

ANTIGONE

**A 50 anni dall'approvazione
dell'ordinamento penitenziario**

Passato, presente e futuro della pena in Italia

Anno 2025,
XX, N. 1





ANTIGONE

RIVISTA «ANTIGONE»

Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario

Sito: <http://www.antigone.it/rivista/>

a cura dell'Associazione Antigone onlus

SEDE LEGALE E OPERATIVA: via Monti di Pietralata n. 16, 00157 Roma

Tel.: 06 4511304; - Fax: 06 62275849

Sito: www.antigone.it; e-mail: segreteria@antigone.it

ANTIGONE EDIZIONI

ISSN 2724-5136

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino).

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia).

COMITATO SCIENTIFICO: Cecilia Blengino (Università di Torino); Anna Maria Campanale (Università di Foggia); Giuseppe Campesi (Università di Bari); Yves Cartuyvels (Université Saint Louis Bruxelles); Amedeo Cottino (Università di Torino); Alessandro De Giorgi (San José State University); Luigi Ferrajoli (Università di Roma Tre); Paolo Ferrua (Università di Torino); Carlo Fiorio (Università di Perugia); José García Añón (Universitat de València) Francesco Maisto (Magistrato); Alberto Marcheselli (Università di Genova); Antonio Marchesi (Università di Teramo); Pio Marconi (Università di Roma La Sapienza); Luigi Marini (Magistrato); Dario Melossi (Università di Bologna); Giuseppe Mosconi (Università di Padova); Mauro Palma (Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale); António Pedro Dores (InstitutoUniversitário de Lisboa); Livio Pepino (ex Magistrato e scrittore); Luigi Pannarale (Università di Bari); Tamar Pitch (Università di Perugia); Ivan Pupolizio (Università di Bari); Franco Prina (Università di Torino); Eligio Resta (Università di RomaTre); Iñaki Rivera Beiras (Universitat de Barcelona); Marco Ruotolo (Università di RomaTre); Alvise Sbraccia (Università di Bologna); Demetra Sorvatzioti (University of Nicosia); Francesca Vianello (Università di Padova); Massimo Vogliotti (Università Piemonte Orientale); Loïc Wacquant (University of California, Berkeley).

REDAZIONE COORDINATORI: Daniela Ronco (Università di Torino), Giovanni Torrente (Università di Torino).

CORPO REDAZIONALE: Costanza Agnella (Università di Torino), Perla Allegri (Università di Torino), Rosalba Altopiedi (Università del Piemonte Orientale), Carolina Antonucci (Università di Roma "La Sapienza"), Federica Brioschi (Associazione Antigone), Angelo Buffo (Università di Foggia), Chiara De Robertis (Università di Torino), Giulia Fabini (Università di Bologna), Valeria Ferraris (Università di Torino), Patrizio Gonnella (Università di Roma Tre), Susanna Marietti (Associazione Antigone), Simona Materia (Università di Perugia), Michele Miravalle (Università di Torino), Claudio Paterniti Martello (Associazione Antigone), Benedetta Perego (Università di Torino), Simone Santorso (University of Hull), Vincenzo Scalia (University of Winchester), Alessio Scandurra (Università di Pisa), Daniele Scarscelli (Università del Piemonte Orientale), Giuseppe

Tabasco (Università “Magna Graecia” di Catanzaro), Valeria Verdolini (Università di Milano Bicocca), Massimiliano Verga (Università di Milano Bicocca).

RESPONSABILE EDITING: Serena Ramirez (Università di Torino).

IN COPERTINA: Immagine del Carcere di Milano San Vittore realizzate da Pietro Snider per *Next New Media* e *Antigone* nell’ambito del progetto *Inside Carceri*, <https://www.flickr.com/photos/insidecarceri/8197490558/>.

**N. 1/2025 A 50 ANNI DALL'APPROVAZIONE
DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO.
PASSATO, PRESENTE E FUTURO DELLA PENA IN ITALIA**

a cura di Maria Vittoria Tatangelo

INDICE

Editoriale, di <i>Maria Vittoria Tatangelo</i>	7
Una celebrazione pensosa, di <i>Mauro Palma</i>	16
Un bilancio amaro sui 50 anni dalla riforma penitenziaria del 1975, di <i>Luigi Ferrajoli</i>	33
L'arrivo della democrazia in Spagna e la questione penitenziaria. I limiti della riforma, di <i>Iñaki Rivera Beiras e Rachele Stroppa</i>	43
La grande promessa carceraria tradita, di <i>Patrizio Gonnella</i>	56
Continuità e discontinuità nei 50 anni di Ordinamento Penitenziario, di <i>Daniela Ronco</i>	72
La legge n. 354 del 1975 a cinquant'anni dalla sua approvazione. Il divario tra voluto e realizzato, di <i>Silvia Talini</i>	78
Il corpo recluso. Attualità di una profanazione, di <i>Susanna Ronconi</i>	93
La riforma dell'ordinamento penitenziario al tramonto dei <i>Trente Glorieuses</i> , di <i>Claudio Sarzotti</i>	104
La rieducazione tra Costituzione e correzionalismo, di <i>Giuseppe Mosconi</i>	117

Cinquant'anni di riforma penitenziaria: tenere insieme pensieri lunghi e urgenze quotidiane, di <i>Riccardo de Vito</i>	128
Cinquant'anni (o quasi) da magistrato di sorveglianza: tra testimonianza e memoria, di <i>Francesco Maisto</i>	138
Guardare il carcere. Venticinque anni di osservazione del sistema penitenziario tra dentro e fuori, di <i>Giovanni Torrente</i>	152
50 anni di esecuzione penale minorile, di <i>Susanna Marietti</i>	159
ALTRI SAGGI	178
Violenza e interazioni digitali. Il <i>doxing</i> come maschera sociale, di <i>Chiara Grieco</i>	180
RUBRICA GIURIDICA	206
Uno sguardo alla recente storia penitenziaria tramite il lavoro del Difensore Civico di Antigone, di <i>Sofia Antonelli</i>	208
AUTRICI E AUTORI	226



50 ANNI DI ESECUZIONE PENALE MINORILE

*Susanna Marietti**

Abstract

Article 79 of the 1975 prison system contained a transitional provision calling on the legislator to enact specific legislation regulating the enforcement of criminal sentences against minors. However, legislative inertia lasted forty-three years, and it was not until 2018 that regulations on the juvenile prison system were approved, albeit partially. Yet the need to treat minors differently from adults was well understood, as evidenced by a series of rulings by the Constitutional Court. The article reconstructs the approach taken to the issue since the drafting of the 1975 law, retracing the rules and practices of juvenile criminal enforcement to the present day.

