

# ARCHIVIO DI STATO



# IL CARCERE E LA PENA

*“Le strutture carcerarie sono caratterizzate da una logica interna che ha loro consentito di riproporsi pressoché immutate dall’Unità d’Italia sino ai nostri tempi, malgrado i trapassi istituzionali e di regime politico.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> NEPPI MODONA G., *Vecchio e nuovo nella riforma dell’ordinamento penitenziario in Carcere e società* a cura di M. Cappelletto e A. Lombroso, Venezia, Marsilio Editori, 1976, p. 68

# 1. Il carcere e la pena: brevi cenni di evoluzione storica <sup>2</sup>

## Il carcere nell'antichità

Il giorno in cui la società organizzata, per salvaguardare la pace e la sicurezza sociale, stabiliva di isolare dalla collettività coloro che avevano violato l'ordine costituito, rinchiodandoli in appositi istituti (carceri), nasceva il problema penitenziario. Tale problema, però, fu inizialmente avvertito solo dal punto di vista della custodia o della polizia carceraria, essendo la pena intesa come vendetta sociale e mirando gli ordinamenti penali ad annullare il colpevole del reato più che a rieducarlo.

In tempi remoti il carcere era quindi sostanzialmente concepito come edificio atto a custodire il reo cui doveva essere inflitta la pena prevista per il crimine commesso. Le pene potevano distinguersi in: pene corporali (fustigazione, mutilazione, tortura, morte, ecc.) o pene pecuniarie (confisca di parte o tutti i beni del reo) <sup>3</sup>.

## Il sistema punitivo romano

Il diritto romano conosceva pene di carattere privatistico per i trasgressori di norme di interesse individuale da comminarsi mediante processo civile, e pene di carattere pubblicistico per i trasgressori di norme di interesse collettivo da comminarsi mediante processo penale.

Le pene private erano per lo più pene pecuniarie e consistevano in una somma da versare all'offeso in risarcimento del danno subito. Le pene pubbliche variarono nel corso del tempo: la più grave rimase quella capitale ma vennero applicate anche l'esilio, la fustigazione, le pene pecuniarie, la destinazione ai lavori forzati nelle miniere o ai giochi del circo. Il carcere non veniva mai preso in considerazione come misura coercitiva in quanto serviva in linea di principio "ad continendos homines, non ad puniendos". Era quindi considerato solo come mezzo di coercizione, arresto o detenzione preventiva, allo scopo di assicurare il reo alla giustizia <sup>4</sup>.

## L'ordinamento penale medievale

Il sistema penale medievale, basato sui criteri della vendetta privata, non fu propizio allo sviluppo del regime carcerario.

Con la caduta dell'impero romano d'occidente, il sistema punitivo classico, basato sulla pena pubblica inflitta dallo Stato e irrogata tramite processo, non trovò più applicazione e tornò a prevalere la concezione della pena privata. La pena tendeva al risarcimento del danno o alla riparazione dell'offesa in una composizione sostitutiva della vendetta in cui il potere pubblico generalmente restava assente <sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Le note riportate in questo capitolo e nel successivo sono in massima parte desunte dalle seguenti fonti a stampa e internet:

- FESTA R., *Elementi di diritto penitenziario, l'ordinamento penitenziario e l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena*, II ed. Napoli, Simone, 1984

- NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, pp. 1903 - 1998

- [www.museocriminologico.it/riforme.htm](http://www.museocriminologico.it/riforme.htm)

- [www.tmcrow.org/detenuti/homecarc.htm](http://www.tmcrow.org/detenuti/homecarc.htm)

- [www.ildue.it/CosaFacciamo/Tesi/TesiMastroianni.doc](http://www.ildue.it/CosaFacciamo/Tesi/TesiMastroianni.doc)

- <http://digilander.libero.it/anok4u/htmfile/StoriaCarcere.htm> ("Il carcere come paradigma del modello di sviluppo occidentale" a cura di AnOK4u del collettivo Il Mondo Capovolto - maggio 2000)

- <http://www.giustizia.it/newsonline/specialepag198.htm>

<sup>3</sup> FESTA R., *Elementi di diritto penitenziario, l'ordinamento penitenziario e l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena*, II ed. Napoli, Simone, 1984, p. 5

<sup>4</sup> FESTA R., *Elementi di diritto penitenziario, l'ordinamento penitenziario e l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena*, II ed. Napoli, Simone, 1984, p. 6

<sup>5</sup> FESTA R., *Elementi di diritto penitenziario, l'ordinamento penitenziario e l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena*, II ed. Napoli, Simone, 1984, p. 6

## **L'ordinamento penale feudale**

Nella società feudale il carcere inteso come pena, nella forma della privazione della libertà, non esiste. Il carcere medievale, punitivo e privatistico si fonda sulla categoria etico-giuridica del “taglione”, a cui si associa il concetto di espiatio, forma di vendetta basata sul criterio di pareggiare i danni derivati dal “reato”. L'unico tribunale è quello del signore, solo lui emana gli ordini, a lui debbono obbedienza tutti coloro che hanno in concessione la terra o che vivono sui suoi fondi <sup>6</sup>.

La prigione, o meglio la detenzione, era solo un passaggio temporaneo nell'attesa dell'applicazione della pena reale, cioè la privazione nei riguardi del “colpevole” di quei beni riconosciuti universalmente come valori sociali: la vita, l'integrità fisica, il denaro. La crudeltà e la spettacolarità assolvevano la funzione di deterrente nei confronti di coloro che intendevano trasgredire le regole imposte dal “signore”. <sup>7</sup>

Nell'epoca feudale, essendo la giustizia amministrata dal “signore”, le pene erano determinate in modo assai vario, secondo la volontà di questo. Le pene avevano carattere pecuniario o corporale, oltre all'esilio e alla galera, pena che prevedeva l'imbarco del reo come rematore nelle navi.

Detenzione e tortura era principalmente mezzi istruttori per ottenere la confessione dell'imputato, considerata la prova necessaria alla condanna <sup>8</sup>.

## **La nascita dell'istituzione carceraria moderna** <sup>9</sup>

Nel secolo XVI si assiste ad un progressivo e sostanziale cambiamento del concetto di pena e si forma il nucleo dell'ideologia penale pre-illuminista. A poco a poco in Inghilterra i ladri e le prostitute, insieme ai vagabondi, ai poveri e ai ragazzi abbandonati anziché essere sottoposti alle comuni sanzioni dell'epoca vengono raccolti nel palazzo di Bridewell (concesso dal sovrano) e obbligati a “riformarsi” attraverso il lavoro e la disciplina. Nasce così nel 1557 la prima “house of correction” o “workhouse”, caratterizzata dall'organizzazione rigida del tempo strutturato in gesti sempre uguali e ripetitivi.

Questa situazione europea dura fino alla chiave di volta rappresentata dalla rivoluzione francese.

