioni della magistratura di sorveglianza vengano adottate attraverso **la procedura di ottemperanza, attribuendo al giudice il potere di nominare un commissario ad acta** nel caso di inadempienza da parte dell'amministrazione penitenziaria.

Con la legge n. 10 del 2014 l'ordinamento italiano istituisce la figura del "*Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale*", già previsto dal Trattato delle Nazioni Unite in cui espressamente si chiedeva agli Stati di dar vita ad un organismo di controllo degli istituti penitenziari.

Si tratta di una sorta di Difensore civico, a struttura collegiale, composto da tre membri nominati dal Capo dello Stato su proposta del Consiglio dei Ministri. Il Garante è chiamato a 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, lett.a).

Fra i compiti attribuiti al Garante vi è, altresì, la verifica dello stato di tutti i luoghi di detenzione: le camere di sicurezza dei commissariati di pubblica sicurezza, delle caserme dei carabinieri, della guardia di finanza e dei centri di identificazione e di espulsione per gli stranieri. Il Garante potrà recarsi presso queste strutture senza bisogno di una preventiva autorizzazione. Si tratta di una novità di grande rilievo che potrebbe servire non poco all'affermazione del principio di legalità dentro le mura del carcere.

⁶⁷ F. Leonardi, *Le misure alternative, cit.*, 24 il quale, tuttavia, non manca di rilevare la selezione che viene effettuata, ammettendo alle misure non detentive solo quelle persone che danno maggiori garanzie di affidabilità e che, probabilmente, incide non poco nel successo dell'attività di reinserimento.

⁶⁸ Corte Cost. sent. n. 18 del 1982.

11. Reinserimento sociale e concessione della grazia

E' forte il rapporto intercorrente tra grazia e pena, infatti, malgrado la sua eccezionalissima natura, la grazia resta ancora oggi uno strumento capace di intervenire quando la risocializzazione del reo è già avvenuta e il protrarsi della carcerazione non avrebbe più alcun significato⁶⁹. Anche se dal potenziamento di istituti di diritto penitenziario, messi a punto per consentire la graduazione della pena, in relazione al comportamento del condannato, è conseguito un drastico ridimensionamento dei provvedimenti clemenziali.

Il senso dell'atto di clemenza si può cogliere riflettendo sulla concezione della sanzione penale, in primo luogo, quella di carattere detentivo in carcere, il cui scopo deve tendere alla rieducazione come riacquisizione da parte del condannato dei valori su cui si fonda il patto che regge la stessa forma di stato. Se, infatti, al ravvedimento da parte del reo non facesse riscontro il principio di "*modificabilità della pena*" il sistema penale fallirebbe il principale obiettivo di tendere al reinserimento della persona nella società.

Le ragioni squisitamente umanitarie del *pardon* presidenziale trovano giustificazione nell'esigenza di dover porre rimedio alle possibili incoerenze tra la rigida attuazione della legge e l'effettivo perseguimento della giustizia. La funzione della grazia assolve dunque, al contempo, ad un funzione correttivo-equitativa dei rigori della legge e sempre di più al ruolo di risocializzazione⁷⁰. La remissione della sanzione consente il perseguimento delle finalità di risocializzazione del reo.

Del resto, anche la giurisprudenza costituzionale, con l'ordinanza n. 338 del 1987, ha scartato la sbrigativa ricostruzione quale atto di pura e gratuita clemenza, evidenziando, vieppiù, l'esigenza di una lettura della grazia "*in armonia con l'ordinamento costituzionale*", e particolarmente con il principio di cui all'art. 27 della Cost., in quanto preordinata a favorire la risocializzazione del condannato. Sicché l'atto clemenziale deve possedere una fisionomia spiccatamente individualizzata, la sola idonea ad attenuare il rigorismo puro e semplice della legge penale mediante un atto che non sia di mera clemenza ma che "*favorisca in qualche modo l'emenda del reo e il suo reinserimento nel tessuto sociale*"⁷¹.

Il decreto di concessione della grazia sottoposto a condizione risponde specificamente all'esigenza di favorire il percorso di risocializzazione. In questo caso l'esecuzione della sentenza è sospesa fino alla scadenza del termine indicato nell'atto di clemenza e, previa verifica dell'osservanza delle prescrizioni richieste come la mancata consumazione di altre fattispecie criminose, essa viene definitivamente accordata. L'articolato procedimento istruttorio preordinato alla concessione della grazia spiega la delicata funzione di verificare il percorso di rieducazione svolto dal condannato, al fine di valutare l'adeguatezza di un provvedimento di estinzione della pena.

Inoltre, la circostanza che il decreto di grazia sia inquadrato nella fase di esecuzione della pena, ossia all'interno del circuito della giurisdizione, costituisce ulteriore riprova circa la sua attitudine a fungere da strumento di attuazione delle finalità della sanzione penale⁷². Orbene, l'opzione di attribuire il potere di grazia al Capo dello Stato risponde, per un verso, all'opportunità di evitare che tale decisione fosse rimessa alla stessa magistratura "*coinvolta nelle valutazioni che precedono l'atto di clemenza e che certo non può essere*

⁶⁹ In proposito, F. Paterniti, Potere sovrano di clemenza o potere di clemenza sovrano, in *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, a cura di Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi, Torino 2006, 237.

