

2-3 2005

2-3 *rassegna
penitenziaria
e criminologica*

rassegna penitenziaria e criminologica

Nuova Serie - Anno IX - Maggio-Dicembre 2005

Poste Italiane S.p.A.
Spedizione in abbonamento postale 70% - DCB Roma

2-3 **rassegna** **2005** **penitenziaria** **e criminologica**

Fondata da GIUSEPPE ALTAVISTA

DIRETTORE RESPONSABILE

GIOVANNI TINEBRA – *Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

VICE DIRETTORE

EMILIO DI SOMMA – *Vice Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

PRESIDENTE DEL COMITATO SCIENTIFICO

GIOVANNI CONSO

COMITATO SCIENTIFICO

SALVATORE ALEO – AUGUSTO BALLONI – RENATO BREDA – LUIGI CANCRINI
– ADOLFO CERETTI – FRANCESCO DE FAZIO – GAETANO DE LEO – FRANCO
DELLA CASA – GIUSEPPE DI GENNARO – EMILIO DOLCINI – LUCIANO EUSEBI
– PAOLO GIORDANO – VITTORIO GREVI – GIUSEPPE LA GRECA – FRAN-
CESCO MAISTO – ALESSANDRO MARGARA – TULLIO PADOVANI – MASSIMO
PAVARINI – EMILIO SANTORO – ERNESTO SAVONA

REDATTORE CAPO

GIUSEPPE CAPOCCIA – *Direttore dell'Ufficio Studi, Ricerche, Legisla-
zione e Rapporti internazionali del Dipartimento dell'Ammi-
nistrazione Penitenziaria*

COMITATO DI REDAZIONE

ASSUNTA BORZACCHIELLO – PAOLO CANEVELLI – LAURA CESARIS – SALVATORE
CIRIGNOTTA – FRANCESCO SAVERIO FORTUNA – MARIA GRAZIA GRAZIOSO
– PAOLO IORIO – MARCELLO MARINARI – LUIGIA MARIOTTI CULLA – GEM-
MA MAROTTA – RITA MONTANARI – ANTONIO PARENTE – PATRIZIA PATRIZI
– MASSIMO REALI – GIOVANNI ROSSI – FRANCO SALVI – ERMENEGILDA
SCARDACCIONE – RICCARDO TURRINI VITA

SEGRETERIA DI REDAZIONE

LUCIA MARZO

PREZZI DI VENDITA 2005

	ITALIA	ESTERO
- un fascicolo:	€ 15,00	€ 26,00
- abbonamento	€ 39,00	€ 57,00

Prezzi doppi, tripli per tutti quei volumi che sostituiscono altrettanti numeri della prevista periodicità annuale.

Le annate ed i fascicoli arretrati vengono ceduti al prezzo dell'anno di edizione in corso.

L'importo dell'abbonamento va versato sul c.c. postale n° 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Per gli abbonamenti richiesti dai Paesi esteri, l'ammontare va versato - per coloro che non possono servirsi del conto corrente postale - a mezzo ASSEGNO BANCARIO oppure tramite VAGLIA POSTALE INTERNAZIONALE intestati, in ambedue i casi, all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Gli abbonamenti non disdetti entro il 30 novembre si intendono rinnovati per l'anno successivo.

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - Funzione Arte/Editoria - P.zza Verdi, 10 - 00198 Roma - Tel. 06 85082207 - 06 85084124 - Fax 06 85084117 - E-mail: venditeperiodici@ipzs.it

La direzione e la redazione della Rassegna penitenziaria e criminologica hanno sede presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ministero della Giustizia - Largo Luigi Daga, 2 - Roma - Tel. +39 06 6659 1714 - Fax +39 06 6615 3599 e-mail: rassegna.dap@libero.it.

AVVERTENZE PER GLI AUTORI

La *Rassegna penitenziaria e criminologica* è pubblicata quadrimestralmente.

La collaborazione è aperta agli studiosi ed esperti di ogni indirizzo e di ogni Paese. Sulla pubblicazione di scritti e contributi originali (forniti su floppy disk formato Word e in copia cartacea conforme) che, anche se non pubblicati, non sono restituiti, decide il Comitato di redazione. I contributi dovranno contenere nell'ordine: titolo; nome (per esteso) e cognome degli Autori; Ente di appartenenza; riassunto in italiano, inglese e francese; testo; bibliografia; note.

Agli Autori degli articoli saranno inviati gratuitamente 25 estratti dei loro scritti. Un numero di estratti superiore dovrà essere chiesto all'atto del licenziamento delle bozze e sarà fornito, per la parte eccedente i 25, a prezzo di costo.

I libri inviati per recensione o segnalazione dovranno pervenire in doppio esemplare al Comitato di redazione e non verranno restituiti.

N.B. – Per la compilazione degli articoli, delle note e dei riassunti si consiglia di attenersi alle seguenti norme:

a) I riferimenti bibliografici nel testo, tra parentesi, conterranno soltanto il cognome degli Autori in maiuscoletto e l'anno di pubblicazione, seguirà l'eventuale riferimento alla pagina del precedente dal segno di due punti (:). Es. (DI PAOLO-FIUME, 1989: 115). Si useranno le indicazioni a, b, c, etc., per opere dello stesso Autore con lo stesso anno di pubblicazione, Es. (Lamberti 1988a; Lamberti 1988b). Qualora gli Autori siano più di due, la prima volta si citeranno tutti; nelle citazioni successive si può usare l'abbreviazione *et al.* Si eviterà la dizione AA.VV.

b) Nella bibliografia finale si seguirà l'ordine alfabetico degli Autori, citando cognomi e iniziali dei nomi in maiuscoletto; le diverse opere di uno stesso autore saranno in ordine cronologico, con l'indicazione a, b, c, etc. già usata nel testo, per opere pubblicate nello stesso anno.

I titoli di articoli e saggi citati, di libri e testate di riviste saranno in corsivo. L'indicazione delle riviste comprenderà il volume o annata in numeri romani e il fascicolo in numeri arabi. I quotidiani si citeranno con riferimento alla data.

Esempi:

DI PAOLO M.C. – FIUME S. (1989), *Il tatuaggio*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, XI, 1-3, pp. 115-139);

SALES I. (1983), *Relazione introduttiva*, in *Che cos'è la camorra*, Ed. Sintesi, Salerno;

(1998), *La camorra, le camorre*, Editori Riuniti, Roma;

LAMBERTI A. (1988a), *Il modello mafia*, in *Il Manifesto*, 1/4/1988;

(1988b), *L'economia criminale*, in TAMBURINO L. – VILLARI M. (a cura di), *Questioni del mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma;

c) le parole in lingua straniera saranno in corsivo; per le citazioni letterali da altri Autori si userà il segno « » (caporali); per termini usati in accezione metaforica o in particolare evidenza si userà il segno " " (doppi apici);

d) i riferimenti bibliografici saranno riuniti alla fine dell'articolo o saggio, eventuali note esplicative e/o discorsive potranno essere poste a piè di pagina.

e) **la lunghezza consigliata degli elaborati è di 25 cartelle circa (30 righe x 70 caratteri).**

SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	Pag	VII
E. DI SOMMA – <i>La riforma penitenziaria del 1975 e l'architettura organizzativa dell'Amministrazione Penitenziaria</i>	»	1
G. DI GENNARO – <i>La gestione della riforma penitenziaria</i>	»	15
G. LA GRECA – <i>La riforma penitenziaria del 1975 e la sua attuazione</i>	»	37
R. TURRINI VITA – <i>Riflessioni sul futuro dell'esecuzione penale</i>	»	55
E. DOLCINI – <i>Rieducazione del condannato e rischi di involuzioni neoretributive: ovvero, della lungimiranza del Costituente.</i>	»	69
A. BORZACCHIELLO – <i>La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria.</i>	»	85

Presentazione

Publicata il 9 agosto 1975 ed entrata in vigore il 26 dello stesso mese, la legge 25 luglio 1975, n. 354, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà", trova in questo fascicolo della Rassegna penitenziaria e criminologica la sede più propizia per la celebrazione del suo trentesimo anno di vita. Le novel-lazioni in progress variamente subite nel frattempo non hanno incrinato, anzi hanno incrementato, il senso forte di un evento, che, giustamente definito epocale, è passato alla storia «come la riforma penitenziaria del 1975» o, se si preferisce, come «il nuovo ordinamento penitenziario della Repubblica Italiana». Qualcuno si è spinto anche più in là, parlando, e con ragione, di "grande riforma". E grande essa è stata, e resta, per tante ragioni, a cominciare dallo spirito ispiratore, veramente innovativo, e dai contenuti, ricchi ed articolati, in decisa controtendenza rispetto alle concezioni antiquate sino ad allora dominanti. Del resto, basta guardare alla data del precedente Regolamento -si noti: non gli si era nemmeno riconosciuto il rango di Ordina-mento- degli Istituti di Prevenzione e di Pena (18 giugno 1931, n. 787) per rendersi conto dell'oscurantismo di cui quel regola-mento era frutto. A sottolineare ulteriormente l'importanza della legge n. 354 del 1975, merita di essere rilevato come, dei tre pi-lastri, su cui poggia il fronte penalistico di ogni moderna legisla-zione (codice penale, codice di procedura penale, ordinamento penitenziario), sia stato proprio quest'ultimo il primo a confor-marsi ai principi costituzionali. In quel momento il codice penale e il codice di procedura penale, risalenti entrambi al 19 ottobre 1930 con i rispettivi decreti n. 1398 e n. 1399, erano alle prese con meditazioni pur da tempo messe in atto, ma ancor lungi da una concretizzazione finale. Anzi, il codice penale del 1930 è tuttora ben lontano dall'essere abrogato, mentre un nuovo codice di procedura penale, quello vigente, ha potuto diventare realtà soltanto a circa tre lustri di distanza dall'ordinamento pe-nitenziario, il 24 ottobre 1989. Che dire, infine, del fatto che la legge del 1975, preparata con appassionata cura da due Ministri della Giustizia come Guido Gonella e Oronzo Reale, variamente succedutisi nel ruolo, e da un magistrato impegnatissimo come

Nicolò Amato, reca in calce le firme prestigiose di Giovanni Leone, Presidente della Repubblica, e di Aldo Moro, Presidente del Consiglio dei Ministri, cultori insigni del diritto penale e del diritto processuale penale? Che questo fascicolo della Rassegna è anche occasione per tributare ad entrambi un reverente, doveroso, omaggio dopo il tanto male che ciascuno ha dovuto così ingiustamente soffrire.

Giovanni Conso

LA RIFORMA PENITENZIARIA DEL 1975 E L'ARCHITETTURA ORGANIZZATIVA DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

EMILIO DI SOMMA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Primi segnali di un rinnovamento amministrativo. – 3. La riforma dell'Amministrazione penitenziaria. – 4. Riordino del personale e adeguamento delle strutture e degli organici. – 5. Riorganizzazione della compagine governativa. – 6. Assetto organizzativo del Dipartimento. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

La riforma dell'Ordinamento penitenziario, emanata con legge n. 354 del 25 luglio 1975, ancora oggi costituisce un indispensabile pilastro normativo che ha radicalmente cambiato l'ideologia della pena e quindi la funzione del carcere. Una riforma che pose al centro dell'attenzione la specificità della persona detenuta, considerata soggetto partecipante e non più passivo destinatario degli interventi punitivi. Il vecchio regolamento carcerario del 1931, seppure epurato, negli anni, da alcune norme particolarmente rigide e non più sostenibili nel sistema democratico, fu oggetto di numerosi tentativi di abrogazione. La necessità di riformare il sistema penitenziario fu posta già nell'immediato dopoguerra, ma remore e ostacoli essenzialmente di natura ideologica e politica⁽¹⁾ rallentarono i propositi riformatori che impiegarono circa trent'anni per dare concretezza alla prima grande riforma penitenziaria della Repubblica italiana.

Nonostante le previsioni contenute nella carta costituzionale del 1947, un forte scetticismo accompagnava il principio rie-

* Vice Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

⁽¹⁾ Il tema della finalità rieducativa della pena viene affrontato da Giuliano Vassalli sulle pagine di questa Rassegna nel 1982, attraverso una straordinaria capacità di analisi e sintesi delle maggiori correnti di pensiero che si sono confrontate su posizioni scettiche e critiche da un lato e di sostegno dall'altra, alla luce del dettato costituzionale. Un documento ancora oggi ricco di stimoli e suggestioni; cfr G. Vassalli, "Il dibattito sulla rieducazione (in margine ad alcuni recenti convegni)", in Rassegna penitenziaria e criminologica, n. 3-4, 1982.

ducativo della pena, frenando i tentativi di sperimentare nuovi istituti da tempo utilizzati in altri Paesi. Le azioni riformatrici – sostenute prevalentemente dagli addetti ai lavori, da coloro in pratica che avevano una più diretta ed immediata conoscenza della drammaticità e della gravità della situazione in cui versava la popolazione detenuta⁽²⁾ – prevalevano sulle posizioni di coloro che attribuivano alla pena un'esclusiva finalità punitiva e retributiva. Dopo circa tre decenni, grazie all'impegno e alla determinazione di chi credeva in una non più rinviabile azione riformatrice del carcere, si giunse all'approvazione della legge 26 luglio 1975, n. 354 che emanava il nuovo Ordinamento Penitenziario. Il legislatore dava così forma e contenuto al principio costituzionale per troppi anni considerato una mera affermazione di principio.

Con la legge 354 sono state introdotte nel tessuto normativo dell'esecuzione penale le misure alternative alla detenzione in carcere, e sono state poste regole che si fanno carico di non rendere la permanenza in carcere una mera "esclusione" del soggetto dalla società civile, bensì una fase della vita del condannato durante la quale attingere a varie opportunità che si muovono nella direzione di restituire alla società un uomo più responsabile e consapevole.

La riforma penitenziaria nel suo complesso ha affermato, quindi, l'idea di un carcere come luogo di opportunità, prevedendo servizi utili per un progetto di recupero sociale da realizzarsi con il coinvolgimento attivo e la solidarietà delle forze sane e vive della società; ha diffuso l'idea di un'esecuzione penale capace di guardare essenzialmente all'uomo e di immaginare l'organizzazione delle risorse umane e dei mezzi materiali come strumenti per realizzare un obiettivo tanto difficile quanto alto e nobile.

Una vera e propria rivoluzione intesa come cambiamento radicale di un'impostazione ideologica, gestita e governata, però, da un'amministrazione il cui assetto organizzativo risalente al 1922 (anno in cui la Direzione Generale delle Carceri e dei Riformatori passò dal Ministero dell'Interno a quello della Giustizia, assumendo, nel 1928, la denominazione di Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e Pena) era rimasto pressoché

⁽²⁾ Cfr in questo volume Giuseppe di Gennaro, "La gestazione della Riforma penitenziaria". Giuseppe di Gennaro fu tra i più autorevoli e convinti sostenitori e protagonisti del movimento dei giuristi impegnati nell'approvazione della riforma penitenziaria.

inalterato, tranne alcuni parziali e settoriali interventi operati nel corso degli anni. Tra questi, il decreto ministeriale del febbraio 1970 con cui furono modificate le attribuzioni di alcuni Uffici che componevano la Direzione Generale e l'istituzione dell'Ufficio X che assunse la denominazione di "Ufficio Studi, Ricerche, Legislazione e Automazione". Questo Ufficio svolse un ruolo decisivo per l'approvazione definitiva della riforma del 1975 e si fece subito apprezzare per il contributo di idee e di dottrina sia sul piano nazionale, sia a livello internazionale.

Ad una riforma così profonda e radicale della filosofia dell'esecuzione penale non si accompagnò, quindi, alcun significativo mutamento dell'assetto ordinamentale dell'amministrazione centrale e delle sue articolazioni periferiche. Le novità rilevanti, che costituirono la nuova ossatura del sistema penitenziario, furono l'introduzione della nuova figura professionale dell'educatore, coerentemente con il nuovo paradigma della pena intesa nella sua finalità risocializzante; l'istituzione dei centri di servizio sociale per i detenuti adulti; l'evoluzione della figura e delle competenze del giudice di sorveglianza.

Sul piano dell'assetto organizzativo degli uffici centrali, a ridosso della Riforma, con decreto ministeriale del dicembre del 1975 fu istituito l'Ufficio XI denominato "Ufficio del servizio sanitario". L'istituzione di un autonomo Ufficio per il servizio sanitario fu la naturale conseguenza, dal punto di vista organizzativo, dell'affermazione del principio che i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione restano radicati in modo assolutamente pieno anche in capo a persone private della libertà personale: uno di questi è il diritto alla salute che va dunque garantito al cittadino detenuto come al cittadino libero. La creazione di un autonomo Ufficio per la materia sanitaria dava, pertanto, la misura dell'impegno per una più efficace organizzazione del servizio a favore della popolazione detenuta.

Con un successivo decreto del giugno 1977 fu istituito l'Ufficio XII "Ufficio per il coordinamento degli interventi operativi per la sicurezza degli istituti penitenziari". Una scelta inevitabile, determinata dal drammatico conflitto che si era aperto all'indomani del varo della Riforma penitenziaria. A fronte, quindi, di una storica evoluzione della concezione della pena detentiva e l'introduzione di un innovativo sistema garantista, si assisteva a proteste crescenti, a frequenti evasioni ma soprattutto al nascere del fenomeno più drammatico e doloroso che ha attraversato per lunghi e cupi anni la nostra vita civile, vale a dire il terrorismo.

2. Primi segnali di un rinnovamento amministrativo

A distanza di otto anni dalla riforma del 1975, un primo intervento organizzativo, segno di un più sostanziale e profondo rinnovamento dell'Amministrazione, si ha con il Decreto Ministeriale del 20 luglio 1983. Esso rappresenta il primo tentativo di realizzare una struttura capace di conseguire al meglio gli obiettivi della legge, e quindi di soddisfare le crescenti attese della società civile sensibile ai temi di un carcere riformato e aperto alle nuove istanze risocializzanti.

Fu il primo passo per trasformare in realtà i principi ispiratori della riforma anche attraverso un radicale mutamento della coscienza professionale e sociale degli operatori penitenziari, nella profonda convinzione che soltanto con la convinta partecipazione degli "addetti ai lavori", che per primi chiedevano un ammodernamento della struttura organizzativa, si sarebbe potuto tentare un concreto processo di rinnovamento.

Questo provvedimento opera una razionalizzazione degli Uffici per aree di competenze: ad esempio, la materia pensionistica fu logicamente ricondotta agli Uffici che si occupano della gestione del personale; furono accorpati Uffici con competenze strettamente connesse in materia di contratti e approvvigionamenti; grande attenzione fu data allo sviluppo dei processi informatici e all'automazione con la creazione di un Ufficio autonomo; furono ricondotte in un unico Ufficio, il V, le competenze in materia di assegnazione dei detenuti e degli internati adulti e quelle del trattamento, cogliendo in tal modo in pieno lo spirito della riforma. Viene creato ex novo l'Ufficio VI destinato ad occuparsi del lavoro dei detenuti, elemento centrale del trattamento penitenziario, chiave di volta della riuscita di un concreto processo di cambiamento, scommessa fondamentale ancora oggi, purtroppo, lontana dall'essere vinta.

L'assetto organizzativo così delineato nel 1983, ancorato saldamente alle previsioni della riforma del 1975 e sostenuto da un rinnovato entusiasmo e da una più convinta partecipazione degli operatori penitenziari, è stato mantenuto, salvo alcune modifiche integrative, sino al 1990.

In sintesi, ecco le principali modifiche successive al D.M. 20 luglio 1983:

- D.M. 8 giugno 1984: con il quale l'Ufficio IV della Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e pena assume la denominazione di Ufficio per la Giustizia Minorile, svolgendo da quel momento i suoi compiti in diretto collegamento con il Ministro.

Provvedimento che segna il primo passo verso il definitivo distacco del settore minorile dalla Direzione Generale;

- D.M. 4 dicembre 1984: con il quale è istituito l'Ufficio XII con la denominazione di "Ufficio per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali", con l'evidente intento di sottolineare la rilevanza della partecipazione di questi Enti alla definizione delle politiche di recupero e di reinserimento sicuramente non perseguibili dalla sola amministrazione statale.

Operato questo primo organico intervento sull'assetto organizzativo dell'Amministrazione centrale, gli anni dal 1983 al 1990 sono caratterizzati da una rinnovata attenzione verso una politica di ampliamento delle previsioni della riforma del 1975.

In tale direzione, l'intervento normativo più rilevante è quello realizzato con la legge 10 ottobre 1986, n. 663, cd. legge Gozzini. Anche questa legge vide la forte e convinta partecipazione dell'Amministrazione penitenziaria che, così come aveva dato un decisivo, determinante contributo per l'uscita dagli anni bui del terrorismo – si pensi alla creazione delle "aree omogenee" – così ritenne opportuno partecipare attivamente, in un clima di ritrovata distensione, alla creazione di norme dirette ad ampliare le opportunità di reinserimento sociale che si muovesero con maggiore chiarezza e determinazione nella direzione di una più compiuta realizzazione dei principi già sanciti dalla riforma del 1975.

Con la legge del 1986 si configura in modo più pregnante il principio secondo il quale la pena detentiva deve essere vista come *extrema ratio*: e ciò si realizza attraverso l'estensione dell'ambito di operatività anche *ab initio* delle misure alternative "sostitutive"; mediante l'introduzione della misura alternativa sostitutiva della detenzione domiciliare concedibile anche *ab initio*; attraverso la fruizione dei permessi premio e con altri meccanismi idonei ad incentivare la partecipazione e la collaborazione attiva del detenuto all'opera di trattamento.

La legge Gozzini tocca anche i problemi della sicurezza, (probabilmente non proprio correttamente affrontati dopo la legge del 1975 in seguito all'insorgere di fenomeni criminali a carattere organizzato o di matrice terroristica o di tipo mafioso) assoggettando integralmente il regime dell'esecuzione penitenziaria ai principi di riserva di legge e di determinatezza, in particolare per quel che concerne la sottoposizione di detenuti, internati

ed imputati ad un trattamento più severo di quello "ordinario". Viene, così, introdotto nell'Ordinamento penitenziario l'istituto della "sorveglianza particolare" (art. 14 *bis* O.P.) definendone nel dettaglio i presupposti applicativi, è abolito l'articolo 90 e introdotto l'articolo 41 *bis*.

Il terzo intervento operato dalla legge Gozzini riguarda una più completa e razionale giurisdizionalizzazione della fase esecutiva. Per effetto di questa legge, il mondo dell'esecuzione penale ha vissuto una stagione più serena, che ha consentito un impegno più proficuo al perseguimento dei fini istituzionali, raggiungendo ragguardevoli risultati anche in considerazione di una discreta diminuzione della popolazione detenuta.

3. La riforma dell'Amministrazione penitenziaria

All'esito di questo ulteriore percorso normativo in materia di esecuzione penale ci si rese conto, in modo più evidente di quanto non fosse avvenuto nel 1983, che per realizzare obiettivi che divenivano via via sempre più complessi occorreva dotarsi di un'organizzazione meglio rispondente ai principi di una moderna gestione amministrativa. Si fa carico di questa esigenza la legge 15 dicembre 1990, n. 395 che, nel realizzare un'architettura ordinamentale di alto profilo, per molti versi anticipa principi di organizzazione amministrativa che vedranno la luce in modo compiuto solo in anni successivi.

Sul versante delle strutture organizzative, operative e funzionali:

- viene soppressa la Direzione Generale per gli istituti di prevenzione e pena e viene istituito il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria;
- vengono determinati l'assetto organizzativo, le attribuzioni e le denominazioni degli Uffici Centrali del D.A.P. che con D.M. del 20 febbraio 1991 vengono ridotti a sei;
- vengono istituiti i Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e viene istituito l'Istituto Superiore di Studi Penitenziari.

Sul versante dell'ordinamento e della gestione del personale:

- viene sciolto il Corpo degli Agenti di Custodia;
- viene soppresso il ruolo delle vigilatrici penitenziarie;
- è istituito il Corpo della Polizia penitenziaria;

- viene previsto che alle Direzioni degli Uffici Centrali, tutti elevati al rango di dirigenza generale, possono essere preposti magistrati ordinari e dirigenti dell'Amministrazione penitenziaria in un quadro di pari dignità.

Vale la pena di spendere qualche parola per illustrare il senso e la misura di questa riforma.

La creazione di un Dipartimento è il riconoscimento della particolare complessità della materia ad esso affidata per la cui gestione è richiesto un elevato livello di autonomia decisionale sia nel vertice, cioè nella figura del responsabile del Dipartimento cui sono affidati compiti di indirizzo, controllo e coordinamento, sia nelle articolazioni gestionali tutte di rango dirigenziale generale. Nel 1990, e per oltre un decennio a seguire, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è stato l'unica struttura di rango dipartimentale istituita nell'ambito delle articolazioni centrali del Ministero di Grazia e Giustizia (ora Ministero della Giustizia), essendo gli altri settori del Ministero organizzati in Direzioni Generali, strutturate in Uffici dirigenziali non generali.

L'elevato rango degli Uffici Centrali consente la riduzione degli Uffici stessi, attraverso cospicui accorpamenti per materie omogenee, che passano dai dodici previsti nella Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e pena a soli sei. A questo vigoroso "snellimento" corrisponde la nascita dei Provveditorati regionali, che sostituiscono i preesistenti Ispettorati Distrettuali, cui vengono affidati, in un'ottica di decentramento sempre crescente, veri e propri compiti di amministrazione attiva.

Appare evidente che, in largo anticipo, ci si muove nella direzione di quelle che saranno le indicazioni contenute nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 e successive modifiche, da cui ha preso avvio la stagione delle riforme della Pubblica Amministrazione che ha caratterizzato gli anni novanta, confluite poi nel testo unico delle leggi di riforma della P.A. e cioè il Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Di pari importanza fu la smilitarizzazione del Corpo degli Agenti di custodia che fu soppresso (seguendo l'indirizzo già indicato dalla Polizia di Stato con la legge di riforma 121 del 1981) per dare vita ad un Corpo di polizia ad ordinamento civile, meglio attrezzato culturalmente e più agilmente organizzato per assolvere i compiti di sorveglianza, ma non solo, nella dimensione prevista dall'ordinamento penitenziario del 1975.

Ed infatti alla Polizia penitenziaria sono attribuite le seguenti competenze⁽³⁾:

- assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e garantire l'ordine all'interno degli Istituti di prevenzione e pena tutelandone la sicurezza;
- partecipare, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati;
- espletare il servizio di traduzione dei detenuti ed internati e il servizio di piantonamento (*rectius*: sorveglianza) dei detenuti ed internati ricoverati in luoghi esterni di cura;

Corpo di Polizia, dunque, del quale entrano a far parte anche le donne, con pari dignità di funzioni e attribuzioni, capace di svolgere i propri compiti in piena integrazione con le altre professionalità presenti nel carcere e, in particolare, con le professionalità dell'area educativa, con le quali collabora nelle attività trattamentali.

Ancora, Corpo di Polizia capace di svolgere i propri compiti non soltanto all'interno del carcere ma anche sul territorio con professionalità e competenza, come si è potuto constatare nei dieci anni ormai trascorsi dall'effettiva assunzione del servizio delle traduzioni.

Del tutto coerente con la logica di un'attività puramente amministrativa è l'attribuzione ai dirigenti amministrativi delle direzioni degli uffici centrali anche di livello dirigenziale generale, in un quadro di pari dignità con i magistrati ordinari.

L'innovazione, intervenuta per il D.A.P. più di dieci anni prima che per le altre articolazioni del Ministero della Giustizia, sana un'anomalia resa ancor più evidente dall'entrata in vigore del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, recante norme in materia di funzioni dirigenziali.

⁽³⁾ Come Forza di Polizia dello Stato, in base alla Legge 121/1981, la Polizia penitenziaria espleta compiti di pubblica sicurezza, servizio di pubblico soccorso e in base agli articoli 55 e 57 del c.p.p. quelli di polizia giudiziaria. Inoltre, ai sensi della legge 2002, n. 259 recante: «*Misure urgenti per la razionalizzazione della Giustizia*», il Corpo di Polizia penitenziaria è stato chiamato a svolgere – limitatamente alle persone appartenenti all'Amministrazione Centrale della Giustizia – i servizi di protezione e vigilanza quali previsti dalla legge 2 luglio 2002 che conferisce al Ministero dell'Interno, che si avvale a tale scopo dell'UCIS (Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza individuale), il compito di adottare provvedimenti ed impartire disposizioni per la tutela e protezione delle alte personalità istituzionali nonché delle persone che, per le funzioni esercitate, sono soggette a pericoli o minacce.

4. Riordino del personale e adeguamento delle strutture e degli organici

A distanza di circa dieci anni dalla riforma recata dalla legge 395/90, fortemente sentita è stata l'esigenza di procedere al riordino del personale dell'Amministrazione penitenziaria per conseguire alcuni fondamentali obiettivi, quali:

- un più ampio decentramento delle funzioni e delle responsabilità;
- l'adeguamento delle strutture organizzative, delle professionalità che vi operano, del Corpo di Polizia penitenziaria attraverso l'istituzione del ruolo direttivo (analogamente a quanto già previsto per la Polizia di Stato).

A tal fine viene promulgata la Legge 28 luglio 1999, n. 266⁽⁴⁾ – che contempla, peraltro, anche il riordino di altre carriere quali la diplomatica, la prefettizia, ecc. – che delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione del personale dell'Amministrazione penitenziaria.

Si compie, in tal modo, un ulteriore passo avanti nel percorso di rinnovamento dell'Amministrazione.

In particolare, l'articolo 12 della citata legge conferisce al Governo la delega per:

- a) il riconoscimento dei provveditorati quali uffici di livello dirigenziale generale;
- b) il riconoscimento degli istituti e degli uffici di analogo livello professionale quali sedi dirigenziali;
- c) l'ampliamento delle dotazioni organiche;
- d) l'istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di Polizia penitenziaria.

In attuazione di detto articolo viene emanato il D.Lgs 21 maggio 2000, n.146⁽⁵⁾. Con tale normativa viene disposta:

- la rideterminazione dei Provveditorati regionali che da 17 vengono ridotti a 16 a seguito della soppressione del provveditorato regionale di Messina;

⁽⁴⁾ «Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione Penitenziaria e per il personale del Consiglio Superiore della Magistratura».

⁽⁵⁾ «Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale della giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di Polizia penitenziaria».

- l'elevazione a sede di dirigenza generale di 12 sedi provveditoriali (aumentate successivamente a 16 con D.M. del 23 ottobre 2001);
- la sostituzione dell'espressione *Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria* con quella di *Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria* (in aderenza a quanto previsto dal D.lgs. 300/1999);
- la previsione della elevazione, con apposito D.M., a sedi di dirigenza non generale degli istituti, dei CSSA, delle scuole e dei servizi dell'Amministrazione penitenziaria rispondenti a determinati requisiti (elevazione avvenuta con D.M. del 28 novembre 2000 e con successivo D.M. 23 ottobre 2001 che ha aumentato il numero delle sedi dirigenziali inizialmente previste);
- le modalità di integrazione degli organici del personale e di assunzione dei dirigenti;
- l'istituzione del ruolo direttivo – ordinario e speciale – del Corpo di Polizia penitenziaria, cui seguirà anche la previsione del ruolo dirigenziale, la delimitazione delle funzioni del personale appartenente a detto ruolo e le modalità di assunzione.⁽⁶⁾

Nel luglio del 2005, infine, è stata promulgata la legge n. 154 recante "Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria" che, in ragione della particolare natura delle funzioni esercitate dal personale appartenente a tale carriera, ha riconosciuto il relativo rapporto di lavoro come rapporto di diritto pubblico, disciplinato da apposito ordinamento.

Pertanto, nell'ambito di tale disposizione normativa è stata portata una modifica alla legge 354/95 nella parte relativa al servizio sociale laddove i CSSA sono stati sostituiti con gli *Uffici locali di Esecuzione Penale Esterna*.

5. Riorganizzazione della compagine governativa

L'esame del riordino previsto dal decreto legislativo 146/00 non può prescindere dall'analisi, seppur succinta, di una riforma più ampia, quale è quella che ha interessato l'intera compagine governativa e, pertanto, anche il Ministero della Giustizia.

⁽⁶⁾ D.M. 28 gennaio 2004 con il quale sono state individuate le mansioni che gli appartenenti ai ruoli direttivi del Corpo sono chiamati a svolgere.

Questi gli aspetti più salienti delle riforme che hanno interessato:

a) l'organizzazione del Governo⁽⁷⁾:

- riordino, istituzione, soppressione e fusione di alcuni ministeri che vengono ridotti al numero di 12⁽⁸⁾;

- previsione dei Dipartimenti quali strutture di primo livello nei 9 dei 12 Ministeri individuati (rimangono esclusi il Ministero degli affari esteri, della difesa e quello per i beni e le attività culturali le cui strutture di primo livello sono costituite da Direzioni Generali);

- istituzione delle agenzie;

- trasformazione delle prefetture in Uffici territoriali del Governo;

b) l'Organizzazione del Ministero della Giustizia⁽⁹⁾;

c) la ripartizione delle funzioni amministrative in quattro "dipartimenti":

- degli affari di giustizia;

- dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi;

- dell'amministrazione penitenziaria;

- della giustizia minorile;

d) la preposizione al vertice di ogni dipartimento di un "capo del dipartimento" che, nell'esercizio delle sue funzioni è coadiuvato da vice-capi in numero non superiore a due;

e) l'istituzione, per ciascun Dipartimento, dell'Ufficio del Capo del Dipartimento con competenza in materia di:

- studio e ricerca;

- coordinamento degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento stesso;

- contrattazione collettiva di lavoro e direzione dell'ufficio per le relazioni con il pubblico;

- progettazione e gestione di controllo.

⁽⁷⁾ Attuata con D.Lgs 30 luglio 1999, n.300 recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

⁽⁸⁾ Successivamente aumentati a 14 (istituito il Ministero delle Comunicazioni e scorporato in due distinti Ministeri quello della Salute e del Lavoro e politiche Sociali) con D.L. 217/01 convertito con la legge di conversione 3 agosto 2001 n. 317 recante "Modificazioni al D.Lgs 30 luglio 1999, n. 300, nonché della legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo".

⁽⁹⁾ Attuata, per effetto del D.Lgs 300/99, con D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55 recante: «Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia».

6. Assetto organizzativo del Dipartimento

Alla luce degli interventi normativi sopra richiamati vengono istituite, all'interno del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, cinque Direzioni Generali competenti in materia di:

- a) personale e formazione;
- b) risorse materiali, beni e servizi;
- c) bilancio e contabilità;
- d) detenuti e trattamento;
- e) esecuzione penale esterna ed un Ufficio del Capo del Dipartimento.

In dettaglio, le novità più rilevanti possono così riassumersi:

- ◆ *sostituzione* degli Uffici Centrali con le nuove Direzioni Generali;
- ◆ *accorpamento* degli Uffici del personale e della formazione in un'unica Direzione generale;
- ◆ *soppressione* degli Uffici Centrali III (Ispettorato) e VI (Studi e Ricerche);
- ◆ *trasferimento* alle dipendenze del Capo del Dipartimento (Ufficio del Capo Dipartimento) di competenze in precedenza distribuite tra gli Uffici Centrali e di quelle degli Uffici Centrali soppressi;
- ◆ *istituzione* di una Direzione Generale destinata ad occuparsi dell'esecuzione penale esterna;
- ◆ *istituzione* di una Direzione Generale con competenza in materia di bilancio.

Le innovazioni introdotte dal DPR 55/01 sono state seguite da apposito decreto ministeriale, il D.M. 22 gennaio 2002, con il quale sono state individuate e definite:

- le competenze degli Uffici (di livello dirigenziale *non generale*) di ogni Direzione Generale;
- le competenze degli Uffici e Servizi (di livello dirigenziale *non generale*) dell'Ufficio del Capo del Dipartimento.

Si può quindi affermare, in via generale, che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria provvede:

- allo svolgimento dei compiti inerenti all'esecuzione della misura cautelare della custodia in carcere, delle pene e delle misure di sicurezza detentive, delle misure alternative alla detenzione;

- all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione;
- al coordinamento tecnico operativo e alla direzione e amministrazione del personale penitenziario, nonché al coordinamento tecnico-operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'Amministrazione;
- alla direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del Dipartimento medesimo.

7. Conclusioni

Il susseguirsi di riforme, così come illustrato sin qui, dimostra l'esigenza molto avvertita dall'Amministrazione penitenziaria di rendere la propria organizzazione sempre più aderente sia alle architetture ordinali disegnate sul piano nazionale, sia alla necessità di dotarsi di un patrimonio di risorse umane sempre più qualificato, meglio professionalizzato, adeguatamente gratificato sul piano degli sviluppi e degli avanzamenti di carriera.

Alcuni aspetti delle più recenti innovazioni non hanno, tuttavia, ancora trovato una loro compiuta e piena realizzazione. Va, pertanto, sicuramente accelerato questo processo ancora in atto così come va perfezionato un decentramento ancor oggi troppo timido e palesemente in contrasto con le previsioni di un'amministrazione centrale cui devono essere demandati principalmente ed essenzialmente compiti di indirizzo, di controllo, di distribuzione delle risorse economiche e di verifica del conseguimento di quei risultati che non possono che essere realizzati sul territorio, specie quando sul territorio sono presenti in numero sicuramente elevato strutture di livello dirigenziale generale (i provveditorati regionali) e di dirigenza ordinaria (tutti gli istituti penitenziari e la gran parte degli uffici dell'esecuzione penale esterna).

Seguendo questa via il Dipartimento perderà progressivamente la sua natura di struttura ancora oggi fortemente verticalistica che tende a concentrare il momento decisionale troppo in alto, provocando un rallentamento ed un appesantimento dei processi decisori.

In conclusione, va rilevato che l'ordinamento penitenziario del 1975 conserva integra la sua forza innovatrice, l'efficacia del progetto voluto, la capacità di esprimere un concetto di elevata civiltà e di rispetto della dignità umana.

Ma, come è noto, nessuna riforma si esaurisce nella norma che la prevede!

Non si può negare che vi sia stato, nel corso di questi trent'anni, uno sforzo organizzativo per rendere coerenti al compito la macchina amministrativa e le risorse umane ritenute necessarie.

È evidente che ci si trova di fronte a un'amministrazione che ha problemi ed obiettivi complessi, che richiedono la collaborazione e l'integrazione di tutte le categorie di operatori penitenziari, ciascuna delle quali deve essere consapevole del fatto che il suo impegno ha un senso pieno solo se coordinato con quello di tutte le altre.

Questo vuol dire che, ferma restando la valorizzazione delle professionalità e delle esperienze di ciascuna categoria e di ciascun operatore, è necessario muoversi con grande determinazione nella direzione di sostituire alla separatezza l'unità, all'incomprensione la collaborazione, alle polemiche le discussioni e i confronti, alle diffidenze la fiducia, ai pregiudizi ed alla conflittualità la cooperazione.

Occorre che chi guida l'Amministrazione sia in grado di far capire sempre più e sempre meglio che tutti devono essere partecipi di un impegno, di una responsabilità, di un destino comuni.

Un forte sentimento unitario, una radicata volontà di offrire e di chiedere collaborazione devono permeare di sé l'intera Amministrazione penitenziaria, perché per realizzare una riforma è necessario che gli attori della riforma siano profondamente consapevoli che il nuovo che si vuole raggiungere è sicuramente migliore del vecchio che si deve abbandonare.

LA GESTAZIONE DELLA RIFORMA PENITENZIARIA

GIUSEPPE DI GENNARO*

La riforma penitenziaria ha preso avvio dalla legge n. 354 del 26 luglio 1975.

Le novità introdotte da questa legge non riguardarono solo l'ordinamento penitenziario in senso proprio, e cioè l'organizzazione e la gestione degli istituti dove si eseguono le misure penali privative della libertà ma anche lo status dei detenuti, le misure alternative alla carcerazione, gli organi giudiziari nonché il personale di servizio sociale e di educazione operanti nel corso dell'esecuzione.

La riforma costituì un atto di rottura con il passato, essa fu come uno spartiacque fra due culture, due modi diversi di intendere l'esecuzione penitenziaria e la stessa funzione della giustizia penale.

Sullo stato delle prigioni e la condizione dei carcerati prima del '75 vi è una copiosa letteratura e la testimonianza delle relazioni di varie commissioni di indagine ma, per avere una informazione significativa, seppure non completa, basta leggere un passaggio del discorso del Ministro Guido Gonella all'inaugurazione del Primo Congresso Nazionale di Criminologia tenutosi a Verona il 17 ottobre 1959. Il Ministro, presentando il suo programma di innovazione, fornisce indirettamente un quadro della situazione che ancora perdurava a quell'epoca: "abolizione totale delle uniformi a strisce sostituite da tute e vestiti, obbligo di chiamare i detenuti con il nome e non con il numero di matricola, abolizione dell'obbligo di rasatura dei capelli, abolizione dell'obbligo di marciare in fila, maggiore larghezza nella concessione del passeggio all'aria libera, eliminazione del trattamento a pane e acqua, eliminazione totale del bugliolo, maggiore larghezza per le visite dei familiari, obbligo di sistematici accertamenti sanitari...".

* Presidente aggiunto onorario della Corte Suprema di Cassazione.

1) Le iniziative legislative

L'emanazione della legge di riforma fu la conclusione di una vicenda quasi trentennale.

Le prime iniziative per una revisione della legislazione penitenziaria, che risaliva al "Regolamento per gli Istituti di Prevenzione e di Pena" del 18 giugno 1931 n. 787, si manifestarono già contemporaneamente al dibattito in sede costituente sui temi dell'umanizzazione della pena e della rieducazione dei condannati.

È del 1947, infatti, la decisione del Ministro Tupini di costituire una "Commissione di studio per la riforma del regolamento carcerario" presieduta dall'onorevole Umberto Merlin. Successivamente, il Parlamento istituì una "Commissione di indagine" presieduta dall'onorevole Giovanni Persico che pubblicò la sua relazione il 22 dicembre 1950. Sempre nel 1950 il Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale di Milano dette vita ad una "Commissione ordinaria per lo studio della riforma penitenziaria", presieduta dall'avvocato Antonio Greppi che, dopo aver preso atto di un progetto di regolamento predisposto dalla Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena nel 1949, condusse i lavori suddivisa in cinque sottocommissioni (giuridica, sociologica, medica, assistenza sociale, economico-finanziaria) e giunse ad interessanti conclusioni su alcuni punti che anticiparono orientamenti, poi stabilizzati, quali la necessità di regolare la materia con legge ordinaria, la determinazione dei compiti del giudice di sorveglianza, la differenziazione fra il regime dell'imputato da quello del condannato.

Pur se la questione continuò ad essere dibattuta in pubbliche riunioni e trattata dalla letteratura specialistica solo nel 1957 il Governo, a mezzo del Ministro Guido Gonella, si impegnò in una iniziativa di riforma nominando una "Commissione per la riforma del regolamento carcerario" presieduta dal Direttore Generale degli Istituti di Prevenzione e di Pena Nicola Reale.

La commissione lavorò alacremente, in stretto contatto con ambienti accademici e professionali, ma non giunse rapidamente a conclusioni definite per la divergenza ideologica su alcuni temi fondamentali. Per porre termine agli indugi il Ministro nel 1959, con l'intento di accelerare i tempi per la redazione di un testo normativo, istituì una "Commissione ristretta" da lui stesso presieduta e diretta da Nicola Reale.

La commissione ristretta raggiunse l'obiettivo formulando un testo che venne presentato come disegno di legge alla Camera dei Deputati il 19 luglio 1960. La riforma proposta riguardava sia "l'ordinamento penitenziario" che la "prevenzione della

delinquenza minorile". Questo disegno di legge decadde per fine della legislatura.

Si deve alla decisione dell'On.le Oronzo Reale, succeduto nella carica di Ministro della Giustizia, la presentazione di un nuovo disegno al Senato il 12 gennaio 1966.

Il testo relativo è, con poche varianti, la riproduzione del precedente.

Neanche questo tentativo andò in porto e il 28 ottobre 1968 il Ministro Gonella, di nuovo in carica, presentò al Senato un altro disegno di legge che comprendeva soltanto la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Il testo che venne approvato dal Senato il 21 gennaio 1971, decadde di fronte alla Camera per fine della legislatura.

È ancora il Ministro Gonella che il 31 ottobre 1972 ripropone un disegno di legge al Senato.

Dal '72 al '75 si susseguirono, in corso di legislatura, i Ministri Gonella, Zagari e Reale. Il Parlamento lavorò in stretto contatto con la Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena e con ambienti scientifici e professionali, anche internazionali, interessati alla materia.

Finalmente nel luglio '75 la legge venne varata.

2) Gli ostacoli e il loro superamento

Questa è, in sintesi, la storia legislativa della gestazione della riforma. Vi è però un'altra storia parallela a questa, meno conosciuta ma di grande importanza per comprendere quali sono state le cause che hanno influito nel provocare un andamento così tortuoso e protratto della vicenda.

Sulla funzione del diritto penale, e in particolare sulla giustificazione della pena, si discute da secoli. Le varie posizioni che si scontrano nel dibattito sono ancorate a diverse concezioni religiose, politiche, filosofiche e morali. Le divergenze si acuiscono e si irrigidiscono quando si tratta della concreta esecuzione della pena e cioè del sistema penitenziario.

Coloro che, come tecnici, hanno partecipato all'andamento della riforma fin dall'inizio possono testimoniare che le istanze innovatrici più convinte venivano proprio dall'interno dell'Amministrazione penitenziaria dove il contatto diretto con la brutale realtà dei penitenziari suscitava sentimenti di reazione e l'aspirazione ad una umanizzazione della condizione detentiva.

Gli studiosi teorici, privi di questa esperienza pratica, pur progredendo un auspicato progresso, non gridavano allo scandalo.

Le sofferenze patite dei detenuti, aldilà della privazione della libertà, sono inenarrabili. Come descrivere, infatti, l'abbruttimento provocato dal dover trascorrere l'intero giorno in una buia cella, insieme ad altri, e in compagnia del bugliolo gravido di puteolenti escrementi? Nelle carceri, sempre sovraffollate, centinaia di buglioli emanavano fetore e tutto l'edificio ne era disgustosamente impregnato. Questo era solo uno, e forse nemmeno il più grave, dei motivi di abbruttimento.

È difficile giustificare che, pur stando così le cose, persone illuminate, certo senza prave intenzioni, resistevano alle istanze di riforma e non si rendevano conto che, così facendo, favorivano il permanere di questo sconcio.