Successivamente, le nuove teorie rivoluzionarie borghesi, politiche e sociali, favoriscono l'affermarsi di una nuova struttura giuridico-normativa (in Francia il codice rivoluzionario del 1791 e in Germania il codice bavarese del 1813) che stabilisce un'equivalenza tra delitto e pena cercando di sottrarre quest'ultima all'arbitrio. In questo clima vengono accolte con favore le teorie di alcuni “riformatori” inglesi tra cui spicca Jeremy Bentham, che assegna al carcere, prioritariamente, un carattere intimidatorio e di totale controllo al fine di realizzare il ruolo produttivo e risocializzante. E' il progetto Panopticon basato sul “principio ispettivo” che i pochi (carcerieri) possano controllare i molti (detenuti), e il controllo possa essere esercitato su tutti gli atti del carcerato nell'arco delle ventiquattro ore giornaliere. Nasce così la nuova struttura architettonica del carcere moderno (carcere Benthaniano), fatta di “bracci” (o “raggi”) e rotonde, costruito cioè in modo che i carcerieri stando fermi nel posto di guardia posto sulla rotonda possano avere la visuale piena su un intero braccio di celle, o su più bracci (struttura a raggiera). Al contempo ogni detenuto sa che ogni suo movimento è controllato “a vista” con estrema facilità.

Sul piano pratico vengono introdotte, dapprima in Inghilterra (legge del 1810 e il Goal Act del 1823) e poi in tutta Europa, alcune innovazioni: separazione tra i sessi, isolamento notturno e lavoro diurno in comune. Le condizioni di vita nelle carceri peggiorano, così come peggiorano le modalità di vita e lavoro per i poveri nelle “workhouses”.

<sup>6</sup> [www.tmcrow.org/detenuti/detenuti.htm](http://www.tmcrow.org/detenuti/detenuti.htm)

<sup>7</sup> <http://digilander.libero.it/anok4u/htmfile/StoriaCarcere.htm>

<sup>8</sup> FESTA R., *Elementi di diritto penitenziario, l'ordinamento penitenziario e l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena*, II ed. Napoli, Simone, 1984, p. 7

<sup>9</sup> <http://digilander.libero.it/anok4u/htmfile/StoriaCarcere.htm>

### **La formazione dei primi istituti carcerari** <sup>10</sup>

Nella seconda metà del XVII secolo si realizza una delle prime esperienze carcerarie moderne: a Firenze all'interno dell'Ospizio del S. Filippo Neri per giovani abbandonati viene istituita una sezione destinata fondamentalmente a giovani di buona famiglia con problemi di disadattamento. E' il primo caso di isolamento cellulare a scopo correzionale: la sezione era infatti composta da otto cellette singole in cui i giovani erano rinchiusi in isolamento giorno e notte.

A Milano alla fine del XVII secolo vengono realizzati una "Casa di Correzione" e un "Ergastolo", nella prima vi vengono rinchiusi i colpevoli di reati minori tenuti in regime di separazione cellulare; nel secondo i condannati per gravi reati che non vivono in isolamento (diverrà obbligatorio in seguito) e vengono utilizzati in lavori di pubblica utilità.

A Napoli è in funzione la Vicaria: vi sono rinchiusi un migliaio di prigionieri in condizioni terribili, molto al di sotto dei livelli di sopravvivenza. Altrettanto aberranti sono le condizioni della Casa dei poveri, il cosiddetto "Serraglio". A Roma nel 1770 viene realizzato il carcere cellulare del San Michele (prigione vaticana).

---

<sup>10</sup> [www.tmcrew.org/detenuti/carcere.htm](http://www.tmcrew.org/detenuti/carcere.htm)

## 2. La nascita del problema penitenziario

### Il movimento illuminista

La detenzione, almeno fino alla metà del XVIII secolo, non era una pena, da intendersi nel senso odierno del termine, ma rappresentava un mezzo per impedire che l'imputato, in attesa di una condanna (tratti di corda, galera cioè remare sulle navi spagnole per un certo numero di anni, o condanna a morte) si sottraesse alla stessa. Il carcere quindi non era una sede appositamente costruita per la finalità detentiva, ma un edificio, di solito attiguo al tribunale, che veniva adattato a tale scopo ed essenzialmente concepito come luogo di custodia provvisoria per imputati in attesa di giudizio o dell'esecuzione della pena.

Solo verso la metà del XVIII secolo il carcere fu inteso come luogo di espiazione delle pene detentive e acquistò rilevanza sociale; ciò perché il ricorso alla pena della privazione della libertà era divenuta la sanzione prevalente che veniva applicata ai condannati.

In tale epoca, ad opera soprattutto di Cesare Beccaria e Giovanni Howard in Inghilterra, affioravano alcuni principi innovatori che ispireranno tutti i successivi orientamenti in materia penitenziaria:

- il principio della umanizzazione della pena intesa come castigo inflitto nei limiti della giustizia in proporzione al crimine commesso e non secondo l'arbitrio del giudice;
- il principio della pena come mezzo di prevenzione e sicurezza sociale e non come pubblico spettacolo deterrente per la sua crudeltà.

Con la pubblicazione del volume "Dei delitti e delle pene" di Cesare Beccaria, nel 1764, che si inseriva nel radicale processo di riforme illuministiche, si intensificò il dibattito sulla finalità della detenzione e sull'abolizione della pena di morte.

Con l'affermarsi della detenzione come pena e non come mezzo per l'esercizio della potestà punitiva, a partire dalla seconda metà del Settecento si fanno strada diverse teorie che hanno tutte in comune l'intento di razionalizzare le condizioni delle carceri e di cercare di abolirne gli aspetti più violenti (tortura e pena di morte) tipici delle società di antico regime.

Questo fermento di idee generatosi nell'ambito del movimento illuminista, portò alla consapevolezza della necessità di riforme penitenziarie volte alla trasformazione delle prigioni da luoghi di infamia e crudeltà in luoghi di rigenerazione del reo <sup>11</sup>.

A partire dal XVIII secolo, la dottrina giuridica illuminista ricusa il principio della pena come punizione e adotta quello della pena come rieducazione. La crudeltà che aveva caratterizzato per secoli l'istituto della detenzione, le pene corporali, il lavoro ad esaurimento, l'assenza di igiene e di luce, la negazione di un obbligo statale del vitto che dipendeva dai benefattori, la promiscuità fra detenuti per età, criminalità, recidiva, vengono meno dando luogo a spazi architettonici diversi. Non più grandi stanzoni bui ma celle singole o per pochi detenuti, igiene e luce capovolgono il principio della segretezza: ora si tratta di vedere bene il detenuto, di tenerlo il più possibile sotto osservazione. Lo Stato ha sia il diritto di recludere, sia l'obbligo di rieducare. Va innanzi tutto evitata la promiscuità. I primi tentativi sono drastici, il sistema detto filadelfiano comporta un isolamento totale. Col tempo, però, verrà messo in discussione per il rischio di indurre stati di follia. Il sistema auburniano risale, come il precedente, all'inizio del XIX secolo e prevede l'isolamento notturno con il lavoro in comune diurno; il sistema cosiddetto irlandese è misto e progressivo: dapprima l'isolamento continuo, poi notturno e lavoro diurno; seguono periodi intermedi in organizzazione agricola o industriale e infine la liberazione condizionata. Gli edifici si adattano man mano a questa evoluzione dando luogo a complessi architettonici piuttosto sofisticati <sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> FESTA R., *Elementi di diritto penitenziario, l'ordinamento penitenziario e l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena*, II ed. Napoli, Simone, 1984, p. 7

