

## ***Introduzione***

**Sommario:** 1. *L'oggetto della tesi;* 2. *Le motivazioni legate alla scelta dell'argomento;* 3. *Gli obbiettivi dello studio;* 4. *La metodologia utilizzata;* 5. *La struttura del lavoro.*

### *1. L'oggetto della tesi*

Per poter definire con precisione l'oggetto di questo lavoro si rende necessario dire qualcosa a proposito del processo di razionalizzazione dell'esecuzione penale. Razionalizzare significa qualificare una serie di comportamenti rivolti verso specifici obbiettivi ed inquadrarli in procedure sistematiche e in un apparato organizzativo. Ciò è stato fatto anche per l'esecuzione penale, così come per molti altri settori, con l'avvento della modernità. L'esito di un sempre più incisivo processo di razionalizzazione dell'esecuzione penale ha dato vita nel tempo all'Amministrazione penitenziaria, al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e ad un'altra serie di organismo aventi ad oggetto servizi connessi alla procedura penale.

La presente esposizione si può dire che abbia ad oggetto l'analisi di una sola parte dell'esito del processo di razionalizzazione dell'esecuzione penale, ovvero del governo delle carceri. Nel momento in cui si è arrivati a definire come oggetto di studio l'Amministrazione penitenziaria, si è imposta una scelta: capire se ampliare lo studio, oltre che ad un'analisi delle funzioni e dell'organizzazione penitenziaria in termini statici, anche ad un esame delle reazioni dello stesso apparato agli stimoli imprevisti e, dunque, passare da uno studio mono-disciplinare in Diritto amministrativo ad uno interdisciplinare a cavallo tra quest'ultimo e l'Analisi delle organizzazioni (per la parte attinente allo studio del medesimo oggetto, ma in termini dinamici). Per motivi legati, oltre che all'estrema complessità di un lavoro di tal genere, al limitato tempo a disposizione, la scelta è caduta sulla prima opzione.

In definitiva, il lavoro qui presentato vorrebbe rappresentare una sorta di planimetria delle funzioni e dell'organizzazione dell'Amministrazione penitenziaria in condizioni nella sua dimensione statica.

## *2. Le motivazioni legate alla scelta dell'argomento*

Dovrebbe essere la cosa più semplice del mondo individuare uno o più motivi che hanno condotto ad una determinata scelta, tuttavia spesso non lo è: in molti casi nelle scelte di ciascuno entrano in gioco dinamiche diverse, a volte legate a fattori esterni, altre volte, invece, a questioni attinenti alla propria personalità. In tal senso si può dire che alla base della scelta dell'oggetto di questo studio vi siano tante motivazioni, tutte diverse tra loro, tutte legate a fattori vari.

Sicuramente ha giocato un ruolo fondamentale la specificità dell'argomento, dunque la particolarità e la sua poca popolarità. È risaputo che l'interesse spesso si posiziona laddove vi sia la possibilità di essere curiosi: siccome le questioni più attuali, più conosciute in quanto tali non destano molta curiosità, per via di un automatismo quest'ultima si concentra solitamente sui fatti meno noti, sulle questioni di cui non si parla frequentemente. Questa volta è andata così.

Tuttavia la specificità dell'argomento da sola realisticamente non si può dire sia bastata. Infatti, una spinta verso l'interessamento alla questione penitenziaria si può tranquillamente affermare che sia venuta da un forte desiderio di fare del mondo penitenziario la strada per una soddisfacente carriera professionale, che sarebbe tale nel momento in cui si dovesse coronare con la qualifica di dirigente penitenziario nelle vesti di direttore di uno degli istituti di prevenzione e pena della Repubblica. L'interesse professionale è inevitabilmente collegato ad un altro, quello per le istituzioni totali in generale, nonché per la loro organizzazione, il loro funzionamento e il loro management.

## *3. Gli obbiettivi dello studio*

Il presente lavoro, avente l'oggetto poc'anzi definito, come obbiettivo principale ha quello di disegnare un quadro dettagliato delle funzioni e dell'organizzazione del governo delle carceri, ovvero di raccogliere in un unico luogo ideale l'ordinamento dell'Amministrazione penitenziaria. Un obbiettivo rilevante, complesso, forse ambizioso, che si è scelto di realizzare attraverso l'attenta definizione di alcuni quesiti a cui dare una risposta, con la

convinzione che le risposte fornite, incastrandosi tra loro come i pezzi di un puzzle, possano restituire un quadro rispondente al macro-obiettivo prima descritto. Tali quesiti sono cinque:

- In quale contesto storico, politico e sociale si è sviluppata l'Amministrazione penitenziaria?
- In quale contesto giuridico è incardinata?
- Quali sono le sue funzioni ed in che modo è organizzata?
- Quali sono le risorse umane che le conferiscono la professionalità di cui necessita per il proprio corretto funzionamento?
- Come si relaziona tale amministrazione con il contesto penale/penitenziario internazionale?

#### *4. La metodologia utilizzata*

Questo studio è stato portato avanti nell'arco di un periodo oscillante tra i dieci ed i dodici mesi, durante i quali si è seguito un preciso percorso di ricerca, analisi e scrittura.

In modo particolare, all'intero lavoro è stata premessa un'ampia fase d'indagine conoscitiva del contesto relativo al tema affrontato, ferme restando le conoscenze generali basilari nell'ambito del Diritto amministrativo. La scelta dell'argomento, legata alle motivazioni poc'anzi specificate, non includeva una conoscenza profonda dello stesso, pertanto all'interesse per l'Amministrazione penitenziaria si è dovuta affiancare una solida base di conoscenze preliminari, acquisite essenzialmente attraverso due modalità: a) la partecipazione ad un corso di formazione per operatori volontari in carcere, tenuto da professionisti del settore e composto da circa dodici incontri su temi quali la giustizia, la pena e la vita in carcere; b) lo svolgimento di circa ventiquattro colloqui *vis a vis* con soggetti operanti nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria, nonché con detenuti di vario genere. Si può, dunque, parlare di oltre sessanta ore spese in formazione iniziale, fondamentale per il buon esito del lavoro.

All'acquisizione delle conoscenze preliminari ritenute necessarie è seguita una fase di ampia ricognizione di materiale bibliografico in diversi

archivi e biblioteche italiane, nonché in quelle dello stesso D.A.P., alle quali mi è stato consentito di accedere. Tale fase di ricognizione bibliografica ha riguardato anche numerosi siti web del settore, nonché diverse tesi conclusive di master e di corsi di formazione dell'Amministrazione penitenziaria e numerosissime fonti normative (sia nazionali che internazionali).

Soltanto dopo aver delineato un quadro chiaro del contesto relativo all'oggetto di studio ed aver raccolto diverse fonti, si è avviata la fase di elaborazione del lavoro, la quale non si è mai sganciata del tutto dalle fasi precedenti: durante la stesura del presente scritto sono stati mantenuti i contatti con i soggetti coinvolti nei colloqui, nonché con l'ambiente penitenziario. Per ciascun capitolo, infatti, sono stati ripetuti gli incontri con: volontari ex art. 17 O.P., appartenenti alla Polizia penitenziaria, dirigenti penitenziari, operatori sanitari distaccati in carcere, dirigenti R.E.M.S. (ex O.P.G.), cappellani penitenziari, garante dei detenuti, esponenti dell'associazione Antigone ed altre figure professionali quali, ad esempio, i funzionari amministrativi del D.A.P.. Sono state, inoltre, effettuate visite presso la Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) di Ceccano (FR), che in Italia rappresenta una delle prime strutture di tal genere ed un modello studiato anche fuori dai confini nazionali, oltre che ad alcuni istituti del polo penitenziario di Rebibbia ed alle sedi del D.A.P., del Provveditorato Lazio-Abruzzo-Molise e della DG formazione. In linea con questo approccio, per ciascuno dei capitoli che compongono questo scritto è stata approfondita la ricognizione bibliografica.

##### *5. La struttura del lavoro*

La tesi si sviluppa attraverso cinque capitoli, rispondenti ognuno ad un singolo quesito tra quelli rappresentanti gli obiettivi dello studio. Ciascun capitolo è articolato per specifici paragrafi e sotto-paragrafi, i quali suddividono il macro-argomento in diversi periodi logici, con lo scopo di semplificare l'esposizione della questione, nonché di dare al lettore la possibilità di potersi costruire uno schema mentale preciso relativo alla questione trattata.

Il primo capitolo rappresenta una premessa a tutto il lavoro: delinea il contesto storico, sociale e politico esistente attorno alla questione penale ed in modo particolare a quella penitenziaria. Rifacendosi agli studi di Cesare Beccaria, Michel Foucault, Guido Neppi Modona, Massimo Pavarini, Dario Melossi e molti altri, il primo capitolo traccia un filo storico dell'evoluzione del concetto di pena, della nascita del carcere moderno e dei cambiamenti legislativi collegati, partendo dalla storia antica ed arrivando fino agli ultimi decreti legislativi adottati dal governo ora in carica, passando per il periodo dei Lumi. Un resoconto storico-sociale e politico del contesto, per linee essenziali, è qualcosa da cui nessuno studio di carattere giuridico può prescindere, se è vero che il diritto è qualcosa che ha origine nella società.

Il secondo capitolo rappresenta un completamento alla premessa posta col primo: si concentra sul contesto giuridico esistente attorno al governo delle carceri. Descrive, dunque, la rete delle fonti normative in materia di esecuzione penale, nonché il relativo procedimento al fine di chiarire in quale posizione giuridica agisce l'Amministrazione penitenziaria, quali sono i limiti a cui è sottoposta e qual è il suo raggio d'azione. Si pensi ai capitoli di questo studio come una serie di cerchi concentrici il cui centro è dato dall'oggetto di analisi: ebbene, il secondo capitolo è un anello importantissimo, il cui posizionamento contribuisce in misura rilevante all'avvicinamento verso il centro.

Il terzo capitolo è il vero e proprio cuore di questo lavoro: analizza in modo puntuale le funzioni e l'intero apparato organizzativo del D.A.P., andando a chiarirne gli aspetti salienti e prestando estrema attenzione agli istituti di prevenzione e pena, di cui è offerta una disamina completa. L'analisi in questione è preceduta da una esposizione delle fonti normative in materia di organizzazione penitenziaria e della struttura del Ministero della Giustizia e prosegue, oltre che rilevando l'importanza dello status dipartimentale per l'Amministrazione penitenziaria, disegnando la planimetria di questa partendo dal suo nucleo centrale fino alle unità decentrate (provveditorati, istituti di pena e prevenzione, scuole di formazione).

Il quarto ed il quinto capitolo contengono ulteriori specificazioni su questioni particolari relative all'Amministrazione penitenziaria. Vengono,

infatti, sottoposti ad esame le risorse umane operanti nell'ambito del governo delle carceri e i rapporti internazionali del D.A.P. . In particolare il quarto capitolo dà conto dell'assetto e della disciplina normativa delle risorse umane che operano nell'ambito dell'organizzazione penitenziaria, offrendo una trattazione delle specifiche procedure di reclutamento e dei rapporti di lavoro delle diverse categorie di personale interessate.

## ***L'Amministrazione penitenziaria, un profilo storico-giuridico***

**Sommario:** 1. *Il problema del governo delle carceri e lo sviluppo della prigione*; 2. *Le soluzioni italiane, nel tempo, al problema*; 2.1 *Il sistema zanardelliano e la Direzione Generale delle carceri*; 2.2 *Il sistema Rocco e la Direzione Generale per gli istituti di prevenzione e pena*; 2.3 *Il sistema repubblicano ed il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.).*

### *1. Il problema del governo delle carceri e lo sviluppo della prigione*

La materia penitenziaria non rappresenta sicuramente qualcosa di semplice da studiare. Esistono diverse prospettive attraverso cui è possibile esaminarla, per ognuna di esse diversi sono i fatti che si possono porre in rilievo rispetto ad altri, il tutto dipende chiaramente dall'esaminatore. In questo caso il titolo assegnato al presente paragrafo dice già qualcosa: si vuole affrontare la trattazione di un problema e si vuole agganciare quest'ultima allo sviluppo del carcere. Ma viene da chiedersi, per avere ben chiara la situazione, di quale problema s'intende parlare? La materia penitenziaria offre innumerevoli questioni complesse e colme di problematiche, ma in questa sede l'attenzione la si vuole porre sul governo delle carceri. Ecco perché si vuole instaurare un collegamento tra l'analisi del problema ed il racconto dello sviluppo delle prigioni, è chiaro: laddove un'azienda muta nella sua sostanza, è necessario che a mutare sia anche la sua gestione e lo stesso concetto è valido per il sistema delle prigioni, che nel tempo ha subito diversi cambiamenti. Proprio il mutare della gestione di un sistema che cambia vuole essere l'oggetto da studiare in questa sede. Per poter affrontare il problema del governo delle carceri è necessario che si scioglia il nodo del significato che s'intende attribuire del termine *pena* e dunque dello scopo con cui la si concepisce. Proprio a questo concetto è agganciato lo sviluppo della prigione e dunque il cambiamento della gestione penitenziaria.

La parola *pena* in linea generale indica quei "*motivi sensibili*" (Beccaria 1764) che fanno desistere dal compiere violazioni della norma coloro che vorrebbero far precipitare di nuovo la società nel caos dell'anarchia. Dunque

la pena nasce con la legge<sup>1</sup> come strumento del sovrano, utile affinché sia garantito il mantenimento dell'ordine sociale costituito. Prima della legge, la pena non esisteva, dunque non si poneva alcun problema di natura penale. La prima interpretazione che nella storia l'umanità ha attribuito alla pena risiede nel binomio vendetta-deterrenza. Lo stesso termine implica una connotazione afflittiva<sup>2</sup> ed il fatto stesso che affligge dovrebbe renderla spaventosa. È quindi ben evidente che la funzione della pena sicuramente è quella di mantenere inalterato l'ordine costituito, ma attraverso un'azione successiva alla violazione commessa, in grado di punire uno ed insegnare a cento. L'ottica in cui l'autorità ha sempre agito, fino al XVIII secolo, è quella che segue la c.d. *dottrina assoluta o retributiva* e la *teoria dell'intimidazione*. Sulla base della prima teoria, la pena riguarda unicamente il male compiuto e cioè la sanzione di un comportamento del passato. Possiamo riassumere questo concetto nella formula: occhio per occhio, dente per dente. Dunque il male chiama male ai fini di una retribuzione in primo luogo morale, ma in secondo luogo anche giuridica, in quanto l'autorità non può tollerare la violazione di una norma che potrebbe riportare la società nel caos, e quindi ha la necessità di mettere in campo un'azione mirata a ristabilire l'ordine: quest'azione è la condanna ad una pena, che appunto rappresenta la retribuzione. Un'accezione, questa, tutta kantiana: *“la legge penale è un imperativo categorico e pertanto la pena deve essere inflitta al colpevole semplicemente perché egli ha commesso un delitto [...]”* (Kant 1797)

Si accompagna alla prima dottrina una seconda teoria, che alla punizione di uno associa l'insegnamento per cento. Secondo i fautori della *teoria dell'intimidazione*, la pena nel momento in cui affligge il reo non cessa i suoi effetti su di lui, ma li espande sul resto degli individui che compongono la società in quanto questi, vedendo la sofferenza che scaturisce dalla pena, dovrebbero desistere dal compiere violazioni. Si tratta di un meccanismo di coazione psicologica secondo cui tutte le violazioni sono mosse dalla volontà di un soggetto di procurarsi un piacere, e tale stimolo può essere eliminato andando a dimostrare al soggetto in questione che alla sua azione segue

---

<sup>1</sup>In questo caso l'interpretazione da conferire al termine *legge* non ha a che vedere col diritto, bensì con l'autorità, ovvero con la fine dell'anarchia.