I riformisti (chiameremo così, per snellezza del discorso, coloro che militavano sul fronte del cambiamento) dovettero battersi contro ostacoli resistenti, sostenuti dall'autorità e dal prestigio dei conservatori.

Il primo ostacolo, saldamente piantato all'inizio del percorso, lo si incontrò già quando si incominciò a parlare di trattamento rieducativo. Il concetto che i riformatori avevano in mente era derivato dal settore minorile da dove, all'interno dell'Amministrazione, il gruppo più avanzato di essi proveniva.

Il dettato del terzo comma dell'art. 27 della Costituzione non faceva tentennare la ferma opposizione dei conservatori.

Il capo fila di questa resistenza fu l'On.le Giuseppe Bettiol, professore di diritto penale, che aveva grande influenza nel mondo cattolico e nella politica democristiana.

In vari scritti il Bettiol manifestò la sua decisa contrarietà ad accettare l'idea di "trattamento rieducativo". Già nell'agosto del 1963 nel simposio di Bressanone, organizzato dall'Università di Padova, sul tema "Il problema della rieducazione del condannato" svolse la prolusione dal titolo "Il mito della rieducazione" (Riv. It. di Diritto e Proc. Penale 1963). In essa, quale campione della fede cattolica, afferma che per il cristianesimo la trasfigurazione dell'uomo può essere fatta solo da Dio e ancora che: "l'uomo è libero di fare il bene, ma è anche libero di orientarsi verso il male e di persistere nel male salvo subire le conseguenze del male perpetrato. Nessuno può costringere l'uomo al bene perché in tal caso l'azione perderebbe il suo più prezioso significato morale, nessuno è autorizzato a penetrare nell'intimo della coscienza umana per cercare di imprimerle un dato orientamento". Inoltre: "l'esperienza storica ci dice che i risultati raggiunti laddove alla pena si è voluta dare una finalità sono stati assai scarsi o limitati. Non è con il diritto o con il criterio pedagogico,

in intimo legame con un istituto giuridico coattivo quale la pena, che si trasforma l'animo dell'uomo".

Queste taglienti affermazioni parvero a molti una risposta, o meglio, un alto là ai fermenti in atto nell'Amministrazione penitenziaria laddove i progressisti già anni prima erano riusciti a convincere il Direttore Generale Nicola Reale, magistrato civilista piuttosto ignaro dei problemi dell'esecuzione penale, a pubblicare un elaborato dal titolo "La rieducazione del condannato" (Rassegna Studi Penit. Fasc. IV luglio-agosto 1957) che si apriva alle prospettive del trattamento rieducativo.

Chi ricorda le atmosfere culturali e politiche di allora può rendersi conto di quanto la posizione del Bettiol abbia influito sulla disponibilità del Ministro Gonella a sostenere la riforma, dato che egli, non giurista, apparteneva alla stessa area politica e religiosa del Bettiol.

Meno sensibile a questi motivi era il laico Oronzo Reale, che si alternò con Gonella alla guida del Ministero. La sua tiepida riluttanza ad accettare e sostenere la riforma non aveva basi fideistiche o politiche, era solo un'espressione del suo carattere scettico. Egli non ne faceva mistero neppure nei colloqui con i suoi collaboratori ministeriali, quando chiamava lo schema di legge di riforma "il libro dei sogni".

D'altra parte anche nel mondo criminologico laico vi era una corrente che non credeva nella validità del trattamento rieducativo al punto da condividere l'espressione "nobile bugia" coniata da criminologi americani per significare che il trattamento fornirebbe un elegante pretesto per negare i diritti fondamentali dell'uomo in nome della "cura" della delinquenza (G. di Gennaro v. Il trattamento Penitenziario in "Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario" N. Zanichelli ed. 1980).

Intanto la pressione che i riformisti esercitavano all'interno dell'Amministrazione aveva stimolato qualche interessante novità.

Se si pensa che in una lezione tenuta all'Università di Roma il 31 gennaio 1955 l'allora Direttore Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena, Giuseppe Lattanzi, aveva affermato la "non urgenza di una riforma penitenziaria" si può comprendere la soddisfazione dei riformisti nel constatare l'interesse dimostrato dal nuovo Direttore Generale Reale a considerare, con intelligente curiosità, le loro posizioni avanzate. Essi, incoraggiati dalla detta disponibilità, proposero alcune iniziative, che al tempo apparivano ardite e rischiose, ottenendo l'autorizzazione ad attuarle con la raccomandazione di usare la massima cautela.

Fu dunque nel 1956 che la prima assistente sociale cominciò ad operare nel carcere per adulti di Rebibbia dove, contemporaneamente, venne creato l'Istituto Nazionale di Osservazione con il compito di approfondire i metodi scientifici e applicativi per l'osservazione della personalità dei condannati.

Si intendeva, in tal modo, accreditare "l'osservazione della personalità" ai fini del trattamento rieducativo rispondente ai bisogni individuali.

Anche su questa strada emersero, però, degli ostacoli che in parte trovavano sostegno nell'autorità del Prof. Francesco Canelutti il quale, pure se aperto all'idea di una certa flessibilità dell'esecuzione, contestava la possibilità di conoscere l'uomo.

L'intenso lavoro che, nonostante le riserve di alcuni dottrinari, si svolse a Rebibbia fu, a partire dal 1959, affiancato dalla rivista "Quaderni di Criminologia Clinica" che acquistò, in breve tempo, grande autorevolezza anche internazionale. La validità del lavoro svolto nell'Istituto di Osservazione fu anche lusinghiera-mente confermata dalla assegnazione, per periodi di stage, di giovani criminologi stranieri provenienti perfino dagli Stati Uniti d'America e dal Giappone.

L'esperienza del carcere che negli anni della gestazione della riforma era vissuta con attenzione critica dai riformatori, aveva convinto che il sistema vigente non era in grado di dare risposte differenziate secondo la tipologia di autore.

La legge penale dava quasi esclusiva importanza al tipo di reato commesso. Il riferimento alle caratteristiche personali, fatto dall'art. 133 del codice penale, scalfiva appena questa impostazione. Comunque, la mancanza di differenziazione e distinzione da caso a caso si coglieva specialmente dal sistema delle pene che si risolveva in via immediata, o mediata-mente come nel caso di pene pecuniarie, esclusivamente nella privazione della libertà.

I riformisti, che attraverso la partecipazione alle attività dell'O.N.U. e del Consiglio d'Europa nel settore della giustizia penale erano venuti direttamente a contatto con i sistemi di Paesi avanzati, si erano fermamente persuasi che anche l'Italia dovesse introdurre nella gestione della lotta alla criminalità la possibilità di fare ricorso ad un ventaglio di misure applicabili.

Si cominciò così a parlare di misure alternative alla reclusione. Su questo tema non fu facile aprire una breccia nella resistenza anche di illuminati accademici.

Come è noto le misure penali alternative introdotte in alcuni sistemi stranieri fin dai primi decenni del secolo XIX, e succes-

sivamente largamente diffusesi in altri, risalivano al "probation system" degli Stati Uniti e dell'Inghilterra.

La copiosa letteratura al riguardo, che sottolineava la validità del sistema, era quasi del tutto ignorata in Italia e non faceva parte del materiale di studio dei corsi universitari. L'opposizione degli ambienti accademici e professionali era certo in larga parte dovuta all'ignoranza della materia.

I riformisti pensavano che fosse, perciò, necessario aprire la battaglia proprio sul fronte dell'informazione.

Si colse, così, l'occasione di convegni nazionali o internazionali, a cui i giuristi italiani partecipavano, per trattare il tema e fare opera di proselitismo.

La iniziale occasione fu offerta dalla "Prima giornata italo francese di difesa sociale" organizzata dal Centro Nazionale di prevenzione e Difesa Sociale nell'ottobre del 1969 a Vicenza. (G. di Gennaro - Relazione su "Aspetti teorici e pratici del probation - Monitore dei tribunali, Giuffrè 1969).

La tendenza iniziale era quella di inserire le misure alternative nel codice penale, mettendole a disposizione del giudice della cognizione, affinché fosse possibile, in considerazione della ridotta gravità del reato e della personalità dell'autore, applicarle in sede di giudizio.

Il dibattito che si sviluppò sull'argomento convinse che quella strada era, all'epoca, decisamente sbarrata. Fra gli argomenti addotti dalla resistenza almeno uno sembrava ben fondato. Per applicare la misura alternativa sarebbe occorsa una conoscenza adeguata della personalità dell'imputato, delle vicende e degli ambienti della sua vita. Ciò non era possibile secondo la procedura penale del tempo. Sarebbe stato necessario un processo bi-fasico in cui la distinzione, anche temporale, fra la fase dell'accertamento della responsabilità e quella della decisione sulla misura applicabile avrebbe consentito di fornire al giudice i dati necessari.

Si rivolse, allora, l'attenzione all'ordinamento penitenziario. In questa prospettiva, ovviamente, occorreva muoversi verso una profonda innovazione della fase dell'esecuzione penitenziaria.

Si trattava, in sostanza, di concepire un nuovo sistema che consentisse una modificazione del giudicato nel corso dell'esecuzione. Di qui il rafforzamento dell'idea della giurisdizionalizzazione della fase esecutiva con la introduzione di uno speciale organo giudiziario.

La figura del giudice di sorveglianza, già operante nel nostro sistema, fu l'ubi costistam.

Per differenziare la nuova figura di giudice da quella precedente si pensò all'espressione "magistrato di sorveglianza".

Nel processo di continua revisione dei testi che si preparavano per giungere alla riforma fu configurato, dapprima, un giudice monocratico a cui venivano attribuite le delicate funzioni incidenti sulla struttura del giudicato fra le quali quelle che trasformavano la pena detentiva in misura di trattamento in semi-libertà o addirittura in libertà.

Si decise successivamente di distribuire le funzioni di sorveglianza fra un giudice monocratico e un tribunale.

Anche il percorso verso l'istituto della "liberazione anticipata" non fu privo di ostacoli. Alcuni conservatori trovavano difficoltà ad ammettere nel contesto del diritto penale un risvolto di "diritto premiale" che, oltre ad apparire un segno di contraddizione, ledeva anch'esso il principio della immutabilità del giudicato.

3) La successione degli schemi di legge

Una terza linea della storia della gestazione della riforma, che è speculare rispetto alla storia degli ostacoli e del loro superamento, attraversa i testi dei vari disegni di legge che sono stati presentati dal 1960 al 1972.

La comparazione fra le loro disposizioni e, infine, con quelle definitivamente approvate nel luglio 1975 documenta testualmente il difficile cammino della riforma e la sua progressiva apertura verso le concezioni del movimento riformista.

Il disegno di legge del 19 luglio 1960 mostra chiara l'ambizione della Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena di continuare a gestire insieme all'esecuzione penitenziaria nei confronti degli adulti anche tutto il settore minorile, inclusi gli interventi giudiziari diretti ai "disadattati e suscettibili di recupero".

Dal testo si rileva la forzatura imposta dall'ambizioso proposito.

In un breve preambolo, a cui sono dedicati i cinque articoli delle "disposizioni preliminari", si enuncia apoditticamente, in soli due commi dell'articolo 1, l'ampiezza della competenza dell'Amministrazione.

Va ricordato che la legge 888 del '56, riformando il R.D.L. 20 luglio 1934 n. 1404, che aveva istituito la giustizia minorile con funzioni e organi propri, aveva ovviamente trattato anche gli aspetti giudiziario-cognitivi ai quali era stata dedicata una parte prevalente del testo rispetto a quella squisitamente esecutiva.

Nel recepire la materia il disegno di legge del '60 risulta squilibrato poiché non esiste una valida ragione sistematica che suggerisca di giustapporre la disciplina dell'intero sistema concernente i minorenni disadattati con la settoriale normativa dell'esecuzione delle misure penali la quale, fra l'altro, nel capo III del testo, trattava specificamente anche del trattamento penitenziario minorile.

La mancanza di sistematicità si avverte anche considerando che restava fuori dal testo la competenza penale del tribunale per i minorenni.

Non risulta che della inclusione delle due materie in un unico testo sia stata data, a quel tempo, alcuna giustificazione teorica e sistematica.

Un tentativo di giustificazione venne fatto successivamente, in occasione della presentazione del disegno di legge del 1960, dopo che, evidentemente, erano state sollevate le prime critiche.

Pur apparendo privo di logica l'accostamento fra le due materie si deve, però, riconoscere che la vicinanza testuale è una prima manifestazione di apertura del settore degli adulti ad alcune concezioni nate e maturate nel settore minorile.

Di tanto si coglie lo spunto nel discorso del Ministro Gonella a conclusione del dibattito sul Bilancio del 1960. Egli, dopo il doveroso e scontato riferimento all'art. 27 della Costituzione afferma che "si è tenuto altresì conto dell'evoluzione delle dottrine giuridiche e sociali, dei progressi delle tecniche psicologiche, sociologiche e criminologiche.... Tutto ciò nel quadro di un movimento internazionale...". Nella sua esposizione il Ministro elogia il lavoro dell'Istituto di Osservazione di Rebibbia e l'impegno scientifico dell'Amministrazione testimoniato, in particolare, dalla pubblicazione dei Quaderni di Criminologia Clinica. Sottolinea fra le innovazioni che il disegno di legge intende apportare "il trattamento individuale e di gruppo", "l'osservazione scientifica della personalità", "la specializzazione degli istituti in rapporto alle esigenze particolari del trattamento", "la concessione delle licenze ai reclusi meritevoli", "il regime di semilibertà per alcune categorie di condannati".

Nella proposta normativa si attua, oltre a quanto menzionato dal Ministro, una prima definizione dell'organo e delle competenze del "magistrato di sorveglianza" che sostituisce il giudice di sorveglianza, si istituisce il "servizio sociale" incaricato di svolgere indagini dirette a meglio conoscere la personalità e le esigenze dei condannati.

Di rilievo è anche l'apertura verso la collaborazione della società civile a mezzo dell'ammissione negli istituti di assistenti volontari.

A parte le innovazioni sostanziali che, seppure ancora contenute e prudenti, dimostrano l'ingresso in una nuova cultura rispetto al Regolamento del 1931, di speciale rilievo è la decisione di disciplinare la materia con la forma di legge primaria a dimostrazione che ne fu valutata attentamente la natura la quale, per la sua rilevanza penalistica, deve rispettare il principio della riserva di legge. Il ricorso alla forma di legge manifesta anche una iniziale consapevolezza che molti degli interessi dei detenuti si configurano come diritti soggettivi.

Nel disegno di legge del 12 gennaio 1966 venne mantenuta l'inclusione in un unico contesto anche della materia minorile.

Questa volta nella relazione predisposta dall'Amministrazione si compie uno sforzo dottrinale, inteso a giustificare il denunciato accostamento.

Si critica, infatti, come non omogeneo il complesso del R.D.L. 20 luglio 1934 n. 1404 che aveva disciplinato insieme le materie dell'intervento giudiziario nei confronti dei minorenni nei settori penale, amministrativo e civile e si conclude che la "competenza amministrativa", e cioè il trattamento dei "disadattati", ha una sua autonomia che richiede "un suo formale collegamento con un sistema più vasto e integrato". Tale sarebbe la materia penitenziaria poiché "nel settore della rieducazione dei minorenni, pur essendo importanti gli aspetti processuali, sono del tutto preminenti i momenti pratici che ineriscono alla concreta applicazione delle misure...".

Le argomentazioni non sono convincenti e confermano il sospetto che il vero interesse era quello di conservare l'ampiezza della competenza dell'Amministrazione penitenziaria ma si deve, però, ribadire che l'insistenza nel mantenere insieme le due discipline è anche dimostrazione dell'apertura del sistema per gli adulti verso concezioni nate e maturate nel sistema minorile.

Di tanto fa testimonianza la relazione a firma del Ministro Oronzo Reale al Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 1965.

Ecco i passaggi più significativi:

"nel parlare di rieducazione nei confronti degli adulti sottoposti a misure detentive, si deve far riferimento non solo all'emenda ma si deve tendere altresì al riadattamento sociale", "nei confronti degli adulti difficile è, di regola, tentare una opera rieducativa uguale a quella che si pratica nei confronti dei minorenni: bisogna prevalentemente mirare a combattere

quelle carenze personali che sono di ostacolo ad un normale inserimento dell'individuo nel corpo sociale e che possono essere rimosse, ridotte o neutralizzate con gli ordinari mezzi pedagogici e terapeutici in uso nella collettività libera", "la rieducazione si opera fuori da ogni rigido schema formale, dando risposte adeguate agli accertati bisogni di ciascuna personalità".

Il disegno di legge del 26 gennaio 1966 ritenuto dai più e dallo stesso Ministro proponente una ripetizione di quello del 19 luglio 1960 con marginali emendamenti anche se è in gran parte pedissequamente ripetitivo del precedente, introduce, invece, con poche disposizioni aggiuntive, novità di grande rilievo che anticipano il salto di qualità che sarà poi effettuato nel 1975.

Il combinato disposto del secondo comma dell'articolo 105 e dell'articolo 135 mira all'istituzione di una cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto il cui patrimonio è costituito "oltre che dai lasciti, donazioni o altre contribuzioni, dalle somme costituenti la differenza fra mercede e remunerazione".

Se a queste previsioni si aggiunge quella del quarto comma dell'art. 125 secondo cui nel giudicare il comportamento tenuto ai fini della liberazione condizionale si doveva "valutare, tra l'altro, se il condannato si sia spontaneamente adoperato, in rapporto alle sue possibilità, per risarcire il danno cagionato o per alleviare le condizioni delle vittime del delitto", ci si rende conto che era intenzione del proponente dare risalto alle vittime e alla loro protezione.

Queste norme furono evidentemente introdotte con l'intento di vincere l'opposizione di una larga componente dell'opinione pubblica che riteneva la riforma troppo incline a favorire i delinquenti dimenticando le vittime.

Il richiamo all'interesse delle vittime, il forzoso concorso del condannato alla loro assistenza e la valutazione di un sentimento operoso di riparazione avrebbe certamente attenuato l'opposizione suddetta.

Altra innovazione è l'istituto della "liberazione anticipata" a cui sono dedicati gli articoli 123 e 124. È proprio questo istituto che ha contribuito a cambiare decisamente il clima delle carceri e i rapporti fra detenuti e personale responsabile della loro custodia.

Il clima che aleggiava nelle carceri prima della riforma era rovente. I comportamenti individuali recalcitranti alla disciplina e aggressivi erano molto frequenti e, purtroppo, di tanto in tanto si manifestavano rivolte collettive che mettevano a ferro e a fuoco i penitenziari.

L'Amministrazione reagiva con provvedimenti disciplinari e repressivi che non facevano altro che esacerbare ancor più l'animo dei reclusi. Poiché la loro sorte era definitivamente segnata dalla sentenza di condanna ed essi dovevano rimanere reclusi per tutto il tempo stabilito in quella decisione, con una remota ed improbabile aspettativa di una finale liberazione condizionale, non avevano alcun interesse a rispettare tutte le regole loro imposte.

L'esperienza maturata nel servizio carcerario e la ampliata conoscenza, anche attraverso il Consiglio d'Europa, di quanto avveniva in sistemi penitenziari di altri Paesi europei aveva convinto i riformisti che era necessario e possibile trovare un rimedio adeguato per prevenire le rivolte e per rasserenare il clima delle carceri. Ciò appariva oltretutto indispensabile se si voleva veramente trasferire nella dimensione operativa i precetti costituzionali dell'umanizzazione della pena e della rieducazione del condannato.

Precetti che erano ribaditi in forma altisonante nell'articolo 59 dei due disegni di legge che si erano succeduti dove si leggeva che "il trattamento penitenziario non può essere contrario al senso di umanità e deve tendere, mediante la reintegrazione e lo sviluppo della personalità, al riadattamento sociale e alla rieducazione dei soggetti".

Non era, infatti, pensabile che in una prevalente atmosfera di opposizione e di conflitto tra vigilati e vigilanti si offrissero occasioni che consentissero e favorissero una disposizione dei primi ad instaurare rapporti di collaborazione con i secondi per l'attuazione di un comune programma inteso a modificare attitudini e comportamenti dei condannati.

Il rimedio fu individuato, appunto, nella fruizione della concessione dei benefici che suscitavano un grandissimo interesse da parte dei condannati. Il primo e più rilevante, è appunto la prospettiva di poter lasciare il carcere prima di quanto aveva stabilito la condanna alla reclusione attraverso un guadagno che il detenuto poteva procurarsi con il suo comportamento. Veniva, in sostanza, offerta ai soggetti la possibilità di operare, con impegno personale, per migliorare il loro destino.

Al suo apparire, in questo disegno di legge, la "liberazione anticipata" mostra la grande cautela dell'istanza riformatrice. Era certo facile prevedere che un simile istituto avrebbe rinvigorito le critiche dei conservatori che vedevano in ogni tentativo di progresso una non giustificata indulgenza nei confronti dei criminali.

La prudenza consigliò di dare un basso profilo all'innovazione che fu limitata ad "un abbuono di pena fino ad un massimo di 10 giorni per ciascun semestre di pena detentiva scontata".

Il premio si guadagnava con il distinguersi "per aver dato prova evidente di attiva partecipazione all'opera rieducativa".

Si noti l'incidenza nel contesto delle espressioni "evidente" e "attiva" che sarebbero pleonastiche se non fossero state suggerite dall'intenzione di tranquillizzare gli oppositori con il sottolineare la intensità delle condizioni richieste.

Può sembrare contraddittoria l'esclusione dal beneficio dei condannati a pena inferiore ai due anni di reclusione, così come previsto dal secondo comma dell'articolo 123. Per comprendere l'eccezione si deve riandare alla più avanzata cultura criminologica e penologica del tempo che si manifestava, particolarmente, nei lavori del Comitato per gli affari criminali del Consiglio di Europa in cui la rappresentanza italiana era divenuta molto attiva e significativa.

Il tema delle pene brevi, fra le quali rientravano le pene inferiori ai due anni, veniva, all'epoca, sapientemente dibattuto fino a raggiungere la opinione prevalente che nel ventaglio delle pene detentive, le pene brevi rispondevano ad una esigenza peculiare che era quella di colpire decisamente, ma con pene non pesanti, i delinquenti primari o autori di reati non gravi, perché subissero dall'infrazione un forte messaggio pedagogico.

L'effetto pedagogico sarebbe sfumato se si fosse alleggerito, durante l'esecuzione, il peso della punizione.

Nella legislazione precedente il sistema "premiante" si esauriva nell'istituto della liberazione condizionale che aveva caratteristiche diverse dalla "liberazione anticipata" sia per la sua stessa natura condizionale, sia perché operava alla fine di un lungo periodo detentivo.

La criminologia aveva messo in evidenza che la maggioranza dei delinquenti presenta tratti di immaturità e, comunque, di incapacità a controllare il proprio comportamento per periodi lunghi in vista di un beneficio eventuale e remoto nel tempo.

Di qui la scarsa o nulla efficacia della liberazione condizionale sulla adesione al trattamento da parte dei condannati.

Viceversa la "liberazione anticipata" comportava un impegno comportamentale per soli sei mesi in vista dell'acquisizione di un beneficio immediato. La capacità sperimentata di resistere per sei mesi avrebbe favorito l'impegno a continuare per il successivo semestre e, così via, fino ad acquisire l'abitudine al comportamento impostosi.

A completamento del sistema premiale fu introdotto anche l'istituto della "remissione del debito".

In questo caso al condannato si richiedeva qualche cosa di più e cioè l'essersi "distinto per condotta esemplare".

Il debito considerato era quello relativo alle spese di mantenimento in carcere e al rimborso delle spese di procedimento. Questo beneficio, che si acquisiva solo alla fine della detenzione non aveva, nell'opinione dei proponenti, una grande forza trainante, sia per l'elemento temporale di cui si è detto a proposito della liberazione condizionale, sia perché nella realtà molto difficilmente gli uffici del campione penale, competenti ad effettuare il recupero dei debiti, riuscivano ad acquisire il risultato.

Comunque la previsione fu introdotta nel testo per meglio affermare l'apertura verso il diritto premiale nel sistema penitenziario.

Il disegno di legge del 12 ottobre 1968 si liberò, finalmente, della parte relativa alla prevenzione della delinquenza minorile.

Nella relazione si chiarisce che: "viene stralciata la prima parte del disegno di legge, presentato dallo stesso Ministro Gonella nel 1960 e ripresentato, con varianti, nel 1966 dal Ministro Reale, e concernente la prevenzione della delinquenza minorile, che fa parte di un autonomo disegno di legge al Parlamento. Si è ritenuto così di snellire il disegno di legge 1960 nella speranza che la dicotomia ordinamento penitenziario/prevenzione della delinquenza minorile agevoli, nel tempo, la conclusione dei lavori parlamentari".

Residua, tuttavia, nel testo la determinazione dell'Amministrazione per gli Istituti di Prevenzione e di Pena di mantenere nel suo alveo oltre alla competenza per l'esecuzione delle pene anche quella per la prevenzione della delinquenza minorile. Ciò dimostra che era in atto la resistenza ad un movimento diretto ad autonomizzare il settore minorile, come successivamente è avvenuto. Non si spiega altrimenti la norma dichiarativa che si rinviene sotto il numero 1) dell'art. 1 la quale, nell'elencare le attribuzioni dell'Amministrazione, ribadisce che essa "attuа la protezione dei minorenni e cura la prevenzione della delinquenza minorile e la rieducazione dei minorenni che diano prova di gravi irregolarità..." Norma che rimane sospesa nel vuoto poiché il testo del disegno di legge non ne fa più parola.

Il disegno di legge del '68, epurato di tutte le norme relative ai minorenni, è l'esatta riproduzione del precedente testo. Il Ministro si augurava, nel sottoporlo all'esame del Parlamento, che lo snellimento che ne è derivato potesse "agevolare l'iter parlamentare" come, purtroppo, non è stato.

Nell'esplorazione della lunga gestazione della riforma la relazione che accompagna questo disegno di legge presentato al Senato riveste una grande importanza perché essa, nel dar conto dei motivi che animavano la riforma e nell'illustrarne le norme, fornisce un quadro dotto ed ampio, seppur non esauriente, dei motivi e delle finalità che hanno ispirato la riforma stessa con richiamo agli avanzamenti nelle discipline socio-criminologiche e penologiche e agli orientamenti delle organizzazioni internazionali interessate al rispetto dei diritti umani nelle situazioni di marginalità.

La relazione omette di chiarire perché alle nuove norme viene data forma di legge anziché di regolamento. La ragione si evince, tuttavia, chiaramente dal testo dove, pur affermandosi che "l'ordinamento penitenziario è direttamente connesso, per vincoli di strumentalità e di dipendenza all'ordinamento penale, di cui tradizionalmente ha rappresentato, nella maggioranza delle sue disposizioni, un regolamento di esecuzione" si sostiene la necessità di accentuarne l'autonomia per l'accresciuto rilievo che anche gli studiosi attribuiscono al momento penitenziario correlativamente al progressivo avanzamento e alla tendenza all'autonomia delle discipline penitenziarie e penologiche.

A ciò sarebbe stato facile aggiungere che già in quel testo apparivano istituti sostanziali e processuali che postulavano l'applicazione del principio della riserva legislativa e che, inoltre, si andava affermando l'idea che molti interessi dei detenuti assumevano carattere di diritti soggettivi giudizialmente tutelabili.

Sempre nella relazione si legge che i motivi ispiratori, elencati e chiariti, discendono, anzitutto, dal rispetto del precetto contenuto nell'articolo 27 della Costituzione "rafforzato dal maturarsi della coscienza democratica nel clima di un rinnovato rapporto fra l'autorità dello Stato e il cittadino".

Si riconosce, poi, la influenza esercitata dal grande sviluppo che hanno avuto le "scienze penalistiche, biologiche, psicologiche, psichiatriche, sociologiche e criminologiche" negli anni seguenti alla guerra e cioè in tutto il percorso fatto fino ad allora dai tentativi di riforma penitenziaria.

Altro motivo enunciato è "il rinnovato interesse verso l'autore del reato" riguardato non solo in considerazione del suo passato come soggetto responsabile da punire ma anche nella prospettiva del suo futuro come persona da recuperare all'ordinato vivere sociale aiutandolo a risolvere i suoi problemi di adattamento.

Infine si sottolineano le nuove conoscenze in tema di osservazione e di trattamento.

Con felice intuizione si auspica, anche, un effetto, che si è poi avverato, e cioè che la legislazione proposta, oltre ad essere la risultante di un processo anteatto, "divenga essa stessa portatrice di idee forza atte a determinare una realtà profondamente rinnovata nelle premesse, nelle esigenze e nei fini".

Molto interessante è il richiamo che la relazione fa ai numerosi incontri di studio e alla incessante attività dell'ONU incentrati sui temi penitenziari e ai documenti da essi prodotti i quali tutti indicano le mete che la prospettata riforma si propone di raggiungere.

Nella nuova concezione della pena, che sta alla base di tutto il movimento e che quindi è l'idea-forza dell'impegno di riforma, si definisce la sanzione penale privativa della libertà come una misura necessaria di reazione a forme elevate di criminalità in cui l'afflizione deve esaurirsi nel solo dato dell'isolamento dalla società "al quale inevitabilmente si aggiungono le restrizioni imposte dalle particolari esigenze di ordine della comunità penitenziaria".

Va bandita, quindi, "ogni superflua privazione" affinché si mantenga "il giusto equilibrio fra le esigenze della difesa sociale ed il preminente dovere del rispetto delle ragioni dell'umanità".

Si chiude con il disegno di legge del 28 ottobre 1968 la sequenza dei tentativi infruttuosi del varo della riforma.

Come si è avanti detto il 31 ottobre 1972 il Ministro Gonella presentò altro disegno di legge al Senato. Nel corso della vicenda parlamentare di questo testo, che sfocerà poi nella legge del '75, la riforma compie un deciso balzo in avanti, un salto di qualità, rompendo gli ultimi argini di resistenza. Sarebbe molto interessante percorrere in tutto il loro svolgimento i lavori parlamentari per individuare le posizioni degli schieramenti politici e i portatori delle ultime qualificanti novità. È doveroso ricordare che dietro al lavoro parlamentare operava la consulenza, e direi l'insistenza, degli esperti dell'Amministrazione che avevano in mente, fin dall'origine, le mete finali. Corre anche l'obbligo di non dimenticare che dal luglio 1973 al novembre 1974 fu Ministro della Giustizia Mario Zagari e cioè proprio nel periodo in cui il Parlamento lavorava intensamente sulla riforma.

Zagari era uomo aperto e sensibile che immediatamente condivise le più avanzate istanze riformatrici e instaurò continui contatti di lavoro con i propugnatori della riforma operanti nel suo Ministero sollecitandone la collaborazione e il consiglio.

Un esame dettagliato e accurato degli atti parlamentari del tempo varrebbe a ripercorrere la cronaca dell'ultimo percorso della riforma. In assenza di ciò, e nella speranza che in futuro

qualche studioso ci si voglia dedicare, si può condurre una analisi, comunque interessante, raffrontando i testi dei disegni di legge '68 e '72 con quello della legge emanata nel '75. Si può, così, rilevare la decisiva importanza delle innovazioni apportate dal Parlamento sui testi proposti dal Governo.

Il Ministro Gonella nel presentare, di concerto con il Ministro del Tesoro Malagodi, il disegno di legge del '72 dichiarava che "il provvedimento che il Governo si onora di sottoporre all'esame del Parlamento riproduce il testo di quello presentato nella decorsa legislatura, così come modificato e approvato dal Senato...". "Il provvedimento viene riproposto nello stesso testo salvo i necessari aggiustamenti agli anni di riferimento della spesa alla indicazione dei mezzi di copertura".

Dalla comparazione fra la versione del disegno di legge del '68 e quello del '72 è, così, possibile rilevare le modifiche che il Senato aveva apportato sul primo.

Tralasciando alcune secondarie variazioni di carattere formale, si nota che il riferimento improprio alla competenza dell'Amministrazione degli Istituti di Prevenzione e di Pena nella materia minorile, caparbiamente ripetuto nei testi precedenti, finalmente scompare. Il regime di semilibertà, a cui nel '68 era dedicato l'art. 63 viene sviluppato negli articoli 64 e 65 con una nuova diversa configurazione: nella nuova versione la semilibertà si scinde in due istituti, l'uno completamente nuovo, applicabile direttamente ai condannati a pene inferiori ai due anni, l'altro, applicabile ai condannati a pene superiori che abbiano espiato almeno metà della pena in detenzione.

Nel primo caso la semilibertà si configura come affidamento al servizio sociale (soluzione che evidentemente anticipa l'affidamento in prova al servizio sociale di cui tratterà, poi, la legge approvata). Va notata al riguardo la peculiarità che la sostanza della semilibertà non viene descritta in questa prima ipotesi laddove solo trattando della seconda si chiarisce che essa consiste nel "trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto".

La liberazione anticipata, che nel testo precedente consisteva "in un abbuono di pena sino ad un massimo di dieci giorni per ciascun semestre di pena detentiva applicata" viene estesa dal Senato ad un massimo di venti giorni e scompaiono nella seconda versione le funzioni di vigilanza del procuratore generale e del procuratore della Repubblica ritenendosi impropria la commistione fra funzioni giudiziarie e funzioni di vigilanza dell'autorità inquirente e apparendo sufficienti le funzioni di vigilanza attribuite al magistrato di sorveglianza.

Ma è dalla comparazione fra il testo presentato dal Ministro Gonella nel '72 e quello che viene definitivamente approvato dal Parlamento che emergono i decisi avanzamenti per dotare il nostro Paese di una legge penitenziaria non più timorosa di accogliere fondamentali istanze di riforma nella loro pienezza.

Il testo della legge segue una diversa sistematica nella trattazione della materia e, spesso, presenta formulazioni letterali difformi dal disegno di legge che non ne modificano, però, la sostanza.

Un meticoloso raffronto fra il testo proposto dal Governo e quello risultante dai lavori parlamentari, richiederebbe ampio spazio senza rispondere alle finalità di questo scritto che mira solo a rintracciare nel lungo iter della gestazione della riforma i cambiamenti che hanno maggiore significato per documentare le difficoltà incontrate nel percorso e i momenti del loro superamento.

Giova, comunque, osservare che la legge si libera di tutta la iniziale sovrastruttura che trattava delle attribuzioni dell'Amministrazione eliminando anche, come estranei alla specifica materia, la istituzione dell'Istituto di Studi Penitenziari e i riferimenti generici al personale e ai corsi di formazione.

Il testo finale si apre, infatti, con il titolo sul "trattamento penitenziario" in cui, ex novo, si afferma "il rispetto della dignità della persona", si chiarisce che "il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente improntato al principio che essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva" e si specifica che il trattamento deve avvalersi anche dei "contatti con l'ambiente esterno".

Quest'ultima statuizione va letta come la risultante di un deciso cambiamento nella cultura penitenziaria. Il carcere non va più visto come un luogo separato dalla società ed estraneo ad essa. Esso è un doveroso e necessario servizio sociale a cui la comunità deve essere interessata e deve collaborare. Ciò non solo serve per la umanizzazione della pena e per il rispetto della personalità dei condannati, ma necessita anche per ridurre il processo di stigmatizzazione che relega gli ospiti del carcere alla loro marginalizzazione sociale anche dopo le dimissioni.

Alla previsione dei "contatti con l'ambiente esterno" fa eco il testo dell'art. 17 che tratta della partecipazione della comunità esterna all'ambiente rieducativo.

Queste norme, fortemente volute dall'interno dell'Amministrazione di allora, fanno giustizia delle critiche che sono state più volte espresse circa la mancanza di apertura del nuovo ordinamento alla società libera quale portato dall'arretratezza culturale dell'Amministrazione che si occupava della riforma.

Di una certa significatività come dimostrazione di una volontà di ridurre la distanza fra la società libera e il carcere sono anche gli emendamenti in tema di vestiario e corredo, di alimentazione e di organizzazione delle attività di lavoro, istruzione e ricreazione.

La novella formulazione della materia attinente ai colloqui e alla corrispondenza è anch'essa riflesso dell'intento di favorire al massimo la vicinanza fra l'ambiente chiuso e la società libera.

L'affermazione che il trattamento deve "assicurare il rispetto della dignità della persona" assume nella legge del '75 un significato pregnante che, a ben guardare, compendia il significato e la portata della riforma.

Tutte le disposizioni dell'ordinamento fanno puntuale applicazione di questo fondamentale principio.

Il detenuto non è più considerato come un soggetto passivo alla mercé dell'autorità che lo custodisce, la legge lo promuove a titolare di precisi diritti e soggetto attivo responsabile delle sue decisioni. Ciò esprime molto bene, in particolare, l'ultimo comma dell'art. 13 il quale dispone che "deve essere favorita la collaborazione dei condannati e degli internati alle attività di osservazione e di trattamento".

La preoccupazione di Bettiol che sul condannato si possano esercitare dall'esterno influenze che lo condizionano non ha più ragione di esistere.

Ma dove l'opera del Parlamento si è rivelata decisiva nell'aprire il nostro sistema a soluzioni tenacemente rifiutate dai tradizionalisti, incapaci di superare inveterate concezioni trasmesse da una cultura arcaica, è il settore delle misure alternative alla reclusione.

Il Ministro Gonella non era stato disposto ad andare oltre la concessione della semilibertà a chi aveva già espiato buona parte della pena e solo dopo l'elaborazione del Senato aveva aderito ad estendere la detta misura come sanzione non succedanea ai condannati a pene inferiori ai due anni.

La detenzione rimaneva, in ogni caso, elemento del trattamento.

Il Capo VI della legge, dedicato alle "misure alternative", è già nella sua intitolazione una dichiarazione non ambigua dell'apertura al nuovo. Là dove la legge penale sostanziale non aveva avuto il coraggio di aprirsi, lo fa l'ordinamento penitenziario.

I ripetuti richiami al "probation system" e alle misure analoghe, già in uso da decenni in Paesi democratici moderni, avevano trovato, finalmente accoglimento.

L'affidamento in prova al servizio sociale fa così ingresso nel nostro sistema. È superfluo soffermarsi sulla validità di questa misura che, fra l'altro, ha alleggerito la popolazione carceraria di circa il cinquanta per cento, riducendo sofferenze individuali e spese della collettività.

L'affidamento in prova è senza dubbio fra le innovazioni di maggior portata nell'ordinamento penitenziario e avrà, poi, influenza sull'intero sistema della giustizia penale.

Sotto il profilo istituzionale e processuale il Parlamento ha finito per accogliere un'altra modifica di straordinario rilievo.

Si è già visto come, nella prospettiva di potenziare il ruolo del giudice di sorveglianza si fosse già pensato, oltre che ad ampliarne l'ambito delle competenze, a mutarne la denominazione in "magistrato di sorveglianza". Mentre andava avanti la gestazione della riforma, la nostra società era preoccupata non solo per il dilagare delle attività della criminalità organizzata comune ma, anche e soprattutto, per il cruento attacco agli uomini dello Stato, da parte di gruppi rivoluzionari con pretese di eversione del sistema democratico.

La reazione delle forze dell'ordine e della magistratura, pur non essendo riuscita a debellare il fenomeno, aveva, comunque, ottenuto importanti successi riuscendo ad assicurare alla giustizia e a detenere numerosi esponenti delle organizzazioni criminali.

Chi operava nel campo in quel periodo ricorda certamente le conturbanti pressioni a cui i responsabili delle decisioni giudiziarie erano subdolamente sottoposti da parte degli ambienti criminali interessati.

Si trattava di gravi minacce, che le circostanze del tempo facevano apparire molto concrete.

Si era propensi a pensare che i magistrati che ne erano oggetto potessero, per la loro etica professionale, resistere, disposti anche a pagare con la vita, come tanti loro colleghi avevano fatto, allorché si trattava di minacce rivolte alla loro persona. Ma la spietata strategia del crimine organizzato aveva sperimentato la grande efficacia di rivolgere le minacce verso i figli e i più cari familiari.

Il magistrato di sorveglianza, a cui si era progettato di conferire la competenza per decisioni che si risolvevano nella uscita dal carcere degli interessati, sarebbe stato un facile obiettivo di insostenibili pressioni criminali. A lui non si poteva chiedere un eroismo che arrivasse al punto di resistere anche quando era in gioco la vita dei familiari.

L'idea di articolare le funzioni della magistratura di sorveglianza distribuendole fra un giudice monocratico e un collegio, al quale ultimo erano attribuite le competenze attinenti alla modificazione delle misure detentive, fu ispirata dall'intento di dare una adeguata risposta a questo problema.

La maggiore capacità di resistenza alle illecite pressioni da parte di un collegio rispetto a quella del singolo non richiede dimostrazioni. Di fronte alla prospettiva di questa capacità i criminali sarebbero stati anche dissuasi dal tentare di esercitare intimidazioni.

La soluzione adottata, d'altra parte, rispondeva anche ad un assetto coerente con una logica sistematica secondo cui la competenza per gli affari di più grande rilievo è attribuita ad un organo collegiale lasciando al giudice monocratico quelli di minore importanza.

4) Conclusione

Oggi, a distanza di trenta anni dalla emanazione della legge di riforma si può serenamente valutarne la portata.

Nel decorso degli anni essa ha subito vari emendamenti, anche di senso opposto, nei quali si riconosce il segno dei tempi e delle circostanze che li hanno suggeriti.

Le modifiche apportate non hanno, però, scalfito l'impianto originario del testo del '75.

I valori e le finalità che ne costituirono la trama sono rimasti indenni a dimostrazione che, seppure il percorso fu lungo, le scelte del legislatore furono giuste.

Esse riuscirono a combinare l'esigenza della difesa della società con il rispetto della personalità dei condannati aprendo il sistema penitenziario agli imperativi della civiltà e della riconquistata democrazia del popolo italiano.

LA RIFORMA PENITENZIARIA DEL 1975 E LA SUA ATTUAZIONE

GIUSEPPE LA GRECA*

1. Premessa

La grande riforma attuata con la legge penitenziaria del 1975 ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico novità di particolare rilievo, teorico e pratico, incidendo in profondità sulla disciplina esecutiva dei provvedimenti limitativi della libertà personale e concorrendo altresì, in modo certamente determinante, ad avviare una dinamica evolutiva che direttamente e indirettamente ha prodotto rilevanti conseguenze anche sulla normativa e sul funzionamento del sistema penale nel suo complesso.

Le innovazioni sono anzitutto di carattere generale e attengono ad aspetti fondamentali della disciplina.

Una novità densa di conseguenze riguarda anzitutto la natura dello strumento mediante il quale fu attuata la riforma: per la prima volta nel nostro Paese, infatti, la normativa riguardante l'organizzazione penitenziaria e il trattamento dei detenuti nel loro complesso venne disposta con legge, quindi non più come nel passato mediante regolamenti, che assumevano la qualifica formale di regio decreto ma erano ovviamente predisposti dallo stesso ministero che doveva applicarli. Questo mutamento, già soltanto per il livello della fonte normativa, ha delimitato e reso più vincolato il potere discrezionale dell'Amministrazione.⁽¹⁾

Di una seconda novità di portata generale si può avere agevole riscontro ricorrendo ad una citazione. Nel 1931 venne emanato un nuovo regolamento penitenziario, restato poi in vigore fino al 1975. Nel presentarlo sulla *Rivista di diritto penitenziario*, l'allora direttore generale, Giovanni Novelli, sottolineava che *"ad un regolamento che sostanzialmente conteneva solo un complesso di norme della condotta dei detenuti segue ora un rego-*

* Presidente aggiunto onorario della Corte Suprema di Cassazione.

⁽¹⁾ DI GENNARO-BONOMO-BREDA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1977, 5.

lamento nel quale trova completa disciplina l'esecuzione delle pene detentive e delle misure di sicurezza detentive"⁽²⁾.

Quindi la nuova disciplina aggiungeva alle regole di condotta per i detenuti, prima già contemplate, le regole di organizzazione e di funzionamento degli istituti penitenziari. Il testo del 1931 ampliava, dunque, la propria area; tuttavia anche nel nuovo regolamento il detenuto entrava in considerazione soltanto come oggetto della disciplina della condotta e come destinatario di attività amministrative.

Nell'ordinamento del 1975, per contro, il detenuto è collocato al centro della disciplina sin dall'art. 1, che definisce il contenuto e i limiti del trattamento penitenziario: umanità, rispetto della dignità della persona, imparzialità, esclusione delle discriminazioni, restrizioni limitate alle esigenze di ordine e di disciplina, indicazione dei detenuti con il loro nome, proiezione verso il reinserimento sociale e individualizzazione del trattamento sono enunciazioni che divengono i cardini della nuova disciplina.

Per effetto di questa impostazione, il detenuto per la prima volta acquista oltre tutto una specifica soggettività giuridica, che è così sostanziale come formale. È sostanziale, in quanto egli viene identificato e definito quale titolare di diritti e di aspettative; ed è formale, in quanto egli viene legittimato all'agire giuridico, almeno in relazione a determinate questioni, proprio in riferimento alla condizione di ristretto: "*i detenuti e gli internati – dispone l'art. 4 ord. penit. – esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale*".

Emerge dunque un ulteriore effetto permanente della legge penitenziaria.

Pur entro determinati limiti e pur con i mutamenti che si sono in seguito avuti nella disciplina relativa alla condizione dei detenuti, e soprattutto di alcune categorie degli stessi, è rimasta ormai acquisita per la persona ristretta l'attitudine alla soggettività giuridica e alla tutela giurisdizionale di alcuni diritti e di alcune aspettative, attitudine che ha suggerito o imposto – allorché, come in seguito si vedrà, sono state introdotte previsioni restrittive – di individuare precisi limiti sostanziali e di assicurare, comunque, adeguati mezzi di tutela giurisdizionale.

Il cambiamento, al quale siamo abituati oggi a guardare come cosa scontata, è stato il frutto di una evoluzione concet-

⁽²⁾ NOVELLI, *Il nuovo regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*, in *Riv.dir.penit.*, 1931, 569.

tuale considerevole, specialmente perché è avvenuto proprio con riferimento al c.d. "rapporto punitivo", del quale in passato era sottolineato in modo dominante e condizionante un dato, peraltro tuttora inevitabilmente esistente: lo stato di soggezione della persona ad un comando pubblico che comporta restrizioni della sfera giuridica individuale.

2. Trattamento penitenziario e trattamento rieducativo

Non a caso dunque l'ordinamento si apre con un titolo dedicato tutto al trattamento penitenziario, nel quale con impegnative enunciazioni sono definiti i diritti del detenuto e la posizione complessiva dello stesso nella esecuzione delle misure di custodia cautelare, della pena e delle misure di sicurezza, così come nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria.