<sup>12</sup> [www.lugano.ch/lacitta/archivio.cfm?](http://www.lugano.ch/lacitta/archivio.cfm?) - *Storia della città – Panopticon*, Articolo 24 - Luglio 2005 - Autore MASSIMO AMBROSETTI

### La “scienza delle prigioni”

Sulla scia di tale movimento, agli inizi dell'Ottocento studiosi di fama, fondarono in Italia la scienza delle prigioni, una scuola impegnata nella ricerca di una corretta impostazione pratica della funzione della pena detentiva. La scuola si dedicò alla soluzione del problema delle prigioni sotto un duplice profilo:

- disciplinare: si ribadisce la necessità dell'isolamento, del lavoro e dell'istruzione del recluso;
- architettonico: si individua un nuovo modello strutturale delle carceri, definito panottico (dalla disposizione a raggiera delle celle tutte visibili dall'occhio di un sorvegliante posto al centro)<sup>13</sup>.

I principali sistemi penitenziari adottati durante il secolo XIX erano:

- il sistema della vita in comune basato sul principio della unione dei detenuti
- il sistema filadelfiano (che a Filadelfia aveva trovato la sua prima applicazione), basato sul principio dell'isolamento continuo (diurno e notturno) e assoluto dei detenuti
- il sistema auburniano (dal carcere di Auburn, vicino a New York, ove era stato sperimentato per la prima volta) basato sul principio dell'isolamento notturno in cella, durante i pasti e il riposo ma che consentiva il lavoro diurno in comune sia pure con l'obbligo del silenzio.

Tra questi si collocano poi soluzioni intermedie quali il sistema misto inglese e quello progressivo irlandese<sup>14</sup>.

Tuttavia durante tutto il periodo che va sino all'Unità e anche oltre, a parte la lenta costruzione di poche carceri giudiziarie cellulari, le case di pena continuano a venire gestite secondo l'arcaico sistema della vita in comune<sup>15</sup>.

### I congressi penitenziari internazionali

L'impegno dei giuristi e degli operatori del settore si concretò tra il 1872 e il 1930 in una serie di congressi internazionali che portò all'attenzione dei tecnici e del pubblico in generale il problema delle carceri. Attraverso questi congressi, la realtà penitenziaria, a lungo trascurata dai cultori del diritto penale che non la ritenevano degna del rigore di scienza penalistica, si elevava gradualmente a scienza penitenziaria, dando luogo al diritto penitenziario come branca autonoma del diritto pubblico.

Il 6 novembre 1890 viene istituita la prima Commissione Penitenziaria Internazionale, nel 1929 una seconda Commissione Internazionale Penale e Penitenziaria.

Nel corso dei lavori delle commissioni venne ufficialmente riconosciuta l'esistenza di un diritto penitenziario<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> FESTA R., *Elementi di diritto penitenziario, l'ordinamento penitenziario e l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena*, II ed. Napoli, Simone, 1984, p. 8

<sup>14</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1909 - 1910

<sup>15</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1911

<sup>16</sup> FESTA R., *Elementi di diritto penitenziario, l'ordinamento penitenziario e l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena*, II ed. Napoli, Simone, 1984, pp. 9 - 10

### 3. La legislazione penitenziaria dall'Unità al regolamento del 2000

#### 1860-1862: le riforme carcerarie dopo l'Unità

Raggiunta l'Unità si avvertì in Italia la necessità di raccogliere e uniformare, in maniera organica e sistematica, tutta la legislazione vigente in ogni settore del diritto e anche per il diritto penitenziario fu avvertita la stessa esigenza.

Dopo l'estensione del codice penale sardo a tutte le province italiane, il Governo nell'arco di due anni emanò cinque nuovi regolamenti relativi alle diverse tipologie di stabilimenti carcerari, così classificati:

- bagni penali (regio decreto 19 settembre 1860)
- carceri giudiziarie (regio decreto 27 gennaio 1861, n. 4681)
- case di pena (regio decreto 13 gennaio 1862, n. 413)
- case di relegazione (regio decreto 28 agosto 1862, n. 813)
- case di custodia (regio decreto 27 novembre 1862, n. 1018).

Ogni regolamento disciplinava il funzionamento degli istituti e gli organici del personale di custodia e amministrativo <sup>17</sup>.

Le case di pena, di relegazione, di custodia e le carceri giudiziarie dipendevano dal ministero dell'interno. I bagni penali, dipendenti dal ministero della marina, nei quali, dal 1865, si scontavano quasi esclusivamente pene per i delitti comuni, dal 1° gennaio 1867 passarono anch'essi sotto la dipendenza del ministero dell'interno, per effetto del regio decreto del 29 novembre 1866, n. 3411.

Le carceri giudiziarie 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.

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. 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.

Il regolamento adottava il sistema della separazione notturna e del lavoro obbligatorio in comune diurno con l'imposizione continua del silenzio assoluto.

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 <sup>18</sup>.

Nel 1861 con regio decreto 9 ottobre 1861, n. 255 fu istituita la Direzione generale delle carceri dipendente dal ministero dell'interno, in sostituzione dell'Ispettorato generale delle carceri, vecchia divisione del ministero, creata nel 1849 dal Regno sardo, al cui vertice era stato posto un ispettore generale. Primo direttore generale delle carceri del Regno d'Italia fu nominato, nel 1861, l'avvocato Giuseppe Boschi, già ispettore generale, che vi rimase in carica fino al 1870. Con decreto del 17 novembre 1869, le divisioni della Direzione generale (intitolate alle carceri giudiziarie, alle case penali e ai bagni penali) furono riorganizzate sulla base delle materie di pertinenza: divisione VII del personale; divisione VIII del servizio

<sup>17</sup> <http://www.museocriminologico.it/custodi.htm>

<sup>18</sup> ASSUNTA BORZACCHIELLO "La grande Riforma, breve storia dell'irrisolta questione carceraria" – pubblicato in Rassegna penitenziaria e criminologica, n.2 - 3/2005 e sul sito: <http://www.museocriminologico.it/Approfondimenti/pdf/la%20grande%20riforma.pdf>

economico e delle manifatture; divisione IX, dei fabbricati, trasporti ed affari diversi. Fu inoltre creato un ufficio di gabinetto per gli affari riservati <sup>19</sup>.

### **Il regolamento del 1891**

Nel 1889 venne emanato il codice penale Zanardelli, entrato in vigore il 1° gennaio 1890, che sostituì il codice penale sardo emanato nel 1859 ed esteso a tutte le province italiane, ad eccezione della Toscana, dopo l'Unità.

Al 1889 risale anche la prima legge relativa all'edilizia penitenziaria e agli stanziamenti di bilancio per farvi fronte (legge 14 luglio 1889, n. 6165).

Gli istituti realizzati in questo periodo si ispirarono al modello indicato da Crispi, portando alla formazione di una nuova tipologia carceraria caratterizzata dal sistema cellulare.