Keywords: juvenile criminal enforcement, prison system, IPM, Legislative Decree 121/2018, Caivano Decree

* Susanna Marietti è Coordinatrice nazionale di Antigone. Tiene un *blog* sulla giustizia penale ospitato dal Fatto Quotidiano. Cura e conduce, insieme a Patrizio Gonnella, la trasmissione radiofonica *Jailhouse Rock* in onda su Radio Popolare. È presidente della polisportiva Atletico Diritti.

1. L'art. 79 dell'Ordinamento Penitenziario: una norma non troppo transitoria

Il 19 dicembre del 1974, un giovedì, la Camera dei deputati si riunisce sotto la presidenza dell'onorevole Sandro Pertini. Alla fine della seduta approverà – con 221 voti favorevoli, 69 contrari e 144 astenuti – il disegno di legge n. 2624 recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, che dovrà poi tornare al Senato. Sono passate da poco le quattro del pomeriggio. Dopo aver adempiuto ad alcuni obblighi burocratici, riprende la discussione del testo. A rappresentare il Governo è presente in Aula il Ministro di grazia e giustizia, il repubblicano Oronzo Reale. Nella seduta del martedì precedente, questo ramo del Parlamento era arrivato ad approvare fino all'articolo 68. Si dà dunque lettura dell'articolo 69 che, come altri successivi, desta un acceso confronto¹.

Quando si giunge all'articolo 79, esso viene approvato in pochi minuti. Il testo recita: «Le norme della presente legge si applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge». Il presidente legge due emendamenti presentati da un gruppetto di deputati del Movimento Sociale Italiano-Destra Nazionale che più volte, in quella stessa

composizione, si è fatto sentire con proposte di modifica. Come poco prima durante quello stesso pomeriggio era stato ricordato dal deputato Clemente Manco, la forza politica neofascista era contraria a «questo ordinamento penitenziario per ragioni sociologiche, per ragioni sociali, per ragioni di disquisizione o di polemica attorno alla patologia sociale che determina il delitto, o alla patologia del delitto». Dallo stesso partito si è sentito parlare di una legge eversiva e addirittura negare alla politica del tempo il diritto di legiferare in materia. Il secondo degli emendamenti presentati all'articolo 79 vuole essere una provocazione nei confronti della legge stessa e nulla ha a che vedere con il tema in questione. Chiede infatti che le norme contenute nel Capo I entrino in vigore due anni dopo la loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Sono gli articoli in cui si parla di trattamento e rieducazione, nonché dei diritti esercitati dai detenuti. In veste di relatore della Commissione giustizia, il socialista Dino Felisetti – che ci ha lasciati ultracentenario nel 2021 – spiega che il Capo I è proprio quello che stabilisce i principi e le direttive cui si informa la legge, richiamando le regole delle Nazioni Unite e l'articolo 27 della Costituzione, e deve dunque avere vigore immediato quale sprone e indirizzo.

L'altro emendamento presentato chiede di sopprimere le parole «fino a quando non sarà provveduto con apposita legge». I

¹ Per il resoconto della seduta si veda Vi Legislatura - Scheda lavori preparatori, Atto Camera 2624, Fase iter Camera Prima lettura <https://legislature.camera.it/dati/leg06/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdl=2624>

firmatari, per bocca del deputato Carlo Tassi, sostengono che «non ha senso che in una legge si dia efficacia ad una norma *in fieri* che abbia analogo oggetto». Felisetti, esprimendo parere contrario alla modifica, risponde: «Poiché questa legge non riguarda i minori, è chiaro che se ne preveda l'estensione anche ad essi». E aggiunge: «D'altra parte, precisare che le norme si applicano fino a quando non sarà provveduto con apposita legge può essere detto, come potrebbe anche essere soppresso, senza che muti il significato». Il ministro Reale conferma il parere sfavorevole del Governo ai due emendamenti e l'articolo 79 viene approvato, in maniera rapida e indolore, nella sua formulazione originaria.

A bene vedere, tuttavia, le parole del relatore non sono del tutto neutre e prive di implicazioni. Esse piuttosto lasciano trasparire lo spirito interpretativo che si voleva mantenere sull'argomento. Due sono le indicazioni che informano tale spirito: la prima, quella che esplicita che le norme sull'ordinamento penitenziario, così come sono state pensate dalla riforma del 1975, non riguardano i minori e non sono dunque adatte a regolamentare la vita interna alle carceri minorili né i rapporti dei minorenni sottoposti a misura penale con la comunità esterna; la seconda, l'indicazione esplicita al legislatore di provvedere in breve tempo a un'apposita legge. Si potevano omettere le parole finali dell'articolo e tecnicamente nulla sarebbe cambiato. Accade sempre che una norma

smetta di valere quando un'altra sul medesimo tema entra in vigore. Ma si è voluto comunque esplicitare il riferimento alla nuova norma da approvarsi, proprio in quanto l'ordinamento penitenziario nella forma proposta non è appropriato per gestire l'esecuzione penale dei minorenni e va ripensato in tempi ragionevoli sotto tale chiave.

Come sappiamo, a questi tempi ragionevoli non si è assistito. Quella che si presentava come la prima delle *Disposizioni finali e transitorie* del Capo IV della legge si è rivelata meno transitoria del previsto. Ci sono voluti ben quarantatré anni per ottenere qualcosa che somigliasse almeno in parte a un ordinamento penitenziario specifico per i minorenni. Nell'ottobre del 2018, infatti, il decreto legislativo n. 121, in attuazione della delega parlamentare del giugno dell'anno precedente, ha disciplinato alcuni aspetti rilevanti dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, pur lasciando il resto sotto la legge del '75. Una legge che, come sappiamo, ha avuto una lunga gestazione, nella quale si sono susseguiti vari disegni di legge governativi puntualmente decaduti insieme alle rispettive legislature.

Il primo testo (n. 2393)² – che non venne mai esaminato – era stato presentato alla Camera dei deputati, dopo l'approvazione in Consiglio dei ministri, dall'allora Ministro di grazia e giustizia, il democristiano Guido

² <https://legislature.camera.it/dati/leg03/lavori/stampati/pdf/23930001.pdf>

Gonella, nel luglio del 1960³. Il disegno di legge titolava *Ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile*. L'allora Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e di Pena aveva tra le proprie competenze, oltre alla materia penitenziaria, anche la prevenzione della delinquenza minorile, che si esplicava tra le altre cose attraverso la gestione dei riformatori giudiziari e di vari tipi di strutture destinate ai ragazzi. Tale contiguità amministrativa era senz'altro alla base della scelta di mantenere uniti nello stesso disegno di legge i due argomenti. Una scelta che aveva tuttavia anche delle forti motivazioni culturali e politiche.