<sup>2</sup>pena=poena, dal latino e cioè *castigo, molestia, sofferenza*.



certamente un male maggiore del rammarico che egli avrebbe non compiendo la violazione che vorrebbe compiere. L'interpretazione appena descritta implica un sistema penale sicuramente diverso da quello che conosciamo oggi. Tuttavia l'idea "[...] *della segregazione dell'uomo malvagio, violento, delinquente, criminale, anarchico, in appositi locali, è vecchia come lo è il mondo [...]*" (A. Parente 2007), e con il passare degli anni è mutata a seconda di come è mutata la società e dunque l'ordine da difendere. Chiaramente le prigioni dei tempi passati non erano quelle di oggi, per ovvi motivi di diversa interpretazione del concetto di pena, per le diversità del sistema penale e per ragioni anche legate alle conoscenze tecniche. Si utilizzavano come prigioni edifici di diversa natura: cisterne, conventi, pozzi, torri. Ciò accadeva perché la pena non era la detenzione stessa, bensì un qualcosa di successivo ad essa, e quindi non occorre particolari strutture adatte a lunghe prigionie. L'imprigionamento, per molti secoli, è stata una pratica concepita semplicemente come il trattenimento forzato del reo in attesa che risarcisse in denaro la propria vittima evitando così la pena di morte, in attesa di condanna o, diversamente, in attesa di giudizio ai fini cautelari e dunque per evitarne la fuga dal castigo. Nel caso del trattenimento di un soggetto condannato ed in attesa di esecuzione della punizione, la custodia in prigione poteva anche avere un senso logico. Tuttavia ciò che appare curioso è la sistematica carcerazione anche dei presunti rei, cioè di quelle persone non ancora condannate e quindi in attesa di giudizio, che si presumevano colpevoli e che spesso venivano torturate al fine di ottenere una confessione, che ovviamente oggi non si riterrebbe attendibile essendo estorta mediante la tortura. Questo punto appena sottolineato è un tratto importante di un sistema penale che è stato in vigore per secoli e secoli: dall'antichità fino poi ai tempi dell'Illuminismo.

Un'eccezione, in tema di carcerazione, è rappresentata dall'Impero Romano, di gran lunga all'avanguardia rispetto a ciò che la storia ha conosciuto in precedenza e successivamente ad esso. Nell'antica Roma esisteva un sistema di carceri, che servivano come luoghi in cui rinchiodare pazzi, prostitute, condannati ed accusati. Talvolta, se la giustizia si presentava lenta nel suo corso, i prigionieri restavano tali per molto tempo. Per alcuni specifici reati, il diritto romano prevedeva anche l'istituto degli arresti

domiciliari: per alcuni misfatti il reo poteva attendere il giudizio nella propria casa, ovviamente sotto la sorveglianza di un magistrato. Il carcere era pubblico - anche se inizialmente esisteva la possibilità per i privati di dotarsi di un carcere dove rinchiudere i propri debitori - e solitamente era strutturato in due aree: una detta *exterior* per i colloqui ed una detta *interior* per le celle, talvolta sotterranee. Le celle avevano la funzione di separare il recluso dagli altri e dalla società<sup>3</sup>. L'arrivo dei c.d. barbari portò alla retrocessione dell'ordinamento romano, che addirittura prevedeva l'esistenza di una sorta di amministrazione penitenziaria con anche una specie di polizia penitenziaria: qualcosa di estremamente nuovo, per la storia, da soppiantare secondo i barbari in favore di pena corporali e capitali di gran lunga più veloci o delle pene c.d. infamanti come l'esilio. Le carceri romane erano dirette da funzionari denominati *commentarienses*, che si occupavano di tenere dei registri (commentari) ove venivano annotate le generalità dei reclusi e tutte le informazioni circa la loro posizione giuridica. Questi funzionari inizialmente erano posti alle dipendenze dei singoli magistrati; successivamente, in seguito ad una riforma diocleziana-costantiniana dell'amministrazione burocratica<sup>4</sup>, divenivano funzionari civili con maggiori competenze: si occupavano in pieno della custodia dei reclusi gestendo in autonomia le prigioni ed avevano anche il compito di curare gli atti processuali penali ed i registri giudiziari. La loro competenza non si estendeva ai processi civili. La prima costituzione che attesta la presenza di questi funzionari chiarisce anche che era loro compito quello di scortare i detenuti nei trasferimenti da un luogo all'altro, un po' come accade oggi con l'attuale corpo di Polizia Penitenziaria. Tuttavia si devono a Costantino le modifiche più innovative in tema di sistema penitenziario. Erano secoli, quelli di cui si parla, in cui il Cristianesimo si stava diffondendo rapidamente nonostante le persecuzioni da parte dell'Impero Romano nei confronti dei cristiani, che rappresentavano una gran parte della popolazione imprigionata. Il fatto che le persecuzioni stavano ottenendo l'effetto contrario a quello che avrebbero dovuto ottenere, cioè stavano portando il Cristianesimo a rafforzarsi, ha convinto gli imperatori

---

<sup>3</sup> Non a caso *cella* deriva da *celare*, ovvero *nascondere*.

<sup>4</sup> La riforma in questione è ricordata per aver posto fine alla confusione tra Amministrazione, esercito e Polizia, andando a chiarire più precisamente le competenze dei vari funzionari. Per approfondimenti si consiglia la consultazione di G. Purpura, voce *Polizia (dir. rom.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985.

romani sia d'Oriente che d'Occidente ad eliminarle. Nel 312 Costantino ha riconosciuto ai Cristiani i loro diritti e dispose la scarcerazione di quelli che erano in prigione. Convertitosi definitivamente, nel 320, con apposita ordinanza, ha riformato il sistema carcerario ispirandosi alle lotte fatte dai cristiani negli anni precedenti nel nome dell'insegnamento di Gesù. L'ordinanza prevedeva la suddivisione dei detenuti in base al sesso, l'alleggerimento delle catene, la possibilità della c.d. ora d'aria in appositi spazi. La domenica i reclusi dovevano fare il bagno, potevano avere colloqui e stare più tempo all'aperto; inoltre, dovevano ricevere la visita obbligatoria del magistrato affinché questo potesse controllare l'effettiva applicazione delle nuove disposizioni da parte dei carcerieri. I reclusi potevano ricevere donazioni di vestiario e cibo, che arrivavano soprattutto dai sacerdoti, che da quel momento avevano la possibilità di essere chiamati a far visita ai reclusi. Venne altresì disposto che ai reclusi indigenti fosse distribuito un pasto quotidiano dai carcerieri, i quali sarebbero stati indennizzati della spesa sostenuta. Affinché a tali disposizioni potessero far seguito azioni concrete per la loro attuazione, la stessa riforma prevedeva severissime pene per quei *commentarienses* che non le attuavano. Questi, inoltre, avevano anche una responsabilità oggettiva nel caso in cui, per motivi non di servizio, si allontanavano dal posto di guardia facilitando la fuga del reo: in tali ipotesi era prevista la condanna del carceriere alla stessa pena del fuggitivo.

Mentre per quanto riguarda il periodo dell'Antica Roma la situazione era quella appena descritta, dunque in un certo senso all'avanguardia e soprattutto uniforme sul territorio dell'Impero Romano per via di un'unica legislazione; la stessa cosa non si può dire per i periodi successivi, soprattutto per gli effetti della cultura barbarica sul diritto, specialmente su quello criminale. Infatti, le invasioni dei barbari dal Nord Europa tra il 166 ed il 476, avevano fatto sì che l'impianto legislativo romano venisse soppiantato dalle consuetudini degli invasori nordici, pertanto il diritto era rimpiaombato in una cultura arcaica che si pensava superata. La disgregazione della parte occidentale dell'Impero Romano, avvenuta convenzionalmente nel 476 a seguito delle suddette invasioni, ha portato al crollo, oltre che dell'impianto legislativo già compromesso, anche dell'unità legislativa: sul territorio il diritto non si presentava più uniforme. Per lungo tempo il dominio dei barbari si era

caratterizzato per il largo uso di pene di tipo corporale, talvolta durissime, atroci e soprattutto pubbliche col fine di far desistere chi guardava dal compiere azioni fuori dalla legalità del tempo. La carcerazione venne sostituita dal ceppo, ovvero da un grande tronco in legno in cui il reo veniva incastro con i piedi ed esposto solitamente al centro di una pubblica piazza. Pene del genere o comunque che miravano a colpire la libertà civile dei rei, erano inflitte per reati minori, spesso avevano lo scopo di convincere il soggetto condannato a saldare un debito o qualcosa di simile. Raramente si utilizzava il carcere, se non come “deposito” di quegli uomini torturati e/o sottoposti a pene corporali che sarebbero morti di lì a poco. Un utilizzo più frequente del carcere lo si può individuare da parte di Re Liutprando, nel Regno Longobardo, il quale per mezzo dei giudici del regno ne faceva un uso assiduo nei confronti di recidivi per furto. I Franchi invece sembravano non conoscere per nulla il carcere: ai ladri riservavano l'avulsione degli occhi, così come i sediziosi venivano dati in pasto alle bestie. Chiaramente il periodo in descrizione non pone in modo prioritario un problema della gestione delle prigionie. In mancanza di una cultura della carcerazione e quindi di apposite strutture carcerarie, veniva meno anche l'importanza del problema dell'amministrazione penitenziaria e cioè del governo delle carceri. Questo è tornato a farsi sentire (dopo l'esperienza romana) più tardi, con la nascita prima del sistema feudale e poi dei Comuni. La parcellizzazione del potere aveva portato con sé una più accentuata differenziazione della legislazione da un punto del territorio all'altro, seppure non esorbitante.

Ove persisteva il sistema feudale, non esisteva la distinzione tra pubblico e privato: il feudatario, signore del feudo, poteva disporre di tutto e di tutti e pertanto anche l'amministrazione della giustizia dipendeva da lui, come ogni altra cosa. Ciò comportava, in tema carcerario, il divieto all'utilizzo di carceri private ed un utilizzo arbitrario dei giudici, del sistema di giustizia e delle carceri pubbliche. Se i giudici dovevano rispondere del proprio operato al feudatario, chiaramente non potevano dirsi indipendenti e dunque in una posizione di terzietà in fase di giudizio relativo ad un fatto commesso.

Tra il X ed il XIII secolo lo sviluppo dei Comuni portò alcuni cambiamenti radicali, per certi aspetti. In prim'ordine si è arrivato ad avere

un'organizzazione amministrativo-giuridica, che nel sistema feudale mancava. Mentre in quel sistema era fonte del diritto il libero arbitrio del feudatario, nei Comuni esisteva un ordinamento giudiziario retto da uno statuto e che si poneva come sintesi tra il diritto romano e le consuetudini barbariche. Perlopiù il primo lo si ritrovava in materia civile, mentre in campo penale spesso era il secondo a prevalere. Al vertice amministrativo di ciascun comune era posto il c.d. podestà. Le carceri, spesso collocate negli stessi palazzi governativi, avevano varie funzioni: potevano servire per rinchiodervi pazzi e prostitute, ma anche per tenervi i c.d. imputati e cioè quelle persone sospettate di aver commesso un reato e, in attesa di stabilire la verità, trattenute in custodia al fine di evitarne la sottrazione alla giustizia. Talvolta a questo genere di carcerati venivano inflitti trattamenti di tortura aventi lo scopo unico di ottenere una confessione. Poi vi erano rinchiusi i condannati, magari in attesa che la loro pena capitale venisse eseguita. Col tempo lo sviluppo sempre maggiore dei Comuni portò il carcere a diventare elemento imprescindibile della loro vita pubblica. Mentre le carceri private erano vietate, seppure in alcuni casi esistevano clandestinamente perché magari un padre ne faceva uso per educare i propri figli, quelli pubblici da un certo momento in poi hanno iniziato ad assumere un'importanza sempre maggiore. Si trattava di un fatto europeo: tra il XII e il XIV secolo si è cominciato a dare una particolare attenzione alla prigione. In qualche modo ci si stava preparando ad un cambiamento che sarebbe emerso qualche secolo più tardi. Un punto importante, che dimostra la crescente importanza del carcere, è rappresentato dal legame a doppio senso tra prigionieri e sviluppo urbano dei Comuni: al crescere di quest'ultimo, sempre maggiore era l'attenzione che i magistrati locali ponevano nel ricavare luoghi da adibite alla custodia dei rei o presunti tali. Tuttavia è vero anche il contrario: la crescita della popolazione detenuta ha portato al crescere dell'esigenza di luoghi adibiti a carceri, dunque ad un crescere dello sviluppo urbano. Infatti laddove nei palazzi governativi non si riuscivano a ricavare spazi di detenzione sufficienti, spesso venivano costruite strutture apposite, adiacenti o inglobate in quegli stessi palazzi oppure addirittura indipendenti, magari riutilizzando vecchi edifici ove possibile. Un fatto da sottolineare è come la prigione, in ogni caso e tradizionalmente, veniva collocata fisicamente al centro del Comune, quasi a

voler mostrare le conseguenze alle violazioni delle norme. Una diretta conseguenza del crescere dell'importanza delle prigioni e della popolazione detenuta, inevitabilmente la si può individuare nella nascita di un problema di tipo amministrativo. Infatti i Comuni hanno dovuto edificare un impianto amministrativo capace di rispondere alla nuova esigenza gestionale delle prigioni e della diversificata popolazione che vi era rinchiusa. Nonostante tra un Comune ed un altro vi fossero differenze normative, in linea generale in quasi tutti si è presentato il problema amministrativo e quasi tutti risposero determinando per il personale carcerario specifici ruoli ed altrettanto specifiche relazioni gerarchiche. Al fine poi di assicurare il funzionamento dell'apparato amministrativo e delle regole poste, i Comuni stabilirono procedimenti di monitoraggio sia della popolazione detenuta che del personale carcerario, pertanto in appositi registri venivano, ad esempio, annotati i turni, i movimenti dei detenuti, i movimenti di denaro in uscita ed in entrata. Tra le amministrazioni carcerarie più evolute, sicuramente si può trovare quella di Firenze, qualcosa di mai visto in Europa, che annoverava tra il proprio personale: quattro sovrintendenti, sei guardie, un ciambellano, un notaio, uno o due elemosinieri, un cappellano, un medico ed un acquaiolo. La figura dell'elemosiniere<sup>5</sup> rappresentava un qualcosa di eccezionale per l'epoca: a questo erano affidati tutti i tipi di controlli possibili. Verificava che i rapporti tra sorvegliati e sorveglianti non venissero viziati da corruzione; si assicurava che ai detenuti fossero distribuite correttamente le elemosine; assisteva ad incarcerazioni e rilasci e verificava che tutte le norme dell'ordinamento giudiziario in vigore fossero rispettate. Tuttavia è stata la figura del notaio<sup>6</sup> a segnare il passaggio da un'amministrazione quasi improvvisata ad una più elaborata, in quanto quest'ultimo era addetto alla vera e propria gestione amministrativa della prigione: doveva compilare diversi registri, sia di natura contabile che meramente giudiziaria. In riferimento al primo tipo, si parla di registri recanti entrate ed uscite, che servivano soprattutto a capire se ciascun carcerato fosse o meno in regola con i pagamenti dovuti. Ciascun prigioniero era sottoposto al pagamento di

---

<sup>5</sup> Si potrebbe quasi fare un paragone tra questa figura e l'attuale garante dei diritti delle persone private della libertà, della quale in seguito (al cap. III) è presente una trattazione specifica.