Nel 1890 le dimensioni delle celle venivano fissate dal Consiglio Superiore di Sanità in m. 2,10 x 4 x h 3,30, mentre le dimensioni dei "cubicoli" erano stabilite in m. 1,40 x 2,40 x h 3,30. Solo qualche tempo dopo, con la riforma del 1932 ed a seguito delle vivaci campagne avviate sin dal 1921 contro la segregazione cellulare, sarà introdotto il sistema dei "camerotti", che consentirà la convivenza da tre a sette detenuti in unità di dimensioni più ampie (25 mq. per posto letto).

La riforma penitenziaria del 1889 ebbe il merito di porsi il problema della disponibilità delle strutture. A tal fine si prevedeva di reperire i proventi necessari per l'edilizia penitenziaria dalle lavorazioni carcerarie, dalla vendita di alcuni immobili e da economie realizzate su altri capitoli di bilancio dell'amministrazione carceraria che, all'epoca, gestiva direttamente la sua edilizia disponendo, a tal fine, di un proprio ufficio tecnico che il direttore generale Beltrani-Scalia aveva organizzato già nel 1888 redigendone apposito ordinamento. Questo ufficio si serviva dell'opera di 5 ingegneri, nonché di applicati e disegnatori reclutati tra i detenuti del carcere penale di Roma, ove aveva sede la "sala d'arte". Successivamente nel 1931 le competenze tecniche in materia di edilizia penitenziaria vennero concentrate nel ministero dei lavori pubblici, e il personale tecnico trasferito agli uffici del Genio Civile: all'amministrazione penitenziaria rimane un solo ingegnere, con funzioni ispettive, Carlo Vittorio Varetto <sup>20</sup>.

La legge del 1889 sull'edilizia penitenziaria, unitamente al codice penale Zanardelli, costituì il presupposto per l'emanazione del Regolamento generale degli Stabilimenti carcerari e dei riformatori giudiziari avvenuta con regio decreto 1 febbraio 1891, n. 260.

Venne abolita la pena di morte (sostituita con l'ergastolo) ma restarono severissime le pene per i reati contro la proprietà.

Il nuovo regolamento, costituito da ben 891 articoli, fu additato come un modello nel suo genere, ma il grave stato di decadenza degli stabilimenti carcerari impedì non solo l'attuazione ma anche la sperimentazione del regolamento.

Presupposto essenziale per l'applicazione del regolamento del 1891 era infatti l'attuazione della legge del 1889 sull'edilizia penitenziaria, che prevedeva lo stanziamento iniziale di 15 milioni, programmando un periodo di dodici anni per il compimento della riforma. A causa di progressive riduzioni di spesa e poi della sospensione totale dei fondi stanziati per l'edilizia penitenziaria, la riforma edilizia non venne attuata. In Italia continuavano a mancare gli stabilimenti necessari per far scontare le pene secondo la normativa dettata dal codice penale e dal regolamento carcerario.

Il regolamento prevedeva una minuziosa classificazione dei vari tipi di stabilimenti carcerari che non avrà nessun riscontro pratico, poiché presupponeva un piano di sviluppo edilizio rimasto praticamente inattuato.

Anche il problema del sistema carcerario (a segregazione continua o graduale) non assume particolare importanza nel regolamento del 1891, in quanto da un lato la scelta è stata operata precedentemente dal codice penale Zanardelli del 1889, dall'altro lo stato di grave deficienza degli stabilimenti carcerari impedirà di sperimentare i criteri dell'esecuzione delle pene stabiliti dal codice penale e ribaditi dal regolamento.

---

<sup>19</sup> <http://www.polizia-penitenziaria.it/chisiamo/storia.htm> "Dalla Direzione Generale delle Carceri al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria", e

[http://www.polizia-penitenziaria.it/chisiamo/attivita\\_navale\\_storia.htm](http://www.polizia-penitenziaria.it/chisiamo/attivita_navale_storia.htm)

<sup>20</sup> [www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/742.pdf](http://www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/742.pdf)



Il regolamento del 1891 prevedeva un sistema molto ricco e articolato di norme sull'ordinamento del personale dirigenziale e sul corpo degli agenti di custodia. In particolare le guardie carcerarie costituivano un corpo organizzato militarmente soggetto a gerarchia e disciplina militare rigidissime e oppressive che quasi li assimilava alla popolazione detenuta.

Il regolamento conteneva disposizioni volte ad instaurare rapporti di rigida subordinazione gerarchica tra i direttori degli stabilimenti e la Direzione generale e scoraggiare qualsiasi iniziativa autonoma e responsabilizzazione delle autorità locali. Questo sistema si ripercosse negativamente sulla vita dei detenuti costretti a dipendere dalle autorità centrali anche per questioni di poca importanza e attendere per mesi una risposta a istanze elementari <sup>21</sup>.

Per quanto riguarda i detenuti il regolamento era incentrato sul sistema delle punizioni e ricompense intorno al quale ruota la vita carceraria.

Il regolamento prevedeva alcuni istituti che avrebbero potuto introdurre una timida liberalizzazione della vita carceraria, ma rimasero lettera morta o ebbero vita stentata. Uno di questi è il Consiglio delle carceri, istituito con regio decreto 6 marzo 1890, n. 6829, presieduto dal ministro dell'interno e composto dal direttore generale delle carceri e da altri sei membri nominati dal ministro, che rimase inattuato fino al 1897.

Strumento utile per ricostruire le condizioni di vita dei luoghi di pena è la "Rivista di discipline carcerarie" che nasce nel 1871 e rappresenta la voce ufficiale della Direzione generale delle carceri.

Fondata e diretta da Martino Beltrani Scalia, ispettore delle carceri del regno poi direttore generale e autore del regolamento del 1891, la rivista venne pubblicata fino al 1922 (con una interruzione tra il 1891 e il 1897) quando la Direzione generale delle carceri e dei riformatori passò dalle dipendenze del ministero dell'interno a quello della giustizia <sup>22</sup>.

### **Riforme e continuità delle strutture carcerarie nell'età giolittiana**

Nel periodo "giolittiano" (caratterizzato da governi con indirizzi politici liberali), il regolamento del 1891 subì alcune importanti modifiche tendenti a mitigare le condizioni disumane dei detenuti.

Venne soppresso l'uso della catena al piede per i condannati ai lavori forzati e furono introdotte modifiche al rigido sistema delle sanzioni disciplinari, eliminando le disumane punizioni della camicia di forza, dei ferri e della cella oscura.

I ferri saranno di fatto aboliti soltanto nel 1902, con l'articolo unico del regio decreto n. 337 del 2 agosto.

Il successivo regio decreto 14 novembre 1903, n. 484 sancì l'abolizione della camicia di forza, dei ferri e della cella oscura, provvedimento dovuto più al fallimento di questi mezzi come reale deterrente per comportamenti indisciplinati che per la volontà d'umanizzare le drammatiche condizioni di vita in cui versava la popolazione detenuta.

Il terzo filone su cui si indirizza l'attività riformatrice nei primi anni del Novecento riguarda l'impiego dei condannati in lavori di bonifica di terreni incolti o malarici regolato dalla legge 26 giugno 1904, n. 285.

