



Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Dell'Esecuzione Penale

Tutela dei diritti umani e sistema penitenziario italiano:  
il contributo della giurisprudenza europea  
e il ruolo delle misure alternative

Chiar.ma Prof.ssa Paola Balducci

---

RELATORE

Chiar.mo Prof. Alberto Macchia

---

CORRELATORE

Gabriele Mocerino

Matr. 167093

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025



<b>INDICE</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>5</b>
<b>CAPITOLO I: LA TUTELA DIRITTI UMANI E LO STATUS DETENTIVO</b>	<b>9</b>
1. Definizione, evoluzione e fonti dei diritti umani	<b>9</b>
2. La tutela nazionale e sovranazionale	<b>13</b>
3. Il detenuto: soggetto di diritto – i diritti tutelati	<b>25</b>
4. Il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU)	<b>30</b>
<b>CAPITOLO II: IL SISTEMA PENITENZIARIO ITALIANO: TRA NORMA E REALTA'</b>	<b>35</b>
1. La finalità rieducativa della pena: un principio costituzionale e sovranazionale	<b>35</b>
2. L'ordinamento penitenziario e le sue riforme principali	<b>43</b>
3. Le criticità carcerarie: sovraffollamento, accesso ai servizi, marginalità	<b>55</b>
4. Contrasto alle criticità e strategie di intervento: magistratura di sorveglianza, Garante dei detenuti e interventi della società civile	<b>62</b>
<b>CAPITOLO III: LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE COME STRUMENTO DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI</b>	<b>69</b>
1. Introduzione generale e funzione delle misure alternative	<b>69</b>
2. L'affidamento in prova al servizio sociale: la rieducazione in ambiente libero	<b>81</b>
3. La detenzione domiciliare: tutela della salute, genitorialità e dignità personale	<b>90</b>
4. Il lavoro di pubblica utilità: la sanzione riparativa con valenza sociale	<b>95</b>
<b>CAPITOLO 4: PROSPETTIVE EVOLUTIVE E MODELLI COMPARATI DI TUTELA PENITENZIARIA</b>	<b>103</b>
1. Modelli europei di giustizia penale e detentiva	<b>103</b>

2. Il modello olandese: carcere residuale e politiche di prevenzione	<b>118</b>
3. Il modello norvegese: detenzione, rieducazione e centralità della persona	<b>131</b>
4. Spunti per l'evoluzione del sistema penitenziario italiano	<b>141</b>
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>147</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>151</b>
<b>SITOGRAFIA</b>	<b>159</b>

## INTRODUZIONE

Lo scorso dicembre 2024, il sig. Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione del messaggio di fine anno ha richiamato l'attenzione sul dovere costituzionale di tutelare la dignità e i diritti fondamentali di ogni individuo, compresi coloro che si trovano in stato di detenzione. Il primo cittadino italiano ha, altresì, evidenziato che l'elevato numero di eventi suicidari all'interno delle mura carcerarie rappresenti ancora oggi un segnale drammatico e inaccettabile, sintomatico di condizioni detentive non conformi ai principi di umanità e alla tutela della persona. A tutt'oggi, l'accesso ai diritti fondamentali delle persone detenute, la cura della salute, l'educazione, il lavoro e la comunicazione con l'esterno meritano una tutela maggiore.

Muovendo da queste premesse, l'obiettivo del presente elaborato è quello di esaminare gli aspetti normativi e procedurali concernenti la tutela dei diritti umani all'interno del sistema penitenziario italiano, con particolare riferimento alla finalità rieducativa cui deve tendere la pena. In particolare, l'elaborato, intende esaminare il contributo della giurisprudenza europea e il ruolo delle misure alternative ai fini della tutela dei diritti umani all'interno del sistema penitenziario italiano.

La tematica concernente il rapporto tra tutela dei diritti umani e *status* detentivo costituisce la *vexata quaestio* che anima il dibattito politico e accademico, sia nazionale che internazionale. Essa è caratterizzata da evidente attualità e complessità e coinvolge una pluralità di attori, in particolare il legislatore, l'interprete di legittimità e la dottrina penalistica, ciascuno dei quali, in ragione del particolare ruolo ricoperto all'interno della società, è responsabile nell'assicurare che la pena, in qualsiasi forma venga comminata, non debba tradursi in un trattamento contrastante al senso di umanità e in una violazione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, dovendo tendere *a contrario*, alla sua rieducazione e risocializzazione.

Muovendo da queste premesse, nel corso dell'elaborato, verranno esaminati i principi contenuti nella Costituzione, concernenti la tutela dei diritti fondamentali

degli individui, applicabili anche a chi ha commesso un reato ed è sottoposto a misure privative della libertà personale. Detti principi fanno parte di un meccanismo “multilivello”, integrato, comprendente anche norme di rango internazionale – in particolare quelle facenti capo alle istituzioni dell’Unione europea, che puntano a realizzare un *corpus* completo e adeguato di garanzie nei confronti degli individui, ivi compresi coloro che sono sottoposti a detenzione carceraria.

Al riguardo, preme fin d’ora evidenziare che la nostra Carta fondamentale dedica una sola disposizione normativa alla finalità rieducativa della pena, contenuta nel comma 3 dell’art. 27, che esprime il principio per cui «*la pena non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*». Ad essa, si sommano ulteriori tutele e garanzie di tipo procedimentale, che trovano fondamento, rispettivamente, all’art. 24 (diritto alla difesa) e 111 Cost. (diritto al giusto processo penale).

Muovendo da questa prospettiva, appare inaccettabile che a tutt’oggi, l’esercizio della funzione punitiva da parte dello Stato, seppur legittimo e doveroso, possa giustificare l’inflizione di trattamenti inumani che compromettano i diritti inviolabili della persona al di là di quanto strettamente necessario per responsabilizzare il reo, rendendolo consapevole del disvalore sociale dell’azione che ha posto in essere *contra legem*.

Come si evidenzierà nel corso dell’elaborato, il rispetto della dignità umana costituisce, nella visione del decisore politico internazionale, il fondamento della convivenza democratica e l’essenza stessa della persona, imponendo che anche nella condizione detentiva che l’individuo venga tutelato dei propri diritti fondamentali.

In questo quadro, l’ordinamento penitenziario nazionale si configura come un contesto particolarmente delicato e complesso, in cui le restrizioni imposte dalla detenzione, sommate a condizioni ontologiche critiche – come il sovraffollamento, la carenza di adeguati spazi, l’età giovanile, l’impatto con la detenzione, l’approssimarsi della fine pena e l’incertezza per il futuro post-detenzione – sono suscettibili di provocare conseguenze profondamente lesive per la personalità del detenuto, favorendo fenomeni di regressione psichica, isolamento, fino a giungere

a comportamenti estremi, come il suicidio soprattutto nel caso di individui caratterizzati da particolari fragilità o vulnerabilità.

La pena non solo deve essere efficiente ed efficace sul piano della rieducazione annullando le spinte e i motivi interni che portano un individuo a delinquere, ma deve essere soprattutto uno strumento finalizzato a rafforzare la personalità del condannato e ricostruire le interazioni primarie (familiari e affettive) e secondarie (lavorative, sociali, culturali, etc.).

Se la pena detentiva costituisce l'*extrema ratio* del potere coercitivo dello Stato, è proprio in tale ambito che il rispetto della dignità della persona deve essere più rigorosamente garantito. Allo stesso tempo, se la pena rappresenta l'espressione massima del potere coercitivo dello Stato, è proprio in tale ambito che i principi fondamentali dell'ordinamento che tutelano i valori afferenti alla persona devono essere più rigorosamente garantiti, considerato che in una società democratica, il detenuto non perde la propria qualità di soggetto di diritto per effetto della condanna penale, ma conserva una serie di diritti fondamentali che, seppur compatibili con la restrizione della libertà, restano inviolabili. Tra questi, spiccano il diritto all'integrità fisica e psichica, alla salute, all'istruzione, alla socialità, al lavoro e, più in generale, alla possibilità di reinserirsi nella società al momento dell'espiazione della pena.

Ciò premesso, il primo capitolo analizza le principali fonti nazionali ed internazionali in materia di tutela dei diritti umani e il loro rapporto con lo *status* detentivo. In particolare, l'indagine parte da un'analisi delle fonti normative *in subiecta materia* promananti dalle istituzioni UE, che riconoscono alla detenuta la piena titolarità di diritti alla libertà, giustizia ed eguaglianza, meritevoli della più ampia tutela contro ogni forma di trattamento inumano e degradante. Al fine di comprendere l'importanza della tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, vengono, inoltre, esaminate le normative internazionali *in subiecta materia* e le principali sentenze emanate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

Il secondo capitolo approfondisce l'indagine sul sistema penitenziario italiano, analizzandone l'organizzazione, il funzionamento, con particolare riferimento alle criticità più rilevanti, quali il sovraffollamento, la carenza di accesso ai servizi e la marginalizzazione post-detenzione. In questo quadro viene

esaminato il ruolo che i principali attori istituzionali e sociali ricoprono *in subiecta materia* per fronteggiare le su esposte criticità, come la magistratura di sorveglianza, il Garante dei detenuti.

Il terzo capitolo affronta il tema delle misure alternative alla detenzione, quali strumenti capaci di coniugare la tutela dei diritti fondamentali con le finalità rieducative e risocializzanti della pena. Come si approfondirà nel corso dell'indagine, si tratta di strumenti a tutela dei diritti fondamentali, comprendenti istituti quali l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare e il lavoro di pubblica utilità, con un'attenzione specifica alla loro funzione rieducativa e alla salvaguardia della dignità della persona.

Infine, il quarto capitolo propone un confronto tra il modello penitenziario italiano e quello di giustizia penale e detentiva di altri Paesi europei, in particolare quello olandese e norvegese – fondati sulla centralità della rieducazione e del rispetto della persona detenuta – al fine di individuare buone prassi e discipline normative che possano costituire un utile metro comparatistico per l'attuazione di proposte efficaci e sostenibili finalizzate a realizzare una sostanziale riforma del sistema italiano.

# CAPITOLO I

## LA TUTELA DIRITTI UMANI E LO STATUS DETENTIVO

### 1. Definizione, evoluzione e fonti dei diritti umani

La principale fonte riconosciuta dalla comunità internazionale in materia di tutela dei diritti umani è la *Dichiarazione Universale* adottata e proclamata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel dicembre del 1948, ai sensi della quale “*Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti*”<sup>1</sup>.

Come osserva la recente dottrina, la Dichiarazione – che promuove un approccio condiviso da parte degli Stati aderenti alla tutela delle libertà fondamentali degli individui – “*contiene il codice genetico di una rivoluzione giuridica, politica e culturale che è tuttora in atto nel segno della centralità della persona umana. [...] Essa è all’origine di un nuovo Diritto internazionale, costituito da numerose Convenzioni giuridiche (in materia di discriminazione razziale, tortura, discriminazione nei riguardi delle donne, diritti dei bambini, diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, diritti delle persone con disabilità etc.)*”. La principale finalità perseguita dal citato documento è, infatti, quella di traghettare “*con la forza della norma giuridica*” i principi generali dell’ordinamento internazionale nei principali ambiti dell’attività umana, come quello politico, economico, sociale, ambientale, etc.<sup>2</sup>.

La Dichiarazione costituisce la naturale evoluzione del tradizionale pensiero giusnaturalista<sup>3</sup> che vede la tutela dei diritti umani come la concretizzazione, attraverso il “contratto sociale” – che legittima in maniera razionale il potere dello Stato sugli individui al fine di tutelarne la sicurezza e il benessere – di quei diritti soggettivi degli individui che discendono da uno “stato di natura originario”, anteriore alla nascita della società politica e civile<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> L’art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell’Uomo e del Cittadino afferma testualmente che «*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n’est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution*» (Ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione).

<sup>2</sup> A. PAPISCA, *Dichiarazione Universale – preambolo e articolo 1*, 2024, in “Centro di Ateneo per i Diritti Umani”, Padova 2024, in [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it)

<sup>3</sup> N. BOBBIO, *Locke e il diritto naturale*, Torino 1963, p. 43-45.

<sup>4</sup> U. GROZIO, *De iure belli ac pacis*, (trad. it. *Il diritto di guerra e di pace*) I, p. 3-5. L’Autore evidenzia l’esistenza di uno stato primevo di natura in cui si trovano gli individui, cui è connaturato

Detti principi di diritto naturale sono considerati validi ed efficaci per l'intero genere umano e si fondano sui valori di universalità, inalienabilità e inviolabilità. Brevemente, l'universalità dei diritti concerne il riconoscimento, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, della necessità di fornire le necessarie tutele della libertà, della giustizia, dell'eguaglianza di tutti gli individui contro ogni forma di tirannia e oppressione<sup>5</sup>.

L'inalienabilità implica, invece, che ogni individuo non ha la piena facoltà di disporre liberamente di quei diritti fondamentali di più elevato valore, i quali costituiscono il patrimonio irrinunciabile della persona umana<sup>6</sup>. Tali diritti sono infatti intrinsecamente legati alla dignità della persona e, in quanto tali, non possono essere oggetto di rinuncia volontaria. Ad esempio, non è giuridicamente o eticamente ammissibile decidere di rinunciare alla propria libertà e sottomettersi volontariamente alla condizione di schiavitù<sup>7</sup>.

Infine, possono qualificarsi come inviolabili, tutte quelle posizioni soggettive che sono espressamente riconosciute e, pertanto, definite in tal modo da un *corpus* di norme che hanno forma scritta e che promanano da un governo di una società ordinata e pluralistica<sup>8</sup>.

In riferimento all'ordinamento nazionale, la dottrina costituzionalista individua nel novero dei diritti inviolabili, la libertà personale (art. 13), di domicilio (14), di segretezza della corrispondenza (art. 15), il diritto alla difesa in ogni stato e grado del giudizio (art. 24, letto congiuntamente all'art. 111)<sup>9</sup>.

---

*l'appetitus societatis* di matrice aristotelica. Il fondamento della società, del potere politico e dello stesso ordinamento giuridico ha, dunque, una natura negoziale e consiste in un atto (che comprende un *pactum societatis* ed un *pactum subiectionis* con cui i futuri cittadini delegano allo Stato i poteri necessari a garantire la sfera giuridica di ciascuno ed a organizzare il corpo sociale) la cui capacità di modificare la posizione giuridica dei consociati è basata sul principio di diritto naturale *pacta sunt servanda*, che trova in Hans Kelsen uno dei principali promotori.

<sup>5</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, Roma, 2018, p. 2 -5.

<sup>6</sup> Corte Cost., sent. 15 dic. 1988, n. 1146; Corte Cost., sent. 11 lug. 1991, n. 366, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>7</sup> J. LOCKE, *Due trattati sul governo*,

<sup>8</sup> P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2009, p. 6.

<sup>9</sup> F. CORTESE, *I diritti inviolabili dell'uomo*, in D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, Torino, Vol. II, 2015, p. 8-9. L'Autore osserva che la Corte costituzionale, con costante orientamento ha affermato che sono parimenti inviolabili anche altri "diritti", sempre contenuti nella Carta costituzionale, tuttavia privi dell'espressa qualifica di "inviolabile" (libertà religiosa, ex art. 19: ad es. sentt. nn. 14/1973 e 467/1991; libertà di manifestazione del pensiero, ex art. 21: ad es. sentt. nn. 122/1970, 168/1971,

Muovendo da queste premesse, appare chiaro che il diritto naturale non costituisca un *corpus* di norme alternative a quelle di diritto positivo. Si tratta di due differenti visioni dell'ordinamento e delle norme da esso promananti, definiti dalla dottrina maggioritaria come “*due fratelli nemici*”: il giusnaturalismo e il giuspositivismo. Il primo riconosce l'esistenza di un diritto naturale universale, che precede quello positivo; il secondo non opera questa distinzione sostenendo, invece, l'esclusività assoluta del diritto positivo<sup>10</sup>.

Il riconoscimento dell'esistenza di un diritto positivo valido per tutti gli individui subisce un'ulteriore evoluzione con le grandi rivoluzioni borghesi del XVII e del XVIII secolo, che determinarono profonde trasformazioni degli ordinamenti politici in Europa e nell'America del Nord, sviluppando forme di governo alternative alle tradizionali, in quanto caratterizzate da evidenti limiti al potere sovrano<sup>11</sup>.

In particolare, durante la Rivoluzione francese (1789) illustri teorici del pensiero illuminista come Rousseau, Diderot, Montesquieu e Voltaire hanno contribuito a “smascherare” tutti gli appelli all'esistenza di un diritto naturale – che, alla lunga, serviva solamente a legittimare le gerarchie, gli assolutismi, il dispotismo dei sovrani e le ingiustizie della società – promuovendo un diritto della ragione e della coscienza, che combatte ogni forma di schiavismo, colonialismo, imperialismo e *esclavage des negres* e ogni altro comportamento che configuri un crimine contro l'umanità<sup>12</sup>.

La secessione americana (1776) segna un ulteriore passo decisivo nel riconoscimento dei diritti umani su scala universale, grazie alla dichiarazione di indipendenza che definisce gli uomini uguali e titolari dei diritti inalienabili alla vita, alla libertà e alla ricerca della felicità. In linea con questa rinnovata prospettiva, l'obiettivo dei governi, creati dal consenso degli individui, è quello di garantire e

---

368/1992) o testualmente riferiti ai soli cittadini (diritto di associarsi, inteso come libertà di adesione, ex art. 18: ad es. sent. n. 239/1984).

<sup>10</sup> N. BOBBIO, *Il positivismo giuridico*, Torino, 2009, p. 44.

<sup>11</sup> La Rivoluzione francese e la Guerra d'indipendenza americana hanno contribuito in maniera determinante alla nascita delle costituzioni moderne, ponendo solide e durature fondamenta per la tutela dei diritti fondamentali.

<sup>12</sup> G. RICUPERATI, *Diritti dell'uomo, illuminismo e modernità*, in *Studi storici*, anno 55, 2014, p. 1041-1049, in [www.jstor.org](http://www.jstor.org) Accesso in data 20 giugno 2025.

tutelare questi diritti inalienabili, al fine di garantire a tutti i consociati sicurezza e felicità<sup>13</sup>.

Tornando alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il documento si pone in linea con il percorso tracciato dalle due rivoluzioni settecentesche, riconoscendo a tutti gli individui oltre ai tradizionali diritti "positivi" (diritto alla sicurezza, al lavoro, alla salute, allo studio, etc.) anche quelli a contenuto negativo, che consistono nella tutela da ogni forma di intromissione e costrizione arbitraria da parte dei pubblici poteri<sup>14</sup>; al contempo, la peculiarità della Dichiarazione emerge dal fatto che essa reciti testualmente che il riconoscimento e la tutela dei summenzionati diritti si riferisca "a tutti gli individui", compresi stranieri e apolidi, prescindendo, dunque, dal (possesso del) requisito della cittadinanza<sup>15</sup>.

Alla luce di quanto osservato, appare evidente che i profondi cambiamenti e trasformazioni che si sono susseguiti fino ad oggi – in particolare quelli ispirati dal costituzionalismo inglese della seconda metà del XVIII secolo e dalla Rivoluzione francese della seconda metà del XVIII secolo – abbiano contribuito in maniera determinante al riconoscimento dei diritti fondamentali di libertà, indipendenza ed eguaglianza degli individui; al contempo, hanno portato alla diffusione di una avversione verso ogni forma di dispotismo assolutismo e tirannia, che si è evoluta attraverso l'emanazione delle moderne carte costituzionali, di ispirazione liberale<sup>16</sup>.

In questo "rinnovato" quadro giuridico si colloca anche la tutela di quei diritti fondamentali della persona, che deve essere garantita a coloro che sono privati della libertà in quanto sottoposti a vincoli detentivi. Ad avviso della dottrina, anche i

---

<sup>13</sup> A. LA VERGATA, F. TRABATTONI, *Filosofia, cultura, cittadinanza*, Milano, 2011, p. 1-2.

<sup>14</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1992.

<sup>15</sup> A. SCHIAVELLO, *Il Costituzionalismo contemporaneo ai tempi del Covid-19*, in «P.A. Persona e Amministrazione», n. 2/2020, p. 20.

<sup>16</sup> P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 10. Gli Autori riferendosi a quanto affermato da J. LOCKE nel *Trattato sul governo*, evidenziano che la caratteristica peculiare del costituzionalismo inglese è la sua natura contrattualistica, che conduce a concepire la Costituzione come un "patto fondativo", mentre il potere sovrano è legittimato unicamente dal consenso della base sociale e le antiche libertà ereditate dalla tradizione non sono (più) viste come dei privilegi derivanti dall'appartenenza a cerchie sociali ristrette, ma come diritti di ciascun individuo. Muovendo da questa prospettiva, gli Autori osservano che i fondamentali diritti a vita, libertà e proprietà, sebbene siano ampiamente tematizzati nel linguaggio giusnaturalista, sono tuttavia collocati non in uno stato di natura antecedente al contratto sociale, ma nell'ordinamento dello Stato stesso, che è, da un lato, legittimato dal contratto fra individui, mentre dall'altro rinviene nella protezione di tali diritti la propria esclusiva "ragion d'essere".

diritti fondamentali di chi è in condizione carceraria non possono essere sacrificati (o, comunque, non possono essere integralmente sacrificati) in vista del perseguimento di interessi collettivi<sup>17</sup>.

Come si approfondirà nei paragrafi successivi, anche a costoro spetta il pieno riconoscimento della titolarità di quei diritti che trovano la base legale in quelle norme – sia di diritto interno che internazionale – che le istituzioni sono tenute ad osservare affinché, come a suo tempo è stato osservato dalla Consulta, anche lo *status* detentivo possa essere considerato come “*l’ambito nel quale possa espandersi la personalità di ciascun individuo*”<sup>18</sup> e, pertanto, una condizione di legalità<sup>19</sup>.

## 2. La tutela nazionale e sovranazionale

La delicata tematica concernente il rapporto tra tutela dei diritti umani e *status* detentivo è una questione di rilevante importanza nell’attuale dibattito politico e accademico, sia nazionale che internazionale. Muovendo da questa premessa, vengono di seguito descritti gli strumenti e le procedure che il legislatore nazionale – anche in recepimento di indirizzi e linee guida promananti dagli organismi sovranazionali – pone a garanzia dello *status* di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale.

Innanzitutto, nel nostro Paese la tutela dei diritti umani trova la principale fonte nella Carta costituzionale<sup>20</sup> per svilupparsi attraverso un meccanismo integrato di disposizioni e procedure “multilivello”<sup>21</sup> comprendente, oltre alle norme contenute nell’ordinamento nazionale, anche quelle promananti dalle

---

<sup>17</sup> F. VIGANÒ, *Diritto penale e diritti della persona*, in G. MANNOZZI, C. PERINI, M.M. SCOLETTA, C. SOTIS, S. B. TAVERRITI, *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Torino, 2022, p. 845-874.

<sup>18</sup> Corte Cost., sent. 28 giugno 1993, n. 349, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>19</sup> A. PUGLIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, relazione al Seminario dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Il senso della pena. A un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, Roma, 2014, p. 2.

<sup>20</sup> D. TEGA, *La CEDU e l’ordinamento italiano*, in M. CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione; universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 68.

<sup>21</sup> M. NISTICÒ, *Limiti e prospettive del circuito di tutela su più livelli dei diritti fondamentali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fascicolo n. 1/2018. *La tutela multilivello dei diritti fondamentali - il cammino della giurisprudenza costituzionale italiana dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) consultato in data 20 giugno 2025

istituzioni dell'Unione europea (*in primis* la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>22</sup> e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>23</sup>) cui si sommano quelle di diritto internazionale pattizio cui il nostro Paese ha aderito.

In questo quadro, la dottrina considera il sistema multilivello dei diritti fondamentali come dei cerchi concentrici comprendenti<sup>24</sup>: a) lo spazio europeo del Consiglio d'Europa, dove vigono, tra i 46 paesi aderenti, plurimi Trattati a partire dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dai suoi Protocolli con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo; b) l'area dell'Unione Europea dove – per i 27 paesi, che la compongono, e che fanno parte altresì del Consiglio d'Europa – trovano applicazione la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), i Trattati fondativi e, in generale, il diritto primario e quello derivato; c) il diritto nazionale, che, nel sistema della gerarchia delle fonti, vede al vertice la Carta costituzionale.

In riferimento a questo complesso sistema giuridico, parte della dottrina evidenzia l'esigenza di un efficace coordinamento tra le funzioni e le sfere di intervento spettanti agli organi di giurisdizione nazionale e a quelli sovranazionali anche in materia di tutela dei diritti fondamentali<sup>25</sup> nella consapevolezza che la protezione dei principi e valori connaturati all'individuo non può essere limitata al solo ambito nazionale, dovendo svilupparsi attraverso un sistema di garanzie articolato su più livelli, che garantisca un'effettiva e rafforzata salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottata dal Consiglio d'Europa e sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 è entrata in vigore nel settembre del 1953. Il Documento non si limita a enunciare un catalogo di diritti civili e politici riconosciuti agli individui, ma istituisce un meccanismo di tutela giurisdizionale facente riferimento alla Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo, che può essere adita sia dagli Stati contraenti, che da singoli individui, ovvero gruppi o ONG i quali ritengano di essere stati vittime di una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione.

<sup>23</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) è stata proclamata da Parlamento, Consiglio e Commissione dapprima a Nizza il 7 dicembre 2000, successivamente, in una seconda versione, a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

<sup>24</sup> G. AMOROSO, *Relazione per l'incontro di studio tra il Tribunale federale della Confederazione Svizzera e la Corte costituzionale italiana sul rapporto tra giudice nazionale e CEDU*, Losanna, 2024, p. 1.

<sup>25</sup> A. BARBERA, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*. Milano, 2004, p. 120 e ss.

<sup>26</sup> E. RIVIECCIO, *Produzione giurisprudenziale multilivello delle norme e tutela dei diritti fondamentali*, in *Federalismi* n. 8/2025, p. 165.

L'introduzione del modello "multilivello" ha, tuttavia suscitato posizioni contrastanti in dottrina: un orientamento ha sollevato preoccupazioni circa il possibile rischio di una reciproca delegittimazione tra i diversi organi giurisdizionali coinvolti nella protezione dei diritti oggetto di disamina<sup>27</sup>. Tale rischio si concretizzerebbe nei casi in cui su uno stesso diritto fondamentale vengano rese pronunce contrastanti da parte di organi giudiziari di livello nazionale e sovranazionale<sup>28</sup>.

Un ulteriore orientamento critico nei confronti del sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali è espresso da quella parte della dottrina che sostiene che il ricorso alle fonti sovranazionali contribuisca significativamente a rafforzare un clima di incertezza e disordine interpretativo derivante da uno svuotamento dei sistemi di garanzia previsti a livello nazionale<sup>29</sup>.

In linea con questa prospettiva, non sarebbe necessario il ricorso a meccanismi esterni o sovranazionali di tutela dei diritti fondamentali, in quanto le Costituzioni della maggior parte dei Paesi della comunità internazionale, tra cui quella italiana, sono già in grado di assicurare un *corpus* completo e adeguato di garanzie<sup>30</sup>.

Va tuttavia evidenziato che, accanto alle critiche sollevate nei confronti della tutela "multilivello", non sono mancate, in dottrina, posizioni favorevoli a tale modello<sup>31</sup>.

Un primo argomento di sostegno risiede nella constatazione, ampiamente condivisa da autorevole dottrina, secondo cui il sistema multilivello contribuisca ad accrescere l'efficacia complessiva delle garanzie dei diritti fondamentali<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> A. DE SIERVO, *I Diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani*, in *Diritti e costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Bari, 2003, p. 258 ss

<sup>28</sup> Un esempio significativo di tale disallineamento giurisprudenziale può essere rinvenuto nel delicato ambito della bioetica, dove differenti concezioni e orientamenti adottati dalle Corti nazionali hanno talvolta richiesto l'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo per cercare un equilibrio tra interpretazioni eterogenee vedi Cfr. sent Frettè/Francia del 2002 (relativa al diritto di adozione degli omosessuali); sent. Pretty/ United Kingdom del 2002 (relativa al diritto di poter disporre della propria vita);

<sup>29</sup> M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in M. CARTABIA (a cura di) *I diritti in azione*, Milano, 2007, p. 59 ss.

<sup>30</sup> G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2002

<sup>31</sup> A BARBERA, *Le tre corti e la tutela multilivello dei diritti*, cit. p. 108;

<sup>32</sup> DI GIOVINE, *Il principio di legalità tra diritto nazionale e diritto convenzionale*, in *Scritti in onore di Mario Romano*, IV, Napoli, 2011, 2205;

A conferma di ciò, preme evidenziare il ruolo centrale svolto dalla giurisprudenza delle Corti europee nel rafforzare la tutela dei diritti all'interno degli ordinamenti nazionali, affermando testualmente che *«l'interprete non può più isolarsi nell'angusto contesto nazionale, ma deve necessariamente alzare lo sguardo per cercare quella che è stata opportunamente chiamata una “osmosi” tra le diverse formulazioni della normativa europea di natura convenzionale, del diritto eurounitario e di quella nazionale, ordinaria e costituzionale (...) senza dimenticare che le norme “esterne” vivono anche, se non soprattutto, nell'interpretazione eminente che forniscono loro le giurisdizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea»*<sup>33</sup>.

Un ulteriore orientamento favorevole al modello “multilivello” è quello che individua una “dinamica interazione” tra i diversi cataloghi di diritti e le giurisdizioni nazionali nella protezione dei diritti fondamentali. Questa “dinamica interazione” promuove un processo di internazionalizzazione e progressiva specificazione dei diritti, caratterizzato dall'ingresso di “nuove istanze di tutela” nei testi costituzionali nazionali. In altre parole, attraverso la tutela multilivello, i diritti riconosciuti a livello internazionale vengono recepiti e integrati negli ordinamenti costituzionali nazionali contribuendo così all'evoluzione e all'arricchimento dei sistemi interni di protezione e tutela degli individui<sup>34</sup>.

Tornando all'oggetto del presente paragrafo, l'art. 2 della Carta costituzionale stabilisce che *«la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»*, ponendo le basi per un ordinamento orientato sulla centralità della persona. L'art. 2 Cost. assume, pertanto, un ruolo fondamentale nella creazione di un “rinnovato” rapporto tra individuo e Stato, fondato sul superamento della (ormai) obsoleta concezione Stato-centrica e sul riconoscimento della titolarità da parte del primo di una serie di diritti fondamentali – sia come singolo che come membro di formazioni

---

<sup>33</sup> F. FALATO, *Fonti, interpretazioni e sistema di tutela multilivello delle situazioni giuridiche soggettive*, in Archivio penale n. 1/2021. L'Autore richiama quanto affermato da A. GAITO, E. MARZADURI, O. MAZZA, F. R. DINACCI, *Principi europei del processo penale* (a cura di Gaito, Roma, 2016, prefazione, p. XXIII.

<sup>34</sup> A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 1999, p. 20 ss.

sociali – che sono preesistenti ad ogni istituzione politica e ad ogni potere costituito e, pertanto, meritevoli della più ampia tutela e salvaguardia<sup>35</sup>.

L'articolo in esame ha contribuito al riconoscimento dell'“anteriorità” e della “precedenza” dei diritti inviolabili dell'uomo rispetto allo Stato (cd. principio personalista, basato sui concetti di «uomo» e «persona»), e, al contempo, ha posto delle solide premesse per consentire il pieno sviluppo della personalità dell'individuo nelle diverse formazioni sociali ove svolge la sua personalità<sup>36</sup>.

Ulteriore merito che va riconosciuto all'art. 2 Cost. è quello di aver contribuito ad arginare i comportamenti arbitrari e azioni illegittime da parte dei pubblici poteri nei confronti dell'individuo affermando, in tal modo, la centralità dei diritti inviolabili di quest'ultimo rispetto alla vecchia concezione Stato-centrica<sup>37</sup>. Questo principio è stato uno dei punti centrali emersi nel corso dei lavori preparatori della Carta costituzionale, durante i quali è stato fortemente sostenuto il concetto secondo cui “...il rispetto della persona umana, intesa quale radice delle libertà cui fanno capo tutti i diritti che ne prendono il nome, è preliminare ad ogni altra esigenza”<sup>38</sup>.

Il successivo art. 3 Cost. stabilisce al primo comma che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali dinanzi alla legge senza alcuna distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. Il comma successivo attribuisce alla Repubblica il potere-dovere di attuare tutte le (necessarie) azioni per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. A ben vedere, il primo comma dell'art. 3, nell'elencare una serie di divieti di discriminazione degli individui (in totale sei: sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali), esprime il principio

---

<sup>35</sup> A. BALDASSARRE, *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale*, in AA.VV. *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano 1996, 25 ss.; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto Costituzionale*, Bologna 2020, 23 ss.

<sup>36</sup> L. PALADINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 557, s.

<sup>37</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Padova 2003, 5 s.

<sup>38</sup> Stralcio della Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana del 6 febbraio 1947, a cura di Meuccio Ruini, Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

dell'uguaglianza *formale* secondo cui la legge deve essere *egualmente differenziata*, ossia deve trattare in modo eguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni sostanzialmente differenti<sup>39</sup>.

In altre parole, il principio dell'uguaglianza *formale* esige che il legislatore, nel disciplinare fattispecie tra loro diverse, faccia un uso ragionevole della propria discrezionalità evitando di compiere discriminazioni *irragionevoli*; solo in tal modo può realizzare un'effettiva eguaglianza tra gli individui<sup>40</sup>.

Il secondo comma dell'art. 3 esprime, invece, il principio dell'uguaglianza sostanziale che (a differenza di quella formale la quale, con il divieto di distinzioni *irragionevoli*, finisce con l'assumere un significato statico e negativo) assume un valore dinamico e positivo in quanto esige dal legislatore nazionale l'emanazione dei provvedimenti necessari a realizzare concrete condizioni di eguaglianza tra gli individui e a rimuovere quegli ostacoli che impediscono la piena partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese e che non consentono a tutti il godimento degli stessi diritti (in particolar modo dei diritti fondamentali)<sup>41</sup>.

La protezione dei diritti è, altresì, assicurata dal successivo art. 27 Cost. che, al terzo comma, stabilisce che «*la pena non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*». L'articolo descrive un ordinamento garantista che punta a fornire tutte le necessarie tutele alle libertà fondamentali degli individui nei confronti del potere pubblico e giudiziario<sup>42</sup>. Allo stesso tempo, l'articolo, senza trascurare la necessità di tutelare la società contro l'eventuale residua pericolosità del condannato, pone l'obbligo in capo al legislatore di predisporre tutte le misure necessarie a realizzare il "diritto alla rieducazione" del condannato, inteso come diritto a che lo Stato offra reali opportunità di compiere un percorso di distacco dal proprio passato criminale e di

---

<sup>39</sup> F. MODUGNO, *Breve discorso intorno all'uguaglianza: studio di una casistica: i minori e i nuovi media* in Oss. Cost. 03/2014, 2.

<sup>40</sup> F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in Saggi e articoli n. 3/2017, p. 1-3. in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

<sup>41</sup> F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in Saggi e articoli, cit., p. 6. Ad avviso dell'Autore l'uguaglianza sostanziale non si realizza solamente attraverso interventi di sostegno propri dello Stato sociale, ma anche attraverso provvedimenti che limitino i diritti degli abbienti, al fine di evitare che eccessive sperequazioni nel godimento dei beni materiali possano degenerare in situazioni in cui i (pochi) detentori del potere economico finiscano con l'assoggettare coloro che si trovano in situazioni di indigenza.

<sup>42</sup> R. POLITO, *Il principio di rieducazione come principio fondamentale del condannato*, in *Salvis Juribus*, 2020, in [www.salvisjuribus.it](http://www.salvisjuribus.it)

reinserimento nella vita sociale, accompagnandolo concretamente in tale percorso<sup>43</sup>.

La tutela costituzionale si estende anche ai diritti processuali, che trovano fondamento, rispettivamente, nell'art. 24 (diritto alla difesa) e 111 Cost. (diritto al giusto processo penale).

In particolare, in merito alla ragionevole durata del processo, la Consulta ha osservato che, in ogni caso, l'osservanza di questo principio non può legittimare compressioni delle garanzie processuali poste a tutela del diritto dell'imputato: *«un processo non “giusto”, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata»*<sup>44</sup>.

Quanto osservato dalla Consulta mostra come la ragionevole durata venga in considerazione non tanto in funzione dell'esigenza ordinamentale di assicurare una tempestiva giustizia nell'interesse della collettività, quanto soprattutto in funzione di tutela del diritto di chi sia sottoposto a procedimento e – successivamente – a processo penale a non restare in balia dell'ansia circa la propria sorte per un lasso di tempo eccessivo, in conseguenza di ritardi imputabili allo Stato; allo stesso tempo, si punta ad impedire che il principio possa essere invocato per comprimere garanzie difensive<sup>45</sup>.

Passando ad esaminare la tutela da un punto di vista unionale, le istituzioni UE hanno emanato una serie di provvedimenti normativi per tutelare i diritti fondamentali. In particolare, la “Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti”, firmata a Strasburgo nel 1987, ha istituito un Comitato<sup>46</sup> che svolge attività di controllo sul rispetto da parte degli Stati membri delle disposizioni contenute nell'art. 3<sup>47</sup> e 4, commi 1 e 2<sup>48</sup>, della

---

<sup>43</sup> Corte cost., sent. 11 luglio 2018, n. 149, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) consultato in data 20 giu. 2025.

<sup>44</sup> Corte cost., sent., 4 dicembre 2009, n. 317, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) consultato in data 20 giu. 2025.

<sup>45</sup> F. VIGANÒ, *Diritto penale e diritti della persona*, cit., p. 24.

<sup>46</sup> L'art. 4 della Convenzione stabilisce l'istituzione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, i cui componenti sono scelti tra persone di alta moralità e elevata competenza in materia di tutela diritti dell'uomo, oltre che esperienza professionale in tutti i campi di applicazione della Convenzione.

<sup>47</sup> L'art. 3, rubricato “*Proibizione della tortura*” stabilisce che “*Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti*”.

<sup>48</sup> L'art. 4 rubricato “*Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato*” stabilisce che “*Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio*”.

“Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”. Il Comitato esamina, attraverso sopralluoghi e visite periodiche, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, qualora necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti<sup>49</sup>.

Un ulteriore provvedimento normativo *in subiecta materia* è la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel dicembre 2000<sup>50</sup>.

Il Documento, ispirato alla Convenzione “*per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*”, costituisce il pilastro per la tutela dell'inviolabilità della dignità umana contro ogni forma di schiavitù, servitù o lavoro forzato. In particolare la Convenzione ammette espressamente la privazione della libertà nelle seguenti ipotesi (art. 5, comma 1): a) detenzione regolare a seguito a condanna da parte di un tribunale competente; b) regolare stato di arresto o la detenzione per violazione di un provvedimento conforme alla legge; c) esistenza di fondati motivi di responsabilità penale ovvero il pericolo di reiterazione di un reato o di fuga; d) detenzione regolare di un minore ovvero di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa; e) detenzione regolare di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio ovvero in previsione dell'esecuzione di un procedimento d'espulsione o d'extradizione. In ogni caso, la persona sottoposta a restrizione della libertà per arresto o detenzione deve essere informata dei motivi del provvedimento emesso nei suoi confronti e di ogni accusa formulata a suo carico (art. 5, comma 2).

La Convenzione assicura, in particolare, a ciascun individuo il diritto ad un equo processo (art. 6, comma 1) che deve concludersi entro un termine ragionevole e nel rispetto della presunzione di innocenza fino a quando la responsabilità non venga legalmente accertata (art. 6, comma 2).

Tornando alla Carta di Nizza, il documento si compone di sei parti (o Capi), che si riferiscono alle differenti categorie di diritti fondamentali: la prima parte è

---

<sup>49</sup> A. PAPISCA, *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, 2024, in [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it), consultato in data 20 giu. 2025.

<sup>50</sup> Carta è stata firmata e proclamata dai presidenti di Parlamento, Consiglio e Commissione a margine del Consiglio europeo tenutosi a Nizza il 7 dicembre 2000. A valle della firma del Trattato di Lisbona del 2008, la Carta è stata incorporata come Allegato.

denominata “Dignità” (artt. 1-5) e tutela il diritto alla dignità umana, alla vita, all’integrità psico-fisico della persona e alla proibizione di ogni forma di tortura o trattamento inumano o degradante e il divieto di ogni forma di schiavitù, lavoro forzato o obbligatorio.

La seconda parte della Carta è rubricata “Libertà” (artt. 6-39) e tutela un’ampia serie di diritti, come la libertà e la sicurezza, la tutela dei dati personali, il diritto a contrarre matrimonio e costituire una famiglia; la libertà di pensiero, coscienza e religione; il diritto all’istruzione e all’attività economica. La terza parte (artt. 20-26) concerne l’”Eguaglianza” dinanzi alla legge<sup>51</sup>, la non discriminazione, la parità dei diritti e l’inclusione sociale di donne e minori; la quarta è intitolata alla “Solidarietà” familiare, sociale, sanitaria, economica ed ambientale (artt. 27-38), mentre la quinta e la sesta sono dedicate, rispettivamente, agli aspetti concernenti l’esercizio dei diritti collegati alla “Cittadinanza” quali il diritto di voto e di elettorato attivo e passivo, il diritto ad una buona amministrazione, il diritto d’accesso e di petizione, la libertà di circolazione e di soggiorno, la tutela diplomatica e consolare (artt. 39-46) e all’efficace amministrazione della “Giustizia” nel rispetto dei principi di imparzialità, legalità e proporzionalità (artt. 47-50).

La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea tutela il diritto di ciascun individuo ad adire un giudice indipendente, terzo e imparziale qualora ritenga che i suoi diritti e le sue libertà, riconosciute e garantite dalle istituzioni UE siano stati violati, assicurando anche a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti, il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò si renda necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia<sup>52</sup>.

La Carta assicura, altresì, l’applicazione dei principi della legalità e proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato commesso, stabilendo che nessun individuo possa essere condannato per un’azione o un’omissione che, al *tempus commissi delicti*, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, la Carta stabilisce che non possa essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Inoltre,

---

<sup>51</sup> L’art. 20 recita espressamente che “*Tutti gli individui sono uguali dinanzi alla legge*”.

<sup>52</sup> Art. 47 rubricato “*Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*”.

in ossequio al *favor rei*, prevede l'applicazione di una pena più lieve, qualora prevista da una norma vigente successivamente alla commissione del reato<sup>53</sup>.

Il comune denominatore che caratterizza la Carta e la Dichiarazione è, dunque, la tutela delle libertà degli individui, che possono essere limitate o private esclusivamente nelle circostanze espressamente stabilite dalla legge, ossia in esecuzione di un provvedimento emesso da un tribunale conformemente alle disposizioni vigenti, ovvero allo scopo di assicurare l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione EDU o CEDU), adottata nel 1950, promuove la democrazia, lo stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali; in particolare, essa disciplina le libertà fondamentali degli individui, comprendenti il diritto alla vita, il divieto di tortura, schiavitù e lavoro forzato; i diritti alla libertà e alla sicurezza; il diritto ad un processo equo; il principio di legalità; il diritto al rispetto della vita privata e familiare; la libertà di pensiero, coscienza, religione e espressione; la libertà di riunione e associazione e il divieto di ogni forma di discriminazione<sup>54</sup>.

La Convenzione ha previsto l'istituzione della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), con sede a Strasburgo, quale organo giurisdizionale competente a esaminare i ricorsi individuali contro gli Stati membri per presunte violazioni dei diritti sanciti dalla Convenzione<sup>55</sup>.

La Corte può essere adita da chiunque ritenga di aver subito una violazione dei diritti e le libertà in essa contenuti, proponendo ricorso alla Corte EDU. Le sentenze emananti dalla Corte vincolano gli Stati, i quali sono tenuti a conformarsi alle decisioni emesse, in quanto costituiscono uno strumento decisivo per assicurare l'effettiva applicazione del diritto comunitario all'interno degli ordinamenti nazionali<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Art. 49 rubricato "*Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene*".

<sup>54</sup> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) consultato in data 20 giu. 2025.

<sup>55</sup> ART 7 TUE: tale procedura si sostanzia in un controllo politico che offre tutela ai cittadini europei nei confronti dei loro Stati;

<sup>56</sup> L. AZZENA, *Le forme di rilevanza della Carta dei diritti dell'Unione europea*, in (a cura di) U. DE SIERVO, *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino 2001;

La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo si fonda, infatti, sul pieno riconoscimento dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario e sulla tutela dei diritti e delle libertà degli individui, che sono elevati a principi generali dell'Unione. In tal modo, essi hanno efficacia vincolante diretta indipendentemente dalla loro all'interno dei singoli ordinamenti statali<sup>57</sup>.

In merito all'efficacia vincolante delle decisioni della Corte EDU, la Consulta si è espressa nel 2007 osservando che le norme contenute nella Convenzione, così come interpretate dalla Corte, sono da considerarsi “*interposte*” in quanto “*oggetto di una legge ordinaria di adattamento*”. Pertanto, pur integrando le disposizioni contenute nella Carta costituzionale – rimanendo tuttavia ad un livello sub-costituzionale – l'eventuale sindacato di costituzionalità deve comprendere ogni possibile profilo di contrasto con tutti i principi e diritti fondamentali in essa contenuti<sup>58</sup>.

Tornando al sistema di tutela multilivello di cui si è precedentemente argomentato, uno dei principi cardine che caratterizza la giurisprudenza della CEDU riguarda il *ne bis in idem*. Il principio trova disciplina all'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU che stabilisce il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato. L'articolo stabilisce infatti, al primo comma, che nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione di uno Stato per un reato per il quale sia stato già assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato.

Il principio *de quo* trova riconoscimento anche all'interno dell'ordinamento nazionale, in particolare all'art. 649 c.p.p. che vieta espressamente un secondo giudizio per il medesimo fatto costituente reato<sup>59</sup>.

A livello globale, il sistema delle Nazioni Unite offre un quadro di protezione attraverso vari strumenti. Il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, istituito nel 2006, svolge un ruolo centrale nella promozione e protezione dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui. Il Consiglio sottopone i 193 Stati membri ONU a revisione periodica universale (*Universal Periodic Review*, UPR) al fine di

---

<sup>57</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 13 dicembre 1979 in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

<sup>58</sup> Corte cost. sent. 24 ott. 2007 n. 348 e n. 349, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) consultato in data 20 giu. 2025.

<sup>59</sup> Art. 649 c.p.p. rubricato “*Divieto di un secondo giudizio*”.

esaminarne la situazione complessiva in materia di diritti umani attraverso la modalità *peer review* (revisione “tra pari”, ossia dibattito interattivo) fornendo raccomandazioni ed osservazioni per garantire il miglioramento delle pratiche nazionali<sup>60</sup>.

Da ultimo, nelle due Americhe l’Organizzazione degli Stati Americani (*Organization of American States*, OAS) ha a suo tempo adottato la Convenzione sui diritti umani, con l’obiettivo di rafforzare la protezione e la tutela dei diritti umani essenziali in maniera complementare a quella fornita dagli ordinamenti interni degli Stati americani<sup>61</sup>.

La Convenzione, stabilisce che ciascun Stato aderente, nel rispetto delle proprie norme costituzionali, si impegni a tutelare la personalità giuridica, la vita, l’integrità psico-fisica e morale, la sicurezza e la libertà personale degli individui, anche attraverso l’abrogazione di quelle norme che contrastano con i principi fondamentali della persona umana. In particolare, essa stabilisce il “*diritto ad un processo equo*” prevedendo che ciascun individuo debba essere giudicato con le dovute garanzie e entro un termine ragionevole, da un tribunale competente, indipendente e imparziale, precostituito per legge. Inoltre, in ossequio al principio della presunzione di innocenza, la Convenzione stabilisce una serie di “garanzie minime” nei confronti di coloro che sono sottoposti a procedimento penale, quali<sup>62</sup>:

- a) diritto dell’accusato ad essere assistito gratuitamente da un traduttore o interprete, nel caso in cui non comprenda o non parli la lingua del tribunale o della corte;
- b) previa e dettagliata notifica all'accusato degli atti d'accusa;
- c) tempo e mezzi adeguati per preparare la propria difesa;
- d) diritto dell’accusato di difendersi personalmente o di essere assistito da un difensore di sua scelta e di comunicare liberamente e in privato con il proprio legale;
- e) diritto inalienabile al difensore d'ufficio;
- f) il diritto della difesa; f) il diritto a proporre appello.

---

<sup>60</sup> La revisione periodica universale “tra pari” viene svolta da un gruppo di lavoro dell’URP e consiste in un momento di interazione dinamica fra gli Stati i quali possono interrogare, avanzare delle osservazioni o fare delle raccomandazioni allo Stato in revisione; al termine dell’incontro, l’*output* di queste attività converge in un successivo “Rapporto sui risultati” stilato da Svizzera, Macedonia del Nord e Repubblica Democratica del Congo con il contributo dello Stato oggetto di revisione e sotto la guida del Consiglio dei diritti umani.

<sup>61</sup> A. PAPISCA, *Convenzione americana sui diritti umani (1969), Patto di San José di Costa Rica*, in [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it) consultato in data 20 giu. 2025.

<sup>62</sup> Art. 8 Convenzione, rubricato “*Diritto ad un processo equo*”.

I meccanismi sovranazionali di tutela finora esaminati costituiscono, nel complesso, uno strumento di protezione universale che integra e rafforza le singole normative dei governi nazionali, per fornire a ciascun individuo un'ampia serie di garanzie a tutela dei propri diritti e libertà fondamentali al di là dei confini statali, senza discriminazioni per ragioni di razza, sesso, religione, opinione politica, condizione economica e sociale.