2. Il ddl Gonella del 1960 e gli altri testi che hanno preceduto la riforma

La riflessione che condusse al disegno di legge del 1960, il primo della serie che si conclude quindici anni dopo con la legge penitenziaria, si interrogò tra le altre cose sul fatto se fosse il caso di trattare nel testo la sola normativa penitenziaria – volta a regolamentare l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza, nonché la carcerazione preventiva – o piuttosto di inserire anche il tema della prevenzione della delinquenza minorile. La riorganizzazione delle disposizioni sulla prevenzione della criminalità minorile – che

vedevano come ultimo intervento normativo la legge n. 888 del 1956, la quale aveva apportato sostanziali modifiche al regio decreto-legge n. 1404 del 1934 istitutivo dei tribunali per minorenni – doveva convivere o meno con la riforma del sistema penitenziario, allora sostanzialmente ancora affidato al Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena del 1931?

La circostanza che le due materie fossero di competenza della medesima Direzione Generale aveva senz'altro grande rilevanza sul piano organizzativo (G. Tartaglione, 1990a) e permetteva che buona parte del personale dipendente potesse venire impiegata in entrambi gli ambiti. Tuttavia, come afferma con nettezza la relazione al disegno di legge, «i motivi principali che hanno determinato l'abbinamento hanno radice in ben più sostanziale natura» (p. 11). Se la regolamentazione del settore penitenziario non può che includere anche ciò che riguarda l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza da parte dei minorenni, tale materia deve essere trattata in coordinamento con quella riguardante la disposizione di misure rieducative. La complementarità tra misure penali e rieducative in ambito minorile era un dato acquisito. Le prime, secondo i più moderni indirizzi dell'epoca, dovevano poter essere convertibili nelle seconde⁴. Una trattazione congiunta

³ Per una ricostruzione delle iniziative legislative che hanno preceduto la legge penitenziaria del 1975, si veda G. Di Gennaro, 2005.

⁴ Una complementarità che non implicava tuttavia alcuna assimilazione, come testimonia la scelta di dividere il testo in una parte riguardante la materia penitenziaria per adulti e minori e un'altra la prevenzione della delinquenza minorile, e non invece in una parte riguardante tutto ciò che concerne i minori e un'altra sulla sola materia penitenziaria degli adulti. Tale scelta non voleva risultare solamente formale, bensì rispondere «ai principi sostanziali a

dei due temi era funzionale a rispondere a tale visione complessiva.

Ma c'era dell'altro. In accordo con la criminologia dell'epoca, il disegno di legge guardava alla prevenzione della criminalità minorile come a uno degli interventi principali nella prevenzione della criminalità in generale. Come si legge ancora nel medesimo passo della relazione, «i dati forniti dalle statistiche penali e penitenziarie rivelano come le schiere degli individui dediti al delitto siano alimentate in gran parte da coloro che fin dalla prima giovinezza hanno manifestato un comportamento antisociale». Nel minore, soggetto ancora in formazione nel quale la delinquenza può venire intercettare prima che si consolidi, i comportamenti devianti sono più facilmente correggibili. Prevenire la criminalità giovanile significa agire là dove la delinquenza è più facilmente scongiurabile, evitando così che il soggetto entri nel circuito criminale adulto.

Anche a livello internazionale, i vari convegni che, specialmente in seno all'Onu e al Consiglio d'Europa, andavano trattando con grande approfondimento il tema penitenziario, non prescindevano dall'accostargli quello della prevenzione della delinquenza minorile. Basti menzionare in particolare il primo Congresso di Difesa Sociale delle

Nazioni Unite, che si tenne a Ginevra nel 1955 e che tenne assieme i due argomenti di riflessione. Fu questa la sede nella quale vennero approvate le Regole minime per il trattamento dei detenuti, che hanno servito da solido punto di riferimento nel percorso che in Italia ha portato alla riforma penitenziaria.

Il nuovo assetto costituzionale, in particolare agli articoli 30 e 31, imponeva allo Stato un dovere educativo e di protezione nei confronti del minore, dovere che il disegno di legge intendeva recepire. L'intervento precoce richiesto a prevenzione della criminalità minorile doveva essere educativo piuttosto che repressivo, in accordo anche con una riflessione internazionale che guardava sempre di più alla necessità di trattare i minori servendosi non già degli strumenti del circuito penale classico bensì privilegiando la protezione sociale e la partecipazione alla vita esterna. Si aggiunga inoltre che lo stesso concetto generale di trattamento rieducativo, derivato dall'articolo 27 della Costituzione e posto alla base della legge del '75, nella mente dei riformatori proveniva proprio dal settore minorile. Come altre volte in seguito, è nell'ambito della giustizia minorile che maturano riflessioni e istituti che si allargano poi anche al settore degli adulti. Qui accadde in qualche modo nella radice prima della

cui il nostro sistema nella materia minorile è ispirato» (relazione al ddl, p. 11). Con una simile suddivisione «ci si scosta consapevolmente dagli orientamenti a cui si ispirano talune fra le più note legislazioni minorili di tipo anglosassone e di tipo francese: in queste legislazioni la semplice attività di prevenzione si è gradualmente innestata nel diritto penale sostanziale e processuale, mentre, in sede penale, misure puramente educative o rieducative hanno preso il posto delle pene», arrivando «addirittura a comprendere nel significato dell'espressione 'delinquenza minorile', non solo il fenomeno della commissione di reati da parte di minorenni, ma altresì ogni comportamento contrario alle norme considerate come fondamento del vivere sociale» (relazione al ddl, p. 12).

riforma. Le menti più avanzate che parteciparono alla sua stesura provenivano, all'interno dell'amministrazione, proprio dal settore minorile. L'accostamento delle due materie nei primi disegni di legge indicava una ricettività dell'ambito degli adulti rispetto a idee fondamentali elaborate nel contesto minorile.

È ancora la relazione al disegno di legge a esplicitare come il movimento di pensiero e quello legislativo nell'ambito della prevenzione della delinquenza minorile si siano sviluppati sulla base di due diverse correnti che, partendo da premesse differenti, hanno tuttavia finito per convergere notevolmente quanto all'individuazione degli strumenti più appropriati allo scopo. La prima corrente, di derivazione penalistica, muoveva originariamente dall'idea che la pena fosse necessaria per combattere la criminalità minorile. Nella sua evoluzione di pensiero, tale corrente si avvicina però alla seconda, di derivazione scientifica, nel trovarsi ad accettare e valorizzare – pur sempre all'interno del diritto penale – tanto un'apertura nei metodi di trattamento intramurari e una loro declinazione di tipo educativo adeguata ai bisogni specifici dell'età, quanto l'istituzione di misure esterne.