<sup>6</sup> Considerato il ruolo e le responsabilità (di ordine sia amministrativo che contabile) si potrebbe paragonare tale figura all'odierno Direttore penitenziario, se non anche ai c.d. *commentarienses* di cui si sono dati cenni a proposito dell'Impero Romano.

diverse tasse, oltre che alle spese di mantenimento in condizione di prigionia laddove volesse disporre di condizioni migliori. Ogni carcere aveva le proprie tariffe, che variavano in base agli spazi della pena, al prigioniero ed al reato. Questo aspetto ha portato anche a pensare che una prigione potesse produrre utili, così da poterne privatizzare la gestione, ma ben presto è apparsa chiara l'impossibilità di procedere verso tale orientamento. In riferimento al secondo tipo di registri, si parla di annotazioni giudiziarie riferite ai vari detenuti. Per ciascuno esisteva un fascicolo recante i capi d'imputazione, note biografiche, debiti da saldare, il nome dell'ufficiale o del privato che lo aveva tratto in arresto e tutto ciò che poteva essere utile ai fini giudiziari.

Il fatto che dall'alto fino al tardo Medioevo ci sia stato uno sviluppo della cultura amministrativa carceraria, non significa però che ve ne sia stato uno anche della cultura penale. Ciò viene a significare che il miglioramento della gestione delle carceri in alcun modo ha inciso sulla concezione della pena: giuridicamente non si annoverano modifiche che potrebbero far pensare ad un cambio di forma-mentis verso l'accettazione del carcere come pena e non come semplice luogo di custodia. Continuava a prevalere il principio del carcere come luogo utile a custodire e non a punire. In rarissimi casi, nella giurisprudenza, sono annoverati casi di condanna del reo alla pena dell'incarcerazione, ma di fondo la legge riconosceva tale pena soltanto per i debitori al fine di spingerli al pagamento ed i giuristi del tempo, nei loro dibattiti, rifiutavano il concetto di carcere utile a punire. Per un cambiamento in termini di cultura penale occorrerà poi attendere il periodo dei Lumi e successivi. È infatti in procinto del periodo illuminista (e via via nel corso di questo), che c'è stata, pian piano, una svolta nel modo di concepire la pena: in luogo del binomio vendetta-deterrenza ha cominciato ad affermarsi un'interpretazione diversa, meno drastica, più umana, più evoluta, più civile: l'umanità si è preparata ad accogliere la c.d. *teoria dell'emenda* e la *dottrina della difesa sociale*. Si tratta di due filoni di pensiero che connotano un significato della pena che risiede in un nuovo binomio: emendazione-rieducazione. Qualcosa di estremamente innovativo, di rottura con l'impostazione precedente, che aveva guidato i sistemi penali di tutto il mondo per secoli.

Un primo pilastro di questa nuova visione è costituito dalla teoria dell'emenda, per cui il reo è da considerarsi come un bambino o un immaturo, bisognoso di correzione fin quando non si eliminano del tutto quegli elementi che lo hanno spinto a violare la norma costituita. Si pone in ombra il carattere afflittivo insito nella pena stessa, e si mette in rilievo il carattere correttivo ed educativo di questa, seguendo in un certo senso gli insegnamenti di Platone<sup>7</sup>, secondo cui la pena deve rappresentare una sorta di medicina per l'anima, deve quindi essere un'opera di correzione purificazione del reo. Questo primo pilastro è un po' un'evoluzione della teoria della retribuzione, dalla quale non ci si sgancia del tutto. Il secondo pilastro della svolta nel modo di concepire la pena è rappresentato dalla dottrina della difesa sociale, che aggiunge alla funzione emendativa della pena la funzione preventiva che questa deve avere affinché la società possa dormire sonni tranquilli. In quest'ottica il reato è visto come un fatto sociale che mette a rischio l'ordine costituito e che dev'essere in tutti i modi evitato per il bene della società. Al fine di evitarlo si deve spostare l'attenzione dal reato alla persona che lo ha commesso, andando ad analizzarne la personalità ed il relativo grado di pericolosità sociale. A partire da questo principio sono nate poi le c.d. misure di sicurezza, non necessariamente di tipo detentivo, che si sono affiancate alla pena, così da tenere sotto un maggior controllo la sicurezza sociale.

Tuttavia, seppure si sono cominciati a manifestarsi dei cambiamenti culturali sul tema della pena, appare lampante come il dibattito infiammasse soltanto su quest'ultimo, mantenendo un silenzio quasi assordante sulla questione penitenziaria, ovvero sulle carceri, sulla loro gestione, sulle loro condizioni, sul loro utilizzo. Neanche in Francia, dove l'Illuminismo trovò facile terreno, alla questione delle carceri venne data grande importanza: basti pensare che nel 1791 l'Assemblea Costituente discusse a fondo il progetto di un nuovo codice penale, senza tuttavia sopprimere la pena di morte e

---

<sup>7</sup> Scrisse Platone nel primo libro de *La Repubblica*: «*Ai malvagi e ai nemici si deve fare danno [...] ma se si danneggiano dei cavalli, diventano migliori o peggiori? – Peggiori. – E diventano peggiori nella virtù propria dei cavalli o in quella dei cani? – In quella dei cavalli. – [...] E degli uomini, amico mio, non dovremo dire che, se sono danneggiati, diventano peggiori nella virtù che è propria degli uomini? – Senza dubbio. – E la giustizia non è virtù umana? – Sì, anche questo è innegabile. – Allora, mio caro, gli uomini che vengono danneggiati diventano per forza più ingiusti.*»



lasciando su carta il progetto di Louis-Michel Le Pelletier<sup>8</sup>, che aveva invano tentato di elaborare un potenziale nuovo sistema penale. Tale progetto prevedeva l'abolizione della pena di morte e la sostanziale creazione di un sistema penale basato sulla detenzione e sul lavoro, quale mezzo di sostentamento e di emendazione del reo. L'assenza della giusta attenzione sul tema delle carceri poneva in evidenza la mancanza di un tassello: occorreva aprire gli occhi e vedere che l'alternativa alla pena di morte poteva essere il carcere penale, se riformato sia su carta che in pratica. Forse non era ancora giunto questo momento. Il passaggio dalle parole, che raccontavano della necessità di una pena concepita come emendativa, ai fatti si evidenziava difficile. In teoria era avvenuta la transizione da un'interpretazione arcaica ad un'altra più moderna e civile della pena, ma solo di questa e non anche del carcere. Ecco il pezzo mancante. Seppure l'amministrazione delle prigioni col tempo si era evoluta, il carcere in quanto luogo era ancora qualcosa di scandaloso: lo si continuava a vedere come un posto di passaggio in attesa di una pena crudele ed in grado di soddisfare la sete di vendetta della società. Per la questione penitenziaria il periodo della contestazione della pena di morte rappresentò un momento di stagnazione: le prigioni ospitavano detenuti ridotti in stato vegetativo, anche perché ospitarli in condizioni più umane non lo si riteneva necessario dato che la prigionia era semplicemente un momento del percorso verso la pena vera e propria.

Sulla carta continuava il dibattito sulla pena di filosofi, giuristi e criminologi a favore di una svolta non solo a parole, ma anche nei fatti. Non era, però, semplice sganciarsi da una cultura arcaica, che da secoli affondava le radici nelle disposizioni barbariche in tema di diritto criminale. Sul tema della pena e, indirettamente, del problema penitenziario, l'Italia porta sulle proprie spalle come eredità positiva l'enorme peso intellettuale di un pensiero rinnovato ed all'avanguardia che fu quello di Gaetano Filangieri<sup>9</sup>, ma anche di

---

<sup>8</sup> Uomo politico e rivoluzionario francese, membro del comitato per la giurisprudenza criminale nell'Assemblea Nazionale Costituente del 1789.

<sup>9</sup> Filosofo e giurista, nonché esponente della scuola Illuminista napoletana. G. F. con la sua opera "*La Scienza della Legislazione*" rappresenta uno dei massimi cultori del diritto criminale. Per approfondire si consiglia la consultazione della voce Treccani "*Gaetano Filangieri*" e dei relativi riferimenti bibliografici.

Cesare Beccaria<sup>10</sup>. Forse proprio questo suo essere sia filosofo che giurista e non solo un giurista ha fatto sì che potesse esprimere un pensiero così nuovo, che ancora oggi rappresenta il faro che guida la legislazione penale, attingendo in qualche modo anche all'esperienza del diritto romano. Centro del pensiero di Beccaria è il c.d. *principio di umanizzazione della pena*, qualcosa dall'alto valore morale, che per quei tempi rappresentava una rivoluzione: secondo tale principio la pena da infliggere al reo, oltre ad avere un valore di punizione e non di pubblico spettacolo, doveva essere proporzionale al reato e dunque non secondo l'arbitrio del giudice, ma nei limiti della giustizia “[...] e per giustizia io non intendo altro che il vincolo necessario per tenere uniti gli interessi particolari che senz'esso si scioglierebbero nell'antico stato d'insociabilità; tutte le pene che oltrepassano la necessità di conservare questo vincolo sono ingiuste di loro natura [...] le sole leggi possono decretar le pene sui delitti, e quest'autorità non può risiedere che presso il legislatore, che rappresenta tutta la società unita per in contratto sociale; nessun magistrato (che è parte di società) può con giustizia infliggere pene contro ad un altro membro della società medesima [...]” (Beccaria 1764). In queste parole è da sottolineare come non solo con l'Illuminismo si è sviluppato il concetto nuovo di umanizzazione della pena, ma anche il principio secondo cui l'entità della pena dev'essere pre-determinata dal legislatore. Sempre in questo periodo si è tentato di rovesciare uno dei tratti cardine dei sistemi penali fino a quel momento conosciuti: la presunzione di colpevolezza. Ebbene, si è cercato di affermare un principio opposto, e cioè la presunzione d'innocenza fino a prova contraria e dunque fino alla condanna.

Volendo ritornare al tema centrale trattato in questo lavoro, le carceri, uno spaccato delle prigioni di quell'epoca lo si può trarre dagli scritti dell'inglese John Howard<sup>11</sup>, studioso dei sistemi carcerari ed uno dei pochi

---

<sup>10</sup> Filosofo e giurista, nonché uno dei principali esponenti dell'Illuminismo e massimo critico della pena capitale, autore de “*Dei delitti e delle pene*”. Per approfondire si consiglia la consultazione de “*Cesare Beccaria. La Civiltà Dei Diritti*”, pubblicazione del 2011 a cura della Camera dei Deputati, disponibile qui: <http://leg16.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/150/libro.pdf> .

<sup>11</sup> Filantropo britannico, primo riformatore del sistema carcerario inglese. J. Howard si pensa che nutrisse interesse per le tematiche legate al mondo carcerario perché segnato da una forte esperienza di prigionia in Francia risalente al 1755: nel mentre si stava recando a Lisbona fu catturato ed imprigionato dai corsari francesi.

critici della situazione stagnante poc'anzi raccontata. Howard viaggiò a lungo in giro per il mondo, visitando carceri e scrivendo rapporti sulle situazioni riscontrate. Nei confronti delle prigioni degli stati pre-unitari italiani fu estremamente critico, descrivendo il regime carcerario come durissimo. Ha acclamato, però, il sistema in vigore a Roma, nello Stato Vaticano, di cui ha scritto: “[...] *le condizioni sono molto buone, le carceri nuove sono ben tenute, arieggiate, sono dotate di due infermerie bene attrezzate e visitate quotidianamente da medici, uomini e donne sono separati scrupolosamente, come i criminali incalliti dai rei di lievi reati. Le arciconfraternite visitano i detenuti e li assistono materialmente e moralmente, mentre il servizio religioso si presenta perfetto; anche i giustiziandi sono assistiti fin sul patibolo [...]*” (J. Howard, 1788). Anche grazie all'azione della Chiesa, fu verso la fine del '700 che, seppur senza abbandonare del tutto l'idea di una pena dalla funzione vendicativa e deterrente, si è iniziato ad accettare come socialmente giusta ed utile l'idea di sistemi carcerari di tipo cellulare, ovvero di segregazione del detenuto in apposite stanze chiamate celle (preferibilmente singole), che avrebbero dovuto sostituire la pena capitale, la cui abolizione era ormai sollecitata da più parti e da tempo. I sistemi cellulari apparivano utili per una più efficace intimidazione del reo: erano stati sperimentati in parte nelle prigioni romane acclamate da Howard ed esportati dai cristiani negli Stati Uniti, dove erano stati adottati in modo particolare a New York.