Muovendo da queste premesse, viene di seguito esaminata la posizione del detenuto in seno all'ordinamento giuridico nazionale, quale titolare di una serie di situazioni giuridiche soggettive normativamente previste.

### **3. Il detenuto: soggetto di diritto – i diritti tutelati**

L'ordinamento nazionale, ponendosi in linea con i principi fondamentali sanciti nella Carta costituzionale e nel diritto europeo, riconosce al detenuto la titolarità di un'ampia serie di diritti e libertà fondamentali, il cui esercizio può essere limitato nei termini strettamente necessari a garantire le finalità sottese all'esecuzione della pena. Nel novero di tali diritti rientrano, quello alla vita e al "nucleo irriducibile" della libertà personale; alla salute, al lavoro, alla tutela giurisdizionale e al divieto di misure contrarie al senso di umanità. In questo quadro, i principi della centralità della funzione rieducativa della pena e della presunzione di innocenza rivestono un ruolo fondamentale.

Come osservato in precedenza, l'art. 2 Cost. stabilisce che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo anche nell'ipotesi di restrizione o limitazione della libertà personale; il successivo art. 3 Cost. stabilisce, inoltre, che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali dinanzi alla legge prescindendo dalle condizioni sociali e personali, dunque anche qualora siano privati della libertà<sup>63</sup>. La condizione detentiva non comporta, infatti, l'automatica sospensione o cessazione della titolarità dei diritti fondamentali in capo alla persona *in vinculis*, dovendo riconoscersi una posizione giuridica soggettiva pienamente tutelabile anche all'interno dell'ambiente carcerario, nel pieno rispetto della dignità

---

<sup>63</sup> CORTE COSTITUZIONALE, "I colloqui della Corte" i Giudici dialogano con il mondo della cultura, in 2025, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), consultato in data 20 giu. 2025.

personale e dell'integrità della vita relazionale, come evidenziato da una parte della dottrina<sup>64</sup>.

Ai principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost. si somma quello relativo al finalismo della pena, che trova disciplina all'art. 27, comma 3, Cost., ai sensi del quale le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Dalla lettura congiunta dei summenzionati articoli si fa discendere un principio di civiltà giuridica, ampiamente riconosciuto da dottrina e giurisprudenza costituzionale, secondo il quale le persone sottoposte a restrizione della libertà personale conservano, in ogni caso, *“la titolarità di situazioni soggettive”* e vedono *“garantita quella parte di personalità umana che la pena o la misura di sicurezza detentiva e la custodia carceraria non intaccano”*. Dunque, il suddetto principio di civiltà giuridica riconosce al condannato la titolarità di situazioni soggettive, attive garantendogli quel *“nucleo irriducibile”* di personalità umana che la pena e la detenzione non possono (e non devono) intaccare<sup>65</sup>.

Lo stesso principio promuove la finalità rieducativa della pena che – pur essendo una delle caratteristiche della sanzione insieme alla retribuzione – è quella esplicitamente menzionata dall'art. 27 Cost., e che, ad avviso della dottrina, è la più importante, perché non può mai mancare nella valutazione dell'organo giudicante<sup>66</sup>.

Secondo questa prospettiva, la funzione rieducativa agisce in concorso con altre finalità sottese all'irrogazione della pena – quali la tutela dell'ordine giuridico violato e il ristabilimento dei valori sociali *“dispregiati”*, la salvaguardia dell'incolumità dei consociati – le quali pur avendo un fondamento costituzionale, non esprimono una forza tale da pregiudicare la finalità rieducativa espressamente consacrata all'art. 27, poiché in caso contrario *“si correrebbe il rischio di strumentalizzare l'individuo per fini generali di politica criminale (prevenzione*

---

<sup>64</sup> G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto Penale Parte Generale*, Bologna, 2024, p.

<sup>65</sup> Corte Cost., sent. 6 agosto 1979, n. 114; sent. 28 luglio 1993, n. 349 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) consultato in data 21 giu. 2025. S. MAGNANESI, E. RISPOLI, *La finalità rieducativa della pena e l'esecuzione penale*, p. 28; A. PUGLIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Diritto penale contemporaneo*, cit., p. 3-6.

<sup>66</sup> S. CELLI, *Le funzioni della pena*, 2024, in [www.lamagistratura.it](http://www.lamagistratura.it) consultato in data 21 giu. 2025

generale) ovvero di privilegiare la soddisfazione di bisogni collettivi di stabilità e sicurezza, sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione"<sup>67</sup>.

Muovendo da queste premesse, il giudice di legittimità ha affermato con costante orientamento che in tema di valutazione della gravità del reato ai fini della commisurazione della pena, il giudice non possa prescindere dalla necessità della rieducazione. Occorre, pertanto, commisurare la pena anche in riferimento alla personalità dell'imputato e alle sue inclinazioni soggettive, con particolare riferimento alla sua capacità a delinquere, intesa come attitudine a commettere nuovi reati<sup>68</sup>.

Un ulteriore aspetto meritevole di approfondimento concerne la necessità di assicurare ai detenuti la possibilità di coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro, nel rispetto degli artt. 2, 3, 29, 30, 31 e 32 Cost. oltre che in armonia con l'art. 8 CEDU e la giurisprudenza costante pronunciata *in subiecta materia* dalla Corte di Strasburgo. Il concetto di affettività va, infatti, inteso nella sua più ampia accezione, comprendendo l'esercizio della genitorialità e il mantenimento di un legame durevole con gli affetti familiari, in particolare con i figli e il *partner*, che ad avviso della dottrina, non solo contribuiscono alla rieducazione e risocializzazione del reo, ma anche alla serenità e stabilità della famiglia e producono effetti benefici sulla salute psico-fisica della persona che si trovi "dentro le mura"<sup>69</sup>.

Al riguardo, nel gennaio 2024 la Consulta si è pronunciata sulla tematica concernente la (im)possibilità di godere, all'interno degli spazi detentivi, di momenti di intimità con i propri cari<sup>70</sup>. Nella circostanza, il Giudice delle leggi, attraverso un giudicato "evolutivo" rispetto alla precedente statuizione del 2012<sup>71</sup>,

---

<sup>67</sup> Corte Cost., Sent. 23 marzo 1988, n. 364; sent. 3 luglio 1990, n. 313; sent. 30 aprile 2008, n. 129, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) consultato in data 21 giu. 2025. In particolare, nell'arresto del 1990, la Consulta ha osservato che "la necessità costituzionale che la pena debba «tendere» a rieducare, 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".

<sup>68</sup> Cass., Sez. II, 7 luglio 2022, n. 26257; Cass. Sez. IV, 9 giugno 2021, n. 37533; Cass. S. U., 28 febbraio 2013, n. 259309; Cass. S. U. 6 marzo 2012, n. 25120, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

<sup>69</sup> M. E. SALERNO, *Affettività e sessualità nell'esecuzione penale: diritti fondamentali dei detenuti? L'atteggiamento italiano su una questione controversa*, in *Giurisprudenza penale web*, 2017, p. 1.

<sup>70</sup> Corte cost., sent. 26 gennaio 2024, n. 10, in [www.giurcost.com](http://www.giurcost.com) consultato in data 21 giu. 2025.

<sup>71</sup> Corte cost., 19 dicembre 2012, n. 301, in [www.giurcost.com](http://www.giurcost.com) consultato in data 21 giu. 2025. Nella circostanza, la Consulta pur riconoscendo la necessità di garantire degli spazi d'intimità all'interno

ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 354/1975<sup>72</sup> nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa a svolgere i colloqui con il *partner* senza il controllo a vista del personale di custodia, laddove non sussistano ragioni di sicurezza, esigenze di mantenimento dell'ordine o ragioni giudiziarie<sup>73</sup>.

Nella circostanza, la Corte ha conferito “*pieno riconoscimento e compiuta cittadinanza costituzionale al “diritto all'affettività” delle persone in vinculis*”<sup>74</sup> stabilendo che la tutela delle relazioni affettive che l'ordinamento riconosce a tutti gli individui non può subire limitazioni derivanti dallo stato di detenzione; quest'ultimo, pur incidendo su termini e modalità di esercizio delle libertà costituzionalmente garantite, non può annullarle in radice con una previsione astratta e generalizzata insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle specifiche prospettive del suo rientro in società<sup>75</sup>.

Come evidenziato da autorevole dottrina, a fronte di un diritto riconosciuto e tutelato a livello costituzionale, l'inerzia delle istituzioni competenti – sia legislative che amministrative – ha rischiato di svuotarne la concreta effettività, lasciando ancora una volta all'interprete il compito di supplire all'assenza di scelte politiche strutturate, coerenti e in linea con gli orientamenti espressi a livello UE<sup>76</sup>.

Di conseguenza, l'iniziale slancio verso l'attuazione concreta del diritto all'affettività intramuraria, contemplata nella citata sentenza 10/2024, ha incontrato un rallentamento a seguito dell'intervento del Ministero della Giustizia, che ha rivendicato in via esclusiva la competenza *in subjecta materia*, nelle more

---

delle carceri, concluse che fosse necessario un intervento legislativo, perché gli strumenti a disposizione della Corte non avrebbero sanato il contrasto con la Carta.

<sup>72</sup> I profili di illegittimità costituzionale dell'art. 18 della Legge n. 354/1975 censurati dalla Consulta scaturiscono dalla indiscriminata previsione del controllo a vista anche sui colloqui tra il detenuto e le persone a questi legate da stabile relazione affettiva (con riferimento all'art. 27 comma 3 e all'art. 117 comma 1, Cost. in relazione all'art.8 CEDU).

<sup>73</sup> I. GIUGNI, *Diritto all'affettività delle persone detenute: la Corte costituzionale apre ai colloqui intimi in carcere*, nota a Sent. Corte cost. 26 gennaio 2024, n.10, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

<sup>74</sup> G. DOMINGO, A. MIZZON, *Diritto all'affettività in carcere: spiragli di un cambiamento*, n. 4/2025 in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com)

<sup>75</sup> Corte cost., sent. 26 gennaio 2024, n. 10, cit., in [www.giurcost.com](http://www.giurcost.com) consultato in data 21 giu. 2025.

<sup>76</sup> A. PUGIOTTO, *La Costituzione violata: l'affettività in carcere è un diritto ma il Governo continua a negarla*, in *Giurisprudenza Penale 2bis*;

dell’emanazione di una circolare per garantire l’esercizio del diritto in ogni istituto penitenziario<sup>77</sup>.

Lo scorso 11 aprile 2025 il DAP ha formalmente riconosciuto il diritto all’affettività per le persone detenute, dando esecuzione a quanto stabilito dalla (citata) sentenza n. 10/2024 della Corte Costituzionale, attraverso l’emanazione delle “*Prime linee guida*” che, nel rispetto dei principi di sicurezza e riservatezza e al netto delle eccezioni derivanti da ragioni ostative puntualmente indicate dal Giudice delle Leggi, devono essere attuate da parte del personale dell’amministrazione penitenziaria al fine di assicurare lo svolgimento di “*colloqui intimi*” in assenza di qualsivoglia tipologia di controllo visivo<sup>78</sup>.

Attraverso la Circolare, il DAP ha ricondotto la disciplina dei colloqui intimi al quadro normativo già esistente in materia di colloqui visivi, in particolare all’art. 37 del D.P.R. n. 230/2000, fatte salve le disposizioni incompatibili con l’assenza di controllo visivo. Sono quindi considerate applicabili, tra le altre, le previsioni del comma 8, che regola il numero massimo di colloqui mensili, e quelle del comma 10, che fissano provvisoriamente la durata del colloquio in un massimo di due ore. Inoltre, il combinato disposto degli artt. 18 della legge sull’ordinamento penitenziario e 37 del regolamento di esecuzione stabilisce che i colloqui debbano svolgersi in locali idonei, preferibilmente situati nei pressi dell’ingresso dell’istituto<sup>79</sup>.

Anzitutto, si richiede l’accertamento della sussistenza di un rapporto coniugale o di convivenza *more uxorio* con il detenuto. Tale verifica, tuttavia, non è necessaria qualora il soggetto già benefici di colloqui visivi o telefonici con la persona indicata, ovvero qualora tale relazione emerga inequivocabilmente dagli atti disponibili.

In secondo luogo, deve essere esclusa la presenza di motivi ostativi, espressamente riconducibili a esigenze di sicurezza, di ordine e di disciplina interna,

---

<sup>77</sup> M. AMANTE, *Carceri, circolare del DAP per garantire il diritto all’affettività e affrontare il sovraffollamento*, in [www.sole24ore.com](http://www.sole24ore.com) consultato in data 21 giu 2025.

<sup>78</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, DIPARTIMENTO DELL’AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA – UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO, *Sentenza n. 10/2024 della Corte costituzionale e l’affettività in carcere. Prime linee guida per i signori Provveditori, Direttori e Comandanti di Reparto*, Roma, 2025, p. 1-10.

<sup>79</sup> V. MANCA, *Affettività e carcere: il via libera con le linee guida del DAP*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com) consultato in data 21 giu. 2025.

come già evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 10/2024. Secondo quanto indicato nella Circolare, la valutazione di tali fattori ostativi deve fondarsi principalmente sulla condotta carceraria del detenuto, il che presuppone un periodo sufficiente di osservazione, al termine del quale occorrerà acquisire il parere del GOT (Gruppo Osservazione Trattamento), del GOTA (Gruppo Operativo Trattamento Avanzato) oppure di un'équipe multidisciplinare. In ogni caso, la decisione sull'autorizzazione al colloquio intimo dovrà essere preceduta da un parere reso da uno di questi organi. Qualora la richiesta provenga da un soggetto condannato per uno dei reati previsti dall'art. 4-bis, comma 1, ord. penit., la valutazione dovrà estendersi anche ai familiari, con l'ausilio degli uffici UEPE (Ufficio esecuzione penale esterna) e delle Forze dell'Ordine, e con l'obbligatoria acquisizione dei pareri della Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) e della Direzione Nazionale Antimafia (DNA). Diversamente, nel caso in cui il detenuto presenti una condotta disciplinare irregolare, la direzione dovrà valutare se i precedenti sanzionatori siano indice di un concreto pericolo per l'ordine interno o la sicurezza. In presenza di rapporti disciplinari recenti, che suggeriscano rischi per la regolare fruizione dei colloqui, oppure in caso di trasferimenti disposti per ragioni di sicurezza, l'autorizzazione ai colloqui intimi dovrà essere negata.

Tornando brevemente alla disciplina predisposta dall'Unione europea in materia di tutela dell'affettività per le persone detenute, preme evidenziare che su questa tematica la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte evidenziato che il diritto alle relazioni familiari (art. 8 CEDU<sup>80</sup>) non possa ritenersi sospeso nemmeno nei confronti di chi si trovi in regime carcerario, se non nei limiti strettamente necessari e proporzionati al soddisfacimento di motivate esigenze di sicurezza e ordine pubblico.

#### **4. Il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU)**

La Convenzione EDU riconosce un'ampia serie di diritti fondamentali in capo agli individui, che sono stati via via ampliati o attraverso l'adozione di specifici protocolli o, in via mediata, grazie all'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciononostante, il documento non prevede alcuna espressa disposizione

---

<sup>80</sup> Art. 8 CEDU, rubricato "*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*".

in materia di detenzione e limitazione delle libertà, sebbene i principi in essa contenuti costituiscano una fonte di primaria importanza nei giudizi instaurati innanzi alla Corte per tutelare i diritti anche di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale<sup>81</sup>.

Premesso quanto sopra, l'art. 3 della Convenzione tutela l'integrità psico-fisica degli individui da ogni forma di violazione o costrizione, vietando di sottoporre chiunque a «*tortura*» ovvero a «*pene o trattamenti inumani o degradanti*»<sup>82</sup>.

I divieti contenuti nell'art. 3 costituiscono, oggi, uno dei traguardi più importanti della società moderna in materia di salvaguardia diritti e delle libertà fondamentali degli individui. L'assolutezza della norma *de quo* è, infatti, tale che non sono ammesse eccezioni o deroghe, anche qualora dovessero verificarsi specifiche esigenze o gravi circostanze, come ad esempio nel caso della lotta al terrorismo o alla criminalità organizzata. Il successivo art. 15 non ammette, infatti, eccezioni o deroghe ai divieti contenuti nell'art. 3 nemmeno «*in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione*»<sup>83</sup>.

Proprio in ragione della finalità ampia e generale e della flessibilità delle disposizioni in esso contenute, l'art. 3 costituisce il modello di riferimento per la tutela dei diritti e la salvaguardia delle libertà degli individui, essendo richiamato nelle principali Carte sui diritti umani, come la Carta europea dei diritti dell'uomo e la Carta di Nizza.

Appare, pertanto, necessario approfondire l'analisi delle tre differenti tipologie di comportamento vietato, partendo dalla forma più grave – la tortura – passando per la forma intermedia, costituita dai trattamenti o pene inumani, per giungere a quella meno grave, costituita dai trattamenti o pene degradanti.

La tortura si sostanzia “*in una particolare forma di maltrattamento specificatamente volta a causare una sofferenza crudele e molto grave*”, costituendo il livello più alto di severità del comportamento illecito, per la presenza di una ferma volontà da parte dell'autore di infliggere gravi sofferenze alla vittima.

---

<sup>81</sup> M. CASTELLANETA, *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo: diritti azionabili e modalità di presentazione*, Bari, 2018, p. 11.

<sup>82</sup> L'art. 3 CEDU recita testualmente che “*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*”.

<sup>83</sup> Art. 15 CEDU, rubricato “*Deroga in caso di stato d'urgenza*”.

In passato, la tortura era considerata il principale strumento di ricerca della prova nell'ambito del sistema processuale inquisitorio; l'inflizione del supplizio era, infatti, giustificata dalla finalità di reprimere i delitti, considerato che l'interesse pubblico alla punizione del colpevole era preminente rispetto all'ingiustizia e inumanità dello strumento utilizzato. L'atrocità del metodo appariva ancora più manifesta in considerazione del fenomeno della falsa testimonianza; spesso accadeva che il prigioniero, pur di porre fine ai supplizi, confessasse delitti non compiuti; all'opposto, poteva accadere che il colpevole venisse scagionato grazie alla capacità di resistere ai tormenti, dando così prova di (falsa) innocenza<sup>84</sup>.

A seguito dell'espressa previsione all'interno della Convenzione, il termine tortura è stato più volte utilizzato dalla Corte EDU per descrivere quei trattamenti inumani connotati da un fine specifico, quale l'ottenimento di informazioni o confessioni, oppure l'inflizione deliberata di punizioni attraverso comportamenti caratterizzati da eccezionale disvalore etico-giuridico in quanto suscettibili di provocare nella vittima inutili e gravi sofferenze<sup>85</sup>.

Proprio a causa dell'elevato disvalore etico-giuridico, la Corte ha distinto la tortura dal trattamento inumano sotto due aspetti: la prima comporta l'inflizione di una soglia di sofferenza più elevata, caratterizzata da intensità e crudeltà maggiori; dall'altro, è sempre finalizzata a uno scopo preciso, come la coercizione o la punizione.

Da un punto di vista nazionale, l'art. 613-bis c.p. disciplina l'istituto *de quo*, sanzionando con la pena della reclusione chiunque “*con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa [...]*”<sup>86</sup>.

Come osserva la dottrina, il delitto – che si perfeziona con il provocare a un soggetto in posizione subordinata (persona privata della libertà personale o affidata

---

<sup>84</sup> A. GORI, *L'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, p. 2-3, in [www.adir.unifi.it](http://www.adir.unifi.it) consultato in data 23 giu. 2025.

<sup>85</sup> CEDU, sent. *Irlanda c. Regno Unito*, 18 gennaio 1978, n. 5310/71

<sup>86</sup> L'art. 613-bis c.p., rubricato “*Tortura*” dà attuazione alla Convenzione internazionale contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (CAT) adottata dalle Nazioni Unite nel 1984 e resa esecutiva in Italia con la legge 18 novembre 1988, n. 498.

alla custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza del soggetto attivo) o in condizione di minorata difesa, sofferenze fisiche o traumi psichici – ha natura di reato con evento di danno e presenta carattere “plurioffensivo”, in quanto si perfeziona con la lesione dei beni giuridici della libertà morale, dell’integrità psicofisica della persona e, in caso di condotta realizzata da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, nella violazione dell’interesse preminente dello Stato al corretto funzionamento dell’attività amministrativa o giudiziaria<sup>87</sup>.

Da ultimo, preme evidenziare che il divieto di tortura è disciplinato anche dall’art. 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici – ratificato dall’Italia con la l. 25 ottobre 1977 n. 881 – al quale si collega la Dichiarazione ONU sulla protezione di tutte le persone sottoposte a forme di tortura e altre pene o trattamenti inumani, crudeli o degradanti, adottata dall’Assemblea Generale il 9 dicembre 1975.

In merito alla nozione di trattamenti inumani, fin dalle prime applicazioni interpretative dell’art. 3, la Corte EDU ha chiarito che si tratta di condotte che arrecano, in modo deliberato, una sofferenza fisica o psichica acuta, la cui intensità risulti sproporzionata e priva di giustificazione nel contesto specifico in cui il trattamento si verifica<sup>88</sup>.

In particolare, la specificità delle circostanze in cui si perfeziona il delitto richiama il principio di valutazione relativa applicato dalla Corte EDU, che richiede di considerare, nell’applicazione dell’art. 3, non solo la gravità oggettiva dei fatti, ma anche le condizioni soggettive della vittima del trattamento (età, stato di salute, vulnerabilità, ecc.). Tale approccio ermeneutico implica che la qualificazione del maltrattamento dipenda sia da elementi oggettivi sia dallo *status* della persona coinvolta. Si pensi, ad esempio al sovraffollamento carcerario che anche nel nostro Paese assume una certa rilevanza, considerato che la mancanza di idoneo spazio in

---

<sup>87</sup> S. PIGNATA, *Cenni sul delitto di tortura alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 5/2024, p. 2-4.

<sup>88</sup> CEDU, *Sentenza Selmouni c. Francia*, 28 luglio 1999, Ricorso n. 25803/94. Nell’adire la Corte, il ricorrente lamentava di essere stato sottoposto a custodia cautelare ed essere stato interrogato per quattro giorni dagli agenti di polizia nell’ambito di un caso di traffico di droga.

un istituto penitenziario può costituire l'elemento centrale da prendere in considerazione nella valutazione della conformità di una data situazione all'art. 3<sup>89</sup>.

Da ultimo, il trattamento degradante riguarda quelle condotte che, pur non raggiungendo il grado estremo della tortura o del trattamento inumano, determinano una lesione profonda della dignità personale dell'individuo. Secondo l'elaborazione consolidata della Corte EDU tale qualificazione si applica a situazioni in cui l'interessato subisce una mortificazione tale da indurre un sentimento di paura, angoscia o inferiorità, tale da comprometterne l'equilibrio psico-fisico o da spingerlo ad agire in contrasto con la propria coscienza<sup>90</sup>.

Al riguardo, la Corte EDU ha precisato che l'umiliazione debba essere qualitativamente differente da quella inevitabilmente insita nella privazione della libertà o nella condanna penale, dovendosi situare su un livello più intenso di mortificazione e svilimento<sup>91</sup>.

Dottrina autorevole ha chiarito che la centralità della dignità umana nel sistema dell'art. 3 implica che, per aversi violazione, non sia necessario il verificarsi di conseguenze fisiche o psichiche di particolare intensità o durata, dovendosi effettuare una valutazione complessiva dell'esperienza delle condizioni del soggetto sottoposto a detenzione: ciò che rileva è piuttosto il significato simbolico e la funzione intimidatoria o svilente dell'atto posto in essere nei confronti del soggetto che subisce il trattamento degradante<sup>92</sup>.

In definitiva, l'essenza della proibizione di trattamenti degradanti risiede nella tutela della dignità e dell'integrità dell'individuo, valori fondamentali e irrinunciabili nel bilanciamento tra potere punitivo dello Stato e diritti fondamentali della persona detenuta.

---

<sup>89</sup> CEDU, *Sentenza Torreggiani et al.*, c. Italia, sez. II, 08 gennaio 2013, Ricorso n. 43517/99. Nella circostanza, la Corte EDU ha condannato l'Italia per le condizioni di sovraffollamento in diverse carceri, sancendo che la mera detenzione in uno spazio inferiore ai 3 m<sup>2</sup> per detenuto, in ambienti promiscui e degradati, configura una violazione dell'art. 3 CEDU. Questo ha portato all'adozione da parte dell'Italia di misure compensative, come il rimedio risarcitorio ex art. 35-ter ord. penit. introdotto con il d.l. n. 146/2013, convertito con l. n. 10/2014.

<sup>90</sup> CEDU, sentenza *Kudla c. Polonia*, 26 ottobre 2000, Riferimento n. 30210/96.

<sup>91</sup> CEDU, sentenza *Raninen c. Finlandia*, 16 dicembre 1997, Riferimento n. 20972/92

<sup>92</sup> P. CIARDIELLO, *Rispetto dei diritti umani in carcere. Dalle mele marce ai cattivi cestini*, in *Questione Giustizia*, 2012, n. 4, 32 -33; C. BIANCO, *I detenuti come titolari di diritti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, prima parte, in *Antigone*, 2011, n. 2 -3, p. 127.

## CAPITOLO 2

### IL SISTEMA PENITENZIARIO ITALIANO: TRA NORMA E REALTÀ

#### 1. La finalità rieducativa della pena: un principio costituzionale e sovranazionale

La finalità rieducativa della pena costituisce il patrimonio fondamentale della cultura giuridica della maggior parte degli ordinamenti europei, in ragione della capacità dell'istituto di contribuire alla tutela dei diritti fondamentali dei condannati e, al contempo, creare quelle condizioni che si rendono necessarie per favorire il reinserimento del reo all'interno della società<sup>93</sup>.

Ad avviso della tradizionale dottrina, l'obiettivo principale della rieducazione attraverso la pena è quello di annullare le spinte e i motivi interni che hanno portato un individuo a commettere un crimine. Secondo questa visione, la pena costituisce un' "emenda" finalizzata a rafforzare la personalità di colui che ha commesso un reato al fine di renderlo insensibile verso eventuali e futuri impulsi a delinquere<sup>94</sup>.

Più in dettaglio, la finalità rieducativa della pena consiste nel contribuire ad un graduale processo di ricostruzione delle interazioni primarie (familiari e affettive) e secondarie (lavorative, sociali, culturali, etc.) dell'autore del reato, che sono funzionali alla (ri)acquisizione di una piena autonomia esistenziale e alla (re)integrazione nel contesto sociale, nel rispetto dei principi di dignità della persona e di risocializzazione che trovano fondamento nella Carta costituzionale<sup>95</sup>.

Secondo questa "rinnovata" visione "umanistica" e "personalistica" della giustizia penale – che trova ampiamente concordi la dottrina e la giurisprudenza costituzionale – il condannato non è (più) il mero destinatario della sanzione punitiva, ma è un soggetto al quale lo Stato è tenuto a garantire un percorso di

---

<sup>93</sup> I. NICOTRA, *Pena e reinserimento sociale Ad un anno dalla "sentenza Torreggiani"*, intervento in occasione del seminario "Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU", Roma, 2014, p. 2.

<sup>94</sup> S. MOCCIA, *Diritto penale tra essere e valore: funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992, p. 57-58.

<sup>95</sup> S. MAGNAMESI, E. RISPOLI, *La finalità rieducativa della pena e l'esecuzione penale*, 2025, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

riabilitazione “personalizzato”, in previsione della sua risocializzazione<sup>96</sup>, del suo ravvedimento e recupero<sup>97</sup> e della sua reintegrazione all’interno del tessuto economico e sociale<sup>98</sup>.

Allo stesso tempo, occorre evidenziare che la graduazione della sanzione penale soddisfa la necessità di prevenire il ripetersi, in futuro, di fenomeni delittuosi consentendo al reo di rafforzare la sua autodeterminazione verso la civile convivenza, riappropriandosi dei valori elementari della civile convivenza<sup>99</sup>.

Da un punto di vista sostanziale, la finalità rieducativa della pena trova fondamento nell’art. 27 comma 3 Cost., ai sensi del quale “*le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*”. L’articolo offre una visione innovativa del trattamento sanzionatorio, non più inteso in senso “retributivo” – in quanto collegato al brocardo *punitur quia peccatum est*<sup>100</sup> – ovvero “preventivo” – ossia quale deterrente alla commissione di nuovi illeciti, in ossequio al brocardo “*punitur ne peccetur*”<sup>101</sup> – bensì rieducativo, in quanto finalizzato alla responsabilizzazione e al “recupero sociale” dell’autore del reato<sup>102</sup>.

L’art. 27 Cost. rappresenta una norma emblematica in materia di finalità-funzione della pena. Esso stabilisce che, in generale, la rieducazione – insieme al divieto di utilizzare la pena quale strumento degradante e inumano nei confronti della dignità e della personalità del condannato – costituisce lo strumento principale

---

<sup>96</sup> Corte cost. 17 maggio 1989, n. 282; Corte cost. 7 luglio 2005, n. 296; Corte cost. 21 giugno 2006, n. 257, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>97</sup> Corte cost., 7 luglio 1998 n. 271, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>98</sup> G. PIERONI, S. ROLLINO, *L’esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti: verso la giustizia di comunità*, in Pacini giuridica 2018, p. 27.

<sup>99</sup> TRIBUNALE DI PAVIA, *Linee guida per l’applicazione delle pene sostitutive delle pene detentive brevi*, Pavia, 2023, p. 1.

<sup>100</sup> C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale: parte generale*. Firenze, 2020, p. 13. Trad. letterale “*Si punisce perché si è peccato*”. Questa teoria, definita “retributiva” trova la sua genesi nell’antico testamento, dove la punizione viene vista come un castigo che l’Autorità riserva, in maniera legittima, all’autore di una fattispecie criminosa.

<sup>101</sup> *Ivi*, p. 13. Trad. letterale “*Si punisce affinché non si pecchi*”. Secondo la teoria “general-preventiva” la finalità della pena è quella di evitare, ovvero contenere per quanto possibile la spinta criminosa attraverso la minaccia della stessa. Ad essa si affianca la teoria “special-preventiva” secondo cui la pena non si rivolge alla generalità dei destinatari come previsione della sofferenza che sarà inflitta in caso di condotta contraria all’ordinamento giuridico penale, ma al singolo autore di un reato che è stato già commesso. La pena, assume una connotazione esclusivamente neutralizzante e con essa, lo Stato, si propone di sconfiggere la recidiva impedendo materialmente che il condannato commetta nuovi reati.

<sup>102</sup> G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale – Parte generale*, 2024, p. 185 ss.

attraverso cui lo Stato si propone di reintegrare nel tessuto sociale coloro che hanno commesso fattispecie delittuose, favorendo il loro ravvedimento attraverso l'abbandono dei comportamenti antisociali e il recupero dei valori improntati sulla civile e ordinata convivenza<sup>103</sup>.

Come osservato dalla dottrina, il verbo “*tendere*” sottolinea, inoltre, come il contenuto afflittivo della pena non debba compromettere l'autodeterminazione dell'individuo, intesa come la sua “*capacità di [...] adottare mediante il proprio libero arbitrio un comportamento riferibile alla sua personalità all'interno della realtà sociale*”<sup>104</sup>.

Muovendo da questa prospettiva, la finalità rieducativa della pena contribuisce, altresì, a rafforzare il sistema di garanzie e tutele dell'individuo contenute nella Carta costituzionale contro eventuali abusi di potere da parte del decisore politico. Come anticipato nel primo capitolo, il primato e la centralità della persona umana all'interno dell'ordinamento sono la conseguenza naturale del “rinnovato” rapporto tra Stato e individuo – ossia tra sfera dell'autorità e sfera della libertà – che ha trasformato la tutela dei diritti fondamentali da principio di organizzazione a concreto impegno da parte dei pubblici poteri<sup>105</sup>.

Secondo l'interpretazione prevalente in dottrina, la rieducazione non deve essere intesa come un'imposizione autoritaria di modelli comportamentali, bensì come un percorso che favorisca l'autodeterminazione del condannato e la sua reintegrazione nella società, nel rispetto dei suoi diritti e libertà fondamentali. Allo stesso tempo, la finalità rieducativa della pena contribuisce a rafforzare l'assunto per cui la detenzione carceraria costituisce l'*extrema ratio*, cui ricorrere allorché le misure sostitutive non appaiono sufficienti a svolgere un'azione riabilitativa e risocializzante della personalità del reo<sup>106</sup>.

Prima della canonizzazione del finalismo rieducativo nella Carta costituzionale, la pena detentiva era considerata il principale strumento attraverso il quale l'ordinamento reagiva nei confronti dei soggetti imputabili e socialmente pericolosi, privandoli della libertà ed isolandoli dalla società.

---

<sup>103</sup> G. ROMANO, *La funzione della pena tra castigo e risocializzazione*, 2025, in [www.salvisjuribus.it](http://www.salvisjuribus.it)

<sup>104</sup> R. NERI, *Il Principio di umanità: un limite alla giustificazione della pena*, 2028, in *L'Ircocervo*, Padova, 2018, p. 175.

<sup>105</sup> P. LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Milano, 2001, p. 16 s.

<sup>106</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Padova 2003, p. 5 s.

Con l'espressa previsione del principio *de quo* all'interno dell'art. 27, comma 3, Cost., il costituente ha ampliato le finalità sottese all'applicazione della pena, contemplando oltre al ristabilimento dell'ordine giuridico violato e alla tutela dell'incolumità dei consociati, anche il miglioramento della personalità del reo e il suo reinserimento all'interno del contesto sociale<sup>107</sup>.

Muovendo da queste premesse, la tematica concernente la rieducazione del reo assume nell'attuale contesto giuridico un significato più "laico" e "relazionale", che prevede l'applicazione della pena "in senso personalistico" e coerentemente con quei principi e valori fondanti la Costituzione repubblicana, quali la libertà da ogni forma di limitazione e costrizione arbitraria e l'eguaglianza, nella sua duplice dimensione, formale e sostanziale<sup>108</sup>.

Come anticipato, sul piano giurisprudenziale la Corte costituzionale ha svolto un ruolo centrale nella individuazione dei presupposti applicativi del principio della rieducazione attraverso la pena.

Appare, pertanto, opportuno soffermarsi sui principali interventi interpretativi della Consulta che, in maniera significativa hanno contribuito a delineare in maniera evolutiva gli elementi fondamentali del principio rieducativo e le finalità dallo stesso perseguite.

Con un orientamento iniziale, il giudice delle leggi ha aderito alla tesi polifunzionale e pluridimensionale della pena, non riconoscendo l'esistenza di una gerarchia tra le plurime finalità – generale e speciale preventiva, retributiva e rieducativa – che il legislatore costituzionale ha assegnato alla reazione penale. In particolare, con le sentenze n. 12/1966 e n. 264/1974, la Consulta ha affermato che la funzione rieducativa, pur essendo costituzionalmente rilevante al pari delle altre, non esaurisce la *ratio* della pena e che la sua mancanza, in riferimento a specifiche tipologie sanzionatorie — quali le pene pecuniarie o l'ergastolo — non determina, di per sé, una violazione del dettato costituzionale<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> V. P. CORSO, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Bologna, 2006, p. 35 ss.

<sup>108</sup> F. MUSCO, *La giustizia ripartiva è compatibile col principio laico della funzione rieducativa della pena?* in *Il Domani*, 26 febbraio 2024, p. 1 ss.

<sup>109</sup> Corte Cost., sent. 29 gennaio 1966, n. 12; Corte Cost., sent. 22 novembre 1974, n. 264, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

Con le decisioni n. 167/1973 e n. 237/1984<sup>110</sup>, la Corte ha successivamente precisato che la funzione rieducativa si esplica principalmente nella fase esecutiva della pena, dovendo l'art. 27, comma 3, Cost., essere interpretato in maniera univoca: il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e il fine della rieducazione del reo devono riferirsi in via prioritaria alla fase decisoria, nella quale il giudice irroga la pena tenendo della funzione emendatrice della pena<sup>111</sup>.

Inoltre, con la sentenza n. 282/1989, la Corte ha affermato l'impossibilità di stabilire in via astratta una gerarchia tra le diverse finalità della pena. Nella circostanza, la Consulta ha osservato che la prevalenza dell'una o dell'altra funzione della pena debba essere valutata in concreto e caso per caso, tenendo altresì conto di una serie di fattori, quali l'andamento delle differenti fasi del procedimento penale (incriminazione, commisurazione, esecuzione) e delle peculiarità proprie dei singoli istituti presi in considerazione<sup>112</sup>.

Una significativa evoluzione si è registrata con la sentenza n. 313/1990, con la quale la Corte ha affermato che l'art. 27, comma 3, Cost. esprime “*un vincolo per il legislatore*” e, al contempo, “*un parametro per il giudice*” anche in fase di esecuzione della pena<sup>113</sup>.

Ed ancora, nella sentenza n. 149/2018, dichiarando parzialmente illegittimo l'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui escludeva automaticamente i benefici penitenziari per taluni reati, la Corte ha riaffermato la necessità di garantire al condannato la possibilità di dimostrare un percorso di rieducazione individuale, compatibile con la sicurezza collettiva<sup>114</sup>.

In linea con questa “rinnovata” prospettiva fornita dalla giurisprudenza costituzionale, la finalità rieducativa e risocializzante della pena può dirsi effettivamente soddisfatta allorquando l'organo giudicante applichi la pena tenendo

---

<sup>110</sup> Corte Cost. sent. 28 novembre 1973, n. 167; Corte Cost. sent. 30 luglio 1984, n. 237 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) nelle quali si legge testualmente che “*l'art. 27, terzo comma, Cost., si riferisce propriamente alla esecuzione della pena in senso stretto*”.

<sup>111</sup> A. MENGHINI, *La rieducazione nella fase esecutiva: percorsi giurisprudenziali e realtà carceraria*, in E. MATTEVI, A. MENGHINI, *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno Trento, 21-22 gennaio 2022 in Quaderni della facoltà di giurisprudenza*, 2022, vol. 60, p. 147.

<sup>112</sup> Corte Cost., sent. 25 maggio 1989, n. 282, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>113</sup> Corte Cost., sent. 26 giugno 1990, n. 313, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>114</sup> E. DOLCINI, *Dalla Corte Costituzionale una coraggiosa sentenza in tema di ergastolo (e di rieducazione del condannato)*, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it)

conto non solo del fatto-reato ma, *amplius*, di ulteriori fattori, quali le condizioni soggettive<sup>115</sup> ed oggettive<sup>116</sup> riferibili alla persona del condannato che gli consentono di poter applicare una misura alternativa alla pena detentiva.

Attraverso il riconoscimento all'organo giudicante di un'ampia discrezionalità nella determinazione della pena da comminare, l'ordinamento persegue, dunque, la finalità di cui all'art. 27, comma 3, Cost., che da un lato è quella di responsabilizzare il reo rendendolo consapevole del disvalore sociale dell'azione che ha posto in essere; dall'altro, quella di consentirne il recupero sociale<sup>117</sup>.

Ne consegue che l'esecuzione penale non può essere disancorata dalle specificità della persona destinataria della sanzione (cd. principio di individualizzazione del trattamento), dovendo piuttosto modellarsi su di essa al fine di realizzare un trattamento coerente con i principi di matrice costituzionale di eguaglianza, umanità, proporzionalità e funzione rieducativa, che considerano la pena come *extrema ratio* prevedendo altresì meccanismi alternativi alla detenzione carceraria<sup>118</sup>.

Sul punto, la Corte costituzionale con sentenza n. 364/1988, ha affermato che «dal comma 1 dell'art. 27 Cost. risulta indispensabile il collegamento – almeno nella forma della colpa – tra soggetto agente e fatto», chiarendo l'inscindibile nesso tra la responsabilità personale del reo e la funzione rieducativa sottesa all'irrogazione della pena.

Nella circostanza in esame, secondo la Consulta non avrebbe alcuna ragion d'essere la pretesa rieducativa dello Stato nei confronti di un soggetto che, non essendo responsabile del fatto-reato, non necessita di alcun percorso rieducativo. La finalità rieducativa della pena, infatti, presuppone logicamente – oltre che giuridicamente – l'accertamento della colpevolezza dell'imputato, in assenza della

---

<sup>115</sup> Quali ad esempio, l'età, lo stato di salute, la maternità, l'uso cronico e documentato di sostanze psicotrope.

<sup>116</sup> Quali ad esempio, il particolare contesto relazionale, ambientale e socio-culturale di riferimento

<sup>117</sup> V. ZEPELLI, *La funzione rieducativa della pena*,

<sup>118</sup> G. SILVESTRI, *Diritti fondamentali e regime carcerario in Norme e pratiche di tutela dei diritti fondamentali in carcere - Antigone*, 2021, fasc. 1, p. 12.

quale verrebbe meno non solo la funzione risocializzante della sanzione, ma anche la sua stessa legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 27, commi 1 e 3, Cost.<sup>119</sup>.

Alla luce delle considerazioni finora proposte, l'art. 27, comma 3 Cost. promuove, dunque, un nuovo *modus* di comprendere la pena e la sua finalità-funzione, che rende legittima un'ampia serie di misure alternative o sostitutive alla detenzione, che sono funzionali a una strategia differenziata e più efficace nella prevenzione e nel contenimento del fenomeno criminale.

In particolare, il sistema penale così organizzato, punta ad assicurare l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio e, nel contempo, ridimensionare il ruolo centrale della pena carceraria, riservandone l'applicazione ai reati caratterizzati dalla maggiore gravità e pericolosità sociale, in ossequio al principio di “umanizzazione della pena”<sup>120</sup>.

Il principio di “umanizzazione” – che trova disciplina all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e nella Raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa – stabilisce che nel momento di esecuzione della pena occorre assicurare in ogni caso la piena tutela al valore della persona contro trattamenti degradanti ingiustificatamente afflittivi e anche nell'ipotesi in cui il reo sia stato condannato a detenzione carceraria<sup>121</sup>.

Come si approfondirà più avanti, questa “rinnovata” visione della funzione della pena si pone in linea con l'orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte EDU – in particolare con riferimento alle sentenze *Sulejmanovic c. Italia* (2009) *Torreggiani e altri c. Italia* (2013)<sup>122</sup>, nelle quali il giudice europeo è intervenuto per sanzionare la responsabilità dello Stato italiano a causa delle condizioni disumane e degradanti di detenzione, in violazione dell'art. 3 CEDU – secondo cui il condannato deve essere tutelato da ogni forma di sottoposizione a tortura o trattamenti inumani o degradanti che siano suscettibili di pregiudicarne i diritti assoluti e la dignità.

---

<sup>119</sup> Corte Cost., sent. 30 novembre 1988, n. 1085, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>120</sup> S. MAGNAMESE, E. RISPOLI, *La finalità rieducativa della pena e l'esecuzione penale*, 2025, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>121</sup> I. NICOTRA, *Pena e reinserimento sociale Ad un anno dalla “sentenza Torreggiani”*, cit., p. 1-2.

<sup>122</sup> Corte EDU, 8 gennaio 2013, Ricorsi n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10.

Da un punto di vista sostanziale, l'art. 3 CEDU – inserito nel Titolo I della Convenzione, relativo alla salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali contro ogni forma di violazione e compressione – promuove uno dei principi fondamentali che sono alla base delle moderne società democratiche e, ad avviso della dottrina, esprime una valenza decisamente più ampia di quello enunciato dall'art. 27, comma 3, Cost. in quanto la locuzione “*trattamento inumano o degradante*” è riferibile a tutte quelle misure coercitive che possono essere irrogate nei confronti del reo e che, *amplius*, non possono qualificarsi come mere pene “*in senso proprio*”.

La disposizione tutela, infatti, il condannato da un'ingiusta sofferenza psico-fisica e da qualunque umiliazione morale che possa compromettergli un diritto fondamentale e la dignità umana<sup>123</sup>.

La portata assoluta del principio *de quo* è tale che esso non ammette alcuna possibilità di deroghe o eccezioni che possano giustificare la sottoposizione di una persona a torture o trattamenti inumani o degradanti. Al riguardo, la sua applicazione da parte della Corte EDU in una serie di interventi in materia di tutela dei diritti fondamentali dei condannati ha contribuito a rafforzare il principio della finalità rieducativa della pena; in particolare, nella sentenza *Vinter and Others v. United Kingdom* (2013), la Corte ha osservato che ogni pena detentiva, ivi compresa quella dell'ergastolo, per poter essere compatibile con le prescrizioni dell'art. 3 della Carta, debba prevedere un *prospect of release* (prospetto per il rilascio) e una *possibility of review* (possibilità di revisione) di solito dopo che siano trascorsi almeno 25 anni di detenzione. Nella sentenza la Corte ha, altresì, evidenziato la responsabilità dell'autorità politica di ciascun Paese aderente nel decidere quando tale revisione dovesse aver luogo<sup>124</sup>.

Come sarà approfondito nel paragrafo successivo, tale principio è recepito anche dall'ordinamento penitenziario nazionale (l. n. 354/1975), che attribuisce al trattamento rieducativo del condannato un ruolo centrale ai fini della sua immissione nel mercato del lavoro attraverso la promozione dell'istruzione e

---

<sup>123</sup> F. C. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, Torino, 2016, p. 43.

<sup>124</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Whole life orders should include the possibility of review but this should not be understood as giving the prospect of imminent release*, ECHR 208 (2013), 09 July 2013, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

dell'elevazione culturale in carcere, della creazione di nuove figure di lavoratori specializzati e, in generale, dell'attuazione di tutte quelle iniziative e misure alternative alla detenzione che contribuiscono a migliorare i contatti del reo con il mondo esterno (artt. 1, 15, 47 e ss.).

Tuttavia, occorre evidenziare che la concreta attuazione del principio rieducativo attraverso misure alternative alla detenzione carceraria incontra spesso ostacoli legati a fattori strutturali, come il sovraffollamento carcerario, la scarsità di risorse economiche destinate all'attuazione di soluzioni ed interventi che evitino al condannato di fare ingresso all'interno di strutture detentive.

A ciò si somma certa resistenza culturale a forme alternative alla pena; circostanza, questa, che come anticipato ha portato il nostro Paese ad essere più volte censurato dalla Corte EDU.

## **2. L'ordinamento penitenziario e le sue riforme principali**

L'organizzazione e il funzionamento dell'ordinamento penitenziario nazionale trovano puntuale disciplina nella legge 26 luglio 1975, n. 354. La normativa promuove innanzitutto il principio della finalità rieducativa della pena che, come osservato in precedenza, trova fondamento non soltanto nell'art. 27, comma 3, Cost., ma anche nella *matière pénale* contenuta nell'art. 3 CEDU e nelle sentenze pronunciate *in subiecta materia* dalla Corte EDU<sup>125</sup>.

Si deve innanzitutto evidenziare che la l. n. 354/1975 ha realizzato un processo evolutivo copernicano in materia di rapporti tra detenuto e amministrazione penitenziaria, contribuendo alla risocializzazione del condannato attraverso la previsione di un trattamento carcerario non più esclusivamente afflittivo, bensì finalizzato alla sua rieducazione e reinserimento sociale anche attraverso l'applicazione di misure alternative alla detenzione, in ossequio ai canoni della progressività, individualizzazione e flessibilità della pena.

In particolare, l'art. 1 della legge *de quo* stabilisce che “*il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve attuare il rispetto della dignità della persona*”, trasformando radicalmente i rapporti tra condannato e

---

<sup>125</sup> Legge 26 luglio 1975, n. 354, recante “*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà personale*”.

amministrazione penale. La disposizione è riconducibile ad una serie di articoli presenti nella Carta costituzionale, quali il 2, 3, 24, 25 e 97 Cost., che sanciscono, rispettivamente, il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili della persona, il principio di uguaglianza sostanziale e formale, il diritto alla difesa in ogni stato e grado del giudizio, il principio di legalità penale e che richiedono l'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento all'amministrazione penitenziaria<sup>126</sup>.

Con l'andare del tempo, la legge *de quo* è stata sottoposta ad una serie di modifiche ed integrazioni, volte a soddisfare l'esigenza di centralizzare la rieducazione del reo attraverso l'individualizzazione del trattamento penitenziario e il riconoscimento del ruolo primario delle misure alternative alla detenzione<sup>127</sup>.

In particolare, con la l. 66 del 10 ottobre 1986 "cd. *Gozzini*" l'ordinamento penitenziario viene novellato attraverso la previsione di misure alternative alla pena detentiva in carcere, applicabili nei confronti di quei soggetti che manifestano una particolare e concreta intenzione di risocializzarsi<sup>128</sup>. Si pensi, ad esempio, alla detenzione domiciliare; ai permessi-premio; alla messa in prova; alla possibilità di lavorare al di fuori dal carcere<sup>129</sup>.

Qualche anno più tardi, nei primi anni novanta, l'aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata ha determinato un'inversione di tendenza. Dagli interventi volti all'ampliamento dei benefici penitenziari, si è arrivati all'emanazione di una serie di provvedimenti normativi caratterizzati da maggior rigore e finalizzati alla previsione di limiti e preclusioni per l'accesso ai benefici da parte di coloro che erano stati condannati per i reati ostativi, caratterizzati da "*particolare allarme sociale*"<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> V. CALABRÒ, A. MORELLI, *La centralità della persona umana per la Costituzione repubblicana: il dibattito costituente sull'art. 2 e l'attuale portata del principio personalista*, in *Dovere e persona* (a cura di) A. G. CERRA, S. MAZZONE, D. NOVARESE, G. SPECIALE, Roma, 2024, p. 45-61.

<sup>127</sup> A. FORTUNATO, *L'evoluzione della disciplina in tema di misure alternative alla detenzione dalla riforma orlando sino a Cartabia: quale futuro per il sistema penitenziario?* in *Discrimen*, 2022, p. 1-2.