Si tratta di un complesso di norme che alla rilettura suscitano valutazioni di vario segno.

Pur a distanza di un trentennio, una impressione di attualità e di perdurante condivisibilità destano i principi direttivi sulla condizione della persona detenuta. Ciò vale anzitutto per la definizione data per un verso al trattamento penitenziario *tout court*, per l'altro al trattamento propriamente "rieducativo", nozioni che, almeno nella legge, sono chiaramente diversificate. Il trattamento penitenziario riguarda tutti i soggetti ristretti e deve caratterizzarsi a norma del già richiamato art. 1), assicurando, oltre ai principi in quell'articolo elencati, la parità di condizioni contemplata dall'art. 3. Il trattamento rieducativo, a sua volta, riguarda soltanto le persone già sottoposte all'esecuzione di pena ovvero di misura di sicurezza detentiva, è finalizzato al reinserimento sociale e va attuato in modo individualizzato, anche mediante contatti con l'ambiente esterno (art. 1, comma 6).

La duplicità di previsioni e le differenti qualificazioni dell'uno e dell'altro tipo di trattamento, nel significato che assumono nella lettura coordinata delle varie norme, sono tali da neutralizzare tante contrapposizioni di principio che proprio il termine "rieducazione" ha spesso suscitato. Va sottolineata infatti la chiarezza con cui l'art. 15, primo comma, stabilisce che il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia. E va

segnalato che, secondo il prudente dettato normativo, gli imputati per contro sono soltanto ammessi, ed a loro richiesta, a partecipare ad attività educative, culturali e ricreative ed a svolgere attività lavorative o di formazione professionale (art. 15, secondo comma).

Come si vede, il testo della legge resta lontano da prospettive di tipo terapeutico o rieducativo in senso tradizionale, che potrebbero giustificare, in linea di principio, il timore di cadute verso pratiche capaci di strumentalizzare o manipolare le persone: la legge prescrive che il tempo della detenzione sia caratterizzato non soltanto dalla privazione o dalla limitazione di beni e diritti fondamentali, condizioni che hanno pur allo stato attuale la natura e l'inevitabilità del "male necessario", ma abbia anche – in quanto possibile e il più possibile – un contenuto positivo, che attenui l'effetto destrutturante legato al vivere in una comunità coatta e aiuti il detenuto a preparare prospettive e alternative, senza le quali potrebbe verificarsi un rapido impoverimento fino ad un grave deterioramento della personalità. Nell'attuazione di questo programma, essenziali sono l'iniziativa e l'attiva partecipazione del detenuto.

Si tratta di enunciazioni e di convinzioni che trovano un solido riferimento nell'art. 27, terzo comma, della Costituzione e che per di più hanno trovato costanti conferme nella giurisprudenza della Corte costituzionale ed hanno esercitato una riconoscibile influenza, cui si faranno alcuni riferimenti più avanti, in ambiti che vanno ben al di là del dominio strettamente penitenziario. Difatti – come ha osservato un autorevole penalista – *"un dato va indubbiamente segnato all'attivo dell'idea rieducativa: essa è assunta a bandiera di significative riforme del sistema sanzionatorio, le quali – pur nel persistere di contraddizioni e limiti – hanno avuto comunque per effetto di umanizzare e razionalizzare il trattamento punitivo. Al di là delle sue effettive proiezioni riformistiche, la prospettiva della risocializzazione è valsa altresì ad additare un nuovo metodo di approccio alla questione penale e penitenziaria"*⁽³⁾.

Semmai, è il raffronto delle enunciazioni, o almeno di alcune di esse, con la realtà organizzativa e operativa, che può suscitare interrogativi e perplessità.

⁽³⁾ FIANDACA, *Commento all'art. 27, comma terzo, Cost., in Rapporti civili, Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1991, 339. Ma già prima cfr.: VASSALLI, *Il dibattito sulla rieducazione*, in *Rass. penit. e criminol.*, 1982, 437; di GENNARO, *Il trattamento penitenziario*, in GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1981, 98.

Il rilievo riguarda non soltanto le norme relative al già richiamato contenuto del trattamento, con il complesso di attività che sarebbero contemplate per ogni organismo penitenziario, ma anche le previsioni riguardanti la struttura edilizia, quando si dice ad esempio che gli istituti penitenziari devono essere realizzati in modo tale da accogliere un numero non elevato di detenuti o internati (art. 5), ovvero che all'imputato deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto (art. 6), che il numero dei detenuti e degli internati negli istituti e nelle sezioni deve essere limitato (art. 14, primo comma), che è assicurata la separazione degli imputati dai condannati e internati, dei giovani al disotto dei venticinque anni dagli adulti, dei condannati dagli internati, dei condannati all'arresto dai condannati alla reclusione (art. 14, terzo comma).

Queste previsioni, pur nella loro apparente modestia, già da sole concorrono a delineare un programma amministrativo non da poco, divenuto nei tempi più recenti di realizzazione ancor più problematica, specialmente per effetto dell'enorme incremento della popolazione penitenziaria. Ma il programma assume dimensioni ancor più considerevoli, se si ha riguardo ad altre problematiche, cui la disciplina penitenziaria attribuisce giustamente grande importanza: si pensi alla salute, tema di attualità sempre scottante; si pensi al lavoro, problema tra l'altro avvertito in maniera molto acuta dagli stessi detenuti, ma che appare tuttora di difficile soluzione, nonostante i tentativi fatti mediante l'approvazione di apposite norme (v., ad es., il d.l. 14 giugno 1993, n. 187, conv. dalla l. 12 agosto 1993, n. 296).

Ma un inventario delle questioni da affrontare per l'attuazione della legge non finirebbe certo qui, specialmente se si considera che secondo l'art. 15 il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto, e che per ogni condannato e internato deve essere predisposta l'osservazione della personalità e va redatto il programma di trattamento rieducativo.

Il disegno che emerge dall'ordinamento del 1975 descrive dunque un istituto ricco di una serie di attività e di competenze professionali diverse, armonicamente orientato verso una custodia arricchita di elementi finalizzati al recupero sociale e comunque attento alle particolari condizioni e alle specifiche necessità di ciascuno: quindi necessariamente portato anche alla differenziazione interna delle strutture, con quelle assegnazioni e quei raggruppamenti dei detenuti, secondo l'appartenenza all'una o all'altra categoria, cui si riferisce il già richiamato art. 14.

3. Apertura verso la società esterna e territorializzazione

Un istituto caratterizzato al suo interno come lo si è descritto non è tuttavia destinato, nel progetto dell'ordinamento, ad esaurire interessi ed attività in modo autarchico. Esso deve ricercare il colloquio con la comunità esterna e la partecipazione della stessa al reinserimento sociale dei condannati e degli internati, aprendo una doppia via di comunicazione: da un lato favorendo presenze esterne nel mondo penitenziario e dall'altro consentendo l'uscita e i contatti esterni del detenuto. Tutto ciò deve rompere l'isolamento dell'istituto e favorire sia una vita interna meno condizionata dalla chiusura, sia la collaborazione in vista del ritorno in libertà della persona ristretta.

Quanto alla prima linea di comunicazione, ai tradizionali colloqui, peraltro favoriti dall'art. 18 rispetto alla precedente disciplina, si devono affiancare la ricerca e l'organizzazione della partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa (art. 17). Ma anche singoli volontari possono essere ammessi, quando risultino in grado di promuovere in modo adeguato lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera. Ed in effetti queste possibilità sono state, almeno in alcune sedi, utilizzate in modo ampio, tanto da portare a novità significative nella vita degli istituti e ad impegnare intensamente i detenuti nelle corrispondenti attività.

Appartengono alla seconda linea le innovative previsioni riguardanti l'assegnazione al lavoro all'esterno, che per l'art. 21 deve attuarsi in condizioni coerenti con gli scopi del trattamento penitenziario e rieducativo, e che ha avuto sperimentazioni di notevole interesse, sia pure in modo difforme quanto ai luoghi e al tempo. Nella stessa linea si colloca la disciplina dei permessi premio, la cui introduzione, inizialmente auspicata per l'opportunità che l'isolamento della vita carceraria trovasse un correttivo nella possibilità di brevi uscite destinate a favorire il mantenimento delle relazioni familiari e sociali, e pur dopo alterne vicende legislative, si è arricchita nella formulazione definitiva dell'art. 30-ter della finalità di coltivare anche interessi affettivi, culturali e di lavoro.

Il progetto che emerge dalla legge è dunque quello di un istituto che si colloca in un complesso di relazioni con la comunità sociale nella quale è insediato, della quale tende a divenire parte non più isolata e lontana, ma anzi presente e attiva.

Questo carattere si collega, risultandone ulteriormente accentuato, con l'indicazione data dall'art. 42 in favore dell'as-

segnazione dei detenuti in istituti prossimi alle residenze delle famiglie. L'indicazione è diretta evidentemente a favorire il mantenimento di quelle relazioni che, importanti in sé e come tali fortemente percepite dalle persone private della libertà, possono anche preparare e favorire il rientro nella società. Essa però concorre in via più generale al delinearsi di un programma di politica dell'Amministrazione diretto ad insediare il più possibile gli istituti secondo le caratteristiche e le necessità delle situazioni locali: quindi a ricercare fin dalla creazione e dalla conformazione degli istituti un rapporto funzionale con il territorio di insediamento. Si tratta di una linea di sviluppo che ha trovato non pochi ostacoli, per un verso nella non agevole conversione di un patrimonio edilizio e organizzativo formatosi nel tempo in modo anche occasionale, in relazione alle risorse che risultavano qua o là disponibili, per l'altro verso nei problemi che proprio la vicinanza all'ambiente di provenienza può determinare per talune categorie di detenuti.

4. Misure alternative e flessibilità della pena

Sul piano sia teorico sia pratico, una delle novità più importanti dell'ordinamento penitenziario si è avuta con l'introduzione delle misure alternative.

Esse diedero ai condannati la possibilità di influire in modo consistente con i rispettivi comportamenti sulla durata della pena e quindi di organizzarsi e regolarsi in vista dell'anticipata riconquista della libertà: un risultato verso il quale possono intuitivamente convergere, a determinate condizioni, l'interesse del singolo e del suo nucleo familiare con quello della collettività. Le nuove misure contribuirono inoltre a dare un significato e un contenuto tangibili alle enunciazioni della legge circa il trattamento, il recupero, il reinserimento sociale, introducendo importanti possibilità di deflazione mirata della pena. Si ricorderà che prima dell'ordinamento penitenziario del 1975 ogni possibilità di deflazione restava in pratica affidata soprattutto ai provvedimenti di amnistia e di indulto, che non a caso ricorrevano con frequenza quasi triennale.

Introdotte con una certa prudenza, comprensibile in considerazione della novità che esse costituivano per l'ordinamento italiano, successivamente sviluppatasi e affermatesi in modo sufficientemente rassicurante, le misure alternative sono state il primo intervento legislativo di importante correzione di quella ri-

gidità sostanziale e processuale, che caratterizzava gli interventi penali nel nostro Paese.

Non è azzardato dire che proprio l'esperienza, complessivamente positiva – nonostante alcune polemiche insorte specialmente nei tempi delle prime applicazioni – fatta con le misure alternative, ha favorito la progressiva evoluzione del nostro sistema verso una flessibilità che gli era prima sconosciuta. Nacquero infatti già nel 1981 le sanzioni sostitutive, la cui applicabilità è stata significativamente ampliata nel 1993, e nel 1986 la detenzione domiciliare, intesa non più soltanto come misura cautelare ma anche come pena, con applicabilità pur essa ampliata a partire dal 1993. Mentre altra origine e diversa motivazione hanno avuto, concorrendo anch'essi tuttavia al superamento della rigidità del sistema, le riduzioni di pena legate al ricorso ai riti speciali introdotti dal codice di procedura penale del 1989.

Le misure alternative dell'ordinamento penitenziario sono state anche un terreno privilegiato di impegno per la magistratura di sorveglianza ed hanno avviato la progressiva concentrazione su di essa di tutte le competenze riguardanti l'esecuzione dei trattamenti penali.

Quest'ultima è una evoluzione speculare per un verso al consolidarsi della concezione dell'ambito penitenziario come luogo soggetto alla legge e nel suo insieme orientato al reinserimento delle persone detenute, per l'altro al ruolo svolto in entrambe le direzioni – anche se in modo diverso secondo i tempi e i luoghi – dalla magistratura di sorveglianza, presidio di legalità ma altresì soggetto partecipe della realtà degli istituti e prossimo ai problemi e alle difficoltà di ciascuno di essi, così come attenta alle risorse e alle prospettive dei singoli destinatari degli interventi penitenziari.

Il cammino intrapreso con l'ordinamento del 1975 e nel complesso proseguito, nonostante considerevoli difficoltà e non rari ripensamenti, non ha seguito un tracciato costantemente rettilineo e coerente con l'impostazione originaria. La completa ricostruzione dei diversi passaggi richiederebbe uno spazio non proporzionato a questo contributo. Tuttavia esistono due grandi temi ai quali va dedicato un sia pur rapido riferimento, per il forte rilievo, anche di contrapposto significato, che essi hanno assunto: lo sviluppo ulteriore della disciplina volta alla decarcerizzazione e al reinserimento sociale; l'emergere delle istanze relative alla sicurezza interna degli istituti e alla difesa sociale.

5. Reinserimento sociale e "legge Gozzini"

Come si è già accennato, il legislatore del 1975 aveva dato una formulazione circoscritta e volutamente prudente ad alcune previsioni, tra cui quelle riguardanti le misure alternative, soggette a limiti che, da parte di molti politici, studiosi e magistrati di sorveglianza, venivano considerati tali da impedire un'adeguata utilizzazione di strumenti operativi potenzialmente di ben più grande portata.

Per giunta, un nuovo istituto definito nel 1975 con una formula che si prestava a qualche elasticità interpretativa, quello dei permessi di uscita dagli istituti, consentiti dall'art. 30 – nella sua primitiva stesura – anche per "gravi e accertati motivi", aveva subito nel 1977 una drastica limitazione agli "eventi familiari di particolare gravità".

Gli intenti riabilitativi così chiaramente enunciati dalla legge penitenziaria apparivano quindi, nella prima metà degli anni '80, scontrarsi con previsioni di applicabilità che molti consideravano troppo prudenti e quasi timorose.

Questi rilievi si congiunsero con altri, di ispirazione garantistica ma attenti ai dati della realtà, che tendevano alla ridefinizione della disciplina della "massima sicurezza", quindi del potere conferito dall'art. 90 al ministro della giustizia di sospendere, in tutto o in parte, ed in uno o più stabilimenti penitenziari, l'applicazione delle regole di trattamento che potessero porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

La legge 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. legge Gozzini) nacque dunque da due differenti nuclei di istanze: quelle della progressiva proiezione del trattamento individualizzato anche al di fuori delle mura penitenziarie e quelle della sicurezza, interna ed esterna agli istituti di detenzione.⁽⁴⁾

L'esigenza del trattamento trovò uno spazio importante nella nuova disciplina, che avanzò molto nella direzione della decarcerizzazione. Essa ampliò infatti le possibilità di uscita temporanea dei detenuti dagli istituti penitenziari, con modifiche alla disciplina del lavoro all'esterno e della semilibertà e con l'introduzione dei permessi premio. Inoltre vennero incrementate le opportunità di esenzione, in tutto o in parte, dalla privazione della libertà, sia evitando del tutto l'ingresso in istituto (si pensi

⁽⁴⁾ GREVI, *Scelte di politica penitenziaria e ideologie del trattamento nella l. 10 ottobre 1986 n. 663*, in GREVI (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza*, Padova, 1994, 25.

ai casi particolari di affidamento in prova "senza osservazione", di semilibertà "senza previa espiazione" e di detenzione domiciliare applicata *ab origine*), sia rendendo possibile la cessazione anticipata della carcerazione, mediante nuove previsioni riguardanti l'affidamento in prova, la detenzione domiciliare "residuale", la liberazione anticipata, la liberazione condizionale⁽⁵⁾.

Come è stato detto da un magistrato che fu competente e appassionato tramite dell'Amministrazione penitenziaria nel partecipare ai lavori per il nuovo provvedimento, la legge Gozzini segnò "*l'acme della scommessa sull'uomo, sulla sua recuperabilità, sulla flessibilità della pena, sulla sufficienza degli istituti premiali, sulla bastevolezza del criterio valutativo fondato sul comportamento*"⁽⁶⁾. Essa si è caratterizzata in sostanza come la legge della massima individualizzazione del trattamento esecutivo, della fiduciosa valorizzazione delle prospettive di recupero e di reinserimento del condannato, così come di un *favor libertatis* che tende ad attenuare o interrompere, non appena risulti ragionevolmente possibile, lo stato di restrizione della persona.

6. Sicurezza e difesa sociale

Il problema della sicurezza degli istituti e delle esigenze di difesa sociale si era posto già negli anni successivi all'entrata in vigore della legge del 1975.

La riforma, forse in qualche misura sottovalutando la possibile presenza di detenuti fonte di pericoli per le collettività carcerarie e per gli altri soggetti presenti nelle medesime⁽⁷⁾, o addirittura in grado di creare difficoltà anche all'esterno del circuito penitenziario, aveva trascurato di prevedere adeguate differenziazioni del trattamento e aveva definito in termini troppo sommarî e lacunosi la disciplina destinata ad affrontare le situazioni determinate dai detenuti più pericolosi, relegandola nel già ricordato e ora abrogato art. 90 e attribuendole un carattere di assoluta eccezionalità e conseguentemente di stretta temporaneità.

⁽⁵⁾ GREVI, *ibid.*

⁽⁶⁾ DAGA, *L'evoluzione della normativa e la situazione penitenziaria dopo la riforma del 1986*, relazione all'Incontro con i magistrati di sorveglianza, Frascati 16-20 febbraio 1993.

⁽⁷⁾ PADOVANI, *Il regime di sorveglianza particolare: ordine e sicurezza negli istituti penitenziari all'approdo della legalità*, in GREVI (a cura di), *L'ordinamento etc. cit.*, 151.

Quando il problema si pose in termini molto preoccupanti, specialmente a causa dell'accentuarsi del fenomeno del terrorismo politico, per affrontarlo si ricorse alla creazione di un apposito circuito di istituti detti di "massima sicurezza", relativamente ai quali il ministro autorizzava la sospensione delle ordinarie regole di trattamento, mediante decreti temporanei, che venivano però costantemente reiterati.

La prassi diede luogo a molte critiche e venne giudicata per vari aspetti abnorme, anche se determinata dalle carenze della legge, che aveva ommesso di prevedere presupposti, contenuto e modalità di esecuzione dei regimi detentivi contrassegnati da limitazioni e controlli di estensione superiore a quella ordinaria⁽⁸⁾.

Anche a tali problemi intese rispondere la legge Gozzini. Essa provvede infatti alle esigenze permanenti legate alla presenza di determinate categorie di detenuti con l'istituzione della inedita "sorveglianza particolare", definita quanto ai presupposti applicativi e alla procedura di adozione del relativo provvedimento (art. 14-*bis*), al controllo giurisdizionale su quest'ultimo (art. 14-*ter*), al contenuto dello speciale regime (art. 14-*qua-ter*). Provvide altresì a disciplinare le situazioni di emergenza con l'art. 41-*bis*, erede dell'abrogato art. 90, ma ridefinito con l'intento di evitare utilizzazioni improprie dello strumento di emergenza.

Nuove difficoltà insorsero peraltro all'inizio degli anni "novanta", all'interno e ancor più all'esterno degli istituti, per il concorrere di due ordini di fattori che portarono ad atteggiamenti critici nei confronti della legge Gozzini. Da una parte, infatti, si accentuò la diffusione di una criminalità organizzata sempre più violenta e pericolosa, autrice di gravissime aggressioni personali e di costanti azioni intimidatrici. Dall'altra, si ebbe l'applicazione di misure premiali ad alcuni condannati considerati di elevata pericolosità e il verificarsi di qualche inconveniente legato a queste concessioni. Questi eventi, che furono oggetto di ampie analisi e di non pochi interventi critici, generarono diffuse preoccupazioni e indussero a pensare che si dovessero ridefinire e delimitare i presupposti oggettivi e soggettivi, in presenza dei quali poteva considerarsi ammissibile l'applicazione delle misure alternative penitenziarie.

Le innovazioni vennero introdotte su due direttrici, con alcuni provvedimenti legislativi approvati nel biennio 1991-1992. Da una parte una serie di restrizioni e di esclusioni dai benefici

⁽⁸⁾ PADOVANI, op. cit., 155.

penitenziari furono previste nei confronti dei condannati per delitti riferibili alla criminalità organizzata dagli artt. 4-*bis* e 41-*bis*. Dall'altra, gli inasprimenti venivano esclusi per coloro, che pur appartenendo alle categorie prima indicate, potessero considerarsi collaboratori della giustizia, nei termini definiti dall'art. 58-*ter*: quindi avessero concorso ad evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori, ovvero avessero aiutato concretamente l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori di reati.

Con queste ed altre previsioni si creò quindi una nuova forma di premialità, non più correlata esclusivamente con la considerazione dei comportamenti tenuti dal detenuto e valutati nella prospettiva del trattamento rieducativo, ma ricollegabile invece con altre esigenze: sia di diritto penale sostanziale (l'evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori), sia di natura processuale penale (l'acquisire elementi probatori decisivi per lo svolgimento delle indagini in relazione a determinati delitti). Esigenze di questo tipo, com'è evidente, travalicano almeno in parte le tradizionali caratteristiche e finalità dell'esecuzione delle pene detentive.

Per effetto di tali norme, infatti, il sistema penitenziario viene utilizzato nell'ambito descritto, non solo come strumento di neutralizzazione di soggetti pericolosi, ma anche come mezzo di incentivazione della collaborazione con la giustizia⁽⁹⁾. E il risultato è ormai la creazione di un secondo regime di trattamento, diversificato sulla base della natura del reato commesso e caratterizzato da forti inasprimenti, ma per converso suscettibile – a determinate condizioni – di procurare importanti benefici premiali.

La nuova disciplina, voluta per contrastare i fenomeni più gravi di criminalità, non è andata esente da qualche eccesso, cui ha posto rimedio la Corte costituzionale: vanno ricordate in particolare la sent. n. 306/1993, in tema di revoca delle misure alternative già disposte; la n. 357/1994, riguardante la posizione di chi, responsabile di una limitata partecipazione al fatto criminoso, non possa prestare – quand'anche lo voglia – una "utile" collaborazione con la giustizia; le n. 349/1993 e 440/1993, relative all'ambito di applicazione della sospensione delle regole di

⁽⁹⁾ GREVI, *Verso un regime penitenziario progressivamente differenziato: tra esigenze di difesa sociale ed incentivi alla collaborazione con la giustizia*, in GREVI (a cura di), *L'ordinamento* etc. cit.

trattamento a norma dell'art. 41-*bis*, mentre non va trascurata per la sua rilevanza pratica e di principio la n. 410/1993, che ha riconosciuto il diritto a proporre reclamo al giudice avverso il provvedimento di sospensione.

Ciò che rileva in termini più generali è da una parte che le previsioni, soprattutto nella loro stesura originaria, hanno raggiunto anche aree criminali di minore pericolosità; dall'altra che le stesse hanno determinato una sorta di "effetto alone", che in qualche misura è andato oltre l'inevitabile e il dovuto, talvolta ingenerando una sorta di diffusa sfiducia e di pessimismo operativo, sentimenti rafforzati dal progressivo sovraffollamento degli istituti, percepito come una sconfitta della prospettiva di decarcerizzazione e al tempo stesso come fonte di ulteriori problemi e difficoltà.

I richiamati provvedimenti restrittivi sono stati successivamente seguiti da altre iniziative legislative, dirette ad introdurre qualche recupero della prospettiva della risocializzazione nonché, sia pure in stretto nesso causale con il sovraffollamento, della tendenza alla decarcerizzazione.

Si possono riferire alla prima le già segnalate disposizioni in tema di lavoro penitenziario contenute nell'art. 2 del d.l. 14 giugno 1993, n. 187, convertito dalla l. 12 agosto 1993, n. 296, ed in tema di servizio sanitario (artt. 6 e 7 dello stesso provvedimento).

Appartengono invece alla prospettiva della decarcerizzazione, almeno in apparenza senza ulteriori finalità: le norme per l'espulsione dei detenuti stranieri (art. 8 del d.l. n. 187, sopra menzionato); le disposizioni con cui è stato elevato a tre anni il limite massimo della pena che può essere espiata a domicilio e con cui sono stati ampliati i presupposti soggettivi per l'ammissibilità al beneficio (art. 3 del d.l. n. 187); l'interpretazione autentica con cui il legislatore ha precisato che il limite di tre anni di pena entro il quale il condannato può beneficiare dell'affidamento in prova va inteso nel senso che deve trattarsi della pena da espiare in concreto, tenuto conto anche dell'applicazione di eventuali cause estintive (art. 14 bis, comma 1, d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356).

Pur con i loro limiti, i richiamati provvedimenti hanno manifestato quanto meno una rinnovata ricerca delle iniziative adottabili per contenere i disagi derivanti sia dalle particolari condizioni personali dei detenuti, sia dalla promiscuità conseguente ad una crescita imponente ed impreveduta, almeno nella misura che si è verificata, della popolazione ristretta.

Negli ultimi anni, in ogni caso, l'attenzione dottrinale e giurisprudenziale si è reiteratamente concentrata sullo speciale regime introdotto con il combinato disposto degli artt. 4-*bis*, 41-*bis* e 58-*bis* dell'ordinamento.

Tale regime ha dato luogo infatti ad una serie di questioni nella giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale e ha suscitato anche prese di posizioni contrastanti nella dottrina, risvegliate dal periodico presentarsi del problema della conferma o non delle norme, nate come temporanee ma via via prorogate per un decennio da appositi provvedimenti legislativi.

Il problema di questa provvisorietà prolungata nel tempo è stato infine risolto dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279, che ha stabilizzato la disciplina, ritoccandone alcune previsioni sostanziali e processuali. Anche questa legge ha dato luogo a molte reazioni, differenziate ma in modo prevalente critiche, incentrate specialmente sull'avvenuta stabilizzazione di un regime che, essendo di natura pur sempre e inevitabilmente emergenziale, dovrebbe per ciò stesso caratterizzarsi in modo intrinsecamente temporaneo⁽¹⁰⁾.

7. Situazione attuale e prospettive

Trascorso un trentennio, la legge del 1975 risulta ampiamente modificata.

Si nota da una parte un forte sviluppo di due linee presenti già nell'impianto originario, quelle delle alternative alla detenzione e della giurisdizionalizzazione; dall'altra, ha assunto un grande rilievo la questione della disciplina relativa alla sicurezza interna ed esterna, mentre è stato progressivamente introdotto uno statuto differenziato per i detenuti appartenenti alla criminalità organizzata, statuto che in quanto tale risulta distonico rispetto alla tendenza al pari trattamento ampiamente presente nel testo originario. Al tempo stesso, la detenzione viene utilizzata non più soltanto per la custodia prima del giudizio e per l'esecuzione di pene detentive: essa serve anche a promuovere la collaborazione alla giustizia, e il regime detentivo si modula fortemente in relazione al raggiungimento di questo scopo.

⁽¹⁰⁾ La legge è pubblicata in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 4, pp. 410 e ss., con commenti di G. FRIGO e G. LA GRECA.

Le differenziazioni interne vanno anche oltre: norme particolari riguardano gli stranieri, i tossicodipendenti, i malati di AIDS. Pur al di là delle categorie legali, la composizione della popolazione penitenziaria non è più prevalentemente omogenea com'era all'epoca della preparazione della legge del 1975, quando comprendeva per la gran parte soggetti disadattati, appartenenti alle fasce "marginali" della società, poveri di mezzi materiali e di risorse personali.

Questa tipologia di persone è ancora ben presente, ma non è più dominante come prima. Per fare qualche esempio, ora sono presenti importanti fasce di detenuti appartenenti alla delinquenza organizzata, forti delle loro solidarietà, attive anche dopo la restrizione, e dei mezzi acquisiti con le attività illecite. Né vanno dimenticati gli appartenenti alle vecchie e nuove organizzazioni terroristiche, che ancora si trovano in esecuzione di pena o in custodia cautelare.

Hanno acquisito una certa visibilità persino soggetti assai diversi per le loro caratteristiche sociali, riguardanti il ceto di appartenenza, piuttosto elevato, l'attività lavorativa svolta, avente spesso carattere professionale, la disponibilità di non esigue risorse economiche: non certo i soliti "disadattati", dunque, anzi almeno in apparenza persone molto ben inserite nella società. Anche questi "colletti bianchi" hanno dato luogo a problemi particolari, quanto alla loro vita negli istituti, dove potevano correre pericoli diversi da quelli degli altri ristretti, e non di meno nell'applicazione e nell'esecuzione delle misure alternative, disciplinate in un modo che rivela la loro destinazione legislativa alla tipologia di detenuti tradizionalmente prevalente, quella cioè riferibile alle fasce marginali della società⁽¹¹⁾.

Nel mondo penitenziario si sono verificati, in definitiva, una serie di mutamenti, ben rappresentativi di ciò che è avvenuto nella realtà sociale esterna e spesso inseguiti dalla legislazione in modo affannoso e improvvisato, con provvedimenti ora in una direzione, ora nell'altra.

Osservata dall'esterno, l'Amministrazione penitenziaria appare ormai come una galassia, di dimensioni notevoli e di composizione complessa, eppure tendente a divenire sempre più grande e sempre più caleidoscopica.

Con l'analisi che si è fatta, certo non breve, si è cercato di dar conto in modo sintetico delle evoluzioni che si sono verifica-

⁽¹¹⁾ G. LA GRECA, "Colletti bianchi" e benefici penitenziari, in *Il Foro italiano*, 1998, II, 34.

te in un periodo di tempo piuttosto lungo e che certamente sono state ben più profonde e complesse di come possono essere apparse nel resoconto che se ne è dato.

Appare tuttavia doveroso tentare qualche considerazione conclusiva, con tutte le incertezze e tutti i rischi nei quali si può incorrere quando si prova ad interrogarsi criticamente su ciò che è accaduto e su ciò che potrà verosimilmente accadere. Tenuto conto dell'imponente serie di problemi che possono individuarsi, e che oltre tutto coinvolgono le tematiche della giustizia nel loro complesso, è saggio rinunciare in partenza ad ogni pretesa di completezza: già è molto provare a concentrarsi su alcune questioni circoscritte, enunciate e discusse con l'indispensabile cautela.

Prima di tutto, per quello che si può ragionevolmente pensare, allo stato delle cose e proiettando la visione in un periodo di tempo anche medio-lungo, si deve dire che il quadro normativo del sistema, nelle sue linee generali, appare sufficientemente stabilizzato.

Un trentennio non è prova da poco e sembra significativo che in questo periodo la pressione dei fatti, pur talora drammatici, e gli avvicendamenti politici, che non sono certo mancati, abbiano comportato soltanto "aggiustamenti", più o meno ampi, più o meno condivisibili, ma comunque non eversivi della logica complessiva del sistema. Quest'ultimo, del resto, a parte occasionali critiche e periodiche intemperie, appare sorretto da un consenso piuttosto ampio della gente, da una forte e adesiva elaborazione culturale multidisciplinare e da una giurisprudenza, specialmente costituzionale, che ha posto molti e significativi "steccati" e che trova conforto nei suoi chiari parallelismi con le convenzioni internazionali e con le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In sostanza, non sembra che si possa tornare ad un sistema penitenziario così chiuso e rigido come quello che si aveva prima della riforma del 1975: vi sono regole e caratteri della disciplina penitenziaria che possono ritenersi acquisiti in modo stabile.

In modo speculare, peraltro, non pare nemmeno che si possa tornare al generoso ottimismo del 1986: le dure prove che si sono affrontate hanno di certo lasciato a loro volta qualche segno non facilmente debile. L'affermarsi di prospettive più coraggiose ed evolute, spesso giustamente caldegiate, potrebbe per contro risultare efficacemente incoraggiato e portare dunque a nuove conquiste, qualora si verificassero visibili e duraturi progressi nella lotta alle mafie e, in generale, alle forme organizzate del crimine.

Allo stato delle cose, peraltro, il problema dei problemi risulta, senza alcun dubbio, l'impressionante incremento della popolazione penitenziaria. È chiaro che non solo una eventuale ulteriore crescita, ma anche un durevole assestamento sui livelli attuali, sarebbero tali da pregiudicare molti programmi e da far dubitare della effettività complessiva di alcune parti della normativa penitenziaria.

Per di più, sulla situazione grava l'incognita degli effetti che potranno avere le recentissime modifiche introdotte dalla legge c.d. "ex Cirielli", riguardanti da una parte l'anticipata prescrizione di reati, ma dall'altra l'inasprimento delle pene nei confronti dei condannati recidivi: tutto deliberato senza alcuna considerazione per le possibili ricadute personali e organizzative sugli istituti penitenziari. La situazione è dunque molto difficile.

Su questa determinante questione si dovrebbe ragionare a partire dall'ovvia, sebbene nei dibattiti trascurata, considerazione che la quantità delle persone incarcerate non è una variabile indipendente: essa è invece un autentico "precipitato" di una serie di funzionamenti e disfunzionamenti di meccanismi sociali e istituzionali. Basti osservare come si compone la popolazione penitenziaria, che oggi è numericamente dominata da immigrati, da tossicodipendenti e da soggetti che paiono appartenere all'area del disagio psichico, per intuire quante e quali carenze possano considerarsi tali da concorrere a determinare la presenza di oltre 60.000 detenuti.

Rispondere a questo problema pensando soltanto ad incrementare la capienza degli istituti esistenti ed a costruirne di nuovi sarebbe evidentemente sbagliato. Il problema è penitenziario nella sua manifestazione, ma trova altrove le sue cause. Bisogna individuare e contrastare le cause ovvero, in ogni caso, porre in atto risposte anticipate e diverse rispetto a quella del carcere.

Siamo di fronte ad una questione che obiettivamente dovrebbe entrare nella parte alta dell'agenda governativa e parlamentare. Ma sul punto, purtroppo, l'esperienza recente e lontana non lascia molto spazio all'ottimismo.

RIFLESSIONI SUL FUTURO DELL'ESECUZIONE PENALE

RICCARDO TURRINI VITA*

1. Il punto di arrivo di un percorso durato trenta anni nell'esecuzione penale è forse oggi segnato dalle decine di migliaia di donne e uomini che espiano la pena fuori dal carcere.

La funzione sanzionatoria delle detenzione è però immediatamente resa visibile dalle mura del carcere, mentre nella misura alternativa è un reticolato invisibile di relazioni umane ed istituzionali, di rapporti giuridici e professionali che dà realtà alla pena. È possibile, allora, sostenere che la detenzione svolga comunque (anche se in modo insufficiente secondo i canoni costituzionali) una funzione, nel separare dal consorzio civile una persona condannata; tale affermazione non è vera per la pena che si esegua nella società, ovvero, per usare l'inclusiva espressione inglese, per le *community sanctions*.

È noto che si può parlare di sanzione o misura in comunità quando essa mantiene il condannato nella società e richiede alcuni comportamenti che sono stabiliti da un'autorità specificamente incaricata dall'ordinamento⁽¹⁾; tutte le amministrazioni occidentali incaricate di tale parte dell'esecuzione penale condividono tale definizione.

La pena non detentiva (diversa da quella pecuniaria che ha un puro effetto afflittivo) consiste perciò nel seguire un determinato comportamento, definito possibilmente d'intesa fra il condannato e l'agenzia che lo abbia preso in carico. Il contenuto del comportamento da assumere è ciò che viene normalmente indicato come un *programma di trattamento*, espressione introdotta nel 1975 per i detenuti e dopo la recente riforma dell'articolo 72 op, applicabile anche ai condannati posti in misura alternativa. Attraverso tale criterio possono essere giudicate l'efficacia e l'utilità delle diverse forme di pena non detentiva.

* Direttore generale dell'esecuzione penale esterna. L'Autore desidera ringraziare per la cortesia manifestata nella ricerca dei dati riferiti in questo articolo e per la collaborazione istituzionale offerta ai magistrati Gabriele Iuzzolino ed Alberto Dioletti, della direzione generale della giustizia penale, e la dottoressa Emanuela Camerini, della direzione generale di statistica.

⁽¹⁾ Consiglio d'Europa, R(92) 16, Glossario e Regole 72 e 32.

Ogni auspicato sviluppo deve perciò tenere per essenziale la considerazione degli elementi che in qualche modo riempiono le previsioni di legge necessariamente generali.

In assenza di un contenuto di tale tipo, al contrario, la pena non detentiva si degrada ad un inefficace esercizio giurisdizionale e amministrativo, sostanzialmente elusivo dei suoi fini costituzionali.

Su tale assunto, crediamo possibili alcune riflessioni, consapevoli che l'istituzione detentiva rimane centrale nell'esecuzione della pena: anche empiricamente, osserviamo che l'ampliamento delle misure alternative limita marginalmente l'accrescimento della popolazione detenuta, e perciò (quali che siano le valutazioni che si facciano del fenomeno) non riduce il controllo sociale della devianza.

2. Il sistema italiano si è incentrato, nel corso di trent'anni, sull'irrogazione della pena detentiva e sulla commutazione della stessa in misura alternativa.

Nel corso dell'anno 2004, sono stati posti in esecuzione 32.085 affidamenti in prova, e 14.645 detenzioni domiciliari. Vanno aggiunti 3.489 detenuti semiliberi.

Dopo il 1981, le sanzioni sostitutive, in qualche modo hanno costituito il primo esempio, nell'ordinamento repubblicano, di pene non detentive o semidetentive applicate direttamente dal giudice della cognizione⁽²⁾.

Nondimeno, esse, a distanza di 24 anni dalla loro istituzione, si presentano di modestissima incidenza (eccezion fatta per la pena pecuniaria). Nel 2005, hanno interessato 703 persone, di cui 58 punite con la semidetenzione, e 645 punite con la libertà controllata.

Concretamente, poi, la semidetenzione è espiata nei reparti per i semiliberi delle case circondariali.

Gli uffici locali di esecuzione penale esterna sono la struttura tecnica di diretta esecuzione delle misure alternative ed incrociano la loro azione con l'attività di altre agenzie, quali i servizi per i tossicodipendenti, o più generalmente le forze di polizia. Per la peculiare modalità di servizio sociale che la legge richiede nell'esecuzione della pena, l'espansione alle relazioni con gli enti locali, le associazioni ed i gruppi della società civile interessati, costituisce un'innegabile implicazione del servizio.

Quanto ai tratti propri dell'attività degli uffici, sono tre le principali classi di atti ai quali mettono capo i procedimenti. Si tratta delle indagini socio-familiari; delle collaborazioni con le commissioni ed i gruppi di trattamento nelle carceri; della presa in carico, aiuto e

⁽²⁾ Precedenti esperimenti del codice Zanardelli non furono giudicati di successo e non furono ripresi nel codice Rocco.

controllo delle persone sottoposte a misura alternativa, alla libertà vigilata, alle sanzioni sostitutive⁽³⁾. Per l'esecuzione penale interna, il servizio sociale offre, all'istituto di detenzione, attività articolate fra la partecipazione ad organi collegiali e la consulenza.

Il procedimento amministrativo inizia per lo più con l'*apertura del caso*. L'assegnazione del procedimento è fatta ad un assistente sociale attraverso la formale emanazione di un ordine di servizio⁽⁴⁾. I due momenti procedurali si susseguono

⁽³⁾ Più specificamente, le indagini sono effettuate: per il "trattamento dei condannati e degli internati", su richiesta del tribunale di sorveglianza; per fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza (art. 72 comma 4 o.p.), su richiesta del magistrato o del tribunale di sorveglianza; per i soggetti condannati che richiedono la concessione di una misura alternativa dallo stato di libertà (art. 47, 3° e 4° comma o.p.); per fornire al magistrato di sorveglianza notizie utili per l'esame delle istanze di remissione del debito (art. 56 o.p.); per fornire al tribunale di sorveglianza notizie utili in relazione alle istanze di grazia (art. 681 c.p.p.), di liberazione condizionale (art. 682 c.p.p.) e di riabilitazione (art. 683 c.p.p.).

⁽⁴⁾ Pertanto, il direttore emette ordini di servizio e, per conseguenza, sono aperti fascicoli:

a) in riferimento alle ordinanze di ammissione all'affidamento in prova al servizio sociale di condannati dalla libertà, che risultino già notificate agli interessati dagli organi competenti, e previa sottoposizione agli obblighi imposti dalla misura medesima, da parte del direttore del Centro;

b) in riferimento alle ordinanze di ammissione di soggetti alla detenzione domiciliare, laddove il tribunale di sorveglianza impartisca disposizioni, dopo che l'ordinanza medesima sia stata notificata, dagli organi di polizia all'interessato;

c) in riferimento alle ordinanze di concessione di liberazione condizionale, con sottoposizione agli obblighi della libertà vigilata;

d) in riferimento alla sottoposizione agli obblighi della misura di sicurezza della libertà vigilata;

e) quando il magistrato di sorveglianza ordini interventi di servizio sociale nei confronti dei liberi controllati;

f) a seguito delle richieste di consulenza che le direzioni degli istituti avanzino ai Centri, nei confronti dei detenuti definitivi;

g) quando le direzioni degli istituti, al momento del colloquio di primo ingresso, abbiano rilevato problematiche familiari, di rapporto con l'ambiente esterno, o problemi economici, del detenuto, la cui soluzione sia di competenza del servizio sociale;

h) su richiesta delle direzioni degli istituti, in ordine alle richieste di conferire con l'assistente sociale, avanzate da detenuti;

i) in riferimento alle ordinanze di ammissione alla semilibertà, di soggetti che abbiano sottoscritto il provvedimento e piano di trattamento in carcere;

j) su richiesta delle direzioni degli istituti, in riferimento alle ordinanze di ammissione all'affidamento in prova, di soggetti detenuti, che abbiano già sottoscritto il provvedimento, di imposizione degli obblighi;

k) in ordine ai bisogni espressi dai familiari dei soggetti detenuti, dai condannati in stato di libertà o dai loro familiari, per problematiche che richiedano l'intervento professionale del servizio sociale; quando si tratti di detenuto, il direttore del Centro comunica al direttore dell'istituto, l'apertura del caso e il nominativo dell'assistente sociale incaricato, in riferimento all'opportunità che quest'ultimo effettui colloqui con il familiare.

logicamente, ma hanno in genere contemporaneità. L'attività di segreteria collegata è la creazione del fascicolo e la relativa operazione di apertura. Le ipotesi sono state tipizzate, con atto generale dell'Amministrazione, seguendo le previsioni dell'articolo 72 dell'ordinamento penitenziario.

3. Alla discussione professionale sulle procedure appena ricordate e sui protocolli da applicare nell'esecuzione penale, si affiancano non poche proposte innovative. È oggi spesso discusso se, nel sistema esistente, sia opportuno che la misura alternativa sia irrogata direttamente da parte del giudice della cognizione: questo pare, sotto un profilo di intervento legislativo, il passo più prossimo, ed in parte già compiuto.

Ad ogni modo, molte voci favorevoli si sono registrate, e meritano un qualche rapido esame le forme già esistenti nell'ordinamento che prefigurano le annunciate innovazioni.

Con l'ampliamento della competenza del giudice di pace alla materia penale (decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), sono state definite pene di carattere non detentivo, o meglio non carcerario, attraverso la commutazione *ope legis* delle pene detentive previste dalle norme incriminatrici. Al di là dell'obbligo di permanenza domiciliare, l'innovazione più interessante è stata la previsione come forma autonoma di pena, del lavoro di pubblica utilità.

Tale istituto è in linea con altri accorgimenti del processo del giudice di pace, che danno rilievo alla posizione della vittima del reato ed alla rimozione del danno subito (articolo 35), e si connota per avere considerato l'attività riparativa, sia pure spesso puramente simbolica, come pena in se stessa.

È noto che il numero 7 dell'articolo 47 op permette di imporre all'affidato in prova di rimuovere le conseguenze del reato, ma si tratta di aspetti all'interno di un assetto più vasto, nel quale prevalgono diverse considerazioni. La giurisprudenza di merito ha a lungo vanificato, attraverso prescrizioni vuote, la previsione, ed anche lo sviluppo proposto più di recente dai tribunali di sorveglianza è stato limitato da alcune precisazioni della Corte di cassazione.

Le stesse prescrizioni dell'ordinanza soffrono poi di una costitutiva instabilità, che se per un verso può essere usata quale necessaria risorsa di flessibilità, per altro rende imprevedibili i percorsi rieducativi e la loro valutazione. La recente scelta del legislatore che ha condotto i contenuti trattamentali alla sfera tecnica degli uffici, però può costituire l'occasione di riscatto dalla presente situazione.

Tornando al giudice di pace, la pena del lavoro di pubblica utilità è invece una pena di *community service* indipendente da altre, subordinata alla richiesta dell'imputato⁽⁵⁾ ed a numerosi altri limiti di tempo⁽⁶⁾ e di luogo⁽⁷⁾. Se il giudice di pace è il giudice dell'esecuzione delle sue sentenze⁽⁸⁾, sono le articolazioni della polizia territoriale a dare seguito all'ordine di esecuzione del pubblico ministero⁽⁹⁾. Poiché la legge officia il giudice di pace della modifica delle prescrizioni delle sue sentenze, dettando con ragionevole prudenza un criterio piuttosto rigoroso (*motivi di assoluta necessità*, si dice all'articolo 44) si può anche sostenere che egli sia il magistrato di sorveglianza delle proprie decisioni penali.

Tuttavia, non è possibile ammettere che nel caso del giudice di pace vi sia una reale presa in carico dei condannati (o, se si preferisce, che essi siano amministrati da un'agenzia): esiste sì un controllo di polizia, individuato con espresso rinvio alla legge 24 novembre 1981, n. 689, articolo 65, commi 1 e 2, ma non si ritrova quel contributo di assistenza che è parimenti necessario nella dialettica propria della pena in comunità.

Di questa affermazione, possono offrirsi alcune evidenze.

Il decreto del Ministro 26 marzo 2001 ha disciplinato le modalità di svolgimento del lavoro di utilità pubblica⁽¹⁰⁾; il successivo decreto ministeriale 16 luglio 2001, ha delegato i presidenti dei tribunali alla stipula delle convenzioni che permettono il concreto esperimento del lavoro presso gli organi e gli enti individuati dal decreto legislativo⁽¹¹⁾.