L'articolato del '60, nella sua prima parte dedicata alla prevenzione della delinquenza minorile e rieducazione dei minorenni disadattati, intende fare un passo in avanti rispetto alla legge del 1956: si rende più efficace il sistema di individuazione dei casi bisognosi di intervento, imponendo a pubblici ufficiali e istituzioni pubbliche e private di

educazione e assistenza di segnalare all'autorità giudiziaria eventuali stati di abbandono di un minore o altre situazioni a rischio; l'osservazione della personalità, volta ad accertare le condizioni fisiche o psichiche del minore e le circostanze di vita così da individuarne i bisogni specifici, viene regolamentata con il coinvolgimento di operatori multidisciplinari; le misure rieducative applicabili sono elencate con sistematicità; si disciplina il trattamento del minore in istituto rieducativo e quello a mezzo del servizio sociale; si ribadiscono le possibilità di assistenza post-rieducativa fino al ventunesimo anno di età, anche in pensionati giovanili (G. Tartaglione, 1990b).

Da notare come la seconda parte del testo, quella sull'ordinamento penitenziario, dedichi il pur breve Capo III del Titolo I sul trattamento penitenziario interamente al tema dell'osservazione e trattamento dei minorenni. Qualcosa che la riforma del 1975, delegando la disciplina a un futuro intervento legislativo, sceglierà di non prevedere. Il disegno di legge del 1960 esplicita che «Il trattamento penitenziario nei confronti dei minorenni è indirizzato a favorire la normale evoluzione della loro personalità ed a rimuovere o compensare le carenze che abbiano concorso al loro disadattamento e alla commissione del reato» (art. 73). La differenziazione nel trattamento rivolto agli adulti si impone all'interno degli istituti per minorenni, dove il regime «è adeguato alle particolari esigenze dei soggetti in età evolutiva. Negli istituti e nelle sezioni per minorenni è curata la differenziazione degli ambienti e

dell'arredamento rispetto agli istituti per adulti». Tali istituti erano pensati per gli infra-diciottenni in esecuzione di pena detentiva, per gli infra-ventunenni in esecuzione di pena detentiva inflitta per un reato commesso prima del compimento dei diciotto anni quando la pena da scontare è inferiore a tre anni, per gli infra-diciottenni in custodia preventiva quando risultino particolarmente pericolosi (art. 92).

Come già menzionato, questo primo disegno di legge presentato dal ministro Gonella non venne mai esaminato in sede parlamentare e decadde con il termine della legislatura. Ciò non significa tuttavia che esso non esercitò una sua influenza: varie riviste giuridiche gli dedicarono spazio e commenti tendenzialmente favorevoli e anche all'estero se ne parlò in termini positivi (G. Tartaglione, 1990a). Il successivo disegno di legge della serie che condusse alla riforma penitenziaria porta la firma del ministro Reale, che lo presentò al Senato nel gennaio 1966 (n. 1516)⁵, poche settimane prima della scadenza del proprio mandato. Il testo reca lo stesso titolo del precedente e vede poche variazioni rispetto a quello. Ancora, la prevenzione della delinquenza minorile è accostata alla regolamentazione dell'esecuzione penale. Il Senato lo esaminò proponendo alcuni emendamenti, mentre la Camera dei deputati non ebbe modo di lavorarci a causa di nuovo della scadenza della legislatura.

Nel 1968 è di nuovo Guido Gonella, tornato a ricoprire il ruolo di Ministro di grazia e giustizia, a far compiere un ulteriore passo in avanti alla situazione. Presenta al Senato un disegno di legge contenente il solo ordinamento penitenziario, dove l'articolato aveva recepito gli emendamenti già ritenuti opportuni nella precedente discussione parlamentare. Nello stesso giorno, il 28 di ottobre, presenta sempre al Senato un disegno di legge separato recante *Protezione dei minorenni, prevenzione e trattamento della delinquenza minorile*⁶. Il testo è adesso decisamente più agile, passando da 150 articoli a 91. Inoltre, si è liberato della necessità di affrontare temi dalla non facile discussione, che affondano le radici nell'individuazione delle cause di disadattamento sociale tra i giovani e degli interventi per contrastarle. Per la prima volta, il disegno di legge viene approvato dal Senato nel gennaio del 1971 e trasmesso alla Camera, che tuttavia lo vede decadere al termine della legislatura.

Gonella, al suo quarto e ultimo mandato ministeriale, ci riprova il 31 ottobre 1972, quando presenta al Senato il disegno di legge n. 2624, che verrà definitivamente approvato con la legge 26 luglio 1975, n. 354, a un anno dalla scadenza della sesta legislatura. Non si avranno invece nuovi interventi normativi sulla prevenzione della delinquenza minorile, sebbene la riflessione sul tema andrà avanti in maniera profonda e radicata nella politica e nella società italiane e accompagnerà il

⁵ <https://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/320623.pdf>

⁶ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/312962.pdf>

percorso di gestazione del codice di procedura penale minorile del 1988.

Nel frattempo, nel 1970 vi era stata, tramite decreto ministeriale, una riorganizzazione interna alla Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e di Pena ed era nato l'Ufficio Studi, Ricerche, Legislazione e Automazione, che portò contributi di pensiero rilevanti ed ebbe un ruolo fondamentale nel percorso che condusse alla riforma (E. Di Somma, 2005). Una riforma che, ricordiamo, affida a una disposizione transitoria la stesura di norme specifiche per un ordinamento penitenziario minorile. Come già menzionato, bisognerà aspettare quarantatré anni affinché ciò, seppur parzialmente, accada. Anni durante i quali tuttavia la giustizia penale minorile italiana vide entrare in vigore la principale delle sue innovazioni e acquisire essenzialmente la forma nella quale oggi la conosciamo.

3. Le norme del 2018

Il vecchio codice di procedura penale del 1930 viene sostituito da due distinti codici approvati con Decreto del Presidente della Repubblica nel 1988, uno valevole per gli adulti e uno per i minorenni che hanno commesso il reato tra i quattordici e i diciotto anni. Il codice di procedura penale minorile (d.P.R. 448/1988⁷) è teso a residualizzare massimamente la risposta carceraria, lasciando al giudice minorile un ampio

ventaglio di possibilità per gestire la situazione del singolo ragazzo o della singola ragazza nella maniera più appropriata al suo individuale percorso. Il nuovo processo minorile recepisce l'idea che il fine principale della giustizia minorile è quello di educare il giovane autore di reato con interventi mirati sulla sua personalità e condizione socio-familiare. Prima ancora della valutazione del fatto di reato, il procedimento deve valutare la condizione del giovane al fine di stabilire cosa sia meglio per lui o per lei in vista del recupero sociale.