<sup>128</sup> L'obiettivo della legge "Gozzini" era quello di considerare la pena della detenzione in carcere come *extrema ratio*, applicabile solamente nei confronti di quei soggetti che dimostravano di essere "*particolarmente restii ad affrontare percorsi di reinserimento sociale*" in ossequio al dettato costituzionale della rieducazione penale.

<sup>129</sup> M. GASPARI, M. LEONARDI, *la detenzione domiciliare nel quadro dell'ordinamento penitenziario*, Torino, 2017, p. 15-24

<sup>130</sup> La l. 19 marzo 1990, n. 55, recante "*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale*" e la l. legge 12 luglio 1991, n. 203, recante "*Divieto di concessione di benefici e accertamento della pericolosità sociale*

Ad invertire la rotta del rigore e ricondurre il sistema penitenziario sulla via del *favor* nei confronti dei benefici penitenziari è intervenuta la legge 27 maggio 1998, n. 165 – “*legge Simeone-Saraceni*” – il cui fine espressamente dichiarato era quello di fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento carcerario attraverso lo strumento della detenzione domiciliare. La legge *de quo* ha, infatti, potenziato le possibilità per l’accesso alle misure alternative al carcere, consentendo altresì l’affidamento in prova senza la necessità della preventiva osservazione del condannato in ambito inframurario<sup>131</sup>.

In questo quadro di riforma dell’ordinamento penitenziario si colloca la legge 8 marzo 2001, n. 40<sup>132</sup> con cui il legislatore stabilisce la detenzione domiciliare speciale per le detenute madri, al fine di tutelare il rapporto con i figli minori; mentre, con la legge 21 aprile 2011, n. 62 il legislatore estende il beneficio della detenzione domiciliare ai padri in caso di morte o di impossibilità da parte della madre di prendersi cura del minore (art. 47-*quinquies*)<sup>133</sup>.

Nella successiva evoluzione della riforma penitenziaria, nel maggio 2015, il Ministro della Giustizia Andrea Orlando ha promosso un’iniziativa di approfondimento sistematico su tematiche centrali dell’esecuzione penale, nota come «*Stati Generali dell’esecuzione penale*», con l’intento di avviare una riflessione sulle condizioni della detenzione in Italia ed elaborare proposte organiche per una revisione dell’ordinamento penitenziario, a valle della condanna dell’Italia da parte della Corte EDU – caso Torreggiani – per violazione dell’art. 3 CEDU (divieto di tortura)<sup>134</sup>.

Il rapporto finale dell’incontro ha fornito una «*base concettuale e tecnica significativa*» per la successiva attività legislativa *in subiecta materia* che ha visto il legislatore nazionale emanare tre decreti delegati – rispettivamente il n. 121, n.

---

*dei condannati per taluni delitti*”, con la quale è stato introdotto nell’ordinamento penitenziario l’art. 4-*bis* o.p. che preclude l’accesso ai benefici penitenziari nei confronti di coloro che hanno commesso reati di particolare gravità e allarme sociale – cd. reati ostativi – salvo decidano di collaborare con la giustizia.

<sup>131</sup> M. D’ONOFRIO, M. SARTORI, *Le misure alternative alla detenzione*, Milano, 2004, p. 11.

<sup>132</sup> Legge 8 marzo 2001, n. 40 recante “*Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori*”

<sup>133</sup> Legge 21 aprile 2011, n. 62 recante “*Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori*”.

<sup>134</sup> OSSERVATORIO DEL CARCERE DELL’UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE, *Gli Stati generali dell’esecuzione penale*, Ospedaletto (Pisa), 2016, p. 9-11.

123, n. 124 del 2 ottobre 2018 – con l’obiettivo di trasformare il “*buon detenuto*” in un “*buon cittadino*”<sup>135</sup>.

In particolare, la legge delega 23 giugno 2017, n. 103, puntava ad attuare una profonda trasformazione dell’ordinamento penitenziario per riallinearlo ai principi di cui all’art. 27, comma 3 Cost., ponendo al centro del sistema penitenziario il paradigma rieducativo del reo<sup>136</sup>.

Uno degli aspetti-chiave della riforma – in un’ottica deflattiva del procedimento penale – concerne l’istituto dell’estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 162-*ter* c.p.) per i reati procedibili a querela, ma con querela rimettibile da parte della persona offesa<sup>137</sup>.

In attuazione della legge delega *de quo*<sup>138</sup>, il legislatore delegato ha emanato il d.lgs. 2 ottobre 2018 n. 121 con l’obiettivo di riformare l’ordinamento penitenziario minorile attraverso la previsione di un *corpus* di norme atte a disciplinare l’esecuzione della pena dei giovani condannati puntando alla valorizzazione del loro percorso educativo e di (re)inserimento sociale<sup>139</sup>.

Sempre in attuazione della legge delega *de quo*, il legislatore delegato ha emanato il d.lgs. 2 ottobre 2018 n. 123, con cui ha modificato la normativa in materia di ricovero e assistenza sanitaria dei detenuti in luoghi di cura esterni al carcere; ha altresì, semplificato il procedimento finalizzato alla ricezione e valutazione dell’istanza di concessione delle misure alternative al carcere<sup>140</sup>.

---

<sup>135</sup> M. BORTOLATO, *Luci ed ombre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018*, n. 3/2018 di *Questione Giustizia - Bimestrale proposto da Magistratura Democratica*, 2018, p. 5.

<sup>136</sup> Legge delega 23 giugno 2017, n. 103, recante “*Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario*”.

<sup>137</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione illustrativa alla l. n. 103/2017*, Roma, 2017, p. 1. Nella Relazione si evidenzia che la procedibilità a querela costituisce un punto di equilibrio e mediazione tra due opposte esigenze: quella di evitare che si attivino meccanismi repressivi automatici repressivi in riferimento a fatti che non esprimono particolare gravità, tali da ostacolare il buon andamento dell’azione penale in riferimento a quelli caratterizzati da particolare gravità ed offensività; quella di valorizzare l’interesse del privato alla punizione del colpevole in un quadro di penalità caratterizzato dall’offesa nei confronti di beni strettamente individuali.

<sup>138</sup> In attuazione della delega contenuta nell’art. 1, comma 85, lett. p della legge n. 103/2017.

<sup>139</sup> F. TRIBISONNA, *La disciplina per l’esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni tra buoni propositi e innegabili criticità*, in *Processo Penale e Giustizia*, ISSN 2039-4527, Fasc. n. 3/2019, in [www.processopenaleegiustizia.it](http://www.processopenaleegiustizia.it)

<sup>140</sup> Affidamento in prova, detenzione domiciliare, semilibertà e sospensione della pena detentiva inflitta per reati commessi in relazione al proprio stato di tossico-dipendente.

In particolare, ha modificato alcune disposizioni in materia di indagine personologica ai fini dell'affidamento in prova e del differimento della pena per la donna incinta o madre di prole di età inferiore a un anno. Inoltre, il d.lgs. n. 123/2018 ha ampliato le garanzie del detenuto in ordine alla tutela dei rapporti familiari e affettivi, nonché all'accesso a programmi trattamentali personalizzati, in linea con le più recenti raccomandazioni del Consiglio d'Europa<sup>141</sup>.

Infine, con il d.lgs. 2 ottobre 2018 n. 124 – anch'esso emanato in esecuzione della legge-delega n. 123/2017 – il governo ha inciso sulle condizioni generali del trattamento penitenziario con riferimento alle caratteristiche degli edifici penitenziari, ai locali di soggiorno e pernottamento e all'igiene personale. In particolare, il decreto delegato conferisce una funzione centrale al lavoro all'interno del sistema penitenziario nell'ambito del trattamento rieducativo del condannato, configurandosi come strumento privilegiato per il reinserimento sociale del soggetto sottoposto a esecuzione penale<sup>142</sup>.

Muovendo da questa prospettiva, il decreto delegato impone all'amministrazione penitenziaria di assicurare, nei limiti del possibile, l'accesso al lavoro sia ai detenuti condannati che agli internati, conformemente a quanto disposto dall'art. 15 della legge sull'ordinamento penitenziario (l. n. 354/1975), che prevede l'obbligo di predisporre attività lavorative “salvo casi di impossibilità”.

Nonostante gli obiettivi ambiziosi perseguiti dalla riforma Orlando di realizzare i due principi del finalismo rieducativo e dell'umanizzazione della pena contenuti nell'art. 27, comma 3, Cost., una parte della dottrina evidenzia una serie di carenze e limitazioni della stessa, ritenendola “*un provvedimento svuota carceri non in grado di assicurare quel diverso approccio all'esecuzione della pena dalla stessa auspicato*”, per una serie di carenze strutturali che, ancora oggi, caratterizzano l'ordinamento penitenziario nazionale che non consentono di attuare in maniera concreta modelli alternativi di esecuzione della pena<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> M. RUARO, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le principali novità dei decreti attuativi in materia di semplificazione dei procedimenti e di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna e della polizia penitenziaria*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 novembre 2018, p. 1 ss.

<sup>142</sup> D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124, recante “*Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103*”

<sup>143</sup> E. DOLCINI, *A proposito di leggi svuota carceri*, cit., p. 227.

Altra parte della dottrina, facendo riferimento ai decreti delegati 123 e 124 del 2018 parla di “*velleità riformistiche*” che hanno novellato solo alcuni aspetti marginali dell’ordinamento penitenziario. Secondo questa visione, con i decreti 123 e 124 del 2018 sono svanite le speranze di un cambiamento del sistema penitenziario in conformità allo spirito della Carta costituzionale<sup>144</sup>.

In questo quadro normativo complesso si colloca anche la pandemia da Covid-19, che nel 2020 ha giocato un ruolo fondamentale ai fini della presa di coscienza da parte del legislatore nazionale della necessità di intervenire tempestivamente e concretamente per affrontare la delicata tematica del sovraffollamento e delle precarie condizioni igienico-sanitarie degli istituti di detenzione; nella circostanza, i provvedimenti di necessità e urgenza imposti dal governo per prevenire la diffusione del *Coronavirus* all’interno delle strutture detentive – quali lo stop all’ingresso in carcere per i colloqui familiari e la sospensione dei permessi premio e del regime della semilibertà – hanno provocato una violenta reazione da parte della popolazione carceraria<sup>145</sup>.

Una serie di rivolte ha, infatti, coinvolto circa 6000 detenuti (il 10% della popolazione penitenziaria) e portato al ferimento di 40 agenti della polizia penitenziaria oltre alla devastazione di diversi istituti (come quello di Modena) e a fenomeni di evasione su scala nazionale. Come osservato dalla dottrina, durante la pandemia ai problemi cronici del sovraffollamento carcerario si sono sommati nuovi e altrettanto gravi problemi gestionali e organizzativi delle strutture carcerarie, che hanno evidenziato la fragilità del sistema penitenziario, per l’incapacità a garantire le necessarie condizioni di sicurezza e ordine pubblico all’interno degli istituti<sup>146</sup>.

L’emergenza pandemica ha, dunque, imposto al legislatore una riflessione sulla necessità di intervenire sull’organizzazione e funzionamento del sistema penitenziario – obiettivamente in gravi difficoltà – prevedendo soluzioni concrete ed efficaci alla detenzione carceraria, quali le misure alternative alla detenzione,

---

<sup>144</sup> A. FORTUNATO, *L’evoluzione della disciplina in tema di misure alternative alla detenzione dalla riforma orlando sino a Cartabia: quale futuro per il sistema penitenziario?* Cit., p. 2-3.

<sup>145</sup> D.l. 11 marzo 2020, n. 11, recante “*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l’emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell’attività giudiziaria*”.

<sup>146</sup> M. L. GATTA, *Coronavirus e Carcere: che fare?* in *Sistema Penale*, 2020, p. 1 ss.

secondo una prospettiva finalizzata alla rieducazione del reo; ciò, nella consapevolezza che l'idea della "certezza della pena" non debba necessariamente corrispondere a quella della "certezza del carcere" e che l'unico strumento per gestire in futuro la penalità in maniera efficace, efficiente e sostenibile, sia quello di attuare in concreto gli "istituti di flessibilizzazione" della risposta carceraria<sup>147</sup>.

Nel maggio 2021 la Commissione Lattanzi<sup>148</sup> – incaricata di esaminare il testo del disegno di legge (d.d.l.) A.C. 2435 sulla riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale, presentato nel marzo del 2020 dall'allora Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede e proporre eventuali emendamenti – ha redatto una Relazione contenente una serie di proposte di riforma relative all'ampliamento delle misure alternative alla detenzione carceraria, con particolare riferimento alla detenzione domiciliare e alla semilibertà, applicabili direttamente dal giudice di cognizione. L'obiettivo della Commissione era, infatti, quello di ridimensionare il ruolo della pena carceraria favorendo l'applicazione delle sanzioni sostitutive; in tal modo si intendeva superare il sistema delle sanzioni alternative disciplinato dalla l. n. 689/1981, ritenuto ormai anacronistico<sup>149</sup>.

Come osservato dalla dottrina, la Commissione aveva previsto l'interpolazione di un nuovo articolo 9-*bis* al d.d.l. *de quo*, che prevedeva l'abolizione degli istituti della semidetenzione e della libertà controllata e la loro sostituzione con la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà (mutuandone la disciplina penitenziaria), il lavoro di pubblica utilità (mutuandone la disciplina del giudice di pace) e la pena pecuniaria. L'obiettivo della proposta della Commissione era quello di contribuire alla rieducazione del condannato e assicurare l'astensione dello stesso dal commettere

---

<sup>147</sup> R. BARTOLI, *La gloriosa dissoluzione del mito populista "certezza della pena come certezza del carcere"*, 2024, p. 1 in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

<sup>148</sup> La Commissione di studio Lattanzi – presieduta dal dott. Giorgio Lattanzi – è stata istituita con D.M. 16 Marzo 2021 dal guardasigilli Cartabia con l'obiettivo di «*elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello*». La Commissione ha pubblicato il 24 maggio 2021 una "Relazione finale e proposte di emendamenti al D.D.L. A.C. 2435", contenente una serie di proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato.

<sup>149</sup> E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive, Note a margine dello schema di d.lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2022*, p. 2, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

ulteriori reati. In quanto sanzioni sostitutive, avrebbero potuto essere applicate, sempre nel disegno della Commissione, direttamente in sede di cognizione, anche se con limiti edittali differenti avuto riguardo alla tipologia di sanzione irrogabile. In tal modo, come osservato da autorevole dottrina, avrebbero sortito il duplice effetto di dare attuazione al principio rieducativo della pena e di garantire l'economia processuale «*in una ragionevole ottica di deflazione della popolazione carceraria*»<sup>150</sup>.

Il disegno di legge *de quo* è stato oggetto di un profondo intervento di revisione in sede parlamentare, che ha determinato una sostanziale alterazione dell'impianto originario, producendo un testo normativo significativamente distante tanto dalle elaborazioni della Commissione Lattanzi quanto dall'assetto inizialmente delineato da Bonafede<sup>151</sup>.

La riforma della giustizia si è sostanziata in due distinti interventi legislativi: la legge 27 settembre 2021 n. 134, recante “*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*” e la legge 26 novembre 2021 n. 206, recante “*Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*”.

In particolare, la l. n. 134/2021 – con cui si apre la prima riforma organica in materia di giustizia, su iniziativa della Ministra Cartabia (cd. *Correttivo Cartabia*) – prevede la possibilità per il giudice di cognizione di applicare le pene sostitutive alla detenzione carceraria. In particolare, la legge *de quo* si muove lungo tre direttrici di intervento: in primo luogo, prevede la riforma strutturale del sistema sanzionatorio penale, orientata a una razionalizzazione del ricorso alla pena detentiva breve mediante la valorizzazione degli strumenti sanzionatori alternativi al carcere; in secondo luogo, stabilisce l'inquadramento sistematico e la promozione della giustizia riparativa quale modello complementare e integrativo

---

<sup>150</sup> D. PULITANÒ, *Una svolta importante nella politica penale*, 15 giugno 2021, in [www.lalegislazionepenaleweb.eu](http://www.lalegislazionepenaleweb.eu) p. 3.

<sup>151</sup> *Riforma della giustizia penale: il testo del disegno di legge approvato dalla Camera*, 5 agosto 2021, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

rispetto al paradigma retributivo; in terzo luogo, introduce misure volte a potenziare i profili di economicità, efficienza ed effettività del processo penale, in un’ottica di razionalizzazione complessiva del procedimento, oltre che di rieducazione del condannato qualora non vi sia pericolo di recidiva<sup>152</sup>.

Attraverso la riforma Cartabia il legislatore ha inteso, dunque, innovare il sistema sanzionatorio penale, affidando alla detenzione carceraria il ruolo di *extrema ratio*, da applicare solamente quando le misure sostitutive non appaiano proporzionate alla specificità del reato commesso, in piena aderenza ai dettami della funzione rieducativa della pena, *ex art. 27, comma 3 Cost.*

Il merito della novella *de quo* è stato quello di soddisfare più esigenze tra loro collegate; da un lato, riconoscere al giudice di cognizione la potestà di effettuare una prognosi sull’idoneità della misura sostitutiva alla detenzione in relazione alla specificità del fatto-reato e alla personalità dell’autore (cd. individualizzazione della pena, quale “*perno per una proposta rieducativa incentrata sulla personalità del reo, da combinarsi ad una funzione dissuasiva che la concreta inflizione della pena sostitutiva esercita sul condannato rispetto alla commissione di ulteriori reati*”<sup>153</sup>); dall’altro, deflazionare il fenomeno sovraffollamento carcerario, scongiurando gli effetti desocializzanti della carcerazione<sup>154</sup>.

Ne discende il superamento della concezione secondo cui la sanzione penale debba necessariamente identificarsi con la reclusione carceraria<sup>155</sup>.

Ciò premesso, occorre in primo luogo evidenziare che il principale contributo fornito dalla riforma *de quo* è quello di aver operato una “*radicale sostituzione*” del vecchio apparato sanzionatorio – costituito dagli istituti della libertà controllata e della semidetenzione – fornendogli una “*nuova vita*”<sup>156</sup> attraverso la previsione di

---

<sup>152</sup> A. FORTUNATO, *L’evoluzione della disciplina in tema di misure alternative alla detenzione dalla riforma orlando sino a Cartabia: quale futuro per il sistema penitenziario?* cit, p. 32.

<sup>153</sup> TRIBUNALE DI PAVIA, *Linee guida per l’applicazione delle pene sostitutive delle pene detentive brevi*, Pavia, 2023, p. 1-2.

<sup>154</sup> D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 recante “*Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*”.

<sup>155</sup> G. L. GATTA, *Alternative al carcere*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), p. 1 e ss; C. FONTANI, *Le nuove pene sostitutive tra inefficienze strutturali e resistenze culturali*, 23 gennaio 2025, p. 3 ss.

<sup>156</sup> O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in *La legislazione penale*, ISSN: 2421-552X, Torino, 2022, p. 1.

soluzioni più flessibili e adeguate ai mutamenti della società, che prendono il nome di “sanzioni sostitutive”<sup>157</sup>.

Come osservato dalla dottrina, le “sanzioni sostitutive” costituiscono uno strumento attraverso il quale il legislatore ha inteso efficientare il sistema penale e, al contempo, a realizzare quel profondo rinnovamento dell’ordinamento penitenziario, che la Camera dei deputati definì a suo tempo come “*una più corretta gestione della istituzione penitenziaria nei confronti di coloro che vi sono ristretti per essere stati colpiti da pene detentive per reati più gravi*”<sup>158</sup>.

Tornando agli istituti espressamente aboliti dalla riforma Cartabia, la libertà controllata comprendeva una serie di prescrizioni – divieti ed obblighi – che erano comminate al reo con l’obiettivo di limitarne e monitorarne la circolazione, quali ad esempio, il divieto di detenere armi e munizionamento e esplosivi; l’obbligo di presentarsi presso i locali Uffici di pubblica sicurezza; il divieto di allontanamento dal comune di residenza; il ritiro del passaporto ovvero di qualsiasi documento valido per l’espatrio, etc.<sup>159</sup>.

La semidetenzione comportava, invece, l’obbligo per il condannato di trascorrere una parte della giornata – almeno dieci ore – all’interno della struttura carceraria o in apposita sezione della stessa.

Come osservato dalla dottrina, è possibile individuare tre motivi che hanno determinato l’insuccesso delle sanzioni sostitutive e, dunque, la loro caducazione a seguito della riforma Cartabia.

Il primo motivo concerne la concorrenza della sospensione condizionale della pena con le sanzioni sostitutive, le quali potevano essere comminate dall’autorità giudicante entro il limite dei due anni di pena in concreto inflitta, coincidente con il più favorevole regime della prima. Il secondo motivo concerne le gravose modalità di esecuzione delle sanzioni sostitutive, che non favoriscono certo un loro ampio utilizzo. Il terzo ed ultimo motivo, direttamente collegato al secondo,

---

<sup>157</sup> Le tre sanzioni sostitutive previste dagli artt. 53 ss. l. 24 novembre 1981, n. 689 comprendono: la semidetenzione per pene sino a due anni; la libertà controllata per pene sino a un anno; la pena pecuniaria per condanne sino a sei mesi.

<sup>158</sup> L’assunto è stato estrapolato dai Lavori preparatori della Camera dei deputati del 17 luglio 1979 relativo alla proposta di legge n. 363 denominata “*Modifiche al sistema penale*”, VIII Legislatura, in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it)

<sup>159</sup> L’art. 17, comma 1, abolisce espressamente gli istituti della semidetenzione e della libertà controllata.

concerne il regime delle misure alternative alla detenzione – alle quali oggi è possibile accedere dallo *status* di libertà – che, di fatto, risulta essere meno impegnativo e limitativo della libertà personale, soprattutto in riferimento all'affidamento in prova ai servizi sociali<sup>160</sup>.

Queste rinnovate sanzioni, denominate “pene sostitutive”, comprendono: 1) la semilibertà sostitutiva; 2) la detenzione domiciliare sostitutiva<sup>161</sup>; 3) il lavoro di pubblica utilità sostitutivo<sup>162</sup>; 4) la pena pecuniaria sostitutiva<sup>163</sup>.

Le pene sostitutive trovano puntuale disciplina all'art. 20-*bis*, c.p., che fa parte del Titolo II (artt. 17-38) rubricato “*Delle pene*”; l'articolo si inserisce nell'ambito delle pene principali e accessorie, completando l'apparato sanzionatorio messo a disposizione del giudice di cognizione una volta che costui abbia ricostruito il fatto-reato e imputato la relativa responsabilità all'autore<sup>164</sup>.

Occorre altresì evidenziare che l'ulteriore aspetto di particolare rilevanza introdotto dalla riforma *de quo* concerne il profilo della disciplina processuale, consentendo al giudice di applicare in sede di cognizione – e dunque prima della definitività della sentenza – le misure di cui al citato art. 20-*bis*, c.p. Da ultimo la riforma *de quo* riconosce al giudice la facoltà di applicare pene sostitutive indipendentemente dall'adozione di riti alternativi e, in particolare, senza che sia necessaria una richiesta di applicazione della pena su accordo delle parti ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (cd. patteggiamento)<sup>165</sup>.

In coerenza con le indicazioni fornite dalla Commissione di riforma, si è invece espressamente esclusa la possibilità di subordinare le pene sostitutive alla sospensione condizionale della pena. A tal fine, il legislatore ha previsto l'inapplicabilità delle disposizioni contenute negli artt. 163 e ss. c.p. rispetto alle

---

<sup>160</sup> A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, 2022, in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu) p. 3 ss.

<sup>161</sup> L'art. 20-*bis* c.p. stabilisce al secondo comma che “*La semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva possono essere applicate dal giudice in caso di condanna alla reclusione o all'arresto non superiori a quattro anni*”.

<sup>162</sup> L'art. 20-*bis* c.p. stabilisce al terzo comma che “*Il lavoro di pubblica utilità sostitutivo può essere applicato dal giudice in caso di condanna alla reclusione o all'arresto non superiori a tre anni*”

<sup>163</sup> L'art. 20-*bis* c.p. stabilisce al quarto comma che “*La pena pecuniaria sostitutiva può essere applicata dal giudice in caso di condanna alla reclusione o all'arresto non superiori a un anno*”

<sup>164</sup> F. FIORENTIN, *L'esecuzione delle pene sostitutive dopo la riforma “Cartabia”*, 2024, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

<sup>165</sup> *Il Sistema sanzionatorio penale nel mirino della riforma*, p. 5 ss. in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

pene sostitutive, sancendo così un'autonomia normativa e applicativa rispetto all'istituto della sospensione condizionale.

L'ultimo profilo della riforma che merita di essere analizzato riguarda il rapporto tra il giudizio di cognizione e quello di sorveglianza<sup>166</sup>.

In questo quadro, la preclusione del giudicato è regolata dal principio del *rebus sic stantibus*, ai sensi del quale sia nel procedimento esecutivo che in quello di cognizione, l'inammissibilità di un'istanza da parte del condannato può essere dichiarata inammissibile qualora si tratti della mera riproposizione di una precedente richiesta già respinta, fondata su circostanze di fatto invariate<sup>167</sup>.

Pertanto, il giudice può rilevare l'inammissibilità in modo immediato (*ictu oculi*), senza procedere a una nuova valutazione di merito. Tuttavia, nell'ipotesi in cui il giudice della cognizione rigetti una richiesta volta all'applicazione di una pena sostitutiva, si ritiene che, a fronte di un mutamento delle condizioni fattuali o personali che hanno giustificato il rigetto, il tribunale di sorveglianza potrà successivamente procedere a una nuova valutazione della meritevolezza della corrispondente misura alternativa alla detenzione.

In ambito giurisprudenziale, numerose sono le pronunce che hanno contribuito a dare contenuto effettivo ai principi della l. 354/1975.

Tra tutte, si segnala la sentenza della Corte costituzionale n. 313/1990, con cui il giudice delle leggi ha affermato che «*l'ordinamento penitenziario non può ridursi ad un sistema di mera custodia*», ma deve essere concretamente orientato alla rieducazione del condannato, quale diritto soggettivo fondamentale costituzionalmente riconosciuto e tutelato<sup>168</sup>.

In senso conforme, la giurisprudenza di legittimità ha ribadito con costante orientamento che la finalità rieducativa non può essere vanificata da pratiche penitenziarie “*meramente securitarie*” e prive di contenuto trattamentale, evidenziando altresì che “*ogni decisione del giudice deve essere motivata con*

---

<sup>166</sup> A. IUSO, *Le pene sostitutive delle pene detentive brevi: il nuovo art. 20 bis c.p. alla luce della Riforma Cartabia*, in [www.penaledp.it](http://www.penaledp.it), 29 aprile 2024;

<sup>167</sup> Cass. S.U., 28 aprile 2011, n. 34091 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

<sup>168</sup> Corte cost., sent. 26 giugno 1990, n. 313, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

*attenzione, tenendo conto non solo del reato commesso, ma anche delle possibilità di recupero del soggetto”<sup>169</sup>.*

### **3. Le criticità carcerarie: sovraffollamento, accesso ai servizi, marginalità**

Sulla natura giuridica e finalità delle misure alternative alla detenzione carceraria, in particolare della detenzione domiciliare sostitutiva, si è molto discusso, soprattutto in dottrina.

Come precedentemente osservato, il legislatore ha originariamente introdotto la misura *de quo* con finalità umanitarie e assistenziali e ne ha in seguito ampliato l’ambito di operatività per perseguire esigenze di politica deflativa, senza però preoccuparsi di prevedere prescrizioni a contenuto rieducativo o risocializzante, tanto da essersi limitato a richiamare le prescrizioni “proprie” di una misura cautelare (art. 284 c.p.p.) che non presenta finalità rieducative, potendo essere inflitta anche ad un individuo che al termine del giudizio risulti innocente<sup>170</sup>.

Muovendo da questa premessa, un ulteriore tematica che nel nostro ordinamento impedisce la piena attuazione dei principi sanciti dalla Costituzione in materia rieducativa è costituita dal persistente sovraffollamento degli istituti penitenziari, fenomeno che continua a destare seria preoccupazione, nonostante le importanti misure normative adottate dal legislatore nazionale a valle della sentenza Torreggiani e della (conseguente) condanna dell’Italia per violazione dell’art. 3 CEDU<sup>171</sup>.

Il fenomeno del sovraffollamento carcerario – inteso come il disallineamento tra la capienza regolamentare degli istituti penitenziari e il numero effettivo di persone detenute – comporta, da un lato il rischio di compromettere il regolare funzionamento delle strutture carcerarie, ostacolando l’efficace realizzazione dei programmi trattamentali previsti dall’ordinamento; dall’altro, costituisce il

---

<sup>169</sup> Cass. Pen., sez. I, 11 gennaio 2022, n. 5468; Cass. Pen., 4 ottobre 2024, n. 39162, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

<sup>171</sup> L’8 gennaio 2013 la Corte europea dei diritti dell’uomo ha riconosciuto la responsabilità dell’Italia per la violazione dell’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, condannandola per aver inflitto trattamenti inumani e degradanti ai detenuti. La Corte ha invitato le autorità italiane ad affrontare il problema in modo strutturale e duraturo, considerando il sovraffollamento carcerario come una condizione cronica degli istituti penitenziari italiani. In seguito alla pronuncia della Corte di Strasburgo, a partire dal 2013, l’Italia ha intrapreso una serie di riforme volte alla revisione del sistema penitenziario.

presupposto per l'irrogazione di sanzioni per violazione dei diritti fondamentali dei detenuti<sup>172</sup>.

Al riguardo, i dati del Ministero della Giustizia aggiornati al 28 febbraio 2025 indicano la presenza all'interno delle strutture carcerarie italiane di un numero di detenuti pari a 62.165 a fronte di una capienza regolamentare di 51.323<sup>173</sup>; il dato mostra un incremento della popolazione carceraria di circa il 139,67% rispetto a quello registrato alle fine del 2012<sup>174</sup>.

Parallelamente, un recente rapporto sulla salute dell'ecosistema carcerario elaborato dalla Corte dei Conti mostra una serie di fattori su cui occorre tempestivamente intervenire per arginare questa situazione emergenziale. Ad avviso della Corte, la creazione di nuove strutture destinate ad accogliere i detenuti non costituisce l'unica strategia per risolvere il problema che in alcune regioni – Lombardia, Puglia, Campania, Lazio, Veneto e Sicilia – assume contorni ai limiti dell'emergenza. Alla necessità di realizzare nuovi posti detentivi, si somma l'urgenza di portare a termine gli interventi di manutenzione straordinaria finalizzati al miglioramento delle condizioni ambientali, igienico-sanitarie all'interno degli istituti, ma anche quelle trattamentali. Allo stesso tempo, la Corte preme sulla necessità di realizzare spazi dedicati al lavoro dei detenuti e alle attività ricreative, culturali e sportive e le opere per l'informatizzazione e la digitalizzazione<sup>175</sup>.

La questione della salubrità dell'ambiente carcerario costituisce, dunque, una delle emergenze più rilevanti e complesse da affrontare a valle del superamento dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario, con l'emanazione della l. 30 maggio 2014, n. 81<sup>176</sup>, in ossequio ai principi di “umanizzazione” e “risocializzazione” del reo<sup>177</sup>.

---

<sup>172</sup> A. PUGIOTTO, *La parabola del sovraffollamento carcerario e i suoi insegnamenti costituzionalistici*, in [www.archiviodpc.org](http://www.archiviodpc.org)

<sup>173</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Detenuti presenti-aggiornamento al 28 febbraio 2025*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) L. TROTTA, *Sovraffollamento carceri, il quadro generale e il faro dell'Europa*, 29 novembre 2024, in [www.lamagistratura.it](http://www.lamagistratura.it)

<sup>174</sup> Sent. Corte EDU, 16 luglio 2009, Sulejmanovic. c. Italia, e Sent. CEDU 8 gennaio 2013, Torreggiani and others c. Italia in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>175</sup> CORTE DEI CONTI, *Relazione Infrastrutture e digitalizzazione: Piano Carceri (Deliberazione n. 42/2025)*, 5 maggio 2025, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

<sup>176</sup> L. 30 maggio 2014, n. 8,1 recante “Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari.

<sup>177</sup> M. CASACCHIA, M. MALAVOLTA, V. BIANCHINI, L. GIUSTI, *Il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari: a New Deal per la salute mentale?*, in *Rivista di Psichiatria*, 2022, p. 1 ss.

In questo quadro si inserisce anche la problematica concernente la necessità di predisporre adeguate misure per la tutela della salute mentale del personale con patologia psichiatrica che è sottoposto a pena detentiva, tradizionalmente suddiviso in due categorie, quella dei “folli-rei” e quella dei “rei-folli”<sup>178</sup>.

Alla prima categoria – i “folli-rei” – appartengono gli individui giudicati incapaci di intendere e volere, ma socialmente pericolosi, per i quali sono previste le Residenze per le Misure di Sicurezza (REMS)<sup>179</sup>.

Alla seconda categoria – i “rei-folli” – appartengono le persone giudicate capaci di intendere di volere, riconosciute colpevoli di un reato e per questo condannate a pena detentiva, per i quali è prevedibile che la patologia psichica possa insorgere ovvero aggravarsi con l’ingresso in carcere. Per costoro occorre valutare, caso per caso, le condizioni per la compatibilità dello stato di salute con la detenzione carceraria; per questo motivo, l’ordinamento ha previsto all’interno delle strutture carcerarie le Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale (ATSM), sezioni a prevalente gestione sanitaria, concentrate in pochi istituti, almeno uno per Regione, con il compito di curare il disagio psichico in un luogo di espiazione di pena<sup>180</sup>. Ad oggi le ATSM si sono dimostrate inadeguate a soddisfare le esigenze per le quali sono state istituite, sia per la limitata disponibilità di posti che per l’insufficienza degli strumenti terapeutici e riabilitativi che non consentono di rispondere adeguatamente ai bisogni di assistenza dei detenuti con disturbi psichiatrici<sup>181</sup>.

A tali criticità si aggiunge il fatto che le Residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) – che costituiscono l’altra componente del sistema del doppio binario, trattandosi di strutture destinate agli autori di reato affetti da patologie psichiche e, pertanto, destinatari di misure di sicurezza di tipo psichiatrico

---

<sup>178</sup> I dati forniti dal Collegio Nazionale dei Dipartimenti di Salute Mentale (DSM) nel documento programmatico sulla giustizia datato dicembre 2024 mostrano che circa il 10-15% della popolazione carceraria (circa 6000 – 9000 individui su un totale di 60.000) risulta affetta da disturbo mentale grave.

<sup>179</sup> CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *REMS, Documento finale*, Roma, 2025, p. 3-6.

<sup>180</sup> M. MIRAVALLE, *Pazze galere. Esiste una “questione psichiatrica” nel sistema dell’esecuzione penale? XVIII Rapporto sulle condizioni di detenzione*, 2022, in [www.rapportoantigone.it](http://www.rapportoantigone.it)

<sup>181</sup> M. MIRAVALLE, *Il carcere-manicomio: i numeri della psichiatrizzazione dei penitenziari in Italia, XX Rapporto sulle condizioni di detenzione*, 2024, in [www.rapportoantigone.it](http://www.rapportoantigone.it)

– non riescono a colmare queste lacune, sia per la mancanza di posti disponibili che per l'impossibilità di rispettare il principio della territorialità della misura<sup>182</sup>.

Inoltre, il passaggio della gestione della medicina penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale non ha prodotto i miglioramenti auspicati. La particolare vulnerabilità dei detenuti con disagio psichico è stata recentemente al centro di una significativa pronuncia della Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto la possibilità di estendere, in via eccezionale, la detenzione domiciliare ai soggetti colpiti da grave infermità psichica sopravvenuta, sottolineando così la necessità di soluzioni alternative alla detenzione in carcere per garantire adeguati percorsi di cura<sup>183</sup>.

Alle carenze strutturali dovute principalmente all'insufficienza delle risorse economiche si somma spesso l'inadeguata preparazione tecnico-professionale del personale dedicato all'attuazione dei percorsi trattamentali<sup>184</sup>.

Tutti i settori dell'Amministrazione penitenziaria risultano, inoltre, sotto organico: dai Direttori degli istituti, agli agenti di polizia penitenziaria, fino agli operatori dell'area giuridico-pedagogica. Questa situazione comporta inevitabilmente una riduzione del tempo che ciascun operatore può dedicare al singolo detenuto, compromettendo il principio di personalizzazione e individualizzazione del trattamento<sup>185</sup>.

Ne deriva un inevitabile rallentamento nella redazione del programma trattamentale, che, secondo la normativa vigente, dovrebbe essere definito entro sei mesi dalla sentenza di condanna definitiva. In tali condizioni, appare estremamente difficile la realizzazione di percorsi di reinserimento realmente efficaci<sup>186</sup>.

Ulteriore criticità deriva dalle inadeguate condizioni igienico-sanitarie che spesso caratterizzano gli istituti di pena<sup>187</sup>. Inoltre, le misure adottate per contenere

---

<sup>182</sup> COLLEGIO NAZIONALE DEI DIPARTIMENTI DI SALUTE MENTALE, *Linee programmatiche 2024-2027*, Bologna 2024, p. 5.

<sup>183</sup> Corte EDU, 24 gennaio 2022, SY c. Italia, ricorso n. 711791/20, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>184</sup> G. MOSCONI, *I diritti in carcere. La strutturalità non riformabile della negazione in Norme e pratiche di tutela dei diritti fondamentali in carcere - Antigone*, 2021, fasc. 1, p. 31.

<sup>185</sup> Art. 13 L. 354/1975

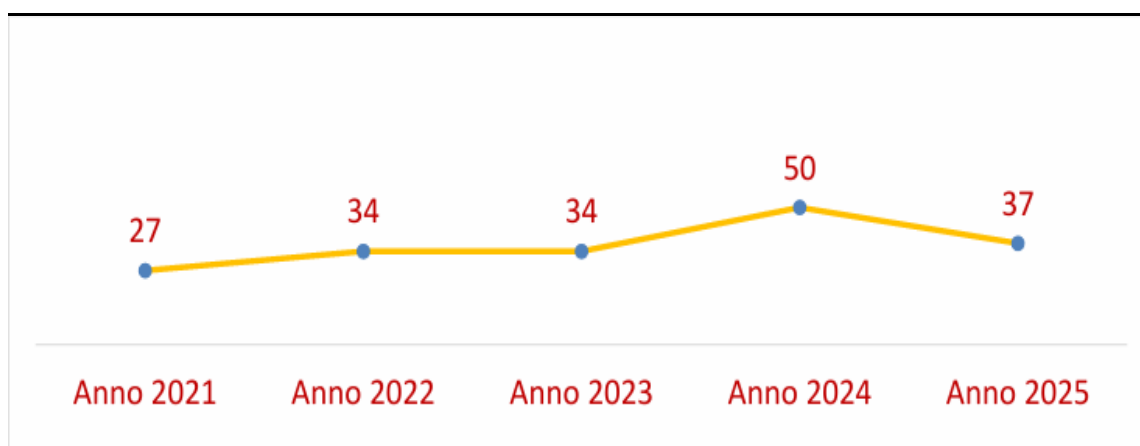
<sup>186</sup> M. VENTUROLI, *Modelli di individualizzazione della pena. L'esperienza italiana e francese nella cornice europea*, Torino, 2020, p. 159;

<sup>187</sup> G. FORNASARI, A. MENGHINI, *Il carcere come extrema ratio*, in Atti del Convegno, Trento, 20-21 dicembre 2024, in Quaderni della facoltà di giurisprudenza, 2025, p. 33.

la diffusione della pandemia da Covid-19<sup>188</sup>, pur finalizzate alla tutela della salute, hanno inciso negativamente sul già fragile equilibrio interno, accentuando l'isolamento e il disagio vissuto dalla popolazione carceraria.

Anche le risorse economiche e di personale, così come gli spazi destinati alla formazione professionale e alle attività lavorative, sia all'interno che all'esterno degli istituti penitenziari, risultano inadeguati<sup>189</sup>.

Lo scorso 7 luglio 2025 l'Osservatorio penitenziario ha pubblicato un *report* che contiene una fotografia aggiornata delle condizioni delle carceri italiane, con particolare riferimento ai fenomeni suicidari negli istituti di detenzione. Il *report*, come indicato nell'immagine sottostante, ha registrato un *trend* in crescita del numero di suicidi nel periodo 2021-2025. Il dato è piuttosto allarmante, considerato che per il corrente anno, le informazioni relative al primo semestre indicano già 37 suicidi – in particolare di giovani al di sotto dei 39 anni – a fronte dei 50 dell'intero anno 2024.



Fonte immagine: Osservatorio penitenziario, *Focus suicidi e decessi in carcere anno 2025*, p. 4.

<sup>188</sup>A. MENGHINI, *Il carcere al tempo del coronavirus: tra provvedimenti coraggiosi della Magistratura di Sorveglianza e repliche "garantiste" del Governo in Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2020, fasc. 2, pp. 823-836;

<sup>189</sup>CORTE DEI CONTI, *Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato*, 18 aprile 2025, n. 42/2025/G, in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it), p. 17 ss.

Il suicidio costituisce un “evento sentinella” in quanto si tratta di una morte potenzialmente evitabile, soprattutto se ci si trova di fronte a individui caratterizzati da particolari fragilità o vulnerabilità.

Il suicidio è, dunque, un fenomeno complesso, proteiforme, caratterizzato da una pluralità di componenti e variabili: 1) l’età giovanile e l’impatto con la detenzione, 2) l’attesa del primo giudizio, 3) le condizioni sociali di vulnerabilità (disoccupazione, senza fissa dimora, stranieri). A ciò si aggiunga che l’approssimarsi della fine della pena e il sovraffollamento costituiscono due ulteriori punti critici che contribuiscono al gesto estremo. Il filo che lega tutti i fattori di rischio del fenomeno suicidario è la condizione di marginalità e l’incertezza e la perdita di speranza per il futuro.

A tutt’oggi, l’accesso ai diritti fondamentali delle persone detenute, la cura della salute, l’educazione, il lavoro e la comunicazione con l’esterno meritano una tutela maggiore. Le risorse destinate a questi ambiti risultano spesso insufficienti, e in taluni casi, le opportunità di reinserimento sociale per le persone detenute appaiono limitate. L’attuale fotografia del sistema carcerario italiano mostra, dunque, una situazione su cui occorre necessariamente intervenire in maniera tempestiva e concreta, nella consapevolezza che tali interventi sono uno strumento imprescindibile per tutelare la dignità del condannato e promuovere il suo reinserimento sociale. In questo quadro, la pena non deve essere solo efficiente ed efficace sul piano della prevenzione, ma anche e soprattutto compatibile con la sua dimensione costituzionale, improntata ai principi di umanità, finalismo rieducativo e *extrema ratio* della detenzione<sup>190</sup>.

Lo scorso novembre 2024, la Commissione Mista<sup>191</sup> per i problemi della magistratura di sorveglianza e dell’esecuzione penale, preso atto delle criticità croniche che affliggono il sistema penitenziario nazionale – legate principalmente al sovraffollamento e alle precarie condizioni di trattamento intramurario; al precario equilibrio tra afflittività della pena, disagio psichico e misure di sicurezza e all’inadeguatezza dell’attuale modello organizzativo finalizzato all’esecuzione

---

<sup>190</sup> OSSERVATORIO PENITENZIARIO, *Focus suicidi e decessi in carcere anno 2025*, Roma, 2025, p. 22.

<sup>191</sup> La Commissione Mista annovera tra le proprie competenze ed attribuzioni la ricerca di soluzioni alle problematiche connesse alla funzionalità degli uffici dell’amministrazione penale, all’esecuzione della pena e alla salvaguardia dei diritti fondamentali dei detenuti e degli internati, promuovendo forme più o meno ampie di collaborazione, cooperazione e interazione istituzionale.

delle misure di sicurezza e non – dalle quali discendono le non infrequenti violazioni e lesioni dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a pena e/o misura di sicurezza, ha formulato una serie di proposte indirizzate ai Ministeri della Giustizia e della Salute, concernenti<sup>192</sup>:

1. incremento di circa settecento unità dei posti disponibili presso le strutture destinate a REMS, con l'obiettivo di ridurre le liste di attesa e assicurare che la misura venga adottata nel rispetto del principio della territorialità;
2. costituzione di un Osservatorio per il monitoraggio dei dati e l'istituzione di un albo di periti specializzati per valutare la capacità di intendere e di volere e la pericolosità sociale degli individui;
3. realizzazione di rapidi ed efficaci meccanismi di scambio interistituzionale tra servizi sanitari e magistratura, al fine di consentire all'organo giudicante di intervenire celermente per rivalutare il provvedimento da adottare, qualora gli operatori sanitari forniscano discrasie e divergenze rispetto alle valutazioni precedentemente effettuate, sia in riferimento alla capacità di intendere e di volere che alla pericolosità sociale di un individuo;
4. potenziamento delle sezioni ATSM all'interno degli istituti di detenzione;
5. individuazione di un "doppio circuito" che distingua i pazienti stabilizzati che sono ritenuti capaci di seguire un percorso di riabilitazione psichiatrica finalizzato al loro (re)inserimento sociali e pazienti che necessitano di essere gestiti presso strutture di alta sicurezza;
6. ricognizione delle strutture psichiatriche presenti su tutto il territorio nazionale, prevedendo differenti tipologie di trattamenti assistenziali, a seconda che si tratti di pazienti ordinari e pazienti che abbiano commesso reati;
7. sollecitazione al legislatore nazionale affinché provveda ad una riforma di sistema, prevedendo in capo al Ministero della giustizia dei poteri relativi all'organizzazione e al funzionamento delle strutture REMS, in cooperazione con le collaterali competenti istituzioni, in conformità a quanto stabilito dalla

---

<sup>192</sup> MAGISTRATURA DI SORVEGLIANZA ED ESECUZIONE PENALE, *REMS, documento finale*, Roma, 2024, p. 13.

Consulta nella sentenza 22/2022, a tutela degli interessi costituzionalmente rilevanti dei soggetti ivi ospitati<sup>193</sup>.

#### **4. Contrasto alle criticità e strategie di intervento: magistratura di sorveglianza, Garante dei detenuti e interventi della società civile**

Per far fronte alle criticità esaminate nel precedente paragrafo è stato approvato il D.l. n. 92, del 4 luglio 2024, intitolato “*Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della Giustizia*”, convertito con la l. n. 112/2024 che mira a predisporre una serie di interventi strutturali con l’obiettivo di migliorare la situazione carceraria<sup>194</sup>.

Tra le disposizioni più significative, si evidenzia il potenziamento degli organici della Polizia Penitenziaria, con l’assunzione straordinaria di mille nuove unità entro il 2026. Tale misura, come osservato dalla dottrina, rappresenta una risposta necessaria al grave deficit di personale, condizione spesso individuata tra le principali cause della compressione dei diritti dei detenuti e del fallimento della funzione rieducativa della pena<sup>195</sup>.

In questo quadro, un ruolo di primaria importanza è svolto dalla magistratura di sorveglianza, che è gravata dal compito di bilanciare le esigenze di sicurezza sociale con la tutela della dignità dei detenuti attraverso un’applicazione costituzionalmente orientata delle norme che disciplinano le misure alternative alla detenzione (in via d’urgenza, il compito spetta al magistrato di sorveglianza, mentre in via definitiva al tribunale di sorveglianza)<sup>196</sup>.

Il giudice di sorveglianza è, infatti, responsabile dell’applicazione del regime di *favor* e, dunque, della verifica della sussistenza delle condizioni per concedere la pena sostitutiva a quella detentiva. Costui, una volta valutata la sussistenza delle

---

<sup>193</sup> Corte cost., sent. 27 gennaio 2022, n. 22, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it) Nella sentenza la Consulta ha espresso un monito al legislatore, affinché provveda ad emanare i necessari provvedimenti normativi per assicurare la piena tutela dei diritti fondamentali degli internati nelle REMS e, nel contempo, garantire a costoro i trattamenti necessari per aiutarli a superare la propria patologia e reinserirsi gradualmente all’interno della società.

<sup>194</sup> D.l. 4 luglio, 2024, n. 92, recante “*Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia*”.

<sup>195</sup> M. PELLISSERO, *La pervicace volontà di non affrontare i nodi dell’emergenza carceraria*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 18 luglio 2024

<sup>196</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *Dossier Studi n. 2353* recante “*Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*”, Roma, 30 agosto 2021, p. 89.

condizioni *de quo* e acquisito il consenso dell'imputato, procede all'individuazione della pena sostitutiva che a suo parere si attaglia meglio al caso sottoposto alle sue cure, all'esito di un bilanciamento "*a formazione progressiva*" che si sostanzia nel contemperare – tramite i principi di proporzionalità, gradualità e dell'*extrema ratio* della misura più afflittiva – la finalità rieducativa e risocializzante della pena con la limitazione ovvero negazione della libertà personale del reo. In questo bilanciamento, il giudice è, altresì, tenuto a valutare le condizioni psico-fisiche del soggetto che sarà destinatario della pena sostitutiva, oltre alla sussistenza dei presupposti soggettivi all'applicabilità delle sanzioni sostitutive<sup>197</sup>.

Al riguardo preme osservare che la giurisprudenza di merito più recente ha mostrato un orientamento più propenso al ricorso alle misure sostitutive della detenzione, in ossequio ai principi ribaditi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 10 del 2024, nella quale il giudice delle leggi ha sottolineato che il principale dovere dello Stato sia quello di evitare "*forme di sofferenza penitenziaria eccedenti il limite della tollerabilità costituzionale*"<sup>198</sup>.