⁷⁰ Sul punto, I. Nicotra, *Un delicato equilibrio da preservare: potere di grazia, controfirma e responsabilità presidenziale*, in *La grazia contesa*, cit., 225.

⁷¹ Corte Cost., sent. n. 134 del 1976.

⁷² G. Fiandaca – E. Musco, *Diritto penale, parte generale*, cit., 813.

*chiamata a smentire se stessa*⁷³, per altro verso, ad assicurare il conseguimento delle finalità contenute nell'art. 27 della Costituzione.

La grazia, in tal modo, costituisce la riaffermazione della funzione rieducativa della pena allorché l'afflizione sarebbe pregiudizievole per il reo o, quantomeno, inutile. Si pensi ad alcune vicende che hanno portato alla concessione della grazia per evitare l'esecuzione della pena che di certo non avrebbe svolto una funzione rieducativa. Vi rientra il caso di un padre condannato a sei anni per aver ucciso il figlio, spesso violento, a causa di una grave malattia, che egli aveva assistito amorevolmente per oltre quarant'anni. Il Presidente Napolitano ha concesso la grazia per ragioni di tipo equitativo e per le assai precarie condizioni di salute in cui versava il reo⁷⁴.

12. In conclusione

Occorre proseguire sulla strada già intrapresa dalla legge n. 67 del 2014 verso un'incisiva depenalizzazione⁷⁵ e superare l'idea della carcerazione come unica manifestazione possibile della pena, mantenendo la pena detentiva in carcere solo per i reati gravissimi che mettono a repentaglio la vita, l'integrità personale fisica e psichica e la dignità delle persone, si da giungere ad un sistema penale minimo, basato sulla razionalità punitiva, sulla umanizzazione della pena, che abbia come finalità specifica quella del reinserimento del reo nella società.

Ma non si può fare a meno di considerare, a conclusione di queste riflessioni, come la funzione di reinserimento sociale del colpevole venga seriamente posta a repentaglio dal cattivo funzionamento dell'amministrazione della giustizia che riguarda, in primo luogo, l'irragionevole durata dei processi che, inevitabilmente, si ripercuote sulla congestione delle carceri.

La novellata versione dell'art. 111 della Costituzione, in armonia con quanto già sancito a livello internazionale e comunitario, si preoccupa di assicurare la ragionevole durata dei tempi del processo. L'eccessivo protrarsi di un procedimento giurisdizionale si traduce in una "denegata giustizia", vanificando, di fatto, il principio del finalismo rieducativo. Il processo penale, infatti, produce già di per se l'efficacia di una "pena atipica", con effetti umilianti e degradanti sulla persona dell'imputato.

L'abnorme dilazione dei procedimenti giudiziari, specie in materia penale, va superata con una riforma strutturale che, a pena di estinzione, fissi la durata massima in un certo numero di anni per ogni grado di giudizio.

Dopo la "rivoluzione tradita" con istituzioni rimaste impassibili dinanzi alle esigenze di diritti e della dignità di chi vive all'interno delle carceri, forse adesso è possibile voltare pagina. Il senso di responsabilità collettiva deve gravare non solo sul Parlamento e sulle forze politiche, ma anche sui cittadini e sull'opinione pubblica, affinché l'Italia possa riscattarsi, per dirla con le parole del Presidente della Repubblica, da "una condizione umiliante sul piano internazionale"⁷⁶.

⁷³ Così, G. Majorana, *La prerogativa del potere di grazia alla luce dei casi Sallusti e Romano*, in *L'eccezionale "bis" del Presidente della Repubblica*, cit., 83.

⁷⁴ La vicenda è narrata in G. Majorana, *La prerogativa*, cit., 108 ss.

⁷⁵ La riforma della disciplina sanzionatoria è basata sulla trasformazione in illeciti amministrativi per i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, ad eccezione di quelli su edilizia e urbanistica, ambiente, territorio, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, armi ed esplosivi, elezioni e finanziamenti ai partiti, proprietà intellettuale e industriale, così art. 2, l. n. 67 del 2014.

⁷⁶ Sono le parole contenute nel messaggio che il Presidente della Repubblica ha rivolto alle Camere l'8 ottobre 2013.

Bisogna reagire uscendo “*dall’insensibilità e dall’indifferenza*”⁷⁷ e adempiere ad un dovere che non è soltanto imposto dalla Costituzione, ma altresì un obbligo umano e morale⁷⁸, prendendo anche in considerazione rimedi straordinari, come i provvedimenti clemenziali, per far cessare “*una situazione di degrado civile e di sofferenza umana*”⁷⁹, in cui migliaia di persone sono costrette a vivere.

Ancora oggi “*il grado di civilizzazione di una società si misura sulle sue prigionie*”⁸⁰.

Ida Nicotra

⁷⁷ Così, ancora, il Presidente della Repubblica nel messaggio alle Camere l’8 ottobre 2013, cit.

⁷⁸ Anche il Sommo Pontefice, da recente, affronta il tema dell’emergenza carceri, in “*Papa telefona a Pannella: L’aiuterò per l’emergenza carceri*”, in *Il Sole 24 ore*, 25 aprile 2014.

⁷⁹ Sono le parole del Capo dello Stato nel messaggio rivolto alle Camere, cit.

⁸⁰ Tratto dal romanzo di Dostoevskij “*Memorie dalla casa dei morti*”, scritto nel 1862, dopo la pena scontata in Siberia, trad. di A. Polledro, Milano 2004.