I presidenti di tribunale nel corso degli anni non sono rimasti inoperosi. Alla fine del 2002, erano state stipulate 556 convenzioni. Al 18 giugno 2003, altre 53 convenzioni si erano aggiunte ed al 28 novembre 2005, si erano aggiunte 226 convenzioni⁽¹²⁾. Sono dunque in tutto 782 convenzioni.

Il contenuto delle ormai numerose convenzioni, tuttavia, non è stato oggetto di ratifica da parte della competente arti-

⁽⁵⁾ Articolo 54, comma 1.

⁽⁶⁾ Da dieci giorni a sei mesi, per non più di sei ore la settimana, salva diversa richiesta del condannato, ma per non più di otto ore giornaliere (articolo 54, commi 2, 3, 4).

⁽⁷⁾ L'ambito ammesso è quello della provincia (articolo 53, comma 2).

⁽⁸⁾ Articolo 40.

⁽⁹⁾ Articolo 4, commi 2 e 3.

⁽¹⁰⁾ Articolo 54, comma 6,

⁽¹¹⁾ Stato, regioni, province, comuni, enti od associazioni di assistenza sociale e di volontariato.

⁽¹²⁾ Si vedano le note 18 giugno 2003 e 28 novembre 2005 del DAG, direzione generale della giustizia penale.

colazione ministeriale, e quindi non esistono valutazioni sulla conferenza del contenuto degli accordi al fine perseguito dell'esecuzione della pena.

La frammentazione di competenze non permette di valutare l'effettiva incidenza della nuova pena, né il tasso di buon esito, che sarebbe comunque un giudizio indiretto, poiché non è prevista una valutazione sull'esito del lavoro prestato dal condannato.

Ad ogni buon conto, i dati esistenti mostrano che sono state pronunciate dal giudice di pace, nel 2004, solo 225 condanne al lavoro di pubblica utilità (tavola 1). Il dato è parziale, perché alcuni distretti non hanno riferito (Firenze, Milano, Napoli, Salerno, Trieste, tavola 2), ma anche raddoppiando il numero la marginalità dell'istituto appare evidente, specie rispetto al gran numero di convenzioni stipulate.

Non si è raccolta l'evidenza dei soggetti denunciati per violazione dell'articolo 56 del decreto legislativo, che costituisce la clausola di garanzia dell'effettività delle pena: clausola, se ne converrà, debole ed onerosa, comportando un nuovo processo penale, di fronte al giudice monocratico del tribunale.

4. Prima di accedere alla recente modifica della sospensione condizionale della pena, appare utile portare l'attenzione sulla procedura di estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie⁽¹³⁾ stabilita per il processo penale del giudice di pace.

In essa, infatti, si ritrovano alcuni accorgimenti che esistono in altri ordinamenti⁽¹⁴⁾ e che hanno trovato qualche spazio nel processo penale minorile. La norma merita attenzione, per la formulazione sensibile ad un'aggiornata percezione della funzione della sanzione (laddove si legge *pronuncia la sentenza di estinzione... solo se ritiene le attività...idonee a soddisfare le esigenze di riparazione del reato e quelle di prevenzione*⁽¹⁵⁾), ed anche per lo snodo processuale che propone, finalizzando la sospensione del giudizio per tre mesi, al compimento delle attività riparatorie ed insieme al controllo delle stesse attraverso un ufficiale di polizia giudiziaria o di un operatore di servizio sociale dell'ente locale⁽¹⁶⁾.

Si può affermare che il modello processuale così designato sia quello più idoneo all'applicazione di pene non detentive direttamente da parte del giudice della cognizione, sempre che

⁽¹³⁾ Articolo 36.

⁽¹⁴⁾ In Francia, ad esempio, un simile meccanismo può essere svolto direttamente innanzi al procuratore della Repubblica.

⁽¹⁵⁾ Articolo 36, comma 2.

⁽¹⁶⁾ Articolo 36, commi 3 e 4.

non si voglia scegliere una strada diversa e rendere generale la divisione di compiti fra giudice del reato e giudice della pena, come da taluni auspicato.

5. Con la legge 11 giugno 2004, n. 145, si è ampliata la considerazione delle possibilità di azioni riparatorie, ed a tale fine è stato novellato l'istituto della sospensione dell'esecuzione della pena, disciplinato dal codice penale.

In effetti, come tralaticciamente ripreso dalle massime della Corte di Cassazione, la sospensione mirava ad evitare l'effetto dannoso della convivenza carceraria ed insieme a sostituire con il timore di una pena già irrogata quello più remoto della pena comminata dalla legge, nel senso, dunque, della prevenzione speciale. Le condizioni risarcitorie, erano indebolite dalla pur equa previsione di opporre l'impossibilità da parte del condannato, e avevano collegato l'istituto alle conseguenze civili della responsabilità da reato. La nuova previsione di legge può invece salutarsi con favore inserendosi nella linea degli strumenti di diversione, non dal processo, ma dall'esecuzione restrittiva, che da tempo guardano positivamente a provocare gesti concreti e visibili del ravvedimento del reo. Sono, fra l'altro, coerenti con le indicazioni dell'articolo 27 del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario⁽¹⁷⁾.

Non potrebbe segnalarsi a sufficienza tale valore, specie in epoca di crescente sfiducia nella capacità statale di proteggere i beni primari della vita personale; si tratta, d'altronde, di un arricchimento in senso trattamentale (proporzionato alla relativa modestia dei fatti sottoponibili a sospensione condizionale) che presenta i requisiti generali raccomandati dal Consiglio d'Europa, in particolare il carattere volontario dell'accettazione delle misure riparative.

Tale opportuno intervento ha però mancato sotto il profilo della messa in opera amministrativa. L'art. 5 della legge, operando sulle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale, ha inserito l'articolo 18-*bis*, che dispone che nei casi di cui all'articolo 165 del codice penale il giudice dispone che il condannato svolga attività non retribuita a favore della collettività osservando, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 44, 54, commi 2, 3, 4 e 6, e 59 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

Si tratta della disciplina appena esposta e criticata.

La prima conseguenza è che di tali speciali forme di sospensione condizionata non si effettua registrazione: come si può

⁽¹⁷⁾ DPR 30 giugno 2000, n. 230.

vedere dalla modulistica di registrazione delle decisioni dei giudici di primo grado (monocratici e collegiali, tavole 3 e 4) il dato non è rilevato. Non è perciò possibile offrire alcuna valutazione sull'applicazione della legge.

A titolo comparativo, si possono esaminare i dati registrati, relativi ai condannati posti in sospensione della pena per effetto della legge primo agosto 2003, n. 207 (il cd *indultino*⁽¹⁸⁾). Poiché il legislatore ha voluto comunque permettere interventi di servizio sociale, a mente dell'articolo 47 op (a scapito per il vero di una migliore collocazione sistematica della norma), i condannati sono presi in carico dagli uffici locali e se ne ha quanto meno l'evidenza statistica negli anni: sono state interessate, complessivamente, 8130 persone.

Nondimeno, si ritiene che la via scelta abbia bisogno di un miglioramento operativo ma che essa costituisca un'opportuna *terza via* fra la crisi dell'effettività legata all'elevato numero di sospensioni della pena accordate in sentenza, da un lato, e l'esecuzione penitenziaria nella forma più rigorosa che è la detenzione, dall'altro.

Già il 25 ottobre 1991, la relazione della Commissione di riforma del codice penale, presidente Pagliaro, prevedeva la possibilità (e, in caso di seconda o di terza concessione, necessità) che, sospesa la pena detentiva, il condannato fosse sottoposto a prescrizioni, divieti, trattamenti terapeutici o interventi di sostegno sociale, i quali non ledessero diritti inviolabili della persona né costituissero limitazioni eccessive della vita di relazione, con eventuale affidamento in prova al servizio sociale e con la relativa abrogazione delle disposizioni della legge penitenziaria in materia di affidamento in prova al servizio sociale⁽¹⁹⁾.

In modo più audace, la proposta della commissione La Greca, in materia di sanzioni per tossicodipendenti, prescindeva dal passaggio in giudicato della sentenza per l'applicazione delle mi-

⁽¹⁸⁾ Per altre considerazioni su quella legge, mi si permetta rinviare a R. Turrini Vita, L'"indultino", rilievi di diritto penitenziario, in *Diritto penale e processo*, (12) dicembre 2003.

⁽¹⁹⁾ Si suggeriva anche la possibilità (e, in caso di seconda o di terza concessione, necessità) che la sospensione della pena detentiva fosse disposta in misura parziale sino ai due terzi della pena inflitta, applicandosi, in luogo della pena detentiva, semidetenzione; detenzione saltuaria; arresti domiciliari (sic!); libertà controllata; lavoro di utilità sociale ed eventuale revoca della sospensione della pena accessoria; revoca della sospensione della pena detentiva per sopravvenienza di condanne a pena non sostituita per le quali risulti inammissibile l'originaria concessione o la persistenza della misure, ovvero per inosservanza degli obblighi imposti o della sanzione sostitutiva applicata.

sure ma non contraddiceva il limite costituzionale della decisione definitiva, poiché richiedeva l'accettazione volontaria delle condizioni, ed era così rispettosa della regola 35 della raccomandazione (92)16 del Consiglio d'Europa. Specialmente per i tossicodipendenti, ma anche per molti altri reati di tipo non professionale (si pensi al danneggiamento a strutture sportive fatto da tifosi), la prospettiva della chiusura della vicenda penale sarebbe potuta essere di stimolo ad un più generale ripensamento di vita.

7. Pare quindi certa l'utilità di introdurre la possibilità di irrogare la sanzione oggi definita alternativa, direttamente da parte del giudice della cognizione.

In ragione dei particolari caratteri della Costituzione italiana, vi sarebbe certo bisogno di grande accortezza nella legge processuale, in particolare circa il modo di scandire il procedimento affinché la pena in comunità sia idoneamente calibrata sul condannato e per far sì che il giudice della cognizione possa adeguatamente essere informato, già durante il processo, delle possibilità concretamente esistenti per la presa in carico da parte degli uffici ed anche sui limiti ontologici della presa in carico.

Le difficoltà non parrebbero insormontabili, almeno per quelle misure strutturate come la detenzione domiciliare che non richiedano una forte partecipazione personale ad un programma di recupero, ma la semplice osservanza di alcuni obblighi.

È decisamente auspicabile che il giudice della cognizione possa pronunciare condanne a pene che, nel momento esecutivo, mostrino uno spiccato carattere costruttivo: ad esempio, un determinato lavoro di utilità, da scegliere fra una pluralità di possibilità predisposte dagli uffici di esecuzione penale.

Deve però evitarsi che il generico rinvio ai modi usati dal giudice di pace renda puramente rituale la prescrizione. Come si è ripetuto, il contributo tecnico nel momento della strutturazione ed in quello di esecuzione, è imprescindibile.

Anche sotto l'accennato profilo della percezione sociale dell'istituto, solo la chiara e visibile esistenza di prescrizioni e di un'agenzia di controllo, rende riconoscibile l'efficacia della sanzione penale agli occhi dei consociati ed evita, per quanto possibile, che sia rimessa alla casualità dell'accertamento di un reato successivo la valutazione negativa della sospensione.

Appaiono queste, al momento, le prospettive, insieme di esigente miglioramento e di accrescimento delle *community sanctions* nel nostro Paese: crediamo che, come mostra la contingenza penitenziaria, siano l'unico futuro possibile ed umano.

TAVOLA 1

MISURE ALTERNATIVE
Dati complessivi
 Anno 2004

CODICE	TIPOLOGIA INCARICO	CASI PERVENUTI	CASI SEGUITI*
<i>AFFIDAMENTO IN PROVA</i>			
94TL	Affidati tossicodipendenti dalla libertà	2.486	5.189
94TD	Affidati tossicodipendenti dalla detenzione	846	1.632
47DE	Affidati dalla detenzione	2.060	4.098
47LI	Affidati dalla libertà	11.700	21.049
47ML	Affidati militari	67	117
TOTALE		17.159	32.085
<i>SEMILIBERTÀ</i>			
48DE	Semilibertà dalla detenzione	1.314	2.841
48L1	Semilibertà' dalla libertà	340	648
TOTALE		1.654	3.489
<i>DETEZIONE DOMICILARE</i>			
47TD	Detenzione domiciliare dal carcere	1.788	3.348
47TL	Detenzione domiciliare libertà	4.792	8.241
47TP	Detenzione domiciliare provvisoria	2.202	3.056
TOTALE		8.782	14.645

* Seguiti = casi pervenuti nel periodo di rilevazione + casi in carico al 1° gennaio 2004.

TAVOLA 2

MISURE DI SICUREZZA E SANZIONI SOSTITUTIVE**Dati complessivi**

Anno 2004

CODICE	TIPOLOGIA INCARICO	CASI PERVENUTI	CASI SEGUITI*
<i>LIBERTÀ VIGILATE</i>			
55SE	Libertà vigilata in sentenza	450	934
55CN	Libertà vigilata da condizionale	25	99
55LV	Libertà vigilata per conver. misure di sicurezza det.	301	650
55IN	Libertà vigilata per lic. esper. internati	269	533
TOTALE		1.045	2.216
<i>SANZIONI SOSTITUTIVE</i>			
00SD	Semidetenzione	41	58
00LC	Libertà controllata	325	645
TOTALE		366	703

* Seguiti = casi pervenuti nel periodo di rilevazione + casi in carico al 1° gennaio 2004.

TAVOLA 3
Numero sentenze di condanna alla pena di lavoro di pubblica utilità emesse dagli uffici del giudice di pace
 Dati distrettuali - Anno 2004

SENTENZE DI CONDANNA ALLA PENA DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ						
Distretti	Uffici distrettuali	Anno 2004	1° trimestre 2004	2° trimestre 2004	3° trimestre 2004	4° trimestre 2004
Distretto di ANCONA	Giudice di pace	31	14	9	3	5
Distretto di BARI	Giudice di pace	4	3	0	0	1
Distretto di BOLOGNA	Giudice di pace	35	8	4	3	20
Distretto di BOLZANO/BOZEN	Giudice di pace	10	5	1	0	4
Distretto di BRESCIA	Giudice di pace	14	3	4	1	6
Distretto di CAGLIARI	Giudice di pace	3	2	1	0	0
Distretto di CALTANISSETTA	Giudice di pace	4	1	1	1	2
Distretto di CAMPOBASSO	Giudice di pace	6	1	0	0	5
Distretto di CATANIA	Giudice di pace	3	1	1	0	1
Distretto di CATANZARO	Giudice di pace	3	2	0	0	1
Distretto di FIRENZE	Giudice di pace	32	12	10	6	4
Distretto di GENOVA	Giudice di pace	9	0	3	2	4
Distretto di L'AQUILA	Giudice di pace	4	2	0	1	1
Distretto di LECCE	Giudice di pace	0	0	0	0	0
Distretto di MESSINA	Giudice di pace	0	0	0	0	0
Distretto di MILANO	Giudice di pace	12	6	5	0	1
Distretto di NAPOLI	Giudice di pace	2	1	0	0	1
Distretto di PALERMO	Giudice di pace	5	0	5	0	0
Distretto di PERUGIA	Giudice di pace	1	0	0	1	0
Distretto di POTENZA	Giudice di pace	1	0	1	0	0
Distretto di REGGIO CALABRIA	Giudice di pace	1	1	0	0	0
Distretto di ROMA	Giudice di pace	10	8	2	0	0
Distretto di SALERNO	Giudice di pace	0	0	0	0	0
Distretto di SASSARI	Giudice di pace	2	w0	0	2	0
Distretto di TARANTO	Giudice di pace	0	0	0	0	0
Distretto di TORINO	Giudice di pace	12	3	3	4	2
Distretto di TRENTO	Giudice di pace	7	0	0	0	7
Distretto di TRIESTE	Giudice di pace	6	3	1	2	0
Distretto di VENEZIA	Giudice di pace	8	0	5	0	1
TOTALE NAZIONALE		225	78	55	26	66

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica.

TAVOLA 4

Uffici inadempienti alla rilevazione

Distretti	Materia	1° trimestre 2004	2° trimestre 2004	3° trimestre 2004	4° trimestre 2004
Distretto di FIRENZE	Inadempiente	—	—	1	1
Distretto di MILANO	Inadempiente	—	—	—	1
Distretto di NAPOLI	Inadempiente	1	1	1	1
Distretto di SALERNO	Inadempiente	—	1	1	2
Distretto di TRIESTE	Inadempiente	—	—	1	1

RIEDUCAZIONE DEL CONDANNATO E RISCHI DI INVOLUZIONI NEORETRIBUTIVE: OVVERO, DELLA LUNGIMIRANZA DEL COSTITUENTE

EMILIO DOLCINI*

SOMMARIO: 1. Il fondamento preventivo della pena nell'ordinamento italiano. – 2. La svolta neoretribuzionistica negli anni settanta negli Stati Uniti d'America. – 3. Le cause di quella svolta. – 4. Gli esiti del neoretribuzionismo in America. – 5. Rischi analoghi per l'Italia? – 6. La paura della criminalità. – 7. L'approccio alla politica del diritto penale da parte della maggioranza di centro-destra. – 8. Il 'diritto penale mite' nell'interpretazione del recente legislatore italiano. – 9. 'Legge e ordine' quali criteri ispiratori di altri interventi di riforma. – 10. La recente legislazione penale al vaglio del principio rieducativo.

1. Il fondamento preventivo della pena nell'ordinamento italiano

Si è affermato, in dottrina, che *"la funzione della pena appare in crisi"* e che *"le singole funzioni ad essa tradizionalmente attribuite sembrano aver esaurito... la gamma delle possibili modulazioni del tema di base"* (EUSEBI, 1989: 11). Tuttavia, forse con toni meno accesi e appassionati che in passato, il dibattito sulla funzione della pena è tuttora in atto: non può spegnersi, perché ineludibile è il problema della *giustificazione della pena* (MARINUCCI-DOLCINI, 2004: 3 ss.).

E all'interno di tale dibattito, oggi come ieri, magari con formulazioni diverse, si ripropone la tradizionale dialettica tra concezioni retributive e concezioni utilitaristico-preventive della pena: a seconda degli ordinamenti e dei momenti storici, il quadro delle posizioni dottrinali appare talora variegato e composito, altre volte risulta invece caratterizzato da una netta prevalenza dell'una o dell'altra impostazione.

Nella dottrina italiana, in ogni epoca coesistono molteplici teorie della pena: spesso, tra l'altro, si cerca di comporre tra loro l'idea retributiva e le idee di prevenzione generale e speciale, realizzandone contaminazioni più o meno persuasive, designate come teorie polifunzionalistiche (in questo senso, tra

* Ordinario di diritto penale - Università Statale di Milano.

le voci più autorevoli nella letteratura contemporanea, quella di F. MANTOVANI, 2001: 764 ss.).

A mio avviso, invece, i connotati dello Stato descritto nella Costituzione italiana – uno Stato sociale di diritto, laico e interventista – impongono di individuare il fondamento giustificativo della pena soltanto nella prevenzione (MARINUCCI-DOLCINI, 2004: 5 ss.): nella prevenzione generale e nella prevenzione speciale, in un rapporto dialettico variamente modulato nei diversi stadi della dinamica punitiva (minaccia legislativa, inflizione ad opera del giudice, esecuzione). E questa tesi trova decisivo conforto in un'enunciazione espressa contenuta nella Costituzione, all'art. 27 comma 3, dove si afferma che "*le pene... devono tendere alla rieducazione del condannato*": *rieducazione*, da intendersi come una forma di prevenzione speciale che può realizzarsi ora come *intimidazione-ammonimento* (in correlazione con i caratteri di afflittività connaturati alla pena, qualunque sia il suo contenuto), ora come *socializzazione*, cioè come offerta di aiuto al condannato perché possa superare eventuali problemi di inserimento sociale, che lo hanno spinto a violare la legge penale (DOLCINI, 1979: 158).

2. *La svolta neoretribuzionistica negli anni settanta negli Stati Uniti d'America*

Mentre dunque in Italia, e in altri Paesi europei, il dibattito sulla pena registra posizioni diverse e contrastanti, al punto che risulta difficile individuare una teoria prevalente, un'area giuridica nella quale – nella seconda metà del ventesimo secolo – si sono invece succedute fasi di netto predominio ora dell'idea preventiva, ora dell'idea retributiva è l'area degli Stati Uniti d'America.

Sino agli anni sessanta la legislazione, la prassi giurisprudenziale e la dottrina americane apparivano nettamente e pressoché unanimemente orientate a favore di una concezione preventiva della pena. In particolare si valorizzava la prevenzione speciale nella forma della rieducazione (ovvero della 'riabilitazione', secondo una formula allora in auge in quel Paese): e da questa idea portante si traevano penetranti corollari in ordine alla tipologia, ai contenuti e alla misura delle pene.

Questa situazione si ribaltava però a partire dagli anni settanta, allorché l'idea rieducativa conosceva una sorta di tracollo, destinato a produrre in breve tempo effetti profondi sulla fisionomia del sistema sanzionatorio penale. Taluno in dottrina parlava all'epoca, con tono moderato, di un "*declino dell'ideale*

riabilitativo" (ALLEN, 1981). Ma oggi, per alludere a quella svolta, c'è chi parla invece di una *"isterica revoca di ogni sostegno"* a quella che a lungo era stata l'idea di fondo che improntava di sé l'intero sistema penale (GARLAND, 2004: 13).

La rieducazione venne così repentinamente degradata da ideale difficile, se non impossibile, da raggiungere, a *"obiettivo politico immeritevole di interesse, pericoloso, controproducente e fuorviante nelle sue finalità"* (GARLAND, 2004: 67).

3. Le cause di quella svolta

Non è facile individuare le cause di una simile 'conversione a U' nella cultura penalistica e nelle istituzioni nordamericane.

A questo fenomeno hanno contribuito fattori diversi, correlati alcuni alla politica generale, altri a trasformazioni sociali, altri ancora ad istanze politico-criminali che negli anni settanta emergevano nella cultura accademica (GARLAND, 2004: 128 ss.).

a) Quanto alla *politica generale*, alludo alla svolta conservatrice e liberista incarnata negli USA dalla presidenza Reagan. Per dar vita ad un sistema sanzionatorio orientato, all'interno e all'esterno del carcere, verso il recupero sociale del condannato, nel decennio precedente erano state investite grandi risorse: era del tutto ovvio che il taglio alle spese del *Welfare State* coinvolgesse immediatamente le spese per la giustizia, tanto più che i risultati conseguiti – in termini di ordine e sicurezza sociale – apparivano modesti.

b) Sul piano delle *trasformazioni sociali*, si registra in quegli anni una profonda riorganizzazione dell'istituzione familiare e della vita domestica nella sfera della media borghesia. Aumentano in modo consistente le famiglie nelle quali entrambi i coniugi sono 'in carriera', aumentano i divorzi, le residenze medio-borghesi vengono stabilite a distanza crescente dai luoghi di lavoro, la cura dei figli e della casa viene normalmente affidata a persone estranee al nucleo familiare: ne segue un crescente benessere economico per la coppia, pagato però a prezzo di ansie crescenti e di un sempre più diffuso senso di vulnerabilità. Chi lascia la casa incustodita per gran parte della giornata e affronta viaggi quotidiani in auto o in metropolitana acquista una nuova percezione della criminalità da strada: il problema della criminalità viene avvertito in forma più intensa e drammatica, come problema della propria classe sociale, non più come problema esclusivo dei quartieri-ghetto e degli strati più bassi della società.

A ciò si aggiunga che per effetto dei nuovi mezzi di comunicazione di massa (non solo la televisione, ma anche la comunicazione via internet) cresce a dismisura l'informazione sui fenomeni criminali, spesso caricata di enfasi: ed è evidente che la paura è strettamente correlata non tanto agli andamenti reali della criminalità, quanto alla sua percezione, individuale e collettiva.

La paura del crimine si impossessa dunque della vita quotidiana delle classi borghesi e genera una diffusa domanda di 'legge e ordine'.

c) Quanto alla *cultura accademica*, va sottolineato che gli attacchi all'idea rieducativa vengono portati, per così dire, non solo 'da destra' (da parte cioè dei fautori di una linea dura nella lotta alla criminalità, che guardi alla sola vittima, senza preoccuparsi in alcun modo dell'autore del reato), ma anche 'da sinistra' (EUSEBI, 1985: 119 ss.; MANNOZZI, 1996: 135 ss. e 381 ss.).

Tra gli scritti che danno impulso alla svolta neoretribuzionistica se ne annoverano alcuni (VON HIRSCH, 1976; WILSON, 1975) nei quali, sotto la bandiera della retribuzione o sotto quella della funzione deterrente della pena, da intendersi in primo luogo come neutralizzazione dei delinquenti pericolosi, si auspica soprattutto un sistema penale più severo.

Ma non si possono trascurare voci di diverso segno politico, come *Struggle for justice* (del 1971), alla cui formazione dà un rilevantissimo contributo il nascente movimento per i diritti dei detenuti. In questo caso, si mette in discussione l'idea rieducativa soprattutto in nome di esigenze di eguaglianza davanti alla pena: al sistema penale vigente si imputa di operare in modo sistematicamente discriminatorio a danno delle minoranze etniche e culturali. Secondo questo approccio, l'idea rieducativa legittimerebbe, in realtà, una giustizia penale classista: la lotta contro quel sistema penale, tacciato di paternalismo e di ipocrisia, si inquadra dunque nella più ampia lotta per la giustizia sociale.

L'idea di fondo è che i valori della persona possano essere "più tutelati da un diritto penale retributivo piuttosto che da un correzionalismo invasivo" (GARLAND, 2004: 134).

4. Gli esiti del neoretribuzionismo in America

Gli esiti della svolta neoretributiva in America conforteranno però prevalentemente le attese del primo filone di dottrina al quale facevo cenno: di quello che ho designato, approssimativamente, come il filone 'di destra'.

Viene profondamente riformata, nella legislazione statale e federale, la commisurazione della pena, nel tentativo di porre un freno a diseguaglianze e discriminazioni (MANNOZZI, 1996: 163 ss.). Ma il risultato delle riforme è soprattutto un innalzamento dei livelli sanzionatori e dei tassi di carcerazione: tra il 1973 e il 1998 la popolazione penitenziaria americana cresce del 500% (GARLAND, 2004: 333; ulteriori riferimenti in MARINUCCI, 2000: 161, nt. 5), altrettanto significativamente aumenta la quota delle condanne a pena detentiva sul totale delle condanne, nonché la lunghezza media dei periodi di permanenza in carcere.

Un rilevante contributo in questo senso viene, a partire dalla metà degli anni novanta, da una serie di leggi usualmente designate con la formula 'tre colpi e sei fuori' (FEELEY, 2000). Con tali leggi, adottate in molti Stati degli USA sotto la spinta di un esasperato allarme sociale, si impone al giudice di applicare, in caso di terza condanna per delitto, ora una pena detentiva molto lunga, ora, addirittura, una pena perpetua, con esclusione del 'rilascio sulla parola': leggi così duramente repressive da incontrare più di una resistenza sul piano applicativo da parte della giurisprudenza americana.

Ancora. Dopo una prolungata moratoria delle esecuzioni capitali, già verso la fine degli anni settanta si registra un massiccio ritorno della pena di morte (MARINUCCI-DOLCINI, 2004: 372), il cui concreto utilizzo risulta segnato, come in ogni epoca, da evidenti discriminazioni, soprattutto di matrice razziale. A tacere delle novità, in alcuni Stati del sud, relative alle modalità di esecuzione della pena di morte: ad esempio, si prevede talora che all'esecuzione assistano i parenti della vittima. E la logica di questa scelta è stata individuata dal ministro della giustizia del Texas (era il 1995) nell'esigenza di "*rendere tangibile il senso della pena come 'indennizzo per il male'*": è l'idea retributiva che si afferma, in una forma tanto rozza quanto feroce.

5. *Rischi analoghi per l'Italia?*

Perché questa lunga digressione a proposito degli Stati Uniti d'America?

Fondamentalmente, volevo mostrare a che cosa abbia portato il tramonto dell'idea rieducativa, in un Paese in cui il neo-retribuzionismo non si è esaurito sul piano delle enunciazioni dottrinali, ma ha ispirato un sostanziale ripensamento della legislazione penale e della prassi giurisprudenziale.

L'esperienza americana segnala rischi di involuzioni neoretributive che, sia pure in grado diverso, incombono anche sul nostro Paese.

6. *La paura della criminalità*

Non sembra – per ora – che la paura della criminalità abbia raggiunto in Italia livelli di guardia, così da tradursi nella pressante richiesta, da parte dell'opinione pubblica, di misure di controllo e repressione indiscriminatamente severe: anche sotto questo profilo, la situazione italiana odierna non concide con quella americana degli anni settanta, che ha aperto la strada al neoretribuzionismo.

Almeno, questo suggeriscono alcune ricerche condotte in un'area del nord Italia. Anche se, ovviamente, bisogna guardarsi dalla tentazione di generalizzazioni indebite: non si possono trascurare, infatti, le profonde differenze socio-culturali che percorrono il nostro Paese, ripercuotendosi sia sui fenomeni reali di criminalità che interessano le varie parti del territorio nazionale, sia sulla percezione della criminalità e sugli orientamenti politico-criminali dell'opinione pubblica.

Ciò premesso, meritano attenzione i risultati delle indagini empiriche legate al Progetto "Città sicure" promosso dalla Regione Emilia-Romagna: riferisce Ernesto Calvanese (CALVANESE, 2003: 47) che tra le forme di intervento richieste dagli intervistati *"prevalevano in modo significativo quelle di tipo economico e socio-assistenziale, ovvero quelle di natura rieducativa; per contro, le misure... repressive si collocavano all'ultimo posto nella graduatoria degli interventi proposti"*.

Circa i risultati di tali indagini, sottolineo tre aspetti evidenziati dal rapporto relativo all'anno 2000.

Il primo: la piccola criminalità (furti, scippi, truffe, etc.) rappresenta uno dei problemi sociali più avvertiti nella regione, secondo soltanto al problema della disoccupazione. La micro-criminalità preoccupa infatti il 32% della popolazione (mentre il problema della disoccupazione è avvertito dal 40% degli intervistati: seguono a notevole distanza i problemi della droga, dell'immigrazione, della politica generale, dell'inquinamento, del costo della vita e – all'ultimo posto – quello della criminalità organizzata, segnalato soltanto dal 9% degli intervistati). Si aggiunga che la preoccupazione per la piccola criminalità risulta in netta crescita nell'arco di tempo considerato (1997-2000): una

crescita pari a 20 punti percentuali, giacché nel 1997 soltanto il 12% degli intervistati si diceva preoccupato per il problema della microcriminalità.

Ci si potrebbe dunque attendere una diffusa domanda di pene severe per reprimere fenomeni così fortemente avvertiti. In effetti – e vengo così al secondo aspetto – quasi il 55% degli intervistati auspica un aumento della severità delle pene: tuttavia soltanto il 15% ritiene che il carcere rappresenti la risposta più adatta ed efficace, mentre sfiora il 55% la quota degli intervistati che guardano con favore a pene non detentive incentrate sullo svolgimento di attività socialmente utili.

Terzo profilo: a una domanda volta ad accertare gli orientamenti della popolazione emiliano-romagnola nei confronti della pena di morte, il 64% degli intervistati si dichiara contrario ad ogni ipotesi di reintroduzione di quella pena nel nostro ordinamento.

In sintesi: in Emilia-Romagna la paura per la piccola criminalità è forte, e in netta crescita; tuttavia, quella paura non genera – per ora – la domanda di un ricorso generalizzato alla pena detentiva; tanto meno intacca il radicato disfavore con il quale la popolazione emiliano-romagnola guarda alla pena di morte.

7. L'approccio alla politica del diritto penale da parte della maggioranza di centro-destra

Le affinità tra la situazione italiana di questi ultimi anni e la situazione americana che ho descritto in precedenza vanno dunque ricercate, prevalentemente, sul terreno della politica generale: nel nostro Paese, la legislatura che volge al termine è stata infatti caratterizzata da una maggioranza di centro-destra, la cui visione politico-criminale non sembra lontana, nelle enunciazioni di principio, da quella della destra americana.

Va subito sottolineata, d'altra parte, una prima ragione di divergenza tra l'approccio alla politica del diritto penale da parte del centro-destra italiano rispetto all'approccio di Reagan e dei suoi eredi in America. Mai in passato in Italia si era investito massicciamente su strutture orientate verso la rieducazione: un 'reaganismo berlusconiano' avrebbe avuto poco o nulla da smantellare, nel quadro di una politica di tagli alle spese per la giustizia.

In ogni caso, i problemi della giustizia penale che stavano a cuore alla maggioranza di governo in Italia vertevano in gran parte sulla funzionalità del sistema, compromessa da un sovraccarico che grava sia sul processo, sia sull'apparato penitenziario.

Al di là di questa perenne emergenza, la maggioranza appariva, e appare, percorsa da spinte contrastanti: oscilla tra un garantismo non sempre disinteressato e l'istanza di ridefinire la scala di gravità delle diverse forme di criminalità, alleggerendo per alcune il controllo penale e inasprendolo, invece, per altre.

Di qui una serie massiccia di interventi sulla legislazione penale, ispirati a logiche diverse.

8. *Il 'diritto penale mite' nell'interpretazione del recente legislatore italiano*

Il filone del '*diritto penale mite*', alimentato solo in parte da esigenze di deflazione processuale e penitenziaria, annovera rilevanti riforme (talora, più propriamente, *devastanti* riforme) che hanno interessato sia la parte generale sia la parte speciale del diritto penale.

Quanto alla *parte generale*, il legislatore italiano di questi ultimi anni, di fronte ad una crisi gravissima di certezza e di effettività della pena, non solo non ha fatto nulla per arginare quella crisi, ma anzi ha ulteriormente assecondato la tendenza alla 'fuga dalla sanzione' che impronta da tempo il sistema penale italiano (MARINUCCI, 1974: 77; ID., 2000: 164). Tra le tappe di tale percorso, rammento la legge n. 134 del 2003, che – oltre a introdurre nel processo penale il c.d. patteggiamento allargato – ha incrementato i limiti di pena concreta per l'applicabilità delle sanzioni sostitutive della pena detentiva breve, eliminando nel contempo una serie di preclusioni oggettive all'applicabilità di tali sanzioni, nonché la l. 145 del 2004, che ha prodotto un sostanziale ampliamento dell'area applicativa della sospensione condizionale della pena (DOLCINI, 2006b: 1078 e 1085 s.). Ma è soprattutto con la disciplina della prescrizione del reato introdotta con la l. 251 del 2005 – la legge c.d. *ex Cirielli* – che si è inferto un colpo mortale alla certezza della pena (DOLCINI, 2006a). Non è difficile prevedere, infatti, che l'abbreviazione dei tempi della prescrizione, in assenza di interventi strutturali sui meccanismi del processo, renderà sempre più sporadico e improbabile l'accertamento della responsabilità penale, così da trasmettere ai potenziali autori di reati anche gravissimi una rassicurante promessa di impunità.

Quanto alla *parte speciale* (alludo con questa formula anche alla legislazione complementare), è d'obbligo il riferimento alla riforma dei reati societari del 2002, a proposito della quale mi

limite a rammentare che Cesare Pedrazzi salutò quella riforma con uno splendido saggio intitolato *"In memoria del 'falso in bilancio'"* (PEDRAZZI, 2001): dopo la riforma, si è registrata in effetti una caduta verticale nel numero dei procedimenti relativi a questa figura di reato, dei quali solo una quota minima si è conclusa con una condanna. E la scelta di bagatellizzare (MARINUCCI-PALIERO, 2005: 13) la figura di reato centrale dell'intero diritto penale dell'economia – una scelta indifendibile anche alla luce della ininterrotta serie di scandali che percorrono il sistema economico-finanziario italiano – è stata da ultimo ribadita nel quadro della recentissima legge sulla tutela del risparmio (l. 28 dicembre 2005 n. 262): tale riforma, tradendo le attese suscitate da precedenti momenti dell'*iter* parlamentare del disegno di legge, ha infatti apportato modifiche solo marginali, se non puramente simboliche, alla disciplina delle false comunicazioni sociali realizzata nel 2002.

Questa legislatura ci consegna dunque larghi settori della legislazione penale irragionevolmente rammolliti, sì che risulta ulteriormente minata la credibilità di un diritto penale da tempo in crisi.

9. *'Legge e ordine' quali criteri ispiratori di altri interventi di riforma*

Per una lunga fase della legislatura che si avvia a conclusione, le istanze di 'legge e ordine' che parrebbero connaturate a un approccio 'di destra' al problema penale sono rimaste confinate sul piano della comunicazione.

Rammento, ad esempio, un intervento del Ministro Castelli al *Meeting* di CI del 2001 (per il quale mi rifaccio ad un ampio e puntuale resoconto apparso su *Il manifesto* del 21 agosto 2001): un intervento non recente, ma che contiene una significativa sintesi della visione politico-criminale del Ministro. In quel discorso Castelli si soffermava, tra l'altro, sul ruolo della microcriminalità, *"quella criminalità che interessa la massaia di Casalpusterlengo"*, sottolineando che a Lecco (la città del Ministro) i furti in appartamento erano in forte aumento e che in larga misura erano opera di extracomunitari: per concludere trionfalmente che *"al nord la vera emergenza è l'immigrazione"*.

Il Ministro non mancava dunque di mandare segnali che lasciavano presagire svolte repressive nella politica del diritto penale. Nel discorso ora citato, infatti, Castelli affermava anco-

ra: "Ci si è sempre occupati del condannato, che certamente è debole. Ma io voglio occuparmi anche di chi conduce una vita onesta. Molti sono stati dalla parte di Caino, io starò dalla parte di Abele. Chi sbaglia deve pagare un prezzo ed essere privato della libertà."

Tali affermazioni mal si conciliano con il filone di leggi penali alle quali ho fatto riferimento poc'anzi. Quanto al diritto penale dell'economia, il contrasto si ricomponе solo se si esplicita un punto fermo nell'ideologia di questa maggioranza parlamentare, secondo cui *la criminalità economica non sarebbe vera criminalità*. Anche se questo assunto, dopo gli scandali Cirio, Parmalat e Banca Popolare Italiana, non supererebbe, credo, nemmeno il test della 'massaia di Casalpusterlengo', probabilmente consapevole, ormai, dei risvolti dannosi della pirateria economico-finanziaria.

Per altro verso, proprio in questi ultimi tempi istanze di 'legge e ordine' cominciano ad emergere chiaramente nella legislazione penale italiana. Emblematica la nuova disciplina della *recidiva* contenuta nella legge 'ex Cirielli' (DOLCINI, 2006), ispirata ad estrema severità, che si accentua ulteriormente quando la recidiva riguardi alcuni reati (quelli di cui all'art. 407 comma 2 lett. a c.p.p.) ai quali il legislatore ricollega un particolare allarme sociale: in quest'ultima sfera, quando si tratti di recidiva reiterata, la legge delinea per il recidivo uno *status* che coinvolge un'ampia gamma di istituti del diritto penale e penitenziario, nel quale si possono scorgere assonanze con le leggi americane 'tre colpi e sei fuori'. Dimentico della linea di deflazione penitenziaria che ha ispirato altri interventi, il legislatore italiano promette così di affollare ulteriormente le carceri, aprendo per il recidivo una spirale senza ritorno.

In questo filone si inserisce poi a pieno titolo, tra i progetti di riforma all'esame del Parlamento, quello relativo alla legittima difesa (si tratta del Disegno di legge n. 1899 del Senato), che sostanzialmente si propone di eliminare il limite della proporzione per la difesa all'interno dell'abitazione: una scelta che probabilmente troverebbe consensi in un'opinione pubblica allarmata da drammatici fatti di cronaca, ma che risulterebbe pesantemente criminogena, inducendo ad armarsi sia i ladri d'appartamento, sia le potenziali vittime.

Sembra dunque venuto il momento nel quale l'attuale maggioranza parlamentare potrà esprimere appieno le sue istanze politico-criminali, a proposito delle quali risulta illuminante, ancora una volta, un intervento del Ministro Castelli. Di recente

– lo segnalava *La Padania* del 20 novembre 2005 – il Ministro della Giustizia ha richiamato, risoluto, la magistratura a difendere la società “*anche dalle intenzioni, non solo dai fatti*”, liquidando come “*troppo garantista*” (!) una magistratura che “*non si accontenta delle intenzioni, ma vuole i fatti compiuti*”.

Fortunatamente, però, i tempi sembrano troppo stretti perché, in questo scorcio di legislatura, tale manifesto possa tradursi in un compiuto ribaltamento del nostro sistema penale.

10. *La recente legislazione penale al vaglio del principio rieducativo*

Queste, dunque, in sintesi, le linee che emergono da un campione della recente legislazione penale italiana, nella quale convivono, secondo una selezione nient'affatto casuale, tendenze lassiste e tendenze brutalmente repressive: da un lato, si bagatellizza la criminalità della ‘gente per bene’ e in generale, ingigantendo i rischi di prescrizione del reato e attribuendo spazi sempre più ampi a sanzioni che tali sono soltanto nel nome, si vanifica l'effetto motivante della pena; d'altro lato, si enfatizza a dismisura il ruolo della recidiva (mentre, per il prossimo futuro, si prospetta una sorta di indiscriminata licenza di uccidere anche a difesa del solo patrimonio). E si tratta soltanto di segnali di quelli che potrebbero essere gli ulteriori sviluppi della nostra legislazione penale, se questa maggioranza venisse confermata nel Parlamento che si formerà nel 2006: nessuna attenzione alle esigenze di tenuta complessiva del sistema penale, deliberata sottovalutazione dei costi sociali della criminalità degli affari, demagogico appagamento del senso di sicurezza del cittadino rispetto alla ‘criminalità di tutti i giorni’ (EUSEBI, 1989: 15).

È tempo di ritornare al tema della *rieducazione del condannato*, per domandarsi se tale principio sia in grado di opporre un freno alle molteplici tendenze degenerative che percorrono oggi la legislazione penale.

Quanto al filone che ho designato, con una punta di ironia, come ‘diritto penale mite’, ritengo opportuno sgombrare il campo da un possibile equivoco: *un sistema penale imperniato sull'idea rieducativa non è affatto votato a sanzioni prive di afflittività*.

È vero che l'idea rieducativa si oppone alla pena di morte, alla spettacolarizzazione della giustizia penale e ad ogni forma di terrorismo sanzionatorio. In ragione della tensione tra idea rieducativa e carcere, il principio costituzionale chiama inoltre il

legislatore a fare un uso il più ampio possibile della pena pecuniaria e di pene limitative della libertà personale.

Tuttavia, l'idea rieducativa non fornisce alcun avallo a sanzioni penali prive di contenuto, quali risultano oggi, nella prassi, la libertà controllata, l'affidamento in prova e la stessa detenzione domiciliare (DOLCINI, 1999: 872 ss.; ID., 2006b: 1099 ss.). La rieducazione può realizzarsi, lo sottolineavo in precedenza, o attraverso la risocializzazione del condannato (in quanto questi trovi nella pena un aiuto per colmare i suoi deficit di inserimento sociale), oppure – e questa sarà anzi la regola – attraverso l'intimidazione-ammonimento: un effetto che può derivare soltanto da pene che siano dotate di ragionevoli, moderati, ma irrinunciabili connotati di afflittività.

L'attuale degrado del sistema sanzionatorio penale, nel quale l'unica alternativa al carcere è rappresentata da simulacri di pena, non ha dunque nessun rapporto di parentela, nemmeno remota, con l'idea della rieducazione. Il principio costituzionale postula invece un recupero di effettività delle sanzioni non detentive: sia delle pene pecuniarie, che, contrariamente a quanto accade oggi (DOLCINI, 2006b: 1098 s.), non dovrebbero più rimanere di regola ineseguite, sia delle pene limitative della libertà personale, per la cui esecuzione si impone di dar vita ad efficaci apparati di controllo e di sostegno al condannato.

Quanto poi al *diritto penale dell'economia*, in questa sfera la pena si indirizza a soggetti perfettamente integrati nella società, sì che la rieducazione del condannato non potrebbe atteggiarsi se non come intimidazione-ammonimento: pene irrisorie come sono la maggior parte di quelle attualmente previste per la criminalità degli affari (in relazione alle false comunicazioni sociali dopo la riforma del 2002, DOLCINI, 2004: 59) non possono dunque trovare alcuna legittimazione nel principio dettato dall'art. 27, comma 3, Cost.

Anche la recente riforma della *recidiva*, d'altra parte, confligge con il principio costituzionale della rieducazione del condannato. L'idea rieducativa postula infatti che nella commisurazione della pena le esigenze di prevenzione speciale rilevino entro il limite massimo segnato dalla 'colpevolezza per il singolo fatto', così che la pena possa essere 'compresa' dal condannato: il che non accade per il recidivo nel quadro del nuovo art. 99 c.p. L'idea ispiratrice dell'enfasi posta dal legislatore sulla recidiva può essere individuata nella retribuzione di una sorta di 'colpevolezza per la condotta di vita' ovvero in una prevenzione speciale sottratta a qualsiasi limite garantistico: in ogni caso, *non* nel principio della rieducazione del condannato.

11. *La perdurante fecondità del principio della rieducazione del condannato*

Nel corso di questo lavoro, lo sguardo ha spesso spaziato su tematiche non immediatamente attinenti al principio della rieducazione, le cui implicazioni più evidenti riguardano, come è noto, i contenuti e la misura della pena. Nondimeno, anche in relazione ai temi presi in esame il principio costituzionale ha offerto spunti per vagliare criticamente alcune scelte compiute in questi anni dal legislatore, in una temperie politica che espone a rischi di regressione l'intero sistema penale: come si è visto, l'esperienza degli Stati Uniti d'America è particolarmente istruttiva in proposito.

Bisogna prendere atto, d'altra parte, che la presenza nella Costituzione del principio della rieducazione del condannato non è valsa a dissuadere il legislatore da quelle scelte, delle quali appare spesso dubbia la compatibilità anche con altri criteri politico-criminali ancorati alla Costituzione: ma si tratta di un limite connaturato all'operatività di principi il cui rispetto, nella fase di gestazione delle leggi, è sottoposto soltanto ad un controllo politico. Su quelle leggi in futuro potrà, eventualmente, pronunciarsi la Corte costituzionale: e in quella sede il principio dettato dall'art. 27, comma 3, Cost. potrà svolgere un ruolo importante.

In definitiva, l'esperienza di questi anni, a mio avviso, conferma ancora una volta la lungimiranza del Costituente, al quale dobbiamo essere grati per aver fissato nella carta fondamentale il principio della rieducazione del condannato, e per aver saldamente ancorato tale principio alle linee portanti dell'ordinamento repubblicano: si tratta, tuttora, di un fondamentale termine di riferimento per i futuri sviluppi della nostra legislazione penale.