Sempre in materia di contrasto alle criticità e strategie di intervento si evidenzia il ruolo-chiave del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL) che in piena autonomia svolge attività di vigilanza costante sui luoghi in cui si attua la privazione della libertà personale, oltre che di raccolta e analisi dati sulle condizioni degli istituti di pena lungo tutto il territorio nazionale. La sua funzione principale consiste, infatti, nell'effettuazione di visite ispettive presso le suddette strutture, al fine di rilevare eventuali criticità sotto il profilo delle condizioni materiali e del rispetto dei diritti fondamentali delle persone detenute o comunque ristrette. Al termine di ciascuna visita, il Garante redige un'apposita relazione indirizzata agli organi competenti, nella quale formula osservazioni puntuali e, ove necessario, specifiche raccomandazioni volte a migliorare la situazione riscontrata<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> F. RUGGIERI, *Le pene sostitutive: caratteri generali e profili procedurali*, in A. SALERNO, *L'applicazione della pena e le pene sostitutive dopo la Riforma Cartabia. Irrogazione, esecuzione e sostituzione della pena, alla luce della Riforma Cartabia* (d.lgs. n. 150/2022), Napoli, 2023, p. 186.

<sup>198</sup> Cort. Cost., sent. 26 gennaio 2024, n. 10, in [www.cortecostotuzionale.it](http://www.cortecostotuzionale.it)

<sup>199</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, in [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

Di particolare rilievo risulta anche l'istituzione della figura del Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, cui sono affidati poteri speciali per la realizzazione, il completamento e l'adeguamento delle strutture detentive. Questa misura trova giustificazione come è stato evidenziato nel precedente paragrafo nella persistente violazione, da parte dello Stato italiano, degli standard minimi di vivibilità carceraria fissati a livello europeo, come più volte rilevato dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura (CPT) e dalla stessa Corte EDU.

Altro ambito di intervento ha riguardato la semplificazione delle procedure per la concessione della liberazione anticipata, con modifiche agli articoli 656 c.p.p. e 69-bis O.P., volte a garantire una maggiore automatizzazione del riconoscimento dei benefici, riducendo la discrezionalità e i tempi della magistratura di sorveglianza. Tale scelta si muove nella direzione indicata dal Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale, che più volte aveva sollecitato una razionalizzazione amministrativa in materia di esecuzione penale.

Lo scorso 20 giugno 2025 il Presidente del CNEL, Renato Brunetta, ha dichiarato di aver invitato tutte le organizzazioni datoriali presenti al CNEL a siglare un protocollo d'intesa al fine di garantire una "grande alleanza" tra società civile e istituti carcerari. Lo scopo dell'intesa è realizzare progetti comuni, promuovere la formazione del personale in detenzione, insegnare un'attività e offrire opportunità di lavoro al fine di consentire a chi è in carcere di potersi reinserire all'interno della società e ricominciare a vivere<sup>200</sup>.

Non mancano, tuttavia, elementi critici. In particolare, l'esclusione dei detenuti sottoposti al regime del 41-*bis* dai percorsi di giustizia riparativa ha suscitato un acceso dibattito dottrinale. Se da un lato, la misura si giustifica in un'ottica di sicurezza nazionale e prevenzione delle infiltrazioni criminali all'interno dei circuiti riparativi, dall'altro lato essa pone interrogativi circa il rispetto del principio di uguaglianza e della finalità rieducativa della pena, come osservato dalla più recente dottrina penalistica<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> R. BRUNETTA, *Una grande alleanza tra società civile e carceri*, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it)

<sup>201</sup> F. GIANFILIPPI, *La conversione in legge 112/2024 delle misure (anche) in materia penitenziaria del d.l. 92/2024: pochi correttivi, nuove criticità e capitoli tutti ancora da scrivere*, 2024, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

Da ultimo, si evidenzia il recente “decreto sicurezza”<sup>202</sup> emanato dal governo lo scorso 11 aprile 2025 e convertito dalla legge 9 giugno 2025 n. 80, che seppur caratterizzato da una evidente “eterogeneità di contenuto”<sup>203</sup> – circostanza sulla quale la dottrina e la giurisprudenza di legittimità hanno sollevato dubbi di incostituzionalità, con particolare riferimento alla (in)sussistenza dei presupposti giustificativi per il ricorso alla decretazione d’urgenza – ha novellato anche la materia dell’esecuzione penale e dell’ordinamento penitenziario<sup>204</sup>.

Per quanto concerne la materia dell’esecuzione penale, l’art. 15, comma 1, ha apportato una serie di modifiche agli artt. 146 e 147 c.p. In particolare, la novella ha reso facoltativo – dunque, non più obbligatorio – il rinvio dell’esecuzione della pena nei confronti delle donne condannate che si trovino in stato di gravidanza ovvero siano madri di figli di età inferiore ad un anno. La novella prevede altresì che il beneficio del rinvio non debba concesso qualora sussista il concreto rischio «di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti», nel qual caso, la pena «deve» essere sempre e comunque scontata presso un Istituto a Custodia Attenuata

---

<sup>202</sup> D.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*”.

<sup>203</sup> La finalità del “decreto sicurezza”, come si legge nel Documento di Analisi Tecnica Normativa della Camera dei Deputati, è quella di soddisfare la necessità di «*approntare una immediata e più incisiva risposta sanzionatoria e dissuasiva nei confronti di gravi fenomeni delinquenziali che rappresentano una minaccia per l’ordine e la sicurezza pubblica, determinano una crescente percezione di insicurezza tra cittadini e espongono, inevitabilmente, a grave pericolo l’incolumità fisica delle Forze di Polizia*». Tuttavia, sia la dottrina che la giurisprudenza di legittimità hanno espresso il comune orientamento circa l’evidente eterogeneità di contenuto del “decreto sicurezza” (anche d.l. sicurezza) “*sia dal punto di vista oggettivo-materiale, nonché da quello finalistico-funzionale*”. Il d.l. sicurezza disciplina, infatti, materie che spaziano dai delitti con finalità di terrorismo o criminalità organizzata agli articoli pirotecnici e all’identificazione degli utenti dei servizi di telefonia mobile, passando dalle regole sulla cittadinanza alle politiche sulla sicurezza urbana, incluse pene per donne incinte o madri e per la coltivazione della canapa, fino alla disciplina delle strutture per il trattenimento dei migranti. A ciò si aggiunga che le motivazioni appaiono generiche, tautologiche, apodittiche e “inusitatamente articolate” in quanto non soddisfano appieno la necessità e l’urgenza di ricorrere ad un provvedimento normativo quale è il decreto-legge. Vds. D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale. Considerazioni a partire dalla Lettera del Presidente dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2025; C. DOMENICALI, *Il decreto-legge “sicurezza”: questioni di metodo*, 6 maggio 2025 in Osservatorio Costituzionale, p. 5-6; CORTE DI CASSAZIONE – UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO, *Relazione su novità normativa*, n. 22/2025, Roma, 23 giugno 2025, p. 12-13.

<sup>204</sup> Il “decreto sicurezza” comprende 39 articoli, suddiviso in sei Capi, dei quali il Secondo (art. 15) incide sull’«*Esecuzione penale nei confronti delle detenute madri*», mentre il Quinto (composto da quattro articoli, dal 34 al 37) reca «*Norme sull’ordinamento penitenziario*».

per detenute Madri (ICAM) fermo restando il divieto di esecuzione della pena negli istituti penitenziari ordinari<sup>205</sup>.

L'articolo contempla anche l'ipotesi di madri con prole tra uno e tre anni, stabilendo che per costoro la pena «*possa*» essere scontata presso gli istituti a custodia attenuata<sup>206</sup>.

La novella *de quo* aggiunge un'ulteriore ipotesi di annullamento del provvedimento di rinvio facoltativo a quelle già previste dall'art. 147, comma 3 c.p., stabilendo che il *favor* che sia stato concesso alla madre di prole di età inferiore a tre anni venga revocato «*qualora emergano comportamenti che causano un grave pregiudizio alla crescita del minore*»<sup>207</sup>.

In riferimento alla finalità perseguita dall'art. 15 d.l. sicurezza, la modifica normativa soddisfa l'esigenza di rafforzare la sicurezza in ambito urbano e tutelare l'incolumità dei consociati<sup>208</sup>. D'altra parte, in un recente parere sull'applicabilità in concreto della novella *de quo*, il Consiglio Superiore della Magistratura ha osservato che il numero estremamente ridotto degli ICAM sul territorio nazionale costituisce una evidente criticità all'esecuzione della pena, in particolare in quelle aree geografiche dove detti istituti non sono presenti<sup>209</sup>.

Ad avviso della dottrina, il rinvio della pena per donne incinte e madri di prole fino a un anno non costituisce, di fatto, un provvedimento normativo di *favor*, da un lato perché queste strutture dedicate alle madri con prole sono presenti solo in 5 istituti in tutta Italia; dall'altro perché si tratta di spazi dedicati all'interno della medesima struttura detentiva<sup>210</sup>.

Passando ad esaminare le novità introdotte dal “decreto sicurezza” in materia di ordinamento penitenziario, il Capo V del provvedimento normativo *de quo*

---

<sup>205</sup> Vi rientrano le case di arresto e di reclusione.

<sup>206</sup> CORTE DI CASSAZIONE – UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO, *Relazione su novità normativa*, n. 22/2025, cit., p. 101.

<sup>207</sup> L'art 147, comma 3, c.p. prevede già le seguenti cause di revoca del provvedimento di rinvio facoltativo: 1) decadenza dalla potestà genitoriale, 2) morte o abbandono del figlio, 3) affidamento ad altri.

<sup>208</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Documento di Analisi tecnico-normativa – d.l. 11 aprile 2025, n. 48 - Relazione, A.C. n. 2355*, in Legislatura XIX, Atti parlamentari, A.C. n. 2355 supplemento, pag. 2, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>209</sup> CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (CSM), *Parere sul d.l. recante: “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica”*, Roma, 2025, p. 30.

<sup>210</sup> R. CORNELLI, *Il d.d.l. sicurezza alla prova della ricerca criminologica*, cit., p. 7 ss.

contiene una serie di articoli che puntano a favorire l'offerta di possibilità di impiego lavorativo in favore della popolazione carceraria.

Detti articoli (35, 36 e 37), finalizzati ad incrementare le possibilità di impiego lavorativo per i detenuti, vengono suddivisi da una parte della dottrina in due categorie: quelli che prevedono l'estensione di alcune specifiche agevolazioni al lavoro (artt. 35 e 36) e quello che prevede una più generale revisione dell'organizzazione del lavoro di detenuti e internati (art. 37). Per tutti e tre gli articoli, il buon esito delle agevolazioni è sostanzialmente rimesso alla disponibilità delle aziende di offrire soluzioni lavorative; un ulteriore limite è costituito dal fatto che le novità non si applicano alla maggioranza di detenuti e internati i quali non possono accedere ai benefici *extra moenia* e che, dunque, sono legittimati ad esercitare un'attività lavorativa solo se organizzata all'interno della struttura detentiva<sup>211</sup>.

In particolare, l'art. 34 lett. b) modifica l'art. 20 o.p. – che stabilisce l'obbligatorietà del lavoro per i condannati – inserendo nel comma 8 un nuovo periodo finale che – in materia di convenzioni stipulate dagli organi centrali e territoriali dell'amministrazione penitenziaria per l'inserimento lavorativo con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire opportunità di lavoro a detenuti o internati – prevede che l'amministrazione penitenziaria entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della proposta di convenzione, sia tenuta ad esprimere un parere nel merito corredato da eventuali condizioni e prescrizioni che appaiano necessarie ai fini dell'approvazione della proposta stessa<sup>212</sup>.

Il successivo art. 35 modifica l'art. 2 della l. 22 giugno 2000, n. 193<sup>213</sup> estendendo anche alle aziende pubbliche e private che organizzino attività produttive o di servizi all'interno delle carceri, le agevolazioni previste in favore delle cooperative sociali che impieghino persone detenute o internate negli istituti penitenziari.

---

<sup>211</sup> F. PALAZZO, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, in *Sistema penale*, 2025, § 2.

<sup>212</sup> Il nuovo comma stabilisce testualmente che “*Entro sessanta giorni dal ricevimento della proposta di convenzione l'amministrazione penitenziaria si esprime nel merito, indicando subito le condizioni e le prescrizioni eventualmente necessarie ai fini dell'approvazione della proposta stessa*”.

<sup>213</sup> L. 22 giugno 2000, n. 193, recante “*Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti*”.

L'art. 36 modifica l'art. 47 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 in materia di apprendistato professionalizzante estendendo la possibilità di assumere in tale regime anche i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e i detenuti assegnati al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 o.p.<sup>214</sup>.

Infine, l'art. 37 delega il governo ad apportare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, le necessarie modifiche alle norme del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario di cui al d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 che disciplinano l'organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti a misure privative e limitative della libertà<sup>215</sup>.

### **CAPITOLO 3**

#### **LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE COME STRUMENTO DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI**

##### **1. Introduzione generale e funzione delle misure alternative**

La dottrina osserva che le misure alternative alla detenzione previste dal nostro ordinamento possono essere ricondotte al modello concettuale di matrice anglosassone del *probation system*, riferibile a John Augustus, tradizionalmente indicato come il primo *probation officer*<sup>216</sup>.

Le origini del modello del *probation system* sono rinvenibili nella prassi giuridica della *common law* inglese dei secoli XII e XIII, sebbene la sua strutturazione come meccanismo processuale di recupero sociale mediante la sospensione della pena detentiva e la sottoposizione alla vigilanza da parte di un

---

<sup>214</sup> D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 recante “*Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*”.

<sup>215</sup> D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, recante “*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*”.

<sup>216</sup> C. LINDER, *John Augustus, Father of Probation, and the Anonymous Letter*, in *Federal Probation*, Vol. 70, n. 1, p. 1-4. L'Autore definisce John Augustus un filantropo, che ha assistito in maniera del tutto volontaria trasgressori e criminali, tra cui uomini, donne e bambini, per 18 anni, fino alla sua morte a Boston nel 1859 all'età di 75 anni. L'Autore fa riferimento ad una lettera anonima (intitolata “*I Lavori del Sig. John Augustus, il famoso filantropo, da uno che lo conosce*”) scritta l'anno precedente alla morte di Augustus, che ne descrive l'attività filantropica evidenziando la particolare dedizione e professionalità profusa da Augustus nell'impedire che l'ordinamento penale potesse punire l'autore di un reato in maniera indiscriminata e sproporzionata rispetto al crimine commesso, sanzionandolo con limitazioni e messa al bando anche dopo che costui avesse espia il suo errore.

*probation officer* si sia consolidata solo nel corso del XIX secolo all'interno del panorama giurisdizionale nordamericano<sup>217</sup>.

In origine, la *probation* si configurava come un meccanismo di sospensione della condanna alla pena privativa della libertà personale, durante il quale il soggetto, pur avendo già subito una pronuncia di accertamento della propria responsabilità penale, veniva temporaneamente restituito alla libertà, con la possibilità di dimostrare la propria idoneità al reinserimento sociale. Peculiare caratteristica di tale procedimento era la sottoposizione del soggetto a un sistema articolato di obblighi di condotta – le cosiddette *probation conditions* – stabiliti dal giudice competente, il quale disponeva l'adozione di un percorso di osservanza di precise regole di condotta, finalizzato alla rieducazione del reo. La sorveglianza sull'adempimento agli obblighi di condotta veniva affidata a una figura professionale specificamente preposta, il *probation officer*, incaricato di monitorare costantemente il comportamento dell'individuo durante tutto il periodo di prova. Progressivamente, il modello della *probation* si è diffuso all'interno di numerosi ordinamenti giuridici degli Stati Uniti e, successivamente, in Europa, inizialmente con riferimento alla giustizia minorile<sup>218</sup>.

La sua introduzione all'interno degli ordinamenti penali europei è stata favorita dall'affermazione del pensiero criminologico positivista, che si contrapponeva alle teorie classiche, promuovendo una concezione della pena incentrata sulla personalizzazione del trattamento sanzionatorio e sulla prevenzione della recidiva. Tale evoluzione si è ulteriormente accelerata alla luce della crisi del modello carcerario tradizionale, ormai evidenziato dai molteplici fallimenti in termini di efficacia rieducativa della pena detentiva, nonché dalle gravi conseguenze disfunzionali che la privazione della libertà, specie nei casi di pene di breve durata, produce sulla vita e sulle prospettive di reinserimento del condannato<sup>219</sup>.

A partire dalla seconda metà del Novecento si è assistito ad un'intensa stagione di riforme penitenziarie che ha coinvolto la quasi totalità degli ordinamenti

---

<sup>217</sup> F. GIACOMELLI, *Affidamento in prova al servizio sociale. Aspetti giuridici e sociologici* in *L'altro diritto ADIR*, in [www.adir.unifi.it](http://www.adir.unifi.it)

<sup>218</sup> M. L. GALATI, L. RANDAZZO, *La messa alla prova nel processo penale*, Milano 2015, p. 130 ss.

<sup>219</sup> C. MARZAGALLI, *Il procedimento e l'esecuzione penale dopo la riforma Cartabia*, Milano, 2023, p. 236.

giuridici occidentali, accelerata dalla ricostruzione socio-politico-economica successiva al secondo conflitto mondiale. In questo quadro, un ruolo di assoluto rilievo nella promozione di tali processi riformatori è stata l'adozione da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU nel 1948 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.<sup>220</sup>

Come osservato dalla letteratura, la Dichiarazione ha posto le basi per una nuova concezione della pena improntata al rispetto della dignità della persona detenuta<sup>221</sup>.

Il meccanismo della *Probation* trova espressa definizione anche all'interno dell'ordinamento unionale. In particolare, la Raccomandazione 2010(1) contiene una serie di regole che promuovono la creazione e il buon funzionamento dei servizi di *Probation* in applicazione degli *standard* internazionali più favorevoli al trattamento degli autori di reato<sup>222</sup>.

Il documento definisce la *Probation* come “*l'esecuzione in area penale esterna di sanzioni e misure, definite dalla legge ed imposte ad un autore di reato. Comprende una serie di attività ed interventi, tra cui il controllo, il consiglio e l'assistenza, mirati al reinserimento sociale dell'autore di reato, ed anche a contribuire alla sicurezza pubblica*”<sup>223</sup>.

Analoga influenza in materia di tutela dei diritti umani e applicazione del principio di *favor* nei confronti degli autori di reato è stata esercitata a livello internazionale dalle Nazioni Unite che, nel 2015, hanno adottato le *Mandela Rules*, contenenti “*standard minimi*” in materia di trattamento penitenziario dei detenuti,

---

<sup>220</sup> ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, Parigi, 10 dicembre 1948, in [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

<sup>221</sup> A. PAPISCA, *Dichiarazione Universale – preambolo e articolo 1*, 2024, cit.

<sup>222</sup> CONSIGLIO D'EUROPA, *Raccomandazione 2010 (1). Regole del Consiglio d'Europa in materia di Probation*, Bruxelles, (BEL) 2010.

<sup>223</sup> La Raccomandazione 2010(1) va letta congiuntamente ad altri provvedimenti emanati dall'UE *in subiecta materia*, come la Raccomandazione R(97)12 sul personale incaricato dell'applicazione di sanzioni e misure; la Raccomandazione R(99)19 relativa alla mediazione in ambito penale; la Raccomandazione R(99)22 concernente il sovraffollamento penitenziario e l'inflazione della popolazione carceraria; la Raccomandazione R(2000)22 in materia di miglioramento dell'implementazione delle regole europee sulle sanzioni e misure applicate nella comunità; la Raccomandazione R(2003) in materia di liberazione condizionale (o sulla parola); la Raccomandazione R(2003)23 relativa alla gestione, da parte delle amministrazioni penitenziarie, di detenuti condannati all'ergastolo o ad altre pene lunghe; la Raccomandazione R(2006)2 recante regole penitenziarie europee; la Raccomandazione R(2006)8 in materia di assistenza alle vittime di reati; la Raccomandazione R(2006)13 concernente l'uso della misura della custodia cautelare in carcere.

con l'obiettivo di promuovere condizioni detentive finalizzate al riconoscimento dei diritti umani fondamentali<sup>224</sup>.

Nell'ordinamento giuridico italiano, l'introduzione delle misure alternative alla detenzione si è realizzata con un certo ritardo rispetto alla media degli altri Paesi europei, trovando compiuta disciplina solo con la promulgazione della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Ordinamento Penitenziario)<sup>225</sup>.

Con l'intervento normativo *de quo*, il legislatore ha dato avvio al modello della *probation* penitenziaria, istituto alternativo alla detenzione nella fase esecutiva della pena, la cui applicabilità presuppone l'irrogazione da parte dell'autorità giudiziaria di una sentenza di condanna definitiva.

Attraverso l'introduzione delle misure alternative, l'ordinamento italiano ha progressivamente avviato un processo di riequilibrio del sistema sanzionatorio, storicamente orientato verso una concezione fortemente retributiva e general-preventiva della pena, spostando l'asse dell'esecuzione della pena verso una logica special-preventiva, maggiormente orientata alla personalizzazione del trattamento penale e al reinserimento sociale del condannato.

Nella formulazione originaria della L. n. 354/1975 le misure alternative alla detenzione previste erano limitate a tre istituti fondamentali: l'affidamento in prova al servizio sociale, la semilibertà e la liberazione anticipata.

L'attuale configurazione normativa della legge *de quo* rappresenta il risultato di una progressiva evoluzione legislativa, scandita da interventi riformatori di

---

<sup>224</sup>V. MANCA, *L'ONU adotta le Mandela Rules: standard minimi di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti*, 2015, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com) L'Autore osserva che le *Nelson Mandela Rules* sono la revisione integrale delle *Standard Minimum Rules* adottate originariamente nel 1955 e aggiornate nel 1957, formalmente ripensate e adottate dalle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015 con la Risoluzione A/RES/70/175. Chiamate così in onore di Nelson Mandela – che trascorse 27 anni in carcere in regime di *apartheid* in Sud Africa, fino alla sua liberazione avvenuta nel 1990 – riflettono l'evoluzione delle scienze penitenziarie e dei diritti umani. Il sistema si fonda su cinque pilastri: 1) trattamento umano e dignità (tortura e trattamenti degradanti vietati in modo assoluto); 2) non discriminazione (per genere, religione, stato mentale, ecc.); 3) normalizzazione della vita carceraria (cura quotidiana il più possibile simile alla società libera); 4) sicurezza bilanciata: protezione sia dei detenuti che del personale penitenziario; 5) riabilitazione personalizzata, con istruzione, formazione e contatti familiari come strumenti di reinserimento. In particolare, la regola n. 1 stabilisce che «*Tutti i prigionieri devono essere trattati con il rispetto dovuto alla loro dignità e valore intrinseci come esseri umani. Nessun prigioniero deve essere soggetto a torture e ad altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti, per i quali non possono essere invocate in alcun modo circostanze a giustificazione. La sicurezza e la protezione dei prigionieri, del personale, dei fornitori di servizi e dei visitatori devono essere garantite in ogni momento*».

<sup>225</sup>A. MENGHINI, *Carcere e Costituzione, Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, in *Rivista scientifica*, 2022, p. 148 ss;

particolare rilievo, anche in recepimento di precisi orientamenti e linee-guida promananti dal legislatore unionale.

Un primo momento di svolta è rappresentato dalla Legge 10 ottobre 1986, n. 663, meglio conosciuta come "Legge Gozzini"<sup>226</sup>, la quale ha introdotto significative innovazioni, tra cui l'estensione dell'affidamento in prova ai soggetti tossicodipendenti e alcolodipendenti, nonché la previsione della detenzione domiciliare, ampliando così il ventaglio delle possibilità di esecuzione *extramuraria* della pena.

Un ulteriore passaggio di fondamentale importanza è costituito dalla L. 27 maggio 1998, n. 165 ("Legge Simeone")<sup>227</sup>, che ha determinato una vera e propria cesura rispetto al passato, consentendo – per la prima volta – la possibilità di accedere alle misure alternative anche da uno stato di libertà, senza necessità di un previo ingresso in istituto penitenziario. Tale modifica ha inciso profondamente sulla tradizionale correlazione tra esperienza carceraria e possibilità di ammissione ai benefici penitenziari, riducendo il rischio di “carcerizzazione” breve e favorendo strategie di prevenzione della recidiva.

Successivamente, ulteriori interventi *in subiecta materia* si sono realizzati con la L. n. 231/1999, che ha introdotto la figura della detenzione domiciliare speciale<sup>228</sup>, riservata a particolari categorie di soggetti vulnerabili, e con la L. n. 40/2001, successivamente modificata dalla L. n. 62/2011, che ha previsto specifiche misure alternative in favore dei detenuti affetti da AIDS conclamata o da gravi forme di immunodeficienza, in un'ottica di tutela del diritto alla salute e alla dignità della persona privata della libertà.

Un ulteriore e significativo passo in avanti nell'adozione di un sistema di *Probation* si è concretizzato nel 2014, con l'introduzione della misura della sospensione del procedimento con messa alla prova per gli adulti. A differenza delle misure alternative alla detenzione, che trovano applicazione nella fase esecutiva della pena e presuppongono una condanna definitiva, la messa alla prova per gli adulti si colloca nell'ambito della cosiddetta *Probation* giudiziale, in quanto si attua

---

<sup>226</sup> R. PALMISANO, *Sanzioni in comunità – Tema per Stati Generali dell'Esecuzione Penale* – Tavolo 12 (luglio 2015) in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>227</sup> S. TURCHETTI, *Legge svuota carceri e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare?* 2010, in [www.archiviodpc](http://www.archiviodpc)

<sup>228</sup> DETENZIONE DOMICILIARE, 12 luglio 2018, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

nella fase del processo di cognizione, sotto la diretta competenza del giudice della cognizione<sup>229</sup>.

L'istituto prevede la possibilità per l'imputato di essere ammesso a un periodo di prova con obblighi di condotta e programmi di trattamento personalizzati, prima della definizione del giudizio di colpevolezza. Come emerso da costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, l'esito positivo della messa alla prova comporta, infatti, una conseguenza particolarmente favorevole per l'imputato, ossia la declaratoria di estinzione del reato, con effetti sostanzialmente liberatori e preclusivi della prosecuzione del procedimento penale oltre che inapplicabilità di alcuna sanzione amministrativa accessoria<sup>230</sup>.

Passando all'analisi delle misure alternative alla detenzione, esse si collocano nel Capo VI del Titolo 1, l. n. 354/1975 che disciplina i seguenti: l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47), la detenzione domiciliare ordinaria (art. 47-ter), le misure alternative destinate ai soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria (art. 47-quater), la detenzione domiciliare speciale (art. 47-quinquies) e il regime di semilibertà, disciplinato dagli artt. 48-50<sup>231</sup>, che saranno oggetto di approfondimento nei successivi paragrafi.

Al riguardo, preme osservare che la competenza decisionale in ordine alla concessione di tali misure è attribuita al Tribunale di Sorveglianza, che è chiamato a svolgere una valutazione discrezionale basata su una approfondita analisi<sup>232</sup> *post-delictum*, della personalità del colpevole, che si desume non soltanto dalla gravità del reato commesso (natura, specie, mezzi, oggetto, tempo, luogo e ogni altra modalità dell'azione) e del danno o pericolo cagionato alla persona offesa, ma anche dalla valutazione di indici sintomatici della sua capacità a delinquere<sup>233</sup>, secondo i parametri indicati dall'art. 133 c.p.<sup>234</sup>.

---

<sup>229</sup> *PROBATION – MESSA ALLA PROVA*, 15 novembre 2024, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>230</sup> Cass. Pen. sez. III, 29 novembre 2019, n.3179; Cass. Pen., sez. IV, 10 dicembre 2019, n.266 e n.268; Cass. Pen., sez. IV, 10 giugno 2020, n.21046; Cass. pen., sez. VI, 9 novembre 2021, n. 1603 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

<sup>231</sup> P. BALDUCCI, *Esecuzione penale e ordinamento penitenziario*, Milano, 2024, p. 10 e ss.;

<sup>232</sup> M. ZINCANI, *La commisurazione della pena*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. I. PAPA, *Trattato di diritto penale - Parte generale Vol. III: La punibilità e le conseguenze del reato*, Torino, 2014, p. 195-221.

<sup>233</sup> Secondo la dottrina dominante, la capacità a delinquere indica l'attitudine del colpevole a commettere, in futuro, nuovi reati.

<sup>234</sup> Art. 133 c.p. rubricato "*Gravità del reato: valutazione agli effetti della pena*".

Come osservato dalla dottrina, tale valutazione si fonda sul necessario bilanciamento tra le esigenze di sicurezza sociale e il bisogno rieducativo del reo, la cui *ratio* è rinvenibile non soltanto nel soddisfacimento delle esigenze di deflazione processuale, ma anche nel rispetto dei principi costituzionali della proporzionalità e della meritevolezza della pena<sup>235</sup>.

Un tratto distintivo comune a tutte le misure alternative alla detenzione risiede nella loro funzione strumentale alla realizzazione del principio rieducativo della pena, sancito dall'art. 27, comma 3, Cost., pur permanendo, in esse, una dimensione afflittiva. Tali misure si pongono, infatti, come modalità di esecuzione della sanzione penale idonee a coniugare la necessaria risposta repressiva al reato con le finalità di risocializzazione e prevenzione della recidiva<sup>236</sup>.

Al riguardo, preme evidenziare che l'affidamento in prova al servizio sociale si fonda sull'assunto che l'inserimento del condannato in un percorso di controllo e assistenza esterno all'istituzione carceraria favorisca il processo di rieducazione individuale e contribuisca a prevenire la reiterazione criminosa<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> E. TURCO, *L'estensione della non punibilità per particolare tenuità del fatto*, in *Processo penale e giustizia*, 1/2022, p. 8-9.

<sup>236</sup> D. COLOMBO, *Particolare tenuità e capacità a delinquere. Brevissime riflessioni a margine di una recente pronuncia della Cassazione*, in *Giurisprudenza Penale* n. 11/2023, p. 2 ss.

<sup>237</sup> V. F. DELLA CASA, *Misure alternative alla detenzione*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010, p. 827;

La detenzione domiciliare<sup>238</sup>, invece, si giustifica con la finalità di evitare nuove condotte delittuose, garantendo al contempo un controllo meno rigido ma comunque efficace sulla libertà del soggetto<sup>239</sup>.

Quanto alla semilibertà, essa rappresenta una misura che consente un progressivo reinserimento del condannato nel tessuto sociale, mediante l'accesso controllato ad attività lavorative, formative o comunque socialmente utili all'esterno dell'istituto penitenziario.

Un ulteriore elemento comune alle summenzionate misure è costituito dalla necessaria presenza di presupposti di ordine oggettivo e soggettivo, la cui verifica è rimessa alla valutazione discrezionale del giudice di sorveglianza.

In particolare, i requisiti oggettivi fanno riferimento a parametri normativi, quali la quantità di pena già scontata o residua; quelli soggettivi, invece, concernono aspetti legati alla personalità del condannato, al suo comportamento durante l'esecuzione della pena e alla sua concreta capacità di reinserimento. Particolare rilevanza assume, in tal senso, l'analisi della pericolosità sociale, intesa come indice della tendenza a delinquere e della probabilità concreta di commissione di ulteriori reati, sulla base di elementi fattuali e prognostici<sup>240</sup>.

Nel contesto dell'applicazione delle misure alternative alla detenzione occorre distinguere la valutazione della pericolosità sociale riferita alla condotta

---

<sup>238</sup> Nel contesto applicativo della detenzione domiciliare, si ritiene che solo un pericolo effettivo e non fronteggiabile mediante le limitazioni proprie di tale misura possa legittimamente precluderne la concessione. In dottrina, con specifico riferimento alla detenzione domiciliare speciale, si segnala la posizione di L. CESARIS, il quale osserva come il Tribunale di Sorveglianza possa tener conto dell'effetto "contenitivo" insito nelle concrete modalità di attuazione della misura, pur rilevando la mancanza di una compiuta indicazione legislativa circa i parametri valutativi da adottare nel relativo accertamento. In ambito giurisprudenziale, si è affermato che la mera persistenza di una certa soglia di pericolosità sociale del condannato non risulta di per sé ostativa all'applicazione della misura, qualora lo stato detentivo, anche se in forma domiciliare, e le eventuali prescrizioni accessorie risultino idonei a contenere adeguatamente il rischio di recidiva (Cass. pen., Sez. I, 17 marzo 2009, n. 14962). Vds. L. CESARIS, *Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori* (l. 8.3.2001 n. 40), in *Legislazione penale*, n. 3/2002, p. 549; 555.

Tuttavia, si precisa che i vincoli imposti alla madre detenuta non possono essere così restrittivi da snaturare la funzione della misura domiciliare speciale, la quale è concepita in funzione della tutela prioritaria delle esigenze affettive e materiali della prole. Ne consegue che, qualora il grado di pericolosità della condannata risulti incompatibile con la previsione di "spazi di libertà e autonomia" minimi e indispensabili per il benessere dei figli conviventi, la concessione della detenzione domiciliare speciale dovrà essere esclusa (Cass. pen., Sez. I, 20 ottobre 2006, n. 40736).

<sup>239</sup> V. G.M. PAVARIN, *Le ipotesi di detenzione domiciliare*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure alternative*, cit., p. 250; 284.

<sup>240</sup> D.l. 4 luglio 2024, n. 92 recante «*Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia*», in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

criminosa – configurabile come pericolo oggettivo – da quella attinente alla pericolosità del reo, ovvero alla propensione soggettiva alla recidiva<sup>241</sup>.

La tradizionale dottrina osserva, infatti, che la formulazione di un giudizio attendibile in ordine alla pericolosità individuale del condannato chiama, infatti, direttamente in causa il delicato e complesso profilo della discrezionalità giurisdizionale, considerato che l’Autorità giudicante è tenuta a valutare “*l’uomo nella sua interezza*”<sup>242</sup>.

La complessità insita nella prognosi circa la possibile reiterazione del reato, in assenza di parametri normativi univoci e vincolanti, può dar luogo al rischio di valutazioni arbitrarie, specialmente quando il giudice è chiamato a considerare fattori di natura psicologica, relazionale e ambientale non rigidamente tipizzati<sup>243</sup>.

Tuttavia, proprio la elasticità valutativa lasciata all’interprete costituisce, al contempo, uno degli elementi di forza delle misure alternative, consentendo di modellare l’intervento esecutivo in funzione delle caratteristiche soggettive del condannato e del suo concreto percorso di reinserimento.

Occorre inoltre evidenziare che le singole misure alternative si differenziano notevolmente quanto ai contenuti applicativi, alle condizioni di accesso – sia in termini di requisiti oggettivi (limiti di pena) sia soggettivi (valutazione della personalità del reo) – nonché alle limitazioni imposte, le quali variano in funzione del tipo di misura adottata, riflettendo un bilanciamento tra esigenze di controllo e finalità rieducative<sup>244</sup>.

Prima di procedere alla analisi dettagliata delle differenti misure alternative appare utile evidenziare i punti forza e le criticità delle stesse.

L’eterogeneità strutturale e la duttilità funzionale delle misure alternative alla detenzione rappresentano due strumenti di particolare rilevanza nell’ottica della funzione rieducativa della pena, contribuendo a mitigare gli effetti negativi della detenzione intramuraria. Come evidenziato dalla dottrina penalistica e

---

<sup>241</sup> D. COLOMBO, *Valutare per rieducare. Alternative al carcere e risk assessment tools* in *Diritto penale contemporaneo – Riv. Trim.*, 2024, fasc. 1, p. 276

<sup>242</sup> S. PERINI, *I motivi a delinquere*, in P. PITTARO (a cura di) *Scuola Positiva e sistema penale: quale eredità?* Trieste, 2012, p. 61-74.

<sup>243</sup> ASSOCIAZIONE AINTIGONE, *Commento al decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 recante “Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia”*, 2024, in [www.antigone.it](http://www.antigone.it), p.4-10.

<sup>244</sup> V. F. DELLA CASA *Misure alternative alla detenzione*, cit., p. 170 ss.

criminologica<sup>245</sup> nonché da approfonditi studi statistici, appare consolidata l'idea che il contatto prolungato con l'ambiente carcerario produca effetti negativi sulla personalità del condannato, aumentando significativamente il rischio di recidiva, soprattutto per i soggetti che sono stati condannati per reati di minore gravità e allarme sociale<sup>246</sup>.

L'esperienza penitenziaria, infatti, incide negativamente sulla persona, determinando la disgregazione dei legami familiari, lavorativi e sociali, e contribuendo alla stigmatizzazione sociale del soggetto, già marginalizzato. Tali effetti sono ulteriormente aggravati dalla tendenza dell'ambiente carcerario a favorire la socializzazione negativa e l'assimilazione di codici comportamentali devianti, tanto da indurre autorevoli studiosi a definire il carcere come una vera e propria "università del crimine"<sup>247</sup>.

Inoltre, la prolungata permanenza in regime di detenzione può provocare un processo di istituzionalizzazione dell'identità personale, che rende la persona sempre più dipendente dalle regole eterodirette della vita carceraria<sup>248</sup>.

Tale fenomeno può tradursi in una progressiva perdita di autonomia, con conseguente inadeguatezza nell'affrontare la libertà e nell'integrarsi nel tessuto sociale esterno<sup>249</sup>. In particolare, l'allontanamento del detenuto dal contesto sociale, la mancanza di relazioni interpersonali significative e l'impatto della subcultura carceraria – ossia quel sistema di valori e norme informali sviluppato tra i detenuti al di fuori delle disposizioni ufficiali – favoriscono un progressivo adeguamento del soggetto alle dinamiche interne dell'ambiente penitenziario. Questo adattamento, definito in ambito sociologico da Donald Clemmer come "il processo di *prisonizzazione*", consiste in un lento assorbimento dei comportamenti, delle credenze e dei codici non scritti propri del carcere. L'intensità di tale processo varia in funzione della misura in cui il detenuto si conforma a tali modelli culturali

---

<sup>245</sup> G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, op.cit., p. 783

<sup>246</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Sintesi della Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2024 - Presentata dal Ministro della Giustizia* in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>247</sup> G. CAPUTO, *La crisi del lavoro rieducativo tra penal-welfare e welfar-mix*, in [www.legislazionepenale.eu](http://www.legislazionepenale.eu)

<sup>248</sup> DI F- FANTI E S. PAONE *Il Carcere visto da dentro*, XVIII rapporto Antigone sulle condizioni della detenzione, in [www.antigone.it](http://www.antigone.it) 2022, p. 174

<sup>249</sup> C. BARGIACCHI, *Esecuzioni della pena e relazioni familiari*, in rivista l'altro diritto, in [www.adir.unifi.it](http://www.adir.unifi.it)

alternativi, definiti come “*il folklore, i modi di vita, i costumi e la cultura generale del penitenziario*”<sup>250</sup>.

La “*prisonizzazione*” tende ad accentuare l’isolamento del soggetto rispetto alla società esterna, rafforzandone l’identificazione con la subcultura carceraria e aggravandone l’orientamento antisociale. Il carcere, pertanto, può diventare un contesto che favorisce la recidiva, soprattutto quando la funzione educativa e riabilitativa è debole o assente, e lascia spazio a dinamiche criminogene. Durante la permanenza in istituto, l’identità del detenuto subisce una frammentazione, poiché viene meno il supporto di ruoli, relazioni e riferimenti sociali significativi che ne avevano strutturato l’identità nella vita libera<sup>251</sup>.

L’allontanamento dalla famiglia, la perdita del ruolo genitoriale o familiare, l’assenza di relazioni affettive e sessuali, rappresentano alcuni degli aspetti più dolorosi della detenzione, che concorrono a minare l’equilibrio psicologico e identitario del recluso. La mancanza di relazioni eterosessuali, oltre a generare frustrazione e potenziali condotte devianti, incide sulla costruzione dell’identità personale. Come ha evidenziato a suo tempo il sociologo e criminologo Gresham Sykes, il detenuto, in assenza della possibilità di riconoscersi attraverso il confronto con l’altro sesso, è costretto a ricercare la propria immagine soltanto all’interno di sé stesso<sup>252</sup>.

Questo processo può portare a una percezione di sé parziale, priva di una dimensione completa, e quindi ridotta, spogliata dei riferimenti relazionali che solitamente contribuiscono a definire il senso del sé nella vita sociale.

Le misure alternative, proprio in quanto modulabili sul singolo caso concreto, si pongono come strumenti di compensazione rispetto a tali derive, assicurando percorsi trattamentali orientati al reinserimento effettivo del condannato.

---

<sup>250</sup> D. CLEMMER, *The Prison Community*, Boston, The Christopher Publishing House, Boston (USA) 1941, trad. it. a cura di E. SANTORO, *Carcere e società liberale*, Torino, 1997, p. 205 e ss. L’Autore afferma testualmente che “*Il mondo della prigione è privo di benevolenza. C’è sporczia, puzza e sciatteria; ci sono monotonia e stupore. La sua popolazione è frustrata, infelice, smaniosa, rassegnata, amareggiata, astiosa, vendicativa... Se si eccettuano pochi individui, regna lo smarrimento [...]*”.

<sup>251</sup> C. BARGIACCHI, *Esecuzione della pena e relazioni familiari*, op. cit., in [www.adir.it](http://www.adir.it)

<sup>252</sup> G. M. SYKES, *The society of Captives. A study of a Maximum Security Prison*, Princeton University Press, 1958, tr. It. Santoro, E., *Carcere e società liberale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 242.

Le misure alternative alla detenzione si configurano come strumenti idonei a contenere gli effetti deteriori connessi all'esperienza carceraria, apportando altresì benefici anticipatori sotto il profilo del trattamento rieducativo. Esse, infatti, svolgono una funzione incentivante, stimolando l'autore del reato ad aderire spontaneamente a un percorso di responsabilizzazione e cambiamento già nella fase anteriore alla loro concreta applicazione.

Una volta concesse, tali misure presuppongono un coinvolgimento attivo del condannato, chiamato a farsi carico di specifici obblighi comportamentali e progettuali, divenendo così parte attiva del proprio percorso di reinserimento sociale. In tal senso, esse favoriscono un graduale riadattamento alla libertà, consentendo un progressivo riavvicinamento al contesto sociale e comunitario, che si svolge sotto la supervisione di operatori penitenziari o servizi territoriali, capaci di fornire supporto nei momenti di fragilità o crisi.

Particolarmente controindicato, come rilevato anche in dottrina, è il passaggio repentino dalla detenzione totale alla piena libertà, in assenza di fasi intermedie di deistituzionalizzazione, soprattutto per i soggetti che hanno espiato pene di lunga durata<sup>253</sup>. Una transizione siffatta, priva di mediazioni, rischia infatti di compromettere gli obiettivi rieducativi, determinando forme di disadattamento e recidiva. In tale prospettiva, le fasi intermedie tra la detenzione intramuraria e il ritorno alla piena libertà personale assumono un rilievo cruciale. Il principio della progressività dell'esecuzione, sostenuto anche dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, si traduce nell'adozione di percorsi gradualizzati di reinserimento, attraverso misure alternative o attenuate, che consentano al soggetto di sperimentare, in modo controllato, il progressivo riacquisto delle proprie libertà<sup>254</sup>.

L'assenza o il mancato utilizzo di tali strumenti rischia di compromettere l'efficacia dell'intervento rieducativo, esponendo l'individuo a un reintegro repentino e potenzialmente disfunzionale nel contesto sociale. Le misure di comunità, come l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare o la semilibertà, non sono meri benefici premiali, ma elementi strutturali di un sistema penale che mira a ridurre la recidiva e a promuovere la sicurezza collettiva

---

<sup>253</sup> F. DELLA CASA, *Misure alternative*, op.cit., p. 180 ss.

<sup>254</sup> Corte cost. 2 luglio 1990, n. 313 in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

attraverso il recupero della persona. In questo senso, una corretta articolazione delle fasi dell'esecuzione penale non solo risponde a esigenze umanitarie e costituzionali, ma rappresenta anche un presidio di efficienza per l'intero sistema giustizia.

In conclusione, le misure sanzionatorie *extramurarie* si pongono come modalità applicativa del principio costituzionale sancito dall'art. 27, comma 3, Cost., in quanto strumenti funzionali alla realizzazione della finalità rieducativa della pena, oltreché idonee a favorire una concreta reintegrazione del reo nel tessuto sociale. Sebbene l'efficacia di queste misure sia supportata da evidenze criminologiche e giuridiche oggettive, gli istituti *de quibus* continuano a essere percepiti da un'ampia parte dell'opinione pubblica come mere concessioni premiali o manifestazioni di indulgenza, piuttosto che come strumenti sanzionatori dotati di pari dignità ed efficacia della pena carceraria. Questa distorsione percettiva è in parte riconducibile alla struttura ipertrofica dell'attuale sistema penale, connotato dalla presenza di una molteplicità di fattispecie incriminatrici assistite da cornici edittali eccessivamente elevate, talvolta addirittura sproporzionate rispetto alla reale offensività delle condotte criminose<sup>255</sup>.

Tale assetto impone al giudice, nel momento della commisurazione della pena, la necessità di operare una compensazione e razionalizzazione della risposta punitiva, il che può determinare una applicazione delle misure alternative secondo logiche "clemenziali", piuttosto che in un'ottica di prevenzione speciale e rieducazione, conformemente al dettato dell'art. 27, comma 3, Cost. In risposta al crescente orientamento carcere-centrico dell'opinione pubblica, il legislatore è intervenuto *in subiecta materia*, restringendo le condizioni e i requisiti per l'accesso a tali misure<sup>256</sup>: ciò è avvenuto sia attraverso l'introduzione di sbarramenti normativi basati sul titolo del reato, sia mediante inasprimenti dei requisiti soggettivi e oggettivi necessari per il loro ottenimento<sup>257</sup>.

Tuttavia, il susseguirsi di riforme – spesso incoerenti e contraddittorie – ha generato un quadro normativo frammentato: da un lato si sono moltiplicate le

---

<sup>255</sup> N. MAZZACUVA, *L'epoca della straripante "overcriminalization": un possibile (immediato) rimedio*, 18 gennaio 2024 in [www.penaledp.it](http://www.penaledp.it)

<sup>256</sup> DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ UFFICIO I DEL CAPO DIPARTIMENTO SEZIONE STATISTICA, *Adulti in area penale esterna. Analisi statistica dei dati*, febbraio 2025 in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>257</sup> C. MARZAGALLI, *Procedimento ed esecuzione penale dopo la riforma Cartabia*, cit., p. 178.

deroghe e le esclusioni al regime ordinario, dall'altro si sono introdotte forme di facilitazione dell'accesso per determinate categorie di soggetti. Tale oscillazione ha finito per compromettere la coerenza sistemica dell'istituto e per snaturarne la funzione originaria, offuscandone la valenza quale strumento autentico di esecuzione penale alternativa orientato al reinserimento e alla risocializzazione del condannato.

## **2. L'affidamento in prova al servizio sociale: la rieducazione in ambiente libero**

La misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, disciplinata dall'art. 47 della normativa sull'ordinamento penitenziario trova le sue origini nel disegno di legge di riforma dell'Ordinamento penitenziario, approvato dal Senato nel dicembre 1973. Nella circostanza, la misura *de quo* è stata concepita secondo un modello affine a quello della sospensione condizionale della pena con prova, configurandosi come uno strumento anticipato di esecuzione penale applicabile prima dell'ingresso effettivo in carcere, a discrezione del Magistrato di sorveglianza<sup>258</sup>.

Tuttavia, nel corso del tempo, l'istituto ha subito rilevanti trasformazioni normative e sistematiche, che ne hanno modificato l'assetto originario, in parte allontanandolo dalla logica iniziale. Nonostante tali evoluzioni, l'affidamento in prova ha mantenuto un ruolo centrale nel panorama delle misure alternative alla detenzione, venendo riconosciuto quale strumento privilegiato di attuazione del principio rieducativo sancito dall'art. 27, comma 3, Cost.<sup>259</sup>. Proprio per questo, è stato più volte definito il "fiore all'occhiello" della riforma penitenziaria del 1975, rappresentando l'unica misura che realizza una totale dissociazione dal contesto carcerario e un trattamento in libertà pienamente sostitutivo della detenzione intramuraria.

Con la riforma Cartabia, l'affidamento in prova ha conosciuto nuovi sviluppi, soprattutto nell'ottica di rafforzare la finalità rieducativa e di prevenzione della recidiva<sup>260</sup>.

---

<sup>258</sup> G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto Penale.*, op. cit., p. 227.

<sup>259</sup> A. DI MARCO, *La Cassazione sull'affidamento in prova sul territorio UE*, in *Rivista Giurisprudenza Penale* 6 giugno 2022;

<sup>260</sup> Riforma della giustizia penale: in G.U. la Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it);

Il decreto *de quo* ha infatti potenziato l'approccio personalizzato dell'esecuzione penale, introducendo strumenti che favoriscono un colloquio più serrato tra fase cognitiva e fase esecutiva, ampliando il ruolo delle misure alternative già in sede di determinazione della pena. In questo contesto, l'affidamento in prova viene valorizzato non solo come esito di una valutazione prognostica favorevole, ma anche come tappa centrale di un percorso trattamentale progressivo, che mira alla risocializzazione del condannato e alla riduzione degli effetti desocializzanti della carcerazione. Inoltre, la riforma ha evidenziato l'importanza del progetto individualizzato e del coinvolgimento dei servizi sociali territoriali nelle attività di monitoraggio e supporto al condannato durante l'esecuzione della misura, confermando la natura dinamica e "personalizzabile" dell'affidamento in prova con riferimento alle caratteristiche del singolo soggetto<sup>261</sup>.

La possibilità di realizzare un percorso rieducativo all'interno del contesto socio-relazionale di appartenenza del condannato si è rivelata, sulla base dell'esperienza e dei riscontri empirici, significativamente più efficace rispetto alla tradizionale esecuzione intramuraria della pena, soprattutto in relazione agli obiettivi di reinserimento sociale e prevenzione della recidiva. In tal senso, la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, disciplinata dall'art. 47, l. n. 354/1975 si configura come uno degli strumenti più emblematici dell'approccio trattamentale fondato sul principio rieducativo *ex art. 27*, comma 3, Cost.