L'Illuminismo, nonostante la poca attenzione iniziale al tema della carcerazione, sembrava aver portato la propria luce anche aldilà delle mura carcerarie: le nuove prigioni che si sono costruite in quegli anni furono tutte architettonicamente ispirate al *Panopticon* di Jeremy Bentham<sup>12</sup>, un carcere progettato affinché un unico sorvegliante potesse controllare tutti i soggetti

---

<sup>12</sup> Filosofo, giurista ed economista inglese, tra i massimi esponenti dell'utilitarismo filosofico, conosciuto tra le altre cose per essere l'ideatore del Panottico, primo progetto di carcere a celle, ed il primo ad aver elaborato una compiuta teoria delle garanzie costituzionali. Per approfondimenti sulla figura di Bentham si consiglia la consultazione della voce Treccani “*Jeremy Bentham*” e dei relativi riferimenti bibliografici. Mentre per eventuali approfondimenti sulla relazione tra quest'ultimo e l'Illuminismo è fortemente consigliata la consultazione di Pellegrino Gianfranco “*Il potere di Foucault in Bentham Frammenti di un confronto*” in Lo Sguardo - rivista di filosofia, 2013 disponibile in open source al seguente link: [http://www.losguardo.net/public/archivio/num13/articoli/2013\\_13\\_Gianfranco\\_Pellegrino\\_Il\\_potere\\_di\\_Foucault\\_in\\_Bentham.pdf](http://www.losguardo.net/public/archivio/num13/articoli/2013_13_Gianfranco_Pellegrino_Il_potere_di_Foucault_in_Bentham.pdf).

reclusi, completamente isolati tra loro, senza far sapere a questi di essere o meno sorvegliati. Questo dispositivo tecnico-architettonico che univa efficacia ed umanità della pena, si presentava con una struttura circolare lungo il cui perimetro erano disposti più piani di celle singole ed una torre al centro che rappresentava il potere: questo funzionava automaticamente in quanto il fatto stesso che il detenuto avesse costantemente la certezza di poter essere osservato in qualunque momento senza potersene rendere conto, lo poneva in una condizione psicologica tale da evitarne la deviazione in comportamenti sbagliati. Volendo riprendere gli appunti, a tal proposito, di *Sorvegliare e punire*, di M. Foucault, il Panopticon attua in pieno il principio del potere che per essere efficace deve sempre essere visibile, ma allo stesso tempo sempre inverificabile. Per migliorare ulteriormente la gestione delle nuove prigioni, le condizioni di detenzione e completare quel processo di cambiamento iniziato, sono stati decisivi i decenni successivi al 1800.

## *2. Le soluzioni italiane, nel tempo, al problema della gestione delle prigioni*

Delineato un quadro generale ed essenziale di quello che è stato lo sviluppo generale delle prigioni e del problema della loro amministrazione, anche in relazione allo sviluppo del concetto di pena, immediatamente di seguito sarà proposta una trattazione approfondita di quelle che (dando ormai per assodata l'esistenza del carcere penale) nel tempo sono state le risposte italiane alla questione della gestione amministrativa delle carceri. Dunque nei prossimi paragrafi si noterà lo spostamento dell'attenzione da una prospettiva storico-sociologica della questione carceraria e penale, in favore di una visione prettamente giuridico-amministrativa e pertanto maggiormente pragmatica.

### *2.1 Il sistema zanardelliano e la Direzione Generale delle Carceri*

Il problema del governo delle carceri ha subito una brusca accentuazione con l'avvento della pena non più corporale ma detentiva, che ha portato, oltre che ad un aumento della popolazione detenuta da amministrare, anche ad una crescita nel numero degli istituti penitenziari da gestire. A rendere poi più complicata la questione della gestione delle carceri vi era il fatto che essendo la detenzione stessa la pena, occorreva dare a questa un senso logico affinché

si potessero raggiungere gli obiettivi propri di una punizione, dunque occorre prevedere un trattamento penitenziario e la relativa struttura di gestione. L'accentuazione di tale problematica, in Italia ha coinciso con il periodo unitario: dunque un'altra questione che si poneva era il problema di uniformità del sistema penale e penitenziario. In un contesto storico molto particolare, in cui tante erano le problematiche da sciogliere, il neo-costituito Regno d'Italia si è concentrato con abbastanza celerità sul problema della gestione delle carceri. Esistevano diversi tipi di prigioni, alcune sotto il controllo del Ministero della Marina, altre sotto il Ministero dell'Interno, altre sotto il Ministero di Grazia e Giustizia, altre ancora sotto il controllo dei Comuni. Il concorso alla gestione delle carceri da parte di più organi era dovuto alla diversa funzione di ciascun carcere. Il problema principale attorno al quale ruotava la questione penitenziaria riguardava l'accentramento della direzione degli stabilimenti carcerari, in secondo luogo la possibilità di sostituire la pena dei lavori forzati con pene alternative ed in ultimo il sistema penitenziario da adottare. Con il R.D. 29 novembre 1866, n. 3411, si optò per l'accentramento dell'amministrazione degli stabilimenti carcerari: venne istituita la *Direzione Generale delle Carceri* presso il solo Ministero dell'Interno, il dicastero più importante e quasi sempre ricoperto ad interim dal Presidente del Consiglio: si trattava di un primo passo verso l'odierna amministrazione penitenziaria. L'accentramento presso tale Ministero è derivato da un ragionamento articolato del legislatore, il quale si è trovato a dover scegliere tra il Ministero dell'Interno e quello della Giustizia: *“Sul dicastero dal quale debba dipendere l'Amministrazione carceraria: se cioè da quello dell'Interno o da quello di Giustizia, sono diverse le opinioni, e diverso il sistema seguito dai paesi civili. Se non ché avuto riguardo al fatto che le nostre Carceri giudiziarie non sono riservate ai soli inquisiti, ma anche ai condannati e talvolta a pene non brevi; che una parte non piccola dei servizi dell'Azienda carceraria (appalti, lavorazioni, ecc.) meglio si collega con quelli dell'Autorità amministrativa; che per la natura di questi servizi, l'Azienda carceraria forma un'amministrazione speciale affatto; che alleviando all'Autorità giudiziaria di una ingerenza diretta sul servizio delle Carceri, si offrono guarentigie maggiori, anche per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia: così la Direzione Generale delle Carceri è*

*stata mantenuta alla dipendenza del Ministero dell'Interno.*” (Beltrani-Scalia 1891). Tuttavia tale decisione non ha escluso il potere dell'autorità giudiziaria, giustamente competente per quanto concerne la posizione giuridica di ciascun recluso ed il relativo percorso carcerario.

Tra il 1860 ed il 1862 sono stati emanati una serie di leggi e regolamenti per ciascun tipo di carcere. Nel 1864, con la L. 28 gennaio 1864, n. 1653, il Parlamento ha adottato il sistema cellulare come standard per la costruzione dei nuovi stabilimenti: non più stanze buie, ma stanze singole o comunque per pochi detenuti, con luce ed aria a sufficienza. Alla neo-costituita Direzione Generale venivano assoggettate anche le carceri pontificie successivamente alla conquista dello Stato Vaticano da parte del Regno d'Italia (1870). Ben presto, negli anni Settanta del 1800 è arrivata anche una riforma del personale dell'amministrazione penitenziaria: con una serie di disposizioni<sup>13</sup> si è uniformata la disciplina in materia di personale amministrativo assorbendo anche il personale pontificio, si sono istituite le prime scuole per gli allievi del neo-costituito Corpo delle Guardie Carcerarie, poi Agenti di Custodia dal 1890, e se ne sono regolati nel dettaglio i ruoli (ispettori, direttori, guardie, personale d'ordine, ...). Il trattamento economico venne stabilito diversi anni dopo, nel 1907. Seppure il personale rispondeva all'amministrazione civile, vigeva l'obbligo per i dipendenti dei vari istituti, nelle situazioni che lo richiedevano, di fare rapporto all'Autorità Giudiziaria per la salvaguardia del corso della giustizia. Per tutte le altre questioni, invece, la competenza era del Ministero dell'Interno, ovvero delle prefetture. Considerato il rilievo sociale del settore carcerario, con il R.D. 6 marzo 1890, n. 6829, si è affiancato al personale della stessa amministrazione un organo di consulenza denominato *Consiglio delle Carceri* (d'ora in poi C.d.C). Si temeva, più che un'insufficiente capacità di gestione, una deviazione della gestione stessa verso interessi particolari, dunque a tutela degli obiettivi dell'amministrazione carceraria venne proposto quest'organo. Il suo compito era quello di garantire il rapporto di fiducia tra ministro competente e dirigenza dell'amministrazione, oltre a garantire la qualità di questo rapporto nei confronti anche del Parlamento. Il C.d.C. si componeva di sei membri

---

<sup>13</sup> D.M. 10 marzo 1871, n.113, L. 23 giugno 1873 n.1404, R.D. 27 luglio 1873 n.1511.

nominati dal ministro di competenza, presieduti e coordinati dallo stesso ministro o dal sottosegretario di Stato. La funzione istituzionale del C.d.C. era quella di consulenza alla dirigenza penitenziaria, di voto sulla nomina dei dirigenti e di esame degli atti che l'amministrazione intendeva di volta in volta proporre al Parlamento (in modo particolare del bilancio).

Il 1° febbraio del 1891, con R.D. n. 260, l'Italia unita ha completato la sua prima risposta al problema dell'amministrazione delle prigioni, mediante l'approvazione del *Regolamento generale degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi*, che si rese necessario al fine di porre in sintesi ed in coordinamento le numerose disposizioni che regolavano nel particolare i vari servizi dell'amministrazione carceraria post-unità. Fu una svolta storica, che ha portato l'Italia a ricoprire una posizione di avanguardia in materia penitenziaria: per gli anni che correvano, il regolamento italiano rappresentava un faro, che però non riuscì mai a fare luce sfruttando tutto il suo potenziale perché esistevano dei limiti oggettivi rappresentati dalla decadenza in cui versava la maggior parte degli stabilimenti carcerari, che ha impedito il decollo concreto della normativa. Era previsto un arco di dodici anni entro il quale il regolamento sarebbe dovuto andare a regime. Il presupposto su cui poggiava tale previsione era la L. 14 luglio 1889, n. 6165, in materia di edilizia penitenziaria, la quale includeva un ambizioso programma per il miglioramento della rete penitenziaria italiana attraverso un primo stanziamento di quindici milioni di lire dell'epoca<sup>14</sup> ed un nuovo modello architettonico definito *a palo telegrafico*<sup>15</sup>: cioè un organismo a pianta continua, con corpi paralleli uniti da un percorso centrale a partire dall'ingresso del carcere. Tuttavia il piano edilizio non è stato mai completato, motivo per cui tutta la nuova normativa è rimasta su carta. Il piano edilizio era affidato alla stessa Direzione Generale delle Carceri, che, per via di norme sull'organizzazione interna risalenti 1888, al suo interno aveva un ufficio tecnico coordinato da un funzionario superiore del genio civile e composto da ingegneri e personale specializzato (reclutato tra i detenuti del carcere penale di Roma) in grado di gestire in autonomia l'edilizia penitenziaria, con

---

<sup>14</sup> Corrispondono a circa sessantasei milioni di € odierni (fonte: Il Sole 24 Ore).

<sup>15</sup> Una disamina essenziale dei modelli architettonici penitenziari è presente al paragrafo 4.2.2 all'interno del terzo capitolo.

l'ausilio del Consiglio Superiore della Sanità, che aveva competenza in materia d'igiene e tutela della salute mediante la fissazione di standards sulla cui base dovevano essere suddivisi gli spazi degli istituti. Il regolamento constava di due parti: la prima riguardava l'organizzazione degli stabilimenti carcerari e dei riformatori, nonché l'ordinamento del personale dirigenziale e degli agenti di custodia; la seconda, invece, riguardava le attività trattamentali, ovvero il cuore della materia penitenziaria. È importante sottolineare che il regolamento di cui si parla rappresenta quel passaggio storico che gli intellettuali auspicavano: non solo negli anni si era andata affermando l'idea della detenzione come pena, ma con questa normativa alla pena si riconosceva il carattere emendativo-rieducativo. Qualcosa che oggi può apparire scontato, ma che non lo è affatto considerando i decenni che ci sono voluti affinché quelle battaglie illuministe diventassero quantomeno legge, anche se non ancora realtà concreta.

Nella prima parte del regolamento, è bene dire in prima battuta, erano evidenti alcune criticità. In particolare, l'organizzazione amministrativa prevedeva un rigidissimo rapporto di sub-ordinazione/sovra-ordinazione di tipo gerarchico tra l'amministrazione centrale e la direzione dei singoli stabilimenti: dunque non c'era alcuno spazio di discrezionalità, e questo in qualche modo non garantiva un funzionamento efficiente degli istituti. I detenuti talvolta erano costretti ad attese lunghissime anche per istanze elementari. A parte questo e altri profili problematici minori, è di rilevante interesse dettagliare le linee essenziali della prima parte del decreto del 1891, che si concentrava sull'organizzazione degli istituti carcerari e della stessa amministrazione e cioè anche del personale. Gli stabilimenti carcerari ed i riformatori erano così organizzati:

- Stabilimenti
  - Stabilimenti di custodia;
  - Stabilimenti ordinari;
  - Stabilimenti speciali.
- Riformatori
  - Istituti di educazione e correzione;
  - Istituti di educazione correzionale;



- Istituti di correzione paterna.

Sia gli stabilimenti che i riformatori erano poi suddivisi in circoli territoriali, una sorta di quelli che oggi indichiamo quali provveditorati. Gli stabilimenti di custodia erano destinati alla carcerazione preventiva, i secondi in elenco erano dedicati alla detenzione dei rei condannati in via definitiva, mentre gli ultimi si ponevano come speciale costola degli stabilimenti ordinari ed erano riservati a condannati per reati particolari. Esempi di stabilimenti speciali possono essere rappresentati da: case di rigore, case di pena intermedie, manicomi e case di correzione. Per quanto concerne i manicomi, il regolamento in esame ne rappresenta una prima disciplina dettagliata, in quanto fino alla sua entrata in vigore non vi erano precise norme in materia, a causa del fatto che nelle leggi già vigenti se ne faceva rara menzione, così come per le case di rigore. Qualche precisazione merita anche la regolazione delle le case di correzione. Queste erano pensate per la detenzione dei minori in tre diversi casi, uno dei quali è particolare in quanto determina la distinzione tra casa di correzione e riformatorio di educazione e correzione. Erano destinati alla prima istituzione quei minori, di età compresa tra i nove ed i quattordici anni, che si erano macchiati di reati con discernimento, cioè con capacità di decidere. Erano invece destinati alla seconda istituzione quegli stessi minori, appurata però l'assenza di discernimento. Dunque è chiaro che non vi era una netta distinzione tra detenzione minorile e non. In linea generale i minori venivano reclusi nei riformatori. Dei primi in elenco abbiamo già parlato; i secondi erano, invece, destinati alla reclusione di quei minori alla cui educazione la famiglia non riusciva a provvedere, mentre gli ultimi in elenco erano destinati alla detenzione di quei minori apparentemente incorreggibili dal padre. Tornando, brevemente, al discorso circa gli stabilimenti ordinari, c'è da sottolineare che con R.D. del 1° dicembre del 1889, n. 6509, è stato istituito il c.d. Consiglio di Sorveglianza<sup>16</sup>, ovvero un comitato interno allo stabilimento ordinario con particolari compiti. Questo organo era composto, oltre che dal direttore dello stabilimento, dal procuratore del Re<sup>17</sup> competente e dal presidente della società di patronato<sup>18</sup>. I

---

<sup>16</sup> Si potrebbe considerare tale organo come una sorta di antenato del più moderno Tribunale di Sorveglianza, considerate le funzioni, seppure appartenente ad un'Amministrazione differente.