BIBLIOGRAFIA

ALLEN F.A. (1981), *Decline of the rehabilitative ideal: penal policy and social purpose*, Yale University, New Haven-London.

American Friends Service Committee (1971), *Struggle for justice: a report on crime and punishment in America*, Hill & Wang, New York.

CALVANESE E. (2003), *Pena riabilitativa e mass media: una relazione controversa*, F. Angeli, Milano.

- DOLCINI E. (1979), *La commisurazione della pena*, Cedam, Padova.
- DOLCINI E. (1999), *Le misure alternative oggi: alternative alla detenzione o alternative alla pena?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, p. 857 ss.
- DOLCINI E. (2004), *Leggi penali 'ad personam', riserva di legge e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, p. 50 ss.
- DOLCINI E. (2006a), *Le due anime della legge 'ex Cirielli'*, in *Il corriere del merito*, 2006, fasc. 1, in corso di pubblicazione.
- DOLCINI E. (2006b), *La pena in Italia, oggi, tra diritto scritto e prassi applicativa*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di Emilio DOLCINI e Carlo Enrico PALIERO, Giuffrè, Milano, 2006, vol. II, p. 1073 ss.
- EUSEBI L. (1985), *La "nuova" retribuzione*, in *Diritto penale in trasformazione*, a cura di Giorgio MARINUCCI e Emilio DOLCINI, Giuffrè, Milano, p. 93 ss.
- EUSEBI L. (1989), *La pena 'in crisi'. Il recente dibattito sulla funzione della pena*, Morcelliana, Brescia.
- GARLAND D. (2004), *La cultura del controllo: crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2001, ed. it., a cura di Adolfo CERETTI, Il saggiatore, Milano.
- VON HIRSCH A. (1976), *Doing justice: the choice of punishments, Report of the Committee for the study of incarceration*, Northeastern University Press, Boston.
- FEELEY M.M. (2000), *Le origini e le conseguenze del panico morale: gli effetti sulle corti americane delle leggi "tre volte e sei eliminato"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 417 ss.
- MANNOZZI G. (1996), *Razionalità e "giustizia" nella commisurazione della pena, Il Just Desert Model e la riforma del sentencing americano*, Cedam, Padova.
- MANTOVANI F. (2001), *Diritto penale, parte generale*, IV ed., Cedam, Padova.
- MARINUCCI G. (1974), *Politica criminale e riforma del diritto penale*, in *Jus*, 1974, p. 463 ss., ora in MARINUCCI G. – DOLCINI E., *Studi di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 45 ss.
- MARINUCCI G. (2000), *Il sistema sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 160 ss.
- MARINUCCI G. – DOLCINI E. (2004), *Manuale di diritto penale, parte generale*, Giuffrè, Milano.
- MARINUCCI G. – PALIERO C.E. (2005), *Tutela del risparmio: soluzioni a metà sul nuovo assetto dei reati societari*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 11, p. 13 s.
- PEDRAZZI C. (2001), *In memoria del "falso in bilancio"*, in *Riv. soc.*, 2001, p. 1369 ss., ora in *Diritto penale*, III, *Scritti di diritto penale dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 843 ss.
- WILSON J.Q. (1983), *Thinking about crime*, 2ª ed., Basic Books, New York.

RIASSUNTO

Negli Stati Uniti d'America, nell'ultimo quarto del secolo scorso, si è registrato un brusco declino dell'idea rieducativa, propiziato da fattori politici, sociali e culturali: l'esito più visibile di tale processo è stato un netto inasprimento delle pene.

Ci si domanda se analoghi rischi di involuzione neoretributiva del sistema penale siano presenti oggi in Italia, in particolare nel quadro della legislatura che volge al termine, caratterizzata da una maggioranza di centro-destra. Da un lato, nel nostro Paese la paura della criminalità non sembra aver raggiunto per ora livelli di guardia; inoltre, sulla politica criminale di questi anni hanno pesato esigenze di deflazione processuale e penitenziaria, che si sono tradotte in una vera e propria fuga dalla sanzione, nonché istanze ideologiche di alleggerimento del controllo penale sulla criminalità degli affari. Per altro verso, alcune riforme già realizzate (da ultimo, la recentissima riforma della recidiva) o ancora in gestazione (ad esempio, quella che riguarda la legittima difesa) segnalano una crescente attenzione del legislatore alla domanda di 'legge e ordine', matrice di un diritto penale neoretributivo.

Sia nei confronti della attuale crisi di certezza della pena, sia nei confronti di spinte esasperatamente repressive, il principio della rieducazione del condannato è in grado di svolgere una importante funzione critica, orientando la futura legislazione verso scelte equilibrate e razionali: in questo senso, l'art. 27 comma 3 Cost. conferma, ancora una volta, la lungimiranza del Costituente.

SUMMARY

In the U.S.A. during the last twenty-five years of the twentieth century a sudden decline of the rehabilitative idea occurred, as a consequence of political, social and cultural reasons. This process resulted in an evident increase of punishment, as regards both quantity and quality.

One wonders if similar risks of neoretributive regression of the criminal system exist now in Italy, in particular in the background of the expiring of the present legislature, characterized by a centre-right government. From one side, in our country the fear of crime doesn't seem to have attained so far a danger level; furthermore, in these years the criminal policy has been strongly influenced by the need to deflate the number of trials and of prisoners, that has lead to a widespread impunity of the criminals, as well as by the ideological need to relax the control of the criminal law on economy. On the other side, some reforms already approved (finally, the very recent reform of the second

offence) or under discussion (e.g. the one concerning the self-defence) reveal a growing attention of the legislator to the claim of 'law and order', typical of a neoretributive criminal law.

Both in regard of the present crisis of the certainty of punishment, and against extremely repressive claims, the principle of rehabilitation can have an important critical role, directing the future legislation towards balanced and rational choices: in this sense, art. 27, par. 3, of the Italian Constitution confirms once again the long-sightedness of the members of the Constituent Assembly.

RÉSUMÉ

Aux Etats Unis, pendant les vingt-cinq dernières années du vingtième siècle, on a enregistré un déclin soudain de l'idée de rééducation, en conséquence de facteurs politiques, sociaux et culturels: l'issue la plus évidente de ce processus a été une remarquable aggravation des peines.

On se demande si des risques semblables d'involution néorétributive du système pénal existent aujourd'hui en Italie, en particulier dans le contexte de cette législature, qui touche à sa fin, caractérisée par une majorité de centre-droite. D'un côté, la crainte de la criminalité ne semble pas avoir atteint, dans notre pays, jusqu'à maintenant, des niveaux d'alarme; en outre sur la politique criminelle de ces dernières années ont pesé des exigences de déflation du nombre des procès et des détenus, qui ont entraîné une vraie et propre impunité généralisée des crimes, aussi bien que des instances idéologiques d'allègement du contrôle pénal sur la criminalité des affaires. D'autre côté, quelques réformes déjà réalisées (telle que la réforme tout à fait récente de la récidive) ou qui sont encore en gestation (par exemple, celle qui concerne la légitime défense) montrent une attention plus marquée du législateur vers la demande de 'loi et ordre', qui est à la base d'un droit pénal néorétributif.

Soit envers la crise présente de la certitude de la peine, soit envers des poussées exagérément répressives, le principe de la rééducation du condamné est en mesure de jouer un rôle critique important, orientant la législation future vers des choix équilibrés et rationnels: dans ce sens l'art. 27, alinéa 3, de la Constitution italienne confirme, une fois de plus, la clairvoyance des membres de l'Assemblée Constituante.

LA GRANDE RIFORMA **Breve storia dell'irrisolta questione carceraria**

ASSUNTA BORZACCHIELLO*

SOMMARIO: 1. Lavoro, isolamento, preghiera: la scelta dei sistemi penitenziari come premessa per la riforma penitenziaria. – 1.a. I nuovi sistemi penitenziari: i modelli americani (1775-1830). – 2. I primi movimenti di riforma in Francia e in Italia. – 3. Il Granducato di Toscana e le riforme penitenziarie. – 4. Le riforme del Regno sardo. – 6. Il carcere in Italia dopo l'unità e la scelta dei sistemi penitenziari. – 7. I regolamenti post unitari. – 7.a. La creazione della direzione generale delle carceri, il servizio ispettivo e le prime statistiche carcerarie. – 8. La "ignominiosa pena" dei bagni penali. – 10. La riforma del personale amministrativo e di custodia delle carceri. – 11. I luoghi della follia: l'invenzione del manicomio criminale. – 12. La nascita del Corpo degli agenti di custodia. – 13. La riforma carceraria del 1891. – 14. Le riforme del periodo giolittiano. – 15. Il primo dopoguerra. – 16. Le riforme fasciste degli anni Trenta. – 17. Il secondo dopoguerra e le rivolte.

1. Lavoro, isolamento, preghiera: la scelta dei sistemi penitenziari come premessa per la riforma penitenziaria

L'Inghilterra e l'Olanda furono i primi Stati a intraprendere interventi per il controllo di quella «schiera di persone 'senza padrone' gettate sulla strada in seguito alla dissoluzione del sistema caritativo dei monasteri cattolici, la fine dei seguiti feudali, le recinzioni e l'espulsione dei piccoli contadini dalla terra e la forte pressione demografica su un libero mercato del lavoro, ristretto e sovraffollato». (IGNATIEFF, 1978: 12-13) Il più antico istituto di cui si ha testimonianza è il *Rasp Huis* di Amsterdam, aperto nel 1556, destinato a mendicanti, giovani malfattori e sbandati; nella stessa città nel 1607 fu istituita la casa di correzione per donne. La durata della detenzione poteva essere decisa, in parte, dalla stessa amministrazione, in base alla condotta del condannato; il lavoro, reso obbligatorio, era svolto in comune ed era retribuito, la cella individuale era utilizzata solo come punizione supplementare. La giornata si svolgeva secondo ritmi dettati da una rigida disciplina di obblighi e divieti; la sorveglianza era continua. L'impiego di

* Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

questi mezzi, secondo la filosofia della pena dell'epoca, invogliava i condannati al bene e li distoglieva dal male. Il modello olandese approdò in America con i padri fondatori della Pennsylvania che nel 1682 proclamarono il principio "tutte le prigioni saranno fabbriche e case di lavoro per i vagabondi, oziosi e gente di cattivi costumi, e ve ne sarà una in ciascuna contea".

In Inghilterra la prima casa di correzione fu istituita a Londra in un palazzo reale riadattato, altre furono ospitate in luoghi già destinati a usi diversi come birrerie e granai. I motivi che indussero il governo inglese ad introdurre la pena della detenzione vanno individuati in due ordini di motivi (IGNATIEFF, op. cit.): da un lato la grave epidemia di tifo che si diffuse nella prigione di Newgate nel 1750, dovuta al sovraffollamento e alla mancanza assoluta di regole igieniche; dall'altro la critica avanzata da più parti al sistema sanzionatorio della legge inglese che prevedeva, come uniche pene, applicabili anche per reati minori, la deportazione e la pena capitale. Ritenute troppo severe dagli stessi giudici che le infliggevano, spesso alcuni pubblici ministeri rinunciavano a perseguire i reati minori, reputando la deportazione e l'impiccagione pene sproporzionate per i reati che si andavano a punire. In taluni casi i magistrati preferivano applicare la fustigazione, ma fu rilevato che tale pena non sortiva effetti deterrenti sul condannato, al contrario, ne induriva l'animo determinando una maggiore ostilità verso la società. Fu quindi proposta l'idea di introdurre una pena intermedia in grado di coniugare le esigenze di correzione della mente e del corpo.

Una seconda crisi che determinò un aumento della criminalità, con conseguenti problemi di incriminazioni da parte dell'*Old Bailey* (il più importante tribunale criminale londinese e del Middlesex) si aprì con la fine della guerra dei Sette Anni (1763), cui seguì un sovraffollamento nella prigione di Newgate, dove esplose un'epidemia di tifo, propagatasi nelle zone circostanti l'area londinese, che determinò la necessità di ampliare e ricostruire le case di correzione del Middlesex, di Westminster e del Surrey. Contemporaneamente fu fatto notare che la deportazione aveva ormai perso del tutto la funzione deterrente e occorreva mettere mano a un progetto di riforma penale che introducesse pene intermedie. Nel 1779 il progetto si concretizzò con la stesura del *Penitentiary Act* che autorizzò la costruzione di due penitenziari a Londra dove sperimentare la pena dell'isolamento e dei lavori forzati in alternativa alle deportazioni. La terza casa di penitenza fu costruita in Gran Bretagna nel 1779, a Gloucester, ma in Inghilterra la riforma delle carceri fu frenata dal sistema della deportazione nelle colonie penali che limitò il tentativo di sperimentare nuovi sistemi di educazione correttiva sui detenuti.

In Italia il principio dell'isolamento era stato applicato da Clemente XII nella casa di correzione del San Michele, destinata a giovani delinquenti. La casa di correzione, costruita su progetto di Ferdinando Fuga nel 1703, rappresentò uno dei primi esperimenti, preceduto dalle Carceri Nuove costruite per volere di Innocenzo X nel 1655, di edifici carcerari destinati a incarnare gli ideali di riforma penitenziaria basati sull'isolamento e sul silenzio (cfr. MORICHINI, 1868).

Anche l'impero austriaco accolse il principio della pena-penitenza, infatti nel 1772 l'imperatrice Maria Teresa d'Austria fece costruire a Gand il carcere di penitenza, dove fu applicato per la prima volta il sistema di segregazione cellulare, che prevedeva la vita in comune durante il giorno per lo svolgimento delle attività lavorative con l'obbligo del silenzio e dell'isolamento notturno. Nello stesso anno a Milano fu dato avvio alla costruzione dell'ergastolo su disegno dell'architetto Francesco Croce.

1.a. I nuovi sistemi penitenziari: i modelli americani (1775-1830)

I due modelli predominanti che caratterizzano la nascita del penitenziario moderno nascono in America e sono rappresentati dal Filadelfiano e dall'Auburniano.⁽¹⁾ Dall'Europa l'America impor-

⁽¹⁾ Il modello architettonico che interpreta il principio della rigida sorveglianza e dell'isolamento continuo dei detenuti è il panopticon ideato da Jeremy e Samuel Bentham. Costruito su pianta circolare, il panottico prevede una torre centrale, su cui s'aprono ampie finestre rivolte verso le celle, disposte ad anello su più piani, in una costruzione cilindrica. Nella torre hanno la loro postazione i sorveglianti, che guardano, senza essere visti, nelle celle chiuse da grate sottili o da pareti vetrate. Un complicato congegno architettonico permette alla luce solare di filtrare dal lato esterno della prigione, attraversare le celle e illuminare l'interno, consentendo ai sorveglianti di seguire con lo sguardo ogni gesto e movimento dei prigionieri. Il direttore, informato di tutti i movimenti degli occupanti, può comunicare con loro attraverso un sistema di tubi acustici che s'irradiano dalla torre all'interno d'ogni cella.

Il panopticon trasforma lo spazio della prigione in una perfetta macchina d'esclusione e di controllo. Il prigioniero sa d'essere spiato, ma ignora quando i suoi movimenti sono sottoposti a controllo. Un meccanismo psicologico determina sui condannati uno stato di disagio permanente, essi saranno dominati dalla paura che per ogni piccola infrazione sia loro irrogata una sanzione disciplinare. «Nella torre dunque si cela un dio onnipotente e infallibile. La simbologia del cerchio, con il centro, i suoi assi, l'equidistanza dei punti periferici, stabilisce l'esistenza di un microcosmo governato da una legge divina. Per analogia, la prigione è un altro mondo, ma è anche un tempo della giustizia; ciò che definisce la sacralità delle istituzioni pubbliche». (DUBBINI, 1986: 35-36).

tò i principi della pena-lavoro e del carcere come luogo d'espiazione. Il lavoro, inteso come strumento di rigenerazione morale dei condannati, approdò in Pennsylvania tramite il governatore quacchero William Penn (1644-1718) che, dopo un viaggio in Olanda, attinse il principio riportato poi nel suo codice del 1682 "tutte le carceri saranno case di lavoro per malfattori, i vagabondi, i scostumati e gli oziosi". La religione quacchera, quindi, interpretò, alla luce dei propri principi, le teorie di Mabilon (1632-1707), teorico del binomio pena-penitenza e propugnatore della pena come medicina spirituale. Secondo tale filosofia, il concetto di penitenza, volto ad emendare l'anima del reo attraverso il pentimento, è tappa obbligata per la redenzione. Lo spirito di tali sistemi era di mantenere in isolamento permanente i detenuti, affinché si potesse sperimentare "il pieno effetto della solitudine e del lavoro" ai fini della punizione e dell'emenda, secondo il principio espresso dalla Società delle prigioni.

Il primo sistema cellulare prese il nome di **sistema filadelfiano**, detto anche pennsylvanico, dal nome del penitenziario di Walnut Street aperto nel 1776, sotto l'influenza dell'ambiente quacchero, nella città di Philadelphia, negli Stati Uniti. Il penitenziario riprendeva il modello degli istituti di Gand (Belgio) e di Gloucester (Inghilterra). A Walnut Street, come a Gand, la durata della detenzione variava in rapporto alla condotta del condannato. Gli ispettori della prigione, attraverso l'esame dei dossier personali, potevano ottenere la grazia per quei detenuti che avessero tenuto un buon comportamento. Il principio ordinatore del sistema filadelfiano imponeva l'isolamento continuo, diurno e notturno, il detenuto trascorreva il giorno e la notte in cella dove lavorava e pregava, ogni contatto con i compagni di pena era severamente impedito, nella convinzione che l'isolamento garantiva da contatti che avrebbero annullato gli effetti dell'emenda. Il lavoro era elemento essenziale del trattamento imposto da questo sistema. Il sistema filadelfiano fu applicato in

Il panopticon, dunque, rappresenta una perfetta macchina di controllo e di disciplina, ma affinché possa garantire i risultati previsti dal suo ideatore, non è suscettibile d'alcuna modifica che possa ostacolare la traiettoria della luce, compromettendo il dispositivo della visione. Pur riconoscendo a Bentham la genialità del progetto e del suo principio di sorveglianza centralizzato, le amministrazioni scelsero costruzioni meno costose, ampliabili o riducibili secondo le esigenze, aggregando corpi di fabbrica o modificandone le funzioni. La rigidità del panopticon, invece, lo rendeva imm modificabile e, quindi, per le esigenze amministrative, imperfetto. Il sistema panottico, per queste ragioni, non ebbe una larga applicazione nella sua impostazione originaria.

seguito in altre prigioni americane tra le quali gli stabilimenti di Pennsylvania, Pittsburg, Cherry Hill.

A metà tra il sistema in comune e il sistema filadelfiano, nel 1818 fu introdotto il **sistema auburniano**, che prese il nome dello stabilimento di Auburn, località nei pressi di New York, dove aveva avuto una prima applicazione. Il sistema auburniano imponeva l'isolamento notturno, ma consentiva i pasti e il lavoro in comune, seppure con l'obbligo rigoroso del silenzio. La scelta del lavoro in comune era dettata dalla convinzione che tale modalità risvegliasse il senso del sociale e rappresentasse una soluzione al problema degli effetti dannosi prodotti sulla psiche dei condannati dalla segregazione cellulare, nella versione imposta dal rigido sistema filadelfiano. In realtà, il sistema auburniano fu "inventato" a seguito di errori contenuti nel progetto originario del carcere di Auburn (che rendevano impossibile la separazione rigida tra condannati) che portarono il capitano Elam Lynds, direttore del penitenziario, a separare gli "irriducibili", messi in isolamento continuo e lasciati senza lavoro, dai recuperabili, cui era concesso di lavorare in comune durante il giorno, mantenendo l'isolamento notturno. Il sistema auburniano fu ritenuto superiore al filadelfiano, per cui, tranne la Pennsylvania che continuò ad applicare quest'ultimo, gli altri Stati, gradualmente, adottarono l'auburniano.

Stabilite le linee guida dei principali sistemi penitenziari, sulla scia del movimento di riforma, sorsero varie scuole che cercarono compromessi tra la rigidità dell'isolamento e la promiscuità della vita in comune, che diedero origine al **sistema misto o inglese**, nato come risposta alla soluzione del problema della deportazione nelle colonie. A seguito delle proteste avanzate dalle colonie australiane, che s'opponevano alle continue deportazioni nelle loro terre, fu proposto al governo inglese di fare scontare ai condannati alla deportazione un periodo d'isolamento individuale nelle celle delle prigioni della madre patria, cui seguiva un periodo di lavoro pubblico in comune, da trascorrere negli stabilimenti della Gran Bretagna, in quelli di Gibilterra e delle Bermuda. Scontata questa prima parte di pena, i detenuti potevano essere inviati nelle colonie australiane o in altre terre, dove avrebbero potuto trovare di che vivere. Il progetto fu accettato dal governo inglese e, sottoposto all'esame del Parlamento nel 1847, fu adottato prima in via sperimentale e poi definitivamente con legge del 1853.

Esteso anche all'Irlanda, successivamente l'ispettore generale delle carceri irlandesi, Sir William Crofton, apportò alcu-

ne modifiche, dando origine al **sistema irlandese**. Sir Crofton, concordando sulla proposta dell'abolizione assoluta della deportazione nelle colonie d'oltremare, nel 1856 deplorava lo stato delle prigioni di cui era responsabile. Membro di una commissione d'inchiesta, nel 1853 Crofton aveva rilevato la grave situazione delle carceri, così scriveva in proposito: «Lo stato degli stabilimenti penali irlandesi a quel tempo era deplorabile quanto umana mente può concepirlo; i detenuti erano in una prostrazione generale moralmente e fisicamente (...) Le prigioni erano affollate in sommo grado (...) L'aspetto compassionevole, e l'evidente deperimento dei condannati irlandesi sembrava ci reclamasse immediata attenzione, ed abbiamo tentato ogni possibile onde rimediare a questo stato di cose, che contrasta fortemente colla condizione dei detenuti in Inghilterra» (VAZIO, 1867: 138).

Sir Crofton, quindi, tentò di definire un sistema in grado di fornire i mezzi d'indagine sulla certezza del ravvedimento. Fu così preparato un elenco di prigionieri su codesta base; e quelli di miglior condotta furono raccomandati per la loro liberazione graduale definitiva. In definitiva, si può affermare che il sistema irlandese si preoccupò innanzitutto di risolvere il problema del sovraffollamento «e per arrivare a tanto scopo il lord-luogotenente (lord S.t Gennars) considerò che il miglior partito fosse quello di pigliar la legge (1853) sulla servitù penale come punto di partenza intorno alle pene; in virtù della quale 4 anni di servitù penale sono agguagliati a 7 di deportazione, 6 a 10 ecc.. Il nostro divisamento fu realizzato ed in breve si poté ordinare e stabilire un'adatta disciplina procurando che contemporaneamente si principiassero dal sistema della segregazione cellulare per venir poscia a quello del lavoro in comune seguendo il metodo inglese, ed istituendo per i condannati delle gratificazioni quale elemento di speranza, e di eccitamento alla buona condotta» (VAZIO, op. cit.: 139).

Il sistema irlandese, che sarà adottato dall'Italia nel 1891, si distingueva da quello inglese per i periodi che differenziavano la durata della detenzione, che si svolgeva in tre classi: isolamento - lavoro in comune - libertà condizionale. L'Irlandese s'articolava invece in quattro classi: isolamento - lavoro in comune - lavoro in comune con l'uso di una quasi libertà provvisoria - libertà condizionale.

Al sistema irlandese non erano assoggettati i condannati all'ergastolo e i condannati a morte la cui pena era stata tramutata in pena perpetua.

2. I primi movimenti di riforma in Francia e in Italia

Nella prima metà del XIX secolo il tema della riforma carceraria era una priorità avvertita in tutte le Nazioni d'Europa. Fu la Francia a dare impulso al movimento di riforma con la presentazione del progetto governativo di una nuova legge sul regime delle prigioni discusso alla Camera dei Deputati nei mesi di aprile e maggio 1844 (TONELLI, 1845). Il progetto riguardava i temi principali che costituirono l'ossatura delle successive riforme avviate in altre nazioni: centralizzazione dell'amministrazione delle carceri, sotto l'autorità del ministro dell'Interno, rette da regole uniformi e da un unico sistema disciplinare; distinzione delle prigioni per gli imputati e i condannati e prigioni speciali per le donne e per i giovani condannati. I principi fondamentali del sistema penitenziario francese erano basati sull'isolamento, concepito però in modo meno rigoroso rispetto al regime del sistema pennsylvanico,⁽²⁾ lavoro e istruzione. Oggetto di un serrato dibattito parlamentare, il progetto governativo fu approvato il 18 maggio 1844 con una maggioranza di oltre cento voti.

In Italia l'esigenza di costruire nuove prigioni secondo requisiti in grado di assicurare ai condannati condizioni di vita improntate a un maggiore senso di umanità, secondo i principi della Scuola Classica, affermati in Italia dall'opera di Cesare Beccaria, era già stata avvertita dai governi locali che iniziarono, nella seconda metà del XVIII secolo, ad affrontare i primi timidi progetti di riforma carceraria.

Martino Beltrani-Scalia, ispettore generale delle carceri del Regno e direttore generale dal 1879,⁽³⁾ scriveva che «sul finire del secolo lo stato delle carceri era generalmente 'tuttavia lacrimevole', ma ormai era compreso da gran parte dei giuristi e dei legislatori che un simile sconcio era contrario alle leggi di

⁽²⁾ «Esso però veniva ridotto dall'assoluta solitudine, e dal rigore del sistema di Pensilvania, ad una reclusione più mite, che non escluda il consorzio onesto e vantaggioso per detenuti, cioè le visite del direttore, dell'istitutore, del medico, dell'elemosiniere, o ministro del culto, e dei componenti la commissione di sorveglianza, o di persone caritatevoli e dell'amministrazione ammesse a recar sollievo e conforto ai detenuti. Il massimo di questo isolamento veniva stabilito a dodici anni, dopo i quali era ammessa la vita in comune, concessa ai settuagenari». (TONELLI, op. cit.: 76-77).

⁽³⁾ Martino Beltrani-Scalia ricoprì la carica di direttore generale dal 1879 al 1885; dal 1889 al 1891; dal 1895 al 1898. Per i cenni biografici cfr. Da Passano (a cura di), 2004: 140, nota 32.

giustizia e di umanità.»⁽⁴⁾ La situazione carceraria precedente la riforma era simile a quella che caratterizzava le carceri degli altri Stati preunitari e degli altri Paesi d'Europa, così come aveva denunciato Jhon Howard,⁽⁵⁾ il noto filantropo inglese che nel secolo precedente aveva effettuato un giro di visite per le prigioni di tutta Europa.

Il Regno sardo, il Granducato di Toscana, il Ducato di Modena e la Repubblica Veneta iniziarono ad affrontare il problema delle carceri commissionando alle autorità competenti rapporti sullo stato delle prigioni ubicate nei loro territori. Il Governo della Toscana, in anticipo sugli altri Stati preunitari, fu il primo a promulgare, nel 1845, la legge di riforma del sistema penitenziario; nel 1852 fu promulgato il nuovo codice penale per l'Impero d'Austria e per le province del Lombardo Veneto dove, nell'anno successivo, fu emanato il regolamento di procedura penale che aboliva il carcere durissimo. La riforma del sistema carcerario, in quel periodo, si limitò a sporadiche iniziative che non incisero a fondo sul duro sistema delle punizioni.

3. Il Granducato di Toscana e le riforme penitenziarie

Nella seconda metà del XVIII secolo il movimento di riforma dei sistemi penali coinvolse quasi tutti i Paesi europei. In Italia la Toscana fu il primo Stato a recepire i principi riformistici di matrice illuminista. Nel 1796 fu attuata la riforma legislativa, detta "codice leopoldino", voluta dal Granduca Leopoldo II di Asburgo Lorena (1824-1859), che si distinse per il suo dispotismo illuminato. Il codice, influenzato dalle idee liberali di Cesare Beccaria, tra le tante innovazioni in materia di giustizia penale, stabiliva un lungo elenco di pene: pene pecuniarie, staffilate in privato, carcere non superiore a un anno, esilio dalla foresteria, esilio

⁽⁴⁾ Un esempio, tra tanti, che testimonia della crudeltà imperante ancora nelle carceri italiane nei primi decenni del XIX secolo, è dato dal carcere maschile di Aversa, proverbiale per l'orrore che vi regnava, tant'è che nel 1830 ancora si vedevano pendere da un muro esterno alcune gabbie di ferro che esponevano teschi di giustiziati. (BELTRANI SCALIA, 1867).

⁽⁵⁾ Un contributo fondamentale alla stesura dell'atto che sancisce l'introduzione della pena del carcere si deve a John Howard, il celebre filantropo che, sotto la spinta di un profondo impulso morale, nel 1773 abbandonò una situazione di benessere personale e partì per un lungo viaggio che lo condusse a visitare le carceri d'Europa, con l'obiettivo di studiare da vicino i sistemi penitenziari attuati nelle prigioni degli altri Paesi. Ritornato in patria, nel 1776 pubblicò il resoconto delle visite nel libro: "The State of the Prison".

dal vicariato, confino a Volterra, confino nella Provincia inferiore, confino a Grosseto, esilio da tutto il Granducato, gogna senza esilio, frusta pubblica, frusta pubblica sull'asino, ergastolo, per le donne da un anno fino a tutta la vita, lavori pubblici per gli uomini per tre, cinque, sette, dieci, quindici, venti anni ed a vita.

L'intera gamma delle pene del codice leopoldino riservava al carcere un ruolo minore rispetto alle pene corporali ed ai vari tipi di esilio. Le leggi del 1786 rimasero in vigore fino all'insediamento del governo francese (1801) che in Toscana costituì il Regno dell'Etruria, creato per Ludovico di Borbone, il quale introdusse il codice napoleonico del 1810. Caduta la dinastia napoleonica, il governo provvisorio, con l'editto dell'8 luglio 1814, abolì il codice napoleonico e nel 1815 Ferdinando III di Lorena (1769-1824), figlio di Pietro Leopoldo, riottenuto il trono che gli era stato sottratto dai francesi, si impegnava a dare maggiore impulso al movimento di riforma, caratterizzando la sua opera di restaurazione per spirito di tolleranza ed efficienza amministrativa.

Nonostante i tentativi di riforma del codice leopoldino del 1786, le condizioni delle carceri della Toscana non avevano subito alcun miglioramento. Le persistenti condizioni aberranti delle carceri spinsero il nuovo sovrano a mettere mano alla riforma carceraria. Il primo atto ufficiale del Granducato, dopo il ritorno dei Lorena, fu proprio l'emanazione del regolamento generale per le carceri della Toscana del 9 gennaio 1815, primo debole tentativo d'umanizzazione del carcere. Costituito da novantadue articoli, il regolamento stabiliva le condizioni igieniche, le norme relative alle visite dei "giudicanti" (addetti al controllo della qualità del vitto), le visite degli appartenenti alle Confraternite laiche. Il Regolamento dettava prescrizioni anche in materia di "trattamento", concedendo ai detenuti di respirare fuori dalle celle qualche ora al giorno, prevedendo la possibilità di condurre i condannati fuori dalle carceri, in luoghi appartati come piazze e giardini pubblici, qualora in carcere non vi fossero spazi appositi. Per quanto riguardava il vitto, il nuovo regolamento stabiliva che esso era gratuito per coloro che erano condannati alle segrete, ovvero le carceri di custodia, mentre per le carceri di pena, dette pubbliche, il fisco sosteneva le spese di vitto solo per coloro che non erano nelle condizioni economiche per provvedere personalmente al proprio mantenimento.

Successivamente, il governo della Toscana emanò una lunga serie di provvedimenti in materia penale, tra i quali il più significativo fu la legge del 22 giugno 1816 che aboliva la pena del confino per i delitti di furto, sostituita con i lavori forzati, di-

mezzando anche la pena della primitiva condanna, da scontare nel carcere di Volterra, situato nella fortezza della città, mentre i condannati ai lavori pubblici per più di cinque anni venivano inviati ai lavori nelle saline e nelle miniere dell'isola dell'Elba. I condannati ai lavori forzati erano costretti a portare al collo un cartello sul quale era posto il titolo del delitto ed erano altresì obbligati a camminare a piedi nudi, legati con doppia o tripla catena. Il 22 giugno 1817 fu pubblicato un apposito regolamento per i bagni penali.

Negli anni successivi non vi furono novità di rilievo, solo nel 1832 fu abolita la doppia e tripla catena per i condannati ai lavori forzati e altre disposizioni furono introdotte per rendere meno rigida la pena del carcere. Nel 1833 le donne condannate all'ergastolo (pena corrispondente a quella dei lavori pubblici e della casa di forza e di detenzione per gli uomini), detenute alle Stinche, furono trasferite a San Gimignano, nell'ex convento dei padri domenicani.

Il nuovo regolamento generale per le carceri della Toscana fu approvato con Sovrano Rescritto del 20 novembre 1845. L'avvocato Carlo Peri, all'indomani della riforma, fu nominato Soprintendente Generale degli Stabilimenti penali e delle carceri pretoriali del Granducato, incarico svolto precedentemente, fino al 1844, dalla soppressa Presidenza del Buon Governo. Nel 1848 Peri pubblicò un rapporto sullo stato delle prigioni aggiornato al 1845 (PERI, 1848), in cui forniva un quadro realistico della condizione delle carceri dello Stato, che aveva soprattutto lo scopo di testimoniare e rendere pubblici i dati attestanti il progresso determinato dall'attuazione della riforma. La riforma aveva come primo obiettivo l'imposizione di una nuova disciplina nel funzionamento delle prigioni, stabilendo le regole per eliminare gli abusi e il lassismo imperante.

In sostituzione delle carceri pretoriali esistenti in ogni capoluogo, nelle quali erano custoditi indistintamente e in condizione di promiscuità i condannati alla pena del carcere e i debitori civili e commerciali, le prigioni furono classificate in tre distinte categorie: di custodia, di pena e di debito, determinando per ognuna apposite disposizioni, affinché le carceri segrete fossero realmente destinate alla semplice custodia o restrizione della libertà per i prevenuti ed accusati, fino all'esito del relativo giudizio, mentre le carceri pubbliche furono destinate all'espiazione della pena del carcere. A queste due categorie di prigioni la riforma ne aggiunse una terza, ossia le prigioni destinate ai debitori civili e commerciali.

A partire dal 1° gennaio 1846, entrò in vigore il regolamento che stabilì nuove norme in materia di segregazione cellulare che, pur imponendo la separazione individuale durante la notte, le funzioni religiose, il consumo del vitto e il passeggio, permetteva la vita in comune durante le attività di istruzione e lavorative. Il sistema della segregazione cellulare continua, detto anche della Buona Compagnia (o filadelfiano temperato), fu sperimentato per la prima volta nel 1849 nel carcere di Volterra, per i condannati alle pene lunghe e severe, della casa di forza e dell'ergastolo. Con l'atto del 4 marzo 1849, riconfermato con la legge del 5 maggio dello stesso anno, era stabilito il principio della continua separazione dei reclusi tra loro. La legge 5 maggio 1849, dopo diversi esperimenti, adottava definitivamente il sistema a segregazione continua, atto che consentì di modificare la gradazione delle pene ed abolire la condanna dei bagni penali e dei lavori pubblici (i lavori forzati), che furono sostituiti dall'ergastolo nel Maschio di Volterra,⁽⁶⁾ mentre la pena accessoria della gogna e la pena dell'esilio parziale furono sostituite dalla pena del carcere. Veniva mantenuta la segregazione continua (il lavoro in comune era ammesso, ma in assoluto silenzio), tranne che per quei condannati che avevano superato i settanta anni d'età.

Nel giugno 1853 fu emanato il nuovo codice penale del Granducato di Toscana, che confermò l'adozione del sistema di isolamento cellulare. La segregazione cellulare fu quindi estesa a tutte le carceri della Toscana e si pose come principio fondamentale di tutte le pene, ma la scelta del sistema determinò la necessità di costruire nuovi edifici carcerari e un conseguente eccessivo impegno finanziario per il governo della Toscana. I risultati della sperimentazione del regime dell'isolamento secondo i principi del sistema filadelfiano, seppure temperato, non furono quelli sperati dai sostenitori di tale regime, in particolar modo per le disastrose conseguenze sulla salute dei prigionieri.⁽⁷⁾

Il codice penale del 1853 modificò il sistema delle pene nel quale il carcere assumeva un maggiore peso rispetto al passato: pena di morte, ergastolo, casa di forza, carcere, esilio particolare, multa, riprensione giudiziale. Per la condanna all'ergasto-

⁽⁶⁾ Con decreto del 27 agosto 1849 gli stabilimenti cellulari di Volterra furono destinati all'espiazione delle pene dell'ergastolo e della casa di forza.

⁽⁷⁾ La necessità di verificarne gli effetti dell'isolamento sulla salute dei detenuti fu affrontata al Congresso di Francoforte del 1857, le cui conclusioni furono favorevoli al sistema dell'imprigionamento cellulare che faceva prevalere il principio dell'emenda su quello della pura intimidazione. (*I Congressi e la questione penitenziaria*, in *Rivista di discipline carcerarie*, 1871: 15).

lo, alla casa di forza e al carcere fu prevista la segregazione continua, considerata utile sotto il profilo dell'emenda e della repressione, coercizione della durata di venti anni per l'ergastolo e per tutta la durata della pena negli altri casi. Nello stesso anno fu emanato il regolamento degli stabilimenti penali a sistema cellulare e la compilazione di un nuovo regolamento interno per gli stabilimenti penitenziari, documento nel quale venivano comprese tutte le disposizioni emesse, relative al sistema disciplinare in vigore, che riprendeva in gran parte il regolamento del 1849. Tra le modifiche più rilevanti emergeva l'abolizione di radere i capelli alle donne condannate all'ergastolo.

La verifica degli effetti prodotti dalla riforma del sistema penale negli stabilimenti penitenziari toscani fu eseguita da una apposita commissione istituita con decreto del 23 settembre 1859. Due esperti, l'avvocato Sorgi e il professore Barellai, furono incaricati di visitare tutte le carceri della Toscana. Il 12 dicembre dello stesso anno essi presentarono un lungo rapporto in cui, pur escludendo nettamente la possibilità di ritornare alla vecchia situazione di promiscuità delle antiche carceri, rilevarono l'esigenza di mitigare l'asprezza del sistema cellulare già adottato, in modo da rendere la pena gradualmente meno rigida, perché «l'isolamento puro, assoluto, continuo detto Fildelfiano (riteniamo) sia pure inaccettabile, singolarmente per i paesi meridionali d'Europa». Gli esperti, inoltre, avanzarono l'ipotesi di dividere la pena penitenziaria in tre periodi: «Di disciplina il primo in segregazione cellulare continua a forma del nostro codice, fino a un dato periodo da determinarsi; il secondo in comunione diurna col lavoro e con certe discipline, e segregazione cellulare notturna; ed il terzo in lavori agricoli in adattato e sicuro luogo» (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: 449-450).

I primi riscontri sulla negatività degli effetti del regime a segregazione individuale furono rilevati due anni dopo la prima applicazione. Nel gennaio 1854 due medici di Volterra riscontrarono la seguente situazione: «su 385 condannati solo 35 erano in buona salute, 128 abbastanza sani, 52 sani, ma infraliti ed emaciati, 71 già avviati a far manifesta la malattia dominante nel penitenziario, 68 malati di malattie lievi o comuni, 31 allettati in pericolo di vita e affetti dalla malattia dominante: tibe tubercolare, la tibe o marasma meseraico, le idropi esterne e interne. Alcuni condannati furono trasferiti, altri graziati, altri mandati in ospedali». (IVI). Le pessime condizioni di salute dei reclusi determinarono la visita ispettiva del professor Carlo Morelli, in-

carico conferito con l'ordinanza del 9 agosto 1854.⁽⁸⁾ L'ispezione si concluse nel 1855, Morelli confermò la drammatica situazione soprattutto per gli aspetti relativi alle condizioni lavorative cui venivano sottoposti i condannati. «L'educazione degli ignavi – affermava Morelli – la giustizia punitiva, le necessità fisiche e morali dei carceri si basano sulla disciplina interna del lavoro, ma se il lavoro ha lo scopo di vivificare la forza fisica e morale che la cella estingue, e deve riparare l'offesa apportata dal reato alla società, il lavoro, che per il reo è mezzo di pena, fonte di salute e di educazione sociale, viene osteggiato se svolto in difficoltà igieniche, economiche e sulla disciplina della solitudine e del silenzio. L'effetto che si ottiene con l'imposizione del regime della Buona Compagnia, quindi, è contrario a quello sperato».

Il Governo, accogliendo le soluzioni proposte dagli esperti, emanò il decreto 10 gennaio 1860 che mitigava la rigidità della segregazione continua ammettendo per i condannati all'ergastolo la segregazione continua per i primi dieci anni, e quindi l'ammissione al lavoro in comune con l'obbligo del silenzio; per i condannati alla casa di forza era ammesso il lavoro in solitudine per metà della pena, mentre per i condannati al carcere era consentito il lavoro in comune rispettando la regola del silenzio e la segregazione in cella durante la notte. Il decreto, inoltre, abolì la pena di morte e stabilì le pene comuni: ergastolo, case di forza, carcere, esilio, multa, riprensione giudiziale.⁽⁹⁾

4. Le riforme del Regno sardo

Vittorio Emanuele I, con l'editto del marzo 1814, cancellò ogni traccia della dominazione francese, abolì i codici del 1796 e 1810 e ritornò agli antichi ordinamenti. Furono ripristinate antiche e crudeli pratiche punitive come il taglio della mano, le tenaglie roventi e la ruota. I tempi, però, imponevano di mettere mano alle riforme e il Regno sardo non ne fu escluso. Nel 1817 furono emanate le regie patenti che approvarono il "regolamento delle famiglie di giustizia modificato" che distinse le carceri in sette classi, in base al numero dei soldati di giustizia che vi prestavano servizio. Ogni famiglia era comandata da un ispettore che aveva il compito di sorvegliare i subalterni e di visitare

⁽⁸⁾ Le carceri penitenziali della Toscana – studi igienici, Firenze, 1860.

⁽⁹⁾ Il regolamento generale delle carceri giudiziarie del Regno d'Italia fu esteso alla Toscana con r.d. 8 dicembre 1861 n. 377.

personalmente le prigioni più volte durante la settimana senza darne preavviso. Una circolare del 4 giugno 1823 impose ai Prefetti di visitare le carceri delle proprie province e di redigere un rapporto amministrativo. Il primo regolamento delle carceri sarde interessò la casa di reclusione di Saluzzo, situata nell'antico castello. Il regolamento prescriveva la vita in comune, il lavoro in comune e in silenzio. Si trattava di pochi interventi che aprivano la strada a futuri interventi più incisivi.

Salito al trono Carlo Alberto (1831-1849), tra i primi atti di riforma il nuovo sovrano abolì la ruota e la confisca dei beni del reo a favore dello Stato, mitigò il supplizio della pena di morte e, accogliendo i suggerimenti illuminati di alcuni consiglieri,⁽¹⁰⁾ abolì i tormenti accessori alla pena del carcere. Nel 1839 fu pubblicato il codice penale che stabiliva una gradazione di pene e che apriva la strada alla riforma carceraria, fortemente sostenuta dal conte Ilarione Petitti di Roreto, uomo illuminato e primo, in Italia, a trattare la materia della riforma carceraria. Le regie patenti del 9 febbraio 1839 introdussero l'agognata riforma delle carceri, stanziando due milioni di lire per la costruzione di nuove carceri centrali. La riforma accoglieva il sistema del lavoro in comune e in silenzio durante il giorno e l'isolamento notturno. Carlo Alberto sembrava quindi orientato a proseguire sulla strada delle riforme, infatti promosse numerosi studi sulla scelta del sistema penitenziario ed emanò bandi di concorso per la premiazione dei migliori progetti per la costruzione di prigioni centrali. La scelta del sistema non era dunque definitiva, ma il dibattito era iniziato e il sovrano inviò all'estero il direttore della casa penale di Pallanza per approfondire la questione. Nell'incertezza della scelta definitiva, furono costruiti gli stabilimenti penali di Alessandria e di Oneglia e altri stabilimenti furono adattati all'uso del sistema auburniano.

Le condizioni delle carceri del Regno sardo furono descritte dal conte Ilarione Petitti di Roreto in un trattato del 1840, in cui denunciava la mancata applicazione della riforma emanata da Carlo Alberto con le regie patenti del 1839. Il fallimento della riforma, secondo l'autore, era dovuto essenzialmente a tre ordini di motivi: resistenza di coloro che, per interessi personali o per pregiudizi rispetto alle novità introdotte dalle Regie patenti,

⁽¹⁰⁾ Tra i più stimati consiglieri di Carlo Alberto sulla questione carceraria vi fu Carlo G. M. Lucas, ispettore generale delle carceri, quindi Membro del Consiglio superiore delle carceri francesi. Per riconoscenza dei consigli resi, il sovrano sardo fece coniare una medaglia d'oro in onore di Lucas con l'iscrizione "*Carolo Lucas in theoretica poenarum eximio*" (in *Rivista di discipline carcerarie*, 1886, A. XVI: 145)

avrebbero voluto conservare gli abusi perpetrati nelle carceri; convinzione di molti dell'impossibilità di migliorare uomini corrotti e abietti; infine, i costi ragguardevoli necessari per attuare gli interventi migliorativi degli stabilimenti carcerari. Il trattato analizza nel dettaglio le impietose condizioni delle carceri sarde, l'ambiente insalubre, generato dalla mancanza di luce e dalla scarsa ventilazione, l'angustia dei luoghi e l'assenza dell'igiene degli ambienti e delle persone, il vestiario, il vitto, il letto e le cure sanitarie e igieniche, la promiscuità tra giovani e anziani e l'intimità tra guardiani e condannate.⁽¹¹⁾ Proprio i guardiani costituivano uno degli aspetti più preoccupanti delle carceri sarde. «Persone – scrive Petitti di Roreto – di aspetto minaccioso e severo, assuefatte a stare con uomini di mal affare e a conoscere l'immoralità. Debbono (salve poche eccezioni, che pur s'incontrano) avere il cuore chiuso a qualsiasi sentimento temperato e compassionevole, nate ed educate, come sempre furono al sospetto, alla durezza, al rigore. Quindi, percorrendo le stanze vedrete que' custodi entrare accompagnati da un feroce mastino, addestrato a scagliarsi sul primo detenuto, che osasse resistere al ricevuto comando; sentirete imporre con voce tremenda ai prigionieri di stare ognuno seduto a piè del proprio letto, onde impedire che si accostino al guardiano prima ch'esso abbia usate le debite precauzioni». La custodia, quindi, per gestire i detenuti utilizza metodi che offendono l'umanità, e per far questo, «i custodi sono scelti per lo più ineducati talvolta anche duri oltremodo ed inaccessibili ad ogni idea caritativa, quando non sono brutali». (PETITTI DI RORETO, 1840: 333). Dopo l'emanazione delle regie patenti del 1839 le buone intenzioni di Carlo Alberto per un miglioramento generale delle carceri si limitarono a provvedimenti destinati a singoli stabilimenti carcerari. Il 26 febbraio 1842 il sovrano emanò le regie patenti che approvavano il regolamento generale delle carceri giudiziarie di Torino, col quale si adottava il sistema di classificazione secondo l'età, la religione, la professione, il reato, e si prescriveva il lavoro obbligatorio. Con il regio brevetto 14 luglio 1846 fu istituita una commissione d'ispezione composta da due cittadini scelti dal re, cui fu affidato l'incarico di visitare le

(11) «Come far sì che restino liberi dagli insetti divoratori e dai miasmi deleteri, che così facilmente pullulano e svolgono là dove trovansi di continuo riuniti molti uomini sùdici e miseri? (...) Queste cause insalubri non possono che tornare perniciosissime ai detenuti e, mentre riescono per essi un aggravio di pena non meritata né legale, giunte alle altre cause derivanti dall'ozio, dal mal costume e dalle sensazioni morali rattristanti, possono considerarsi qual permanente motivo dell'aumento di mortalità, che vi si osserva» (PETITTI DI RORETO, op. cit.: 330-331).

carceri ogni mese, di proporre le grazie e di infliggere le punizioni più gravi; il 5 settembre 1846 fu emanato il regolamento d'ordine e di disciplina per il penitenziario di Alessandria.