Numerosi studi criminologici, cui si affiancano i dati raccolti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e dagli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE) evidenziano infatti che i soggetti sottoposti a tale misura presentano un tasso di recidiva significativamente inferiore rispetto a coloro che scontano integralmente la pena in carcere<sup>262</sup>.

L'allontanamento del soggetto dalle dinamiche carcerarie, spesso fonte di stigmatizzazione, desocializzazione e rafforzamento dei legami devianti, consente una maggiore adesione al percorso trattamentale, favorendo l'assunzione di responsabilità e la ricostruzione di legami positivi con la comunità di riferimento.

---

<sup>261</sup> C. MIGLIAZZA, *Le pene sostitutive alla luce della c.d. riforma Cartabia*, in *Cammino diritto, Rivista di informazione giuridica*, n. 2/2024- ISSN 2532-9871, p. 2 ss.

<sup>262</sup> FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale*, parte generale, op.cit;

L'affidamento in prova consiste, in concreto, nell'esecuzione della pena detentiva in ambiente libero, sotto la vigilanza e il supporto del Servizio sociale dell'UEPE. Durante tale periodo, che coincide con la durata residua della pena, il condannato è tenuto ad osservare una serie di prescrizioni specificamente modulate dal Magistrato di sorveglianza, anche su proposta dell'UEPE, in relazione alla personalità dell'interessato, alla sua storia di vita, alle esigenze trattamentali e al rischio di recidiva.

Tali prescrizioni, contenute nel verbale di affidamento, possono includere limiti alla libertà di circolazione, orari di rientro presso il domicilio, obblighi di permanenza in determinati luoghi o di partecipazione ad attività lavorative, formative o terapeutiche. Centrale è altresì il rapporto costante e collaborativo con il servizio sociale, che svolge una duplice funzione: da un lato, di accompagnamento e sostegno al percorso di reintegrazione; dall'altro, di controllo e verifica del comportamento dell'affidato, al fine di garantire che la misura produca effetti rieducativi effettivi e che il soggetto non commetta nuovi reati.

Va inoltre ricordato come la giurisprudenza di legittimità abbia più volte sottolineato la natura “non clemenziale”, bensì trattamentale e sostitutiva dell'affidamento in prova, evidenziando che tale misura rappresenta una diversa modalità di esecuzione della pena detentiva e non una sua elusione<sup>263</sup>. In questo senso, l'affidamento costituisce un esempio paradigmatico di “pena in senso sostanziale”, idonea a realizzare le finalità costituzionali del sistema penale.

Alla luce della riforma Cartabia l'istituto *de quo* ha assunto un rilievo ancor più strategico, anche nella fase di cognizione. Il legislatore, infatti, ha inteso rafforzarne l'applicazione prevedendo la possibilità che il giudice, già in fase di condanna, disponga direttamente l'accesso alle misure alternative (art. 545-bis c.p.p. e ss.), qualora ne sussistano i presupposti. In tal modo, la riforma mira a valorizzare l'individualizzazione della pena sin dalla fase decisoria, promuovendo una giustizia penale orientata alla responsabilizzazione del reo e alla tutela della sicurezza collettiva attraverso strumenti realmente efficaci di prevenzione della recidiva.

---

<sup>263</sup> R. TUCCI, *Riflessioni sulla natura dell'affidamento in prova ai servizi sociali a seguito di una recente sentenza delle sezioni unite*, in [www.rassegnapenitenziaria.giustizia.it](http://www.rassegnapenitenziaria.giustizia.it)

La disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale, oltre a prevedere l'esecuzione della pena in ambiente libero con il supporto dell'Ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE), contempla l'obbligo per il soggetto affidato di attivarsi concretamente in favore della vittima del reato, conformemente a quanto stabilito dall'art. 47, comma 7, dell'Ordinamento penitenziario. Tale previsione si inserisce nell'ottica di un approccio sempre più orientato alla responsabilizzazione del reo e all'affermazione di una giustizia riparativa, fondata sul riconoscimento del danno prodotto e sull'impegno attivo per porvi rimedio.

In particolare, a seguito della riforma Cartabia, l'art. 15-*bis* dell'Ordinamento penitenziario ha formalmente introdotto, all'interno del sistema esecutivo penale, la possibilità di inserire nel programma di trattamento anche percorsi di giustizia riparativa, favorendo incontri, mediazioni e attività risarcitorie in grado di ricostruire un dialogo tra autore del reato e vittima, in un quadro volontario e non punitivo. L'art. 47, comma 12, rafforza tale impostazione, attribuendo al magistrato di sorveglianza la facoltà di prescrivere la partecipazione a tali percorsi come parte integrante del trattamento rieducativo, ove ne sussistano le condizioni soggettive e oggettive.

Ulteriori obblighi previsti per il soggetto affidato riguardano il rispetto dei doveri familiari, in particolare gli obblighi di assistenza verso i soggetti più fragili (quali figli minori, coniugi, genitori anziani o disabili), sottolineando così come la misura si radichi nella dimensione relazionale e sociale della persona, valorizzandone la funzione di cittadino attivo e responsabile.

Sotto il profilo dei presupposti applicativi, la concessione dell'affidamento in prova presuppone, in primo luogo, la verifica dei requisiti oggettivi di legge – consistenti nel limite quantitativo della pena e nell'assenza di cause ostative previste dalla normativa vigente (soprattutto in relazione a reati di particolare allarme sociale). In secondo luogo, assume rilievo decisivo la sussistenza di requisiti di merito, ossia la valutazione favorevole della personalità del condannato, del percorso trattamentale intrapreso e della sua effettiva idoneità a proseguire l'esecuzione della pena in libertà, senza pregiudizio per la collettività. Come altresì osservato da ampia giurisprudenza di legittimità, ai fini di una compiuta ed effettiva valutazione, il giudizio di merito si deve articolare intorno a due "assi

fondamentali”, essendo indispensabile esaminare anche i comportamenti attuali del condannato, attesa l'esigenza di verificare non solo l'assenza di indicazioni negative, ma anche – e soprattutto – la presenza di elementi positivi che consentano una ragionevole prognosi sul buon esito della prova e sul completo reinserimento sociale, scongiurando il pericolo di recidiva<sup>264</sup>:

1. l'assenza di pericolo di fuga, desunta anche dalla condotta processuale e dal radicamento del soggetto nel territorio;
2. l'idoneità della misura a perseguire le finalità rieducative della pena, evitando la reiterazione di reati e promuovendo un'effettiva adesione al trattamento.

Muovendo da questa prospettiva, il magistrato di sorveglianza – anche sulla base delle relazioni UEPE – deve procedere a una valutazione prognostica, che tenga conto delle risorse personali e ambientali disponibili. Fondamentali risultano, dunque, non solo gli aspetti soggettivi legati alla maturazione individuale del condannato, ma anche l'esistenza di una rete familiare e sociale capace di accoglierlo, supportarlo e contenerne i rischi di ricaduta. La disponibilità di un'abitazione, di un'attività lavorativa, la partecipazione a programmi formativi o terapeutici rappresentano elementi che rafforzano la credibilità del progetto rieducativo.

Dottrina e giurisprudenza convergono, dunque, nell'affermare che l'attività valutativa del giudice di sorveglianza debba essere improntata a criteri di effettività e personalizzazione, evitando approcci standardizzati o formalistici che svuoterebbero di contenuto la funzione trattamentale della misura<sup>265</sup>.

Nel giudizio prognostico, dunque, solo attraverso una lettura dinamica della pena, orientata alla responsabilizzazione del condannato e al coinvolgimento della comunità, è possibile dare concreta attuazione al principio costituzionale di cui

---

<sup>264</sup> G. MOLFESE, *La misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale*, in *Ordinamento Penitenziario*, 2024, p. 1. L'Autore fa riferimento alla Sent. Cass. Pen. Sez. I, 27 marzo 2024, n. 12481 che si pone in linea con precedenti statuizioni (Cass. pen., sez. I, 15 settembre 2023, n. 473667; Cass. pen., sez. I, 10 dicembre 2018, n. 1654) con cui il giudice di legittimità ha osservato che lo scopo della misura alternativa *de quo* è quello di attuare una forma di esecuzione della pena esterna al carcere nei confronti di condannati per i quali, alla luce dell'osservazione della personalità e dell'acquisizioni di ulteriori elementi di conoscenza, il giudice possa formulare una ragionevole prognosi di completo reinserimento sociale da parte del reo all'esito della misura alternativa.

<sup>265</sup> V. ALBERTA, *Qualche puntualizzazione sugli obblighi istruttori e motivazionali del Tribunale di Sorveglianza in materia di misure alternative*, in *Rivista Giurisprudenza Penale* 7 luglio 2025.

all'art. 27, comma 3, Cost., acquisendo rilievo non solo gli elementi negativi – quali la gravità del reato, i precedenti, etc. – ma anche quelli positivi, che facciano ragionevolmente ritenere la proficuità dell'affidamento, come l'assenza di nuove denunce, il ripudio delle condotte devianti passate, l'adesione ai valori socialmente condivisi, l'attaccamento al contesto familiare, la condotta di vita attuale, la congruità della condanna e l'eventuale buona prospettiva risocializzante<sup>266</sup>.

L'affidamento in prova al servizio sociale, quale misura alternativa alla detenzione, può essere disposta tanto nei confronti di soggetti che si trovano già in stato di detenzione, quanto in favore di coloro che si trovano in stato di libertà al momento della decisione. Questa duplice possibilità testimonia la natura flessibile e modulare della misura, pensata per rispondere efficacemente alle esigenze rieducative del condannato, valorizzandone il percorso trattamentale.

Con riferimento al *quantum* di pena da espiare, l'accesso alla misura è subordinato al rispetto di limiti ben precisi.

Una particolare forma di affidamento è, inoltre, prevista per i soggetti affetti da tossicodipendenza o alcool-dipendenza, a condizione che la pena inflitta – o il residuo di pena – non superi i sei anni di detenzione. Tali soggetti devono aver attivato un programma terapeutico presso un servizio pubblico per le dipendenze (Ser.D) o presso enti accreditati, pubblici o del privato sociale, riconosciuti dalla normativa vigente. In questi casi, l'affidamento assume una connotazione terapeutico-riabilitativa, ponendosi come strumento di accompagnamento al percorso di disintossicazione e recupero psico-sociale. La disciplina di riferimento è contenuta nel d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante “Testo unico in materia di stupefacenti”, in particolare agli articoli 89<sup>267</sup> e 94<sup>268</sup>.

Ulteriore forma particolare è l'affidamento in prova per motivi di salute, previsto per i detenuti o internati affetti da AIDS conclamato o da grave immunodeficienza, disciplinato dall'art. 47-*quater* o.p.. È considerata una misura alternativa alla detenzione che punta ad evitare al massimo i danni derivanti dal contatto con l'ambiente penitenziario e dalla condizione di privazione della libertà.

---

<sup>266</sup> G. MOLFESE, *La misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale*, cit., p. 1.

<sup>267</sup> Art. 89, rubricato “*Provvedimenti restrittivi nei confronti dei tossicodipendenti o alcool-dipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici*”.

<sup>268</sup> Art. 94 rubricato “*Affidamento in prova in casi particolari*”.

Anche in questo caso, l'obiettivo della misura *de quo* non si esaurisce nella mera esecuzione "umanitaria" della pena, ma si connette alla possibilità di assicurare al condannato la sottoposizione a cure idonee al di fuori del contesto carcerario che, nella circostanza appare incompatibile con il soddisfacimento di esigenze sanitarie complesse e continuative. La concessione della misura presuppone comunque la verifica di condizioni ambientali idonee e l'assenza di un pericolo concreto per la sicurezza pubblica<sup>269</sup>.

La tabella sottostante indica il *trend* degli ultimi undici anni (2014-2024 compresi) relativamente alle misure di *probation* penitenziaria, evidenziando un andamento in salita in particolare per l'applicazione dell'affidamento in prova ai servizi sociali.

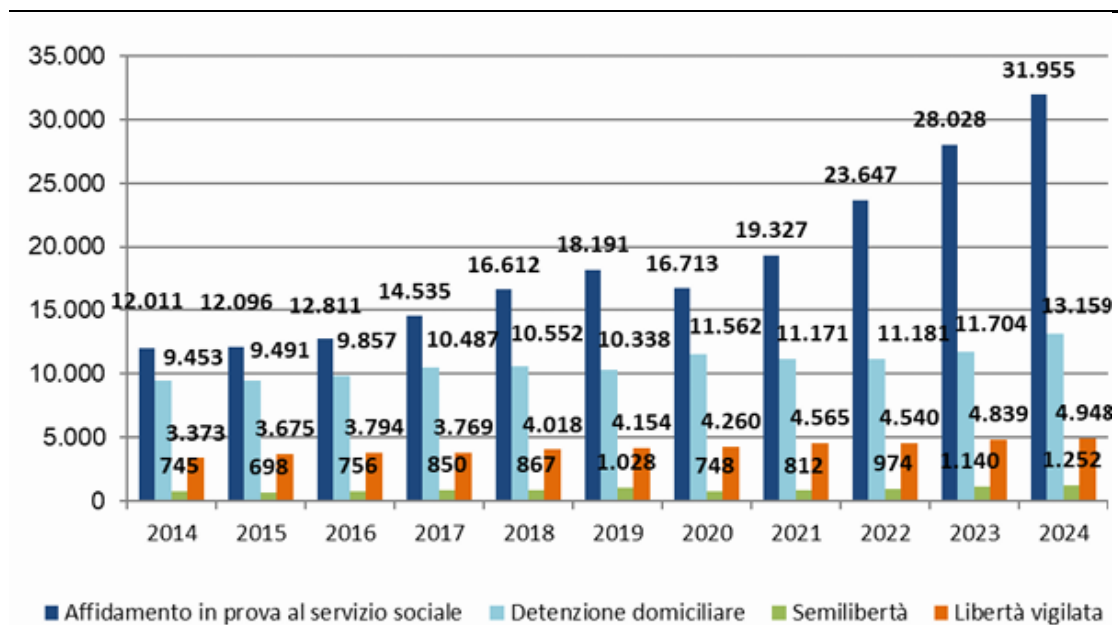


Figura 1: Adulti in area penale esterna in misure di *Probation* penitenziaria, secondo la differente tipologia. Anni dal 2014 all'anno 2024. Situazione alla fine del periodo, estrapolata da DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ *Adulti in area penale esterna in carico per misure di Probation penitenziaria Analisi statistica dei dati Anno 2024*.

<sup>269</sup> DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ - UFFICIO I DEL CAPO DIPARTIMENTO SEZIONE STATISTICA, *Adulti in area penale esterna in carico per misure di Probation penitenziaria Analisi statistica dei dati Anno 2024*, Roma, 2024, p. 3 ss.

In sintesi, la disciplina dell'affidamento in prova si è evoluta in modo da prevedere una pluralità di accessi modulati su diversi profili di vulnerabilità o di maturazione trattamentale, confermando il carattere personalizzabile del percorso esecutivo e l'intento di attenuare l'impatto della detenzione mediante soluzioni alternative rispettose della dignità, della salute e del processo rieducativo del condannato. La dottrina ha più volte sottolineato come questa varietà applicativa risponda pienamente ai principi costituzionali sanciti dall'art. 27, comma 3, Cost., garantendo l'effettività del trattamento rieducativo in contesti più idonei alla reintegrazione sociale rispetto alla dimensione carceraria tradizionale<sup>270</sup>.

Il buon esito dell'affidamento in prova al servizio sociale comporta l'estinzione della pena principale e di ogni altro effetto penale connesso alla condanna, fatta eccezione per le pene accessorie di carattere perpetuo, le quali restano ferme per espressa previsione normativa.

L'art. 47 o.p. è stato recentemente oggetto di modifica ad opera della l. 8 agosto 2024<sup>271</sup>, n. 112, la quale ha introdotto il comma 2-bis, con l'intento di ampliare i presupposti sostanziali per l'accesso alla misura. In particolare, si è previsto che l'affidamento possa essere concesso non solo a coloro che dimostrano di poter intraprendere o proseguire un'attività lavorativa, sia autonoma che subordinata, ma anche a quei soggetti che, in mancanza di un impiego, siano disponibili a svolgere un'attività di volontariato socialmente utile o di pubblica utilità, purché gratuita e compatibile con le condizioni personali.

Questa innovazione normativa si inserisce in un solco già tracciato dalla giurisprudenza di legittimità, che da tempo riconosce come l'esistenza di un'attività lavorativa, pur rappresentando un indicatore positivo del processo di risocializzazione, non costituisca un requisito imprescindibile per l'ammissione alla misura alternativa. In tal senso, la giurisprudenza ha più volte affermato che, qualora l'attività lavorativa non possa essere svolta per cause legate all'età, a condizioni di salute o alla concreta indisponibilità del lavoro, è sufficiente

---

<sup>270</sup> A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione. "Sicurezza" in cambio di libertà*, 2025, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

<sup>271</sup> L. 8 agosto 2024, n. 112 di conv. con mod. del d.l. 4 luglio 2024, n. 92 recante "*Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della Giustizia*".

l'esistenza di altre attività o progetti personali idonei ad assumere valore trattamentale e rieducativo.

Un'importante conferma di questo orientamento è giunta con la sentenza n. 373/2024, con il giudice di legittimità ha accolto, con rinvio, il ricorso di un individuo avverso il provvedimento del Tribunale di Sorveglianza di Roma che gli aveva negato l'affidamento in ragione dell'assenza di una concreta prospettiva lavorativa. Nel caso in esame, la Corte ha osservato come le misure alternative non presuppongano una totale assenza di pericolosità sociale, né l'avvenuto compimento del percorso di rieducazione, ma richiedano invece l'emergere di segnali positivi tali da rendere ragionevolmente prevedibile il successo del trattamento extra-murario e il reinserimento sociale del soggetto<sup>272</sup>.

Secondo quanto indicato nella motivazione, il requisito determinante è la presenza di comportamenti o impegni dal contenuto rieducativo, che possano costituire una base concreta per la progressiva reintegrazione della persona condannata nel contesto sociale. Tali elementi, precisa la Corte, non si identificano necessariamente con lo svolgimento di attività lavorativa retribuita, potendo consistere anche in esperienze socialmente significative, come l'impegno in attività di volontariato, formative o terapeutiche, coerenti con il progetto trattamentale.

Questa interpretazione si inserisce coerentemente nel quadro dei principi costituzionali sanciti dall'art. 27, comma 3, della Costituzione, secondo cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, nonché nella logica promossa dalla riforma Cartabia, volta a favorire percorsi di esecuzione penale individualizzati, più sensibili alla valorizzazione delle risorse personali e delle reti sociali del soggetto, piuttosto che vincolati a requisiti formali ed eteronomi.

### **3. La detenzione domiciliare: tutela della salute, genitorialità e dignità personale**

La detenzione domiciliare, introdotta tra le misure alternative alla detenzione dall'art. 13 della legge "Gozzini", trova puntuale disciplina nell'art. 47-ter della l. n. 354/1975.

---

<sup>272</sup> Cass. sez. I pen., 4 gennaio 2024, n. 373, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

L'istituto *de quo* costituisce una modalità alternativa di esecuzione della pena detentiva, da scontarsi presso l'abitazione del condannato, ovvero in altro luogo privato idoneo, o ancora all'interno di strutture pubbliche preposte alla cura, all'assistenza o all'accoglienza. Possono beneficiarne i soggetti condannati a una pena privativa della libertà personale non superiore a quattro anni – anche quale residuo di pena maggiore – che si trovino in specifiche condizioni soggettive di vulnerabilità, tassativamente individuate dal legislatore.

Prima di affrontare un'analisi dettagliata dell'istituto della detenzione domiciliare, appare opportuno soffermarsi preliminarmente sulla sua qualificazione giuridica, oggetto di ampio dibattito, soprattutto in ambito dottrinale. In un primo momento, il legislatore ha configurato tale misura con una funzione eminentemente umanitaria e assistenziale, trascurando le tradizionali finalità preventive, sia generali che speciali, tipiche della pena. Solo in un secondo momento, per esigenze di carattere deflattivo del sistema carcerario, ne ha ampliato l'ambito applicativo. Tuttavia, tale estensione non è stata accompagnata dall'introduzione, nell'ordinamento penitenziario, di disposizioni idonee a perseguire finalità rieducative o risocializzanti, come invece richiesto dall'art. 27, comma 3, Cost. Al contrario, si è fatto riferimento alle prescrizioni previste per una misura cautelare – in particolare l'art. 284 c.p.p. – che, essendo rivolte a soggetti non ancora condannati in via definitiva e dunque potenzialmente innocenti, risultano inadeguate a soddisfare gli obiettivi rieducativi propri della pena.

La dottrina prevalente<sup>273</sup> ha per lungo tempo considerato la detenzione domiciliare, analogamente al regime di semilibertà, come uno strumento volto a realizzare una differenziazione nell'esecuzione delle sanzioni penali, sebbene entrambe le misure siano sistematicamente collocate nel Capo VI della l. n. 354/1975. In tale prospettiva, sono state qualificate come misure alternative in senso stretto unicamente l'affidamento in prova al servizio sociale e la liberazione condizionale. La dottrina ha inoltre evidenziato il carattere essenzialmente “custodialistico” della detenzione domiciliare, sottolineandone la marcata

---

<sup>273</sup> D.M. SCHIRÒ, *L'interesse del minore ad un rapporto quanto più possibile “normale” con il genitore: alcune considerazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 174 del 2018*, in *Dir. Pen. Cost.*, fasc. n. 1/2017, p.107

dimensione afflittiva, dovuta all'assenza di strumenti idonei a promuovere attivamente il reinserimento del condannato<sup>274</sup>.

Tale misura è stata pertanto a lungo percepita come una soluzione intermedia, un 'caso limite' tra la detenzione carceraria e le vere e proprie misure alternative, priva di un'autentica valenza risocializzante, se non nella misura – pur rilevante – in cui consente di evitare gli effetti desocializzanti della reclusione. È tuttavia necessario rilevare che, nonostante il dato letterale delle disposizioni e la volontà originaria del legislatore, la detenzione domiciliare ha progressivamente assunto una funzione risocializzante, grazie all'introduzione, mediante successivi interventi normativi, di prescrizioni non solo di natura restrittiva, ma anche di tipo attivo e promozionale, finalizzate alla rieducazione del condannato.

La Corte di Cassazione ha più volte chiarito che la detenzione domiciliare, così come le altre misure alternative alla detenzione, è finalizzata in ultima istanza al reinserimento sociale del condannato. L'applicazione di tale misura, tuttavia, non è automatica, neppure quando siano soddisfatti i requisiti previsti dalla normativa. Essa richiede, infatti, una valutazione discrezionale da parte del Tribunale di sorveglianza, il quale è tenuto non solo a verificare la presenza dei presupposti formali per l'accesso all'istituto, ma anche a valutare se la concessione del beneficio risulti compatibile con l'esigenza di garantire una concreta esecuzione della pena. In tale contesto, il giudice deve tener conto dell'equilibrio tra le diverse finalità sottese alla sanzione penale: quella afflittiva, quella preventiva e quella rieducativa<sup>275</sup>.

Passando all'esame della disciplina normativa della misura *de quo*, essa contempla differenti articolazioni applicative, tra cui<sup>276</sup>:

- la detenzione domiciliare ordinaria: l'istituto è stato introdotto con la previsione dell'art. 47-*ter* o.p. dalla legge "Gozzini". Può essere concessa, tra l'altro, al condannato che, al momento dell'inizio dell'esecuzione o successivamente, abbia compiuto il settantesimo anno di età, purché non sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza, ai sensi degli artt. 102 ss. c.p.; oltre ai casi legati all'età, possono accedere alla misura

---

<sup>274</sup> V. FURFARO, *Il lavoro penitenziario*, in Rivista ADIR, 2008

<sup>275</sup> Cass. Pen., Sez. I, 30 gennaio 1995, n. 542, in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

<sup>276</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Detenzione*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

coloro che sono stati condannati a pene non superiori a quattro anni di reclusione o arresto, inclusa la parte residua di una condanna più lunga, purché sussistano i seguenti requisiti di legge:

- 1) donna incinta o madre di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente;
- 2) padre, esercente la potestà, di prole di età inferiore ad anni dieci con lui convivente, quando la madre sia deceduta o altrimenti assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole<sup>277</sup>; al riguardo, con la sentenza n. 52 dello scorso 18 aprile 2025, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 30 e 31, comma 2 Cost., dell'art. 47-*quinquies*, comma 7, o.p., laddove il testo richiede che la detenzione domiciliare speciale per il padre detenuto sia concessa solo qualora «*la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre*». Nella circostanza oggetto di cure, i tribunali di sorveglianza di Bologna e Venezia avevano sollevato questione di legittimità costituzionale, denunciando una discriminazione di genere e un impedimento al diritto dei minori alla bigenitorialità<sup>278</sup>. La Corte ha riconosciuto che, sebbene la normativa rifletta il principio di tutela della maternità (art. 31 Cost.) e risponda al contesto socio-culturale evoluto in cui è riconosciuta l'uguaglianza dei ruoli genitoriali, la disposizione resta lesiva del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) nella misura in cui escluda il padre anche in presenza di terzi affidatari. Di conseguenza, ha accolto la censura solo nella parte restrittiva del comma 7, escludendola invece rispetto alle questioni relative alla funzione rieducativa della pena e alla sicurezza della collettività, ritenendo non fondate le censure sollevate sugli artt. 27, comma 3, e 117 Cost.
- 3) persona in condizioni di salute particolarmente gravi, che richiedano costanti contatti con i presidi sanitari territoriali;
- 4) persona di età superiore a sessanta anni, se inabile anche parzialmente;

---

<sup>277</sup> A. M. CAPITTA, *Detenzione domiciliare speciale per padri e madri di minori in tenera età - Cort. Cost. 52/ 2025* in *Giurisprudenza Costituzionale, Rivista Scientifica*, p. 1 ss.

<sup>278</sup> A. M. CAPITTA, *Detenzione domiciliare speciale*, op. cit.,

- 5) persona minore di anni ventuno per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.
- la detenzione domiciliare per soggetti affetti da AIDS o da gravi patologie immunitarie. L'art. 47-*quater* o.p., introdotto con la l. 22 luglio 1999, n. 231<sup>279</sup>, disciplina una particolare forma di detenzione domiciliare, accessibile anche oltre i consueti limiti edittali di pena, in favore dei soggetti — detenuti o internati — affetti da AIDS conclamato o da grave deficienza immunitaria accertata. La finalità principale della misura *de quo* è quella di consentire l'accesso a un percorso terapeutico e assistenziale presso una struttura idonea, rendendo compatibile la condizione di salute con il regime sanzionatorio, anche mediante l'alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale;
  - la detenzione domiciliare speciale: l'art. 47-*quinqüies* o.p., inserito dalla L. 8 marzo 2001, n. 40<sup>280</sup>, prevede una specifica forma di esecuzione domiciliare della pena, destinata alle madri condannate che abbiano figli minori di dieci anni e non siano in possesso dei requisiti per accedere alla detenzione domiciliare ordinaria. L'accesso alla misura *de quo* è subordinato alla mancanza di un concreto pericolo di recidiva, alla possibilità di ripristinare la convivenza con la prole, nonché, in caso di condanna a pena temporanea, all'avvenuta espiazione di almeno un terzo della stessa (o di almeno quindici anni in caso di pena perpetua). La *ratio* della misura è ispirata alla tutela del diritto del minore alla relazione con il genitore e alla promozione della funzione genitoriale. La disposizione è estensibile anche al padre che si trovi nelle medesime condizioni, a condizione che la madre sia deceduta ovvero permanentemente impossibilitata a occuparsi del minore. Data la sua specificità, questa misura si contraddistingue per un maggiore coinvolgimento dei servizi sociali, cui è demandata una funzione sia di supporto che di controllo rafforzato, in misura superiore rispetto a quanto previsto per le altre tipologie di detenzione domiciliare.

---

<sup>279</sup> L. 22 luglio 1999, n. 231 recante “*Disposizioni in materia di esecuzione della pena, di misure di sicurezza e di misure cautelari nei confronti di soggetti affetti da AIDS conclamato o da grave forma di deficienza immunitaria accertata*”.

<sup>280</sup> L. 8 marzo 2001, n. 40 recante “*Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori*”.

Come precedentemente osservato (vds. Figura 1), con riferimento alla detenzione domiciliare, l'istituto *de quo* si configura come la seconda misura alternativa alla detenzione maggiormente applicata, immediatamente dopo l'affidamento in prova ai servizi sociali. Tale prevalenza può essere ricondotta a una pluralità di fattori. Innanzitutto, una parte consistente dei soggetti destinatari della misura sarebbe, in astratto, idonea all'affidamento in prova, ma risulta priva dei requisiti oggettivi richiesti per l'ammissione a quest'ultima, quali l'esistenza di un progetto risocializzante concreto, la disponibilità di un impiego lavorativo o l'esistenza di una rete familiare o sociale di sostegno<sup>281</sup>.

In molti casi, inoltre, gli stessi non dispongono di una residenza anagrafica o di un domicilio stabile, rendendo così impraticabile l'affidamento ai servizi territoriali<sup>282</sup>.

In secondo luogo, la detenzione domiciliare presenta un maggiore grado di afflittività rispetto ad altre misure alternative, poiché si caratterizza per un più elevato livello di controllo e per la presenza di prescrizioni più stringenti. Tale connotazione la rende maggiormente aderente alle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, soprattutto nei confronti di soggetti per i quali sussistano profili di rischio residuo. Infine, va considerato che la detenzione domiciliare non comporta oneri economici diretti a carico dell'Amministrazione penitenziaria, atteso che le necessità abitative, assistenziali e logistiche del condannato vengono soddisfatte nell'ambito del contesto domestico o familiare, o comunque all'esterno degli istituti penitenziari, riducendo così l'impatto economico dell'esecuzione penale sul sistema carcerario.

#### **4. Il lavoro di pubblica utilità: la sanzione riparativa con valenza sociale**

Nel nostro ordinamento, il lavoro assume una connotazione democratica centrale e costitutiva della Repubblica, come chiaramente enunciato dall'art. 1 Cost. al riguardo, la dottrina giuslavorista ha osservato che la formula contenuta nell'articolo *de quo* va oltre una semplice affermazione programmatica, costituendo

---

<sup>281</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ, SEZIONE STATISTICA, *Adulti in area penale esterna – analisi statistica dei dati*, 2024, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>282</sup> S. FIORE, *Color che son sospesi e quelli che mai lo saranno. un breve percorso ad ostacoli nella giurisprudenza costituzionale sul co. 9 dell'art. 656 c.p.p.*, p. 6, in [www.legislazionepenale.eu](http://www.legislazionepenale.eu)

un principio cardine attorno al quale si sviluppano l'organizzazione politica, sociale ed economica del Paese. In questo quadro, il lavoro non costituisce soltanto uno strumento di sostentamento individuale, ma anche un valore collettivo che definisce la dignità della persona e il ruolo del cittadino nella comunità<sup>283</sup>.

Il principio lavorista incarna, dunque, i valori fondanti dello Stato costituzionale, delineando un preciso indirizzo per l'azione dei pubblici poteri, i quali – come previsto dal successivo art. 3, comma 2 – sono chiamati a rimuovere ogni ostacolo che limiti, di fatto, l'eguaglianza sostanziale e impedisca ai cittadini di partecipare pienamente alla vita sociale, economica e politica del Paese<sup>284</sup>.

In linea con questa prospettiva, il lavoro non si configura unicamente come un diritto soggettivo, ma anche come un dovere civico, uno strumento attraverso cui ciascun individuo contribuisce alla crescita e al progresso della collettività. Il lavoro è, dunque, *«l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso di esso che ciascuno restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale»*<sup>285</sup>

In questo quadro si colloca il lavoro di pubblica utilità, disciplinato dal DM 26 marzo 2001 (anche indicato con l'acronimo L.P.U.), una misura in costante crescita negli ultimi anni, che *“consiste nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale o volontariato”*<sup>286</sup>.

In base a quanto stabilito dall'art. 1 del citato DM, il lavoro di pubblica utilità può assumere forme molto varie, sia di tipo manuale che intellettuale, spaziando

---

<sup>283</sup> G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la costituzione economica italiana ed in Europa*, Fasc. n. 3/2005, p. 1, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

<sup>284</sup> D. CHINNI, *IL diritto al lavoro nell'esecuzione penale. Principi costituzionali e sviluppi legislativi*, 2019, in [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org)

<sup>285</sup> M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 3/2010, p. 635-637.

<sup>286</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Lavoro di pubblica utilità sanzione e pena*, 2025, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

dalla manutenzione del verde urbano all'assistenza di persone che versano in particolari condizioni di fragilità e vulnerabilità<sup>287</sup>.

Lo stesso articolo elenca le attività ammesse, le quali includono lo svolgimento di prestazioni lavorative in supporto a enti che assistono tossicodipendenti, persone affette da HIV, disabili, malati, anziani, minori, ex detenuti o stranieri; la collaborazione in ambito di protezione civile, tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, prevenzione degli incendi e salvaguardia delle aree boschive; l'impegno in iniziative a favore della fauna e della flora, nonché nella prevenzione del randagismo; la manutenzione di ospedali, case di cura, spazi pubblici e giardini, con esclusione di immobili destinati all'uso delle forze armate o di polizia; e, infine, attività coerenti con le competenze professionali specifiche del condannato<sup>288</sup>.

In conformità a quanto stabilito dal successivo art. 2<sup>289</sup> tali attività vengono rese nell'ambito di convenzioni appositamente stipulate tra l'ente ospitante e il Ministero della Giustizia, o, in alternativa, con il Presidente del Tribunale territorialmente competente, in caso di delega ministeriale<sup>290</sup>.

Alla luce di quanto premesso, si ritiene utile fornire una sintetica ricostruzione dello sviluppo storico dell'istituto *de quo*, con l'obiettivo di comprendere in maniera più approfondita i contesti in cui trova applicazione e di analizzare la sua mutevole qualificazione giuridica e la portata applicativa. Quest'ultima, infatti, è stata variamente interpretata come pena principale, pena sostitutiva, misura accessoria, obbligo a carico del condannato, strumento di trattamento penitenziario, presupposto per l'estinzione del reato, oppure come forma di condotta riparatoria o riabilitativa.

---

<sup>287</sup> DM 26 marzo 2001, recante “*Norme per la determinazione delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità applicato in base all'art. 54, comma 6, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274*”.

<sup>288</sup> Art. 1 DM 26 marzo 2001, rubricato “*Lavoro di pubblica utilità*”.

<sup>289</sup> Art. 2 DM 26 marzo 2001, rubricato “*Convenzioni*”.

<sup>290</sup> F. GUERCIO, *Il lavoro di pubblica utilità quel che reo toglie, il reo sostituisce*, 16 marzo 2023, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

Il lavoro di pubblica utilità ha fatto la sua prima seppur marginale comparsa nell'ordinamento italiano con la l. n. 689/1981, la quale – agli artt. 102<sup>291</sup> e 103<sup>292</sup> – prevedeva la possibilità di sostituire le sanzioni pecuniarie con attività svolte in favore della collettività. In questa fase embrionale, l'istituto è stato percepito con una certa diffidenza e, pertanto, applicato con parsimonia.

La sua rivalutazione è avvenuta con la l. n. 122/1993, attraverso cui il legislatore nazionale ne ha previsto l'applicabilità come sanzione accessoria opzionale per le condanne relative a reati riconducibili all'art. 3 della l. n. 654/1975<sup>293</sup> – legge attuativa della Convenzione internazionale contro ogni forma di discriminazione razziale – nonché per alcuni delitti disciplinati dalla l. n. 962/1967<sup>294</sup> in materia di prevenzione e repressione del genocidio.

Nei primi anni Duemila l'istituto *de quo* ha ottenuto un più stabile riconoscimento normativo, divenendo una misura pienamente operativa, sebbene inizialmente confinata ai reati rientranti nella competenza del Giudice di Pace, come stabilito rispettivamente dagli art. 54 e 55 del d.lgs. 274/2000<sup>295</sup> che lo configurano, rispettivamente, come pena principale (alternativa a quella detentiva)

---

<sup>291</sup> Art. 102 rubricato “*Conversione delle pene pecuniarie principali per mancato pagamento*”. L'articolo nella vecchia formulazione, prevedeva in via principale la conversione delle pene della multa e dell'ammenda non eseguite dal condannato per insolvibilità, nella libertà controllata. Tuttavia contemplava la possibilità di convertire la pena in lavoro sostitutivo quando vi era richiesta del condannato. La Riforma Cartabia (art. 71) ha eliminato la libertà controllata (misura definitivamente soppressa unitamente alla semidetenzione) prevedendo nella circostanza dell'insolvenza del condannato, la conversione di lavoro di pubblica utilità.

<sup>292</sup> Art. 103 rubricato “*Mancato pagamento della pena pecuniaria per insolvibilità del condannato*”.

<sup>293</sup> L. 13 ottobre 1975, n. 654, recante “*Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966*”.

<sup>294</sup> L. 9 ottobre 1967, n. 962, recante “*Prevenzione e repressione del delitto di genocidio*”.

<sup>295</sup> Il D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, recante “*Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468*” disciplina la competenza penale esclusiva del giudice di pace per una serie di reati espressamente elencati. L'art. 54 stabilisce, al primo comma, che “*Il giudice di pace può applicare la pena del lavoro di pubblica utilità solo su richiesta dell'imputato*”. Il successivo art. 55 stabilisce che il lavoro di pubblica utilità sia una misura sostitutiva residuale, applicabile qualora il condannato sia insolvente e non paghi la pena pecuniaria – per uno dei reati di competenza del Giudice di Pace – entro il termine di novanta giorni dalla notifica dell'ordine di esecuzione (art. 660 c.p.p.) e che lo stesso faccia richiesta. In questo caso, la pena pecuniaria si converte «*in lavoro di pubblica utilità da svolgere per un periodo non inferiore ad un mese e non superiore a sei mesi con le modalità indicate nell'art. 54*».

e come pena sostitutiva che assicura che la misura venga adottata nel rispetto del principio della territorialità<sup>296</sup>.

Come osservato dalla dottrina, il d.lgs. n. 274/2000 risponde all'esigenza espressa dal legislatore nazionale di deflazionare il carico giudiziario per la magistratura ordinaria e, al contempo, contribuire a garantire un percorso di riabilitazione del condannato, in ossequio al principio della finalità rieducativa della pena<sup>297</sup>.

Successivamente, con l'introduzione del comma 5-*bis* all'art 73 d.P.R. n. 309/1990<sup>298</sup> il lavoro di pubblica utilità è stato previsto come sanzione sostitutiva per i “*fatti di lieve entità*” qualora il reato di coltivazione, produzione, fabbricazione, raffinazione, vendita, offerta, cessione, distribuzione, spedizione o consegna di sostanze stupefacenti o psicotrope fosse stato commesso da persona tossicodipendente ovvero assuntore delle stesse<sup>299</sup>.

Nel tempo, il campo di applicazione dell'istituto *de quo* si è ulteriormente ampliato: dapprima con riferimento a specifiche fattispecie criminose, e successivamente come obbligo previsto per l'imputato o il condannato in diversi contesti processuali, come nel caso della sospensione del procedimento con messa alla prova (art. 168-*bis* c.p.<sup>300</sup>), e nella sospensione condizionale della pena (art. 165, comma 1, c.p.<sup>301</sup>), rendendolo una misura trasversale a varie tipologie di reato.

---

<sup>296</sup> Il secondo comma dell'art. 54 stabilisce che “*L'attività viene svolta nell'ambito della provincia in cui risiede il condannato [...]*”.

<sup>297</sup> E. MATTEVI, *Esiguità e sistema penale del giudice di pace. Analisi giurisprudenziale e prospettive applicative dell'istituto della particolare tenuità del fatto*, in L. PICOTTI (a cura di), *Tecniche alternative di risoluzione di conflitti in materia penale*, Padova, 2010, p. 53-87.

<sup>298</sup> D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante “*Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*”.

<sup>299</sup> Art. 73 d.P.R. n. 309/1990, rubricato “*Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope*”.

<sup>300</sup> L'art. 168-*bis* c.p., rubricato “*Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato*” stabilisce che «*Nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale, l'imputato, anche su proposta del pubblico ministero, può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova*». L'articolo è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 3, comma 11, l. n. 67/2014 e successivamente modificato dalla Riforma Cartabia nel 2022.

<sup>301</sup> L'art. 165 c.p., rubricato “*Obblighi del condannato*”, stabilisce al primo comma che se il condannato non si oppone, il Giudice può (discrezionalmente) subordinare la sospensione condizionale della pena – quale causa di estinzione del reato – alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività, per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.

In particolare, il graduale percorso normativo che ha portato all'ampliamento del campo di applicazione dei percorsi di "giustizia riparativa" ha trovato il suo compimento con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, cd. "Riforma Cartabia".

L'intervento legislativo *de quo* fornisce all'ordinamento giuridico nazionale un rilevante contributo in materia di "giustizia riparativa" assegnando, altresì, all'istituto del lavoro di pubblica utilità una rilevanza inedita, ponendolo come valida ed efficace alternativa alle sanzioni detentive di breve durata<sup>302</sup>.

Con la novella introdotta dalla "riforma Cartabia", il lavoro di pubblica utilità è stato formalmente inserito tra le pene sostitutive, come previsto dal nuovo articolo 20-*bis* del codice penale<sup>303</sup>.

Nell'ambito di tale revisione dell'apparato sanzionatorio, l'articolo 76 della l. n. 689/1981, così come modificato, stabilisce che alle nuove pene sostitutive si applicano, «*ove compatibili*», alcune norme previste dall'ordinamento penitenziario in materia di misure alternative alla detenzione<sup>304</sup>.

Tra le disposizioni richiamate rientra l'art. 47, comma 12-*bis* o.p., che consente di concedere la liberazione anticipata al condannato affidato al servizio sociale. Si pone dunque il problema interpretativo circa la possibilità di estendere questo beneficio anche a chi espia la pena mediante il lavoro di pubblica utilità, come forma sostitutiva della detenzione.

Una parte della dottrina e della giurisprudenza si esprime in senso negativo, sostenendo che tale beneficio non possa trovare applicazione in quanto il lavoro di pubblica utilità, per caratteristiche intrinseche e modalità di esecuzione, non sarebbe assimilabile alla pena detentiva<sup>305</sup>.

---

<sup>302</sup> L'art. 42, comma 1, d.lgs. n. 150/2022 definisce la giustizia riparativa come «*ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo con sensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore*»

<sup>303</sup> G. DE VERO, *La riforma del sistema sanzionatorio penale: uno sguardo d'insieme*, 20 febbraio 2023, in [www.la-legislazionepenale.eu](http://www.la-legislazionepenale.eu)

<sup>304</sup> R. BARTOLI, *Punire in libertà: le nuove pene sostitutive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1399 ss.

<sup>305</sup> Questa è la posizione assunta, ad esempio, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino, che ha presentato il ricorso esaminato dalla Cassazione, Sezione I, con la sentenza n. 10302 del 10 gennaio 2025 in [www.provcessopenalegiustizia.it](http://www.provcessopenalegiustizia.it)

Secondo questo orientamento, l'equiparazione prevista dall'art. 57, l. n. 689/1981 – tra pena sostitutiva e quella originaria – dovrebbe ritenersi valida esclusivamente ai fini del calcolo della durata della pena, e non ai fini dell'applicazione degli istituti premiali. Da ciò deriverebbe una sostanziale incompatibilità tra l'art. 54 o.p. e l'istituto del lavoro di pubblica utilità, tale da escludere la possibilità di concessione della liberazione anticipata in questi casi, vanificando in parte il rinvio operato dall'art. 76, l. n. 689/1981.

Nel dibattito giurisprudenziale relativo all'applicabilità della liberazione anticipata al lavoro di pubblica utilità, si è osservato che l'orientamento contrario appare coerente con la giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di libertà controllata<sup>306</sup>.

In particolare, la Corte ha escluso l'applicabilità del beneficio proprio in ragione della natura non detentiva di tale misura. Un ulteriore argomento si basa sulle competenze giurisdizionali: poiché l'esecuzione del lavoro di pubblica utilità è affidata al giudice che lo applica e non al magistrato di sorveglianza, si sostiene che la liberazione anticipata non possa essere concessa, essendo questa misura estranea alla competenza di tale giudice.

D'altra parte, vi è un orientamento favorevole all'estensione del beneficio, che ha ricevuto il sostegno della Suprema Corte, fondato sull'assenza di elementi testuali o sistematici che ne impediscano l'applicazione. In particolare, la Corte d'Appello di Milano ha valorizzato la chiarezza della disciplina normativa e ha evidenziato l'analogia con l'affidamento in prova al servizio sociale, per il quale la liberazione anticipata è espressamente prevista<sup>307</sup>.

Simili argomentazioni sono state riprese dalla Corte di Cassazione<sup>308</sup>, la quale ha superato il precedente legame rigido tra la concessione della liberazione anticipata e la natura detentiva della pena. È stato infatti chiarito che lo *status detentionis* non costituisce più un requisito indispensabile per l'accesso al beneficio. Inoltre, la giurisprudenza ha progressivamente ampliato l'ambito di applicazione della misura, estendendola anche ai condannati affidati in prova e a

---

<sup>306</sup> Cass., Sez. I, sent. 15 novembre 2018, n. 2895 in [www.unionecamerepenali.it](http://www.unionecamerepenali.it) ;

<sup>307</sup> La Corte di Appello di Milano sull'applicabilità della liberazione anticipata all'ipotesi del L.P.U. in Unione delle Camere Penali Italiane;

<sup>308</sup> Cass., Sez. I, sent. 10 gennaio 2025, n. 10302 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

coloro che si trovano in libertà condizionale, riconoscendo che, pur non essendo di natura detentiva, tali istituti comportano comunque limitazioni alla libertà personale e perseguono finalità di rieducazione e reinserimento sociale del condannato.

In definitiva ad avviso del giudice di legittimità, quel che conta è che sia ancora in atto un rapporto di esecuzione sul quale possa incidere in senso favorevole la liberazione anticipata, non il carattere detentivo della pena in espiazione. Dovrebbe dunque dirsi superato il vaglio di legittimità, stante l'assenza di ragioni ostative sul piano normativo o sistematico. L'estensione del beneficio *de quo* risulterebbe anzi coerente con i connotati del lavoro di pubblica utilità, concepito come "pena-programma" e volto alla rieducazione e al reinserimento sociale del reo, tanto da essere paragonabile all'affidamento in prova al servizio sociale.

A ben vedere, la tesi estensiva sembra accolta esplicitamente dalla relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022. Oltre a non operarsi alcuna esclusione con riferimento alla pena sostitutiva in questione, si chiarisce che l'applicabilità della liberazione anticipata all'insieme delle nuove sanzioni dovrebbe contribuire a garantirne l'appetibilità e a salvaguardare le finalità deflative sottese alla riforma, a fronte – tra l'altro – «*della inappellabilità delle sentenze di condanna al LPU*».

Va sottolineato che, nonostante la decisa presa di posizione della Cassazione, la questione appare ancora controversa. Alcuni provvedimenti di merito hanno infatti ritenuto di discostarsi dal *dictum* della Corte, con varietà di argomenti. In particolare, si è affermato che il lavoro di pubblica utilità non sarebbe in realtà equiparabile alle misure alternative alla detenzione, in quanto ben più vantaggioso per il condannato; si valorizza inoltre l'inesistenza, nell'ipotesi in esame, di procedimenti esecutivi ai sensi dell'art. 656 c.p.p., ai quali collegare la concessione di benefici penitenziari<sup>309</sup>.

Si evince il forte carattere rieducativo e di reinserimento sociale insito in questo istituto, che si manifesta sia nelle attività obbligatorie sia nelle eventuali prescrizioni a cui il condannato deve attenersi.

La vigilanza sul corretto svolgimento del lavoro è affidata all'UEPE designato dal giudice ai sensi dell'art. 63, comma 3, della stessa legge. L'Ufficio ha il compito di monitorare e riferire periodicamente sulla condotta del condannato

---

<sup>309</sup> F. FIORENTIN, *Lavoro di pubblica utilità, no alla liberazione anticipata*, in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)

e sul suo percorso di reinserimento sociale. In tal modo, la normativa sul lavoro di pubblica utilità permette una valutazione continua dell'effettiva partecipazione del soggetto al processo rieducativo, elemento fondamentale per la concessione del beneficio.

## CAPITOLO 4

### PROSPETTIVE EVOLUTIVE E MODELLI COMPARATI DI TUTELA PENITENZIARIA

#### 1. Modelli europei di giustizia penale e detentiva

Il Consiglio d'Europa ha recentemente diffuso il *Report* annuale sulla popolazione carceraria in seno all'Unione Europea (*Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe*, SPACE). Il Rapporto fornisce una fotografia aggiornata sullo *status* della detenzione all'interno dei Paesi membri dell'Unione oltre che sulla capacità ricettiva delle istituzioni carcerarie e sull'applicazione delle misure alternative. Il quadro mostra un ambiente penitenziario in forte sofferenza da un punto di vista strutturale organizzativo, procedurale e formativo. Trattasi di un fenomeno complesso, dovuto in particolare all'eccessivo sovraffollamento della popolazione carceraria rispetto alla capacità recettizia delle strutture e, pertanto, richiede un insieme di interventi che vedono coinvolti una pluralità di attori, *in primis* le autorità politiche dei Paesi membri<sup>310</sup>.