<sup>17</sup> Corrispondente del Procuratore della Repubblica fino al 1946.

compiti del Consiglio riguardavano perlopiù il passaggio dei detenuti da uno stabilimento ordinario ad uno intermedio e/o alla libertà condizionata. Era, inoltre, compito del comitato la retrocessione da uno stabilimento intermedio ad un ordinario, ma non la revoca della libertà condizionata, che spettava all'autorità di pubblica sicurezza. Era disposto che le relazioni redatte dal comitato fossero disponibili sia per il Ministero dell'Interno che per quello della Giustizia. Il personale dell'amministrazione penitenziaria, come accennato in precedenza, era alle dipendenze dell'autorità amministrativa, ovvero del Ministero dell'Interno, e dunque rispondeva agli ordini di questa. Il regolamento distingueva tra personale di: concetto, ragioneria, ordine. Alla prima categoria si trovavano inquadrati:

- Gli Ispettori delle Carceri, ovvero quei sei collaboratori dei capi delle divisioni generali e del direttore generale, che si configuravano come *gli occhi dell'amministrazione centrale*. Al gradino più alto della categoria di concetto, gli ispettori avevano il compito di visitare almeno una volta all'anno gli stabilimenti carcerari ed i riformatori e di fare rapporto del loro stato. Inoltre, fungevano da consiglieri per i vertici dell'amministrazione, in quanto si presumeva che gli ispettori fossero super-esperti del settore, visto che venivano scelti tra direttori di prima classe di lungo corso ed alla cui esperienza sicuramente era affiancato uno studio rigoroso delle materie penali. Agli ispettori era anche demandato un ruolo tecnico di esame di tutti quei documenti per i quali poteva essere utile un loro parere.
- I Direttori dei Circoli, ovvero quei collaboratori territoriali degli ispettori, i quali in sei non potevano da soli avere sempre sotto stretto controllo ciascuno stabilimento e riformatorio. I Direttori rappresentavano *l'occhio dislocato* dell'amministrazione centrale,

---

<sup>18</sup> La Società rivolgeva il proprio patrocinio della durata di sei mesi o, in casi eccezionali, di un anno alle persone liberate dagli stabilimenti penitenziari. L'ordinamento della Società prevedeva un corpo sociale composto da soci perpetui o triennali che concorrevano all'elezione di un presidente e di due membri parte di un Consiglio direttivo composto anche da quattro membri istituzionali di diritto (Sottoprefetto del Circondario, Presidente del Tribunale civile e penale di riferimento, Procuratore del re di riferimento, Sindaco del Comune di riferimento). La Società di patronato attraverso un delegato nominato in ciascun comune del circondario, prendeva contatti con eventuali soci, oltre che con i liberati. Si potrebbe paragonare quest'ente alla Cassa delle Ammende, di cui sono trattate le generalità al terzo capitolo.

potavano essere affiancati da vice-direttori e dovevano chiaramente avere i requisiti attitudinali di un Ispettore. Per circolo era intesa una regione del Regno ben definita.

- I Direttori, ovvero i rappresentanti dell'autorità della legge all'interno di uno stabilimento. Per ciascuno stabilimento doveva esserci un direttore, il quale era preposto alla redazione del regolamento per quello stabilimento, all'attuazione dello stesso ed all'applicazione anche degli ordini esterni provenienti dall'amministrazione centrale. A coadiuvare il direttore chiaramente erano preposti vice-direttori, segretari e personale impiegatizio, così come i comandanti delle guardie.

Questa prima categoria di personale si caratterizzava per una specificità, di cui si è parlato poc'anzi: essendo personale addetto alla cura di uomini privi di libertà, è ben chiaro che oltre a rispondere ad ordini dell'autorità amministrativa da cui dipendevano, in alcuni casi si trovavano a dover far rapporto all'autorità giudiziaria per il semplice collegamento tra determinate situazioni che si verificavano (o che potevano verificarsi) ed il corso della giustizia. Erano invece inquadrati nella seconda categoria (in ordine d'importanza): i ragionieri, i contabili, i computisti, gli alunni di ragioneria. Le ultime due figure non rappresentavano altro che un ausilio delle prime due nella tenuta della contabilità, considerata estremamente complessa e particolareggiata. I ragionieri avevano il compito di gestire l'azienda carceraria segnalando ai direttori il fabbisogno della stessa sia in termini economici che di approvvigionamento di tutte le altre risorse necessarie all'espletamento degli obiettivi prefissati. Inoltre, i ragionieri erano responsabili dell'andamento dell'azienda carceraria. A coadiuvare questi vi erano i contabili, che direttamente maneggiavano i fondi ed i registri ed erano direttamente responsabili dei conti. Per i ragionieri, in base al regolamento, era prevista la possibilità di diventare personale di concetto e così direttori di stabilimento. Inquadrati nell'ultima categoria vi erano i semplici impiegati a disposizione delle altre due categorie nell'esecuzione dei vari compiti attribuibili ad uffici interni. Fuori dalle categorie finora descritte vi era il c.d. personale aggregato, ovvero quel personale non direttamente posto alle dipendenze dell'amministrazione carceraria, o comunque pubblica, e pagato a

prestazione mediante il versamento di una parcella oppure attraverso un contratto a termine: cappellani, medici, farmacisti, tecnici, assistenti, suore. Ai dipendenti in categoria ed agli aggregati, si aggiungeva il personale di custodia, ordinato militarmente e suddiviso come segue:

- le guardie, per gli stabilimenti ordinari;
- i sorveglianti, per gli stabilimenti speciali e per quelli destinati ai minorenni. L'accesso a questa categoria era aperto esclusivamente a guardie di lungo corso e dal comportamento esemplare, superati i 30 anni di età.
- gli allievi, personale di custodia di prima nomina.

La carriera del personale di custodia (in progressione) da regolamento era la seguente: allievo, guardia o sorvegliante, sotto-capoguardia o sotto-capo sorvegliante, capoguardia o capo-sorvegliante, comandante. L'arruolamento per il corpo del personale di custodia avveniva tra i militari in congedo illimitato e/o tra gli effettivi. I primi venivano arruolati e successivamente immessi in servizio come allievi, i secondi come guardie. L'arruolamento prevedeva un periodo di formazione presso una delle scuole guardia del Regno. Tra i compiti degli agenti di custodia rientravano: la tenuta della sicurezza degli stabilimenti, la sorveglianza dei reclusi, la repressione di rivolte, la tutela della legge da vilipendio mediante la repressione di qualsiasi offesa ad uno qualsiasi degli agenti di custodia in servizio da parte di un recluso. Era fatto divieto al personale di sicurezza di offendere i reclusi e/o imporre ingiuste punizioni senza ordini superiori. Essendo, quello di custodia, un corpo militarmente organizzato, non poteva che essere previsto un duro regime disciplinare al fine di obbligare gli appartenenti alla tenuta di un comportamento esemplare.

La seconda parte del regolamento, riguardante il trattamento, dettagliava tutte le attività degli stabilimenti carcerari, rendendoli vere e proprie istituzioni totali<sup>19</sup>: i detenuti avevano tempi ben scanditi, attività ben precise

---

<sup>19</sup> Per comprendere il concetto d'*istituzione totale* non si può far altro che rimandare al massimo esperto in tal materia: Erving Goffman, il quale in una raccolta di suoi saggi denominata *Asylums*, afferma che: "*Nella nostra società occidentale ci sono tipi diversi di istituzioni, alcune delle quali agiscono con un potere inglobante - seppur discontinuo - più penetrante di altre. Questo carattere inglobante o totale è simbolizzato nell'impedimento allo scambio sociale e all'uscita verso il mondo*

da portare a termine ogni giorno, il tutto all'interno degli stessi istituti. Si creava anche un sistema di premi e punizioni che serviva ad aumentare l'efficacia della pena ed a migliorare la gestione dei reclusi. L'occasione del regolamento era stata colta anche per sopprimere i trattamenti considerati inumani quale, ad esempio, la catena per i condannati ai lavori forzati. L'intero sistema di trattamento regolato s'ispirava a quanto stabilito nel 1889 dal Codice Penale, c.d. *Codice Zanardelli*: si era optato per un sistema di reclusione irlandese<sup>20</sup>, cioè misto tra quello filadelfiano<sup>21</sup> ed auburniano<sup>22</sup>, leggermente rivisto ed adeguato alle necessità del contesto penale italiano. La versione nostrana del sistema irlandese prevedeva per le pene di lunga durata un isolamento inizialmente totale, poi solo notturno, e quindi con la possibilità per i reclusi di svolgere le proprie attività trattamentali in comune, fino poi a raggiungere (in ultima istanza) la liberazione condizionale, laddove ammissibile. Il sistema non era applicabile agli ergastolani. Il passaggio dalla massima segregazione a quella nulla era chiaramente dettato nei tempi dalla condotta del recluso e potevano essere ammesse retrocessioni. Per le pene

---

*esterno, spesso concretamente fondato nelle stesse strutture fisiche dell'istituzione: porte chiuse, alte mura, filo spinato, rocce, corsi d'acqua, foreste e brughiere. Questo tipo di istituzioni io lo chiamo "istituzioni totali" ed è appunto il loro carattere generale che intendo qui analizzare.*" In modo altrettanto preciso è possibile, per la stessa materia, fare riferimento anche a M. Foucault, il quale si è occupato dell'analisi dello sviluppo di grandi istituzioni c.d. totali quali il carcere, l'ospedale e la scuola. Conosciuto è il suo testo *"Sorvegliare e punire. Nascita della prigione."*, che descrive la sociologia della pena e del controllo, dunque del potere nell'organizzazione sociale.

<sup>20</sup> Tale sistema di reclusione è così definito perché messo a punto in Irlanda su modello di quello inglese, nato per risolvere il problema della deportazione dei detenuti nelle colonie. Siccome gli inglesi tendevano ad inviare direttamente i propri detenuti nelle terre da loro colonizzate, a seguito di proteste dell'amministrazione di quei territori, nel 1847 il Parlamento inglese varò un provvedimento sperimentale: si stabilì che i detenuti avrebbero dovuto espiare un periodo d'isolamento in madre patria, poi un periodo di lavoro di pubblica utilità e soltanto dopo essere inviati nelle terre colonizzate dove avrebbero potuto lavorare. Gli irlandesi apportarono alcune modifiche a tale metodo, prevedendo un sistema per cui al miglioramento della condotta del reo corrispondevano elementi di gratificazione e speranza. Pertanto la pena si differenziava in quattro momenti: isolamento, lavoro in comune, lavoro in semi-libertà, lavoro in libertà condizionale.

<sup>21</sup> Sistema di reclusione così definito perché nato nel penitenziario di Walnut Street a Philadelphia nel 1776 su modello dei sistemi utilizzati in Belgio e Inghilterra. Tale sistema si caratterizzava per il continuo isolamento sia notturno che diurno a cui venivano sottoposti i detenuti. Alla sua base vi era la convinzione che gli effetti emendativi della pena si sarebbero raggiunti esclusivamente isolando il reo, annullando ogni suo contatto con il mondo e spingendolo a riflessioni profonde. Ovviamente per realizzare un tale sistema, negli Stati Uniti, vennero progettate prigioni ad hoc predisposte architettonicamente in modo tale da garantire il completo isolamento tra i detenuti.

<sup>22</sup> Sistema di reclusione così definito perché nato nel penitenziario di Auburn, nei pressi di New York. Due sono i fattori che caratterizzavano tale sistema: 1) l'isolamento totale notturno, 2) lo svolgimento delle attività lavorative e la consumazione dei pasti in comune, ma con la regola ferrea del silenzio. Dunque tale sistema rappresentava una sorta di compromesso tra isolamento continuo e promiscuità alla vita in comune, anche se con precisi limiti. In realtà la nascita del sistema Auburniano si dice che sia dovuta ad un errore di progettazione dell'istituto penitenziario dove si è sviluppato, a seguito del quale il direttore si trovò a dover cercare una soluzione circa il trattamento penitenziario da porre in essere. Trovò tale soluzione nel sistema appena descritto.

brevi, invece, per motivi ovvi legati al tempo, il sistema di reclusione s'ispirava alla segregazione cellulare continua e cioè al modello filadelfiano. Quello auburniano era invece previsto per i minorenni, laddove non applicabile la libertà provvisoria, che si riteneva più adatta a questo genere di detenuti. Negli stabilimenti speciali era applicabile, invece, anche un sistema di segregazione comune sia notturna che diurna, a seconda dei casi.

Mentre in Italia le cose miglioravano sotto diversi aspetti, a livello internazionale i focolai intellettuali, ereditati dall'Illuminismo, continuavano a restare accessi, tanto che dal 1870 circa fino ai primi del '900 si tennero diverse conferenze internazionali, che portarono poi alla nascita della c.d. Scienza Penitenziaria (scienza della pena), una vera e propria branca del diritto definitivamente autonoma rispetto al diritto penale e che rispondeva in misura generale alla questione penitenziaria (Diritto penitenziario).

## *2.2 Il sistema Rocco e la Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e Pena*

Tra il 1891 e la Prima Guerra Mondiale, sostanzialmente non ci sono state importanti modifiche al sistema penale zanardelliano, al conseguente regolamento generale in materia carceraria di cui si è ampiamente discusso ed all'amministrazione penitenziaria. L'unica nota significativa riguarda un'innovazione introdotta nei riformatori governativi, creati nel 1891. Con R.D. del 14 luglio 1907, n. 606, si è introdotto in luogo al personale di custodia, uno speciale corpo di educatori esclusivamente riservato ai riformatori. Prima di tale cambiamento il personale di sicurezza e custodia era comune, nella sua essenza, ad adulti e minorenni, ferma restando la diversa competenza di guardie e sorveglianti. Con lo stesso R.D. si è emanato anche un apposito regolamento per il funzionamento dei riformatori governativi.