Tali principi si andarono affermando sotto varie spinte differenti che culminarono nella loro codificazione nel codice del 1988. La prima era senz'altro determinata dalla riflessione che in maniera molto profonda si andava affermando nella società italiana. La scelta della de-carcerizzazione era figlia di un movimento culturale di stampo antistituzionale, che portò a un calo drastico del ricorso al carcere per i minorenni anche prima dell'entrata in vigore del d.P.R. 448/1988 (A. Scandurra, 2011). Una seconda spinta proveniva dall'ambito internazionale e sovranazionale. Le cosiddette Regole di Pechino delle Nazioni Unite, ovvero le Regole minime sull'amministrazione della giustizia minorile del 1985, sono state di ispirazione per vari codici di procedura penale minorile, tra cui sicuramente quello italiano. Anche il Consiglio d'Europa iniziò a emanare Raccomandazioni agli Stati Membri sul tema, a partire

⁷ Integrato dalle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie contenute nel decreto legislativo n. 272 del 1989.

dalla n. 20 del 1987 che faceva proprie le Regole di Pechino e affermava il minimo ricorso possibile alla carcerazione per i minorenni⁸. La terza spinta che fornì una guida autorevole verso l'adozione del codice di procedura penale minorile proveniva dalla Corte costituzionale, che prima del legislatore aveva sancito la necessità di differenziare la risposta penale destinata agli adulti e ai minori, mettendo al centro per questi ultimi un approccio di tipo educativo e addirittura subordinando a esso il potere punitivo dello Stato⁹.

Anche nel campo dell'esecuzione penale minorile la Consulta ha giocato un ruolo fondamentale nello stabilire la necessaria differenziazione tra adulti e minori, della quale si era resa conto molti anni prima che venisse codificata normativamente. Basti qui ricordare come nella sentenza n. 125 del 1992¹⁰ la Corte affermi che la finalità del «recupero del minore deviante mediante la sua rieducazione ed il suo reinserimento sociale» propria

della giustizia minorile «caratterizza tutti i momenti e le fasi attraverso le quali la giurisdizione penale si esplica nei confronti dei minori» e che «il trattamento del minore anche nella fase esecutiva» deve essere improntato alle medesime esigenze di prognosi individualizzate e di protezione della gioventù¹¹ individuate nella fase del giudizio.

È tuttavia solo nell'ottobre del 2018 che il decreto legislativo n. 121 introdurrà – in attuazione della delega contenuta nella legge n. 103 del 2017 (art. 1, comma 85, lettera p) – una specifica disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni. È un'introduzione tuttavia parziale, che consta di soli 26 articoli e risponde con grande ritardo e in maniera incompleta all'art. 79 della legge del '75. Accanto ad alcune innovazioni, pur rilevanti, sull'ordinamento penitenziario minorile – che, come si legge nella relazione illustrativa¹², intendono rispondere a principali indicazioni costituzionali e internazionali – vi è il rimando fin dalle

⁸ Del 1989 è la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite, che all'art. 3 sancisce il principio del superiore interesse del minore.

⁹ Si vedano tra le altre la sentenza n. 25 del 1964 («La giustizia minorile ha una particolare struttura in quanto è diretta in modo specifico alla ricerca delle forme più adatte per la rieducazione dei minorenni»), la sentenza n. 49 del 1973 («peculiare interesse-dovere dello Stato al ricupero del minore: a questo interesse è addirittura subordinata la realizzazione o meno della pretesa punitiva»), la sentenza n. 46 del 1978 («conferma non soltanto la tendenza generale a considerare come ultima ratio il ricorso all'istituzione carceraria per questa fascia di minorenni, ma sottolinea con forza la necessità di valutazioni del giudice fondate su prognosi ovviamente individualizzate in ordine alle prospettive di recupero del minore deviante»). Si vedano anche le sentenze n. 222 del 1983 e n. 206 del 1987. Anni dopo, con la sentenza n. 168 del 1994, la Consulta dichiarerà l'inapplicabilità della pena dell'ergastolo ai minorenni, in quanto in contrasto con le esigenze educative e di recupero sociale.

¹⁰ Richiamando la già citata sentenza n. 46 del 1978 e ragionando sui criteri di concessione delle misure alternative a adulti e minori.

¹¹ Il sistema penale, in particolare attraverso il Tribunale per i minorenni, viene annoverato esplicitamente tra gli istituti cui l'art. 31 della Costituzione affida tale protezione.

¹² https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Relazione%20Illustrativa_5.pdf

prime righe alla legge del 1975 e al relativo regolamento di attuazione, che rimangono a disciplinare tutto ciò che non è direttamente previsto dalle nuove disposizioni. L'ordinamento penitenziario minorile continua in buona parte a coincidere con quello degli adulti.

All'art. 1 è affidata l'individuazione della finalità dell'esecuzione della pena detentiva e delle misure penali di comunità per i minorenni, che deve favorire percorsi di giustizia riparativa e mediazioni con le vittime, responsabilizzazione, educazione e pieno sviluppo psico-fisico del ragazzo o della ragazza, preparazione alla vita libera, inclusione sociale, prevenzione della recidiva, e deve fare tutto ciò attraverso, tra le altre cose, istruzione, formazione professionale, educazione alla cittadinanza attiva, attività di utilità sociale, culturali, sportive e di tempo libero.

Il Capo II è dedicato all'esecuzione esterna e alle misure penali di comunità. La scelta semantica di utilizzare quest'ultima espressione può essere letta come un'apertura rispetto alle tradizionali misure alternative, dove si punta fin da subito all'inclusione piuttosto che al successivo reinserimento e, in linea con il dettato costituzionale¹³, si attribuisce all'esecuzione penale minorile una

funzione educativa piuttosto che rieducativa (E. De Caro, 2019). Senza poter qui entrare nei dettagli dell'argomento, diremo solo che il comma 3 dell'art. 2 prevedeva l'applicabilità dell'art. 4-*bis* della legge penitenziaria ai fini della concessione delle misure penali di comunità e dei permessi premio, nonché per l'assegnazione del lavoro esterno. Ciò si poneva in contrasto con la stessa delega parlamentare, che tra le altre cose prevedeva la «eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento», oltre a contrastare varie pronunce della Consulta in materia. La quale non si è fatta attendere molto e con la sentenza n. 263 del 2019 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma in questione (A. Pugiotto, 2020).

Per quanto riguarda le norme che disciplinano l'organizzazione degli Istituti Penali per Minorenni¹⁴, è interessante commentarne brevemente alcune tenendo presente l'interpretazione che ne ha fornito il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità nelle linee guida relative alla loro applicazione emanate a metà gennaio 2020¹⁵. All'art. 17 troviamo la norma che innalza il

¹³ Vedi la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 1994: «la prospettiva della spiccata protezione del minore quale espressa nell'art. 31, secondo comma, della Costituzione, principio la cui compresenza nell'ambito dei precetti costituzionali impone un mutamento di segno al principio rieducativo immanente alla pena, attribuendo a quest'ultima, proprio perché applicata nei confronti di un soggetto ancora in formazione e alla ricerca della propria identità, una connotazione educativa più che rieducativa, in funzione del suo inserimento maturo nel consorzio sociale».

¹⁴ Contenute nel Capo IV del decreto legislativo.