Innanzitutto, il Rapporto indica una evidente crescita della popolazione carceraria nella maggior parte degli istituti di detenzione dell'area unionale; i numeri mostrano, infatti, una situazione particolarmente preoccupante rispetto allo scorso anno in sei paesi membri, dove il fenomeno del sovraffollamento carcerario ha raggiunto livelli critici "estremi": Slovenia (134 detenuti per 100 posti disponibili), Cipro (132 su 100 disponibili), Francia (124 su 100 disponibili), Italia

---

<sup>310</sup> CONSIGLIO D'EUROPA, *Nuovo rapporto rivela un allarmante aumento del sovraffollamento nelle carceri europee*, 1° agosto 2025, in [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it), consultato in data 08.08.2025. Il Rapporto SPACE è un progetto europeo utilizzato su scala mondiale, che costituisce una fonte preziosa di informazioni e dati comparativi utilizzati da organizzazioni internazionali, autorità nazionali, professionisti ed esperti che operano nel settore giurisdizionale penale. Si compone di due modelli: SPACE I, che fornisce i dati sulla detenzione e gli istituti di pena; SPACE II contiene i dati relativi all'applicazione delle misure alternative alla detenzione.

(118 su 100 disponibili), Romania (116 su 100 disponibili) e Belgio (113 su 100 disponibili). A ciò si aggiunga che la popolazione carceraria in seno all'Unione ha superato il milione di detenuti (circa 1.021.431) con una media UE di circa 105 detenuti ogni 100.000 abitanti<sup>311</sup>.

Alla criticità “estrema” dei summenzionati Paesi, si aggiunge quella di ulteriori otto amministrazioni penitenziarie, dove la condizione di sovraffollamento carcerario è classificabile come “moderata”, in quanto caratterizzata da un tasso di poco superiore al 100%. I dati raccolti riguardano Paesi come la Croazia, che presenta un tasso di affollamento pari al 110%, seguita da Irlanda e Svezia, entrambe con un indice del 105%. Anche in questi Paesi, sebbene il fenomeno si presenti più contenuto, si pongono interrogativi in merito alla compatibilità delle condizioni detentive con gli *standard* minimi di vivibilità e dignità imposti sia dal diritto interno sia dal diritto unionale e internazionale<sup>312</sup>.

Il Rapporto ha infine evidenziato che alcuni Paesi, come la Bulgaria e il Lussemburgo, hanno registrato un calo della popolazione carceraria. Ciononostante l'insieme dei dati solleva interrogativi in merito alle condizioni psicologiche e sociali in cui vivono i detenuti, con riferimento alla saturazione della capacità ricettiva delle strutture penitenziarie. Questo fenomeno, come evidenziato dall'Osservatorio Penitenziario nazionale, costituisce la principale causa di decessi per suicidi<sup>313</sup>.

Il grafico sottostante conferma quanto finora descritto, evidenziando che relativamente al biennio 2022-2023 si è registrata una crescita della popolazione

---

<sup>311</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE (GNPL), *Report Per un'analisi dei decessi in carcere | Attività di studio e ricerca: gennaio-luglio 2025*, cit. p. 27. L'analisi statistica contenuta nel *Report* evidenzia chiaramente come il sovraffollamento continui a rappresentare un fattore di rischio sistemico che richiede interventi immediati e coordinati per la tutela della salute psico-fisica dei detenuti.

<sup>312</sup> M. F. AEBI, E. COCCO, SPACE I – Statistiche penali annuali del Consiglio d'Europa sulla popolazione carceraria 2024, in [www.coe.int.it](http://www.coe.int.it)

<sup>313</sup> In Italia è emerso che da inizio anno e fino al 31 luglio del 2025 sono stati registrati tra la popolazione carceraria 146 decessi. Di questi, gli eventi suicidari sono stati 46 (31,5%), mentre i decessi per cause ancora da accertare sono stati 30 (20,5%); a ciò si aggiungano i decessi per cause naturali, che ammontano a 69 (47,3%), mentre un solo decesso è avvenuto per cause accidentali (0,7%). Dall'analisi dei dati si tratta senza dubbio di un quadro piuttosto articolato e complesso, nel quale confluiscono una serie di fattori e variabili: l'età giovanile e l'impatto con la detenzione, l'attesa del primo giudizio, le condizioni sociali di vulnerabilità (disoccupazione, senza fissa dimora, stranieri); l'incertezza e la perdita di speranza per il futuro post-carcere.

carceraria in ambito UE che, in particolare in 13 Stati membri su 27 (tra cui l'Italia) ha superato i limiti dell'ordinaria capienza.

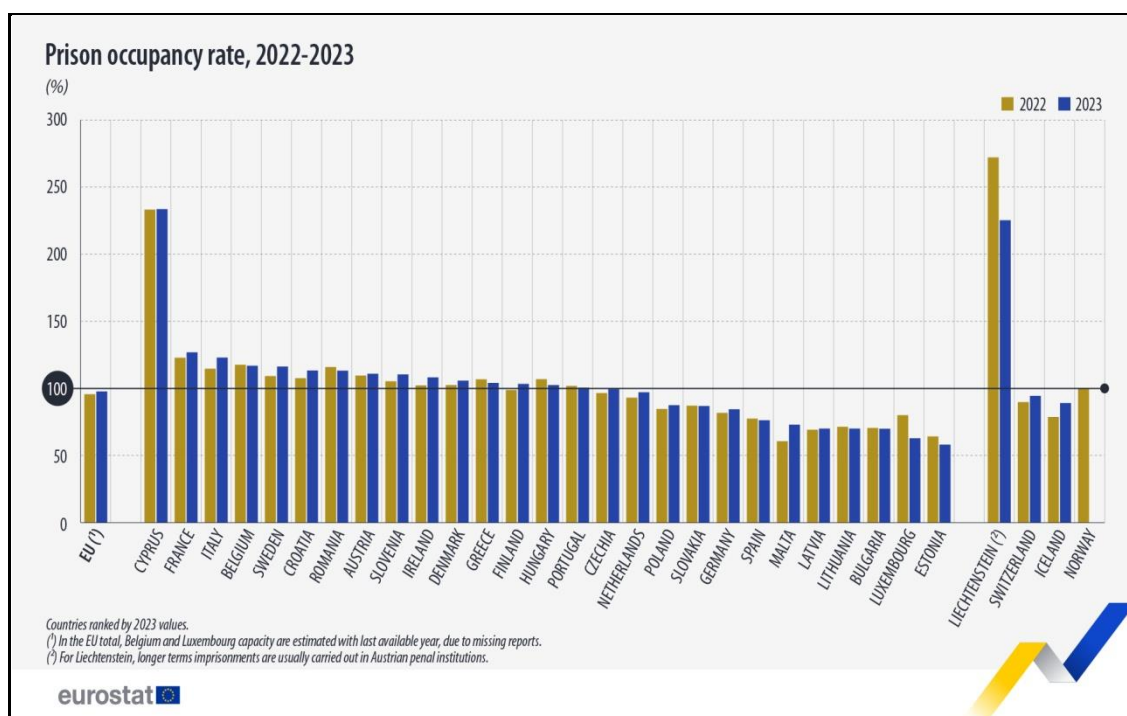


Immagine 1: I dati Eurostat relativi al biennio 2022-2023 fotografano sistemi carcerari oltre ai limiti dell'ordinaria capienza in 13 Stati membri su 27. [www.eunew.it](http://www.eunew.it)

In questo quadro, la Corte EDU ha più volte evidenziato, a partire dalla sentenza *Torreggiani e altri c. Italia* (2013), che il sovraffollamento carcerario costituisce una violazione dell'art. 3 della CEDU allorquando le condizioni detentive siano tali da configurare un trattamento inumano o degradante della persona.

Di conseguenza, anche in presenza di una situazione di sovraffollamento carcerario classificabile come “moderata”, è necessario che le amministrazioni penitenziarie intervengano predisponendo misure idonee a garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei detenuti, sia sotto il profilo strutturale (previsione di uno spazio minimo vitale, miglioramento delle condizioni di igiene, maggiore facilità di accesso alle cure) sia sotto quello relazionale e trattamentale (previsione di attività rieducative, promozione di contatti con l'esterno, attivazione di percorsi finalizzati al reinserimento sociale).

Le statistiche del Rapporto SPACE indicano, inoltre, che nell'ambito della popolazione carceraria, un terzo dei detenuti è stato condannato per crimini violenti di maggiore rilievo. Questo significa che le strutture ospitano principalmente individui in attesa di giudizio, come anche condannati a pene detentive brevi. A fronte di questa situazione, le istituzioni politiche UE – *in primis* il Parlamento – hanno evidenziato che il miglioramento delle “condizioni di detenzione” può essere attuato attraverso l’attuazione di politiche finalizzate alla riduzione del ricorso smisurato alla custodia cautelare, alla rieducazione attraverso la riduzione dell’eccessiva durata della pena inflitta rispetto alla gravità del reato commesso e, da ultimo, attraverso la sostituzione della pena detentiva con misure alternative, in particolare per i detenuti non violenti e a basso rischio recidiva. L’insieme di queste misure può contribuire in concreto al miglioramento delle “condizioni di detenzione non solo riducendo il sovraffollamento e i (discendenti) eventi suicidari, ma è suscettibile di risolvere anche un’ulteriore problematica connessa alla permanenza nelle strutture penitenziarie, la radicalizzazione religiosa<sup>314</sup>. Tuttavia, le stesse istituzioni UE hanno evidenziato che per essere concretamente efficaci, le summenzionate misure richiedono che le autorità nazionali dei singoli Paesi membri diano attuazione a politiche penali coerenti, che tengano conto di tutte le pertinenti misure di diritto penale (sostanziale e processuale) che sono suscettibili di incidere sul flusso carcerario<sup>315</sup>.

Considerato che la portata del fenomeno del sovraffollamento carcerario è ampiamente documentata, il miglioramento delle condizioni di permanenza all’interno delle strutture di detenzione costituisce una precisa e inderogabile responsabilità delle singole nazioni. In questo quadro, sebbene le questioni relative alla detenzione siano di competenza di ciascuno Stato membro, dall’analisi dei *Report* elaborati dagli organismi di monitoraggio degli istituti penitenziari, come anche dalle sentenze emanate dalla CEDU *in subiecta materia*, sembra esistere un ampio consenso sulla necessità di un intervento strutturale in seno all’UE che assicuri maggiore uniformità d’intervento<sup>316</sup>.

---

<sup>314</sup> La radicalizzazione nelle carceri è un problema relativamente recente e, pertanto, costituisce una tematica meritevole di elevata attenzione in ambito unionale.

<sup>315</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Carceri e condizioni di detenzione nell’UE*, Bruxelles, (BEL), 2023, p. 2 in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

<sup>316</sup> *Ivi*, p. 3.

Come a suo tempo evidenziato dalla Commissione europea nel “*Libro verde sull’Applicazione delle normative UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione*”, è di fondamentale importanza che ciascuno Stato membro garantisca nell’ambito del proprio ordinamento adeguate condizioni di detenzione e gestione carceraria, per assicurare un adeguato spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>317</sup>.

L’obiettivo *de quo* si pone in linea con quanto stabilito dall’art. 82 TFUE che promuove la transnazionalità e il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, oltre che il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei settori concernenti la prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri; il sostegno della formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari; la cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri in relazione all’esercizio dell’azione penale e all’esecuzione delle sentenze e decisioni giurisprudenziali<sup>318</sup>.

Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in ambito penale, le condizioni carcerarie in ogni Stato membro possono influire sull’attuazione di strumenti come le Decisioni quadro sul mandato d’arresto europeo (MAE), il trasferimento dei detenuti, il riconoscimento reciproco delle decisioni relative alla sospensione condizionale delle pene, delle sanzioni alternative e dell’ordinanza cautelare europea<sup>319</sup>.

Al riguardo preme evidenziare che qualora le “condizioni di detenzione” in uno Stato membro siano considerate oggettivamente inumane o degradanti, l’esecuzione dei mandati di arresto europeo o delle richieste di trasferimento di

---

<sup>317</sup> Commissione Europea, *Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo- Libro verde sull’applicazione della normativa dell’UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione*, COM(2011)327 def., Bruxelles (BEL), 2011; R. GRIPPO, *Il libro verde dell’UE sulla detenzione in Europa un banco di prova anche per l’Italia*, in Riv. Diritto Penale Contemporaneo, [www.archiodpc.it](http://www.archiodpc.it)

<sup>318</sup> L’art. 82 TFUE apre il Capo 4 del TFUE, intitolato “*Cooperazione giudiziaria in materia penale*”, al comma 2, stabilisce tra l’altro che nonostante le differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giudiziari degli Stati membri, al fine di facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia nelle materie di comune competenza, occorre stabilire delle “norme minime” riguardanti: a) l’ammissibilità reciproca delle prove negli Stati membri; b) la tutela dei diritti della persona nella procedura penale; c) il riconoscimento dei diritti delle vittime della criminalità; d) tutti gli altri elementi della disciplina penale che hanno rilevanza comune;.

<sup>319</sup> Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri - Dichiarazioni di alcuni Stati membri sull’adozione della decisione quadro, 2002, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

detenuti verso tale Stato potrebbe essere preclusa, in quanto la sua attuazione è suscettibile di configurare una violazione delle disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così come interpretate dalla Corte EDU.

Nel contesto internazionale, la letteratura è dell'avviso che il solo incremento infrastrutturale della capacità ricettiva carceraria, come la costruzione di nuovi istituti o l'ampliamento di quelli esistenti, non rappresenti una soluzione efficace al sovraffollamento. Infatti, la popolazione carceraria tenderebbe ad aumentare proporzionalmente alla maggiore disponibilità di posti. Inoltre, l'adozione di leggi periodiche di amnistia o indulto è stata considerata inadeguata: queste misure, pur alleviando temporaneamente la pressione sugli istituti, non risolvono le cause connaturate del problema<sup>320</sup>.

Di conseguenza, appare necessario un intervento strutturale più ampio per razionalizzare i tempi di permanenza in carcere. È, infatti, di fondamentale importanza sviluppare sistemi sanzionatori e di esecuzione della pena che considerino la detenzione come *extrema ratio* promuovendo modalità “alternative” che assicurino al condannato la possibilità di partecipare a percorsi rieducativi *ad hoc*, senza necessariamente essere privato della libertà personale.

L'introduzione e l'espansione di un sistema internazionale di sanzioni e misure alternative alla detenzione punta a soddisfare le seguenti tre esigenze di a tre obiettivi di politica criminale: la prima esigenza, focalizzata sul problema del sovraffollamento, è di tipo deflattivo, poiché mira a ridurre il numero di ingressi nelle carceri ovvero a facilitare l'uscita anticipata dei detenuti; la seconda esigenza si concentra sulla persona del condannato, con l'intento di favorirne il reinserimento sociale, basandosi sull'idea che in prossimità della fine della pena detentiva possano essere intrapresi percorsi che gradualmente avvicinano il detenuto alla vita sociale esterna. La terza esigenza non si limita a evitare l'ingresso in carcere, ma riguarda la sospensione del procedimento penale, consentendo all'imputato, in particolare

---

<sup>320</sup> S. RUGGIERI, *Garanzie processuali ed evoluzione della cooperazione giudiziaria penale. Riflettendo su procedimento, norma e situazioni giuridiche soggettive alla luce della giurisprudenza della CGUE in materia di mandato di arresto europeo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2025, p. 1 ss.

per pene brevi e a determinate condizioni, di evitare il contatto con il sistema penitenziario e i danni derivanti da una permanenza, anche breve, in carcere.

In risposta a tali esigenze, le istituzioni UE stanno promuovendo l'attuazione di misure alternative alla detenzione, che riflettono la tendenza a privilegiare l'applicazione di pene accessorie, spesso indipendenti o sostitutive della pena detentiva principale<sup>321</sup>.

Un esempio significativo riguarda l'uso delle tecnologie di monitoraggio elettronico. In alcuni Stati, come l'Italia, il braccialetto elettronico è utilizzato come strumento di esecuzione per le misure alternative alla detenzione domiciliare, mentre in altri, come il Belgio, viene considerato come una pena a sé stante.

In questo quadro, si è andata consolidando l'opinione secondo cui il ricorso alla detenzione carceraria, oltre ad essere uno strumento costoso e rigido, si configura come una vera e propria ingiustizia se utilizzato nei confronti di coloro che hanno commesso reati di minore allarme sociale. Pertanto, si può affermare che, nella moderna "Europa dei diritti", la sensibilità sociale e politica tende sempre più a vedere la detenzione come l'ultima risorsa di un sistema penale che dovrebbe essere in grado di offrire valide alternative di intervento.

Ciò premesso, appare opportuno operare un confronto tra i principali modelli giurisdizionali in ambito unionale.

Un particolare esempio di politica penale orientata alla deflazione carceraria è quello della Repubblica Federale di Germania. Il governo tedesco adotta, infatti, con risultati significativi un modello di diritto penitenziario riconducibile alla cosiddetta strategia "*front-door*". Il modello si fonda su un'impostazione preventiva e selettiva dell'accesso al circuito detentivo, perseguendo l'obiettivo di limitare il ricorso alla pena carceraria solo ai casi strettamente necessari e residuali, in ossequio al principio di *extrema ratio*, di matrice garantista, che informa gli ordinamenti giudiziari penali. In concreto, la strategia *front-door* si articola nell'utilizzo sistematico di pene sostitutive e misure alternative alla detenzione sin dalla fase della condanna, privilegiando sanzioni come la multa, i lavori di pubblica

---

<sup>321</sup> Un esempio di tale approccio è rappresentato dal sistema sanzionatorio olandese, che dal 1983 consente l'applicazione di pene accessorie in modo indipendente o alternativo rispetto alla pena principale, in particolare a quella detentiva (artt. 9 ss. c.p.); in dottrina, C. KELK, S. VINCIGUERRA, *Introduzione al codice penale neerlandese*, in *Il codice penale olandese*, (a cura di) S. VINCIGUERRA, Padova, 2002, p. 24.

utilità, la libertà vigilata o altre forme di *probation*, specialmente nei confronti di autori di reati minori o a basso tasso di pericolosità sociale<sup>322</sup>.

Quest'orientamento – che punta a ridurre il ricorso alla reazione punitiva di maggiore severità – trova fondamento nel quadro normativo e costituzionale tedesco, in particolare nell'art. 2 della *Grundgesetz* (Legge Fondamentale), che tutela il diritto all'autodeterminazione e alla libertà personale, e nell'art. 1, che riconosce la dignità umana come valore supremo e inviolabile. In linea con i summenzionati principi, la politica penale e penitenziaria tedesca è orientata in direzione del superamento del concetto di "inflazione penale" puntando a contenere l'impatto afflittivo del carcere, laddove non sia strettamente necessario per soddisfare esigenze di prevenzione generale o speciale. Ciò, anche in ossequio al principio di proporzionalità che impone al giudice di bilanciare strettamente il *quantum* di pena detentiva e di pene accessorie da comminare, tenendo conto della tipologia di reato commesso e della prevedibile durata della detenzione<sup>323</sup>.

L'impostazione *de quo* è espressione del principio di *extrema ratio* dell'intervento carcerario, contenuto altresì nell'art. 47 del *Strafgesetzbuch* (StGB), che stabilisce che la breve pena detentiva può essere applicata solo qualora non sia sufficiente né la pena pecuniaria né la sospensione condizionale della pena per conseguire gli scopi della sanzione.

In quest'ottica, la sanzione pecuniaria non rappresenta una misura residuale, ma una vera e propria opzione prioritaria nel sistema sanzionatorio tedesco, privilegiata persino rispetto alla sospensione condizionale della pena, al fine di evitare gli effetti criminogeni e disfunzionali conseguenti anche alla breve permanenza in carcere. Tale approccio è coerente con l'impianto rieducativo e proporzionalista che informa il diritto penale europeo e che trova ampia legittimazione all'art. 7 della Convenzione europea per i Diritti Umani e all'art. 49 della Carta dei diritti dell'Unione europea.

A rafforzare ulteriormente la logica deflattiva dell'apparato punitivo tedesco è intervenuta una significativa riforma legislativa risalente al 1994, con l'introduzione nel codice penale dell'art. 46a StGB, il quale disciplina l'istituto

---

<sup>322</sup> *Riforma Sistema Penitenziario*, 24 Giugno 2025 in [www.europeisti.org](http://www.europeisti.org)

<sup>323</sup> Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania in [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it)

della compensazione tra autore del reato e vittima (*Täter-Opfer-Ausgleich*). La norma *de quo* prevede che qualora l'imputato abbia provveduto, anche parzialmente, al risarcimento del danno subito dalla persona offesa – attraverso prestazioni di natura patrimoniale oppure atti di riparazione di carattere personale – il giudice possa valutare in maniera discrezionale la determinazione della pena, procedendo alla sua diminuzione o, nei casi in cui la pena detentiva da irrogare non superi l'anno ovvero la sanzione pecuniaria non ecceda 360 rate giornaliere (c.d. *Tagessatz*) anche alla rinuncia alla pena stessa<sup>324</sup>.

Tale disposizione rappresenta un importante strumento di giustizia riparativa, volto non solo a favorire la responsabilizzazione attiva dell'autore del reato, ma anche a valorizzare il risarcimento del danno quale strumento di riconciliazione e tutela della vittima. L'articolazione di questi istituti rivela l'impegno del legislatore tedesco nel promuovere forme sanzionatorie alternative, meno afflittive e più funzionali alla rieducazione del reo, in ossequio ai principi costituzionali e convenzionali in materia di dignità umana e proporzionalità della pena.

I *Tagessätze* sono unità di misura giornaliera che determinano l'ammontare della pena pecuniaria nel diritto penale tedesco. In sede di determinazione della pena pecuniaria, il giudice stabilisce anzitutto il numero dei *Tagessätze*, facendo ricorso ai criteri generali per la determinazione delle pene previsti dal par. 46 del codice penale tedesco.

Questa disposizione è compatibile con il diritto costituzionale alla libertà personale e, pertanto, impone al giudice l'obbligo di operare una valutazione che tenga conto dei seguenti criteri: 1) il grado di colpevolezza dell'autore del reato; 2) le prevedibili conseguenze, della pena inflitta, sulla futura vita sociale dell'autore del reato; 3) i motivi per delinquere; 4) l'intensità del dolo; 5) le modalità del fatto e le conseguenze dello stesso; 6) i precedenti penali; 7) le condizioni personali, sociali ed economiche dell'autore del reato; 8) il comportamento successivo alla commissione del reato, in particolare l'avvenuto risarcimento del danno o, quantomeno, il concreto tentativo di pervenire allo stesso.

---

<sup>324</sup> A. KAPPELLER, *La pena pecuniaria nel codice penale tedesco*, in [www.affarilegali.net](http://www.affarilegali.net), consultato in data 08.08.2025;

Nel diritto penale tedesco al risarcimento del danno viene attribuita particolare importanza. Per le pene detentive superiori ad un anno, sono, infatti, previste sensibili riduzioni del minimo edittale (“*Strafrahmenverschiebung*”). Ad esempio, la pena minima di 3 anni può essere ridotta a 6 mesi. Per le pene non superiori ad un anno, la condanna può non essere eseguita.

I dati empirici confermano l’efficacia del modello tedesco. Il Rapporto SPACE indica, infatti, che la Germania mantiene da anni un tasso di detenzione tra i più bassi d’Europa, a fronte di un livello di criminalità sostanzialmente invariato. Ciò dimostra come sia possibile coniugare il rispetto delle garanzie costituzionali con le esigenze di sicurezza pubblica, attraverso un sistema giurisdizionale improntato ai principi di proporzionalità, razionalizzazione dell’intervento penale e valorizzazione della funzione rieducativa della pena.

Diversamente, lo stesso Rapporto SPACE ha evidenziato che la Francia si trova a fronteggiare una situazione penitenziaria critica, con indicatori che attestano una sistematica violazione degli *standard* minimi di vivibilità carceraria. Al riguardo, i dati ufficiali pubblicati dal Ministero della Giustizia francese, alla data del 1° marzo 2025, hanno indicato una popolazione carceraria di 82.152 persone<sup>325</sup>.

A fronte di questo numero, la capienza complessiva del sistema carcerario francese ammonta a 62.539 posti, ciò determinando un indice medio di sovraffollamento pari al 131,7%. Si tratta di dati che evidenziano una saturazione del sistema carcerario che supera la soglia capacitiva “critica”. Inoltre, la gravità della situazione carceraria francese risulta ulteriormente accentuata dal fatto che, in almeno 15 istituti penitenziari, il tasso di affollamento ha superato il 200%, determinando condizioni oggettive di detenzione incompatibili con il rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, della dignità della persona umana<sup>326</sup>.

In risposta a questa emergenza strutturale che caratterizza il sistema penitenziario francese, il Ministro della Giustizia Gérald Darmanin ha recentemente reso noto un piano straordinario di ampliamento infrastrutturale, che prevede la

---

<sup>325</sup> D. MADEDDU, M. DELANEY, K. S. HOANG E A. SOMAVILLA, *Detenuti in crescita in Europa: sovraffollamento in 13 Paesi*, 30 maggio 2025, in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it), consultato in data 08.08.2025

<sup>326</sup> La recente fotografia della situazione carceraria fornita dal Ministero di giustizia francese descrive una situazione insostenibile, come dimostra la presenza di oltre 4.500 detenuti costretti a dormire su materassi collocati direttamente sul pavimento.

creazione di 15.000 nuovi posti detentivi entro il 2029, attraverso la costruzione di nuove strutture penitenziarie, incluse carceri leggere e modulari<sup>327</sup>. I nuovi istituti, la cui finalità è quella di decongestionare le carceri tradizionali in attuazione del principio rieducativo e umanizzante della pena, sono destinati ad ospitare soggetti condannati a pene brevi ovvero inseriti in percorsi di reinserimento sociale, in attuazione di una logica di custodia improntata alla flessibilità e alla responsabilizzazione del condannato, al fine di promuovere il suo reinserimento sociale. Ma tali scelte, come osservato precedenti nei capitoli, hanno dimostrato di essere controproducenti, in quanto non finalizzate alla rieducazione del condannato e, al contempo, inefficaci a soddisfare l'aspettativa di sicurezza da parte dei cittadini.

Allo stesso tempo, il Ministro francese ha proposto – già oggetto di valutazione normativa, l'agevolazione del trasferimento nei Paesi d'origine dei detenuti stranieri ritenuti idonei, affinché possano scontare la pena nello Stato di provenienza, in applicazione dei meccanismi di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, come disciplinati dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento delle persone condannate (1983) e dagli strumenti dell'Unione europea, tra cui la decisione quadro 2008/909/GAI, sempreché ciò avvenga nel rispetto dei diritti fondamentali<sup>328</sup>.

Il contesto detentivo francese si conferma, alla luce dei dati più recenti, ad elevato rischio suicidario, nonostante l'adozione di numerosi strumenti normativi e programmatici volti alla prevenzione. Le statistiche ufficiali della *Direction de l'Administration Pénitentiaire* (DAP), pubblicate nel 2024, rivelano una tendenza preoccupante: nel solo anno 2023 si sono registrati 157 suicidi tra i detenuti, con un incremento del 13% rispetto ai 139 casi del 2022, una crescita che supera in maniera più che proporzionale l'incremento della popolazione carceraria nello stesso arco temporale. Il tasso di suicidio tra i soggetti privati della libertà personale è passato da 16 a 17,5 casi ogni 10.000 detenuti tra il 2020 e il 2023. All'annosa questione del sovraffollamento, si somma il dato – particolarmente allarmante – relativo alle persone sottoposte al regime dell'isolamento, per le quali il rischio suicidario risulta

---

<sup>327</sup> D. MADEDDU, M. DELANEY, K. S. HOANG E A. SOMAVILLA, cit., in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

<sup>328</sup> L. Restuccia, *Politiche migratorie, sicurezza e diritti: Italia e Francia a confronto*, in DPCE Online, n. 2/2025, p. 771 ss.

più che raddoppiato, confermando l'impatto negativo di tale regime sul benessere psico-fisico del detenuto.

Al riguardo, la letteratura scientifica e criminologica ha da tempo evidenziato come l'ambiente carcerario costituisca un fattore strutturale di vulnerabilità psichica, incidendo negativamente sulle condizioni psicologiche dei detenuti, specie in presenza di isolamento, sovraffollamento, carenza di supporto psicosociale e assenza di progettualità individuale. In tale ottica, il suicidio in carcere non può essere letto come mero esito individuale di disagio, ma come fenomeno sistemico, rivelatore di criticità strutturali del sistema penitenziario.

Nonostante l'elaborazione e l'attuazione di diversi protocolli di prevenzione del suicidio, inclusi i Piani nazionali di prevenzione del suicidio in ambito penitenziario, promossi sin dagli anni 2000 dal Ministero della Giustizia e dall'Amministrazione penitenziaria francese, il carcere continua a configurarsi come un ambiente fortemente criminogeno sul piano psicologico. Tali politiche, pur rappresentando un segnale di attenzione istituzionale, si sono spesso rivelate insufficienti o inefficacemente implementate, in assenza di una riforma organica delle condizioni materiali e relazionali della detenzione<sup>329</sup>.

Alla luce dei principi sanciti, tra l'altro, dall'art. 3 CEDU che vieta i trattamenti inumani o degradanti, e dall'art. 1 della Costituzione francese, che sancisce il rispetto della dignità umana come valore fondante della Repubblica, la persistente incidenza dei suicidi in carcere solleva seri interrogativi di compatibilità con le norme di diritto interno e internazionale, con particolare riferimento agli obblighi gravanti sul decisore politico di porre in essere tutte le misure e predisposizioni per assicurare la protezione della vita e della salute psico-fisica anche delle persone che sono sottoposte a limitazione della libertà.

Molte iniziative per assicurare la tutela della vita del detenuto sono ancora in fase di attuazione, in attesa di verificarne l'efficacia pratica. Esse concernono aspetti fondamentali, quali il diritto ad una nutrizione adeguata, alla fruizione di servizi igienici e sanitari idonei a rendere la vita carceraria meno gravosa, etc. Benché spesso trascurati, si tratta di aspetti fondamentali della vita del detenuto in

---

<sup>329</sup> C. GATTUSO, *Le carceri francesi rafforzano la prevenzione mentre aumentano i suicidi dei detenuti*, 30.06.2025, in [www.univadis.it](http://www.univadis.it);

quanto contribuiscono a migliorarne il trattamento rieducativo e il reinserimento sociale.

Il programma di riforma prevede anche la creazione, entro il 2026, di una polizia penitenziaria dedicata alle operazioni di sicurezza interna, con funzioni prettamente dedicate alla ricerca e tracciamento dei dispositivi tecnologici che consentono di comunicare e connettersi con l'esterno, in particolare *smartphone*, cellulari, etc.<sup>330</sup>

L'iniziativa si inserisce in un più ampio disegno di riforma penitenziaria orientato al miglioramento delle condizioni di detenzione e alla progressiva riduzione del ricorso alla carcerazione ordinaria. Detto programma prevede altresì un maggiore accesso al regime della semi-libertà entro il 2027, consentendo ai detenuti di lavorare all'esterno durante il giorno, con ritorno in carcere la notte<sup>331</sup>.

Sempre in ambito Unione europea, viene di seguito esaminato il sistema di giustizia penale spagnolo. Il sistema trova fondamento nella *Constitución* del 1978 – tra le più recenti in seno all'UE – approvata alla fine del regime franchista, che agli artt. 15, 17, 25 e 55 pone una serie di principi che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'ordinamento giudiziario. In particolare, l'art. 15 stabilisce che tutti i cittadini, ivi compresi coloro che sono sottoposti a misure restrittive della libertà, hanno diritto alla vita e all'integrità fisica e morale e che la pena di morte costituisce l'*extrema ratio* applicabile solo in caso di guerra<sup>332</sup>. Il successivo art. 17 limita la libertà degli individui ai soli casi stabiliti dalla legge stabilendo, altresì, una serie di limitazioni alla detenzione preventiva, che non può durare oltre il tempo strettamente necessario all'perimento delle indagini per accertare i fatti e le responsabilità. L'articolo stabilisce, altresì, il diritto per ciascun individuo sottoposto a restrizione della libertà a essere informato tempestivamente degli addebiti.

---

<sup>330</sup> Nordio incontra la delegazione francese, al DAP per studiare modello di Polizia penitenziaria, 5 giugno 2025, in [www.gnewsonline.it](http://www.gnewsonline.it)

<sup>331</sup> D. PEYRONEL, *Prigioni in prefabbricato: l'idea seduce anche in Francia*, 5 luglio 2025, in [www.quotidiano.net](http://www.quotidiano.net), consultato in data 09.08.2025;

<sup>332</sup> L'art. 15 recita testualmente che “tutti hanno diritto alla vita e all'integrità fisica e morale, senza poter essere in alcun caso sottoposti a torture, tantomeno a pene o trattamenti inumani o degradanti. È abolita la pena di morte salvo quanto possano disporre leggi penali militari in tempo di guerra”.

L'art. 25 costituisce l'omologo del nostro art. 27, comma 3, Cost., stabilendo che le pene detentive devono tendere alla rieducazione e al reinserimento sociale del condannato. L'articolo *de quo* vieta altresì l'irrogazione di pene consistenti in lavori forzati, nella consapevolezza che il lavoro è un diritto e non un obbligo eseguibile in maniera coattiva.

All'emanazione della Costituzione del 1978 si è accompagnato un profondo processo di riforma organica del codice penale, terminato con l'entrata in vigore del nuovo *Codice Penal* nel 1995 che riduce la reclusione da un minimo di 6 mesi fino al massimo di 20 anni, fatta eccezione per alcuni reati pluriaggravati per cui si alza a 30 anni. Altra innovazione introdotta in Spagna è l'"arresto del fine settimana", una sanzione penale comminata per reati di minore allarme sociale, che ha una durata di 36 ore ogni weekend, equivalenti in ogni caso a due giorni di detenzione, da scontare tra il venerdì e la domenica per un massimo di 24 settimane. Si tratta di una misura comminata per coloro che hanno commesso reati in occasione della partecipazione a manifestazioni sportive o durante il fine settimana (come l'uso di stupefacenti, le risse, gli incidenti stradali, etc.) che si è rivelata di grande efficacia nel ridurre le conseguenze desocializzanti e traumatiche della pena detentiva sia sulla vita lavorativa che relazionale e affettiva del condannato. Inoltre, la misura previene gli effetti negativi del contatto con soggetti sottoposti a detenzione ordinaria poiché condannati per reati di maggiore gravità e allarme sociale<sup>333</sup>.

Il modello spagnolo si fonda, dunque, sui criteri della rieducazione e del reinserimento società del condannato, oltre che della progressività della pena e dell'individualizzazione "scientifica" della quantità e tipologia di pena da comminare in riferimento al reato commesso e alla personalità dell'autore. Il modello si articola su tre gradi progressivi di pene comminabili: il primo grado, più restrittivo, comprende le pene privative della libertà; il secondo, intermedio, prevede la privazione degli altri diritti e l'irrogazione di misure alternative come la semi-libertà o la detenzione domiciliare con controllo elettronico; infine, il terzo comporta l'irrogazione di pene pecuniarie<sup>334</sup>.

---

<sup>333</sup> N. SALUTARI, E. ZURRU, *50 anni dalla legge sull'ordinamento penitenziario: un confronto con il modello di riforma spagnolo*, 2025, in [www.mondointernazionale.org](http://www.mondointernazionale.org)

<sup>334</sup> R. PALMISANO, *Spagna, Cenni Sul Sistema Penitenziario*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

La progressione tra i diversi gradi non è automatica, ma è subordinata alla valutazione individuale del detenuto, effettuata da *équipe* multidisciplinari, le quali tengono conto di variabili quali la personalità, la pericolosità sociale, il comportamento in istituto, nonché l'impegno in attività trattamentali, formative e lavorative. Questo sistema, fondato sulla *Ley Orgánica General Penitenciaria* n. 1/1979, è coerente con l'art. 25, comma 2, della Costituzione spagnola, che riconosce alla pena detentiva una funzione essenzialmente rieducativa e reintegrativa.

In termini di efficacia, il modello spagnolo ha prodotto risultati rilevanti: innanzitutto, i dati recenti sul sistema penitenziario hanno mostrato che gli istituti di detenzione hanno una capienza totale di 73 mila posti a fronte di circa 57 mila detenuti, con una percentuale di affollamento di circa il 74,1%. A ciò si aggiunga che il tasso di recidiva post-detenzione risulta stabilmente inferiore al 20%: un dato significativamente più basso rispetto alla media europea, attestando la validità del sistema nel favorire il reinserimento sociale del condannato e ridurre la reiterazione del comportamento criminoso. In tal modo, la Spagna ha dimostrato come un sistema penitenziario fondato su criteri di progressività, trattamento individualizzato e umanizzazione della pena possa concorrere efficacemente alla realizzazione del principio costituzionale della rieducazione, senza compromettere le esigenze di sicurezza e prevenzione generale. Allo stesso tempo, ha dimostrato che l'irrogazione di sanzioni penali meno severe non comporta necessariamente un significativo incremento della criminalità. In particolare per quanto concerne il trattamento sanzionatorio, il modello giurisdizionale penale spagnolo è particolarmente innovativo e questa caratteristica deriva dalla classificazione "individualizzata" dei detenuti, che si fonda su un modello a carcere "plurale". Il modello prevede che, fatti salvi i recidivi e coloro che hanno commesso reati di particolare gravità, la maggior parte dei condannati siano sottoposti ad un periodo

di osservazione su proposta della Giunta di Trattamento<sup>335</sup> e con il parere di un'Equipe Tecnica, viene definito il programma di recupero personalizzato<sup>336</sup>.

Nel prosieguo dell'elaborato si procederà ad esaminare il modello olandese e quello norvegese, al fine di poter effettuare un raffronto con l'ordinamento penitenziario italiano, sia in riferimento alla detenzione intramuraria che all'applicazione delle misure alternative. L'analisi comparata punta a mettere in evidenza come l'adozione di modelli ispirati ai principi di umanizzazione della pena, responsabilizzazione del condannato e reinserimento sociale possano costituire una concreta prospettiva di evoluzione del sistema sanzionatorio contemporaneo su scala globale.

## **2. Il modello olandese: carcere residuale e politiche di prevenzione**

Il modello penitenziario che caratterizza i Paesi Bassi si distingue per una inversione di tendenza rispetto alla maggior parte degli ordinamenti penali dell'Unione europea. A decorrere dai primi anni Duemila – in particolare dal 2005 al 2016, il tasso di detenzione carceraria nei Paesi Bassi è diminuito drasticamente, passando da 94 a 51 detenuti ogni 100 000 abitanti<sup>337</sup>.

Questo calo significativo emerge dall'attuazione di politiche incentrate sulla riabilitazione sociale del condannato, mediante la diminuzione del numero di pene detentive applicate così come mediante la riduzione della durata media del periodo detentivo. Questo fenomeno ha determinato una progressiva riduzione delle

---

<sup>335</sup> Presso ogni istituto penitenziario è presente una Giunta per il trattamento, di cui fanno parte il Direttore, il Vicedirettore, la psicologa-capo, una giurista criminologa, l'assistente sociale, un insegnante (in Spagna è obbligatoria la frequenza scolastica per tutti i detenuti che non abbiano adempiuto alla scuola dell'obbligo), un funzionario della sicurezza interna. Il compito della Giunta è quello di formare un "quadro complessivo" del condannato, attraverso la raccolta di dati concernenti i seguenti criteri: durata della condanna; rilevanza dei fatti delittuosi e impatto d'allarme sociale degli stessi; recidiva; durata e intensità della carriera criminale; tempo effettivo della carcerazione espiata e residuo da scontare per arrivare ai tre quarti della pena; motivazioni al cambiamento; qualifica professionale ed elementi di appoggio all'esterno; possibilità d'occupazione in attività lavorativa esterna; comportamento in istituto; pronostico di comportamento; personalità.

<sup>336</sup> N. SALUTARI, E. ZURRU, *50 anni dalla legge sull'ordinamento penitenziario*, cit. in [www.mondointernazionale.org](http://www.mondointernazionale.org)

<sup>337</sup> A. P. DE OLIVEIRA, *The number of people held in prisons worldwide is growing, but in the Netherlands it's falling. Empty jails have been converted into hotels or cultural centers. So is the Netherlands winning the battle against crime?* in [www.dw.com](http://www.dw.com)

condanne detentive, in particolare per i reati contro il patrimonio (-44 %), i reati violenti o sessuali (-39 %), i reati legati agli stupefacenti (-49 %) e gli inadempimenti di sanzioni pecuniarie (-38 %) <sup>338</sup>.

Parallelamente, tra il 2013 e il 2018, 29 istituti di detenzione carceraria sono stati chiusi, e molte di essi sono stati riconvertiti per differenti finalità: alcuni sono state trasformate in alloggi per rifugiati, scuole, hotel o centri culturali. In particolare, l'ex *panopticon* della *Koepelgevangenis a Haarlem* è stato riconvertito in un polo artistico-culturale, dotato di spazi espositivi per attività di studio e per ludico-ricreative <sup>339</sup>.

L'insieme dei progetti di riconversione delle strutture di detenzione in aree destinate al recupero sociale e culturale degli individui si fonda su riforme volte a rafforzare l'uso di misure alternative alla detenzione per risocializzare i condannati e, allo stesso tempo, contrastare il fenomeno del sovraffollamento e della riduzione della popolazione carceraria <sup>340</sup>.

Anche l'esperienza dei Paesi Bassi contribuisce evidentemente a dimostrare che la detenzione carceraria deve essere considerata come *extrema ratio* a fronte della volontà del decisore politico di realizzare una gestione del condannato più umana, efficiente e rispettosa dei suoi diritti fondamentali.

Secondo questa prospettiva, la significativa trasformazione del sistema carcerario dei Paesi Bassi ha suscitato un vivace interesse da parte di esponenti del mondo scientifico e accademico. Al riguardo, autorevole dottrina ha attribuito al fenomeno della progressiva riduzione delle misure detentive a fronte di una maggiore diffusione di quelle alternative, i seguenti motivi <sup>341</sup>:

---

<sup>338</sup> F. SALVATORE, Olanda, Meno detenuti e prigionieri dismesse: come ci sono riusciti? 20 gennaio 2025, in [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org) ,

<sup>339</sup> R. VAN DER ZEE, *Perché in alcuni paesi le prigioni sono sovraffollate mentre in altri, come i Paesi Bassi, la popolazione carceraria è diminuita del 40 per cento negli ultimi anni?*, 25 ottobre 2024, in [www.internazionale.it](http://www.internazionale.it)

<sup>340</sup> V. CASOLARO, *L'Olanda sta chiudendo le prigioni per mancanza di detenuti*, 11 dicembre 2021 in [www.lindipendente.online.it](http://www.lindipendente.online.it);

<sup>341</sup> M.M. BOONE, F. PAKES, S. VAN WINGERDEN, "Explaining the Collapse of the Prison Population in the Netherlands: Testing the Theories." *European Journal of Criminology*, 2020;

1. mutamenti nella criminalità effettiva: la diminuzione dei reati, soprattutto di maggiore gravità ed allarme sociale, ha portato alla conseguente riduzione del numero dei casi che sfociano in condanne detentive<sup>342</sup>;
2. riforme procedurali e personalizzazione nella gestione dei casi – un minor numero di procedimenti penali giunge in sede giudiziaria e, nel complesso, si osserva una gestione più selettiva dei casi criminali;
3. orientamenti giudiziari più miti: i giudici olandesi privilegiano, soprattutto per reati di minore allarme sociale, il ricorso a misure alternative come la sospensione condizionale, i lavori socialmente utili o le pene pecuniarie, contribuendo così al calo dei tassi di detenzione<sup>343</sup>;
4. attuazione da parte del legislatore di riforme normative orientate alla rieducazione e risocializzazione.

Ciò premesso, la dottrina meno recente, facente capo al criminologo olandese Jan van Dijk aveva inizialmente attribuito il fenomeno della riduzione della popolazione carceraria alla diminuzione della criminalità, a sua volta determinata dall’attuazione di politiche governative punitive basate sulla “tolleranza zero” e sulla presenza di forze di polizia lungo le strade. La dottrina attribuiva, infatti, la crescita dei fenomeni delinquenziali alla maggiore ricchezza sociale e alla diffusione della democrazia che, avendo aumentato le libertà individuali, offriva ampie opportunità per compiere attività criminali e fraudolente. In questo quadro, il compito della legge era quello di fornire “risposte punitive”. A supporto di questa teoria, era stato indicato che nel periodo 2005-2019, nei Paesi Bassi si era verificato un evidente calo delle denunce per reati – soprattutto quelli di particolare gravità – di circa il 40,5 %, (da 1.350.000 a 803.000)<sup>344</sup>.

Nella “teoria del crimine”, il criminologo olandese Jan van Dijk, aveva evidenziato che l’andamento del livello di criminalità in Olanda – così come nei principali Paesi europei – era inversamente proporzionale all’utilizzo di “*preventive*

---

<sup>342</sup> Renate van der Zee, *Perché in alcuni paesi le prigioni sono sovraffollate mentre in altri, come i Paesi Bassi, la popolazione carceraria è diminuita del 40 per cento negli ultimi anni?*, cit;

<sup>343</sup> F. SALVATORE, *Olanda. Meno detenuti e prigionieri dimessi: come ci sono riusciti?* cit;

<sup>344</sup> J. VAN DIJK, *Towards a reduction research-based policy*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 5-3, p. 13 ss. letteralmente l’Autore affermava che “*The crime problem is discussed predominantly in moral terms, and solutions tend to be found in punitive responses within the framework of the rule of law*”.

*measures*” di tipo fisico, quali allarmi alle abitazioni, sistemi di videosorveglianza, cani da guardia, lucchetti alle finestre, etc., e alla maggiore presenza sul territorio di forze di polizia<sup>345</sup>.

Tuttavia, questa visione è stata oggetto di critiche da parte di studi successivi che hanno sottolineato l’importanza, ai fini della riduzione dei reati, dell’attuazione di misure di inclusione sociale e valorizzazione dei diritti fondamentali degli individui. Questa “rinnovata” visione afferma, infatti, che le pene e le misure di sicurezza devono invece tendere ad innalzare dei diritti fondamentali degli individui nella consapevolezza che le pene e le misure di sicurezza sono finalizzate alla rieducazione e al reinserimento sociale. La dottrina più recente ritiene, infatti, che la riduzione della popolazione carceraria sia determinata in misura rilevante da fattori sociali, culturali, economici e politici, più che da un legame diretto tra incremento dell’attività repressiva/punitiva e (conseguente) riduzione dei comportamenti criminosi e antisociali. Le variazioni nei tassi di detenzione riflettono soprattutto il mutato approccio del sistema penale olandese nella gestione dei reati, che vede la detenzione come *extrema ratio*<sup>346</sup>.

Sul piano legislativo, va evidenziata, in particolare, la riforma del 2006 (*Wet OM-afdoening*) che ha attribuito al Pubblico Ministero (*Openbaar Ministerie*, OM) il potere di definire autonomamente alcuni procedimenti penali, senza l’intervento del giudice. In virtù di tale norma, l’OM può *motu proprio* emettere provvedimenti sanzionatori che, riconoscendo la responsabilità in merito ad un comportamento contrastante con norme amministrative, si sostanziano nell’irrogazione di sanzioni non detentive (come multe, sospensioni della patente o svolgimento di lavori socialmente utili) per reati con pena massima fino a sei anni. Inoltre, a decorrere dal 2011 il governo olandese ha avviato il modello procedimentale denominato ZSM (*Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen, Samenlevingsgericht Mogelijk*) con l’obiettivo di accelerare la gestione extragiudiziale dei reati minori – particolarmente ricorrenti – ponendo al centro la rapidità, l’efficacia e l’attenzione a tutti i soggetti coinvolti nell’illecito (colpevole, vittima, polizia, pubblico

---

<sup>345</sup> J. VAN DIJK, *Trends in Dutch prisoner rates: regression to the mean or enduring exception. Punitivity International Developments*, 2011, p. 203-225.

<sup>346</sup> V. CASOLARO, *L’Olanda sta chiudendo le prigioni per mancanza di detenuti*, 2021, in l’indipendente

ministero e società). In sintesi, il modello attribuisce un ruolo-chiave al pubblico ministero, il quale in una logica di deflazione, è legittimato a valutare fin dal momento in cui è venuto a conoscenza del fatto-reato se procedere con l'inflizione del *punishment order* – irrogazione di sanzioni non detentive come multe o servizi alla comunità (*community service*) – evitando, in molti casi, l'accesso al giudizio ordinario innanzi al tribunale. L'effetto discendente da questo modello è una maggiore efficienza, cui si affianca un alleggerimento degli organi giudiziari ordinari, con benefici concreti per l'intero sistema giudiziario<sup>347</sup>.

La giurisprudenza olandese consente, inoltre, ampia discrezionalità ai magistrati: ad esempio, nel caso di reati dove la condanna massima è molto elevata, si assiste spesso all'irrogazione di pene contenute, in attuazione del principio della discrezionalità, che consente, appunto, all'organo giudicante un'evidente flessibilità in sede di applicazione della norma al caso concreto.