Rimase fermo tuttavia il quadro legislativo del periodo crispino: codice penale, leggi di pubblica sicurezza, ordinamento giudiziario non vennero toccati da Giolitti <sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1921 - 1933

<sup>22</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1912 - 1913

<sup>23</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1936 - 1942

### **Gli interventi legislativi prima della guerra mondiale**

Le strutture legislative e la prassi nella gestione delle istituzioni penitenziarie non subirono sensibili mutamenti nel periodo che intercorre tra le prime riforme giolittiane e la conclusione della guerra mondiale. Con monotonia si susseguirono modeste innovazioni legislative, progetti di riforma non andati a compimento, scandali e proteste per le deprecabili condizioni degli stabilimenti di pena, veementi interrogazioni parlamentari e impacciate risposte governative.

L'intervento di maggior rilievo fu il regio decreto 24 marzo 1907 n. 150, che approvò il nuovo regolamento per gli agenti di custodia, pur non recando modifiche sostanziali alla disciplina del 1890. La nuova legge contribuì a mantenere e acuire il clima di tensione e di asprezza esistente tra custodi e custoditi.

Sempre nel 1907 con regio decreto 14 luglio n. 606 venne attuato un completo riordinamento dei riformatori governativi per minorenni e istituito per i minori un corpo di educatori in luogo delle guardie carcerarie <sup>24</sup>.

### **1922 – 1923: riforme al regolamento carcerario e passaggio dell'amministrazione carceraria dal ministero dell'interno a quello della giustizia**

Le tensioni sociali del dopoguerra non investirono la popolazione carceraria: sino al 1920 tutto procede secondo la norma e i detenuti sono una delle pochissime categorie rimaste tranquille.

Il principio che i detenuti dovevano essere oggetto di cura più che di repressione, di rieducazione più che di punizione, trovò una applicazione pratica nel 1921 e 1922 in una serie di circolari innovatrici che determinarono alcuni miglioramenti nel trattamento dei detenuti.

La maggior parte delle innovazioni introdotte dai diversi provvedimenti ministeriali diverranno parte integrante del regolamento carcerario con la riforma introdotta dal regio decreto 19 febbraio 1922, n. 393.

Le principali modifiche riguardarono: il lavoro svolto in carcere dai detenuti; i colloqui; la corrispondenza; la disciplina delle case di rigore.

Questi timidi tentativi di riforma furono in sé e per sé modesti, ma eccezionali se rapportati al tradizionale immobilismo del mondo penitenziario.

Con regio decreto 31 dicembre 1922 n. 1718 la Direzione generale delle carceri e riformatori venne trasferita a partire dal 15 gennaio 1923, dal ministero dell'interno a quello della giustizia, unitamente a tutti i servizi attribuiti alla sua competenza. Con successivo regio decreto 28 giugno 1923 n. 1890 vennero emanate le norme di esecuzione, in base alle quali le competenze in materia penitenziaria, prima attribuite al ministero dell'interno, al prefetto e al viceprefetto, furono rispettivamente assegnate al ministro della giustizia, al procuratore generale presso la Corte d'appello e al procuratore del re <sup>25</sup>.

### **La legislazione penitenziaria nel regime fascista: il regolamento Rocco del 1931**

Con l'avvento del fascismo i timidi tentativi di riforma del 1920 subirono un brusco arresto e si ripiombò nell'inerzia che aveva caratterizzato il settore.

Non si sperimentarono più riforme, ma ci si limitò a nominare commissioni di studio che portarono avanti i lavori con esasperante lentezza.

Con regio decreto 5 aprile 1928, n. 828, la Direzione generale delle carceri e dei riformatori assunse la nuova denominazione di Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena.

Nel 1930 vennero approvati il nuovo codice penale "Codice Rocco" e nel 1931 il nuovo codice di procedura penale.

Con regio decreto 18 giugno 1931, n. 787 venne approvato dal guardasigilli Alfredo Rocco il nuovo "Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena", fedele traduzione dell'ideologia fascista nel settore penitenziario, che rimarrà in vigore fino al 1975.

Non venne varato un ordinamento radicalmente nuovo perché il regolamento del 1891 viene sostanzialmente mantenuto. Rimangono le tre leggi fondamentali della vita carceraria (lavoro, istruzione civile e pratiche religiose) che divengono tassative, nel senso che ogni altra attività è non solo vietata ma fatta oggetto di sanzioni disciplinari.

<sup>24</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1942 - 1944

<sup>25</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1955 - 1962

I punti qualificanti del regolamento Rocco sono:

- rigida separazione tra il mondo carcerario e la realtà esterna
- limitazione delle attività consentite in carcere alle tre leggi fondamentali del trattamento (pratiche religiose, lavoro e istruzione)
- atomizzazione dei detenuti impedendo loro qualsiasi collegamento e presa di coscienza collettiva
- esclusione dal carcere di qualsiasi persona estranea cioè non inserita nella gerarchia e non sottoposta alla disciplina penitenziaria
- obbligo di chiamare i detenuti con il numero di matricola (al posto del cognome) volto alla soppressione della personalità del detenuto
- carcere come istituzione chiusa <sup>26</sup>.

Il Regolamento carcerario del 1931 suddivideva le carceri in tre gruppi: carceri di custodia preventiva, carceri per l'esecuzione di pena ordinaria e carceri per l'esecuzione di pena speciale.

Secondo il regolamento del 1931 il carcere giudiziario era uno stabilimento di custodia preventiva, cioè riservato a coloro che devono ancora essere giudicati, ma sono stati arrestati per assicurarne la presenza al processo. Alle carceri giudiziarie erano assegnati, a norma dell'art. 26 del regolamento del 1931:

- a) gli imputati;
- b) i detenuti a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza o di altra autorità;
- c) gli arrestati per ragioni di estradizione;
- d) i detenuti in transito;
- e) i condannati in attesa di assegnazione a stabilimenti di pena.

Data la loro natura di stabilimenti di custodia preventiva, nelle carceri giudiziarie non dovevano trovarsi condannati in espiatione di pena. In deroga a questa norma, però, condannati alla reclusione per un tempo non superiore ai due anni potevano essere assegnati a questi istituti.

Come tutti i regolamenti carcerari era basato sulla dualità punizione - premi ed elencava dettagliatamente tutto ciò che era vietato prevedendone la relativa punizione. Ad esempio, erano vietati e puniti: i reclami collettivi, il contegno irrispettoso, l'uso di parole blasfeme, i giochi, il possesso delle carte da gioco, i canti, il riposo in branda durante il giorno non giustificato da malattie o altro, il rifiuto di presenziare alle funzioni religiose, il possesso di un ago, di un mozzicone di matita, la lettura o il possesso di testi o periodici di contenuto politico oppure con immagini di nudi o seminudi. Era consentito scrivere non più di due lettere alla settimana ai familiari stretti ma non alla stessa persona (per far ciò veniva consegnata una matita e un foglio di carta che dovevano essere riconsegnati al termine della scrittura). Era obbligatorio: indossare divise del carcere (quelle a strisce per i condannati definitivi), farsi trovare in piedi vicino alla branda ben ordinata tutte le volte che le guardie entravano in cella per la conta o altro. Non era permesso leggere giornali politici e i quotidiani e settimanali consentiti venivano abbondantemente censurati tagliando gli articoli ritenuti non idonei.