A seguito dei moti del 1848 che costrinsero Carlo Alberto all'abdicazione, la questione penitenziaria riprese vigore salito al trono Vittorio Emanuele II, partendo dal dibattito sulle gravi condizioni delle carceri e sulla scelta del sistema penitenziario, questione rimasta incompiuta dopo la sperimentazione del sistema auburniano adottato nelle carceri di Alessandria e Oneglia. Nella seduta parlamentare del 21 settembre 1849 il deputato Cossu interpellò il ministro dell'Interno sulle infelici condizioni del carcere di Sassari, mentre Cavour sollevò la questione della scelta del sistema penitenziario, ricordando la lotta tra i sostenitori del filadelfiano e dell'auburniano e l'esito della commissione incaricata di studiarne gli effetti che si era invece pronunciata tra il filedelfiano e il misto. Cavour, quindi, sollecitava il ministro a non procedere oltre sulla riforma carceraria senza avere prima sottoposto a nuovo esame la questione, avvalendosi delle esperienze e degli studi prodotti in Francia, in Inghilterra e in Germania, al fine di non impegnare finanziamenti ingenti per la costruzione di nuove carceri che sarebbero potute risultare inefficaci. Il ministro si impegnò a promuovere un nuovo studio sulla questione, ma non difese il sistema auburniano così come applicato ad Alessandria e ad Oneglia. Il 13 novembre del 1849 il ministro dell'Interno Galvagno presentò una relazione al re in cui avvertiva che i motivi di maggiore impedimento al ravvedimento dei detenuti andavano individuati nella pluralità e disparità dei trattamenti delle varie carceri, promettendo quindi l'emanazione di un unico regolamento generale per tutte le carceri del Regno. Nella relazione il ministro anticipava l'emanazione di un regolamento riguardante l'organizzazione di tutti gli impiegati delle carceri, di fatto pubblicato il 1° gennaio 1850, evidenziando che «quanto difficile sia di operare la riforma delle carceri senza un ottimo personale, e come le persone di cuore e d'intelletto eran lontane di aspirarvi per la povera carriera che loro si offriva».⁽¹²⁾ Con r.d. 13 gennaio 1851 il ministro costituì un Consiglio gene-

⁽¹²⁾ La figura del direttore è così indicata nel regolamento: «è l'occhio del Ministero, il perno su cui si regge tutto lo stabilimento. Egli deve congiungere con molta filantropia all'indispensabile fermezza e severità. Dev'essere convinto che la sua carica è ad un tempo una missione sociale, che dalla sua solerzia ed invigilanza molto dipende la rigenerazione morale de' reclusi, il cui conseguimento essendo la meta de' suoi sforzi, farà sì che avrà ben meritato da Dio, dal re, dalla patria». (BELTRANI SCALIA, op. cit.: 425-426).

rale delle carceri, da lui presieduto, cui affidò l'incarico di visitare tutte le carceri del Regno, per rilevarne i problemi e proporre le soluzioni. L'anno successivo il Consiglio presentò la relazione con i risultati delle visite svolte, da cui emergeva un quadro "doloroso e spaventevole", al quale era possibile porre rimedio innanzitutto con la costruzione di nuove carceri, in considerazione degli studi fatti in altre nazioni. Il Consiglio, inoltre, evidenziò la necessità di istituire una direzione generale con un consiglio cui dare l'incarico di presentare una relazione annuale sullo stato delle carceri. La commissione stigmatizzava la grave situazione di immoralità delle carceri dovuta, soprattutto, come aveva denunciato Carlo Peri nel 1840, agli abusi perpetrati dai guardiani. A tal proposito la commissione suggeriva di introdurre le suore nelle carceri femminili per evitare il verificarsi di episodi di corruzione ai danni delle donne detenute. Altri punti della relazione vertevano sulle condizioni igieniche, il lavoro dei detenuti, l'istruzione, la religione e la separazione fra giudicabili e condannati. La relazione ebbe il merito di promuovere una lunga serie di regolamenti di disciplina e per l'amministrazione economica delle carceri.⁽¹³⁾ Il 9 gennaio 1857 il ministro dell'Interno Rattazzi presentava un progetto di legge sulle carceri giudiziarie del Piemonte e della Sardegna. Messi a confronto i due sistemi a segregazione continua e a vita in comune, il primo fu reputato migliore perché si riteneva che impedisse la corruzione reciproca dei detenuti incutendo "nei perversi un salutare spavento", contribuendo a diminuire il numero dei delitti. La motivazione concreta, però, oltre ai vantaggi morali, era dettata dalle agevolazioni finanziarie apportate da questo sistema che consentiva un risparmio economico sulle spese giudiziarie e per il mantenimento dei detenuti. La Commissione parlamentare incaricata di esaminare il progetto ministeriale lo valutò positivamente e propose di adottare il sistema a segregazione continua, dunque le carceri nuove sarebbero state costruite non già nelle sedi di Corte d'Appello, bensì laddove fosse individuata una maggiore necessità.

Il dibattito parlamentare sulla relazione del ministro prese avvio il 6 aprile successivo e suscitò non poche accese reazioni tra coloro che non concordavano affatto sulla scelta del sistema a segregazione continua, ma soprattutto fu contestata

⁽¹³⁾ Di seguito si riportano i provvedimenti emanati dal Consiglio generale delle carceri: r.d. 18 luglio 1851 regolamento per i condannati alla relegazione del castello d'Ivrea; r.d. 2 settembre 1852 per le case di pena delle donne condannate; r.d. 5 giugno 1853 per le case di educazione correzionale; r.d. 17 aprile 1854 per l'amministrazione economica e per la contabilità delle carceri di pena.

la modalità con cui il progetto era stato portato in aula, senza preannuncio e senza essere accompagnato dalla necessaria documentazione di supporto alla proposta contenuta nel progetto stesso. La critica principale, sostenuta, tra gli altri, dai deputati Valerio, Asproni, Cosaretto, Revel, Arnulfo, Sineo, Menabrea, era diretta proprio alla scelta dell'isolamento continuo, sistema giudicato gravemente nocivo, come comprovato dalle numerose statistiche rilevate nelle altre nazioni ove era stato sperimentato. L'isolamento continuo, argomentavano i deputati, è in primo luogo contrario alla natura umana, è inumano e ingiusto sia per i reclusi, ma soprattutto per gli inquisiti non ancora riconosciuti colpevoli, né, secondo i dati statistici, aveva dato risultati sulla diminuzione della delinquenza o della recidiva. Gli oppositori dell'isolamento continuo proposero quindi che il Governo non si impegnasse nell'adozione definitiva di quel sistema, tentando, al più, una sperimentazione in qualche stabilimento di nuova costruzione, ma soprattutto, sostenne il deputato Valerio, era necessario provvedere alla modifica del codice di procedura penale del 23 giugno 1854 per rendere la detenzione preventiva meno lunga e per sottrarla all'arbitrio dei giudici, che avevano il potere di prolungarla per mesi e anni in modo da trasformare la pena preventiva in un supplizio insopportabile.

I sostenitori del progetto, però, ebbero la meglio sugli oppositori. Essi difesero innanzitutto il codice penale del 1859, sostenendo che salvaguardava meglio del codice inglese le libertà individuali e respingevano l'accusa che la durata delle custodia preventiva era soggetta all'arbitrio dei giudici. Il ministro dell'Interno Rattazzi sostenne con particolare vigore il progetto da lui presentato, specificando che il contenuto di esso era stato frainteso in quanto l'isolamento proposto era da applicarsi non ai condannati ma ai "prevenuti", non di isolamento continuo si trattava in quanto i detenuti avrebbero potuto incontrarsi con persone su autorizzazione del magistrato. L'esigenza primaria alla base di questo sistema era dunque impedire la comunanza tra detenuti, causa, secondo il ministro, dei peggiori mali. La conclusione della questione fu una sorta di compromesso, in quanto la maggioranza del Parlamento, pur essendo favorevole al progetto, esprimeva il dubbio che in futuro nuove esperienze avrebbero potuto dimostrarne la non efficacia. Cavour, presidente del Consiglio, con diplomazia promise che in tal caso si sarebbe potuto intervenire sui fabbricati adattandoli alle nuove esigenze. Tale clausola, per espressa volontà del Presidente del Consiglio, non fu inserita nel progetto non volendo fare apparire debole la riforma che

si stava votando. Cavour, preso atto che la maggioranza della camera approvava l'impianto della riforma nel suo complesso, mentre il nodo da sciogliere era la scelta del sistema, rassicurò i sostenitori del sistema comune con la promessa che nell'opera di adattamento dei fabbricati carcerari si sarebbe tenuto conto delle loro posizioni e propose una soluzione che mediava le opposte posizioni. La legge fu così approvata.

6. Il carcere in Italia dopo l'unità e la scelta dei sistemi penitenziari

Prima ancora di affrontare il problema del regolamento carcerario, e quindi le problematiche legate al sistema penitenziario, il Regno d'Italia aveva l'urgenza di affrontare quello preliminare dell'estensione, su tutto il territorio nazionale, del codice penale sardo del 1859 entrato in vigore dal primo maggio 1861 in tutte le province italiane, ad eccezione della Toscana. In questa provincia, annessa nel 1859, restò in vigore fino al 1866 il codice del 1853, mentre nelle due Sicilie il codice del 1819 fu modificato nel 1861 sul modello di quello sardo.

Nelle disposizioni preliminari il codice penale sardo introdusse la nozione di reato, distinto in crimine, delitto e contravvenzione in rapporto alla gravità dell'azione illecita sanzionata: «Il reato che la legge punisce con pene criminali è un crimine. Il reato che la legge punisce con pene correzionali è un delitto. Il reato che la legge punisce con pene di polizia è una contravvenzione» (Art. 2). A tali fattispecie di reato il codice sardo distingueva le pene in *a) pene criminali*: morte, lavori forzati a vita, lavori forzati a tempo, reclusione, relegazione, interdizione dai pubblici uffici; *b) pene correzionali*: carcere, custodia, confino, esilio locale, sospensione dall'esercizio dei pubblici uffici, multa; *c) pene accessorie*: interdizione o sospensione dall'esercizio di una carica od impiego determinato, di una determinata professione, negoziazione od arte, sorveglianza speciale della Pubblica Sicurezza, ammonizione.

Ai tre gradi di gravità del reato corrispondeva la differenziazione delle pene detentive tra *reclusione, relegazione, carcere, custodia e arresti* da scontare in diversi luoghi di pena: la condanna alla reclusione viene scontata nelle case di forza e i condannati sottoposti ai lavori che vi si eseguono;⁽¹⁴⁾ la *rele-*

⁽¹⁴⁾ I condannati ai lavori forzati sono sottoposti alle opere più faticose a profitto dello Stato, colla catena ai piedi, e nel modo prescritto dai regolamenti. (art. 16).

gazione consiste nella detenzione del condannato in un castello dove egli è sottoposto all'obbligo del lavoro; la pena del *carcere* viene scontata in una casa di correzione; la *custodia* è destinata ai giovani delinquenti e a coloro di tenue discernimento; gli arresti si scontano nelle case mandamentali.

Dopo l'Unità, l'aumento della popolazione e l'incremento della criminalità fecero riemergere drammaticamente il problema del sovraffollamento delle carceri, inadeguate per capienza, condizioni igieniche e fatiscenza delle strutture. Il dibattito svolto in seno alle commissioni parlamentari di studio per la preparazione di un nuovo regolamento carcerario ebbe come punto nodale, ancora una volta, la discussione sull'adozione del sistema penitenziario. Su questo ultimo punto scesero in campo i nomi più illustri degli ambiti parlamentare, giuridico e accademico, personalità di spicco che influenzarono in maniera determinante le future scelte del governo in materia penitenziaria, tra questi Martino Beltrani Scalia, Ilarione Petitti di Roreto, Carlo Peri, Aristide Gabelli, Luigi Volpicella, Federico Bellazzi, Napoleone Vazio per l'Italia; Mittermaier per la Germania; Moreau Christophe e Carlo G.M. Lucas per la Francia.

Concretamente il problema della scelta del sistema penitenziario fu affrontato dal Regno d'Italia per la prima volta nel 1861, con la presentazione al Parlamento del progetto di legge per la costruzione di un carcere cellulare, a sistema auburniano, nella città di Cagliari. Approvato senza ostacoli alla Camera dei Deputati, il progetto, però, non superò l'esame del Senato. Tra coloro che espressero forti critiche al sistema auburniano si distinse il conte di Salmour che contestò con molto vigore la decisione di adottare questo modello per la costruzione del carcere cellulare di Cagliari. Tale scelta, sostenne Salmour, avrebbe creato un pericoloso precedente, ossia avrebbe pregiudicato la questione della scelta del sistema penitenziario che andava affrontato solo dopo aver vagliato con gli opportuni approfondimenti un problema di scienza penitenziaria di primaria importanza. Il conte di Salmour, inoltre, esprimeva forti dubbi sui dati presentati dal ministero dell'Interno tendenti a dimostrare i buoni risultati ottenuti dal sistema auburniano nelle province del Piemonte, quindi invitava il Governo a intraprendere con sollecitudine la via della riforma carceraria, sostenendo l'opportunità di approfondire invece il sistema a segregazione continua, detto anche della "buona compagnia". Fu proprio Salmour a suggerire al governo l'istituzione di un'apposita commissione permanente per lo studio approfondito della materia, commissione che di

fatto fu nominata dal ministro dell'Interno Ricasoli con r.d. 16 febbraio 1862, cui presero parte i massimi vertici istituzionali (Des-Ambrois De Nevache, Presidente del Consiglio di Stato e senatore del Regno, S. Tecchio, Presidente della Camera dei Deputati), personalità del mondo giuridico e rappresentanti dell'Amministrazione Penitenziaria (Giovanni Boschi direttore generale, Carlo Peri consultore al ministero dell'Interno per l'amministrazione carceraria). Nel marzo 1862 gli esperti aprirono i lavori affrontando temi impegnativi: l'esame dei lavori forzati nei bagni penali e la possibilità di sostituire questa pena con un altro tipo di sanzione; la concentrazione di tutti gli stabilimenti penali sotto una sola amministrazione; la scelta dei sistemi penitenziari; le modalità di funzionamento delle colonie penali. I lavori durarono circa un anno e si conclusero con la presentazione di una relazione che proponeva i principi della riforma carceraria, primo atto ufficiale che il nuovo governo sottopose all'esame del Parlamento italiano. Nel documento, in primo luogo, si affermava il principio basilare, presentato come premessa generale sulla quale doveva poggiare la riforma carceraria, che era così sintetizzato: ridare alle sanzioni penali la forza repressiva e d'intimidazione, offrendo ad un tempo opportunità e mezzo a promuovere la rigenerazione morale dei condannati. In realtà, la proposta, pur presentando spunti di grande interesse, non giunse mai all'esame in sede legislativa.

Passando quindi ad esaminare i sistemi penitenziari angloamericani, la Commissione bocciava senza riserve il sistema comune, scartava quello auburniano e tesseva le lodi al filadelfiano, i cui vantaggi erano, secondo gli esperti, innanzitutto quelli di rendere la pena più dura e nel tempo stesso più giusta; di evitare tra i detenuti la vicendevole conoscenza, che spesso è sorgente di nuovi delitti; di mettere il condannato in presenza di se stesso, costringendolo ad abitudini d'ordine e di regolarità; e di agevolare l'uso de' mezzi adatti per ottenerne la resipiscenza, dando maggiore accesso alla voce della religione, agli affetti di famiglia, e facilitando l'istruzione. La Commissione votò all'unanimità (tranne l'on. Minghelli-Vaini che espresse il proprio dissenso in merito all'adozione del sistema a segregazione cellulare), il modello filadelfiano come base della riforma carceraria, indicato come strumento uniforme di quattro pene distinte: carcere, relegazione, reclusione e lavori forzati. Nonostante il giudizio positivo espresso sul sistema filadelfiano, la Commissione formulò diverse eccezioni per l'adozione di esso nella rigida versione americana, proponendo che ad alcune categorie di de-

tenuti non venisse applicata la segregazione continua, tra questi i condannati alla pena della custodia, i giovani ricoverati nella casa di emendazione, i condannati alla pena degli arresti per contravvenzioni di polizia, i condannati di età superiore ai settanta anni, i condannati invalidi o alienati. Un altro limite fu posto alla durata della segregazione cellulare che non sarebbe dovuta essere superiore ai quattordici anni, mentre il rimanente della pena perpetua andava scontata in stabilimenti penali, a lavoro comune con obbligo del silenzio e a segregazione notturna.

Per quanto riguardava gli altri due sistemi, inglese o misto e irlandese, la Commissione li esaminò superficialmente, reputandoli di scarsa efficacia. Beltrani-Scalia espresse forti riserve sulla composizione della Commissione e sull'andamento dei lavori, ma soprattutto contestava i principi basilari scaturiti dai lavori e comunicava il proprio rimpianto per l'occasione perduta, per non aver esaminato con più attenzione il sistema irlandese, da lui tenacemente sostenuto. In particolare, criticava la commissione per non aver considerato in maniera più approfondita le possibilità offerte dal regime della liberazione condizionale, preferendo il sistema filadelfiano, anche se reso meno rigido con l'introduzione del limite dei quattordici anni alla durata della segregazione cellulare, chiedendo, in proposito, «lo ammettere che scorso questo termine il condannato può essere ammesso a lavorare in comune con altri suoi compagni non è un ritorno al sistema misto cotanto osteggiato?» (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: 486).

Per quanto riguarda gli altri temi discussi dalla commissione, si pervenne alle seguenti conclusioni: parere negativo sull'ammissione delle colonie agricole nella scala delle misure penali, destinandole, sia che fossero agricole che industriali, a case di educazione correzionale per i giovani destinati alla custodia, a case di emendazione per i minori d'età, a stabilimenti per coloro ai quali non poteva essere applicata la segregazione continua. Per il quesito riguardante i lavori forzati nei bagni penali, i relatori proponevano la soppressione immediata dei bagni penali per l'espiazione dei lavori forzati e trasferimento dei forzati negli arsenali o in altri luoghi chiusi. Parere positivo, infine, la Commissione espresse per la riunificazione di tutti gli stabilimenti penali in una sola amministrazione.

Nel 1863 il ministro dell'Interno Peruzzi, in attesa che venisse varata la riforma generale delle carceri, propose l'estensione della legge 27 giugno 1857 emanata dagli Stati Sardi, con cui era stato adottato il sistema cellulare, a tutto il Regno d'Italia. Con il trasferimento della capitale da Torino a Firenze, fu pre-

sentato un progetto per l'estensione del codice penale sardo alla Toscana, dove era rimasto in vigore il codice del 1853.

Il Regno d'Italia, pur tra polemiche e perplessità, emanava la legge n. 1653 del 28 gennaio 1864 "Legge colla quale è determinato il modo di riduzione e di costruzione delle carceri giudiziarie", con cui veniva adottato il sistema penitenziario a segregazione perpetua. La legge così ordinava i principi per la costruzione di nuove carceri: «Le carceri giudiziarie saranno ridotte e costruite secondo il sistema cellulare: i detenuti vi saranno segregati gli uni dagli altri, ed occuperanno locali isolati in guisa che rimanga impedita ogni comunicazione fra di loro tanto di giorno che di notte. Sarà provveduto al passeggio all'aria libera dei detenuti in locali ove questi siano egualmente segregati gli uni dagli altri» (art. 1). La legge prevedeva inizialmente la costruzione di un carcere cellulare a cominciare dai capoluoghi sede delle Corti d'Appello o d'Assise (art. 2) e stanziava nel bilancio del ministero dell'Interno una spesa di cinquecentomila lire sull'esercizio 1863 e un milione sull'esercizio 1864, da iscrivere in apposito capitolo intitolato "costruzione o riduzione delle carceri giudiziarie a sistema cellulare" (art. 3).

Il sistema cellulare, però, non si rivelò la soluzione ideale, in primo luogo perché aggravava, anziché risolvere, il problema del sovraffollamento, vista la penuria di edifici carcerari; inoltre, come era già stato evidenziato in Toscana, sotto il profilo del recupero morale dei condannati (che era poi la motivazione preminente nella preferenza del sistema cellulare), i risultati non furono quelli sperati, mentre i danni arrecati alla sfera psicofisica dei reclusi fecero emergere le prime polemiche sull'opportunità di continuare a seguire la strada dell'isolamento cellulare. Già nel 1861 l'ingegnere del genio civile Luigi Manzella, scrivendo la prefazione all'edizione italiana della relazione dell'Ispettore generale delle prigioni inglesi sulla costruzione del carcere di Pentoville del 1844 (in cui era stato realizzato il modello filadelfiano a segregazione continua), faceva questa descrizione del regime cui erano sottoposti i condannati: «I prigionieri erano astretti ad apprendere un'arte nella propria cella, dalla quale uscivano per lavarsi le mani e il viso, per soddisfare i bisogni corporali, e nelle ore destinate all'istruzione morale e religiosa, sempre uno ad uno e accompagnati da un custode» (Manzella, 1861: IV). Il sistema risultò dispendioso sia sotto il profilo dei costi sia per l'alto numero di custodi che richiedeva il controllo individuale, ma soprattutto dannoso per i danni psicofisici che produceva ai carcerati, e in proposito così commentava l'autore: «Un tal regime sembrò molto duro e di

fermo produsse in alcuni individui gravi perturbazioni cerebrali ed altri sospinse al suicidio; ma il maggior numero eludevano il rigore della disciplina e la vigilanza de' custodi col linguaggio nimico e riuscivano perfino a concertar evasioni e novelli delitti» (IVI).

Nel 1884, a venti anni dall'entrata in vigore della legge che stabiliva l'adozione del sistema cellulare e la costruzione di un carcere costruito secondo questo modello, almeno uno in ogni sede di Corte d'Appello, o capoluogo di circondario, la normativa era rimasta sostanzialmente inapplicata. Il 5 giugno 1884 l'onorevole De Renzis, presentando alla Camera dei deputati la relazione sul bilancio del ministero dell'Interno, rilevava che la riforma era risultata inefficace al punto che su tutto il territorio del Regno si contavano solo 3000 celle a fronte di una popolazione carceraria di 35.000 unità. A testimonianza della drammaticità della situazione penitenziaria e del trattamento riservato ai condannati, De Renzis scriveva: «Siamo ben lontani dai sistemi di Auburn, o da quelli misti più tardi venuti in fiore. Siamo qui agli antipodi di ogni altro metodo di espiazione di pena voluto dalle moderne teorie, dalle più recenti aspirazioni della scienza».⁽¹⁵⁾

Il Congresso Penitenziario Internazionale di Roma del 1885⁽¹⁶⁾ affrontò, tra gli altri temi, anche il problema della scelta del sistema penitenziario, avendo ormai preso atto che il sistema a isolamento continuo adottato sin dal 1864 era ormai oggetto di aspre critiche. Tra i sostenitori della linea dura dell'isolamento e della linea morbida della vita in comune, alla fine prevalse la posizione, sostenuta con particolare vigore dai rappresentanti italiani, del sistema misto o irlandese. Il deputato ed ex ministro Pasquale Stanislao Mancini, ricordando un suo scritto del 1842 sull'argomento, così sintetizzava la posizione italiana nel 1861: «a quell'epoca la polemica era ardente tra le due scuole che lottavano per l'accettazione di uno dei due regimi, l'isolamento assoluto (Filadelfiano) e il lavoro in comune con l'isolamento notturno (sistema Auburniano). Io misi a confronto i pregi dei due sistemi, ma prevedendo in certo modo l'avvenire degli studi penitenziari mi dichiarai precursore di un sistema misto risultante da una combinazione tra gli elementi dei due sistemi. Ora questo sistema misto, più tardi detto irlandese, e la ricerca della migliore combinazione tra questi elementi, sembrano oggidì es-

⁽¹⁵⁾ Rivista penale vol. XXI - 1885, pp. 122-123.

⁽¹⁶⁾ Congressi penitenziari Internazionali che discussero della riforma penitenziaria: Pietroburgo 1820 - Londra 1872 - Stoccolma 1878 - Roma 1885 - Parigi 1895 - Bruxelles 1900.

ser divenuti l'ultima parola e il programma della scienza al suo stato attuale, malgrado sieno scorsi meglio che 40 anni».⁽¹⁷⁾

7. I regolamenti post unitari

Con l'estensione del codice penale sardo a tutte le province italiane, il Governo nell'arco di due anni emanò i nuovi regolamenti per le *carceri giudiziarie* (27 gennaio 1861), per le *case di pena* (13 gennaio 1862), per le *case di relegazione* (28 agosto 1862), per le *case penali di custodia* (27 novembre 1862). Ogni regolamento disciplinava il funzionamento degli istituti e gli organici del personale di custodia e amministrativo.

Le *Carceri giudiziarie* dipendevano dal ministero dell'Interno, erano destinate alla custodia degli imputati, ai detenuti condannati a pene corporali durante il giudizio di appello e di cassazione, ai condannati alla pena del carcere fino a sei mesi, ai condannati a pene maggiori di sei mesi di carcere inabili, per motivi di salute, al lavoro nelle case di pena, agli arrestati per disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza, per debiti, per i detenuti in transito.⁽¹⁸⁾ Il regolamento istituiva una commissione visitatrice, con funzioni di controllo e consultiva, composta da: sindaco, procuratore del re, parroco, quattro cittadini nominati dal consiglio comunale. La commissione esercitava il controllo su vitto, materiale, salubrità degli ambienti, disciplina, lavorazioni, distribuzione del guadagno ai detenuti, istruzione religiosa, riforma morale, condotta dei guardiani verso i detenuti. Sulle infrazioni rilevate e per i provvedimenti da adottare la commissione riferiva all'autorità amministrativa delle carceri o direttamente al ministro dell'Interno. Le *case di pena* comprendevano le case di forza destinate ai condannati alla reclusione; i castelli per i condannati alla relegazione; le case di correzione per i condannati alla custodia e gli stabilimenti penali esistenti nelle Province Toscane. Alle case di forza erano destinate le donne condannate ai lavori forzati. Il regolamento adottava il sistema della separazione notturna e del lavoro obbligatorio in comune diurno con l'imposizione continua del silenzio assoluto.

La pena della relegazione era destinata ai condannati per i crimini contro la sicurezza interna o esterna dello Stato; le case penali di custodia erano destinate ai giovani.

⁽¹⁷⁾ In *Rivista di discipline carcerarie* 1886, Anno XVI, p. 97.

⁽¹⁸⁾ Il regolamento consentiva alla detenute madri di tenere con se i figli non maggiori di tre anni quando la commissione visitatrice ne attestava il bisogno di cure materne.

7.a. La creazione della direzione generale delle carceri, il servizio ispettivo e le prime statistiche carcerarie

Nel Regno sardo le carceri giudiziarie dipendevano dal ministero della Giustizia, con decreto del 23 gennaio 1851, l'amministrazione delle carceri passò al ministero dell'Interno, nell'ambito del quale faceva capo a una Divisione del ministero, contestualmente alla costituzione del Consiglio delle carceri, soppresso nel 1860. Il primo organico del personale delle carceri centrali e penitenziarie fu creato con il r.d. 10 dicembre 1850. La carica di ispettore generale delle carceri, con funzione ispettiva locale, fu creata nel 1848, funzione ricoperta per la prima volta dal Cav. Giovenale Vegetti Ruscalla.

Le dimensioni raggiunte dalla realtà carceraria ponevano il governo di fronte a gravi problemi da risolvere che richiedevano una diversa organizzazione degli organi preposti alla gestione delle carceri, per questo nel 1861 fu istituita, con r.d. del 9 ottobre n. 255, la direzione generale delle carceri dipendente dal ministero dell'Interno, primo direttore generale delle carceri del Regno d'Italia fu nominato l'avvocato Giuseppe Boschi, che vi rimase in carica fino al 1870.⁽¹⁹⁾ La direzione generale andò a sostituire la vecchia divisione del ministero.⁽²⁰⁾

L'anno stesso della creazione della direzione generale fu dato avvio alla pubblicazione delle statistiche carcerarie. Il servizio curò la rilevazione dei dati pubblicati nel "Rapporto statistico sugli stabilimenti penali delle province italiane già appartenenti al cessato Regno di Sardegna nel quinquennio 1857-1861". Dal 1862 seguì la pubblicazione annuale dei volumi.

Con la costituzione della direzione generale delle carceri e l'avvio del dibattito parlamentare sulla riforma delle carceri, si

⁽¹⁹⁾ Il r.d. 9 ottobre 1861, n. 255 riorganizza il ministero dell'Interno "non tanto per ragioni di ordine politico quanto per ragioni di ordine amministrativo". Il r.d. abolisce il Segretariato generale del ministero dell'Interno e ripartisce le sue competenze "in diversi rami di pubblico servizio in cui andrà diviso il Ministero" (art.1). Lo stesso r.d. rimanda a successivi decreti ministeriali "la ripartizione delle Direzioni generali in Divisioni e Sezioni, e stabilito il quadro numerico degli Impiegati addetti a ciascun Ufficio". (art. 4, comma 1).

⁽²⁰⁾ «Saranno nel Ministero quattro Direzioni generali. Una delle quattro Direzioni è sostituita all'Ispettorato generale delle carceri, senza che in questa parte di amministrazione sia null'altro innovato». (art. 2, comma 1).

Nel 1878 la direzione generale delle carceri presso il ministero dell'Interno verrà soppressa dal r.d. n. 4306 (serie 2) del 24 febbraio, a partire dal 1° marzo 1878. L'anno successivo, però, verrà ripristinata a partire dal 1° novembre 1879, dal r.d. n. 5131 (serie 2) che la ricostituisce ancora una volta presso il ministero dell'Interno.

aprì un periodo molto fecondo per gli studi teorici e scientifici sui temi del carcere e della criminalità, accompagnati da un appassionato dibattito che si svolgeva su organi di stampa, nei congressi internazionali e in sede parlamentare. L'esigenza di diffondere la ricchezza di esperienze documentate dalla pubblicazione dei rapporti annui dei singoli stabilimenti penitenziari e di quelli compilati dalle Commissioni ministeriali e parlamentari, determinarono la nascita di una rivista periodica delle carceri su cui fu avviato un intenso dibattito sullo stato delle prigioni del Regno e dei problemi ad esso collegati, come la scelta dei sistemi penitenziari, la costruzione di nuove carceri, la riforma dei regolamenti.

Il primo numero del periodico, che assunse il nome di "Effemeridi Carcerarie", vide la luce nel 1865, sotto la direzione dall'ispettore generale delle carceri Napoleone Vazio.⁽²¹⁾ Fonte preziosa di notizie storiche, di cronache di eventi ufficiali, di pubblicazioni scientifiche, la rivista riportava ampi resoconti dei dibattiti parlamentari, disegni e testi di legge, lavori delle Commissioni parlamentari, interpellanze e interrogazioni sulle tematiche carcerarie e penali. Nel 1870 la pubblicazione assunse la denominazione di "Rivista di discipline carcerarie", ampliò i suoi orizzonti concedendo maggiore spazio al dibattito internazionale, offrendo ospitalità alle firme più prestigiose, italiane e internazionali, del dibattito criminologico e giuridico dell'epoca, tra cui ricordiamo, tanto per citare alcuni illustri collaboratori, Cesare Lombroso, Gaspare Virgilio, Lucas, Mittermeier, Enrico Ferri.⁽²²⁾

⁽²¹⁾ «Crediamo fermamente che la pubblicazione di tutto ciò che si riferisce alle Carceri sia di un'importanza somma e l'elemento sicuro per giungere a quel grado di progresso ed a quella riforma che è invocata dalla civiltà moderna. E tant'è che illustri scrittori e maestri ci precedettero in questa elementare verità; onde il chiarissimo giureconsulto d'Heidelberg dottor Mittermaier, deplorando il difetto della pubblicità agli atti di taluni governi, dedusse da esso il principale ostacolo alla conoscenza dei mezzi al miglioramento delle carceri» (VAZIO, 1865: 3).

⁽²²⁾ In questa fase la Rivista, pur essendo proprietà privata del direttore generale Martino Beltrani-Scalia, ospitava una parte ufficiale dedicata alla pubblicazione del Bollettino della Direzione Generale delle Carceri. Donata, in seguito, da Beltrani-Scalia all'Opera Pia per i figliuoli derelitti dei condannati e successivamente al Protettorato di San Giuseppe, la rivista perse progressivamente il suo mordente: scomparvero gli attacchi polemici, si ridussero gli interventi sul tema della riforma del sistema penitenziario riducendosi a strumento per la ricerca di beneficenza.

Questo passaggio determinò la lenta decadenza della pubblicazione che finì per perdere collaboratori e lettori, sostenendosi a fatica con gli abbonamenti ufficiali delle direzioni delle carceri e con quelli privati del personale di custodia. Il ministero contribuiva in minima parte all'attività editoriale della rivista con la concessione di un sussidio, riconoscendola come pubblicazione semi-ufficiale dell'Amministrazione Penitenziaria, ma i costi erano troppo elevati per l'Opera Pia, legittima proprietaria della testata, che non riusciva ad arrestare la crisi economico-editoriale.

Sotto la direzione di Giuseppe Boschi fu istituito il corpo degli ispettori, un ufficio centrale composto prima da due, poi da cinque e quindi da quattro ispettori. L'Ispettorato Generale delle carceri aveva competenze su tutto il territorio nazionale e sopprime i vari uffici centrali precedentemente in funzione.⁽²³⁾ Già

A seguito di queste difficoltà – ma è facile supporre che esse fossero anche di natura politica – che limitavano il libero dibattito, il periodico abbandonò lo spirito originario che l'aveva caratterizzato fin dalla nascita, tant'è che il direttore Epaminonda Querci-Seriacopi, sull'ultimo numero pubblicato il 1° dicembre 1925, polemizzava con quanti ne avevano determinato la crisi, senza nascondere la delusione e la rabbia per il mediocre e sconcertante epilogo cui la rivista era ormai giunta.

La prestigiosa rivista, pubblicata per ben sessant'anni, chiudeva i battenti e veniva sostituita dalla "Domenica del Carcerato", una sorta di Domenica del Corriere (di cui imita anche la grafica) realizzata da e per i detenuti, scritta interamente dai detenuti della casa penale di Regina Coeli; «un ebdomadario, dice il polemico Querci-Seriacopi, che non incontra neanche la simpatia dei carcerati, zeppo com'è di aneddoti, bozzetti, poesiole e raccontini».

Nel 1931 la rivista fu ripresentata in veste rinnovata e con un programma editoriale di matrice fascista, cosicché, da organo semi-ufficiale che, in qualche modo, era stato anche garanzia di autonomia e di libertà di stampa, la "Rivista di Diritto Penitenziario – studi teorici e pratici" (questo è il titolo con cui riprende la pubblicazione), si pose nuovi obiettivi, così descritti nella premessa al primo numero da Giovanni Novelli, Direttore generale degli Istituti di Prevenzione e Pena, nonché direttore del periodico: la rivista, «si inquadra nel vasto e complesso programma dell'attività del grande legislatore fascista, al quale spetta il merito d'aver messo mano ad una riforma degli istituti penali, che, per unanime giudizio, ha conservato all'Italia il primato, che una ininterrotta tradizione, nelle scienze, nelle leggi, nella pratica, le aveva assegnato» E di fronte a una dichiarata disponibilità a ospitare interventi di ogni scuola e tendenza, senza preconcetto alcuno, subito dopo viene chiarito che «...ogni proposta che aspiri a tradursi in concreta norma di diritto positivo, dovrà ispirarsi al sistema generale ed alle disposizioni specifiche dei nuovi Codici penale e di procedura penale, che sono la base e le fonti insuperabili della riforma, che l'Amministrazione deve proporre ed attuare».

L'ultimo numero fu pubblicato nel dicembre 1943, poco dopo la morte di Novelli, avvenuta nell'ottobre dello stesso anno. Nell'ultimo fascicolo non fu preannunciata la sospensione della rivista, ma è evidente che le vicende belliche, il crollo del governo fascista con i drammatici avvenimenti che seguirono, ne segnarono la fine.

Nel 1951 il periodico riprende le pubblicazioni sotto una veste rinnovata e con la denominazione di "Rassegna di Studi Penitenziari", diretta dal Direttore generale Luigi Ferrari, integrata dal 1959 con i "Quaderni di Criminologia Clinica". Nel 1979 i due periodici furono unificati nella "Rassegna penitenziaria e criminologica", che riprende la pubblicazione con uno spirito rinnovato testimoniando il nuovo corso post-riforma dell'Amministrazione Penitenziaria. Nel 1990 il periodico interrompe nuovamente la pubblicazione. Dopo una pausa durata sette anni, l'Amministrazione Penitenziaria ne ha ripreso la pubblicazione, con l'intento che la Rivista torni ad essere un punto di riferimento scientifico nel dibattito attuale delle tematiche penitenziarie e criminologiche.

⁽²³⁾ Il servizio ispettivo esisteva già in alcuni stati preunitari: Regno delle due Sicilie, Lombardia e Toscana, ma in realtà non aveva mai svolto una incisiva azione.

il r.d. 28 agosto 1860 aveva attribuito agli ispettori funzioni di vigilanza e di controllo su tutto il servizio carcerario, dando loro la facoltà di emettere provvedimenti temporanei in casi d'emergenza e li costituiva in collegio di consulenza sotto la presidenza dell'ispettore generale, denominato poi direttore generale.

Il r.d. n. 4079 (Serie 2) del 16 settembre 1877 riformò il servizio ispettivo attribuendo all'ispettore generale e agli ispettori centrali presso il ministero dell'Interno il potere di compiere ispezioni in tutti gli stabilimenti carcerari al fine di verificare la regolarità dei servizi e l'osservanza delle leggi e dei regolamenti. Le ispezioni, ordinarie e straordinarie, erano disposte dal ministro, dal segretario generale o, in loro nome, dal direttore generale delle carceri.

8. La "ignominiosa pena" dei bagni penali

Il movimento di riforma del sistema penitenziario individuò nell'abolizione dei bagni penali,⁽²⁴⁾ punta estrema di un sistema malato e corrotto, uno dei nodi principali da sciogliere per una compiuta riforma del sistema penale del Regno d'Italia.⁽²⁵⁾ Dalla seconda metà del XIX secolo i sostenitori del sistema dell'isolamento cellulare sostenevano a gran voce che l'esistenza dei bagni, per la loro stessa natura, che imponeva i lavori di pubblica utilità svolti dai forzati prevalentemente all'aperto, avrebbe reso inattuabile la riforma (MINGHELLI VAINI, 1868).

La denominazione di bagni penali, mantenuta fino alla fine dell'Ottocento, si rifaceva all'origine marinara della pena, anche se bagni penali erano definiti sia i bagni marittimi che quelli di terraferma, stabilimenti riservati all'espiazione dei lavori forzati. I bagni penali, secondo la tradizione marinara, continuarono ad essere amministrati dal ministero della Marina, sia nel Regno Sardo che nei primi anni del Regno d'Italia. Il ministero della Ma-

⁽²⁴⁾ «Fra le carceri ora esistenti meritano nel nostro sistema di venire soppressi i così detti *bagni o galere*, perché la riforma proposta sarebbe ad essi del tutto inapplicabile e perché credesi dimostrato non giugnere essi al divisato scopo della massima intimidazione, solo ottenendosi l'infelicissimo risultamento d'una più grande corruzione derivante da essi. Aggiungasi un'altra volta ancora che l'abbiezione morale in cui pone la nota d'infamia, indelebile scolpita su chi è mandato in galera, infamia la quale preclude la via a qualsiasi emendazione, perché persuade della sua inutilità, è causa incessante di recidive». (PETITTI DI RORETO, op. cit.: 561).

⁽²⁵⁾ Tito Rossi scrive a proposito della necessità di risolvere il problema dei Bagni: «Come disse la più grande celebrità d'Alemagna, Mittermayer, al Congresso desmoterico di Francoforte nel 1846: La riforma penitenziaria sarà impossibile in Italia insino a che sussisterà la pena della galera» (ROSSI, 1868: 72).

rina gestiva anche l'organico del personale addetto. Al fine di accelerare la chiusura dei bagni, veniva evidenziato lo scarso profitto del lavoro fornito dalla mano d'opera dei forzati,⁽²⁶⁾ a fronte dei costi sostenuti dal ministero della Marina, dal quale l'amministrazione dei bagni dipendeva e che li gestirà fino al 1867, anno in cui l'amministrazione passerà al ministero dell'Interno. La scarsa utilità dei lavori forzati, sul piano del profitto economico, inoltre, era resa evidente dal fatto che solo una piccola parte dei forzati era inviata a svolgere i pubblici lavori all'arsenale. Per la gran massa di essi, invece, le giornate trascorrevano nell'ozio, dando spesso luogo a disordini, rivolte ed evasioni.

Lo spettacolo poco edificante di forzati in libera uscita, accompagnati da guardiani, che si recavano a passeggio nelle città, visitando postriboli e bettole, frequentando delinquenti di ogni sorta, mescolati ai lavoratori liberi, spinse il governo ad emanare un nuovo regolamento di disciplina che impartiva severe disposizioni sia per infrazioni commesse dai forzati, sia dalla custodia. Il regolamento fu inserito nell'ambito di una più ampia riforma, la prima dopo l'Unità, relativa ai bagni, attuata con il r.d. 19 settembre 1860, che emanava il "nuovo ordinamento dei bagni di terraferma e di Sardegna", contenente il "r.d. relativo ai bagni stabiliti nell'isola di Sardegna", il "regolamento per l'Amministrazione e la contabilità dei bagni" e il "regolamento di disciplina e interno ordinamento dei bagni".⁽²⁷⁾ Il nuovo ordinamento riorganizzava la materia dei bagni penali disciplinati, fino a quella data, secondo il "regolamento e bandi per i bagni situati negli arsenali di terraferma", emanati dal re di Sardegna il 22 febbraio 1826. Oltre a modifiche di tipo organizzativo e amministrativo e la più puntuale sistematizzazione della materia, il nuovo ordinamento e il regolamento di disciplina e di organizzazione interna prescrivevano un sistema disciplinare

⁽²⁶⁾ Lo scarso profitto prodotto dal lavoro dei forzati era stato uno dei motivi che, probabilmente, più delle motivazioni morali veniva addotta dai riformisti per chiedere la soppressione dei bagni. Petitti di Roreto, infatti, già nel 1840 ricorda che «il sig. Tupinier, esperto ufficiale della marineria francese mandato dal ministro della marina di quel regno a sindacare i lavori e il materiale de' vari arsenali marittimi, in una relazione, ricca di computi ingegnosi, fatta di pubblica ragione, dimostra come poco convenga l'opera dei *forzati* (...) per la qual cosa il sig. *Tupinier* conchiude che *la soppressione de' bagni è una riforma altamente invocata*». (PETITTI DI RORETO, op. cit.: 561-562).

⁽²⁷⁾ Il regolamento di disciplina e di interno ordinamento dei bagni, costituito da sessantanove articoli, dettava le norme riguardanti le funzioni, specificava le attribuzioni di compiti delle varie figure preposte alla gestione dei bagni (Ispettore generale, direttori, cappellani, medici, guardiani) e la disciplina interna (condotta dei condannati e uso della catena).

estremamente duro, sia per i forzati che per gli addetti alla sorveglianza. In particolare, rispetto ai vecchi bandi, il regolamento del 1860 riservava una parte specifica all'applicazione della catena, elencandone minuziosamente il peso, la lunghezza, le condizioni in cui applicarla. La normativa minuziosa tendeva a sottrarre all'arbitrio dei carcerieri l'applicazione dei ferri senza peraltro attenuare la pesante disciplina cui i forzati venivano assoggettati.

La novità rilevante introdotta dall'ordinamento del 1860 riguardava la gestione dei bagni dal punto di vista amministrativo-contabile. Fu istituita la figura dell'Ispettore generale da cui dipendeva la direzione di tutti i bagni stabiliti e da stabilirsi in qualsiasi punto del regno. L'Ispettore generale risiedeva di regola a Genova e, su autorizzazione ministeriale, poteva spostarsi temporaneamente nei luoghi dove la sua presenza era richiesta. I bagni, comunque, continuavano a dipendere direttamente dal ministero della Marina. L'Ispettore generale dei bagni veniva scelto tra gli ufficiali superiori dei Corpi della marina o dell'esercito, in attività di servizio. L'appartenenza del personale di custodia dipendente dalla marina veniva confermata anche nel nuovo ordinamento, con la giustificazione che il condannato ai bagni era pur sempre destinato a lavori che, secondo la tradizione, si rifacevano alle attività marinare, essendo lavori che venivano svolti negli arsenali, nei porti di guerra o officine militari. Con l'annessione del Regno delle Due Sicilie fu affrontato il problema di regolamentare i bagni di pena delle province napoletane la cui estensione rendeva problematico il funzionamento dell'Ispettorato generale dei bagni così come era stato previsto dal r. d. del 19 settembre 1860.