Dopo vari decenni d'immobilismo e di mancata attuazione concreta della normativa prevista, una prima importante riforma, di tipo amministrativo, è arrivata col R.D. del 31 dicembre 1922, n.1718, recante le basi per il passaggio dell'intera Direzione Generale delle Carceri al Ministero di Grazia e Giustizia a partire dal 1° gennaio 1923. Questo passaggio ha segnato un tratto di storia amministrativa importante per quanto concerne il settore

penitenziario, un tratto che continua ancora oggi. Ha fatto seguito a tale R.D. un regolamento per l'attuazione della disposizione, secondo cui tutte le competenze in materia penitenziaria, fino a quel momento attribuite al Dicastero degli Interni, ovvero al prefetto ed al vice-prefetto, sarebbero dovute passare alla Giustizia, dunque al procuratore della Corte di Appello ed al procuratore del Re, dal quale dunque dovevano dipendere le autorità penitenziarie del circolo di riferimento. Con l'occasione vi fu anche un cambio di denominazione da *Direzione Generale delle Carceri* a *Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e Pena*. Modifica, questa menzionata, che chiaramente presupponeva anche un cambiamento nell'approccio alla questione penitenziaria. Il passaggio dagli Interni alla Giustizia è stata una scelta soprattutto di carattere politico, punitiva verso il sistema precedente. *“La Rivista Penale, che in quegli anni svolge un ruolo di sostegno al nascente fascismo, commenta che dopo le “follie positiviste” attuate dai vertici penitenziari del ministero dell'interno nei mesi e negli anni precedenti nessuno meglio della magistratura, che aveva dato tante prove di sensibilità politica, cioè di protezione dello squadristo fascista durante il “biennio rosso”, poteva offrire sicure garanzie per un ritorno alla normalità nel mondo penitenziario.”* (Neppi Modona 1973). L'idea dunque era quella di creare un unico filone nella gestione dei reclusi: chi si occupava di condannare un imputato ad una certa pena, doveva anche occuparsi di fargliela espiare nei modi e nei tempi previsti. Dunque la magistratura venne chiamata a svolgere un ruolo anche esecutivo e soprattutto di garanzia dell'efficacia della pena stessa, nonché di mantenimento di assoluto rigore all'interno degli stabilimenti carcerari e dei riformatori. La volontà di operare tale spostamento di competenze prese piede a seguito di - e come reazione a - numerose circolari emesse dall'amministrazione penitenziaria nel c.d. Biennio Rosso 1919-1920, aventi un carattere piuttosto permissivo ed ispirato alla scuola positivista, cioè alla pena da intendere come strumento di rieducazione: erano circolari moderne, volte ad innovare la prassi carceraria e ad attuare sempre più nel concreto i principi ispiratori di tante battaglie negli anni precedenti al regolamento del 1891. Il fascismo, in realtà, non voleva abolire il carattere rieducativo della pena, bensì era intenzionato a portarlo avanti, ma senza rinunciare al rigore ed al carattere afflittivo della stessa. Dunque la

finalità era quella di conciliare le tesi delle varie scuole di pensiero. A questo scopo venne dato incarico al ministro della Giustizia Alfredo Rocco di preparare una riforma del sistema penale e carcerario, a seguito del trasferimento di competenze. La nuova risposta al problema della gestione delle carceri avrebbe dovuto sostituire quella di stampo zanardelliano ed il conseguente regolamento del 1891. Vivaci discussioni e meticolosi lavori preparatori hanno portato nel 1930 all'approvazione del nuovo codice penale, il *Codice Rocco*, e nel 1931 a quella del codice di procedura penale. Presupposti, questi appena citati, sulla cui base con R.D. 18 giugno 1931, n. 787, è stato emanato il nuovo *Regolamento per gli Istituti di Prevenzione e Pena*, che aveva lo scopo di riadattare il vecchio regolamento al nuovo impianto ideologico-normativo. Il nuovo sistema penale ha rappresentato una vera e propria rivoluzione rispetto a quanto in vigore fino a quel tempo, non del tutto positiva per quanto concerne il trattamento penitenziario, che è mutato verso una netta involuzione rispetto al sistema zanardelliano ed alle successive prassi. Si rendeva necessario un cambiamento perché a guidare il regime nel legiferare era l'obiettivo d'imprimere in modo efficace ed efficiente la propria ideologia nella società: la riforma del codice penale e del sistema penitenziario rappresentava un punto cruciale dell'opera da compiere. La riforma del ministro Rocco portava su di sé i segni di diversi filoni di pensiero: della scuola umanista, perché varcava il confine tra diritto e morale, andando a stabilire l'etico ed il non-etico; della scuola positivista, perché accendeva una luce sul carattere rieducativo della pena, ma soprattutto sulla questione della difesa sociale (cavallo di battaglia del regime fascista); della scuola classica, in quanto il fascismo non rinunciava alla pena intesa come castigo ed afflizione del reo. Il regolamento penitenziario del 1931 non era totalmente nuovo, bensì riformativo di quello del 1891: lo stesso Rocco, in una relazione collegata, ha affermato che della precedente normativa si erano tenuti in piedi i capisaldi della vita carceraria e cioè il lavoro, l'istruzione e la pratica religiosa, tuttavia rafforzando il carattere afflittivo mediante regolamentazione precisa della vita in reclusione e stabilendo la tassatività di questi tre aspetti, ovvero il divieto di praticare attività diverse da quelle elencate e riferibili a lavoro, istruzione e religione se non espressamente autorizzate a titolo di premio. Dunque la nuova normativa recepiva le istanze



della scuola positivista senza reprimere quelle della scuola classica. Inoltre poneva al centro la religione quale strumento indispensabile per la correzione morale dei disallineati, in quanto si pensava che la criminalità fosse in buona parte frutto della mancanza di religiosità. Emblematica la rilevanza del ruolo del cappellano. *“L’istruzione e la religione sono le forze morali sulle quali si fa il più grande assegnamento per la rigenerazione dei condannati, e perciò il regolamento provvede ad un più organico rafforzamento dei relativi servizi ... Col regolamento del 1891 l’istruzione civile è normalmente affidata ai cappellani, già gravati delle mansioni inerenti alle pratiche di culto e all’assistenza morale dei detenuti. Quest’ordinamento non può essere conservato, sia perché la pratica ha dimostrato che il cappellano, tranne che nei piccoli stabilimenti, non può adempiere all’insegnamento senza trascurare il suo ministero, sia perché col nuovo regolamento egli è chiamato a fiancheggiare, insieme col medico, l’attività del direttore nella valutazione della personalità del condannato, nella concessione delle ricompense, nella irrogazione di punizioni... Ho messo in evidenza come al direttore, al medico, al cappellano spettò, nel nuovo ordinamento il compito di individuare le modalità dell’esecuzione della pena”* (Rocco 1931). Un aspetto importante, seppur negativo, di questa nuova normativa era l’esplicita rinuncia al concetto di presunzione d’innocenza, in favore di quello di presunzione di colpevolezza. Infatti, il regolamento si applicava ai detenuti condannati, così come agli inquisiti, perché si riteneva fuori da ogni logica trattare l’imputato considerandolo innocente. Una precisazione, questa, che in sostanza si sostituisce alla magistratura e quindi ad una possibile condanna, escludendo l’ipotesi di assoluzione in giudizio. Il nuovo regolamento interveniva in un settore socialmente rilevante, che il ministro Rocco accumulava a quello della scuola, degli ospedali e dell’esercito: il carcere interveniva laddove un soggetto non si dimostrava allineato alle scelte politiche e sociali del regime, e dunque laddove la scuola e l’esercito avevano fallito. In ultima istanza per i soggetti non rieducabili, nell’ottica di un sistema volto ad allineare la popolazione al regime, era prevista l’eliminazione: non si potevano tollerare disallineati pericolosi per la tenuta della coesione sociale. *“Le condizioni della vita carceraria sono visivamente rappresentate nel secondo volume della Bonifica. La descrizione dei detenuti – minorenni e adulti, uomini e*

*donne – rasati a zero, vestiti con casacche uniformi e spersonalizzanti, durante le lezioni di cultura fascista, nella «letizia» della mensa, a messa, nel corso di goffe esercitazioni ginniche o paramilitari, nell'attività di dissodamento dei terreni destinati ai coloni liberi, conferma la realtà di un disegno volto non solo a custodire il detenuto, secondo l'ideologia negativa dello Stato liberale, ma a indottrinarlo e a sottoporlo alla propaganda del regime.»* (Neppi Modona 1973, si veda anche Tessitore 2000). Come il regolamento del 1891, anche quello del 1931 era costituito da una puntuale regolamentazione dell'organizzazione di tutto il sistema carcerario e da una precisa descrizione del trattamento penitenziario. In linea generale tutto il nuovo impianto normativo, a differenza del precedente, anziché poggiare solo sul pilastro della pena, poggiava anche su quello della prevenzione (c.d. doppio binario). Infatti, oltre alla nuova denominazione “[...] prevenzione e pena” sia della nuova direzione generale che dello stesso regolamento, nel 1931 furono introdotte le c.d. misure di sicurezza. Ciò non può che significare una sola cosa: il sistema Rocco aveva inteso spostare l'asse dal reato al reo. Tali misure rappresentavano provvedimenti previsti dal sistema penale con finalità terapeutiche, ovvero rieducative, tese a neutralizzare la pericolosità sociale del soggetto a cui il provvedimento è riferito. Aspetto, quello dello spostamento dell'asse, sottolineato anche dal fatto che il nuovo sistema prevedeva la figura del c.d. *giudice di sorveglianza*, un nuovo istituto fino ad allora sconosciuto o, comunque, secondario. Questo istituto incarnava il principio dell'individualizzazione del trattamento penitenziario e le sue funzioni erano stabilite minuziosamente all'art. 4<sup>23</sup> del regolamento in

---

<sup>23</sup> Il giudice di sorveglianza esercita la vigilanza sulla esecuzione delle pene detentive, visitando ogni due mesi gli stabilimenti ed accertando se sono state osservate le disposizioni delle leggi e dei regolamenti. Dei risultati delle visite fa relazione al Ministero.

Il giudice delibera sugli oggetti seguenti: a) mutamento dello stabilimento speciale, durante l'esecuzione della pena (art. 40, 3° cpv.); b) ammissione del condannato maggiore degli anni diciotto in sezioni speciali, nel caso dell'articolo 28; c) provvedimenti per il condannato ritenuto non adatto alla vita in comune (art. 52 e 53); d) assegnazione agli stabilimenti di riadattamento sociale e revoca di essa (art. 227 e 230); e) trasferimento del condannato ad una casa di punizione e da questa allo stabilimento ordinario (art. 231 e 233); f) trasferimento del condannato ad una casa di rigore o ad una casa per minorati fisici o psichici (art. 234); g) trasferimento del condannato, al quale sia sopravvenuta un'infermità psichica, in un manicomio giudiziario o in una casa di cura e di custodia (art. 106); h) ammissione al lavoro all'aperto e revoca del provvedimento (art. 144 cpv. del codice penale e 120 di questo regolamento); i) inammissibilità della domanda di liberazione condizionale manifestamente infondata (art. 191); l) reclami concernenti la determinazione della remunerazione (art. 126); m) reclami concernenti le spese di mantenimento del liberando infermo (art. 184).

questione. Era previsto che fosse nominato giudice sorvegliante il giudice del luogo in cui il condannato stava scontando la pena. Dunque, tale figura differiva dal giudice di esecuzione, e ciò per un fatto pratico-funzionale: i condannati potevano essere reclusi in stabilimenti geograficamente lontani dal luogo di condanna, per i motivi più disparati, tra cui la ricostruzione dei legami familiari. L'assegnatario della sorveglianza aveva l'obbligo di visita frequente ai reclusi a lui affidati. Ciascun detenuto era provvisto di una cartella biografica che lo seguiva ovunque e che raccoglieva minuziosamente ogni informazione giuridica, ma anche personale e familiare. Questa cartella costituiva un documento fondamentale ai fini delle periodiche valutazioni da parte sia del giudice addetto alla sorveglianza che delle varie commissioni carcerarie addette alla valutazione della personalità e delle altre figure presenti nel sistema rieducativo. L'elencazione delle funzioni di cui all'art. 4 del regolamento erano da considerarsi tassative: la discrezionalità era ridotta ai minimi termini, ci si doveva attenere a quanto prescritto. Dallo stesso art. 4 e dalle disposizioni del sistema penale, si può dire che il giudice sorvegliante era detentore di tre gruppi di funzioni:

- Ispettive, ovvero di vigilanza globale. Era demandato al nominato giudice di sorveglianza verificare la regolare applicazione delle leggi e dei regolamenti da parte dell'amministrazione carceraria, ma tale potere di vigilanza era limitato alla sfera del detenuto, e cioè all'effettiva applicazione della pena così come prescritta dalla sentenza di condanna, senza eccessi e senza mancanze. Chiaramente rientrava nel potere di vigilanza anche l'assicurarsi che lo stesso condannato rispettasse leggi, regolamenti e quanto previsto dal suo trattamento. Quanto appena detto esclude tassativamente la competenza del giudice sorvegliante sui detenuti non condannati, ma non su quelli sottoposti a misure di sicurezza. La legislazione, a proposito della funzione ispettiva del giudice di sorveglianza, chiariva che questo non era in alcun modo posto in una relazione di sub-ordinazione/sovra-ordinazione di tipo

---

Il giudice, inoltre, da' parere circa: a) l'ammissione alla liberazione condizionale (art. 114 cpv. del codice penale e 192 di questo regolamento); b) la proposta della concessione di grazia da parte dei direttori (art. 201).

gerarchico con gli altri organi, quali il direttore del carcere ed il corpo degli agenti di custodia. Ciascuno aveva le proprie funzioni: dunque in caso d'irregolarità il giudice non poteva agire con propri ordini nei confronti di altri organi, bensì doveva solo informare il Ministero. Un limite, quello appena descritto, che demarcava in modo netto il potere ispettivo del giudice. L'unica assenza di limitazioni era riscontrata nelle visite: al giudice era data facoltà d'ingresso negli stabilimenti senza la necessità di alcuna autorizzazione, anche più volte rispetto alle due previste per regolamento.