Durante i colloqui con i parenti, che avvenivano tra reti metalliche distanziate, era previsto l'ascolto da parte delle guardie. Le punizioni andavano dalla semplice ammonizione del direttore alla cella d'isolamento, ed erano previste sanzioni come il divieto di fumare, di scrivere, di lavarsi, di radersi per alcuni giorni, l'interruzione dei colloqui, la sottrazione del pagliericcio, fino al letto di contenzione (non solo nei manicomi), la camicia di forza e la cella "imbottita". Molte infrazioni avevano risvolti "penali" ossia facevano scattare denunce e condanne che allungavano la pena.

I benefici consistevano sostanzialmente nella possibilità di accedere al lavoro in carcere oppure nell'assegnazione a un carcere "aperto".

Il detenuto, nel suo percorso carcerario, era sempre seguito dalla "cartella biografica" personale, una vera e propria schedatura nella quale si annotavano, oltre ai suoi comportamenti in carcere, anche i suoi precedenti personali e perfino quelli dei familiari, indagando se nella sua famiglia c'erano stati casi di pazzia, alcoolismo, sifilide, suicidio, o di

---

<sup>26</sup> NEPPI MODONA G., *Vecchio e nuovo nella riforma dell'ordinamento penitenziario* in *Carcere e società* a cura di M. Cappelletto e A. Lombroso, Venezia, Marsilio Editori, 1976, pp. 68 - 70

prostituzione, segnalando anche le condizioni economiche e soprattutto le idee politiche di ogni parente<sup>27</sup>.

Al regolamento del 1931 fece seguito la legge 9 maggio 1932, n. 527 “Disposizioni sulla riforma penitenziaria” composta di solo cinque articoli concernenti il lavoro dei detenuti, la ristrutturazione dell’edilizia carceraria, la contabilità carceraria e le istituzioni di assistenza ai carcerati.

Questa seconda riforma penitenziaria non prevedeva uno specifico programma di finanziamento per l’edilizia. Essa, pertanto, iniziò a dipendere dai programmi e dai fondi del ministero dei lavori pubblici i quali si rivelarono del tutto insufficienti ad affrontare i complessi problemi dei manufatti penitenziari. Questo condusse ad un graduale decadimento del modello architettonico e alla realizzazione di edifici carcerari che non presentavano più l’imponenza e il severo decoro dei precedenti<sup>28</sup>.

Nel 1934 vennero approvate altre leggi (n. 1404 e n. 1579) che regolamentarono il funzionamento del Tribunale dei minorenni e delle Case di rieducazione per minorenni e che istituirono i Centri di Osservazione dei minori

Nel 1937 venne emanato il nuovo regolamento degli agenti di custodia (regio decreto 30 dicembre 1937, n. 2584) che, seppure modificato e adeguato negli anni successivi, rimase in vigore fino al 1990. Il regolamento assegnava al Corpo il compito di assicurare l’ordine e la disciplina negli stabilimenti di pena.

### **Le carceri mandamentali**<sup>29</sup>

La legge 29 novembre 1941, n. 1405 introdusse il nuovo ordinamento delle carceri mandamentali distinguendole in due categorie:

- tipo A: semplici luoghi di custodia con pochissimi posti di capienza, istituite in piccoli centri giudiziari
- tipo B: istituite nei mandamenti, più sicure e capienti.

In entrambi i tipi di istituto non potevano essere ammessi a scontare la pena i detenuti che secondo il regolamento del 1931 dovevano essere assegnati ad uno degli speciali stabilimenti indicati nell’art. 24.

Le carceri mandamentali si differenziavano dagli altri istituti carcerari anche riguardo al personale e all’onere delle spese.

Nelle carceri giudiziarie centrali il direttore è un funzionario della carriera direttiva dell’amministrazione penitenziaria, mentre nelle mandamentali il direttore è il pretore. Differenze riguardano anche il personale di sorveglianza. Nelle carceri centrali gli agenti di custodia sono dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia mentre nelle mandamentali sono custodi e guardiane dipendenti dai Comuni (sebbene con un rapporto di impiego anomalo). Diversa anche la gestione delle spese per l’amministrazione dei servizi carcerari, solitamente a carico dello Stato. Per le carceri mandamentali la legge 1405 del 1941 prevedeva invece un sistema particolare di ripartizione degli oneri.

### **Il secondo dopoguerra**

La conduzione del carcere, negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, fu la stessa di quella in vigore in epoca fascista, governata dal regolamento penitenziario del 1931.

Dopo la liberazione si constata l’assenza di qualsiasi riforma delle strutture penitenziarie ereditate dal regime fascista e ancora una volta la loro impermeabilità alle vicende della società libera. I principi fondamentali dell’isolamento e dell’emarginazione dei detenuti rimasero ben saldi anche in momento di estrema tensione per la storia delle istituzioni carcerarie, quali la seconda metà del 1945 e i primi mesi del 1946.

Le tensioni scaturivano sia dal peggioramento delle condizioni carcerarie, sia dalla delusione di chi sperava in un cambiamento dopo la liberazione (gravi tensioni provocò l’amnistia Togliatti del 22 giugno 1946 che condonò numerosi crimini fascisti).

---

<sup>27</sup> [www.tmcrow.org/detenuti/carcere2.htm](http://www.tmcrow.org/detenuti/carcere2.htm)

<sup>28</sup> [www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/742.pdf](http://www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/742.pdf)

<sup>29</sup> ERRA C., Carceri, in Enciclopedia del diritto, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 295 - 300

Questo breve arco di tempo è caratterizzato da alcune tra le più clamorose rivolte della storia carceraria italiana: le carceri giudiziarie di Regina Coeli a Roma, le carceri Nuove a Torino e San Vittore a Milano furono al centro di drammatiche e sanguinose sommosse che impegnarono seriamente l'apparato repressivo.

La popolazione carceraria intanto era aumentata a dismisura sino a raggiungere valori doppi rispetto a quelli normali.

Il 18 agosto i detenuti fascisti e comuni del quarto braccio di San Vittore indicano un'assemblea, resa possibile perché le celle sono prive di porte o di serrature, per protestare contro la riduzione delle razioni alimentari, disposta dalle autorità alleate a seguito delle rimostranze della popolazione civile. Sempre a San Vittore, la notte tra il 31 ottobre e il 1° novembre fuggono quindici detenuti. Il direttore accusa le guardie carcerarie (tra cui sono parecchi ex partigiani) di scarso rendimento e irresponsabilità, per aver bruciato i telai delle finestre, porte e suppellettili per scaldarsi e per l'abitudine di sparare di notte all'impazzata, anche quando non vi è pericolo di fuga.