¹⁵ https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/linee_indirizzo_esecuzione_pene_minori_15gen2020.pdf

tempo minimo garantito ai ragazzi all'aria aperta da due a quattro ore giornaliere. È lo stesso innalzamento operato nelle carceri per adulti per quei detenuti che non prestano lavoro all'aperto. Le linee di indirizzo emanate dal Dipartimento presentano un'ambiguità di interpretazione. Pur affermando con nettezza che «ai detenuti che non frequentino attività lavorativa e/o attività trattamentali all'aperto deve essere assicurata la permanenza all'aria aperta per un tempo non inferiore alle quattro ore al giorno», esse commentano infatti che «l'articolo in questione, nel determinare in almeno quattro le ore in cui ai detenuti è consentito permanere all'aria aperta, non appare incidere particolarmente sull'organizzazione degli Istituti, dovendo essere ricompresi in tale ambito i momenti di relax o socialità, oltre che le attività fisiche e ricreative svolte in ambienti appositamente attrezzati – campi sportivi, aree verdi, etc. – ivi compresi quelli vissuti all'interno per motivi atmosferici». Si cita il problema degli agenti atmosferici, che certo possono determinare una necessaria rinuncia all'aria aperta, ma si menzionano anche i momenti di relax e socialità, spesso trascorsi all'interno dell'edificio a prescindere da pioggia o vento. L'ambiguità della frase sembra essersi

innestata su una prassi precedente già ambigua essa stessa. In molti Istituti, come rilevato dall'Osservatorio sulle carceri minorili di Antigone¹⁶, non veniva tracciata una distinzione chiara tra la permanenza all'aperto e l'uscita dalla cella. È invece importante tenere ferma l'interpretazione per la quale il riferimento all'aria aperta non può sovrapporsi a un generico tempo trascorso fuori dalla camera di pernottamento.

L'articolo 18 del testo esplicita che i detenuti sono ammessi a frequentare scuole e corsi di formazione del territorio. Una possibilità che prima non era preclusa, ma che con le nuove norme diventa qualcosa di ufficialmente caldeggiato dal legislatore. Il Tavolo 5 degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale¹⁷ dedicato ai minorenni autori di reati aveva puntato in maniera molto forte sul rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, sostenendo che «tanto l'istruzione, quanto la formazione professionale dovrebbero essere svolte il più possibile all'esterno del carcere, inserendo il soggetto in gruppi di giovani che non hanno problemi con la giustizia penale»¹⁸. Una previsione fondamentale, legata a quel contesto scolastico che per il ragazzo dovrebbe costituire la massima condizione di normalità e

¹⁶ I componenti dell'Osservatorio sulle carceri di Antigone sono autorizzati dal 1998 a visitare tutte le carceri per adulti italiane a scopo di monitoraggio delle condizioni di detenzione. Dal 2008, una simile autorizzazione è stata estesa agli Istituti Penali per Minorenni. I due Osservatori di Antigone – adulti e minori – pubblicano rapporti periodici che sono il frutto dell'analisi ed elaborazione dei dati quantitativi e qualitativi raccolti tramite le visite.

¹⁷ L'iniziativa promossa dal Ministero della Giustizia a cavallo tra il 2015 e il 2016 al fine di coinvolgere un notevole numero di esperti provenienti da diverse professioni e contesti in una riflessione collettiva su vari aspetti dell'esecuzione delle pene.

¹⁸ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, Tavolo 5 - Minorenni autori di reati, Relazione conclusiva https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo5_relazione.pdf

quotidianità. Purtroppo, tale previsione, come ancora riportato dai resoconti dell'Osservatorio di Antigone, è stata nella passi disattesa. L'inserimento dei ragazzi in scuole del territorio è rimasta una pratica residuale e appena più frequentata è stata quella della partecipazione a corsi di formazione esterni. Le stesse linee di indirizzo ministeriali, che la raccomandano per le sezioni a custodia attenuata, non la propongono con nettezza per la generalità dei ragazzi.

L'art. 19 è dedicato ai contatti con i parenti o le persone care. L'accesso a colloqui e telefonate è stato ampliato dal decreto, prevedendo che almeno uno degli otto colloqui mensili si svolga in giorno festivo o prefestivo e introducendo la possibilità di visite prolungate da effettuarsi in locali per quanto possibile strutturati come una normale abitazione. Quanto alle disposizioni generali date dal Dipartimento nelle linee di indirizzo, va notata la non felice affermazione secondo la quale «il principio di premialità, seppur non unico, deve essere tenuto in evidente considerazione anche quale requisito per le modalità di fruizione dei diritti, laddove la norma lascia margine discrezionale all'espansione degli stessi». Non felice, innanzitutto, nella forma, in quanto se parliamo di diritti non vi è alcun principio di premialità da poter essere invocato. I diritti non sono un premio. I diritti vanno garantiti sempre e comunque. La frase è ambigua e intende riferirsi ai minimi e massimi previsti dalla legge nel numero e nella durata dei contatti con le persone care. In secondo luogo, nella sostanza, perché l'interesse superiore del ragazzo impone che a

essere massimamente rilevante nella decisione sui contatti con l'esterno da concedere siano i suoi bisogni relazionali e non invece il comportamento tenuto, che ancor più negli adolescenti e nei giovani adulti è il frutto di mille complessità che ha poco senso premiare o punire agendo sulle relazioni affettive.

Per quanto riguarda le visite prolungate, l'utilizzo della parola 'visita' piuttosto che di quella, già consueta nell'ordinamento, di 'colloquio' avrebbe potuto portare a un'interpretazione estensiva del diritto alla visita, che la sottraesse alle limitazioni imposte dall'articolo 18 dell'ordinamento penitenziario, in particolare a quella del controllo visivo. Si è già notato come altre volte in passato la giustizia penale minorile, e non solo in fase di esecuzione delle pene, abbia costituito un cuneo che in maniera pionieristica ha consentito l'allargamento di alcune maglie anche nell'ambito degli adulti. Si poteva sperare che la visita di nuova introduzione aprisse le porte a incontri con persone care sottratti alla vista del personale di custodia, così da lasciare aperta la possibilità per i giovani di vivere la propria sessualità, e che ciò avrebbe potuto portare a un'analoga previsione in tutte le carceri. Ma le linee di indirizzo del Dgmc hanno tagliato a monte su questo ogni possibilità, affermando esplicitamente che «poiché alla visita prolungata va applicato lo stesso regime delle visite di normale durata, i

controlli saranno quelli previsti dall'art. 18 della legge 354/75»¹⁹.

L'art. 23 del decreto legislativo è dedicato alle sanzioni disciplinari. La lunghezza massima della sanzione dell'esclusione dalle attività in comune viene ridotta da quindici a dieci giorni. Operazione senz'altro meritoria, rispetto alla quale va tuttavia tenuto presente come le norme internazionali proibiscano del tutto l'applicazione dell'isolamento penitenziario nei confronti di detenuti minorenni²⁰.