- Deliberative, ovvero di decisione su determinate questioni. All'art. 4 del regolamento erano elencate le materie sulle quali spettava al giudice sorvegliante emanare una delibera. Una delle materie più importanti era il lavoro: era compito di quest'istituto decidere l'ammissione al lavoro di un recluso a lui affidato in sorveglianza; così come era suo compito stabilire l'ammissione o meno del recluso alla vita comune dopo il primo mese d'isolamento; nonché stabilire la fondatezza o meno di un'istanza di liberazione condizionale.
- Consultive, ovvero di partecipazione alle decisioni mediante propri pareri, in alcuni casi obbligatori e dunque formalmente necessari ai fini della legittimità di un provvedimento, ma mai vincolanti. Una materia su cui il giudice emanava un parere era quella della libertà condizionale: laddove con sua delibera si dichiarava ammissibile un'istanza di libertà condizionale, questa poi doveva essere esaminata dal Ministero, a cui lo stesso giudice era tenuto ad inoltrare un proprio parere sulla base delle informazioni in suo possesso circa la condizione del percorso di recupero del reo. Il giudice aveva funzioni consultive anche per la concessione della grazia ed addirittura sui regolamenti interni delle carceri.

Anche in quest'occasione, una parte della normativa è rimasta inattuata per le difficoltà oggettive legate alla deficienza dell'edilizia penitenziaria ed alla scarsa specializzazione degli operatori penitenziari. Tra l'altro, mentre nel

1891 si è emanato il regolamento a seguito di una riforma penale sorretta anche da un piano di edilizia penitenziaria, nel caso del 1931 si emanò il regolamento a seguito di una riforma penale non sorretta da un vero e proprio piano d'investimenti in edilizia penitenziaria. Si è reso dunque indispensabile un aggiustamento con la L. 9 maggio 1932, n. 547, composta di soli cinque articoli riferiti al lavoro dei reclusi, cioè ad uno dei punti cardine del sistema penale, all'assistenza ai carcerati, alla contabilità carceraria ed all'edilizia penitenziaria (Artt. 2<sup>24</sup> e 3<sup>25</sup>). In merito all'edilizia carceraria, venne messo a punto un particolareggiato programma di ristrutturazione degli stabilimenti esistenti, ultimazione di quelli in costruzione ed edificazione di nuovi. Un piano decennale ben congeniato, che prevedeva tra l'altro l'utilizzo dei reclusi come manovalanza. La messa in opera del piano e la specializzazione degli stabilimenti avrebbe dovuto garantire la massima efficacia dell'impianto normativo costruito. A proposito degli stabilimenti carcerari, questi erano così organizzati dal nuovo regolamento:

- Carceri giudiziarie
  - Carceri di custodia preventiva;
  - Carceri per l'esecuzione della pena ordinaria;
  - Carceri per l'esecuzione della pena speciale.

Chiaramente i primi in elenco erano destinati alla custodia dei reclusi in attesa di giudizio, anche se nel concreto potevano ospitare detenuti condannati a pene brevi e detenuti in attesa di trasferimento presso altro stabilimento. I secondi in elenco erano destinati ad ospitare i detenuti condannati a pene ordinarie, dunque c'era il tassativo divieto di ospitare reclusi per i quali era

---

<sup>24</sup>Presso il Ministero della giustizia è istituita una Commissione composta dal Direttore generale per gli Istituti di prevenzione e di pena che la presiede, e di un rappresentante dei Ministeri dell'Interno, dell'Africa Italiana, della grazia e giustizia, della guerra, della marina, dell'aeronautica, dei lavori pubblici, dei trasporti e dell'agricoltura e foreste, nonché di due rappresentanti del Ministero del tesoro e i due rappresentanti del Ministero dell'industria, commercio e lavoro.

Segretario della Commissione è il capo dell'ufficio lavoro dei detenuti della Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena.

La Commissione determina quali lavori debbono essere compiuti nei vari stabilimenti e la misura delle mercedi.

La stessa Commissione può autorizzare eccezionali deroghe alla disposizione dell'articolo precedente, nei casi preveduti dal regolamento carcerario.

<sup>25</sup> Il Ministero della giustizia farà eseguire una ispezione allo scopo di verificare le condizioni degli attuali fabbricati carcerari ed accertare quali riduzioni, sistemazioni, trasformazioni degli stabilimenti esistenti siano possibili, e quali nuove costruzioni siano necessarie per l'esecuzione delle pene e delle misure amministrative di sicurezza, secondo le norme del nuovo Codice penale.

prevista una pena speciale. Per quanto concerne gli ultimi in elenco, come prevedeva anche il regolamento del 1891, tra i carceri speciali vi erano le colonie agricole, le industrie, i manicomi e altre tipologie di stabilimenti.

È evidente che finora, nell'analisi del regolamento Rocco del 1931, non sono stati menzionati i riformatori governativi e nemmeno il personale penitenziario. La questione si chiarisce andando a precisare due fatti, di cui uno che rompe con il sistema precedente: il primo è che la legislazione a firma di Alfredo Rocco prevedeva una normazione specifica per la giustizia minorile, della quale si farà cenno in seguito; il secondo è che sul personale sostanzialmente non vi furono modifiche eclatanti, se non quelle volte al normale adeguamento delle funzioni di ciascun tipo di dipendenti al nuovo regolamento. In anni successivi c'è stata una riforma del corpo degli Agenti di Custodia, della quale si tratteranno i punti chiave successivamente.

Per quanto riguarda il trattamento dei minori, si può tranquillamente affermare che la legislazione a firma del guardasigilli Pietro De Francisci, successore del ministro Rocco, si presentava estremamente innovativa, dunque rivoluzionaria rispetto a quanto fino ad allora stabilito dalla normativa. Per la prima volta in Italia il sistema penale poneva mano alla giustizia minorile indicandola come materia meritevole di appositi ed approfonditi studi, nonché di una apposita regolamentazione ed addirittura di una specifica giurisdizione. Infatti con R.D. del 20 luglio 1934, n. 1404, si è istituito il *Tribunale per i minori*; ad esso è seguito uno specifico *Regolamento per il Funzionamento delle Case di Rieducazione per i Minorenni*, approvato con R.D. del 4 aprile 1939 n.721. Si tratta di una completa rivisitazione della precedente normativa, arricchita da innovazioni all'avanguardia, seppur senza lo spostamento di competenze dalla DG per gli istituti di prevenzione e pena. La delinquenza minorile veniva considerata un fenomeno sociale: pertanto, primariamente si tendeva ad agire in misura maggiore sul lato della prevenzione, e solo in ultima istanza sul lato punitivo, sempre con una forte accezione rieducativa e volta al recupero del minore irregolare per carattere o per condotta. Il regime fascista è stato lungimirante per certi aspetti: già nel 1929 il ministro Rocco ha emanato una circolare in attesa di completare l'opera legislativa in corso di preparazione, al fine di disporre una più netta

distinzione tra il trattamento degli adulti e quello dei minorenni nell'ambito di un procedimento di tipo penale. Ebbene, secondo tali disposizioni, a doversi occupare dei minorenni dovevano essere sempre gli stessi giudici in tutte le fasi procedimentali; inoltre, si disponeva la creazione di apposite sezioni composte da un certo numero di magistrati esclusivamente competenti per la delinquenza minorile. Era poi stabilito che i processi a carico di minori fossero svolti in luoghi diversi dai processi agli adulti ed a porte chiuse. Furono poi, come detto, il ministro De Francisci a rendere stabile la legislazione minorile nel 1934 con il Tribunale dei minori e, infine, il ministro Arrigo Solmi nel 1939 con il relativo regolamento. Per ciò che concerne il Tribunale per i minori, venne ricalcata la linea della circolare Rocco del 22 settembre 1929, n. 2236, alla quale è stato fatto cenno poc'anzi. Il Tribunale per i minorenni nasce per far fronte ad una specifica esigenza: l'avvento della società industriale aveva posto in crisi la famiglia patriarcale, dunque aveva stravolto la capacità della famiglia di educare i bambini. Ciò ha portato alla maggior frequenza della delinquenza minorile e si è reso necessario un intervento paternalistico dello Stato, che non poneva al centro il diritto all'educazione, bensì l'ottica di difesa della società da turbamenti e da derive irregolari rispetto al corso ideologico stabilito dal regime. Al Tribunale per i minori, istituito (secondo l'Art. 2<sup>26</sup> del R.D. 1404/1934) in ogni sede di Corte di appello e composto da un magistrato della stessa Corte, da un magistrato di tribunale e da due cittadini scelti fra i cultori di biologia, di psichiatria, di antropologia criminale, di pedagogia, di psicologia, vennero attribuite tre competenze:

- civile, ovvero in materia di limitazioni della patria potestà nei casi previsti dalla legge;
- penale, nel senso del diritto del minore ad avere un tribunale riservato ed un procedimento diverso da quello degli adulti.
- amministrativa, ovvero in materia di tutela e controllo sociale, che si concretizzava nella possibilità di ordinare l'internamento di un

---

<sup>26</sup> In ogni sede di Corte di appello, o di sezione di Corte d'appello, è istituito il Tribunale per i minorenni composto da un magistrato di Corte d'appello, che lo presiede, da un magistrato di tribunale e da due cittadini, un uomo ed una donna, benemeriti, dell'assistenza sociale, scelti fra i cultori di biologia, di psichiatria, di antropologia criminale, di pedagogia, di psicologia, che abbiano compiuto il trentesimo anno di età.

minore considerato bisognoso di correzione morale. La legge non prevedeva termini temporali circa l'internamento, salvo specificare che la fine del trattamento doveva coincidere con l'avvenuta rieducazione morale del minore in questione o comunque al compimento del ventunesimo anno di età. La competenza amministrativa rappresentava l'emblema del potere del Tribunale dei minori, in quanto sprovvista di particolari limiti legislativi. Il solo fatto che si poteva decidere l'internamento di un minore senza che la legge prevedesse una durata prestabilita la dice lunga su quanto il regime volesse porre l'accento sul concetto di difesa e controllo sociale attraverso la prestigiosa istituzione di una specifica giurisdizione per i minori. Una competenza, quella amministrativa, che ben si conciliava con il programma di bonifica umana.

Affiancava il tribunale il c.d. *Centro di Rieducazione dei Minorenni*, che si occupava di porre in essere le misure stabilite in giudizio e che all'Art. 1<sup>27</sup> del R.D. 1404/34 era definito come l'insieme degli istituti o servizi dipendenti dal Ministero della Giustizia, destinati in ciascun distretto di Corte d'Appello alla rieducazione dei minorenni irregolari per condotta o per carattere, al trattamento ed alla prevenzione della delinquenza minorile. Tali centri erano così organizzati:

- Centri di Rieducazione dei Minorenni
  - istituti di osservazione;
  - gabinetti medico-psico-pedagogici;
  - uffici di servizio sociale per minorenni;

---

<sup>27</sup> Gli istituti o servizi dipendenti dal Ministero della giustizia, destinati in ciascun distretto di Corte d'appello alla rieducazione dei minorenni irregolari per condotta o per carattere, al trattamento ed alla prevenzione della delinquenza minorile, costituiscono il centro di rieducazione per minorenni. Possono in particolare essere compresi fra gli istituti e servizi predetti: 1) istituti di osservazione; 2) gabinetti medico-psico-pedagogici; 3) uffici di servizio sociale per minorenni; 4) case di rieducazione ed istituti medico-psico-pedagogici; 5) "focolari" di semi-libertà e pensionati giovanili; 6) scuole, laboratori e ricreatori speciali; 7) riformatori giudiziari; 8) prigioni-scuola.

Il Ministro per la grazia e la giustizia può con proprio decreto, aggregare ad un centro anche istituti o servizi ubicati nell'ambito territoriale di altro distretto, soltanto se in questo non sia già costituito il centro.

Nell'edificio od in uno degli edifici destinati ad istituto di osservazione od in un altro apposito, funzionano il tribunale per i minorenni e la sezione di Corte d'appello per i minorenni, nonché l'Ufficio di procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni



- case di rieducazione ed istituti medico-psico-pedagogici;
- focolari di semi-libertà e pensionati giovanili;
- scuole, laboratori e ricreatori speciali;
- riformatori giudiziari;
- prigionieri-scuola.

Chiaramente s'intendeva come totalmente sorpassata, e dunque abolita, la legislazione precedente, nonché la strutturazione dell'apparato di riformatori governativi esistenti. A ciascun istituto citato corrispondeva un determinato tipo di detenuto minorenni. Al loro interno lavorava personale altamente qualificato. Proprio in questo contesto socio-giuridico sono nate le figure di assistente sociale, educatore e venne potenziata quella dello psicologo. Laddove lo Stato non arrivava, al fine di garantire l'efficienza del sistema di recupero dei giovani, vi erano specifiche convenzioni anche con istituti privati, perlopiù a vocazione religiosa. Inoltre la legge aveva previsto la creazione del c.d. *istituto di osservazione*, ovvero un luogo detentivo consegnato per la reclusione dei minori in attesa di giudizio oppure in fermo per pubblica sicurezza o addirittura abbandonati.

Veniamo ora alla questione riguardante il personale penitenziario, con cui si chiude la trattazione di quella che è definibile come la soluzione fascista al problema dell'amministrazione penitenziaria. Con R.D. del 30 dicembre 1937, n. 2584, ad opera del ministro Solmi, venne emanato il nuovo *Regolamento degli Agenti di Custodia*, destinato (seppure con modifiche) a restare in vigore fino al 1990. Sostanzialmente non cambiarono molto le cose. Già nel 1922 c'erano state delle modifiche con R.D. del 19 febbraio, n. 393, che aveva, tra le altre cose, ripreso una circolare del 5 febbraio dello stesso anno con cui si erano suddivisi in gruppi, secondo le attitudini di ciascuno, gli agenti:

- generici
- infermieri
- scritturali
- sorveglianti di minorenni
- mestieranti

Si è chiarito ancora una volta, con il nuovo regolamento ed in modo particolare all'Art. 1<sup>28</sup>, il ruolo del Corpo degli Agenti di custodia, ovvero la loro missione istituzionale avente ad oggetto il mantenimento dell'ordine e della disciplina all'interno degli istituti penitenziari, e la relativa organizzazione, sostanzialmente e formalmente militare.