Ma la più grave e sanguinosa rivolta del dopoguerra rimane quella di San Vittore in coincidenza con la pasqua del 1946. Il 21 aprile i detenuti, capeggiati dall'ex milite della Muti a famigerato bandito Enzo Barbieri e dall'ex gerarca Caradonna si impadroniscono di tutto il carcere, tengono prigionieri venticinque ostaggi e muniti di mitra, pistole e bombe a mano, ingaggiano sanguinosi scontri a fuoco con le forze dell'ordine. Alcuni membri della Consulta inviano un telegramma al ministro degli interni Romita e al guardasigilli Togliatti per sollecitare una pronta repressione della rivolta; la federazione comunista milanese protesta per l'atteggiamento conciliatore del questore che è sceso a patti con i rivoltosi. Il 24 aprile, quando i reparti dell'esercito e della polizia (si parla di più di mille uomini) che circondano San Vittore hanno ricevuto l'ordine dal ministero dell'interno di sedare con ogni mezzo la sedizione, i 3400 detenuti si arrendono, liberando gli ostaggi e consegnandoli agli assediati. Pesante è il bilancio delle vittime: si parla di otto morti e sessanta feriti tra detenuti e forza dell'ordine<sup>30</sup>.

Con decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945 n. 508 furono apportate modifiche all'ordinamento del corpo degli agenti di custodia. Questi vennero assegnati alle forze armate dello Stato e al servizio di pubblica sicurezza, con la conseguenza che gli agenti furono soggetti alla giurisdizione militare e puniti secondo le norme del codice penale militare di pace e di guerra<sup>31</sup>.

Nel 1948 venne istituita la prima commissione parlamentare d'inchiesta sullo stato delle carceri della storia italiana che documenta, dopo gli anni dell'immobilismo del dopoguerra, un rinnovato interesse per i problemi penitenziari.

La Commissione presieduta dal senatore Giovanni Persico, venne insediata il 9 luglio 1948 e concluse i suoi lavori alla fine del 1950, presentando alla Camera dei deputati una lunga relazione in cui furono affrontati tutti i problemi dell'istituzione carceraria e prospettate concrete soluzioni per la riforma.

La relazione propose l'abolizione dell'isolamento diurno, l'introduzione della musica tra i mezzi rieducativi, il potenziamento del lavoro agricolo, l'abolizione del taglio dei capelli, la facoltà di chiedere e acquistare libri, l'abolizione del sistema di chiamare i detenuti con il numero di matricola, e altre innovazioni umanizzanti.

Ma si trattava di ritocchi marginali, che ammorbidirono il sistema, lasciandone intatte le strutture portanti e continuando a isolare il carcere dalla società civile<sup>32</sup>.

Nell'immobilismo generale, il ministero perseguì una cauta politica di illuminata conservazione, introducendo sperimentalmente, mediante circolari, alcune modifiche al regolamento Rocco. Alcune proposte avanzate dalla commissione parlamentare trovarono finalmente attuazione nel 1951. Tra diverse innovazioni riguardanti i colloqui, la possibilità di leggere e scrivere, l'abolizione del taglio dei capelli e dell'uniforme, venne anche disposto che tutti i detenuti fossero chiamati con nome e cognome. Queste modeste riforme costituiscono la prima svolta innovativa del dopoguerra, ma già tre anni dopo si registrò un pesante richiamo

---

<sup>30</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1977 - 1982

<sup>31</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1983

<sup>32</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1987 - 1989

all'ordine e una nuova svolta di carattere conservatore con una circolare del guardasigilli De Pietro (24 febbraio 1954).

La circolare De Pietro segnò una tappa importante nella politica carceraria degli anni cinquanta. Si deve attendere infatti il 1964 perché venga nuovamente intrapresa la via delle circolari innovative tendenti al superamento delle disposizioni più restrittive del regolamento Rocco.

Dopo gli esiti infruttuosi del progetto preparato dalla commissione ministeriale del 1948, nel 1960 venne presentato dal guardasigilli Gonella un primo disegno di legge sull'ordinamento penitenziario che cercava di adeguare il sistema penitenziario italiano ai principi stabiliti dalle Regole minime dell'ONU (1955) e introduceva il criterio dell'individualizzazione del trattamento rieducativo basato sulla osservazione della personalità.

Vennero progettate figure nuove quali: gli educatori e i Centri del servizio sociale, e si introdusse il regime di "semilibertà", ma le titubanze furono pari agli emendamenti.

Questo disegno di legge costituirà la base di tutte le successive elaborazioni.

Decaduto nel 1963 per fine legislatura, più volte ripreso, rielaborato e aggiornato, venne ripresentato da Gonella all'inizio della sesta legislatura, il 31 ottobre 1972, e posto all'esame della commissione giustizia della Camera.

Furono istituite diverse commissioni ministeriali impegnate nell'approntare lo schema di un nuovo regolamento penitenziario ma i loro lavori rimasero spesso senza esito perché il termine della legislatura o la caduta del governo non consentì di portare il progetto di riforma all'esame o approvazione del Parlamento. Numerosi progetti di legge vennero presentati, ma tutti decaddero ad ogni fine legislatura.

Inoltre a partire dalla primavera del 1969 vi fu una massiccia ripresa delle rivolte, che toccò tutti i principali stabilimenti carcerari. Le mobilitazioni sociali e politiche di questi anni ebbero riflessi anche dentro le mura del carcere e vi fu una nuova stagione di lotte caratterizzata da un alto grado di politicizzazione dei detenuti, che durerà per tutto il decennio e oltre <sup>33</sup>.

Questa situazione condusse nel 1975 al varo di una legge di riforma (legge 27 luglio 1975 n. 354) privata però dei caratteri innovatori che avevano animato il dibattito sul "nuovo carcere" degli anni '60.

Lo stesso progetto Gonella verrà peggiorato nel passaggio dal Senato alla Camera.

### **La riforma penitenziaria del 1975**

Il primo risultato legislativo delle attività parlamentari sull'ordinamento carcerario arrivò nel 1975 con la legge 26 luglio 1975, n. 354 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà" con cui venne varata la nuova riforma organica degli istituti di diritto penitenziario, della quale si discuteva dal secondo dopoguerra.

La legge si compone di 91 articoli suddivisi in due titoli: il primo riguardante il trattamento penitenziario (artt. 1-58); il secondo riguardante l'organizzazione penitenziaria (artt. 59-91).

Punti qualificanti di questa legge sono:

- il principio della qualificazione del trattamento
- la disciplina del lavoro in carcere
- la creazione di nuove forme di operatori specializzati
- le misure alternative alla detenzione.

Successivamente all'entrata in vigore della legge di riforma, venne approvato il 29 aprile 1976, con decreto del Presidente della Repubblica n. 431, il relativo regolamento di esecuzione che entrò in vigore il 22 giugno 1976.

Secondo la nuova riforma del 1975 (art. 59) gli istituti per adulti, dipendenti dall'amministrazione penitenziaria di distinguono in:

- istituti di custodia preventiva;
- istituti per l'esecuzione delle pene
- istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza
- centri di osservazione.

Gli istituti di custodia preventiva (art. 60) si dividono in case mandamentali e circondariali.

---

<sup>33</sup> NEPPI MODONA G., *Carcere e società civile*, in Storia d'Italia, Vol. V/2 Documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1989 - 1995

Le case mandamentali assicurano la custodia degli imputati a disposizione del pretore. Esse sono istituite nei capoluoghi di mandamento che non sono sede di case circondariali.