Per quanto riguarda le sezioni a custodia attenuata di cui si parla nel breve art. 21, di esse si afferma solamente che possono essere organizzate in IPM «per ospitare detenuti che non presentano rilevanti profili di pericolosità o che sono prossimi alle dimissioni e ammessi allo svolgimento di attività all'esterno. L'organizzazione di tali strutture deve prevedere spazi di autonomia nella gestione della vita personale e comunitaria». Per come erano state recepite dalle linee di indirizzo dipartimentali, la speranza era quella di assistere negli anni successivi a un progressivo affermarsi di un simile modello fino a vederlo imporsi come il solo modello di detenzione per i minori e i giovani adulti e vederlo invadere anche le sezioni formalmente considerate ordinarie. Si poteva prevedere un intervento di sistema e non sporadico, capace di proporre un'offerta integrata

rivolta al giovane in raccordo tanto con i servizi sociali territoriali quanto con il mondo della scuola, della formazione, del lavoro, dell'assistenza sanitaria. Una presa in carico a tutto tondo, che avrebbe permesso al ragazzo di prendere in mano la propria vita fin dal periodo detentivo, assicurando un passaggio verso il rientro in società che renda sostenibile una riacquistata libertà del tutto emancipata dalla vita criminale. Piccole case-famiglia con non più di una decina di abitanti, nei limiti del possibile autogestite responsabilizzandogli ospiti, dalle quali i ragazzi si potessero muovere massimamente verso l'esterno per frequentare attività del territorio immersi in un contesto ordinario.

Niente di tutto questo è accaduto negli anni a venire. Mentre ancora si sperava in un'applicazione piena e ampia delle nuove norme del 2018, il sistema della giustizia minorile italiana, guardato come un modello dall'intera Europa nella sua capacità di residualizzare la risposta detentiva e abbracciare un approccio educativo e non meramente punitivo, ha cambiato drasticamente rotta ed è precipitato nelle norme e nella prassi. Il cosiddetto decreto Caivano del settembre 2023 ha ampliato il ricorso al carcere per i minorenni e ha determinato un cambiamento culturale profondo nella gestione dei minori e dei giovani adulti nel circuito penale, oggi

¹⁹ Sarà in seguito la Corte costituzionale, nella sentenza n. 10 del 2024, a sancire il diritto delle persone detenute a colloqui intimi.

²⁰ Mandela Rules (The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 2015), Regola 45. Si segnala qui Antigone e Physicians for Human Rights Israel (2023), il documento redatto sulla base della riflessione di un gruppo multidisciplinare internazionale di esperti contenente linee guida a livello mondiale per il superamento dell'isolamento penitenziario.

sempre più pericolosamente accostata a quella degli adulti.

4. Il decreto Caivano e la crisi del sistema

Il cosiddetto decreto Caivano²¹ è impostato verso un'espansione dell'azione punitiva a scapito dell'approccio educativo verso i giovani. Il testo si pone in netto contrasto con le basi culturali che hanno informato un modello, quello della giustizia minorile italiana, che nei decenni aveva dato prova di funzionare. Le norme del decreto hanno costituito una risposta del tutto irrazionale: invece di puntare con ancora maggiore decisione nella direzione dimostratasi virtuosa, si è invertita la rotta spingendo su una pericolosa omologazione degli strumenti penali destinati ai minori con quelli destinati agli adulti, anche sul piano dell'esecuzione delle pene che qui ci interessa. Tutto ciò è accaduto sulla base di allarmi generati da singoli fatti di cronaca: il decreto testimonia fin dal nome della assai discutibile ma diffusa pratica di intervenire normativamente, quasi sempre ricorrendo alla decretazione d'urgenza, all'indomani di eventi drammatici che incidono fortemente sulla pubblica emotività, ma in assenza tuttavia di alcuna emergenza oggettiva legata alla criminalità

minorile, che nel 2023 aveva visto diminuire del 4,15% il numero di segnalazioni di minori denunciati o arrestati rispetto all'anno precedente.

Le parti del testo che incidono sul sistema penale si trovano sostanzialmente nel Capo II recante *Disposizioni in materia di sicurezza e di prevenzione della criminalità minorile*. Le norme qui contenute sono intervenute anche su disposizioni amministrative, estendendo ai minori tra i quattordici e i diciotto anni e irrigidendo la disciplina del cosiddetto Dapso urbano. Sono state inoltre alzate le pene per alcune fattispecie di reato considerate legate a comportamenti giovanili, tra cui rilevano i cosiddetti fatti di lieve entità connessi alle sostanze stupefacenti. Ma ciò che qui ci interessa in particolare sono, da un lato, le modifiche al codice di procedura penale minorile previste dal decreto, con il grande ampliamento nella possibilità di disporre la custodia cautelare in carcere per i minorenni, la quale ha determinato un forte aumento delle presenze negli IPM²²; e, dall'altro e più specificamente per la nostra ricostruzione dell'ordinamento penitenziario minorile, le modifiche al decreto legislativo n. 121/2018, che all'art. 9 del decreto Caivano sono rubricate come *Disposizioni in materia di sicurezza degli istituti penali per minorenni*. Qui si introduce la possibilità da parte del direttore dell'IPM

²¹ Decreto-legge n. 123 del 2023, convertito dalla legge n. 159/2023. Questo commento al decreto Caivano si basa su quanto da me riportato al Senato della Repubblica in occasione di un'audizione cui sono stata chiamata a partecipare sul tema.

²² In sede di conversione in legge del decreto Caivano sono state introdotte delle limitazioni, sulla base del titolo di reato, alla possibilità di applicare l'istituto della messa alla prova, le quali hanno anch'esse potuto contribuire alla crescita della popolazione detenuta minorile e sono state portate più volte all'attenzione della Corte costituzionale.

di chiedere al magistrato di sorveglianza minorile il trasferimento a un carcere per adulti del detenuto giovane adulto che non tiene un comportamento ritenuto adeguato. Al magistrato di sorveglianza è sostanzialmente negata ogni valutazione: ci si limita a chiedergli un nulla osta, che non può non concedere se non per vaghi e improbabili motivi di sicurezza.