Preme altresì evidenziare che fin dalla sua introduzione nel Codice Penale olandese del 1989, il *community service* ha progressivamente affermato la sua validità come alternativa efficace alla detenzione. L'istituto *de quo* si è dimostrato un valido ed efficace strumento deflattivo sia in termini di contenimento dei costi del sistema penitenziario, sia di contribuzione alla riduzione dei fenomeni di recidiva. In particolare, a decorrere dal 2001, il *community service* è stato elevato da mera misura alternativa alla detenzione, ad autonomo istituto di condanna, irrogabile nell'ipotesi di reati di gravità intermedia tra l'ergastolo e le sanzioni pecuniarie. La pena si sostanzia nello svolgimento di lavori socialmente utili, trovando applicazione in particolare per minorenni e coloro che commettono reati di minore allarme sociale. Le modalità esecutive richiamano l'istituto della *Probation*, con compiti di supervisione affidati al pubblico ministero. L'istituto si configura come elemento centrale nei procedimenti finalizzati all'irrogazione di pene alternative alla detenzione carceraria<sup>348</sup>. Nell'ambito della *Probation* rientrano i seguenti istituti:

---

<sup>347</sup> ARNHEM - Politie en Openbaar Ministerie (OM) hebben, in afstemming met de justitiële ketenpartners, afspraken gemaakt over de invoering van ZSM in de nieuw te vormen regio Oost, 9 luglio 2012, in [www.destentor.nl](http://www.destentor.nl), consultato in data 10.08.2025

<sup>348</sup> M. BOONE, J. BOSKER, J. DOEKHIE, *The Routledge Handbook on Global Community Corrections*, Londra, 2024;

1. consulenza (*advise*): i magistrati e il pubblico ministero possono avvalersi di relazioni pre-sentenza elaborate da personale tecnico, contenenti la valutazione del rischio recidiva al fine di adottare la misura alternativa alla detenzione che meglio si attaglia alla personalità del reo;
2. supervisione (*supervision*): l'ente offre un controllo attivo su soggetti coinvolti in sospensioni condizionali, programmi di reinserimento fuori dal carcere (*penitentiary programmes*), liberazioni condizionali (*parole*) e sentenze di tipo *community service*, garantendo il rispetto delle condizioni imposte<sup>349</sup>;
3. esecuzione delle misure di *community (community services)*: concernono il continuo monitoraggio della corretta esecuzione della pena alternativa da parte del condannato. Vi rientrano il lavoro di pubblica utilità (fino ad un massimo di 120 ore totali), la partecipazione ad attività formative e professionali, lo svolgimento di attività di volontariato.
4. *penitentiary programme*: consente ai detenuti, all'approssimarsi della fine della pena detentiva, di svolgere attività quotidiane al di fuori della prigione sotto sorveglianza elettronica, al fine di promuoverne il reinserimento sociale.

In Olanda, il sistema di *Probation* nasce nel 1823 con la *Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen*, l'Associazione Olandese per il Miglioramento Morale dei Prigionieri, il cui obiettivo principale era sostenere i detenuti nel processo di reinserimento all'interno del tessuto sociale tramite supporto morale e partecipazione ad attività educative.

Successivamente, le associazioni di *Probation* hanno acquisito ulteriori competenze, quali il controllo del rispetto, da parte del condannato, delle prescrizioni delle misure alternative alla pena, in particolare della sospensione condizionale.

A decorrere dal 1974 l'istituto del *Probation* è stato inserito all'interno del codice di procedura penale (*Wetboek van Strafvordering*, WvSv) segnando un passaggio evolutivo dell'applicazione in alternativa alla pena detentiva: il *Probation Service* è stato applicato non soltanto a supporto psico-fisico del

---

<sup>349</sup> Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, *Criminal Detention in the EU*;

condannato nel suo processo rieducativo, ma è divenuto una componente strutturale imprescindibile del ciclo processuale penale, in grado di integrare in maniera sinergica l'attività giurisdizionale.

Nel 1989 nel codice penale olandese è stato inserito anche l'istituto del lavoro non retribuito di pubblica utilità (*community service*), quale ulteriore forma di sanzione che affianca quella pena detentiva e pecuniaria. Originariamente comminato dal giudice su espressa richiesta dell'imputato, a seguito della riforma del 2001 il lavoro di pubblica utilità ha assunto lo *status* di sanzione autonoma, indipendente dal consenso di quest'ultimo.

Dal 1° gennaio 2020, con l'entrata in vigore della “*Legge sulla revisione dell'esecuzione delle decisioni penali*” (*Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen*), l'Olanda ha attuato un significativo spostamento delle competenze decisionali in merito all'irrogazione delle sanzioni penali dal Pubblico Ministero al Ministero di Giustizia e Sicurezza. Questo “rinnovato” assetto giurisdizionale ha assicurato al Pubblico Ministero di poter concentrare le proprie attività e risorse sulle sue funzioni tradizionali, collegate allo svolgimento dell'attività istruttoria<sup>350</sup>.

Inoltre, per facilitare questa transizione, nel 2014 è stata istituita l'*Administratief Informatie Centrum voor de Executieketen* (AICE), un'Agenzia centrale che si occupa di raccogliere e gestire tutte le pene detentive, le multe e altre decisioni penali. Il principale compito dell'AICE è quello di ridurre il numero di individui che non scontano la pena, accelerare l'esecuzione delle sentenze penali e migliorare il flusso di informazioni tra i vari organi giudiziari<sup>351</sup>.

Questa riorganizzazione amministrativa consente un avvio più rapido delle fasi esecutive, con effetti diretti anche sulle tempistiche di attivazione della supervisione da parte del *Probation Service*. In questo modo, i programmi di *Probation* possono essere attivati in tempi rapidi e con maggiore efficienza organizzativa, potendo assolvere in maniera efficace il loro compito di promuovere l'attuazione del sistema penale alternativo alla detenzione carceraria.

---

<sup>350</sup>R. TE VELDE, J. KATS, M. HANSWIJK, R. KUIPERS, *Evaluatiekader Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB)*, 24 novembre 2021, WODC

<sup>351</sup> GOVERNO CENTRALE PAESI BASSI, *Le misure per far rispettare le sentenze in modo più rapido ed efficace*, 2014, in [www.bijzonderstrafrecht.nl](http://www.bijzonderstrafrecht.nl)

Il *Penitentiary Principles Act* (PPA) del 1998 costituisce il fondamento normativo del sistema penitenziario nei Paesi Bassi, definendo i diritti, i doveri e i principi organizzativi della detenzione per tutti gli individui soggetti a privazione della libertà — siano essi condannati, imputati in custodia cautelare o detenuti per altri motivi. Tra i principi cardine sanciti dall'art. 2 del PPA, spiccano:

1. il principio di proporzionalità delle restrizioni: la detenzione può limitare la libertà solo nella misura necessaria a garantire ordine, sicurezza e l'esecuzione della pena;
2. l'obiettivo rieducativo: l'esecuzione della pena deve favorire il reinserimento sociale del detenuto.

Il PPA disciplina anche la classificazione degli istituti penitenziari, prevedendo cinque livelli di sicurezza (molto basso, basso, normale, elevato ed elevatissimo) in base alle specifiche esigenze di sicurezza e trattamento della popolazione carceraria. Sul piano operativo, la normativa *de quo* stabilisce:

1. l'obbligo di informare i detenuti stranieri dei loro diritti, incluse le procedure di reclamo e la possibilità di avvalersi del rappresentante consolare;
2. l'istituzione di Comitati di sorveglianza interna (*Supervisory Committees*) in ciascuna struttura detentiva, incaricati di vigilare sulle condizioni di detenzione e di presentare rapporti annuali; l'Ispettorato della Giustizia e della Sicurezza assicura ulteriori ispezioni esterne.

Inoltre, il PPA ha istituito i *Penitentiary Programmes*, misure in cui il detenuto, verso la conclusione della pena, può scontare una parte del periodo rimanente fuori dal carcere (fino a 1/6 della pena), con supervisione del Probation Service e — spesso — con uso di dispositivi elettronici. Tali programmi, della durata compresa fra sei settimane e sei mesi, rappresentano un importante strumento di transizione verso la libertà condizionale. Infine, il PPA disciplina la fornitura dei servizi essenziali: assistenza medica, nutrizione, abbigliamento, supporto psicologico — garantendo che condizioni detentive rispettose della dignità umana siano assicurate a tutti i detenuti, ponendosi in linea con gli indirizzi promananti dalle istituzioni UE in materia di tutela dei diritti fondamentali degli individui<sup>352</sup>.

---

<sup>352</sup> AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI (*Fundamental Rights Agency* FRA), in [www.european-union.europa.eu](http://www.european-union.europa.eu) L'Agenzia è un organismo decentrato in seno all'Unione, istituito per fornire consulenza in materia di diritti fondamentali alle istituzioni

Il PPA è, dunque, uno strumento di rieducazione fondato sui principi della proporzionalità e adeguatezza della pena, il cui obiettivo principale è quello di contribuire al reinserimento sociale di coloro che hanno subito una condanna per reati. Esso assolve, infatti, ad una duplice funzione nell'ambito dell'ordinamento penitenziario olandese: da un lato promuove efficacemente la riabilitazione del detenuto, dall'altro contribuisce a mitigare le problematiche connesse al sovraffollamento carcerario.

Secondo una parte della dottrina, il PPA presenta molti punti in comune con le *community sentences*, sia per quanto concerne i contenuti che le finalità perseguite; pertanto i due istituti sembrano sovrapporsi. Pertanto, appare opportuno fornire una panoramica delle *community sentences* — note anche come *community service penalties o taakstraffen* — che costituiscono un complesso di sanzioni alternative alla detenzione, formalmente previste dal Codice Penale olandese (art. 9.1.a.3° c.p., come integrato dagli artt. 22b-22d).

Vengono di seguito descritte le caratteristiche principali delle *community sentences*:

1. si tratta, innanzitutto, di un *genus* di pene principali autonome, suscettibili di sostituire la detenzione in caso di condanna a pena detentiva fino a sei mesi; nel dispositivo, il giudice è tenuto ad indicare quale sarebbe stato il *quantum* di pena detentiva — ad esempio, tre mesi — che la misura *de quo* va a sostituire e le motivazioni per cui ha assunto tale decisione;
2. qualora la misura concerna lo svolgimento di lavori non retribuiti a beneficio della collettività (es. attività di manutenzione, assistenza sociale, ambientale) deve indicare la durata in ore (massimo 240 ore), il termine per l'adempimento, il tipo di attività e l'ente beneficiario;
3. il consenso dell'imputato non è necessario, sebbene nella prassi viene richiesto;
4. occorre sempre una valutazione preventiva da parte del *Probation Service*, finalizzata a verificare l'idoneità del soggetto allo svolgimento dell'attività;

---

politiche UE e dei singoli Paesi membri nei seguenti settori: discriminazione; accesso alla giustizia; razzismo e xenofobia; protezione dei dati personali e *privacy*; diritti delle vittime e dei minori. A tal fine, raccogli, esamina e valuta i dati e le informazioni di tipo socio-giuridico; fornisce assistenza e consulenza tramite personale tecnico; promuove la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui in tutti i Paesi membri UE.

5. la supervisione dell'esecuzione è affidata al *Probation Service*, mentre la gestione amministrativa spetta all'organo centrale competente (CJIB) ovvero può essere avocata dall'autorità giudiziaria<sup>353</sup>;
6. in caso di inadempimento, la sanzione può essere convertita in giorni di detenzione, generalmente con un'equivalenza di 2 ore di lavoro non svolte a 1 giorno di carcere (fino a un massimo di 120 giorni).

Da un punto di vista applicativo, le *community sentences* costituiscono uno strumento essenziale per ridurre il ricorso alla detenzione e, pertanto, sono utilizzate principalmente per i reati meno gravi, andando a sostituire la detenzione breve. La loro finalità è, infatti, quella di:

1. prevenire gli effetti negativi delle condizioni carcerarie sulla vita del condannato, promuovendo il suo mantenimento all'interno della comunità e preservando i suoi legami familiari, relazionali e professionali, riducendo in tal modo anche le probabilità di recidiva<sup>354</sup>;
2. costituire una risposta più efficace e meno dannosa rispetto alle pene carcerarie detentive che, come osservato dalle istituzioni UE, comportano pressanti preoccupazioni in materia di diritti fondamentali a causa delle condizioni carcerarie degradanti<sup>355</sup>.

Per quanto concerne le conseguenze derivanti dal ricorso alle *community sentences* è stato osservato che i tassi di recidiva sono risultati inferiori rispetto ai soggetti cui sono state inflitte pene detentive (42 % a fronte del 50 %). In sintesi, è possibile affermare che le *community sentences* costituiscono un'alternativa significativa alla reclusione.

All'opposto, il *Penitentiary Programme* è caratterizzato da un livello di afflittività maggiore, in particolare per la frequente applicazione del monitoraggio elettronico (*Electronic Monitoring* – EM), almeno nella fase iniziale di esecuzione della misura. L'EM viene solitamente imposto per almeno il primo terzo del periodo esecutivo e la sua prosecuzione è soggetta a periodica valutazione da parte

---

<sup>353</sup> *Probation measures and alternative sanction in the EU* in [www.euprobationproject.eu](http://www.euprobationproject.eu);

<sup>354</sup> S. BOZTAS, *Could Britain solve its prisons crisis by going Dutch?*, 12 giugno 2024 in [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)

<sup>355</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Carceri e condizioni di detenzione nell'UE – studio per la commissione LIBE*, 2023, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

dell'amministrazione penitenziaria: in caso di comportamenti incompatibili con il prosieguo della misura, oppure al verificarsi di circostanze suscettibili di comprometterne l'efficacia riabilitativa, il monitoraggio può essere interrotto e sostituito da forme alternative di sorveglianza.

In sintesi, sebbene il *Penitentiary Programme* e le misure comunitarie condividano finalità comuni, il primo si distingue per il suo maggiore rigore operativo e per la presenza strutturale di meccanismi di controllo elettronico volti a garantirne l'efficacia e la sicurezza.

Un ulteriore strumento riabilitativo previsto dal sistema penale olandese è la *conditional release*, consistente nella liberazione condizionale. L'istituto stabilisce che i condannati a pene detentive superiori a due anni possano essere sottoposti a regime di libertà anticipata una volta che abbiano scontato i due terzi della pena. Per coloro la cui pena è compresa tra uno e due anni, la liberazione condizionale può essere concessa dopo aver scontato, cumulativamente, almeno un anno di detenzione e un terzo della pena.

Negli anni Sessanta e fino alla prima metà degli anni Settanta, l'istituto ha progressivamente ridotto la propria valenza applicativa come strumento riabilitativo. Ciò è avvenuto, in particolare, per la politica adottata dai giudici di infliggere pene detentive di minore durata, rendendo meno rilevante l'applicabilità della liberazione condizionale.

A decorrere dalla seconda metà degli anni Settanta, la mancata applicazione dell'istituto *de quo* da parte degli organi di giurisdizione penale è stata oggetto di ricorso da parte dei detenuti che avevano visto negata la liberazione condizionale. Una successiva "rivisitazione" della tematica da parte della Sezione penitenziaria speciale della Corte d'Appello di Arnhem ha comportato un "rinnovato" indirizzo applicativo. Da un punto di vista pratico, la *conditional release* ha progressivamente (ri)acquisito i connotati di un diritto esercitabile dal condannato, piuttosto che un mero privilegio discrezionale nelle esclusive mani dell'autorità giudiziaria<sup>356</sup>.

La successiva evoluzione applicativa dell'istituto è avvenuta a decorrere dal 1° gennaio 1987, con l'emanazione di una normativa che ha sancito la concessione

---

<sup>356</sup> La percentuale delle richieste di accesso all'istituto che sono state oggetto di rigetto da parte dell'autorità giudiziaria è passata dall'11 % nel 1975 all'1 % nel 1986.

automatica della *conditional release*, sui presupposti previsti dalla legge, riducendo drasticamente il margine di discrezionalità amministrativa. Un'ulteriore tappa nel sistema olandese è rappresentata dall'entrata in vigore della “*Sentences and Protection Bill*”, nota come *Law on Punishment and Protection*. Entrata in vigore parzialmente il 1° luglio 2021, questa normativa ha apportato modifiche significative nell'ambito dell'esecuzione della pena, in particolare riguardo alla liberazione condizionale (*conditional release*) e alla riabilitazione del condannato attraverso la sua formazione professionale intramuraria, propedeutica alla successiva partecipazione ad attività lavorative presso strutture esterne. Gli aspetti principali introdotti dalla legge *de quo* comprendono<sup>357</sup>:

1. restrizione della condizionale: per condanne lunghe (ad esempio 30 anni), la liberazione condizionale è possibile solo dopo aver scontato almeno 28 anni;
2. tutela delle vittime: nella decisione sulla concessione di libertà anticipate, permessi per il reinserimento o programmi penitenziari, devono essere valutati non solo il comportamento del detenuto e il rischio per la società, ma anche gli interessi delle vittime e delle loro famiglie;
3. estensione degli effetti della disciplina: dal 1° dicembre 2021, la valutazione basata su questi criteri si estende anche alle decisioni relative alla partecipazione ai *penitentiary programmes*;
4. svolgimento di percorsi lavorativi in carcere per favorire la riabilitazione e la reintegrazione dei detenuti e il loro reinserimento nel mercato del lavoro.

L'impostazione dell'ordinamento penale olandese si fonda sull'obiettivo di offrire al reo un percorso rieducativo efficace, preservandolo da conseguenze socio-economiche negative che il carcere può generare, come l'alienazione sociale, la perdita del lavoro e il rischio di recidiva, evidenziato da ricerche scientifiche. La riabilitazione mira, infatti, a migliorare la capacità di un individuo di interagire normalmente nella società. Pertanto, le misure che limitano la libertà possono essere applicate solo come *extrema ratio*.

Un ulteriore aspetto-chiave del sistema penale olandese è rappresentato dall'istituzione del TBS (*TerBechikkingStelling*), una misura di sicurezza sanitaria-

---

<sup>357</sup> H. NOORDA, “Voluntary” prison labour in the Netherlands, in *European Labour Law Journal*, 2024, in [www.journals.sagepub.com](http://www.journals.sagepub.com)

penale riservata a soggetti condannati che abbiano commesso reati in circostanze caratterizzate da particolare significatività psicopatologica<sup>358</sup>.

La TBS non si configura come una forma di detenzione mirata a correggere la devianza, bensì come un trattamento psichiatrico volto alla riduzione del rischio di recidiva post-rilascio. Studi empirici indicano che il tasso di recidiva tra i soggetti sottoposti a TBS è inferiore al 34%, a conferma dell'efficacia di questo approccio riabilitativo. Sebbene il sistema presenti criticità non trascurabili, i risultati nel tempo sono evidenti: nel 2021, il tasso di incarcerazione nei Paesi Bassi si è attestato a circa 65 detenuti ogni 100.000 abitanti, tra i più bassi a livello europeo<sup>359</sup>. In base alla normativa vigente, la disciplina della TBS prevede:

1. condizioni applicative: la TBS può essere ordinata se il reato è direttamente connesso a un disturbo mentale, sussiste un elevato rischio di recidiva e il reo risulta in parte o totalmente incapace di valutare le proprie azioni. La valutazione scientifica è affidata al Pieter Baan Centre, centro forense incaricato dall'autorità giudiziaria;
2. fase esecutiva: dopo aver scontato una frazione della pena detentiva, il condannato viene trasferito in un istituto specializzato nel trattamento TBS. Qui, il percorso terapeutico si concentra su una presa in carico globale del paziente, con attività che includono la responsabilità personale, la partecipazione attiva alla vita quotidiana e lo sviluppo di autonomie rilevanti per il reinserimento;
3. controllo giurisdizionale periodico: il giudice valuta la prosecuzione del trattamento TBS ogni uno o due anni, sulla base del parere del centro sanitario. Solo se emergono chiari progressi nella cura e scompare il pericolo di reiterazione del reato il paziente può tornare libero;
4. durata effettiva: nonostante la previsione di una media di detenzione di circa due anni, le permanenze possono estendersi molto più a lungo: la durata media registrata è infatti superiore agli otto anni<sup>360</sup>.

---

<sup>358</sup> Misura che può essere imposta a soggetti che abbiano compiuto reati quali omicidio, anche colposo, aggressione, stupro, incendio doloso, produzione di pornografia infantile e così via che siano giudicati mentalmente insani o solo parzialmente responsabili.;

<sup>359</sup> *EU prisons in 2021: populations & overcrowding* in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>360</sup> F. SALVATORE, *Olanda, Meno detenuti e prigionieri dimessi. come ci sono riusciti?* in [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org)

Un recente studio sullo *status* del sistema giudiziario olandese ha indicato che i Paesi Bassi sono tra i Paesi dell'Unione con il più basso tasso di incarcerazione, grazie anche all'attuazione di politiche sanitarie che mirano a fornire l'assistenza necessaria a tutte le persone che sono sottoposte a misure detentive. Attualmente, il Paese sta adottando misure per affrontare la principale sfida dei disturbi di salute mentale, la condizione di salute più diffusa nelle strutture di detenzione. Questo problema preoccupante è rilevante per l'intera Regione e i Paesi Bassi stanno lavorando a diversi progetti di collaborazione con l'OMS/Europa per affrontarlo<sup>361</sup>.

Inoltre, i Paesi Bassi contribuiscono attivamente alla raccolta e condivisione dei dati da parte dell'*Health in Prisons European Database* (HIPED), la banca dati internazionale che valuta l'impatto concreto delle condizioni di detenzione sui condannati, al fine di supportare i decisori pubblici nella valutazione e nel miglioramento dei sistemi sanitari penitenziari. I dati raccolti vengono condivisi volontariamente dagli Stati membri, favorendo trasparenza e confronti tra le migliori pratiche europee. L'obiettivo è quello di migliorare le condizioni di detenzione e prevenire il verificarsi di fenomeni suicidari.

Com'è stato approfondito precedentemente, i Paesi Bassi da molti anni si concentrano fortemente sulla salute mentale e altre malattie non trasmissibili (MNT) nelle carceri e hanno adottato misure importanti. Secondo gli ultimi dati forniti dall'OMS, tutte le carceri del Paese consentono l'accesso a consulenti per la salute mentale e hanno stabilito procedure o protocolli per il trasferimento di persone con gravi problemi di salute mentale in istituti specializzati<sup>362</sup>.

A valle delle considerazioni finora svolte, è possibile affermare che il sistema giudiziario dei Paesi Bassi persegue con successo gli obiettivi di punire gli autori di reati, ridurre la probabilità di recidiva e favorirne la riabilitazione sociale. A ciò si aggiunga la necessità di ridurre i costi del mantenimento dell'apparato carcerario. Per soddisfare i sopraelencati obiettivi, lo strumento principalmente utilizzato è il reinserimento del reo nel mondo del lavoro, visto dalla letteratura penale come uno

---

<sup>361</sup> B. BHATNAGAR, *The Netherlands paves the way for improved prison health policies* in World Health Organization, 15 aprile 2024, in [www.who.int](http://www.who.int).

<sup>362</sup> B. BHATNAGAR, *The Netherlands paves the way for improved prison health policies*, cit., p. 2 ss.

strumento indispensabile e “terapeutico” che contribuisce al miglioramento morale del detenuto consentendo, al contempo la sua riabilitazione sociale<sup>363</sup>.

### **3. Il modello norvegese: detenzione, rieducazione e centralità della persona**

In seno all’Unione europea, il modello giurisdizionale norvegese rientra tra quelli maggiormente orientati al soddisfacimento dell’esigenza della rieducazione e riabilitazione sociale dei detenuti.

Il sistema penitenziario norvegese si distingue infatti, per il profondo impatto positivo sulla tutela dei diritti fondamentali, in quanto si fonda sull’attuazione in concreto dei principi di umanità, normalizzazione, pieno riconoscimento della dignità umana. Si tratta di valori che, come ampiamente osservato, dovrebbero caratterizzare ogni istituzione detentiva, sebbene nella prassi applicativa della maggior parte dei Paesi della comunità internazionale siano ancora oggi ampiamente disattesi, in particolare negli ordinamenti democratici occidentali.

Innanzitutto, l’ordinamento penale norvegese non considera la pena “in senso retributivo”, ossia come sanzione da infliggere al condannato per reprimere il suo comportamento criminoso. La funzione principale del servizio penitenziario norvegese non è, infatti, quella di reagire punendo l’autore del reato commesso arrecandogli una sofferenza proporzionale alla gravità dell’illecito commesso, bensì garantire una corretta esecuzione delle condanne e delle misure cautelari, tenendo in debita considerazione la sicurezza di tutti i cittadini e cercando di prevenire la recidiva attraverso processi di responsabilizzazione e cambiamento comportamentale che consentano ai trasgressori di cambiare il loro comportamento criminale<sup>364</sup>.

In questo quadro, il Servizio di penitenziario norvegese punta ad assicurare che l’esecuzione della pena avvenga in modo conforme non solo alle esigenze di sicurezza, ma anche al principio di risocializzazione del condannato, riconoscendo alla persona detenuta diritti inviolabili e condizioni di detenzione dignitose, anche laddove la libertà personale risulti limitata. In tale contesto, l’intervento penale

---

<sup>363</sup>A. LIPPKE, *Business behind bars: making real work in prison work*, in *Howard League for Penal Reform*, 2011, in [www.howardleague.org](http://www.howardleague.org)

<sup>364</sup> *About the Norwegian Correctional Service*, in [www.kriminalomsorgen.no](http://www.kriminalomsorgen.no)

assume una connotazione eminentemente rieducativa e preventiva, in armonia con i più recenti orientamenti della criminologia europea.

L'organizzazione e il funzionamento del sistema penitenziario norvegese si fonda, infatti, sull'implementazione di cinque aree strategiche, secondo un approccio omnicomprensivo basato sui principi di efficacia, efficienza e sostenibilità. Dette aree d'intervento concernono: 1) l'esecuzione delle sentenze orientata verso il futuro; 2) la sicurezza e la tutela per la società, le persone condannate, i dipendenti e i *partner*; 3) il perfezionamento organizzativo; 4) l'implementazione delle conoscenze, competenze e capacità del capitale umano; 5) il miglioramento della reputazione.

Si tratta di aree strategiche, tra loro strettamente collegate, come indicato nell'immagine sottostante.



Figura 1: elaborazione a cura dell'autore da NORWEGIAN CORRECTIONAL SERVICE *Operational strategy for the Norwegian Correctional Service*, 2022, p. 22 ss.

Per quanto concerne la prima area strategica d'intervento, a decorrere dal 2001 il Servizio penitenziario norvegese sta portando avanti un approccio innovativo, finalizzato a realizzare la reintegrazione efficiente dei condannati, la riduzione del rischio di recidiva e, al contempo, promuovere la

responsabilizzazione del reo. In linea con questa prospettiva, la tipologia di pena deve essere commisurata al singolo individuo, al fine di assicurare il suo reinserimento nella società secondo una logica prospettica. Per fare questo, l'amministrazione penitenziaria sviluppa programmi e progetti di collaborazione con le organizzazioni non governative (ONG) e con altre organizzazioni e attori della catena di giustizia penale e agenzie di *welfare* per attuare misure e *solution* finalizzate ad assicurare che la condanna venga eseguita nella maniera più appropriata alla personalità del condannato.

La seconda area strategica di intervento pone l'accento sulla sicurezza e sulla protezione per la società, le persone condannate, i dipendenti dell'amministrazione penitenziaria e i loro familiari. Il sistema penitenziario punta, infatti, ad assicurare che le persone condannate scontino la pena in un ambiente sicuro – sia che si tratti di comunità che di prigione – privo di violenza e intimidazioni, dove il personale di sorveglianza sia attivamente presente.

Il perfezionamento organizzativo è un ulteriore obiettivo strategico, che prevede l'applicazione corretta e uniforme della legge sulla base di un trasparente e giusto giudizio, evitando che il condannato possa subire equità discriminazioni o differenziazioni di trattamento.

La quarta area strategica di intervento concerne l'implementazione delle conoscenze, competenze e capacità del capitale umano impiegato a tutti i livelli, all'interno del settore penitenziario. La valorizzazione del capitale umano attraverso percorsi di educazione, formazione e aggiornamento professionale *ad hoc* consente, infatti, di valorizzare il personale in termini di maggiori capacità, flessibilità e adattabilità nella gestione dell'organizzazione penitenziaria e dei condannati. Un aspetto caratterizzante riguarda, infatti, il miglioramento dei rapporti tra agenti penitenziari e detenuti. Gli operatori del sistema carcerario sono, infatti, chiamati a svolgere una funzione di *mentorship*, agendo come modelli comportamentali e promuovendo la responsabilizzazione individuale del condannato, anche nel breve periodo. Questo approccio, noto come *dynamic security*, si sostanzia in pratiche relazionali consolidate, più che in misure

coercitive, rafforzando una quotidianità all'insegna della fiducia e dell'interazione reciproca<sup>365</sup>.

A tal fine è opportuno evidenziare le modalità di selezione e formazione del personale penitenziario, trattandosi di attori-chiave nell'attuazione quotidiana del trattamento carcerario e nella relazione con i detenuti. La figura dell'agente penitenziario in Norvegia è concepita non come mero custode o controllore, ma come un operatore professionale altamente qualificato, chiamato a svolgere un ruolo centrale nei percorsi di responsabilizzazione e reinserimento delle persone private della libertà.

L'accesso alla professione penitenziaria avviene mediante il superamento di un percorso formativo biennale presso la "Staff Academy", l'agenzia educativa preposta alla formazione del personale dell'Amministrazione penitenziaria. Durante tale *iter*, gli aspiranti agenti ricevono una retribuzione e sono istruiti in discipline fondamentali per l'esercizio della funzione rieducativa della pena, tra cui scienze sociali, psicologia, etica, criminologia, diritto penale e diritti umani. L'approccio formativo è dichiaratamente interdisciplinare, in coerenza con la missione del sistema norvegese, che attribuisce all'agente non solo funzioni di custodia, ma soprattutto un compito motivazionale e di supporto educativo nei confronti dei detenuti.

Il contratto di assunzione prevede infatti che l'agente non si limiti a garantire l'ordine e la sicurezza dell'istituto, ma operi attivamente nella costruzione di un clima relazionale empatico, volto a favorire la cooperazione tra detenuti e personale e a promuovere un ambiente regolato ma umano. A tal fine, si osserva un dato particolarmente significativo: la proporzione numerica tra personale e detenuti è di 1:1, consentendo un rapporto personale e costante tra le due parti, condizione ritenuta essenziale per instaurare relazioni fondate sulla fiducia e sulla responsabilizzazione reciproca.

Ulteriore elemento distintivo del sistema è rappresentato dalla composizione di genere del corpo penitenziario, che si caratterizza per una presenza femminile pari al 40%, percentuale significativamente più alta rispetto alla media

---

<sup>365</sup>William Dugdale, Sarah Hean *The Application of Norwegian Humane Ideals by Front-Line Workers When Collaboratively Reintegrating Inmates Back into Society*, agosto 2021;

internazionale. Tale configurazione rispecchia l'intento esplicito del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria norvegese di promuovere una cultura detentiva inclusiva, non aggressiva e relazionale, coerente con il paradigma della pena come strumento di riabilitazione sociale e prevenzione della recidiva.

L'ultima componente strategica concerne il miglioramento della reputazione. Si tratta di un obiettivo rilevante, che si fonda essenzialmente sulla sensazione di trasparenza e affidabilità che un sistema penitenziario efficace, efficiente e sostenibile è in grado di infondere nella società. Il successo e la reputazione positiva di un sistema penitenziario nei confronti della società dipendono dalle competenze dei suoi operatori e soprattutto dalle modalità in cui costoro operano, assicurando la corretta esecuzione delle pene e prevenendo il verificarsi di fenomeni discriminatori.

Nel 2024, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha redatto un rapporto sulle condizioni di detenzione negli Stati membri, fornendo una valutazione complessivamente positiva sull'organizzazione e funzionamento del sistema penitenziario norvegese. In particolare, il rapporto non ha indicato casi riconducibili a maltrattamenti fisici da parte del personale penitenziario, circostanza che riflette un approccio gestionale improntato al rispetto della dignità della persona detenuta<sup>366</sup>.

Il CPT ha altresì rilevato che il personale operante negli istituti di pena norvegesi nella generalità dei casi, è in possesso di un elevato livello di qualificazione professionale e una forte motivazione, elementi che costituiscono presupposti essenziali per la realizzazione effettiva della funzione rieducativa della pena.

Un riscontro positivo indicato nel rapporto, riguarda le condizioni materiali riscontrate nelle strutture visitate, che sono apparse in condizioni ottimali e conformi agli *standard* internazionali in materia di tutela dei diritti umani. Un ulteriore "indicatore" del carattere innovativo del sistema penitenziario norvegese è stato riscontrato nella concreta possibilità, riconosciuta ai detenuti, di accedere a percorsi lavorativi e formativi, in attuazione dell'obiettivo strategico numero uno

---

<sup>366</sup> CONSIGLIO D'EUROPA, *Il Comitato contro la tortura pubblica un rapporto sulla Norvegia*, 21 gennaio 2025, [www.coe.int.it](http://www.coe.int.it), consultato in data 14.08.2025

concernente la reintegrazione efficiente dei condannati, la riduzione del rischio di recidiva e, al contempo, promuovere la responsabilizzazione del reo. Al riguardo, è stato osservato che gli strumenti di reintegrazione sociale rivestono un ruolo centrale nei processi di risocializzazione, configurandosi non solo come mezzi per il reinserimento sociale, ma anche come espressione concreta del principio di umanità della pena<sup>367</sup>.

La recente analisi della popolazione carceraria in Norvegia descrive un quadro non dissimile da quello presente in numerosi altri contesti statali, inclusa l'Italia. Anche in Norvegia, infatti, la quasi totalità della popolazione carceraria comprende soggetti condannati per reati minori, frequentemente correlati a problematiche di tossicodipendenza, a situazioni socio-economiche precarie, nonché a contesti familiari instabili. Si tratta spesso di individui con scarse risorse personali e materiali, provenienti dai ceti più bassi della società e, pertanto, al rischio fenomeni di recidiva dai quali appare piuttosto difficile affrancarsi<sup>368</sup>.

L'ordinamento norvegese mostra, altresì, un'evidente capacità di tradurre i principi sanciti nelle convenzioni internazionali e unionali in materia di diritti umani, in strumenti efficaci per assicurare l'efficace esecuzione delle pene nel rispetto della dignità e dei diritti fondamentali della persona.

In questo contesto, l'assenza dell'istituto dell'ergastolo non rappresenta una lacuna del sistema sanzionatorio, bensì una scelta coerente con un'idea di giustizia penale che rifiuta la logica retributiva pura e che promuove il concetto della giustizia riparativa, della responsabilizzazione del reo e della fiducia nelle potenzialità riabilitative dell'individuo.

Pur mostrando punti di contatto con l'ordinamento italiano, esso si caratterizza per scelte normative e strutturali che ne accentuano l'efficienza. La pena detentiva massima applicabile è, infatti, fissata a 21 anni, prorogabili di ulteriori periodi quinquennali in presenza di comprovata mancanza di rieducazione, o fino a 30 anni nei casi più gravi come i crimini contro l'umanità. Inoltre, il sistema norvegese prevede specifiche misure di detenzione preventiva permanente, come il

---

<sup>367</sup> UNIVERSITY COLLEGE OF NORWEGIAN CORRECTIONAL SERVICE, *Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2018 – 2022*, Lillestrøm, 2024, p. 38; 49.

<sup>368</sup> E. VARRECCHIONE, *La lezione norvegese per migliorare il disumano sistema penitenziario italiano*, in 24 luglio 2024, [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org), consultato in data 11.08.2025;

*forvaring* (detenzione preventiva a tempo indeterminato *post*-condanna) che può essere imposto a individui pericolosi, che sono stati condannati per reati considerati ad alto rischio di recidiva e ritenuti non rieducabili dai tradizionali strumenti detentivi<sup>369</sup>.

Il *forvaring* è una sanzione informale prevista per determinati reati allorquando una pena detentiva a tempo determinato “*non è considerata sufficiente a proteggere la vita, la salute o la libertà altrui*”<sup>370</sup>.

Alla pena del *forvaring* il sistema penale norvegese somma ulteriori istituti, quali la messa alla prova (*probation*), la detenzione domiciliare, il rilascio anticipato condizionato (rilascio premiale), il lavoro di pubblica utilità, nonché il monitoraggio elettronico mediante dispositivi di sorveglianza a distanza. Tali misure, sottoposte a decisione da parte dell’autorità giudiziaria, sono previste per una durata minima di 30 ore e massima di 420 ore, in conformità con i parametri stabiliti dalla normativa nazionale in materia di esecuzione penale.

Il ricorso sistematico a queste alternative sanzionatorie riflette la volontà dell’ordinamento norvegese di ridurre al minimo la detenzione intramuraria, privilegiando percorsi di responsabilizzazione e reinserimento sociale, nel rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza della pena rispetto alla gravità del reato e alla personalità del reo.

A fondamento dell’organizzazione penitenziaria norvegese si rinviene il principio di normalità (*normalitetsprinsippet*). Il principio si fonda sul concetto della correzione del reo, stabilendo che<sup>371</sup>:

1. la pena privativa della libertà deve limitarsi alla sola restrizione della libertà personale, senza estendersi ad altre privazioni dei diritti fondamentali;

---

<sup>369</sup> M. STROPPA, *Il caso Breivik a dieci anni dalla strage di Oslo e Utoya*, in *Rivista di Diritti Comparati* [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)

<sup>370</sup> J. JØRN, *Utsyn over utviklingstrekk i det strafferettslege reaksjonssystemet.*” *Kritisk juss (Online)* 43, no. 3, p. 118-144, in [www.doi.org](http://www.doi.org) L’Autore, facendo riferimento al Codice penale norvegese (*Lov om straff*). descrive la sanzione come punitiva e preventiva; punitiva perché è definita giuridicamente come una sanzione penale imposta alle persone che sono responsabili per la commissione di reati; preventiva perché i condannati alla pena detentiva vengono rilasciati solo dopo essere stati valutati come non più a rischio imminente di commettere futuri reati gravi. La durata indefinita è giustificata sulla base del fatto che, al momento della condanna, non è possibile stimare *ex ante* per quanto tempo l’individuo presenterà il pericolo di commettere ulteriori reati. Il *Forvaring* è quindi una tipologia di condanna all’ergastolo informale.

<sup>371</sup> A. HØIDAL, *La normalità dietro i muri: esempi dalla prigione di Halde*, 2022, in [www.docslib.org](http://www.docslib.org) consultato il 27 agosto 2025

2. la detenzione non può essere più gravosa del necessario per motivi di sicurezza pubblica e, se possibile, deve svolgersi nel regime di sicurezza meno stringente;
3. la vita in carcere deve, per quanto possibile, rispecchiare quella all'esterno.

Questi orientamenti si concretizzano nel caso della *Halden Prison*. Si tratta di un istituto penitenziario ritenuto, oggigiorno, uno degli istituti carcerari carcere più umani e vivibili del mondo per i seguenti motivi<sup>372</sup>:

1. l'architettura è progettata in modo da riprodurre ambienti simili a quelli della vita quotidiana: dormitori, spazi comuni dotati di cucina, televisione, aree comuni spaziate e immersive, al fine di ridurre lo stigma e favorire il reinserimento sociale efficace;
2. i detenuti sono tenuti costantemente impegnati, potendo scegliere tra il lavoro e la scuola, specializzarsi in uno dei sette corsi di formazione professionale offerti con il rilascio del titolo di studio a fine corso, o imparare a suonare uno strumento in uno dei tre studi di registrazione del carcere;
3. le guardie penitenziarie adottano un paradigma di controllo definito "*dynamic security*", che prevede interazioni quotidiane con i detenuti – a tavola, nelle attività sportive o ricreative – anziché una sicurezza statica basata sulla sorveglianza rigida. Questa modalità si fonda sulla fiducia reciproca, piuttosto che sul controllo coercitivo.

Appare altresì interessante la descrizione del carcere di Bastøy, situato sull'omonima isola nella parte occidentale del fiordo di Oslo.

Attivato negli anni Settanta del secolo scorso, Bastøy è stato originariamente concepito come riformatorio minorile, destinato ai soggetti di minore età responsabili di condotte illecite. Al suo interno si faceva originariamente ricorso a pratiche correttive di estrema severità, incompatibili con i moderni standard del trattamento penale minorile<sup>373</sup>.

---

<sup>372</sup> V. LANZA, *La prigione di Halden in Norvegia oggi è la migliore del mondo, ma non è sempre stata così*, 2022, in [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org) consultato in data 27 agosto 2025

<sup>373</sup> A. BORELLA E C. A. BACCI, *Bastøy, il carcere senza sbarre dove i detenuti sognano di entrare*, in [www.reportage.corriere.it](http://www.reportage.corriere.it), consultato in data 27 agosto 2025

A partire dal 1988, l'istituto è diventato il fulcro di un innovativo progetto penitenziario a minima sicurezza, volto a realizzare un modello detentivo fondato su finalità rieducative, responsabilizzanti e risocializzanti, in profonda discontinuità con la funzione punitiva e repressiva che aveva caratterizzato il passato della struttura. Bastøy rappresenta oggi un paradigma avanzato di pena detentiva alternativa, incentrato sul rispetto della dignità umana e sull'integrazione progressiva del detenuto nel contesto sociale, ponendosi come esempio emblematico nel panorama penitenziario europeo contemporaneo.

La visione valoriale sottesa alla struttura penitenziaria di Bastøy si colloca perfettamente in linea con quella adottata presso il carcere di Halden, riflettendo in modo coerente i principi fondanti dell'intero sistema detentivo norvegese. Tale impianto si fonda sull'idea che la pena non debba essere un semplice strumento repressivo, bensì un mezzo finalizzato alla rieducazione, al recupero e al reinserimento sociale della persona condannata.

In questa prospettiva, il trattamento penitenziario si configura come un percorso di reintegrazione, attraverso un'interazione costruttiva tra personale carcerario e detenuti, che miri alla ricostruzione del legame tra il soggetto e il contesto sociale di provenienza.

Un'analisi di contesto, riferita sia alla struttura di Halden che a quella di Bastøy conferma che la filosofia penitenziaria norvegese incide positivamente sui tassi di recidiva: si registra solo il 20% di recidiva a due anni dal rilascio — una percentuale tra le più basse al mondo.

Tornando al *principio di normalità*, precedentemente accennato, si tratta di un criterio-cardine della filosofia penitenziaria norvegese, ai sensi del quale la pena deve limitarsi esclusivamente alla restrizione della libertà personale, lasciando intatti tutti gli altri diritti del condannato. In concreto, il principio implica che<sup>374</sup>:

1. la detenzione privativa può ledere solo la libertà personale, non altri diritti civili e politici del detenuto;
2. la collocazione avviene nel regime di sicurezza meno coercitivo compatibile con la tutela dell'ordine pubblico;

---

<sup>374</sup> M. STROPPIA, *Il caso Breivik a dieci anni dalla strage di Oslo e Utoya*, op. cit.

3. la detenzione è organizzata in modo che la vita carceraria replichi, quanto più possibile, quella libera, intendendo il carcere come uno spazio di passaggio e di preparazione al reinserimento sociale.

Secondo la dottrina penalistica norvegese, la normalizzazione assume una duplice valenza: conservativa dei diritti del condannato e proattiva, poiché mira attivamente alla sua reintegrazione mediante condizioni di vita che favoriscono una lineare transizione verso la cittadinanza attiva. Il principio costituisce, pertanto, uno dei pilastri dell'ordinamento penitenziario norvegese<sup>375</sup>.

L'efficacia di tale approccio si manifesta su un doppio livello: da un lato, si favorisce la trasformazione del condannato in cittadino nuovamente partecipe e conforme alle regole della collettività; dall'altro, si rafforza la sicurezza sociale, in quanto la riduzione del rischio di recidiva si traduce in una maggiore protezione per l'intera comunità. Il modello norvegese, dunque, interpreta la pena come strumento di prevenzione e responsabilizzazione, coerente con una concezione della giustizia penale improntata al principio di umanità e al rispetto della dignità della persona. Parimenti, l'attività lavorativa e ricreativa assume un ruolo fondamentale nel recupero della socialità del recluso. Come si evince da strutture emblematiche quali la *Halden Prison*, la partecipazione a iniziative educative, sportive, culturali e occupazionali serve non solo a impiegare il tempo del detenuto in modo utile, ma soprattutto a favorire un reinserimento significativo nella vita comunitaria.

In sintesi, il modello norvegese punta a promuovere il concetto per cui la vita in carcere non deve essere diversa da quella fuori le mura e che la pena non deve privare l'individuo della sua dignità. Secondo questa prospettiva, il carcere può essere trasformato da un mero luogo di restrizione della libertà a spazio organizzato per il ristabilimento umano, valorizzando la relazione, la dignità e la responsabilità personale del detenuto: principi che risultano paradigmatici nel panorama contemporaneo della giustizia penale europea.

Questo approccio risulta, ancora oggi, distante dal modello penitenziario italiano, particolarmente sul piano della finalità rieducativa, considerate le evidenti lacune per quanto concerne i percorsi di reinserimento sociale. Tuttavia, va

---

<sup>375</sup> V. LANZA, *La prigionia di Halden in Norvegia oggi è la migliore del mondo*, 6 gennaio 2022, in [www.cronacheagenziagiornalistica.it](http://www.cronacheagenziagiornalistica.it), consultato in data 12.08.2025;

precisato che perseguire l'obiettivo rieducativo non significa adottare una «pretesa pedagogica» basata su modelli autoritari prefissati, bensì incentivare forme di autonomia personale che favoriscano un reinserimento socialmente responsabile.

Secondo questa “rinnovata” visione, l'adozione di pratiche penitenziarie umanizzanti e trattamentali non implica assolutamente una rinuncia alla funzione afflittiva della pena, bensì rappresenta un orientamento pragmatico, fondato su evidenze empiriche che dimostrano come il rispetto della dignità del detenuto e l'investimento sulla sua riabilitazione producano risultati più efficaci sul piano della sicurezza pubblica e della prevenzione del crimine rispetto ai tradizionali modelli retributivi e punitivi. Parallelamente, è stato osservato che anche i luoghi di reclusione devono essere concepiti a “misura d'uomo”, rispettando l'uomo in quanto titolare di diritti meritevoli di riconoscimento e che la pena non deve privare il detenuto di ciò di cui ha bisogno per vivere in maniera dignitosa.

#### **4. Spunti per l'evoluzione del sistema penitenziario italiano**

Lo scorso luglio 2025 è stato celebrato il cinquantenario dell'approvazione della legge n. 354/1975, recante l'Ordinamento penitenziario. La circostanza ha imposto un momento di riflessione critica, utile a valutare l'evoluzione del sistema penitenziario nazionale in mezzo secolo di applicazione, senza trascurare gli elementi di continuità e resistenza al cambiamento che ne hanno accompagnato il percorso<sup>376</sup>.

La legge n. 354/1975 continua a rappresentare, secondo la dottrina prevalente, un punto di svolta nella storia della disciplina penitenziaria italiana, ponendosi come strumento di attuazione concreta del dettato costituzionale di cui all'art. 27 Cost., con particolare riferimento al divieto di trattamenti inumani o degradanti e alla funzione rieducativa della pena. Sebbene tali principi non fossero del tutto assenti nel panorama giuridico previgente, la riforma del '75 si è distinta per la sua ampia portata, coerenza strutturale e forza innovativa, inaugurando una nuova stagione del diritto penitenziario, orientata a superare una concezione meramente

---

<sup>376</sup> F. PICOZZI E A. LORENZETTI, *Cinquant'anni dell'Ordinamento Penitenziario: tra evoluzione e continuità costituzionale*, 2025, in [www.questioniistituzioni.it](http://www.questioniistituzioni.it) consultato in data 28 agosto 2025

afflittiva della pena a favore di una logica rieducativa incentrata sul recupero della persona detenuta.

Ebbene ci si chiede, in occasione di tale importante anniversario, quali decisioni voglia adottare l'Italia per far fronte alle criticità evidenziate dell'attuale sistema penitenziario, tra cui spiccano il cronico sovraffollamento carcerario, l'insufficiente implementazione delle misure alternative alla detenzione e le carenze in materia di trattamento rieducativo individualizzato.

Muovendo da queste premesse, si evidenzia che quest'anno il Consiglio dei Ministri ha approvato un articolato piano di edilizia penitenziaria per il triennio 2025-2027, con l'obiettivo di affrontare in maniera strutturale il problema del sovraffollamento carcerario, da anni al centro del dibattito politico e giuridico<sup>377</sup>. Il piano persegue un duplice obiettivo: incrementare la capacità ricettiva degli istituti di detenzione; dotare il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia di metodologie innovative per implementare la capacità delle strutture esistenti da un punto di vista organizzativo e funzionale.

In particolare, il progetto prevede la realizzazione di circa 9.700 nuovi posti detentivi entro i primi mesi del 2027, distribuiti tra istituti penitenziari ordinari e strutture destinate alla giustizia minorile. L'iniziativa *de quo*, sulla quale si nutrono molte aspettative, è stata definita "di particolare rilievo istituzionale" in quanto segna una trasformazione evolutiva rispetto alle precedenti politiche emergenziali, spesso incentrate su strumenti quali l'indulto o la liberazione anticipata generalizzata<sup>378</sup>.

Il piano è finanziato con 335 milioni di euro stanziati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e prevede una collaborazione interistituzionale tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), il Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità, e il Commissario Straordinario per l'Edilizia Penitenziaria. Una componente significativa del piano riguarda il comparto minorile: è prevista infatti l'espansione della capienza ricettiva degli Istituti Penali per Minorenni (IPM) di Roma (Casal del Marmo), Lecce, Rovigo e Quartucciu

---

<sup>377</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Programma di edilizia penitenziaria*, 2025, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) consultato in data 28 agosto 2025

<sup>378</sup> *ADOTTATO IL DPCM DI APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO PER L'EDILIZIA PENITENZIARIA PER CIRCA 10.000 NUOVI POSTI DETENTIVI NEL TRIENNIO 2025-2027*, in [www.programmagoverno.gov.it](http://www.programmagoverno.gov.it), consultato in data 28 agosto 2025

(Cagliari), rispondendo così all'esigenza di garantire condizioni più dignitose anche per i minori sottoposti a misure detentive<sup>379</sup>.

Oltre all'incremento della capacità ricettiva degli istituti penitenziari, il piano prevede una serie di interventi volti a migliorare la gestione della popolazione detenuta, con particolare riguardo alle persone affette da tossicodipendenza.