Le case circondariali assicurano la custodia degli imputati a disposizione di ogni autorità giudiziaria e sono istituite nei capoluoghi di circondario.

Le case mandamentali e circondariali assicurano altresì la custodia delle persone fermate o arrestate dall'autorità di pubblica sicurezza o dagli organi di polizia giudiziaria e quella dei detenuti e degli internati in transito.

Gli istituti per l'esecuzione delle pene (art. 61) comprendono: case di arresto, per l'esecuzione della pena dell'arresto e case di reclusione, per l'esercizio della pena della reclusione.

Per esigenze particolari, e nei limiti e con le modalità previste dal regolamento, i condannati alla pena dell'arresto o della reclusione, possono essere assegnati alle case di custodia preventiva; i condannati alla pena della reclusione possono essere altresì assegnati alle case di arresto.

Gli istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive (art. 62) si distinguono in: colonie agricole, case di lavoro, case di cura e custodia, ospedali psichiatrici giudiziari.

I centri di osservazione (art. 63) sono costituiti come istituti autonomi o come sezioni di altri istituti. Svolgono le attività di osservazione indicate nell'art. 13 e prestano consulenza per analoghe attività di osservazione svolte nei singoli istituti. Le risultanze sono inserite nella cartella personale del detenuto.

### **Dopo la riforma del 1975**

Tra il 1975 e il 2000 la riforma penitenziaria subì varie modifiche riguardanti sia il regolamento di esecuzione che la legge. Una prima serie di cambiamenti si sono avuti con la legge del 12 gennaio 1977 n. 1 contenente variazioni che permettevano di chiarire alcuni dubbi interpretativi, o di risolvere questioni relative alle attribuzioni di competenza.

Particolari cambiamenti si sono avuti sull'eliminazione della condizione del recidivo, e sulla riconduzione della competenza del magistrato di sorveglianza all'ambito di un controllo garantistico. Inoltre, venne data particolare importanza al procedimento di sorveglianza, con particolare riguardo al ruolo della difesa, all'intervento del pubblico ministero e alle modalità di impugnazione<sup>34</sup>.

Nel maggio 1977, dopo la discussione sull'ordine pubblico avvenuta tra le forze politiche, il governo predispose un importante decreto interministeriale, il n. 450 del 12 maggio 1977 intitolato "Per il coordinamento dei servizi di sicurezza esterna degli istituti penitenziari", in forza del quale venne attribuito ad un Ufficiale Superiore dei Carabinieri il potere di coordinamento per la sicurezza interna ed esterna degli istituti penitenziari. Con questo stesso decreto vennero istituite le Carceri Speciali - Istituti di "Massima Sicurezza". Nell'arco di tre anni entrarono in funzione i seguenti carceri speciali: Asinara, Cuneo, Novara, Fossombrone, Trani, Favignana, Palmi, Badu e' Carros, Termini Imerese, Ascoli Piceno; e per il femminile, Latina, Pisa e Messina, inoltre vennero allestite delle sezioni speciali in tutti i carceri giudiziari delle grandi città<sup>35</sup>.

Altre modifiche, sulle dotazioni e sull'impiego di alcune categorie degli operatori penitenziari, furono introdotte con decreto legge 14 aprile 1978 n. 111.

Un articolo 58-bis è stato inserito dall'articolo 74 della legge 24 novembre 1981, n. 689: si tratta di un articolo che comporta l'obbligo di iscrizione nel casellario giudiziale dei provvedimenti della sezione di sorveglianza. La stessa legge poi, ha formalizzato (con l'articolo 110 che abroga l'art. 49 della legge del 26 luglio 1975, n. 354) la caducazione della previsione relativa alla semilibertà del condannato a pena detentiva per conversione di pene pecuniarie.

La legge 21 giugno 1985, n. 297 ha inserito nell'ordinamento penitenziario l'art. 47-bis riguardante l'affidamento in prova nei confronti di persone tossicodipendenti o alcooldipendenti<sup>36</sup>.

Diversi giuristi cominciarono a pensare ad alcune correzioni della "riforma". Correzioni che non vedranno la luce prima del 1986, quando la legge 10 ottobre 1986 n. 663 che va sotto il

---

<sup>34</sup> [www.ildue.it/CosaFacciamo/Tesi/TesiMastroianni.doc](http://www.ildue.it/CosaFacciamo/Tesi/TesiMastroianni.doc)

<sup>35</sup> [www.altrodiritto.unifi.it/misure/calderon/nav.htm?cap2.htm](http://www.altrodiritto.unifi.it/misure/calderon/nav.htm?cap2.htm)

<sup>36</sup> [www.ildue.it/CosaFacciamo/Tesi/TesiMastroianni.doc](http://www.ildue.it/CosaFacciamo/Tesi/TesiMastroianni.doc)

nome di “Legge Gozzini”, modificherà alcuni aspetti della riforma del 1975. La legge Gozzini contempla dei benefici che permettono ai detenuti che hanno mantenuto una buona condotta, e dimostrato il ravvedimento, di usufruire misure alternative al carcere e permessi premio per coltivare gli affetti familiari ed instaurare rapporti di lavoro.

Dopo altri interventi di riforma e integrazione della normativa riguardante l'ordinamento carcerario, nel 2000 viene emanato un nuovo “Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure private e limitative della libertà” (decreto del presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230).

### **Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria**<sup>37</sup>

Dal 1928 al 1989 gli istituti carcerari sono stati alle dipendenze della Direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena del Ministero di grazia e giustizia.

Competenze della Direzione erano l'amministrazione di tutto il personale delle strutture penitenziarie, le attività di rieducazione, il mantenimento dei detenuti e degli internati, le attività industriali e agricole di questi ultimi, nonché l'edilizia carceraria.

Nel 1990 vengono istituiti il Corpo di Polizia Penitenziaria e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP).

L'art. 30 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 ne ha fissato le competenze, così delineate:

- 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;
- attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza negli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati e internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione;
- coordinamento tecnico-operativo, direzione e amministrazione del personale e dei collaboratori esterni dell'Amministrazione;
- direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del Dipartimento stesso e attività di gestione, manutenzione e adeguamento delle strutture di edilizia carceraria.

Attualmente (2007) gli istituti di prevenzione e pena sono alle dipendenze del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), al vertice del quale vi è il capo del Dipartimento.

In ambito regionale, istituti e servizi fanno capo al Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria (PRAP).

Organi decentrati del DAP, essi operano nel settore degli istituti e servizi per adulti, sulla base di programmi, indirizzi e direttive disposti dal Dipartimento stesso, in materia di personale, organizzazione dei servizi e degli istituti, detenuti ed internati, e nei rapporti con gli enti locali, le regioni ed il Servizio sanitario nazionale, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni regionali.

A ciascun Provveditorato regionale è preposto un dirigente generale amministrativo degli istituti di prevenzione e di pena con funzioni di provveditore regionale, dipendente gerarchicamente dal Capo del DAP.

<sup>37</sup> [www.giustizia.it/ministero/struttura/dipartimenti/dip\\_amm\\_penitenz.htm](http://www.giustizia.it/ministero/struttura/dipartimenti/dip_amm_penitenz.htm)