Le spese sostenute dallo Stato per il mantenimento dei bagni penali indussero il ministro della Marina a proporre un r.d., approvato il 4 febbraio 1866, atto a modificare i quadri organici del personale d'amministrazione e di custodia dei bagni penali, addossando ad essi costi che erano sopportati dall'erario.⁽²⁸⁾

⁽²⁸⁾ Nella relazione di presentazione dello schema di decreto, letta nell'udienza del 4 febbraio 1866, il ministro della Marina poneva in evidenza che, in attesa della riforma del codice penale che avrebbe portato a una modifica radicale della scala penale, era necessario porre mano a una riforma limitata all'economia dei bagni penali. Pur senza compromettere la sicurezza dei bagni penali, il ministro sosteneva che era possibile ridurre i costi di mantenimento, con un risparmio di 105,570 lire. Tale risparmio andava ottenuto proporzionando i gradi del personale superiore dei bagni all'importanza dei servizi cui era preposto, nonché modificando il numero dei guardiani in proporzione delle condizioni di ciascun penitenziario. Inoltre, il ministro proponeva di abolire l'indennità di rappresentanza ai direttori dei bagni centrali, di alloggio agli ufficiali che godevano di paghe superiori a quelle di ogni altro corpo della marina.

Successivamente a tale decreto il ministro della Marina ritornò sui costi di mantenimento dei bagni penali che pesavano sul bilancio del ministero per una somma di circa 4 milioni. Si rendeva necessario, quindi, trasferire l'amministrazione dei bagni all'Interno da cui dipendevano tutti gli altri stabilimenti di pena. Nella relazione presentata al re il 29 novembre 1866, il ministro della Marina sottolineava l'incongruenza della dipendenza dei bagni dal suo dicastero che, affermava, risaliva ad antiche consuetudini ormai superate che annoveravano tra le pene più gravi quella del lavoro forzato al remo delle galere. Tale consuetudine era stata mantenuta in quanto alcuni stabilimenti di pena erano in prossimità o nel recinto degli arsenali marittimi, nei quali venivano impiegati una parte dei condannati, ma anche per le difficoltà di varare la riforma penitenziaria.

L'imminente estensione del codice penale a tutto il Regno, la riforma della scala delle pene e la riforma penitenziaria potevano ricevere, secondo il ministro, impulso proprio dal passaggio dei bagni penali dal ministero della Marina a quello dell'Interno. Il Parlamento aveva già votato per l'abolizione dei bagni la cui essenza punitiva era giudicata una punizione non esemplare per i reati gravi ma corruttrice per gli stessi condannati, una pena, insomma, giudicata alimento stesso delle cause del reato. Inoltre, il ministro della Marina rivelava che non vi era alcun vantaggio nell'utilizzo della forza lavoro dei condannati nelle officine degli stabilimenti marittimi, svolto ormai con l'ausilio di mezzi meccanici, mentre il ministero sopportava un grave dispendio per un servizio, quale quello della gestione dei forzati, che non le competeva, e a cui, comunque, avrebbe potuto rivolgersi facendone richiesta alla nuova autorità dirigente delle carceri in caso di bisogno. Fu, questa, la premessa per l'emanazione del r.d. n. 3411 del 29 novembre 1866 che stabiliva il passaggio dei bagni penali dal ministero della Marina al ministero dell'Interno, a partire dal 1° gennaio 1867. Il decreto annunciava poi speciali provvedimenti per il passaggio del personale addetto ai bagni nel ministero dell'Interno e per l'attribuzione dei prefetti al servizio stesso.

La soppressione del corpo degli ufficiali militari preposti alla direzione e all'amministrazione dei bagni penali, sostituito con personale di impiegati civili, avvenne con r.d. n. 4071 del 1° dicembre 1867. Il r.d. risolveva l'anomalia di un corpo armato, addetto ai bagni, dipendente dal dicastero dell'Interno. Il personale di custodia dei bagni penali veniva così parificato con quello delle altre case di pena, reclutato con le stesse forme, oneri

e vantaggi, mantenendo la preferenza per coloro che avevano svolto servizio nell'esercito e nell'armata. ⁽²⁹⁾

Le direzioni centrali dei bagni venivano soppresse e le singole direzioni dei bagni passarono sotto la diretta autorità del ministero. Il decreto non innovava nulla riguardo il sistema disciplinare, restando valide le disposizioni dei regi bandi del 1826 i quali, avendo forza di legge, non potevano essere modificati dal decreto in questione.

Fino all'emanazione del Regolamento del 1891 i bagni penali continuarono a funzionare, ma la loro origine marinara era ridotta sempre più a una soluzione puramente nominale e la loro utilità sempre più assente, tant'è che gradualmente il Regno d'Italia cominciò a sostituirli con le colonie penali agricole che davano migliori risultati sotto il profilo dell'utilizzo in lavori di dissodamento di terreni e di coltivazione. ⁽³⁰⁾ La prima colonia agricola fu istituita nell'isola di Pianosa, nell'arcipelago toscano, altre sorgeranno in vari luoghi anche di terraferma, allo scopo di sperimentare forme di detenzione meno severe. Fu questo uno dei motivi che spinse i riformisti ottocenteschi a privilegiare le colonie penali agricole sulle isole per sperimentare forme di detenzione intermedie, dove era possibile coniugare sicurezza e utilizzo del lavoro dei condannati inviandovi detenuti a basso indice di pericolosità che potevano svolgere lavoro all'aperto, così come era previsto dal sistema irlandese adottato, con alcune variazioni, dal Regno d'Italia. Il r. d. 6 gennaio 1887, n. 4318 approvò il regolamento per le colonie agricole che sostituì il regolamento del 23 novembre 1863.

L'isola di Pianosa, poi Gorgona e infine Asinara furono destinate a luoghi dove impiegare la mano d'opera dei condannati per sbancare, dissodare, coltivare terre aspre e selvagge, sottratte alle paludi e all'aridità del suolo per essere quindi destinate a luoghi di espiazione. Negli anni Trenta del Novecento l'utilizzo della mano d'opera dei detenuti fu utilizzata per i lavori di bonifica di alcuni territori della Sardegna che venivano quindi assegnati a famiglie di coloni, gestite dall'ente ferrarese per la colonizzazione interna, come aveva previsto la legge 30 novembre 1933, n. 1719.

⁽²⁹⁾ Il r.d. n. 4323 del 26 marzo 1868 stabiliva la divisa degli impiegati delle case di pena e dei bagni penali.

⁽³⁰⁾ Nel 1882 con la chiusura del Bagno della Foce, a Genova, circa 400 dei 600 condannati stabiliti nel bagno furono trasferiti nella colonia di Castiadas che raggiunse, con tale apporto di forzati, la quota di mille condannati.

Alcuni antichi bagni penali furono quindi riconvertiti in colonie agricole, cosicché proprio sulle isole furono istituite le colonie che nel 1912 erano così localizzate: Cuguttu (Alghero), S. Bartolomeo (Cagliari) Sarcidano (Isili) Mamone (Bitti) Asinara (Sassari) Castiadas (Cagliari) situate in Sardegna, mentre nell'arcipelago Toscano furono impiantate le colonie di Gorgona (Livorno) Capraia e Pianosa per un totale di 17748,50 ettari.⁽³¹⁾

10. La riforma del personale amministrativo e di custodia delle carceri

La riforma del personale dell'Amministrazione penitenziaria, già annunciata nei precedenti provvedimenti, fu introdotta dal r.d. n. 113 del 10 marzo 1871. L'art. 1 stabiliva una sola pianta organica per gli impiegati addetti alla direzione e al servizio economico delle carceri giudiziarie, delle case di pena e dei bagni penali, precedentemente ordinati in tre distinti ordinamenti, rispettivamente del 1861, 1864, 1867-68. Gli impiegati erano classificati in direttori, vice direttori, contabili, applicati. Erano aggregati al personale dell'Amministrazione carceraria i cappellani, i medici, i maestri per l'istruzione civile, gli scrivani diurnisti e le suore di carità. La divisa era quella stabilita dal precedente decreto del 1868. Il grado onorifico dei direttori corrispondeva a quello di Sotto-Prefetti.

Per il personale di custodia il r.d. n. 113 del 10 marzo 1871 introdusse due ruoli distinti, uno per le carceri giudiziarie e uno per le case di pena e i bagni penali, classificando detto personale in capiguardiani, sotto capiguardiani, guardiani. Aggregati al personale di custodia erano i guardiani e le guardiane in esperimento. L'art. 18 stabiliva i requisiti per l'accesso ai posti di guardiani.

Un nuovo riordino del personale di custodia delle carceri e degli stabilimenti di pena si ebbe due anni dopo, nel 1873, con la legge n. 1404 (serie 2) del 23 giugno che unificò il personale in un solo organico. Il r.d. del 27 luglio 1873 n. 1511 (Serie 2) approvava il regolamento del Corpo delle Guardie carcerarie, composto da capoguardie, sottoguardie e guardie. Il servizio di custodia all'interno delle carceri femminili era svolto da persone dello stesso sesso. Il regolamento disciplinava i requisiti per l'accesso, la disciplina e i doveri, le attribuzioni. In pari data ve-

⁽³¹⁾ Cfr. IL LAVORO NEGLI STABILIMENTI CARCERARI E NEI R.R. RIFORMATORI, 1923

niva emanato anche il r.d. n. 1510 che approvava il regolamento per la istituzione di scuole per le guardie carcerarie. La prima scuola fu aperta a Roma in un'ala dell'ex monastero di Regina Coeli,⁽³²⁾ inaugurata il 15 luglio 1875 alla presenza del ministro dell'Interno Gerolamo Cantelli.⁽³³⁾

Con il r.d. n. 2730 del 8 ottobre 1875 fu approvata una nuova pianta del personale amministrativo, religioso, sanitario ed insegnante dell'amministrazione carceraria.

11. I luoghi della follia: l'invenzione del manicomio criminale

In Italia il problema della destinazione dei soggetti responsabili di reati e riconosciuti infermi di mente si pose a livello nazionale, come del resto l'intero settore delle leggi penali, con l'avvenuta unificazione del Regno. Col codice penale sardo del 1859, per la prima volta, il Regno d'Italia aveva affrontato il problema dei folli criminali, distinguendo due categorie di soggetti che in seguito saranno i principali destinatari dei manicomi giudiziari: i *prosciolti* e i *delinquenti folli*, non prevedendo, però, appositi istituti in grado d'accoglierli, inoltre riconosceva la non imputabilità per l'imputato che aveva commesso il reato in uno stato d'assoluta pazzia.

L'esigenza d'istituire anche in Italia appositi istituti di cura e custodia dei delinquenti folli divenne, dunque, un punto nevralgico dell'antropologia criminale che attribuiva all'uomo delinquente caratteristiche patologiche; il crimine, secondo tale teoria, è una condizione patologica e in quanto tale la cura deve essere affidata alla medicina. Stabiliti i punti di contatto tra il delinquente e il folle, fu posto il problema di differenziare le due categorie, al fine di stabilire il rimedio per i danni arrecati alla società da questi soggetti e, conseguentemente, la questione della responsabilità nei condannati e nei folli. Delinquenza e follia, secondo la nuova scienza, erano considerate stati morbosi dell'individuo, e quindi elementi di disturbo dell'equilibrio sociale. Contro i mali apportati da organismi guasti l'esigenza primaria era la difesa sociale da conseguire mediante il carcere per i

⁽³²⁾ L'antico monastero fu poi abbattuto qualche anno più tardi e sulla stessa area fu costruito il nuovo carcere cellulare di Roma, che prese il nome di carcere giudiziario di Regina Coeli.

⁽³³⁾ Direttore generale delle carceri era Felice Cardon, il direttore della scuola era il cav. Francesco Frate.

delinquenti e il manicomio per i folli. In questa ottica la pena non poteva essere considerata espressione di sentimenti di vendetta verso gli individui che minacciano la società.

Il paradigma scientifico dell'antropologia criminale, che identificava il delitto come espressione di uno stato patologico dell'individuo e la malattia mentale come una sua ulteriore degradazione morale, portava i criminologi positivisti a ipotizzare una forte presenza di delinquenti alienati nelle carceri. Tale ipotesi, però, non trovava conferma nelle statistiche ufficiali. Confrontando, infatti, le statistiche inglesi e tedesche, che attestavano l'elevato tasso di presenze di detenuti folli nelle carceri di quei Paesi, Lombroso metteva in discussione lo scarso numero di alienati criminali impazziti individuati nelle carceri italiane e si interroga sulle cause di una così bassa presenza: «È possibile che mentre Thompson trova un alienato ogni 150 nelle carceri inglesi, e Glower il 35 per 100, e Delbruck e Scholz in Germania tra il 3 ed il 5 per 100, da noi siano sì scarsi da discendere alla misera proporzione di 0,38/1000?» (LOMBROSO, 1872:107). Lombroso, quindi, contestava le statistiche criminali ufficiali italiane che, a suo parere, rilevavano solo una parte degli alienati criminali e non consideravano l'alta percentuale di quei soggetti che, durante la detenzione, manifestavano comportamenti solo apparentemente dettati da intenti simulatori, da pigrizia o cattiveria (LOMBROSO, 1872).

La statistica delle carceri del Regno d'Italia del 1872 (la stessa contestata da Lombroso), fu sintetizzata dal dottor Arrigo Tamassia della Regia Università di Pavia (TAMASSIA, 1874) che, a differenza del più celebre collega, riportò i dati senza particolari spunti polemici, offrendo un quadro sintetico della situazione emersa dai rilievi statistici. Risultò, quindi, che l'età in cui si manifesta maggiormente la pazzia corrisponde alle fasce di 21-30 anni, segue poi la fascia 31-40 anni; la classe maggiormente colpita dalla pazzia è quella dei contadini; infine, dalla statistica emerge la "particolarità" che i celibi impazziscono più degli ammogliati, al punto che, secondo Tamassia «questi dati confermano ancora l'influenza vantaggiosa del matrimonio per ciò che riguarda lo sviluppo della pazzi» (IVI: 307).

L'intenso dibattito apertosi con l'antropologia criminale, che aveva coinvolto i maggiori rappresentanti della nuova scienza, l'eco degli esperimenti d'oltralpe, la drammatica condizione delle carceri del Regno, avevano evidenziato l'urgenza di mettere mano al più presto a un progetto legislativo che istituisse, anche in Italia, i manicomi criminali.

Nel 1876, il direttore generale degli Istituti di prevenzione e pena Martino Beltrani-Scalia, con la collaborazione di Gaspare Virgilio (dal 1867 chirurgo delle case di penali per invalidi di Aversa), per sopperire al ritardo legislativo in materia di istituzione di manicomi per delinquenti folli, con un semplice atto amministrativo inaugurò la "Sezione per maniaci"⁽³⁴⁾ presso l'antica casa penale per invalidi di Aversa, ospitata nell'antico convento cinquecentesco di S. Francesco di Paola, adibito a luogo di culto fino al 1808.⁽³⁵⁾ La Sezione per maniaci, la cui direzione fu affidata proprio a Virgilio, rappresentò il primo nucleo di quegli istituti che qualche anno dopo saranno denominati manicomi criminali, sperimentando così quegli "*stabilimenti speciali per condannati incorreggibili*". La sezione accolse un primo nucleo di 19 pazzi criminali.

La decisione di anticipare l'apertura della sezione per folli-rei con un atto amministrativo, in considerevole anticipo rispetto a un atto ufficiale che sopraggiunse nel 1889, fu dettata dalla necessità: «Accadeva, infatti, che ogni qualvolta l'Amministrazione della giustizia e quella delle carceri si facevano a bussare alle porte di un manicomio comune, per chiedere ospitalità pei delinquenti impazziti, non ne ottenevano che rifiuti. Quei speciali inquilini, nei manicomi comuni, andavano a rappresentare scene di terrore, che vi portavano lo scompiglio» (SAPORITO, 1908: 362).

Nel 1907 la direzione del manicomio di Aversa passò a Filippo Saporito, alienista già allievo di Virgilio, mentre il nucleo iniziale dell'istituto andava ampliandosi inglobando alcuni edifici circostanti. «Il manicomio criminale è il policlinico della delinquenza; e sotto questo aspetto esso costituisce uno dei maggiori vanti della nostra Nazione» (ivi: 361) esultava nel 1908 Saporito, ma Lombroso, nel 1903, non aveva esitato a definire il medesimo istituto «un manicomio criminale che potrebbe chiamarsi una immensa latrina» (LOMBROSO, 1903: 94).

⁽³⁴⁾ "Sotto l'impero di tali necessità, nacque il manicomio criminale; e il primo timido tentativo di incarnazione fu questo di Aversa, auspici Martino-Beltrani Scalia, direttore generale delle carceri, e Gaspare Virgilio, modesto chirurgo delle case di forza di Aversa, secondo la barbara denominazione del tempo. Quelle case di forza, per quanto detestabili nella loro struttura e per le grandi miserie umane che racchiudevano, avevano la sorte di trovarsi in una città, che era già salita in gran fama per l'assistenza dei malati di mente; e per quel modesto chirurgo, che era già un provetto psichiatra, i tagli e le amputazioni non erano che un pretesto per compiere misurazioni antropometriche ed osservazioni psicologiche, comparativamente a quelle dei pazzi". (SAPORITO, 1908: 362).

⁽³⁵⁾ Ad Aversa esisteva già il manicomio civile aperto nel 1813.

Nel 1878 si svolse ad Aversa il secondo congresso della "Società Freniatria Italiana", durante il quale fu sollecitata l'istituzione dei manicomi criminali, richiesta ribadita anche nel successivo Congresso tenutosi nel settembre del 1881 a Reggio Emilia, i cui partecipanti chiesero che fosse approntato un apposito progetto di legge, di fatto presentato nell'aprile del 1884. Constatato che la sezione per maniaci di Aversa non era in grado di accogliere i pazzi criminali di tutto il Regno, e preso atto dell'elevato costo che comportava il trasferimento di detenuti provenienti dalle regioni del centro e del nord della penisola, fu proposta l'apertura di un altro istituto situato in una località del centro Italia, salubre e abbastanza isolata da non arrecare disturbo agli abitanti del territorio. L'incarico di individuare tale località e di stendere il progetto del nuovo manicomio criminale venne affidato nel 1884 al dott. Leopoldo Ponticelli (PONTICELLI, 1888), che aveva già creato la colonia penale di Pianosa e che divenne anche il primo direttore del nuovo manicomio. La scelta dell'edificio che avrebbe ospitato il nuovo istituto cadde sull'antica Villa Granducale dell'Ambrogiana di Montelupo Fiorentino (centro che dista circa venticinque chilometri da Firenze), la cui costruzione risale al XVI secolo su progetto del Buontalenti.⁽³⁶⁾ Situata a poca distanza dalla ferrovia comunicante con i principali snodi ferroviari, la sede offriva il vantaggio di consentire un rapido trasporto di detenuti da ogni carcere del Regno. L'antica Villa Medicea, per adeguarsi alle esigenze del nuovo uso, subì quindi delle modifiche. I lavori furono eseguiti in economia, utilizzando la mano d'opera di detenuti provenienti da tutto il Regno. Il nuovo manicomio criminale di Montelupo Fiorentino fu inaugurato il 12 giugno 1886. (RUSTICUCCI, 1925)

Nel 1892 un terzo manicomio giudiziario entrò in funzione a Reggio Emilia. Ospitato in un vecchio convento del XVI-XVII secolo, un massiccio edificio a pianta quadrata, chiamato "La Casa delle Missioni", situato nel centro storico della città, fu pri-

⁽³⁶⁾ L'antica Villa Medicea fu costruita nel 1586 da Francesco III e successivamente ampliata da Cosimo III e da Pietro Leopoldo di Lorena, che vi celebrò le sue nozze. Nel 1848 i Livornesi, ammutinatisi, assediaron la Villa che venne abbandonata da Leopoldo II, il quale si rifugiò in Palazzo Pitti, a Firenze. Nel 1855 Carlo Peri ridusse l'Ambrogiana a Casa di pena per donne. Queste nel 1860 furono trasferite nel vecchio ex-convento attiguo e la Villa rimase adibita a carcere per uomini. Nel 1873 il reparto per donne fu soppresso e vi si impiantò una casa di correzione. Nel giugno del 1886 entrò in funzione il manicomio giudiziario.

ma adibito a carcere per condannati affetti da vizio parziale di mente, quindi a manicomio giudiziario. Nel 1925 furono costruiti quattro padiglioni a un piano rialzato, disposti a quadrato, destinati a sezione per minorati psichici.

Nel 1877, un anno dopo l'apertura della sezione per maniaci di Aversa, il dibattito sui manicomi criminali si spostò in sede parlamentare. Ma l'iter parlamentare si rivelò più difficile del previsto: il 14 giugno 1886 il deputato Buonomo promosse un dibattito sul disegno di legge Depretis, ma l'imminenza del varo del nuovo codice penale fece rinviare la discussione della questione in tale sede. Fu il codice Zanardelli, infatti, ad affrontare sistematicamente il tema dell'imputabilità penale, introducendo l'istituto del manicomio criminale per gli autori di reato infermi o semi infermi di mente. In sintesi, il quadro normativo del codice del 1889, riguardante il problema della non imputabilità per vizio di mente, si può così riassumere: i prosciolti o "folli rei" erano i non imputabili per vizio di mente, per i quali veniva prevista la remissione in libertà o la consegna all'autorità di P.S. che ne poteva disporre l'invio in osservazione provvisoria in un manicomio provinciale. A seconda dell'esito della perizia, il Tribunale civile aveva il compito di ordinare la liberazione del prosciolto oppure di ordinarne il ricovero definitivo. In quest'ultima ipotesi il presidente del Tribunale poteva revocare il ricovero, qualora avesse giudicato superate le ragioni che avevano determinato l'internamento in manicomio. In ogni caso, durante il ricovero, il giudice aveva facoltà di revocare la misura restrittiva affidando il ricoverato a persona che ne garantisse la cura e la custodia. Ancora una volta, però, dopo tante discussioni, proposte, disegni di legge, proprio quando sembrava che si dovesse suggellare la nascita dei manicomi criminali, il nuovo codice faceva riferimento ai manicomi in generale, da intendersi nel senso di manicomi civili, con grande disappunto dei positivisti, che nel nuovo ordinamento speravano di vedere definitivamente affermata l'istituzione dei manicomi criminali, nel senso da loro voluto da almeno due decenni.

Diversa era la situazione, fino al 1876, dei detenuti folli o rei folli, di coloro, cioè, che manifestavano segni di squilibrio durante la permanenza in carcere. Essi, infatti, continuavano ad espiare la pena nelle carceri comuni ed erano sottoposti a un regime penitenziario particolarmente duro. La questione verrà ripresa due anni dopo, con il nuovo Regolamento per gli stabilimenti carcerari emanato con Regio Decreto 1° febbraio

1891 n. 260,⁽³⁷⁾ al quale in gran parte aveva lavorato Beltrani-Scalia, che introdusse, tra gli stabilimenti speciali, i manicomi giudiziari.

La direzione dei manicomi giudiziari fu affidata ai medici chirurghi alienisti con il titolo di Direttori sanitari, posti alle dipendenze dei Direttori carcerari.

Nel 1904, a trent'anni circa dall'apertura della sezione per maniaci di Aversa, la situazione era molto critica. Lo ricorda Filippo Saporito che scrive in proposito: «Fino al 1904 i manicomi criminali non erano che pessime carceri [...] Erano luoghi in cui, quasi meccanicamente, dalle case di pena veniva ad affluire tutto ciò che esse contenevano di più torbido, le personalità che riuscivano più inadattabili al comune regime, superando, con la loro condotta, la mal concepita efficacia dei mezzi disciplinari: una specie di casa di rigore elevata alla massima potenza, di cui lo strumento principale era il così detto 'guardamatto': un criminale in veste di infermiere» (SAPORITO, 1908: 363).

Nello stesso anno il direttore generale delle carceri Alessandro Doria diede un ulteriore assetto alla gestione dei manicomi giudiziari, affidandone la direzione autonoma ai medici alienisti (r.d. 5 settembre 1904), che, in tal modo, non erano più posti in subordine ai direttori amministrativi. Inizia così un processo di differenziazione in merito al quale Saporito osserva: (esso) «ingloba tutta una tecnica speciale, la quale impronta i suoi principi alla tecnica carceraria ed alla tecnica ospitaliera, in relazione al duplice fine della sicurezza e della cura» (IVI: 363).

Come per i precedenti manicomi giudiziari, la sede del quarto manicomio fu un antico convento, situato nel pieno centro di Napoli, nel popolare quartiere Avvocata che, in seguito alla legge del 1865 che sopprimeva gli enti ecclesiastici, fu fatto liberare dai Padri Cappuccini e adibito a carcere giudiziario per adulti fino al 1920. Divenne poi sede del primo istituto speciale per minorenni. L'origine del manicomio giudiziario di S. Eframo è descritta dal prof. G. De Crecchio, che ne fu promotore e direttore (DE CRECCHIO, 1925). Giunto al carcere di S. Eframo nel 1912, su disposizione ministeriale del 3 giugno dello stesso

⁽³⁷⁾ Il Regolamento generale per gli Stabilimenti carcerari e per i Riformatorii governativi del Regno del 1891 classificava gli Stabilimenti carcerari in: Stabilimenti di prigionia preventiva, Stabilimenti di pena ordinarii, Stabilimenti di pena speciali. Questi ultimi comprendevano i manicomi giudiziari, "destinati ai condannati divenuti pazzi durante la espiazione della pena, ed agli imputati ed accusati pei quali l'Autorità giudiziaria competente ordini il ricovero forzato, temporaneo o definitivo". (BLTRANI-SCALIA, op. cit.: XII).

anno, con l'incarico di analizzare lo stato mentale di quei detenuti che presentavano disturbi psichiatrici o nervosi, allo scopo di accertarne la reale patologia o scoprirne l'intento simulatorio, De Crecchio istituì una apposita Sezione Antropologica e Medico-Legale⁽³⁸⁾, dove venivano inviati reclusi da tutto il regno. Nel 1921 la Sezione Antropologica Medico-Legale si trasformò in Infermeria Psichiatrica delle Carceri di Napoli. Successivamente, con decreto ministeriale del 1° luglio 1923, anche a Napoli fu istituito il manicomio giudiziario di Sant'Eframo, la cui direzione fu affidata allo stesso De Crecchio, nominato medico primario dei manicomi giudiziari dal 1° giugno dello stesso anno.

Il manicomio giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto, in provincia di Messina, fu istituito con legge del 13 marzo 1907 e fu aperto il 6 maggio 1925.

12. La nascita del Corpo degli agenti di custodia

Il Corpo delle guardie carcerarie, istituito con il regolamento del 1873, fu riformato dal r.d. 6 luglio 1890, n. 7011 che istituì il Corpo degli agenti di custodia.⁽³⁹⁾ Nell'anno della riforma il personale di custodia era costituito da 5.280 unità, vale a dire il nove per cento della popolazione detenuta. Lo stato critico degli stabilimenti penitenziari e le esigenze di custodia determinate dai numerosi detenuti adibiti ai lavori all'aperto, rendevano insufficiente l'organico degli agenti di custodia le cui condizioni di lavoro continuavano ad essere massacranti e insufficientemente retribuite, a queste difficoltà si aggiungeva il rigido sistema di disciplina cui era sottoposto il personale. Aspetti critici che avevano inevitabilmente riflessi negativi sul funzionamento dell'intero sistema penitenziario, come rivelava Beltrani-Scalia «però non bisogna dimenticare che la regolare applicazione di tutto un sistema penitenziario esige un personale numeroso e scelto:

⁽³⁸⁾ "Nella complessa specialità della medicina-legale deve svilupparsi, quasi come una entità a sé, il capitolo della Medicina-legale carceraria, la quale non è psichiatria, non è antropologia, ma è uno studio complesso clinico, che può soltanto espletarsi nei grandi centri giudiziari, dove affluisce, in modo sempre più crescente, tutta la parte criminale che l'alcool, la sifilide, la tubercolosi, la malaria, la pellagra, gli stupefacenti, l'urbanesimo hanno maggiormente e tristemente cementata e proliferata", (DE CRECCHIO, op. cit.: 17).

⁽³⁹⁾ L'organico del Corpo degli agenti di custodia era così disegnato: allievo - guardia o sorvegliante - appuntato - sottocapoguardia o sottocaposorvegliante - capoguardia o caposorvegliante - comandante, destinato, quest'ultimo, a stabilimenti di particolare importanza.

persuadersi che un uomo difficilmente può rimanere per un servizio faticoso come è quello della custodia dei detenuti, per più di 10 o 12 ore al giorno» (BELTRANI-SCALIA, 1891: LVII).

Le norme contenute nell'ordinamento degli agenti di custodia introdussero alcune novità per tentare di elevare i requisiti per l'arruolamento nel Corpo, il cui compito era indicato nell'art. 1 «Il Corpo degli Agenti di custodia è istituito per invigilare e custodire i detenuti delle Carceri giudiziarie centrali, succursali, mandamentali; i condannati chiusi negli Stabilimenti penali o lavoranti all'aperto; i minorenni nei Riformatori governativi. Al personale di custodia può essere, in via eccezionale, affidata la sorveglianza esterna negli Stabilimenti suddetti». Nelle carceri femminili il servizio era svolto da suore o da guardiane (art. 3), queste ultime erano scelte tra mogli, congiunte e vedove degli agenti. Per la prima volta fu istituito il servizio a cavallo degli Agenti di custodia, destinato al servizio di sorveglianza nelle colonie agricole e nelle località in cui i condannati lavoravano all'aperto. Agenti "barcaioli" erano previsti negli stabilimenti che richiedevano il servizio di barche (art. 5). L'Ordinamento introdusse le nuove qualifiche di assistenti e capi d'arte, farmacisti, telegrafisti, scritturali da attribuire agli Agenti in possesso di specifici requisiti culturali; il senso di questa innovazione lo spiegava Beltrani-Scalia «è agevole comprendere le ragioni che han suggerito queste diverse modalità di servizio, colle quali si è procurato di favorire gli arruolamenti e di combattere i pregiudizi, che anche ai dì nostri, allontanano dal Corpo delle Guardie qualche buon elemento». (BELTRANI SCALIA, op. cit.: LVII)

L'arruolamento degli Agenti avveniva, di preferenza, tra i militari in congedo illimitato, celibi o vedovi senza figli. Tra i requisiti era richiesta l'età non superiore ai 40 anni e non meno di 24, saper leggere, scrivere e far di conto. Permaneva l'obbligo di contrarre matrimonio non prima degli otto anni di servizio, una dote in comune di 3.000 lire, buona condotta e previo permesso del ministero. Dopo l'arruolamento l'agente seguiva un corso di istruzione teorico-pratica nelle sezioni scuole organizzate presso alcuni stabilimenti penali, che andarono a sostituire la scuola aperta nel 1873 presso il monastero romano di "Regina Coeli".

L'ordinamento militare attribuito al Corpo degli Agenti di custodia determinò di conseguenza l'applicazione di regole e di un sistema disciplinare militare estremamente rigido. Vigeva il divieto di pronunciare parole ingiuriose verso i detenuti e di infliggere punizioni in assenza di ordini superiori e di mostrarsi "lon-

ganimi” senza, però, compromettere la sicurezza dell’istituto e la dignità del Corpo. L’uso della armi era consentito solo in casi di pericolo, ovvero per sedare rivolte e impedire le evasioni dei detenuti, se questi non si fermavano alla prima intimazione.⁽⁴⁰⁾ L’ordinamento concedeva all’agente «almeno due ore al giorno di uscita e una mezza giornata libera ogni quindici giorni. Inoltre egli può chiedere ed ottenere quindici giorni di licenza all’anno» concessi solo dopo il primo anno di servizio. Durante il servizio vigeva il divieto di fumare, l’obbligo di parlare in lingua italiana e di rivolgersi con il lei al subalterno. Il capo II dell’ordinamento dettava i modi di comportamento, impostati alla sottomissione ai superiori e a un contegno rispettoso della divisa.

Da un lato, quindi, si assiste al tentativo di elevare il livello culturale del personale che entrava a far parte del Corpo degli Agenti di custodia, attraverso l’attribuzione di nuove qualifiche e la richiesta di requisiti culturali adeguati, il cui scopo era quello di «rialzare il prestigio degli impiegati governativi, perché bandisce dagli uffici la classe dei così detti “scrivanelli”, che sono talvolta i peggiori condannati, istigatori e complici di disordini, quando non possono diventare i despoti degli stabilimenti nei quali si trovano» (BELTRANI-SCALIA, op. cit.). Un tentativo, quindi, di combattere la corruzione derivante dall’attribuire posizioni di vantaggio ai detenuti. Anche la regola di mandare in pensione il personale dopo venti anni di servizio era stata dettata dal rigore del servizio, che procurava un precoce logoramento. Con un eccesso di ottimismo Beltrani-Scalia commentava che in tal modo l’Amministrazione carceraria «si lusinga di mettere a capo delle carceri mandamentali i migliori Agenti di custodia, con grande vantaggio dell’amministrazione stessa e dell’andamento della giustizia». Come abbiamo già anticipato, l’ordinamento conserva il rigore disciplinare delle punizioni inflitte agli Agenti responsabili di infrazioni, che prevedevano: ammonizione, arresti semplici (con divieto di uscire dallo stabilimento e perdita di un quarto della paga), arresti in sala di disciplina (con pancaccio, divieto di fumare, scrivere, ricevere visite, paga dimezzata); arresti di rigore (da dieci a trenta giorni, in sala di disciplina, vitto limitato a due razioni di pane al giorno, una minestra ogni due giorni, perdita di due terzi della paga); sospensione della classe e del grado da uno a tre mesi; retrocessione di classe; perdita

⁽⁴⁰⁾ «E se un Agente indietreggia davanti al pericolo o alla minaccia, se egli è sopraffatto e vilipeso, non è l’individuo, ma l’autorità della Legge che in lui viene offesa». (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: LXII).

del grado; dispensa dal servizio; destituzione con espulsione dal Corpo.⁽⁴¹⁾

Significative sono le riflessioni che Beltrani-Scalia dedica alla durezza del lavoro svolto dalla custodia, un lavoro mal pagato, che comprimeva al massimo i diritti e la libertà delle persone, le cui condizioni di vita e di lavoro potevano essere paragonate a quelle degli stessi detenuti, foriere, quindi, di quella corruzione morale che pure l'ordinamento, almeno negli intenti ministeriali, cercava di limitare. «Con tali disposizioni – scrive Beltrani-Scalia con sorprendente modernità – l'Amministrazione ha creduto di migliorare le condizioni degli Agenti di custodia e di rialzarne il morale; ma affinché l'opera del Governo porti i suoi benefici effetti, è mestiere che anche il pubblico da parte sua e gli organi onesti della stampa prestino il loro concorso. Oltre ogni dire penoso è l'ufficio di questi Agenti, in continua lotta con gli elementi più tristi – se la opinione pubblica non crea loro un ambiente benevolo – se il prestigio della divisa non è fatto rispettare, i buoni si allontaneranno disgustati e stanchi con danno gravissimo del civile consorzio»(BELTRANI-SCALIA, op. cit.: LXV).

14. La riforma carceraria del 1891

Il progetto di una riforma complessiva del sistema penitenziario, dopo quasi due decenni dall'unità del Regno, stentava a diventare realtà. Il Parlamento interveniva con singoli provvedimenti che, di volta in volta, andavano a incidere su singoli aspetti del sistema. La riforma del regolamento delle case di custodia, destinate ai minorenni e agli adulti sottoposti al ricovero forzato e alla pena della custodia in forza di ordinanze o condanne delle competenti autorità giudiziarie, risalente al 1862, fu emanato con r.d. n. 4190 (Serie 2) del 29 novembre 1877. La novità rappresentata dalla case di custodia era contenuta nella "dichiarazione" sullo scopo dell'emenda contenuta all'art. 2 del regolamento: «Scopo della custodia è la emenda e la educazione morale dei ricoverati accompagnata dalla istruzione elementare e dallo insegnamento di un'arte o mestiere». A sottolineare l'importanza attribuita all'emenda, per la prima volta il personale era distinto in base alle funzioni direttive, educative e amministrative. Alle funzioni educative erano destinati l'istitutore, il

⁽⁴¹⁾ Le punizioni disciplinari delle guardiane prevedevano un sistema più semplice: dopo l'ammonizione e gli arresti seguiva il licenziamento dal servizio.

maestro di scuola, il cappellano e il maestro d'arte. Al direttore era affidata la gestione complessiva dell'istituto, compresa la custodia, la gestione economica e la responsabilità dell'osservanza delle disposizioni in merito all'educazione e all'istruzione dei custoditi. L'istitutore deve «da buon padre di famiglia adoperarsi a risvegliare nei sottoposti alla custodia il sentimento della dignità personale, ed a formare cittadini probi, operosi, devoti al Re, alla patria ed alle sue libere istituzioni» e coadiuva il direttore nell'attivazione di arti e di industrie utili, affinché i ricoverati siano occupati costantemente nel lavoro. L'art. 3 distingue le case di custodia in urbane e rurali, intendendo per queste le colonie agricole, alcune delle quali stabilite in isole disabitate del Regno, che fanno la loro prima comparsa ufficiale in un regolamento.

L'unificazione legislativa del Regno era stata attuata attraverso innumerevoli leggi, regolamenti, decreti. Sul finire del secolo si giunse infine a quella vasta riforma, invocata da circa cinquant'anni, che riformò il sistema penale e carcerario. La legge 23 dicembre 1888, n. 5888 e i rr.dd. 30 giugno 1888 n. 6144 e 8 novembre 1888, n. 6517 riformarono il regolamento della Pubblica Sicurezza. Il r.d. 30 giugno 1889, n. 6133 approvò il codice penale Zanardelli, mentre la riforma carceraria fu emanata con legge 14 luglio 1889, n. 6165.⁽⁴²⁾ Le critiche agli aspetti negativi prodotti dal sistema cellulare adottato con la legge del 1864 determinarono un nuovo orientamento nei legislatori che produssero il Codice penale Zanardelli del 1889 e il successivo ordinamento generale carcerario dell'1 febbraio 1891. Abbandonata la fiducia nel sistema cellulare a isolamento continuo, accertati i danni che esso produceva sulla psiche del condannato, il nuovo regolamento adottò il sistema penitenziario irlandese, già respinto dalla Commissione del 1862, che prevedeva i quattro periodi di trattamento differenziato.⁽⁴³⁾ Motivazioni di carattere

⁽⁴²⁾ In forza della disposizioni dell'art. 22 della legge di riforma, «il Governo del Re è autorizzato a pubblicare i regolamenti necessari per l'applicazione della presente legge, il Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e per Riformatori governativi del Regno viene emanato con r.d. 1° febbraio 1891, n. 260b».

⁽⁴³⁾ «Per quanto riferivasi ai condannati a pene di una certa durata, al sistema della segregazione cellulare continua, a poco per volta fu contrapposto l'altro detto graduale (o irlandese) il quale consiste: nel sottoporre l'individuo ad un primo periodo di rigido isolamento, poi ad un secondo periodo di segregazione notturna, col lavoro in comune durante il giorno, cui finalmente tiene dietro la liberazione condizionale. Ed è superfluo soggiungere che il passaggio da un periodo all'altro, da uno stadio all'altro, non è accordato se non come premio del lavoro e della buona condotta». (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: XIII).

umanitario e politico quindi spinsero per l'adozione del modello irlandese che, con l'articolazione dei periodi di segregazione, offriva maggiori possibilità di recupero. Considerata, però, la situazione finanziaria del Regno, non fu possibile dare corso alla costruzione di carceri cellulari per una popolazione detenuta che nel decennio 1890-1900 giungeva a una media di circa 26.000 soggetti. Non si può trascurare, allora, che il "ripiego" sul sistema irlandese fosse dettato da argomentazioni di bilancio.⁽⁴⁴⁾

Il regolamento penitenziario del 1891 non sembrava avere quindi recepito il lungo dibattito che aveva segnato la storia del carcere moderno fin dal secolo precedente. La scelta del sistema penitenziario era stato in realtà già risolto dal codice penale del 1889, e ancor prima dalla legge 14 luglio 1889 n. 6165, relativa all'edilizia penitenziaria.

Il codice Zanardelli aveva stabilito le seguenti pene e modalità di esecuzione: la pena dell'*ergastolo* si sconta per i primi sette anni in segregazione cellulare continua con l'obbligo del lavoro; per il periodo successivo il condannato è ammesso al lavoro in comune, con l'obbligo del silenzio (art. 12); la pena della *reclusione* si sconta con la segregazione cellulare continua se non supera i sei mesi; se è superiore, la segregazione cellulare continua è pari a un sesto dell'intera pena (ad ogni modo, non può essere inferiore a sei mesi e superiore a tre anni) (art. 13); per la pena della *detenzione* è solo prevista la segregazione cellulare notturna (art. 15). La segregazione cellulare continua è poi prevista per tutti i detenuti in attesa di giudizio, sino a che l'autorità giudiziaria competente non abbia dichiarato che può cessare (art. 9 regolamento carcerario).

⁽⁴⁴⁾ «Oramai pare generalmente riconosciuta la superiorità del sistema graduale, come quello che meglio si confà alla natura umana; che meglio si adatta alle diverse classi di delinquenti; che maggiormente sviluppa nei condannati la forza della quale essi hanno comunemente difetto per resistere alle malvagie inclinazioni; che, nella pratica applicazione, riesce molto più economico, soprattutto per quanto riguarda la spesa occorrente alla fabbricazione dei fabbricati; e che permette di aumentare il rigore della pena, in ragione diretta della gravità del delitto commesso e della perversità del delinquente. Anche in Italia, già da molti anni l'opinione pubblica si è mostrata apertamente favorevole a questo secondo sistema; ed, interprete di essa, il legislatore gli ha dato la preferenza nel nuovo Codice penale, adottandolo in parte per le pene dall'*ergastolo* e della *detenzione*, e completamente per la *reclusione*, che può riguardarsi come la pena temporanea per eccellenza. Ho parlato di condannati a pene di una certa durata: avvegnachè per quelle di pochi mesi è preferito generalmente il sistema della segregazione cellulare continua, non essendo il caso di provvedere con esse alla educazione del delinquente, ma di fargli sentire in tutta la sua forza la severità della legge» (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: XIII-XIV).

Il regolamento contiene l'elencazione delle tipologie di stabilimenti penitenziari, ma il problema dell'edilizia carceraria in realtà rimaneva irrisolto e sporadiche iniziative non furono sufficienti a risolvere il problema, soprattutto a causa di un insufficiente stanziamento di fondi che compromise gravemente la possibilità di costruire edifici penitenziari con i requisiti tecnici adeguati per l'applicazione dei principi stabiliti dal codice penale e dal regolamento penitenziario.⁽⁴⁵⁾ Ben altra attenzione fu riservata all'organizzazione del personale, rigidamente gerarchizzata, al cui vertice fu posta la Direzione Generale delle carceri.⁽⁴⁶⁾ Il personale fu diviso nelle tre carriere di concetto, di ragioneria e d'ordine. Al direttore dell'istituto, la cui carriera era frazionata in cinque classi secondo l'importanza dell'istituto (art. 12), fu attribuito «l'indirizzo e l'alta sorveglianza di quanto si riferisce alla custodia dei detenuti». In realtà l'Amministrazione centrale, attraverso una capillare e minuziosa regolamentazione di tutti gli aspetti relativa alla gestione del carcere, «...scende nei più minuti particolari, e dà all'Amministrazione centrale i mezzi come controllare l'operato de' suoi direttori, affinché nessuno di essi sfugga alla responsabilità che gli spetta». Un controllo che spoglia i direttori di autonomia e li rende completamente sottomessi all'amministrazione centrale. (NEPPI MODONA, 1973)

Le norme che regolavano la vita del detenuto erano incentrate su una capillare opera di spersonalizzazione del soggetto che impediva ogni ipotesi di emenda e di rieducazione che pure erano state sostenute dai penalisti dell'epoca. Il primo obiettivo era quello di rendere il detenuto completamente assoggettato all'autorità imponendo, fin dall'ingresso in carcere, un minuzioso rituale che prevedeva il taglio di capelli e barba, l'obbligo d'in-

⁽⁴⁵⁾ L'Amministrazione carceraria resta alle dipendenze del ministero dell'interno, in virtù delle seguenti considerazioni: in primo luogo perché le carceri giudiziarie erano riservate non solo agli inquisiti, ma anche ai condannati a pene non brevi; per la gestione dei servizi (appalti e lavorazioni) collegati all'autorità amministrativa. In tal modo «alleviando l'Autorità giudiziaria di una certa ingerenza diretta sul servizio delle carceri, si offrono guarentigie maggiori, anche per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia» (BELTRANI-SCALIA, op. cit. XIX).

⁽⁴⁶⁾ L'Amministrazione delle carceri fu mantenuta alle dipendenze del ministero dell'Interno, in virtù delle seguenti motivazioni fornite da Beltrani - Scalia. In primo luogo perché le carceri giudiziarie erano riservate non solo agli inquisiti, ma anche ai condannati a pene non brevi; poi per la gestione dei servizi (appalti e lavorazioni) meglio collegati all'autorità amministrativa. In tal modo quindi, affermava Beltrani - Scalia, si offrono guarentigie maggiori, anche per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia. (BELTRANI-SCALIA, op. cit. XIX).

dossare la divisa dello stabilimento e l'imposizione di chiamare il detenuto con il numero di matricola. Sotto il profilo della disciplina vigeva l'obbligo del silenzio, il divieto di comunicare tra detenuti e di rivolgere la parola ai visitatori, fumare o fiutare il tabacco, tranne che per gli inquisiti o per i condannati a pene inferiori ai sei mesi, recitare le preghiere ad alta voce anche durante le funzioni religiose, giacere vestiti sul letto o rimanere svestiti durante il giorno, presentare reclami collettivi. Le visite, i colloqui, la corrispondenza erano considerati strumenti premiali da concedere con benevolenza e non in funzione rieducativa. Tutta la giornata era organizzata rigidamente e scandita dal rintocco della campana. Tra le punizioni da irrogare ai detenuti il regolamento prevedeva una vasta gamma che prevedeva l'ammonezione, la cella ordinaria, l'isolamento in cella di punizione a pane ed acqua fino a sei mesi, la camicia di forza e i ferri in cella oscura.