Al riguardo, il guardasigilli ha previsto l'istituzione di una forma di "detenzione differenziata *extra moenia*" destinata alle categorie più fragili – in particolare tossicodipendenti e minori – con l'obiettivo di privilegiare il percorso di recupero piuttosto che l'esclusiva finalità punitiva<sup>380</sup>.

La dottrina definisce gli istituti *extra moenia* come "misure penali di comunità" rispetto alla definizione "misure alternative alla detenzione", sottolineando la loro idoneità a coinvolgere anche strutture e consorzi sociali nel recupero dei soggetti più fragili. Inoltre, il loro comune denominatore è costituito dall'"*idoneità a favorire l'evoluzione positiva della personalità del condannato, unitamente ad un efficace percorso educativo e di recupero*"<sup>381</sup>.

Nel suo intervento, il Ministro ha sottolineato come i tossicodipendenti debbano essere considerati prioritariamente come soggetti bisognosi di cura e non semplicemente come autori di reato, precisando che il compito dello Stato è quello di accoglierli in strutture accreditate, esterne al tradizionale circuito penitenziario. Questa misura si inserisce in un quadro più ampio di accelerazione delle procedure per la concessione della liberazione anticipata ai soggetti che ne risultano legittimati, pur evitando di ricorrere a forme di amnistia o scarcerazione generalizzata, che, di fatto, possono essere interpretate come un segnale di "resa" e di "debolezza" da parte dello Stato. Al fine di migliorare ulteriormente le condizioni di detenzione e di rendere più efficiente il sistema penitenziario, il governo ha

---

<sup>379</sup> G. B. DE BLASIS, *Il nuovo piano carceri del Governo: investimenti, ristrutturazioni e nuovi posti entro il 2026*, [www.poliziapenitenziaria.it](http://www.poliziapenitenziaria.it); *Edilizia Penitenziaria, Un piano strutturale per riorganizzare le carceri italiane: 10.000 nuovi posti entro il 2027. Previsto investimento di 335 milioni di euro da parte del MIT e misure differenziate per i tossicodipendenti, ospitati in comunità certificate, mirate al recupero*, 22 luglio 2025, in [www.rainew.it](http://www.rainew.it), consultato in data 28 agosto 2025

<sup>380</sup> L. MANTOVANI, *Un futuro oltre le mura: le misure alternative alla detenzione nel sistema penale minorile italiano e statunitense*, in *Diritto penale e uomo*, Milano, 2023, p. 1 ss.

<sup>381</sup> L. CARACENI, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 20218, p. 1 ss.

introdotto modifiche normative, tra cui la revisione delle regole relative ai contatti telefonici dei detenuti e la razionalizzazione delle circoscrizioni giudiziarie.

La gravità della situazione attuale è particolarmente evidente se si considera il caso emblematico del carcere di Valle Armea, situato a Sanremo<sup>382</sup>.

Recenti episodi di tensione hanno infatti riportato all'attenzione pubblica e istituzionale le criticità che affliggono questa struttura: un detenuto in stato di alterazione ha occupato il tetto dell'area passeggi, mentre un altro ha dato origine a un incendio nel reparto di isolamento. Vincenzo Tristaino, segretario regionale del sindacato di Polizia Penitenziaria Sappe Liguria, ha denunciato come la situazione sia “al limite”, con una popolazione detenuta pari a 260 unità a fronte di una capienza regolamentare di 223 posti, e un organico di agenti penitenziari ridotto a 155 unità, contro le 185 previste per garantire un adeguato funzionamento. Tristaino ha inoltre evidenziato il carico di lavoro gravoso cui è sottoposto il personale, con turni di servizio spesso superiori alle 12 ore, che compromette ulteriormente l'efficacia dell'attività di sorveglianza e gestione. La presenza significativa di detenuti affetti da gravi patologie psichiatriche, spesso non adeguatamente assistiti, rappresenta un ulteriore elemento di complessità nella gestione quotidiana della struttura.

A tal riguardo, il Piano “Italia Domani”, noto come Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si inserisce all'interno del più ampio programma europeo “*Next Generation EU*” (NGEU), che prevede un finanziamento complessivo di 750 miliardi di euro destinati al rilancio economico degli Stati membri in seguito alla crisi pandemica. Il PNRR si articola su tre assi prioritari: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale<sup>383</sup>.

Attraverso l'attuazione di riforme strutturali e investimenti mirati, il Piano mira a conseguire specifici target e milestone, ossia obiettivi qualitativi e quantitativi finalizzati a superare le debolezze economiche strutturali degli Stati

---

<sup>382</sup> P. ADAMI, *Disordini nel carcere di Sanremo, otto poliziotti feriti nella notte*. 25 luglio 2025 in [www.rainew.it](http://www.rainew.it), consultato in data 28 agosto 2025

<sup>383</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ponendosi in linea con la strategia *Next-Generation EU*, mira ad incrementare gli investimenti in tutti quegli *asset* immateriali che sono ritenuti uno strumento indispensabile per poter realizzare un “valido ed efficace volano competitivo per il sistema-Paese in un orizzonte temporale di lungo periodo.

membri, a ridurre le disuguaglianze territoriali, generazionali e di genere, con una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale. Il PNRR si propone, inoltre, di contribuire al raggiungimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile indicati nell'Agenda ONU 2030.

Nel settore della Giustizia, il Piano ha stanziato risorse pari a circa 2,7 miliardi di euro, di cui oltre 1,5 miliardi risultano già impiegati al 30 giugno 2025, per finanziare interventi volti a migliorare l'efficienza e la competitività del sistema giudiziario italiano. Ulteriori risorse, pari a quasi 194 milioni di euro, sono state assegnate al Ministero della Giustizia per progetti specifici riguardanti la digitalizzazione, la sicurezza informatica, le infrastrutture digitali e l'interoperabilità delle banche dati giuridiche; a giugno 2025, circa 57 milioni di euro di tali fondi risultavano già utilizzati.

Le azioni previste dal PNRR si concentrano principalmente all'interno della Missione 1, Componente 1 (digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione) e della Missione 2, Componente 3 (rivoluzione verde, transizione ecologica, efficienza energetica e riqualificazione degli edifici).

In particolare, le misure riguardano<sup>384</sup>:

1. la riduzione del cosiddetto *disposition time* nei procedimenti civili e penali;
2. la diminuzione del numero di cause civili pendenti;
3. la diffusione e il rafforzamento dell'Ufficio per il Processo;
4. la completa digitalizzazione del processo civile;
5. la digitalizzazione del processo penale di primo grado;
6. la riqualificazione del patrimonio immobiliare giudiziario.

Tale intervento intende garantire da un lato la certezza della pena, considerata come forma di ristoro per la vittima del reato, e dall'altro il pieno rispetto dei diritti fondamentali dell'imputato, quali la tutela della libertà personale sancita dall'articolo 13 della Costituzione e il diritto a un giusto processo entro un termine ragionevole previsto dagli articoli 24 e 111. È noto, infatti, che i lunghi e frequenti ritardi nella celebrazione dei processi italiani hanno spesso comportato la

---

<sup>384</sup> PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, (PNRR), *Digitalizzazione innovazione, competitività, cultura e turismo*, 2023, in [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)

prescrizione di diversi reati, lasciando così impuniti i responsabili e negando alle vittime e ai loro familiari la concreta realizzazione del binomio “verità e giustizia”.

A valle delle considerazioni finora espresse, appare opportuno condividere l’assunto per cui qualunque prospettiva di riforma deve necessariamente partire dall’attuazione effettiva dell’art. 27, comma 3, della Costituzione, che sancisce la finalità rieducativa della pena e il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità.

## CONCLUSIONI

Nell'ambito del sistema penitenziario italiano, la detenzione carceraria costituisce la risposta più incisiva che l'ordinamento giuridico è in grado di esprimere nei confronti dell'autore di un reato. Essa comporta, infatti, la preclusione dell'esercizio diritto alla libertà personale, sebbene non possa – e, in ogni caso, non debba – tradursi nella lesione dell'esercizio dei diritti fondamentali e inviolabili di cui ciascun individuo è titolare dalla nascita, fondati sui valori e principi di universalità, inalienabilità e inviolabilità. Detti diritti, pertanto, poiché connaturati con l'essenza dell'individuo devono essere garantiti anche nell'ipotesi di restrizione inframuraria.

Ciononostante, l'esercizio dei summenzionati diritti da parte delle persone detenute, così come quelli afferenti alla salute, all'educazione, alle relazioni interpersonali e familiari e al mondo del lavoro non ricevono un adeguato riconoscimento, impendendo l'attuazione di quel livello minimo di tutela che, a tutt'oggi, è espressione di uno Stato di diritto.

Ciò premesso, nel corso dell'elaborato è stata esaminata l'attuale fotografia del sistema carcerario italiano, che mostra una situazione piuttosto critica da un punto di vista strutturale, organizzativo, funzionale, sanitario, etc. Di conseguenza, non soltanto le condizioni di vita detentiva, ma anche le opportunità di reinserimento sociale, una volta espiata la pena, appaiono profondamente limitate.

Con questa consapevolezza, al fine di avere un quadro completo della tematica, è stata posta particolare attenzione agli aspetti giuridici che disciplinano la materia, facendo particolare riferimento alle disposizioni emanate *in subiecta materia* sia dal legislatore nazionale che sovranazionale.

È emerso che i principi costituzionali in materia di tutela dei diritti umani anche all'interno del contesto penitenziario sono rinvenibili dalla lettura congiunta degli artt. 2, 3, 24, 27, 111 della Carta fondamentale. In questo quadro normativo, riveste particolare importanza l'art. 27, comma 3, Cost. che, nell'esprimere il principio della finalità rieducativa della pena, costituisce il fulcro dell'impostazione garantista della salvaguardia dei diritti umani, in quanto stabilisce non solo il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, ma anche la necessità che la pena – in particolare quella detentiva – contribuisca alla risocializzazione del reo.

Quest'impostazione normativa nazionale trova concorde fondamento anche nella normativa sovranazionale – in particolare quella unionale – dove la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), ha più volte affermato che la detenzione non può mai giustificare la violazione della dignità umana dovendo – all'opposto – tutelare la dignità del condannato e promuovere la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale.

Nel primo capitolo si è tracciato il quadro teorico e normativo di riferimento in materia di diritti dei detenuti. In particolare, è stato osservato che i meccanismi sovranazionali di tutela costituiscono, nel complesso, uno strumento di protezione universale che punta ad integrare e rafforzare le singole normative dei governi nazionali, con l'obiettivo di assicurare a ciascun individuo un'ampia serie di garanzie a tutela dei propri diritti e libertà fondamentali al di là dei confini statali, senza discriminazioni per ragioni di razza, sesso, religione, opinione politica, condizione economica e sociale.

In questo quadro, il detenuto è un soggetto di diritto e non un soggetto "parzialmente" titolato di diritti, e che alcuni diritti e tale *status* implica il divieto di trattamenti inumani e degradanti, come sancito dall'art. 3 CEDU.

Il secondo capitolo ha analizzato il sistema penitenziario italiano, mettendo in evidenza le numerose criticità che ancora oggi continuano a caratterizzarlo: il sovraffollamento, l'insufficienza del personale di vigilanza, le carenze strutturali, le disuguaglianze territoriali, sono fattori che contribuiscono a limitare – in alcuni casi impedire – l'accesso a programmi di reinserimento e assistenza. Tali problematiche rendono spesso difficile la piena attuazione dei principi costituzionali e convenzionali e generano situazioni in cui la pena si trasforma in un'esperienza puramente afflittiva, svuotata della sua funzione rieducativa. In questo scenario, il ruolo della magistratura di sorveglianza, del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e della società civile appare decisivo per vigilare sulle condizioni detentive e promuovere soluzioni alternative al mero contenimento fisico.

Si tratta, pertanto, di una situazione su cui occorre necessariamente intervenire in maniera tempestiva e concreta, nella consapevolezza che tali interventi sono uno strumento imprescindibile per tutelare la dignità del condannato

e promuovere il suo reinserimento sociale. In questo quadro, la pena non deve essere solo efficiente ed efficace sul piano della prevenzione, ma anche e soprattutto compatibile con la sua dimensione costituzionale, improntata ai principi di umanità, finalismo rieducativo e *extrema ratio* della detenzione

Il terzo capitolo ha mostrato come le misure alternative alla detenzione rappresentino non solo strumenti deflattivi del sovraffollamento, ma soprattutto occasioni concrete di risocializzazione e di protezione dei diritti fondamentali. L'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare e il lavoro di pubblica utilità sono misure che permettono al condannato di scontare la pena in un contesto aperto, mantenendo i legami familiari e sociali, e riducendo il rischio di recidiva. Queste misure incarnano una concezione della pena realmente orientata alla rieducazione e al reinserimento, oltre a risultare più sostenibili anche dal punto di vista economico e sociale.

Nel quarto e ultimo capitolo, il confronto con alcuni modelli europei di giustizia penale e detentiva – in particolare quello olandese e norvegese – ha consentito di riflettere sulla possibilità di dar luogo ad approcci alternativi, basati sul ricorso residuale al carcere, a fronte dell'attuazione di politiche di prevenzione e gestione della pena orientata sulla centralità della persona.

In questo quadro, anche la figura dell'agente penitenziario è notevolmente valorizzata, essendo il personale preposto all'attività carceraria considerato come un operatore professionale altamente qualificato, chiamato a svolgere un ruolo centrale nei percorsi di responsabilizzazione e reinserimento delle persone private della libertà.

Per quanto concerne i detenuti, invece, la previsione di percorsi di (ri)educazione, formazione e aggiornamento professionale *ad hoc* consente, inoltre, di valorizzarne le conoscenze, competenze e capacità, potenziandone la flessibilità e l'adattabilità alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro.

Il comune denominatore che caratterizza gli ordinamenti penitenziari del nord-Europa è il principio secondo cui la pena detentiva non deve essere intesa come una risposta automatica al reato, ma rappresenta *l'extrema ratio* cui l'ordinamento giurisdizionale ricorre solo nei casi in cui le altre misure si rivelino inadeguate.

Si tratta di modelli giurisdizionali che operando nel rispetto delle specificità culturali e normative di ciascun Paese, offrono tuttavia, importanti e concreti spunti di riflessione per ripensare il sistema penitenziario italiano secondo una prospettiva più umana, efficace e sostenibile.

In conclusione, il presente lavoro ha inteso dimostrare che la tutela dei diritti umani nel sistema penitenziario non debba essere considerata come una tematica di secondaria importanza, in quanto essa costituisce, a tutti gli effetti, una cartina di tornasole della civiltà giuridica di uno Stato. La pena, al fine di poter assolvere alla finalità “tipica” – che è quella della rieducazione e responsabilizzazione del reo – deve essere percepita come adeguata, proporzionata, rispettosa della persona e finalizzata alla reintegrazione all’interno del tessuto sociale.

Tutto questo richiede una volontà politica che intenda destinare adeguate risorse non solo per migliorare gli aspetti infrastrutturali, ma anche per implementare la formazione degli operatori penitenziari.

È solo attraverso un impegno congiunto e multilivello che è possibile superare le criticità del sistema carcerario e restituire alla pena la sua funzione costituzionale, nel rispetto dei diritti inviolabili della persona, anche allorquando sia privata della libertà.

## BIBLIOGRAFIA

V. ALBERTA, *Qualche puntualizzazione sugli obblighi istruttori e motivazionali del Tribunale di Sorveglianza in materia di misure alternative*, in *Rivista Giurisprudenza Penale* 7 luglio 2025

G. AMOROSO, *Relazione per l'incontro di studio tra il Tribunale federale della Confederazione Svizzera e la Corte costituzionale italiana sul rapporto tra giudice nazionale e CEDU*, Losanna, 2024

G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2002

A. BALDASSARRE, *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale*, in AA.VV. *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano 1996

P. BALDUCCI, *Esecuzione penale e ordinamento penitenziario*, Milano, 2024

A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto Costituzionale*, Bologna 2020

A. BARBERA, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*. Milano, 2004

R. BARTOLI, *Punire in libertà: le nuove pene sostitutive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023

C. BIANCO, *I detenuti come titolari di diritti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, prima parte, in *Antigone*, 2011

N. BOBBIO, *Il positivismo giuridico*, Torino, 2009

N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1992.

N. BOBBIO, *Locke e il diritto naturale*, Torino 1963

M. BOONE, F. PAKES, S. VAN WINGERDEN, "Explaining the Collapse of the Prison Population in the Netherlands: Testing the Theories", in *European Journal of Criminology*, 2020

M. BOONE, J. BOSKER, J. DOEKHIE, *The Routledge Handbook on Global Community Corrections*, Londra, 2024

M. BORTOLATO, *Luci ed ombre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018*, n. 3/2018 di *Questione Giustizia - Bimestrale proposto da Magistratura Democratica*, 2018

V. CALABRÒ, A. MORELLI, *La centralità della persona umana per la Costituzione repubblicana: il dibattito costituente sull'art. 2 e l'attuale portata del principio personalista*, in *Dovere e persona* (a cura di) A. G.

O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in *La legislazione penale*, ISSN: 2421-552X, Torino, 2022

P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2009

M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in M. CARTABIA (a cura di) *I diritti in azione*, Milano, 2007

L. CARACENI, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2021

CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione illustrativa alla l. n. 103/2017*, Roma, 2017

A. M. CAPITTA, *Detenzione domiciliare speciale per padri e madri di minori in tenera età - Cort. Cost. 52/ 2025* in *Giurisprudenza Costituzionale*, Rivista Scientifica

M. CASACCHIA, M. MALAVOLTA, V. BIANCHINI, L. GIUSTI, *Il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari: a New Deal per la salute mentale?*, in *Rivista di Psichiatria*, 2022

A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 1999

M. CASTELLANETA, *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo: diritti azionabili e modalità di presentazione*, Bari, 2018

L. CESARIS, *Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori* (l. 8.3.2001 n. 40), in *Legislazione penale*, n. 3/2002

P. CIARDIELLO, *Rispetto dei diritti umani in carcere. Dalle mele marce ai cattivi cestini*, in *Questione Giustizia*, 2012, n. 4

D. CLEMMER, *The Prison Community*, Boston, The Christopher Publishing House, Boston (USA) 1941, trad. it.a cura di E. SANTORO, *Carcere e società liberale*, Torino, 1997

D. COLOMBO, *Particolare tenuità e capacità a delinquere. Brevissime riflessioni a margine di una recente pronuncia della Cassazione*, in *Giurisprudenza Penale* n. 11/2023

D. COLOMBO, *Valutare per rieducare. Alternative al carcere e risk assessment tools* in *Diritto penale contemporaneo – Riv. Trim.*, 2024, fasc. 1

CORTE DI CASSAZIONE – UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO, *Relazione su novità normativa*, n. 22/2025, Roma, 23 giugno 2025

F. CORTESE, *I diritti inviolabili dell'uomo*, in D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, Torino, Vol. II, 2015

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *REMS, Documento finale*, Roma, 2025

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (CSM), *Parere sul d.l. recante: "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica"*, Roma, 2025

CONSIGLIO D'EUROPA, *Raccomandazione 2010 (1). Regole del Consiglio d'Europa in materia di Probation*, Bruxelles, (BEL) 2010

COLLEGIO NAZIONALE DEI DIPARTIMENTI DI SALUTE MENTALE, *Linee programmatiche 2024-2027*, Bologna 2024

V. P. CORSO, *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Bologna, 2006

M. D'ONOFRIO, M. SARTORI, *Le misure alternative alla detenzione*, Milano, 2004

A. DE SIERVO, *I Diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani*, in *Diritti e costituzione nell'Unione europea*, Bari, 2003

A. DI MARCO, *La Cassazione sull'affidamento in prova sul territorio UE*, in *Rivista Giurisprudenza Penale* 6 giugno 2022

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ - UFFICIO I DEL CAPO DIPARTIMENTO SEZIONE STATISTICA, *Adulti in area penale esterna in carico per misure di Probation penitenziaria Analisi statistica dei dati Anno 2024*, Roma, 2024

G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto Penale Parte Generale*, Bologna, 2024

V. F. DELLA CASA, *Misure alternative alla detenzione*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010

F. FALATO, *Fonti, interpretazioni e sistema di tutela multilivello delle situazioni giuridiche soggettive*, in *Archivio penale* n. 1/2021

G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale – Parte generale*, 2024

C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale: parte generale*. Firenze, 2020

- G. FORNASARI, A. MENGHINI, *Il carcere come extrema ratio*, in Atti del Convegno, Trento, 20-21 dicembre 2024, in Quaderni della facoltà di giurisprudenza, 2025
- A. FORTUNATO, *L'evoluzione della disciplina in tema di misure alternative alla detenzione dalla riforma orlando sino a Cartabia: quale futuro per il sistema penitenziario?* in *Discrimen*, 2022
- V. FURFARO, *Il lavoro penitenziario*, in *Rivista ADIR*, 2008
- A. GAITO, E. MARZADURI, O. MAZZA, F. R. DINACCI, *Principi europei del processo penale* (a cura di) Gaito, Roma, 2016, prefazione, p. XXIII.
- M. GASPARI, M. LEONARDI, *la detenzione domiciliare nel quadro dell'ordinamento penitenziario*, Torino, 2017
- DI GIOVINE, *Il principio di legalità tra diritto nazionale e diritto convenzionale*, in *Scritti in onore di Mario Romano*, IV, Napoli, 2011
- U. GROZIO, *De iure belli ac pacis*, (trad. it. *Il diritto di guerra e di pace*) I
- C. KELK, S. VINCIGUERRA, *Introduzione al codice penale neerlandese*, in *Il codice penale olandese*, (a cura di) S. VINCIGUERRA, Padova, 2002
- M. L. GALATI, L. RANDAZZO, *La messa alla prova nel processo penale*, Milano 2015
- M. L. GATTA, *Coronavirus e Carcere: che fare?* in *Sistema Penale*, 2020
- A. LA VERGATA, F. TRABATTONI, *Filosofia, cultura, cittadinanza*, Milano, 2011
- P. LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Milano, 2001
- C. LINDER, *John Augustus, Father of Probation, and the Anonymous Letter*, in *Federal Probation*, Vol. 70, n. 1
- M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 3/2010
- MAGISTRATURA DI SORVEGLIANZA ED ESECUZIONE PENALE, *REMS, documento finale*, Roma, 2024
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA – UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO, *Sentenza n. 10/2024 della Corte costituzionale e l'affettività in carcere. Pime linee guida per i signori Provveditori, Direttori e Comandanti di Reparto*, Roma, 2025

S. MAGNANESI, E. RISPOLI, *La finalità rieducativa della pena e l'esecuzione penale*, p. 28; A. PUGLIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Diritto penale contemporaneo*

L. MANTOVANI, *Un futuro oltre le mura: le misure alternative alla detenzione nel sistema penale minorile italiano e statunitense*, in *Diritto penale e uomo*, Milano, 2023

D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale. Considerazioni a partire dalla Lettera del Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2025; C. DOMENICALI, *Il decreto-legge "sicurezza": questioni di metodo*, 6 maggio 2025 in *Osservatorio Costituzionale*

C. MARZAGALLI, *Il procedimento e l'esecuzione penale dopo la riforma Cartabia*, Milano, 2023

E. MATTEVI, *Esiguità e sistema penale del giudice di pace. Analisi giurisprudenziale e prospettive applicative dell'istituto della particolare tenuità del fatto*, in L. PICOTTI (a cura di), *Tecniche alternative di risoluzione di conflitti in materia penale*, Padova, 2010

A. MENGHINI, *Carcere e Costituzione, Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, in *Rivista scientifica*, 2022

A. MENGHINI, *Il carcere al tempo del coronavirus: tra provvedimenti coraggiosi della Magistratura di Sorveglianza e repliche "garantiste" del Governo* in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2020, fasc. 2

A. MENGHINI, *La rieducazione nella fase esecutiva: percorsi giurisprudenziali e realtà carceraria*, in E. MATTEVI, A. MENGHINI, *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno Trento, 21-22 gennaio 2022* in *Quaderni della facoltà di giurisprudenza*, 2022, vol. 60

C. MIGLIAZZA, *Le pene sostitutive alla luce della c.d. riforma Cartabia*, in *Cammino diritto, Rivista di informazione giuridica*, n. 2/2024- ISSN 2532-9871

S. MOCCIA, *Diritto penale tra essere e valore: funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992

F. MODUGNO, *Breve discorso intorno all'uguaglianza: studio di una casistica: i minori e i nuovi media* in *Oss. Cost.* 03/2014, 2.

G. MOLFESE, *La misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale*, in *Ordinamento Penitenziario*, 2024

G. MOSCONI, *I diritti in carcere. La strutturalità non riformabile della negazione in Norme e pratiche di tutela dei diritti fondamentali in carcere - Antigone*, 2021, fasc. 1

F. MUSCO, *La giustizia ripartiva è compatibile col principio laico della funzione rieducativa della pena?* in *Il Domani*, 26 febbraio 2024

R. NERI, *Il Principio di umanità: un limite alla giustificazione della pena*, 2028, in *L'Ircocervo*, Padova, 2018

I. NICOTRA, *Pena e reinserimento sociale Ad un anno dalla “sentenza Torreggiani”*, intervento in occasione del seminario “*Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*”, Roma, 2014

OSSERVATORIO PENITENZIARIO, *Focus suicidi e decessi in carcere anno 2025*, Roma, 2025

OSSERVATORIO DEL CARCERE DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE, *Gli Stati generali dell'esecuzione penale*, Ospedaletto (Pisa), 2016

W. DUGDALE, S. HEAN, *The Application of Norwegian Humane Deals by Front-Line Workers When Collaboratively Reintegrating Inmates Back into Society*, agosto 2021

A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Padova 2003

L. PALADINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998

F. C. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, Torino, 2016

F. PALAZZO, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, in *Sistema penale*, 2025, § 2.

S. PERINI, *I motivi a delinquere*, in P. PITTARO (a cura di) *Scuola Positiva e sistema penale: quale eredità?* Trieste, 2012

G. PIERONI, S. ROLLINO, *L'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti: verso la giustizia di comunità*, in *Pacini giuridica* 2018

S. PIGNATA, *Cenni sul delitto di tortura alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 5/2024

A. PUGLIOTTO, *La Costituzione violata: l'affettività in carcere è un diritto ma il Governo continua a negarla*, in *Giurisprudenza Penale 2bis*

A. PUGLIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, relazione al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Il senso della pena. A un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, Roma, 2014

L. RESTUCCIA, *Politiche migratorie, sicurezza e diritti: Italia e Francia a confronto*, in DPCE Online, n. 2/2025

E. RIVIECCIO, *Produzione giurisprudenziale multilivello delle norme e tutela dei diritti fondamentali*, in Federalismi n. 8/2025

M. RUARO, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le principali novità dei decreti attuativi in materia di semplificazione dei procedimenti e di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna e della polizia penitenziaria*, in Diritto Penale Contemporaneo, 9 novembre 2018

S. RUGGIERI, *Garanzie processuali ed evoluzione della cooperazione giudiziaria penale. Riflettendo su procedimento, norma e situazioni giuridiche soggettive alla luce della giurisprudenza della CGUE in materia di mandato di arresto europeo*, in Ordine internazionale e diritti umani, 2025

A. SALERNO, *L'applicazione della pena e le pene sostitutive dopo la Riforma Cartabia. Irrogazione, esecuzione e sostituzione della pena, alla luce della Riforma Cartabia (d.lgs. n. 150/2022)*, Napoli, 2023

A. SCHIAVELLO, *Il Costituzionalismo contemporaneo ai tempi del Covid-19*, in «P.A. Persona e Amministrazione», n. 2/2020

D.M. SCHIRÒ, *L'interesse del minore ad un rapporto quanto più possibile "normale" con il genitore: alcune considerazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 174 del 2018*, in Dir. Pen. Cost., fasc. n. 1/2017

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Dossier Studi n. 2353 recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari"*, Roma, 30 agosto 2021

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, Roma, 2018

G. M. SYKES, *The society of Captives. A study of a Maximum Security Prison*, Princeton University Press, 1958, tr. It. Santoro, E., *Carcere e società liberale*, Giappichelli, Torino, 1997

G. SILVESTRI, *Diritti fondamentali e regime carcerario in Norme e pratiche di tutela dei diritti fondamentali in carcere - Antigone*, 2021, fasc. 1

TRIBUNALE DI PAVIA, *Linee guida per l'applicazione delle pene sostitutive delle pene detentive brevi*, Pavia, 2023

R. TE VELDE, J.KATS, M.HANSWIJK, R. KUIPERS, *Evaluatiekader Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB)*, 24 novembre 2021, WODC

D. TEGA, *La CEDU e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione; universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007

E. TURCO, *L'estensione della non punibilità per particolare tenuità del fatto*, in *Processo penale e giustizia*, 1/2022

UNIVERSITY COLLEGE OF NORWEGIAN CORRECTIONAL SERVICE, *Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2018 – 2022*, Lillestrøm, 2024

J. VAN DIJK, *Towards a reduction research-based policy*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 5-3, p. 13 ss. letteralmente l'Autore affermava che “*The crime problem is discussed predominantly in moral terms, and solutions tend to be found in punitive responses within the framework of the rule of law*”

J. VAN DIJK. *Trends in Dutch prisoner rates: regression to the mean or enduring exception. Punitivity International Developments*, 2011

M. VENTUROLI, *Modelli di individualizzazione della pena. L'esperienza italiana e francese nella cornice europea*, Torino, 2020

F. VIGANÒ, *Diritto penale e diritti della persona*, in G. MANNOZZI, C. PERINI, M.M. SCOLETTA, C. SOTIS, S. B. TAVERRITI, *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Torino, 2022

M. ZINCANI, *La commisurazione della pena*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. I. PAPA, *Trattato di diritto penale - Parte generale Vol. III: La punibilità e le conseguenze del reato*, Torino, 2014

## SITOGRAFIA

P. ADAMI, *Disordini nel carcere di Sanremo, otto poliziotti feriti nella notte*. 25 luglio 2025 in [www.rainew.it](http://www.rainew.it)

ADOTTATO IL DPCM DI APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO PER L'EDILIZIA PENITENZIARIA PER CIRCA 10.000 NUOVI POSTI DETENTIVI NEL TRIENNIO 2025-2027, in [www.programmagoverno.gov.it](http://www.programmagoverno.gov.it)

AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI (*Fundamental Rights Agency* FRA), in [www.european-union.europa.eu](http://www.european-union.europa.eu)

*About the Norwegian Correctional Service*, in [www.kriminalomsorgen.no](http://www.kriminalomsorgen.no)

ARNHEM - *Politie en Openbaar Ministerie (OM) hebben, in afstemming met de justitieketenpartners, afsprakengemaakt over de invoering van ZSM in de nieuwe vormen regio Oost*, 9 luglio 2012, in [www.destentor.nl](http://www.destentor.nl)

M. F. AEBI, E. COCCO, *SPACE I – Statistiche penali annuali del Consiglio d'Europa sulla popolazione carceraria 2024*, in [www.coe.int.it](http://www.coe.int.it)

ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, Parigi, 10 dicembre 1948, in [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

ASSOCIAZIONE AINTIGONE, *Commento al decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 recante "Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia"*, 2024, in [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

M. AMANTE, *Carceri, circolare del DAP per garantire il diritto all'affettività e affrontare il sovraffollamento*, in [www.sole24ore.com](http://www.sole24ore.com) consultato in data 21 giu 2025.

L. AZZENA, *Le forme di rilevanza della Carta dei diritti dell'Unione europea*, in (a cura di) U. DE SIERVO, *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino 2001

C. BARGIACCHI, *Esecuzioni della pena e relazioni familiari*, in rivista *l'altro diritto*, in [www.adir.unifi.it](http://www.adir.unifi.it)

R. BARTOLI, *La gloriosa dissoluzione del mito populista "certezza della pena come certezza del carcere"*, 2024, p. 1 in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

B. BHATNAGAR, *The Netherlands paves the way for improved prison health policies* in World Health Organization, 15 aprile 2024, in [www.who.int](http://www.who.int)

A. BORELLA E C. A. BACCI, *Bastøy, il carcere senza sbarre dove i detenuti sognano di entrare*, in [www.reportage.corriere.it](http://www.reportage.corriere.it)

S. BOZTAS, *Could Britain solve its prisons crisis by going Dutch?*, 12 giugno 2024 in [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)

R. BRUNETTA, *Una grande alleanza tra società civile e carceri*, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it)

CAMERA DEI DEPUTATI, *Documento di Analisi tecnico-normativa – d.l. 11 aprile 2025, n. 48 - Relazione, A.C. n. 2355*, in Legislatura XIX, Atti parlamentari, A.C. n. 2355 supplemento, pag. 2, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

G. CAPUTO, *La crisi del lavoro rieducativo tra penal-welfare e welfar-mix*, in [www.legislazionepenale.eu](http://www.legislazionepenale.eu)

M. CARTABIA, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali - il cammino della giurisprudenza costituzionale italiana dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

V. CASOLARO, *L'Olanda sta chiudendo le prigioni per mancanza di detenuti*, 11 dicembre 2021 in [www.lindipendente.online.it](http://www.lindipendente.online.it)

S. CELLI, *Le funzioni della pena*, 2024, in [www.lamagistratura.it](http://www.lamagistratura.it)

D. CHINNI, *IL diritto al lavoro nell'esecuzione penale. Principi costituzionali e sviluppi legislativi*, 2019, in [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org)

CONSIGLIO D'EUROPA, *Il Comitato contro la tortura pubblica un rapporto sulla Norvegia*, 21 gennaio 2025, [www.coe.int.it](http://www.coe.int.it)

CONSIGLIO D'EUROPA, *Nuovo rapporto rivela un allarmante aumento del sovraffollamento nelle carceri europee*, 1° agosto 2025, in [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it)

CORTE DEI CONTI, *Relazione Infrastrutture e digitalizzazione: Piano Carceri (Deliberazione n. 42/2025)*, 5 maggio 2025, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

CORTE DEI CONTI, *Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato*, 18 aprile 2025, n. 42/2025/G, in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it)

CORTE COSTITUZIONALE, *"I colloqui della Corte" i Giudici dialogano con il mondo della cultura*, in 2025, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

D.l. 4 luglio 2024, n. 92 recante «*Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia*», in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

DI F- FANTI E S. PAONE *Il Carcere visto da dentro*, XVIII rapporto Antigone sulle condizioni della detenzione, in [www.antigone.it](http://www.antigone.it) 2022

G. DE VERO, *La riforma del sistema sanzionatorio penale: uno sguardo d'insieme*, 20 febbraio 2023, in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu)

DETTENZIONE DOMICILIARE, 12 luglio 2018, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

G. B. DE BLASIS, *Il nuovo piano carceri del Governo: investimenti, ristrutturazioni e nuovi posti entro il 2026*, [www.poliziapenitenziaria.it](http://www.poliziapenitenziaria.it)

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ UFFICIO I DEL CAPO DIPARTIMENTO SEZIONE STATISTICA, *Adulti in area penale esterna. Analisi statistica dei dati*, febbraio 2025 in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

G. DOMINGO, A. MIZZON, *Diritto all'affettività in carcere: spiragli di un cambiamento*, n. 4/2025 in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com)

E. DOLCINI, *Dalla Corte Costituzionale una coraggiosa sentenza in tema di ergastolo (e di rieducazione del condannato)*, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it)

E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive, Note a margine dello schema di d.lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2022*, p. 2, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

*EU prisons in 2021: populations & overcrowding* in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Whole life orders should include the possibility of review but this should not be understood as giving the prospect of imminent release*, ECHR 208 (2013), 09 July 2013, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

Edilizia Penitenziaria, *Un piano strutturale per riorganizzare le carceri italiane: 10.000 nuovi posti entro il 2027. Previsto investimento di 335 milioni di euro da parte del MIT e misure differenziate per i tossicodipendenti, ospitati in comunità certificate, mirate al recupero*, 22 luglio 2025, in [www.rainew.it](http://www.rainew.it)

G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la costituzione economica italiana ed in Europa*, Fasc. n. 3/2005, p. 1, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

S. FIORE, *Color che son sospesi e quelli che mai lo saranno. un breve percorso ad ostacoli nella giurisprudenza costituzionale sul co. 9 dell'art. 656 c.p.p.*, in [www.legislazionepenale.eu](http://www.legislazionepenale.eu)

F. FIORENTIN, *Lavoro di pubblica utilità, no alla liberazione anticipata*, in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)

F. FIORENTIN, *L'esecuzione delle pene sostitutive dopo la riforma "Cartabia"*, 2024, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

G. L. GATTA, *Alternative al carcere*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), p. 1 e ss; C. FONTANI, *Le nuove pene sostitutive tra inefficienze strutturali e resistenze culturali*, 23 gennaio 2025

A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, 2022, in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu)

F. GIACOMELLI, *Affidamento in prova al servizio sociale. Aspetti giuridici e sociologici* in *L'altro diritto ADIR*, in [www.adir.unifi.it](http://www.adir.unifi.it)

I. GIUGNI, *Diritto all'affettività delle persone detenute: la Corte costituzionale apre ai colloqui intimi in carcere*, nota a Sent. Corte cost. 26 gennaio 2024, n.10, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

A. GORI, *L'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, p. 2-3, in [www.adir.unifi.it](http://www.adir.unifi.it)

GOVERNO CENTRALE PAESI BASSI, *Le misure per far rispettare le sentenze in modo più rapido ed efficace*, 2014, in [www.bijzonderstrafrecht.nl](http://www.bijzonderstrafrecht.nl)

C.GATTUSO, *Le carceri francesi rafforzano la prevenzione mentre aumentano i suicidi dei detenuti*, 30.06.2025, in [www.univadis.it](http://www.univadis.it)  
Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, in [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

F. GIANFILIPPI, *La conversione in legge 112/2024 delle misure (anche) in materia penitenziaria del d.l. 92/2024: pochi correttivi, nuove criticità e capitoli tutti ancora da scrivere*, 2024, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

R. GRIPPO, *Il libro verde dell'UE sulla detenzione in Europa un banco di prova anche per l'Italia*, in Riv. Diritto Penale Contemporaneo, [www.archiodpc.it](http://www.archiodpc.it)

F. GUERCIO, *Il lavoro di pubblica utilità quel che reo toglie, il reo sostituisce*, 16 marzo 2023, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

A. KAPPELLER, *La pena pecuniaria nel codice penale tedesco*, in [www.affarilegali.net](http://www.affarilegali.net)

A. HØIDAL, *La normalità dietro i muri: esempi dalla prigione di Halde*, 2022, in [www.docslib.org](http://www.docslib.org)

L. EUSEBI, *Rieducazione e prospettive di riforma del sistema sanzionatorio penale dopo il d.lgs. n. 150/2022*, 2024, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

A. IUSO, *Le pene sostitutive delle pene detentive brevi: il nuovo art. 20 bis c.p. alla luce della Riforma Cartabia*, in [www.penaledp.it](http://www.penaledp.it), 29 aprile 2024;

J. JØRN, *Utsyn over utviklingstrekk i det strafferettslegereaksjonssystemet.*” *Kritiskjuss (Online)* 43, no. 3, p. 118-144, in [www.doi.org](http://www.doi.org)

*La funzione della pena tra castigo e risocializzazione*, 2025, in [www.salvisjuribus.it](http://www.salvisjuribus.it)

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania in [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it)

V. LANZA, *La prigione di Halden in Norvegia oggi è la migliore del mondo, ma non è sempre stata così*, 2022, in [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org)

A. LIPPKE, *Business behindbars: making real work in prison work*, in *Howard League for PenalReform*, 2011, in [www.howardleague.org](http://www.howardleague.org)

D. MADEDDU, M. DELANEY, K. S. HOANG E A. SOMAVILLA, *Detenuti in crescita in Europa: sovrappollamento in 13 Paesi*, 30 maggio 2025, in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)

V. MANCA, *Affettività e carcere: il via libera con le linee guida del DAP*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com)

V. MANCA, *L'ONU adotta le Mandela Rules: standard minimi di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti*, 2015, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Lavoro di pubblica utilità sanzione e pena*, 2025, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Sintesi della Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2024 - Presentata dal Ministro della Giustizia* in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ, SEZIONE STATISTICA, *Adulti in area penale esterna – analisi statistica dei dati*, 2024, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Programma di edilizia penitenziaria*, 2025, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Detenuti presenti-aggiornamento al 28 febbraio 2025*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

M. MIRAVALLE, *Pazze galere. Esiste una “questione psichiatrica” nel sistema dell'esecuzione penale? XVIII Rapporto sulle condizioni di detenzione*, 2022, in [www.rapportoantigone.it](http://www.rapportoantigone.it)

M. MIRAVALLE, *Il carcere-manicomio: i numeri della psichiatriizzazione dei penitenziari in Italia, XX Rapporto sulle condizioni di detenzione*, 2024, in [www.rapportoantigone.it](http://www.rapportoantigone.it)

- Modifiche al sistema penale*, VIII Legislatura, in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it)
- S. MAGNAMESI, E. RISPOLI, *La finalità rieducativa della pena e l'esecuzione penale*, 2025, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- N. MAZZACUVA, *L'epoca della straripante "overcriminalization": un possibile (immediato) rimedio*, 18 gennaio 2024 in [www.penaledp.it](http://www.penaledp.it)
- A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione. "Sicurezza" in cambio di libertà*, 2025, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)
- M. NISTICÒ, *Limiti e prospettive del circuito di tutela su più livelli dei diritti fondamentali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fascicolo n. 1/2018.
- H. NOORDA, *"Voluntary" prison labour in the Netherlands*, in *European Labour Law Journal*, 2024, in [www.journals.sagepub.com](http://www.journals.sagepub.com)
- Nordio incontra la delegazione francese, al DAP per studiare modello di Polizia penitenziaria*, 5 giugno 2025, in [www.gnewsonline.it](http://www.gnewsonline.it)
- A. PAPISCA, *Dichiarazione Universale – preambolo e articolo 1*, 2024, in "Centro di Ateneo per i Diritti Umani", Padova 2024, in [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it)
- R. PALMISANO, *Spagna, Cenni Sul Sistema Penitenziario*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)
- R. PALMISANO, *Sanzioni in comunità – Tema per Stati Generali dell'Esecuzione Penale – Tavolo 12 (luglio 2015)* in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)
- A. PAPISCA, *Convenzione americana sui diritti umani (1969), Patto di San José di Costa Rica*, in [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it)
- A. PAPISCA, *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, 2024, in [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it)
- PARLAMENTO EUROPEO, *Carceri e condizioni di detenzione nell'UE*, Bruxelles, (BEL), 2023, p. 2 in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)
- D. PEYRONEL, *Prigioni in prefabbricato: l'idea seduce anche in Francia*, 5 luglio 2025, in [www.quotidiano.net](http://www.quotidiano.net)
- M. PELLISSERO, *La pervicace volontà di non affrontare i nodi dell'emergenza carceraria*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 18 luglio 2024
- F. PICOZZI E A. LORENZETTI, *Cinquant'anni dell'Ordinamento Penitenziario: tra evoluzione e continuità costituzionale*, 2025, in [www.questioniistituzioni.it](http://www.questioniistituzioni.it)

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, (PNRR), *Digitalizzazione innovazione, competitività, cultura e turismo*, 2023, in [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)

R. POLITO, *Il principio di rieducazione come principio fondamentale del condannato*, in *Salvis Juribus*, 2020, in [www.salvisjuribus.it](http://www.salvisjuribus.it)

*PROBATION – MESSA ALLA PROVA*, 15 novembre 2024, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

*Probation measures and alternative sanction in the EU* in [www.euprobationproject.eu](http://www.euprobationproject.eu)

D. PULITANÒ, *Una svolta importante nella politica penale*, 15 giugno 2021, in [www.la legislazione penale web.eu](http://www.la legislazione penale web.eu) p. 3.

A. PUGIOTTO, *La parabola del sovraffollamento carcerario e i suoi insegnamenti costituzionalistici*, in [www.archiviodpc.org](http://www.archiviodpc.org)

*Riforma della giustizia penale: il testo del disegno di legge approvato dalla Camera*, 5 agosto 2021, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

G. RICUPERATI, *Diritti dell'uomo, illuminismo e modernità*, in *Studi storici*, anno 55, 2014, p. 1041-1049, in [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

*Riforma Sistema Penitenziario*, 24 Giugno 2025 in [www.europeisti.org](http://www.europeisti.org)

*Riforma della giustizia penale: in G.U. la Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

M.E. SALERNO, *Affettività e sessualità nell'esecuzione penale: diritti fondamentali dei detenuti? L'atteggiamento italiano su una questione controversa*, in *Giurisprudenza penale*, n. 1/2017, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com)

F. SALVATORE, *Olanda, Meno detenuti e prigionie dismesse: come ci sono riusciti?* 20 gennaio 2025, in [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org)

N. SALUTARI, E. ZURRU, *50 anni dalla legge sull'ordinamento penitenziario: un confronto con il modello di riforma spagnolo*, 2025, in [www.mondointernazionale.org](http://www.mondointernazionale.org)

F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in *Saggi e articoli* n. 3/2017, p. 1-3. in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

M. STROPPIA, *Il caso Breivik a dieci anni dalla strage di Oslo e Utoya*, in *Rivista di Diritti Comparati* [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)

F. TRIBISONNA, *La disciplina per l'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni tra buoni propositi e innegabili criticità*, in *Processo Penale e Giustizia*, ISSN 2039-4527, Fasc. n. 3/2019, in [www.processopenaleegiustizia.it](http://www.processopenaleegiustizia.it)

L. TROTTA, *Sovraffollamento carceri, il quadro generale e il faro dell'Europa*, 29 novembre 2024, in [www.lamagistratura.it](http://www.lamagistratura.it)

R. TUCCI, *Riflessioni sulla natura dell'affidamento in prova ai servizi sociali a seguito di una recente sentenza delle sezioni unite*, in [www.rassegnapenitenziaria.giustizia.it](http://www.rassegnapenitenziaria.giustizia.it)

S. TURCHETTI, *Legge svuota carceri e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare?* 2010, in [www.archiviodpc](http://www.archiviodpc)

R. VAN DER ZEE, *Perché in alcuni paesi le prigioni sono sovraffollate mentre in altri, come i Paesi Bassi, la popolazione carceraria è diminuita del 40 per cento negli ultimi anni?*, 25 ottobre 2024, in [www.internazionale.it](http://www.internazionale.it)

E. VARRECCHIONE, *La lezione norvegese per migliorare il disumano sistema penitenziario italiano*, in 24 luglio 2024, [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org)

## GIURISPRUDENZA

CEDU, sentenza *Kudla c. Polonia*, 26 ottobre 2000, Riferimento n. 30210/96

CEDU, sentenza *Raninen c. Finlandia*, 16 dicembre 1997, Riferimento n. 20972/92

CEDU, *Sentenza Selmouni c. Francia*, 28 luglio 1999, Ricorso n. 25803/94

CEDU, *Sentenza Torreggiani et al., c. Italia*, sez. II, 08 gennaio 2013, Ricorso n. 43517/99

Cass., Sez. II, 7 luglio 2022 n. 26257

Cass. Sez. IV, 9 giugno 2021, n. 37533

Cass. S. U., 28 febbraio 2013, n. 259309

Cass. S. U. 6 marzo 2012, n. 25120

Cass. sez. I pen., 4 gennaio 2024, n. 373

Cass. Pen., Sez. I, 30 gennaio 1995, n. 542

Cass. S.U., 28 aprile 2011, n. 34091

Cass. Pen., sez. I, 11 gennaio 2022, n. 5468; Cass. Pen., 4 ottobre 2024, n. 39162,  
in

Cass., Sez. I, sent. 15 novembre 2018, n. 2895

Cass., Sez. I, sent. 10 gennaio 2025, n. 10302

CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

Corte Cost., sent. 15 dic. 1988, n. 1146

Corte Cost., sent. 11 lug. 1991, n. 366

Corte Cost., sent. 26 gennaio 2024, n. 10

Corte cost., sent. 26 giugno 1990, n. 313

Corte cost., sent. 27 gennaio 2022, n. 22

Corte Cost., sent. 28 giugno 1993, n. 349

Corte cost. 17 maggio 1989, n. 282

Corte cost. 7 luglio 2005, n. 296

Corte cost. 21 giugno 2006, n.257

Corte cost. 2 luglio 1990, n. 313

Corte Cost., 29 gennaio 1966, n. 6

Corte Cost., sent. 22 novembre 1974, n. 264

Corte Cost., sent. 30 novembre 1988, n. 1085

Corte Cost. sent. 28 novembre 1973, n. 167

Corte Cost., sent.25 maggio 1989, n. 282

Corte Cost., sent.26 giugno 1990, n. 313

Corte Cost. sent. 30 luglio 1984, n. 237

Corte cost., 7 luglio 1998 n. 271

Corte cost., sent. 26 gennaio 2024

Corte Cost., Sent. 23 marzo 1988, n. 364

Corte Cost. sent. 3 luglio 1990, n. 313

Corte Cost. sent. 30 aprile 2008, n. 129

Corte cost., sent. 11 luglio 2018, n. 149

Corte Cost., sent. 6 agosto 1979, n. 114

Corte Cost. sent. 28 luglio 1993, n. 349

Corte cost. sent. 24 ott. 2007 n. 348 e n. 349

Corte cost., 19 dicembre 2012, n. 301

Corte cost., sent., 4 dicembre 2009, n. 317

Corte cost., sent. 26 gennaio 2024, n. 10

Corte EDU, 8 gennaio 2013, Ricorsi n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10 in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

Corte EDU, 16 luglio 2009, *Sulejmanovic. c. Italia*, e Sent. CEDU 8 gennaio 2013, *Torreggiani and others c. Italia* in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

Corte EDU, 24 gennaio 2022, SY c. Italia, ricorso n. 711791/20, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)