Non troppi anni prima era entrata in vigore la legge n. 117 del 2014, la quale aveva avuto il merito di modificare le norme di attuazione del codice di procedura penale minorile elevando da ventuno a venticinque anni l'età della possibile permanenza del ragazzo o della ragazza all'interno del circuito della giustizia minorile. Dopo un iniziale momento nel quale gli operatori degli IPM avevano mostrato la loro preoccupazione di fronte alla prospettiva di dover gestire la detenzione di giovani più grandi e strutturati insieme ad adolescenti, si è assistito a una generale tranquillizzazione e anzi a una valorizzazione da parte di direttori, educatori, assistenti sociali della possibilità offerta ai giovani adulti di usufruire per un tempo più prolungato delle opportunità maggiormente costruttive e individualizzate che la giustizia minorile riesce a prevedere rispetto a quella degli adulti. La norma introdotta dal decreto Caivano ha invece ceduto alla facile tentazione di fornire uno strumento di pronta risoluzione all'istituto che si trovi anche momentaneamente ad affrontare un giovane detenuto di difficile gestione, cosa che naturalmente accade non di rado nel contesto penitenziario. La soluzione viene tuttavia fondata

sulla neutralizzazione del problema piuttosto che sulla sua autentica presa in carico, a scapito del percorso del giovane che verrà seriamente compromesso con il passaggio al modello carcerario degli adulti. Un momento di difficoltà, che si sarebbe potuto risolvere in tempi non lunghi con un approccio più costruttivo alle questioni in campo, rischia oggi con facilità di sfociare in un trasferimento che vanifica un percorso educativo complesso e compromette l'intera vita del ragazzo o della ragazza. Inoltre, la vaghezza della norma rispetto alla determinazione dei comportamenti che possono dar luogo al trasferimento – “compromette la sicurezza”, “turba l'ordine negli istituti”, “impedisce le attività degli altri detenuti” – solleva il tema della mancanza di tassatività, mettendo nelle mani della direzione dell'istituto una potenziale arma di ricatto nei confronti dei giovani ospiti.

Nella nostra ricostruzione di mezzo secolo di esecuzione penale minorile, il decreto Caivano costituisce l'ultimo atto. Ultimo cronologicamente, ma anche ultimo nel senso di finale e definitivo: il sistema della giustizia minorile italiana, per come l'avevamo conosciuto nel suo tentativo di mantenere sempre un approccio educativo al giovane autore di reato e mai solo punitivo, non esiste più. Il decreto del 2023 ha avuto l'effetto di moltiplicare a dismisura le presenze nelle carceri minorili, cresciute di oltre il 40% nel primo

anno e mezzo dopo la sua emanazione²³, ma anche di segnare un mutamento culturale che il sistema sta recependo a tutti i livelli, compreso quello dell'esecuzione detentiva. Gli aspetti più innovativi delle norme del 2018, sebbene ancora in vigore, sono ormai dimenticati. Nessuno si interroga più sulla necessità di costruire sezioni a custodia attenuata, di permettere visite prolungate, di ricordare l'offerta educativa con il territorio circostante. I ragazzi vivono chiusi in celle sovraffollate spesso l'intera giornata. È la prima volta nella storia che il sistema penitenziario minorile soffre il sovraffollamento. Negli IPM si susseguono le proteste, alle quali non si risponde con l'ascolto bensì con provvedimenti disciplinari e penali nonché con dosi massicce di psicofarmaci in chiave neutralizzante. A marcare plasticamente l'omologazione del sistema carcerario minorile a quello degli adulti, una sezione del carcere per adulti di Bologna è stata fatta transitare sotto il Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità al fine di accogliere giovani adulti dagli IPM. Un carcere minorile intrappolato dentro una prigione per adulti.

Nell'agosto 2025 un tragico evento ha segnato con tutta la sua drammaticità la definitiva sconfitta del sistema: un ragazzino di diciassette anni si è tolto la vita nel centro di prima accoglienza annesso al carcere minorile di Treviso. Un episodio quasi isolato nella storia del sistema detentivo minorile

italiano, nonostante la crescita nel numero di suicidi nelle carceri per adulti registrata negli ultimi anni. A lui dedichiamo la nostra speranza che si ripensi quanto sta accadendo e si torni indietro sulla strada di questa dolorosa deriva.

²³ E sarebbero molte di più se non fosse per la norma già commentata che ha permesso il trasferimento di tanti ragazzi a carceri per adulti al compimento del diciottesimo anno di età. Per la serie storica delle presenze in IPM si veda Antigone 2024a; 2024b.

BIBLIOGRAFIA

- Antigone (2020), *Guarire i ciliegi. Quinto Rapporto sulla giustizia minorile*, <https://www.ragazzidentro.it/rapporto-2019-3/>
- Antigone, Physicians for Human Rights Israel (2023), *International Guiding Statement on alternatives to solitary confinement*, https://www.antigone.it/upload/International_Guiding_Statement_06.05.24%20DEF_ENG.pdf
- Antigone (2024a), *Prospettive minori. Settimo Rapporto sulla giustizia minorile*, <https://www.ragazzidentro.it/>
- Antigone (2024b), *A un anno da Caivano*, <https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/A%20UN%20ANNO%20DAL%20DL%20CAIVANO%20-%20Documenti%20Google.pdf>
- Caraceni Lina, Coppetta Maria Grazia (a cura di) (2019), *L'esecuzione delle pene nei confronti dei minorenni*, Giappichelli, Torino.
- Carnevale Maria Grazia (2019), *Trattamento, diritti nuovi e progetto educativo*, in P. Gonnella (a cura di), *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, Giappichelli, Torino, pp. 87-101.
- De Caro Elia (2019), *Le nuove misure alternative e di comunità*, in P. Gonnella (a cura di), *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, Giappichelli, Torino, pp. 103-113.
- De Leo Gaetano (1981), *La giustizia dei minori. La delinquenza minorile e le sue istituzioni*, Einaudi, Torino.
- Di Gennaro Giuseppe (2005), *La gestazione della riforma penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2-3, pp. 15-35.
- Di Somma Emilio (2005), *La riforma penitenziaria del 1975 e l'architettura organizzativa dell'Amministrazione Penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2-3, pp. 1-14.
- Pugiotto Andrea (2020), *Due decisioni radicali della Corte Costituzionale in tema di ostatività penitenziaria: le sentenze nn. 253 e 263 del 2019*, in *Rivista Aic*, 1, pp. 501-518.
- Ruotolo Marco (a cura di) (2025), *Codice junior. Under 18: diritti e doveri*, Lefebvre Giuffrè, Milano.
- Scandurra Alessio (2011), *Introduzione*, in Antigone, *Ragazzi dentro. Primo Rapporto sulla giustizia minorile*, <https://www.ragazzidentro.it/rapporto-2011/>
- Tartaglione Girolamo (1990a), *Sulla riforma dell'ordinamento penitenziario*, da *Rass. Parl.* 1969, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero speciale, 1-3, *Gli scritti di Girolamo Tartaglione*, pp. 313-322.
- Tartaglione Girolamo (1990b), *Riforme del sistema penitenziario e riordinamento delle norme sulla prevenzione della delinquenza minorile*, da *Mon. Trib.* 1971, in *Rassegna penitenziaria e*

criminologica, numero speciale, 1-3, *Gli scritti di
Girolamo Tartaglione*, pp. 341-344.



ANTIGONE