Un primo bilancio sui risultati ottenuti dall'attuazione della riforma è tracciato nel 1893 dall'onorevole Lucchini, direttore della "Rivista Penale". Il penalista denunciava il fallimento della riforma partendo dai presupposti che avrebbero dovuto dare il via alla riforma stessa, in altre parole la legge sull'edilizia penitenziaria del 14 luglio 1889, n. 6165, che era rimasta completamente disattesa a causa dei cronici dissesti finanziari del capitolo di bilancio riguardante l'amministrazione delle carceri.

La legge n. 6165 aveva previsto uno stanziamento iniziale di quindici milioni (rispetto a un fabbisogno di settanta milioni) per la costruzione di nuove carceri, da impegnare in un periodo di dodici anni. Dallo stanziamento iniziale furono stralciati due milioni di lire dal bilancio previsto per il biennio 1889-90 per far fronte alle spese ordinarie dell'amministrazione penitenziaria. L'anno successivo i fondi furono ulteriormente ridotti fino ad arrivare alla sospensione totale dei fondi residui. La conseguenza di queste manovre finanziarie fu deprecata da Lucchini che denunciava l'impossibilità d'attuare la normativa dettata dal nuovo codice penale in armonia con il regolamento carcerario a causa dell'insufficienza degli stabilimenti carcerari. La situazione si presentava particolarmente critica per gli istituti destinati alla reclusione che contavano dieci stabilimenti a regime cellulare, cinque a sistema auburniano, ventuno a sistema comune continuo, complessivamente insufficienti a contenere i condannati alla reclusione, che erano così smistati nelle diverse carceri giudiziarie, dando origine a situazioni di promiscuità con i detenuti in attesa di giudizio. Le carenze di bilancio, inoltre, incisero for-

temente sull'ordinaria amministrazione delle carceri, condizionando negativamente i vari settori, dal mantenimento dei detenuti, alla riduzione del personale, alle lavorazioni e manifatture carcerarie che furono affidate a privati.

14. Le riforme del periodo giolittiano

Il regolamento carcerario del 1891 subì alcune modifiche nei primi anni del Novecento, soprattutto nella parte riguardante il sistema disciplinare dei detenuti che faceva ricorso a un ampio uso di strumenti di coercizione fisica, in netto contrasto con il principio dell'emenda morale del condannato che, almeno nelle intenzioni dei riformatori, era attuabile attraverso il lavoro obbligatorio, l'istruzione e la religione. La prima modifica fu introdotta con il r.d. 2 agosto 1902 n. 337 che sopprime l'uso della catena al piede per i condannati alla pena dei lavori forzati, prevista dal regolamento disciplinare per i condannati alle pene dei lavori forzati, approvato con r.d. 7 marzo 1878 n. 4328.⁽⁴⁷⁾ A seguito di tale provvedimento il presidente del Consiglio Giolitti emanò la circolare 28 settembre 1902 n. 1543, indirizzata ai direttori degli stabilimenti penitenziari, in cui rilevava che, nonostante l'uso della catena fosse stato abolito, erano stati evidenziati diversi casi in cui le direzioni avevano ignorato il divieto. Tale affermazione dimostrava in fondo la resistenza dei funzionari amministrativi ad accogliere gli interventi più liberali atti a ridurre il livello di afflizione della pena. Successive modifiche al sistema disciplinare stabilito dal regolamento carcerario del 1891 furono introdotte con r.d. 14 novembre 1903 n. 484, rivolte specificamente all'uso dei mezzi punitivi. I motivi che determinarono tali interventi furono illustrati dal direttore generale delle carceri Alessandro Doria nella relazione al presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Giovanni Giolitti, datata 2 agosto 1903. Doria affermava che l'uso delle misure di coercizione fisica, retaggio di antichi sistemi carcerari, costituiva un inasprimento indebito della pena. La coscienza dell'opinione pubblica era ormai modificata e reclamava l'abolizione del sistema punitivo. Doria

⁽⁴⁷⁾ R.d. 7 marzo 1878 n. 4328, art. 22 «La catena che ciascun condannato porta assicurata al malleolo della gamba sinistra è di vario grado. Per i condannati della terza categoria è di maglie nove, e del peso di chilogrammi tre, per quelli della seconda categoria è di maglie nove, e del peso di chilogrammi 1.700; e per i condannati della prima è di maglie sei, e del peso di chilogrammi 1.300».

ricordava che i possibili miglioramenti da introdurre nel regolamento generale delle carceri erano stati proposti dalla commissione mista di parlamentari e di funzionari dello Stato, nominata a seguito del verificarsi di un episodio che aveva commosso l'intero Paese.⁽⁴⁸⁾ Se il principio da perseguire, nell'espiazione penale, spiegava Doria, era l'emenda morale e la riabilitazione del condannato, questa andava ricercata preferibilmente con mezzi preventivi. Da qui, dunque, l'esigenza di incidere sulla scala dei castighi, ritenuta eccessivamente rigida. La commissione propose di ridurre la scala dei castighi, di diminuire l'intensità e la durata delle punizioni, sopprimendo ogni strumento di coercizione corporale e di tortura fisica, come la camicia di forza e i ferri. Un'importante novità fu quella di sottrarre all'arbitrio dei direttori e dei consigli di disciplina il potere di infliggere le punizioni, affidando al parere del sanitario la decisione di procedere materialmente alla somministrazione del castigo, tenendo conto dello stato di salute del detenuto. Modificate quindi le previsioni dei comportamenti passibili di castighi, la riforma del 1903 aggiungeva una nuova fattispecie di infrazioni: violenze contro il personale di custodia, comportamenti alquanto frequenti, considerati fino ad allora solo nei casi in cui i detenuti fossero già in espiazione di castighi per altre cause e resa infrazione a se indipendentemente da tale condizione.

Aboliti la camicia di forza, i ferri e la cella di punizione, l'uso dei mezzi punitivi e repressivi era consentito solo «quando sia assolutamente indispensabile di reprimere violenze e certi detenuti si abbandonano per momentanea esaltazione mentale o per deliberato proposito di aperta ribellione» (r.d. 14 novembre 1903 n. 484, art. 5). In questi casi il regolamento ammetteva l'uso della cintura di sicurezza, come mezzo preventivo e repressivo «al solo scopo di contenerli e di impedire che essi producano danno materiale a se stessi ed agli altri». Il regolamento specificava che tale uso era consentito solo quando «i mezzi morali siano riusciti inefficaci e vani» e introdusse un sistema di garanzia che prevedeva l'obbligo di ascoltare il detenuto prima di applicare la punizione decisa dal consiglio di disciplina che doveva tenere conto delle attenuanti. La punizione era sospesa per motivi di salute, mentre ai malati cronici e alle donne incinte erano applicate solo l'ammonizione e la cella con letto ordinario, da uno a trenta giorni. Anche il sistema delle ricompense fu ampliato introducendo, tra l'altro, il permesso di acquistare libri, la

⁽⁴⁸⁾ Cfr. NEPPI MODONA, op. cit.

concessione gratuita, una volta a trimestre, di carta da lettera e affrancatura postale, il permesso di tenere, a proprie spese, il lume acceso in cella, il permesso di ricevere un numero maggiore di visite da parte della famiglia e in una camera separata, infine la proposta di grazia sovrana.

L'entusiasmo con cui Beltrani-Scalia aveva presentato il regolamento del 1891, a pochi anni dalla sua introduzione, cedeva sotto l'incalzare delle critiche provenienti sia da alcune parti politiche sia dall'opinione pubblica e dalla stampa. Il clima all'interno delle carceri era sempre più rovente e sempre più frequenti erano gli episodi di ribellione dei detenuti nonostante la riforma del 1903. In occasione della presentazione del volume di statistica carceraria per il quadriennio 1904-1907, il direttore generale Doria (DORIA, 1908) indirizzò al presidente del Consiglio Giolitti una relazione che illustrava l'andamento della criminalità, in cui si evidenziava una notevole diminuzione degli ingressi nelle prigioni, dovuta, scriveva Doria, agli effetti della liberazione condizionale in sostituzione delle pene minime. Di contro, però, il direttore generale esprimeva preoccupazione sulla «inquietudine e la turbolenza dei detenuti nelle carceri e nei penitenziari, malgrado gli addolcimenti dei sistemi disciplinari, anzi in ragione inversa del rigore del trattamento; fatto sintomatico questo, che ha la sua piena corrispondenza colle tendenze individuali e collettive odierne nella società libera, e mira a svilupparsi e ad espandersi» (IVI: 13). Il problema vero, sosteneva Doria, era nel sistema dei correttivi apportati al sistema disciplinare, introdotti dalla commissione mista nel 1903, che avevano sortito l'effetto diametralmente opposto alle intenzioni «per l'importanza in cui venne a costituirsi l'amministrazione di fronte alle indiscipline dell'elemento più turbolento e ribelle. Il tempo trascorso ha confermato la diagnosi del male, le apprensioni, i dubbi e i pericoli. Nessuno, anche i più sbrigliati sostenitori del principio assoluto della libertà umana individuale, può concepire o volere una comunità coatta o non senza una disciplina organizzata. Ora questa disciplina nelle carceri, se non può dirsi che non vi è più, nel senso più lato della parola, è indubitato che va rallentandosi, perché il sovversivismo ha distrutto quell'armonia e quella coesione di procedimenti organici che costituiscono la regolarità funzionale di un aggregato sociale. L'impotenza delle disposizioni attuali da un lato e i gravi pericoli a cui si va incontro coi provvedimenti di energica repressione dall'altro, costituiscono un ostacolo insormontabile alla restaurazione» (IVI: 5). La disciplina nelle carceri, secondo Doria, era stata gravemente

compromessa proprio dalla riforma del 1903 che aveva tentato di fare leva sul senso di responsabilità dei detenuti riducendo l'afflittività del sistema disciplinare, ma la situazione di ingovernabilità che ne era seguita suggeriva di mettere mano a nuovi correttivi, per lo studio dei quali aveva promosso un referendum, attraverso la Rivista di discipline carcerarie. Il questionario, rivolto ad esperti di sociologia e antropologia criminale, medici, pubblicisti, funzionari dell'amministrazione, poneva quesiti sulle cause della repulsione dei soggetti criminali all'ambiente e alla disciplina del carcere, quali i rimedi morali, i mezzi per contenere tali fenomeni, espedienti preventivi per impedire ribellioni e turbolenze, i mezzi fisici per la repressione degli attentati violenti. Al referendum risposero esperti del calibro di Lombroso, Sergi, Niceforo, Saporito, Conti, ma anche magistrati, medici e funzionari dell'amministrazione che offrirono a Doria elementi di conoscenza che lo indussero a impegnarsi per la predisposizione di un nuovo schema di regolamento carcerario.

Dopo avere passato in rassegna gli interventi di edilizia carceraria, citando la costruzione di nuovi e la chiusura di vecchi stabilimenti penitenziari, l'istituzione del primo sanatorio penitenziario sull'isola di Pianosa, gli aggiornamenti degli organici del personale, Doria toccava un altro punto critico, ossia il non risolto problema degli agenti di custodia. La soppressione di tredici stabilimenti, spiegava Doria, aveva consentito il riutilizzo di 906 agenti, mentre altri benefici economici erano stati quindi previsti, sia come premio di ingaggio che di rafferma, che ponevano il Corpo degli agenti di custodia «in condizioni pari agli altri Corpi armati, e forse superiori, se si considera che essi godono pure dello speciale soprassoldo annesso ai distintivi di merito in ragione di centesimi 30 al giorno» (IV: 15).

Con toni retorici e paternalistici Doria tentava di ridimensionare il malcontento degli agenti di custodia che protestavano e reclamavano migliori condizioni di lavoro. Le loro richieste, sosteneva il direttore generale, erano state soddisfatte grazie ai vantaggi di carattere economico e da altre concessioni previste dal nuovo regolamento degli agenti custodia emanato con r.d. 24 marzo 1907, n. 150, come la possibilità di indossare abiti di foggia civile fuori dal servizio, le facilitazioni per contrarre matrimonio, la riduzione delle ore di servizio e la possibilità di accedere agli esami di concorso per impiegati civili. «Non può affermarsi quindi – sosteneva Doria – che l'amministrazione sia rimasta inerte nella via del progressivo miglioramento del suo personale, di cui seconda anzi le giuste aspirazioni con paterna e

amorevole cura: che se qualche voce di malcontento e di sfiducia si eleva ancora a turbare il senso di soddisfazione della grande massa dei buoni, ciò deve attribuirsi allo insinuarsi nel Corpo di qualche elemento impuro che per preconcetto per malvolere si lascia facilmente suggestionare da estranei sobillatori». (IVI: 15) L'intento dell'amministrazione carceraria, attraverso le parole di Doria, era quello di isolare come corpi estranei gli agenti ribelli: «sorge infatti non di rado la notizia di comitati di agitazione nel Corpo, tendenti a conseguire miglioramenti e ulteriori benefici; ma si tratta evidentemente di esagerazioni, o di tentativi solitari escogitati da persone interessate ed a cui è estraneo il personale di custodia; oppure di qualche agente irrequieto ed illuso, trascinato a questi conati di insurrezione da consigli insani o da tendenza individuale congenita al malcontento e alla ribellione. Ma sono, ripeto, casi isolati, da cui ripugna la grandissima maggioranza del personale, soddisfatta dei conseguiti benefici» (IVI: 15). La soluzione proposta da Doria, per ovviare a questi "inconvenienti" era diretta ad avviare un "processo di epurazione rigorosa", ad aumentare gli organici per alleggerire l'impegno lavorativo richiesto agli agenti e di preparare adeguatamente le nuove leve, meno «affezionati al servizio, disciplinati, volenterosi e soprattutto fermi nell'adempimento del dovere». Tra i provvedimenti adottati per la soluzione del problema, Doria ricorda la ricostituzione della scuola allievi guardie, istituita nel 1873 e poi soppressa per mancanza di locali, che aveva il compito di preparare «questi giovani alla conoscenza pratica delle attribuzioni che devono disimpegnare negli stabilimenti carcerari affinché possano poi più facilmente rendersi conto della particolare importanza del loro compito, che non è più quello dell'antico *secondino*, temprarsi nell'ambiente stesso, e mettersi in grado di rendere quegli utili servizi che l'amministrazione reclama da essi» (IVI: 17).

Un'accorata difesa Doria indirizzò al personale penitenziario, contro i pregiudizi dell'opinione pubblica e della scienza, come a suo tempo aveva già fatto Beltrani-Scalia, «io respingo sdegnoso l'accusa implicita che a tratti si muove all'intera amministrazione e al suo personale, di codardie, di abusi, di prevaricazioni. La leggenda degli aguzzini, che taluno tende a risollevarne ogni volta trovi la convenienza partigiana di sostenere un principio o di difendere una persona od una setta, or meglio ancora di combattere una istituzione, è sfatata (...) è vero che, invocandosi la riforma di questa legislazione, gli attacchi al personale che l'applica praticamente sono riflessi e non diretti. Ma ciò non toglie che le allusioni più o meno velate colpiscano talvolta, nei

casi specifici, in pieno petto uno o più funzionari, cui è impedito di difendersi». (Ivi: 3-4)

Il quadro abbastanza ottimistico fornito da Doria fu totalmente sconfessato dal deputato socialista Filippo Turati (TURATI, 1904) che, nella seduta della camera dei deputati del 18 marzo 1904 dedicata alla discussione dei capitoli di bilancio del ministero dell'Interno, pronunciò un drammatico atto d'accusa sulla situazione reale delle carceri. Turati, che aveva conosciuto personalmente, per motivi politici, la condizione di detenuto nel reclusorio di Pallanza, accusò il Parlamento e lo stesso presidente del Consiglio di non avere alcuna conoscenza del sistema carcerario, così come i componenti delle varie commissioni d'inchiesta sulle carceri, composte da «consiglieri di Stato o eccellenti burocrati pieni di esperienza legislativa e regolamentare» incapaci di squarciare il velo e mettere a nudo le vergogne del nostro paese. Un atto d'accusa lucido, spietato, accorato pronunciato «senza la minima ombra di ostilità politica» che toccava aspetti drammatici non risolti dalla modifica degli articoli del sistema disciplinare che aboliva l'uso della camicia di forza e della catena, «ma di ben altro hanno bisogno le nostre carceri, che della modificazione di qualche articolo di regolamento» che, afferma Turati «se fosse applicato, non mancherebbe di utili effetti». Alla dedica di Doria al presidente del Consiglio, in calce alla relazione di presentazione delle statistiche, in cui il direttore generale, con orgoglio, sosteneva che l'amministrazione carceraria in Italia «non è affatto biasimata, né sospettata», Turati replica affermando «or io mi permetto di avere un'opinione molto diversa. L'amministrazione carceraria non è sospettata, unicamente perché non è conosciuta, perché nessuno ne sa nulla, perché non vi è comunicazione alcuna tra il nostro mondo e quei cimiteri dei vivi che sono le carceri. Provatevi a vivere là dentro e poi sappiatemi dire se tutto non vi è da riformare, a cominciare da quegli agenti di custodia (...). E' un mondo misterioso, ignorato da tutti, a cominciare dal ministro dell'Interno, e lo dico a suo onore, perché, non fosse ignoto anche a lui, egli, che al postutto, per quanto ministro dell'interno, è un galantuomo e un galantuomo intelligente non avrebbe indugiato un minuto ad iniziare sul serio una radicale riforma». Turati non risparmia critiche al sistema, e in particolare si sofferma sul personale carcerario; il direttore, ad esempio, è descritto come «un impiegato amministrativo che non esce quasi mai dal suo stambugio, e non fa che comunicare cogli impiegati o col direttore generale delle carceri. Ah! Sì: le udienze qualche volta si accordano, perché il regolamento esplicitamen-

te lo impone: i detenuti, messi in fila, ad uno ad uno, passano davanti a una grata, d'onde è loro concesso di dire una parola, rapidamente, ad un uomo, che non li conosce, che non risponde, che segna qualche cosa sopra un registro e li licenzia. Questo è il meccanismo delle cosiddette udienze, le quali indubbiamente servono a qualche cosa, servono in fine d'ogni anno a fare la statistica!». Al sanitario, figura a cui pure il regolamento assegnava il delicato compito di coadiuvare il direttore nello studio e nella selezione del condannato, viene riservato un trattamento umiliante nello svolgimento del suo ufficio, costretto a incontrare i detenuti sempre alla presenza di una guardia. Il cappellano, che «dovrebbe essere un conforto per i carcerati, e ve n'è che fanno il possibile per esserlo» vedono intralciata la loro opera dalla rigidità del regolamento «dal dominio assoluto degli aguzzini, i quali, nelle carceri, sono i veri e soli padroni». Gli aguzzini, così sono descritti gli agenti di custodia, mal pagati con uno stipendio di 28 lire al mese, costretti a svolgere un lavoro ingrato, diventano i veri padroni del carcere. Ecco il profilo dell'agente di custodia fornito da Turati: «costui intanto (non lo dico per fare del regionalismo, ma è una triste constatazione) è un meridionale quasi sempre, perché è solo nelle regioni dove manca ogni industria che si può trovare chi sia disposto ad assumersi questo disagio, antipatico, odioso mestiere; è un analfabeta o presso a poco, e soprattutto un irritato contro tutto e tutti, perché la sua vita e la vita del detenuto (le guardie non possono uscire che due ore ogni due giorni) e, come i detenuti, egli vive in un ambiente di diffidenza e di sospetto, continuamente spiato, punito, angariato, ond'è che il suo odio lo sfoga sul carcerato, il solo che non possa reagire». Non vi è un aspetto del carcere che possa essere salvato, secondo Turati, che denuncia la durezza delle condizioni di vita dei detenuti, spogliati dalla loro dignità, in primo luogo dal nome, sostituito da un numero di matricola, dalla pessima qualità del vitto «insufficiente e malsano, perché voi li affamate i detenuti e li nutrite come cani: come cani di povera gente, si capisce bene, non come cani di signori!» E ancora, l'umiliazione cui sono sottoposti i detenuti per la «cosiddetta aria, imposta anch'essa dal regolamento per un'ora al giorno, che si prende in quegli orridi cortiletti dei reclusori, che sembrano pozzi: e non v'è nulla di più lugubre di quelle file taciturne di condannati, vestiti da arlecchino, perquisiti all'entrata e all'uscita del cortiletto, che girano di continuo, a passo uguale, rasente le mura, a distanza di alcuni metri l'uno dall'altro, senza poter dire una parola, senza potersi fermare se non col permesso dell'aguzzino, come povere

giumente cieche che girino la ruota di una macina da mulino». L'elenco delle ruberie, delle illegalità, dei soprusi fatto da Turati era lungo e dettagliato e faceva emergere una realtà che le relazioni ufficiali e gli atti legislativi non facevano emergere in tutta la loro drammaticità, proprio perché, come aveva affermato Turati, la mancanza di voci dissonanti, di denunce e di proteste della società civile, dei giornali, dei politici era dovuta alla non conoscenza del carcere e a una rimozione del problema carcere che ha attraversato gran parte del Novecento.

L'annuncio fatto ottimisticamente dal direttore generale Doria nel 1909 sulla presentazione di un nuovo progetto di riforma carceraria non approdò a nulla di fatto. Nella bozza di progetto, accompagnata da una circolare nella quale veniva chiesto un parere sul testo, si ammetteva anche il sostanziale fallimento della politica penitenziaria. I toni erano molto diversi da quelli usati nella relazione del 1908 e, ancora una volta, Doria denunciava l'esistenza di sistemi che «mentre costituiscono umiliazione e avvilitamento perpetuo della personalità umana, non valgono a raggiungere la riabilitazione del detenuto, se pure non conseguono... l'effetto opposto di alimentare il contributo pauroso alla così detta incorreggibilità e alla pazzia».⁽⁴⁹⁾

15. Il primo dopoguerra

Gli anni successivi alla prima guerra mondiale non registrarono alcun provvedimento di rilievo nel settore penitenziario, ma con la conclusione del conflitto i vecchi problemi tornarono a galla. Grande preoccupazione destavano le agitazioni degli agenti di custodia che, nonostante i tentativi di migliorarne le condizioni economiche e le condizioni lavorative messi in atto negli anni precedenti, avevano validi motivi per avanzare rivendicazioni. La carenza di documenti ufficiali sugli atti di ribellione non consentono di verificare la reale consistenza, ciò anche per un evidente tentativo dell'amministrazione di non dare pubblicità alle proteste,⁽⁵⁰⁾ ma le notizie che trapelarono sulla stampa, in particolare su *L'Avanti*, organo del partito socialista, fanno comprendere che fu organizzato un comitato di agitazione che tentò di inserirsi nel movimento operaio, senza,

⁽⁴⁹⁾ Rivista penale, vol. LXXV, 1912: 518 ss.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. NEPPI MODONA, op. cit.

però, riuscire ad ottenere un sostanziale appoggio dallo stesso partito socialista.

La circolare 5 febbraio 1922, a firma del direttore generale Spano, stabilì l'impiego degli agenti secondo le loro attitudini, l'organico fu distinto in cinque categorie: generici, infermieri, scritturali, sorveglianti di minorenni, mestieranti. Singolare è la circolare del 14 novembre dello stesso anno, a firma del ministro, nel quale si stigmatizzava l'attitudine di funzionari e agenti che «raccomandano aspirazioni personali o reclami a persone politiche o ad altre ritenute influenti, perché se ne facciano portavoce presso il governo. Poiché tale umiliante abitudine sta ad indicare sfiducia nell'ordinario funzionamento dell'Amministrazione, ch'io mi propongo, al contrario di vigilare con ogni ocularietà; o peggio, il desiderio di raggiungere per vie traverse scopi non perseguibili direttamente, è mia ferma intenzione di provvedere disciplinarmente contro chiunque faccia uso di tale procedimento che offende la dignità dell'Ufficio».

Sul versante del regime penitenziario il ministero emanò la circolare 10 dicembre 1921 che affrontava in maniera "coraggiosa" il grave problema dei danni provocati dalla segregazione cellulare, prevista dagli art. 12 e 84, 80 e 81 del codice penale Zanardelli, e utilizzata anche come misura disciplinare. I gravi danni provocati sulla psiche dei detenuti sottoposti a tale regime determinavano il trasferimento di un numero consistente di detenuti nei manicomi giudiziari. Tale andamento, affermava la circolare, avrebbe quindi favorito uno snaturamento della pena, visto che nei manicomi i detenuti, adeguatamente assistiti e curati, regredivano dai sintomi psichiatrici, e la difficoltà, per il ministero, di trovare i mezzi per l'assistenza manicomiale. La circolare chiariva, quindi, quali provvedimenti le direzioni dovevano adottare per evitare l'insorgere di tali problemi, che andavano a incidere sul trattamento dei detenuti: permanenza all'aperto non meno di due ore al giorno, l'obbligo del lavoro, da svolgere con modalità adeguate, tra cui opere di giardinaggio, «affinché tanto il soggiorno in cella, quanto quello all'aperto, lungi dall'abbandonare il segregato alla contemplazione del vano fluire del tempo, ne impegni l'attività fisica e psichica in congrue forme di lavoro». La responsabilità della diagnosi e dell'adozione di misure adeguate ad evitare manifestazioni di pazzia era affidata, oltre che all'autorità dirigente, al sanitario del carcere, specificando che «i disordini della vita percettiva, specie quando spuntano dalla sfera somatica, le accentuate variazioni umorali, sia in senso espansivo, sia in senso depressivo, i disturbi ideati-

vi, che implicano concezioni erronee del proprio stato e dei propri rapporti con l'ambiente, tutto quanto entri nel dominio della medicina carceraria, e col fine di ovviare tanto alle ingiustizie quanto alla frode ed all'inganno».

Una nuova riforma del Corpo degli agenti di custodia fu emanata con r.d. 19 febbraio 1922 n. 393, ma ancora una volta con scarsi risultati sul piano del miglioramento della condizione dei detenuti.

Nel 1922 fu stabilito il passaggio della Direzione generale delle carceri e dei riformatori dal ministero dell'Interno al ministero di Grazia e giustizia. La motivazione ufficiale di questo passaggio fu stabilita in base al principio che «nessun ministero può avere competenza per regolare e vigilare l'esecuzione delle sentenze di condanna, massime nei riguardi delle pene carcerarie, meglio di quello della giustizia, preposto all'amministrazione della medesima».⁽⁵¹⁾

Il fallimento della riforma fu denunciato anche dal direttore generale Gerardo Gerardi, che successe a Doria, il quale nel 1915 aveva evidenziato che la riforma penitenziaria «dopo ben ventiquattro anni, non che essere attuata... è ancora assai lontana dalla sua completa applicazione...».⁽⁵²⁾

16. Le riforme fasciste degli anni Trenta

La svolta autoritaria che determinò l'instaurarsi del regime fascista assegnò alla riforma del sistema penale un ruolo di primo piano, secondo quanto era stato previsto nel Programma del Partito nazionale fascista del dicembre del 1921, nel quale il futuro capo del governo fascista, Benito Mussolini, scriveva: «Vanno intensamente promossi i mezzi preventivi e terapeutici della delinquenza (riformatori, scuole per traviati, manicomi criminali, ecc.). La pena, mezzo di difesa della società nazionale lesa nel diritto, deve adempiere normalmente la funzione intimidatrice ed emendatrice: i sistemi penitenziari vanno, in considerazione della seconda funzione, igienicamente migliorati e socialmente perfezionati (sviluppo del lavoro carcerario)». (GRANDI, 1941: 8). In occasione del decennale dell'emanazione della legislazione penale fascista, il ministro guardasigilli Dino Grandi presentò una

⁽⁵¹⁾ LUCCHINI, *I pieni poteri della giustizia penale*, in "Rivista Penale", vol. XCVII, 1923, pp.23 sg.

⁽⁵²⁾ Citato da NEPPI MODONA, op. cit.: 1946-1947.

relazione al capo del Governo, nella quale riassunse i "successi" della riforma penale, segnalando la necessità di un maggiore intervento in campo penitenziario per compiere la completa attuazione della riforma penale che aveva realizzato "l'impossibile compromesso" (cfr. Neppi Modona, op. cit.) tra la scuola classica e la scuola positiva. L'introduzione delle misure di sicurezza detentive, accanto alle tradizionali pene detentive, condusse al raddoppio della pena affittiva, anche in virtù della mancanza di istituti (case di cura e custodia, case di lavoro, ecc.) deputati ad accogliere i destinatari di dette misure.

Il nuovo regolamento per gli Istituti di prevenzione e pena fu emanato con il r.d. 18 giugno 1931 n. 787. Il ministro Rocco, nella relazione al regolamento del 1931, tracciava la filosofia della pena fascista: «L'Italia fascista (...) ha consacrato nel suo codice penale un sistema dell'esecuzione delle pene detentive, che, superando tutti i contrasti delle scuole, conservando alla pena il suo carattere fondamentale di castigo in correlazione del riaffermato principio della imputabilità morale, segna altresì la necessità che il regime carcerario serva alla rigenerazione del condannato, nell'interesse dell'individuo e della società» (Rocco, 1931: 582). L'opera di emenda della pena, quindi, se pure enunciata come principio generale, occupava un posto di secondo piano rispetto alla funzione intimidatrice: «occorre stabilire norme di vita carceraria, che siano idonee ad emendare il condannato, ma non tolgano alla pena il carattere affittivo e intimidativo. Tra gli eccessi dei rigori denunziati dal Beccaria e da altri generosi, e gli eccessi di larghezze, che fanno al condannato condizioni di vita uguali e spesso migliori di quelle consentite alla maggior parte dei cittadini liberi, occorre bene orientarsi perché l'esecuzione della pena conservi quell'austera serietà, che è connaturale al castigo, e che non va disgiunta dalla scuola, che deve rifare uno spirito caduto». Il ministro Rocco, nella relazione, insiste sul carattere austero dell'esecuzione penale che «per conciliare le varie finalità che si propone la pena, dev'essere mezzo di repressione, di espiazione, di prevenzione generale e di emenda. Per conseguire tale temperamento ho creduto opportuno di riassumere in questo primo articolo le leggi fondamentali della vita carceraria: lavoro, istruzione civile, pratiche religiose sono mezzi di rieducazione universalmente riconosciuti di indiscutibile efficacia, e che, d'altra parte, conservano agli stabilimenti di pena il loro carattere essenziale» (ivi: 585). L'austerità della pena impone al legislatore fascista di vietare ogni manifestazione di «giuoco, festa o altra forma di divertimento che a quell'austerità possa recare

offesa, eccettuando la cinematografia ». Anche la musica è bandita dalle carceri, il ministro si dice consapevole degli studi fatti a favore della musica nell'emenda del condannato, ma restando fermo sul principio dell'afflittività della pena, ritiene che la musica e altri fattori per educare e affinare lo spirito umano debbano essere riservati al cittadino onesto e interdetti invece a chi deve conseguire l'emenda attraverso l'esecuzione della pena.

Le norme di condotta dei detenuti sono disciplinate nel titolo III, capitolo III. L'art. 78 disciplina il modo di chiamare i detenuti, rispetto al regolamento del 1891, che stabiliva di chiamare gli imputati per cognome e i condannati per numero di matricola, il nuovo regolamento indica le categorie di condannati che possono essere chiamati per cognome e precisamente i condannati all'arresto, i condannati per delitti colposi, i condannati alla pena della multa convertita nella pena della reclusione. Anche l'obbligo del silenzio, seppure reso meno invasivo, viene mantenuto durante l'isolamento continuo, le funzioni religiose, la notte e durante il passeggio all'aria. In ogni caso il regolamento impone di parlare a voce bassa. Il sistema delle punizioni conserva i vecchi sistemi afflittivi come la cella con trattamento a pane e acqua con letto ordinario o pancaccio. L'uso della cintura di sicurezza viene mantenuto nei casi di assoluta necessità per impedire che i detenuti producano danni materiali a se stessi e agli altri.

La riforma penitenziaria individua nella rieducazione civile e religiosa e nel lavoro i cardini per "il miglioramento dello spirito umano". All'istruzione e alla religione è riservato il capitolo IX del titolo III. L'istruzione è limitata ai corsi elementari ed è impartita dal direttore, dal sanitario, dal cappellano, dall'insegnante, ma anche da cittadini privati autorizzati dal ministero. Il direttore decide anche quali libri i detenuti possano leggere. Il culto della religione cattolica è reso obbligatorio per i detenuti che ne hanno dichiarato l'appartenenza all'ingresso in istituto. Le preghiere sono recitate mentalmente dai detenuti, tranne nei casi in cui sono autorizzati dal direttore a pregare ad alta voce.

Il regolamento accoglie l'esclusione dell'isolamento cellulare di cui si era tanto dibattuto, per gli innegabili danni che produceva sui condannati, «si ritenne che la solitudine, anzi che essere fonte di quasi mistico raccoglimento, come un tempo si pensò, serve a rafforzare ed eccitare le tendenze antisociali del condannato, rendendone più difficile il riadattamento alla vita libera». (IvI: 583).

Il lavoro carcerario viene organizzato secondo la duplice funzione di soddisfare le esigenze interne alle carceri (tessuti, scarpe, indumenti, utensili, pane, ecc.) e su base industriale,

per soddisfare le richieste di pubbliche amministrazioni e in particolare di quelle militari. In realtà, più che uno strumento di emenda, il lavoro era organizzato con modalità che sfruttavano la mano d'opera dei detenuti, a cui veniva versato una simbolica gratificazione economica. Per superare, poi, la concorrenza con il lavoro libero, fu emanata la legge 9 maggio 1932, n. 547, definita "Carta del lavoro carcerario", che obbligava le pubbliche amministrazioni a commissionare parte delle loro richieste alle lavorazioni carcerarie. Il già irrisorio compenso riconosciuto ai detenuti per il lavoro prestato fu notevolmente ridotto del 12 per cento con circolare del 6 giugno 1931. Il lavoro dei detenuti trovava ampio impiego nei lavori di bonifica di zone della Sardegna: «seguendo le vostre alte direttive questo lavoro è stato inserito nell'attività di bonifica e ripopolamento della Sardegna, stabilendosi di cedere le colonie penali già bonificare ad enti agricoli o ad organizzazioni di contadini, e trasferire i detenuti in altre zone ove occorrono opere di bonifica» (GRANDI, op. cit.:11). L'Ente ferrarese di colonizzazione prese quindi in gestione le colonie bonificate dai detenuti, la prima fu la colonia di Cuguttu (Alghero), seguirono le colonie di Gutierrez, Castiadas e Porto Conte.

Il concetto di bonifica umana, intesa come attività di emenda del condannato, mutuata dall'attività di bonifica ambientale o di colonizzazione interna cui erano appunto destinati i detenuti lavoranti all'aperto, darà il titolo ai due volumi pubblicati da Dino Grandi nel 1941, dedicati alla celebrazione del decennale delle leggi penali e della riforma penitenziaria. L'intento propagandistico è fin troppo evidente, ed è reso ancora più esplicito nel secondo volume, prevalentemente fotografico, in cui il mondo del carcere sembra avvolto da una cornice di quiete e letizia, e la detenzione è spiata in luoghi dotati di ogni confort.

All'indomani della liberazione, si aprirono anche le porte del carcere, la situazione di degrado e di abbruttimento che emerse fu immediatamente evidente. I problemi da risolvere erano gravi e riguardavano i diritti più elementari della dignità delle persone recluse, le condizioni di lavoro del personale di custodia e la fatiscenza delle strutture.

17. Il secondo dopoguerra e le rivolte

Con la fine della guerra e la liberazione dell'Italia dal nazi-fascismo si verificarono numerose rivolte carcerarie che spinsero il governo nato dalle ceneri del regime fascista ad affrontare il pro-

blema penitenziario che sembrava essere stato escluso dai profondi rivolgimenti sociali e politici che erano seguiti allo scoppio della guerra. La rivolta del luglio '45, scoppiata nel carcere Regina Coeli di Roma, determinò una presa di posizione del ministro della Giustizia Palmiro Togliatti che emanò la circolare del 14 agosto 1945 allo scopo di porre fine alle continue sommosse che esplosero negli stabilimenti carcerari. La soluzione ancora una volta fu individuata nel mantenimento dell'ordine e della disciplina. Sul piano dei provvedimenti legislativi relativi all'assetto del personale di custodia fu emanato il decreto legge luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508 che apportò alcune modifiche al Corpo degli agenti di custodia inquadrandolo nelle Forze Armate dello Stato, specificamente a quella in servizio di pubblica sicurezza. La conseguenza di questo passaggio fu la sottoposizione del personale di custodia alla giurisdizione militare con un inasprimento delle sanzioni disciplinari, per cui gli appartenenti al Corpo erano puniti secondo le norme del codice penale militare di pace e di guerra.

Represe le rivolte facendo ricorso all'uso della forza, gli anni successivi furono caratterizzati da una sostanziale lentezza nello studio di nuove soluzioni dei problemi penitenziari. Infatti, il primo atto seguito alle ultime violente rivolte verificatasi negli anni '45-46 a San Vittore, alle Nuove di Torino e a Saliceta San Giuliano, fu l'istituzione di una Commissione ministeriale di studio che avrebbe dovuto elaborare un progetto di riforma del regolamento Rocco del 1931. Il risultato dei lavori, che si conclusero nel 1949, fu la formulazione di uno schema di un nuovo Regolamento carcerario «che ricalcava fedelmente l'impostazione di quello fascista, eliminandone solo le disposizioni più scortamente autoritarie ed afflittive». (NEPPI MODONA, op. cit.).

Il dopoguerra si è caratterizzato, in definitiva, per una mancata soluzione dei problemi penitenziari e i governi che si sono succeduti hanno segnato il passo rispetto alla questione carceraria. Nel 1950 la Commissione parlamentare di indagine sulle condizioni dei detenuti negli stabilimenti carcerari, presieduta dal senatore Giovanni Persico, assolse l'Amministrazione da oggettive responsabilità in merito alla cattiva gestione delle carceri chiedendo al governo un'adeguata assegnazione di risorse per la soluzione dei numerosi problemi rilevati nel corso dell'attività di indagine: «la Commissione, come del resto già è stato riconosciuto e spesso denunciato nelle Aule parlamentari e fuori, deve ancora una volta affermare che l'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, pur adoperandosi con le più assidue cure, non può attuare integralmente il suo programma per la mancanza di un'adeguata

assegnazione di mezzi». Nelle conclusioni, il senatore Persico, sintetizzando le proposte per il miglioramento del sistema penitenziario in attesa della riforma complessiva, scriveva: «l'avvenire della scienza penitenziaria deve essere intonato a quanto scultoreamente è detto nell'articolo 27 della nostra Costituzione: "la rieducazione, e conseguentemente, l'emenda del colpevole"».

Il regolamento Rocco fu modificato da circolari che introdussero riforme sperimentali. Nel 1951 il guardasigilli Zoli con la circ. n. 4014/2473 dell'1 agosto 1951 sollevava ufficialmente il problema della riforma, rilevando che l'ordinamento del 1931 conteneva disposizioni non più rispondenti alle moderne esigenze penitenziarie. Le proposte avanzate dalla commissione parlamentare contribuirono a un'impostazione più liberale delle norme che regolavano la vita dei condannati, in primo luogo veniva raccomandato ai direttori di fare un uso limitato dell'isolamento diurno dei condannati. Preso atto che ormai non aveva più giustificazione la rigida disciplina che aveva caratterizzato il regolamento del 1931, furono modificati gli elementi maggiormente restrittivi: fu abolito il taglio obbligatorio dei capelli ai detenuti condannati a pene brevi e agli imputati e l'obbligo dell'uniforme per i condannati a pena inferiore a un anno di reclusione; fu stabilito che i condannati venissero chiamati per nome e non più per numero di matricola; durante i colloqui il detenuto e i congiunti più stretti erano separati da una grata con la rete e non più a distanza con la presenza ravvicinata di un agente; furono incrementati i corsi d'istruzione, le rappresentazioni cinematografiche e teatrali; fu concesso di tenere l'occorrente per scrivere e le fotografie dei familiari; infine, anche alle donne fu concesso il permesso di fumare.

La portata innovativa di questi ultimi provvedimenti fu bruscamente interrotta nel 1954, anno in cui il Guardasigilli De Pietro emanò la circolare n. 314/1954 del 24 febbraio 1954 che rappresentò un vero e proprio atto d'oscurantismo nella gestione delle carceri. La circolare in questione prendeva atto della mancata normalizzazione che doveva verificarsi dopo la guerra e ribadiva che il fine della pena doveva essere esclusivamente quello di custodire.

Nuove aperture si verificarono dopo un decennio, nel 1964, infatti, il ministro Reale, richiamandosi ai principi costituzionali e alla finalità rieducativa della pena, dispose facilitazioni in tema di corrispondenza epistolare dei detenuti con l'esterno.

Una nuova ondata di rivolte, a partire dal 1969, scosse violentemente l'ordine nelle carceri. Da Torino a Napoli, da Roma a Ca-

tania, da Brescia a Trapani fu un susseguirsi di proteste, i detenuti chiedevano la modifica del regolamento penitenziario, ma obiettivi delle proteste erano anche i principi della giustizia penale.

Intanto, sul versante legislativo, fu riproposto il progetto di riforma del regolamento penitenziario presentato dal Guardasigilli Gonella nel 1960, che costituirà la base di tutte le successive elaborazioni, frutto di una Commissione ministeriale istituita nel 1957 e di varie commissioni ristrette nominate nell'ambito dei magistrati in servizio alla Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena.⁽⁵³⁾

BIBLIOGRAFIA

BELTRANI-SCALIA M. (1867), *La lettera di Beltrani Scalia ispettore delle carceri al professore Federico Bellazzi sul libro "Prigioni e prigionieri" nel Regno d'Italia*, in *Effemeride carceraria*, A. III, 1867, Firenze.

BELTRANI-SCALIA M. (1867), *Sul Governo e sulla Riforma delle carceri in Italia - Saggio storico e teorico*, Torino.

BELTRANI-SCALIA M. (1891), *Relazione all'Ordinamento Generale dell'Amministrazione Carceraria del 1891*, Roma.

BELTRANI-SCALIA M. (1874), *La deportazione*, in *Rivista di discipline carcerarie*.

BELTRANI-SCALIA M. (1891), *Relazione introduttiva all'Ordinamento Generale per gli Stabilimenti carcerari e per i Riformatorii governativi del Regno*.

DA PASSANO M. (a cura di), (2004), *Le colonie penali nell'Europa dell'Ottocento*.

DE GRECCHIO G., (1925), *Il Manicomio Giudiziario di Napoli dalle sue origini al 31 dicembre 1925 - Relazione*.

DORIA A. (1904), *Relazione a S.E. il Ministro dell'Interno e R. Decreto portante modificazioni al Regolamento Generale delle Carceri, Roma 2 agosto 1903*, in *Rivista di discipline carcerarie*, A. XXIX, n. 1, 1° gennaio 1904.

DORIA A. (1909), *Lettera proemio del volume di statistica carceraria per il quadriennio 1904-1907*, a Sua Eccellenza il Cavaliere Giovanni Giolitti, presidente del Consiglio Ministro dell'Interno, dicembre 1908, in *Rivista di discipline carcerarie*, A. XXXIV, n. 1, 1° gennaio 1909.

DUBBINI R. (1986), *Architettura delle prigioni: i luoghi e il tempo della punizione (1700-1880)*, Milano.

⁽⁵³⁾ Per le vicende relative all'approvazione della Riforma penitenziaria del 1975, vedi in questo volume Giuseppe di Gennaro "La gestazione della riforma penitenziaria".

- GRANDI D. (1941), *La bonifica umana*, Roma.
- IGNATIEFF M. (1982), *Le origini del penitenziario*, Milano.
- Il Manicomio Criminale dell'Ambrogiana presso Montelupo Fiorentino*, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1888, in *Rivista di Discipline Carcerarie*, anno XVIII - 1888 - fasc. 1-2..
- La solenne inaugurazione del Manicomio criminale di Barcellona (5 maggio 1925)*, in *Rivista di discipline carcerarie e correttive*, anno L - n. 1, 1° gennaio 1925.
- LOMBROSO C. (1903), *Il momento attuale*, Milano.
- LOMBROSO C., *Discorso d'apertura del VI Congresso internazionale di Antropologia Criminale*, 1906.
- LOMBROSO C., *Sull'istituzione dei manicomi criminali in Italia*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno II, 1872.
- MINGHELLI VAINI G. (1868), *Sopra la Riforma penitenziaria e sopra la spesa occorrente per introdurla*, in *Effemeride Carceraria*, marzo.
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, DIREZIONE GENERALE DELLE CARCERI E DEI RIFORMATORI (1923), *Il lavoro negli Stabilimenti carcerari e nei R.R. Riformatori*.
- NEPPI MODONA G. (1973), *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, Einaudi.
- PERI C. (1848), *Cenni sulla Riforma del sistema penitenziario in Toscana*, Firenze.
- PETITTI DI RORETO I.C. (1840), *Trattato della condizione attuale delle carceri e dei mezzi di migliorarla*, Torino.
- PONTICELLI L. (1888), *Il Manicomio Criminale dell'Ambrogiana presso Montelupo Fiorentino*, in *Rivista di Discipline Carcerarie*, anno XVIII - 1888 - fasc. 1-2. Roma, Tipografia delle Mantellate.
- RUSTICUCCI L., *Nelle galere. Studio di Clinica criminale con la descrizione dei penitenziari e dei manicomi criminali d'Italia*, Napoli, 1925.
- SAPORITO F. (1907), *Il manicomio di Aversa in rapporto alla legge ed ai progressi della tecnica manicomiale. Mali e rimedi*, Napoli.
- SAPORITO F., *Il manicomio criminale e i suoi inquilini*, in *Rivista di discipline carcerarie*, 1908.
- TAMASSIA A. *La pazzia nei criminali italiani*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno IV, 1874.
- TONELLI T. (1845), *Saggio storico sulle prigioni e sul sistema penitenziario con alcuni cenni sulla nuova gradazione di pene e le istituzioni sussidiarie richieste da quel sistema*, Firenze.
- TURATI F. (1950), *Dal cimitero dei vivi - 2ª Tornata del 18 di marzo 1904*, in *Discorsi parlamentari di Filippo Turati*, vol. primo, Roma.
- VAZIO N. (1867), *Del sistema penitenziario irlandese*, in *Effemeride carceraria*.
- VIRGILIO G., *Saggio di ricerche sulla natura morbosa del delitto e delle sue analogie colle malattie mentali. Osservazioni raccolte nella Casa dei Condannati invalidi e nel manicomio muliebre di Aversa pel dott. G. Virgilio*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno IV, 1874.