### *2.3 L'Italia repubblicana e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.)*

*“[...] La gestione delle carceri, come ogni altro aspetto della vita civile, amministrativa e politica tra il 1943 ed il 1945, fu pesantemente condizionata dalla situazione bellica. Il sistema penitenziario, organizzato capillarmente sul territorio, si dimostrava infatti sensibile ad ogni mutamento dei fronti di guerra. Del resto, le caratteristiche stesse della Seconda Guerra Mondiale, largamente combattuta con mezzi aerei, facevano sì che anche territori – e quindi istituti carcerari – posti molto lontano dai fronti potessero essere colpiti dai bombardamenti. Compito delle autorità penitenziarie era di provvedere celermente a risolvere le varie situazioni determinatesi. Di fatto le difficoltà legate alle condizioni imposte dalla guerra prevalsero sugli sforzi fatti dall'Amministrazione. I bombardamenti imponevano continui sfollamenti delle carceri, ma quei trasferimenti di massa a loro volta erano resi oggettivamente difficili dalla situazione di guerra. [...] il servizio delle traduzioni era in uno stato di totale disorganizzazione [...]” (De Vico 2009).*

Nella immagine offerta in “Camosci e girachiavi” di C. G. De Vico, appare chiara la situazione penitenziaria durante e il secondo conflitto mondiale: a dir poco disastrosa, difficile, all'apparenza senza via d'uscita e di ripristino della normalità. Tante furono le evasioni a seguito dei bombardamenti. Poi c'era il problema del sovraffollamento, delle rivolte, delle risorse economiche ed umane che mancavano all'amministrazione al fine di gestire, per quanto possibile, il sistema penitenziario al meglio anche nel bel mezzo di una guerra particolare e nuova come quella. Insomma, come un castello di carte, il

---

<sup>28</sup> Il Corpo degli agenti di custodia è militarmente organizzato ed è costituito per assicurare l'ordine e la disciplina negli stabilimenti di pena e di misure di sicurezza, secondo le disposizioni e per le finalità delle leggi e dei regolamenti.

Al Corpo degli agenti di custodia spetta anche la vigilanza esterna degli stabilimenti e possono essere affidati altri servizi nell'interesse dell'Amministrazione.

Il Corpo dipende dal Ministero di grazia e giustizia.

sistema messo in piedi dal fascismo, a suon di puntuali revisioni dei codici e dei regolamenti, era crollato insieme al regime. Chiaramente alla fine della guerra in eredità non si ottennero altro che le macerie di quel castello e la responsabilità di ricostruirlo. Tuttavia la storia racconta che la ricostruzione avvenne con le stesse macerie del crollo: in linea generale venne mantenuta la legislazione fascista fino al 1975, seppur con qualche adeguamento. La storia racconta anche che ricostruire qualcosa con le stesse sue macerie è sempre rischioso, perché prima o poi arriverà il momento in cui ci sarà un secondo crollo. Infatti l'idea di mantenere la legislazione fascista non ha portato a risultati apprezzabili. Volendo fare un parallelismo con gli anni dell'Unità d'Italia, è evidente come a quel tempo la questione penitenziaria è stata affrontata con una certa celerità in quanto se ne è capita l'importanza, mentre subito dopo la Seconda Guerra Mondiale non c'è stato verso di venire a capo della medesima questione (se non dopo trent'anni), optando per il mantenimento di una soluzione non più adeguata, come quella sviluppata dal fascismo che chiaramente si scontrava con i tempi cambiati e con l'esigenza, legittima, di rompere con vecchi ordinamenti. È chiara la caratteristica della *continuità* insita nello Stato italiano, individuata da Sabino Cassese e ben descritta nel suo testo "Governare gli Italiani" (Cassese 2014), in cui per l'appunto si ricorda che le istituzioni principali dello Stato odierno risalgono quasi tutte agli anni della fondazione. Questa continuità non è, però, assoluta ma relativa. Riguarda alcuni *strati* di cui si compone lo Stato. Strati che vivono quasi di una vita propria, con cicli diversi, e quindi, sovrapponendosi in modo non ordinato, producono una giuridicità debole. Istituzioni liberali-autoritarie continuano nell'epoca fascista, ordinamenti fascisti durano a lungo in età repubblicana. Non vi sono quindi vere e proprie cesure. È questo il caso del settore penitenziario, come di tanti altri. Di questo aspetto parla anche De Vico, noto studioso delle tematiche carcerarie, secondo cui il sistema penitenziario italiano è caratterizzato da una serie di tentativi di rottura col passato, che però alla fine hanno sempre portato ad un immobilismo che travalica qualsiasi cronologia. I fili conduttori attraverso cui è possibile individuare la continuità di cui si parla sono essenzialmente tre. Il primo sicuramente riguarda l'impermeabilità che ha caratterizzato, per lungo tempo, l'istituzione carceraria: questa è sempre stata chiusa al mondo esterno,

prevenuta nell'istaurazione di proficue relazioni tra società libera e popolazione detenuta. Lo dimostra la disciplina che si è susseguita nei decenni in materia di corrispondenza e comunicazione tra i detenuti ed il mondo esterno. Un secondo dei tre fili conduttori può dirsi costituito dalla violenza, quale punto di raccordo nei rapporti tra detenuti ed agenti penitenziari. In ultimo, il terzo filo, è rappresentato dalla struttura burocratica, dunque dalla stessa amministrazione penitenziaria. A tal proposito, per quanto concerne la burocrazia è necessario rilevare in primis il problema del centralismo amministrativo: l'amministrazione penitenziaria, seppur organizzata in centro e periferia, da sempre si è presentata come strutturata secondo un modello gerarchico tale per cui le amministrazioni periferiche non avevano margini di autonomia e dipendevano totalmente da quella centrale. Anche quelle periferiche erano organizzate nello stesso modo: in ciascun istituto, ad esempio, l'apparato amministrativo si poneva secondo un modello fortemente gerarchico. In un simile contesto chiaramente l'immobilismo faceva da padrone. Sempre in riguardo alla burocrazia c'è anche da rilevare un secondo problema, che riguarda perlopiù il passaggio dal regime fascista alla Repubblica e che abbraccia un po' tutta la PA italiana: la mancata epurazione dei funzionari precedentemente al servizio del regime fascista. Questo fatto assai particolare, inevitabilmente ha impedito un netto taglio con il passato e dunque ha favorito una continuità. Nonostante l'avvio di una commissione ad hoc per l'epurazione della Pubblica Amministrazione italiana dal personale legato al regime fascista, la volontà politica di attuarla concretamente non è stata poi così forte: l'azione amministrativa in tal senso procedeva lentamente, dunque in moltissimi casi, con la scusante della necessità riorganizzativa, si sono operate eccezioni ed attenuanti nei confronti di moltissimi funzionari. Tuttavia ai tre fili conduttori esaminati ce ne sarebbe da aggiungere un quarto, forse meno rilevante, ma che comunque ha da sempre caratterizzato il sistema penitenziario italiano: l'inadeguatezza delle strutture, degli organici, delle qualifiche e dei finanziamenti. Tutto quanto descritto ha sempre reso difficile la modifica dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni carcerarie: ecco spiegato l'immobilismo trentennale in quest'ambito (ma anche in altri).

Alla fine del secondo conflitto mondiale il tentativo di mantenere lo status-quo in materia penitenziaria risulta evidenziato anche dalla ferma posizione dei conservatori in sede costituente: questi si opposero al primo intervento legislativo post-bellico sulla materia, e cioè all'art. 27 Cost.<sup>29</sup>, con il quale s'intendevano affermare alcuni principi guida su cui avrebbe dovuto poggiare il sistema penale e penitenziario della neonata Repubblica Italiana. Nonostante tutto, l'art. 27 venne approvato, anche se nella concretezza, almeno fino al 1975, prevalse l'immobilismo. La *ratio* della norma, che prevede una serie di principi cardine del sistema penale italiano, è quella di riaffermare e garantire la scelta di tutela del singolo e della sua persona in un sistema civile e democratico. I Costituenti hanno inteso trasformare in articolo costituzionale quei principi illuministi dei quali l'Italia è a pieno titolo fondatrice ed erede, se non altro per il fatto di aver dato i natali a Cesare Beccaria, il quale ha speso la propria vita nel diffondere la non assimilazione degli imputati al colpevole, nonché l'umanizzazione della pena e la sua funzione rieducativa. Tuttavia ben sappiamo la differenza tra Costituzione formale e sostanziale: dunque, è ben chiaro il fatto che un conto sono i principi ed un altro è la loro attuazione. Ciò significa che nonostante un rilevante intervento normativo come quello della Costituzione, ben poco cambiò in quell'Italia ancorata a vecchi ordinamenti.

Nel frattempo si sono occupati della questione penitenziaria anche l'ONU e la Chiesa di Roma. La prima lo ha fatto attraverso la *Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo* (1948) e le *Regole Minime per il Trattamento dei Detenuti* (1955), mentre la seconda attraverso un intervento di Papa Pacelli nel 1954 in occasione di un convegno dell'Unione dei Giuristi Italiani, dove il pontefice a quel tempo in carica si è espresso al fine di riaffermare il principio emendativo della pena. Per i detenuti l'occasione di far conoscere le disastrose condizioni in cui si trovavano è stata quella del 1948, anno in cui per la prima volta nell'Italia unita è stata istituita una commissione

---

<sup>29</sup> La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte.

parlamentare ad hoc (la Commissione Persico<sup>30</sup>) con il compito di mappare la situazione carceraria italiana. Questa si è insediata nel 1949 e tantissimi sono stati i detenuti che hanno deciso di collaborare con propri scritti e testimonianze. L'indagine si è conclusa alla fine del 1950 con una relazione al ministro di Grazia e Giustizia Adone Zoli. L'esperienza della commissione parlamentare d'inchiesta rappresenta un *unicum* nella storia italiana, attraverso il quale si può intravedere il progresso che avrebbe voluto avanzare ma che non vi riuscì (perlomeno in quel momento). Ecco dunque un altro segno della continuità mista a rottura di cui si è discusso poc'anzi. Nella relazione al ministro Zoli i commissari, alcuni dei quali ex detenuti politici antifascisti, descrissero un quadro disastroso del sistema penitenziario italiano, evidenziandone tutti i limiti strutturali e dunque tutte le priorità che si sarebbero dovute affrontare. Alla relazione tuttavia non seguì alcun atto politico riformatore, ma una semplice circolare del Ministero della Giustizia del 1 agosto 1951, n. 4014/2773, con cui si recepirono alcune priorità sottolineate dai commissari. Si abolì, ad esempio, l'obbligo del silenzio o la chiamata per numero di matricola. Molte le questioni che rimasero irrisolte, seppur denunciate. La forza dell'anima conservatrice del Paese, che si contrapponeva a quella riformatrice, la si può notare anche dal semplice fatto che alle istanze della relazione della Commissione Persico il ministro Zoli rispose con lo strumento della circolare, di portata politica ben ridotta rispetto a quella che avrebbe avuto una risposta mediante una legge ordinaria del Parlamento con cui si sarebbe potuto riformare il Codice Penale, quello di Procedura Penale e la legislazione in materia penitenziaria. La normalizzazione dello status-quo favorito dai conservatori si è poi consolidato con una seconda circolare, questa volta del Ministro di Grazia e Giustizia Michele de Pietro, con cui si ricordava ai funzionari dell'amministrazione carceraria che seppure la pena doveva tendere alla rieducazione, nel rispetto di quanto sancito dalla Costituzione, l'esigenza del rispetto dell'ordine carcerario non poteva permettere la totale soppressione del suo insito carattere

---

<sup>30</sup> La Commissione, composta da 5 senatori e da 5 deputati, fu nominata alla Camera e al Senato rispettivamente il 26 gennaio e il 5 aprile 1949, a seguito della richiesta di designazione avanzata dal ministro guardasigilli on. Grassi. La nomina formale avvenne con D.M. del 17 maggio 1949, fu designato quale presidente della Commissione l'on. Giovanni Persico. Lo scopo della Commissione era quello d'indagare, vigilare e riferire al Parlamento sulle condizioni dei detenuti negli stabilimenti carcerari.

afflittivo. Una comunicazione che poneva un punto, almeno fino al 1960, al dibattito fino ad allora sviluppatosi e che incarnava lo spirito conservatore, facendo sì che il carcere si trasformasse in una istituzione di sintesi di paternalismo e violenza combinati tra loro. Nulla di nuovo, dunque, rispetto al passato pre-repubblicano.

Il 1960 fu poi un anno importante: Guido Gonella, Ministro di Grazia e Giustizia, a seguito dei risultati conseguiti da una serie di lavori preparatori iniziati nel 1957, depositò in Parlamento il primo disegno di legge, non di riforma della legislazione penitenziaria, bensì di fondazione dell'ordinamento penitenziario. Recenti dibattiti avevano fatto emergere la necessità della costituzione di un vero e proprio ordinamento penitenziario, in quanto per dare una svolta al problema della pena e della gestione del sistema penitenziario occorreva uno strumento legislativo forte e di rilevante portata politica. Chiaramente l'Italia era sprovvista del c.d. *diritto penitenziario* in quanto gli istituti carcerari da sempre erano regolati mediante fonti diverse dalla legge ordinaria, basate sul Codice Penale e su quello di Procedura Penale. Si trattava di una proposta di legge importante per il Paese, che conteneva anche un rilevante capitolo sull'amministrazione penitenziaria. Tutto però si è risolto con un nulla di fatto a causa del termine della legislatura in corso fino a quel momento.

Tra il '60 ed il '72 ben tre sono stati i DDL depositati in Parlamento e mai giunti ad approvazione, due a firma di Gonella ed uno a firma di Oronzo Reale. Il 1975 è stato l'anno di svolta in quanto finalmente il DDL Gonella ha ricevuto l'ok sia alla Camera che al Senato diventando così la Legge 26 luglio 1975, n. 354, contenente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà. I testi delle proposte di legge che si erano susseguite tra il '60 ed il '71 evidenziavano la progressiva apertura alla spinta riformista, la quale si basava su alcuni capisaldi quali: la regolazione della materia mediante legge ordinaria, la differenziazione del regime dell'imputato rispetto a quello del condannato, l'apertura a sistemi di pena alternative e l'approfondimento della figura del giudice di sorveglianza, nonché l'eliminazione di trattamenti considerati inumani (divisa a strisce, obbligo di marcia in fila, bugliolo al centro delle

celle di reclusione, ...) e l'ampliamento dei contatti tra detenuti e familiari e del diritto alla preservazione di una buona salute mediante sistematici controlli sanitari.

Quello dal 1948 al 1975 si può dire sia stato un trentennio di gestazione di una riforma sempre richiesta ed allo stesso tempo sempre respinta. Gli ostacoli all'approvazione sono stati tanti, ma è importante sottolineare come questi siano stati posti quasi tutti da personalità estranee all'amministrazione carceraria. Chi conosceva quel mondo e ne vedeva quotidianamente la brutalità spingeva affinché venisse creato l'ordinamento penitenziario al fine di migliorare le condizioni del sistema di prevenzione e pena. Chiaramente anche tra coloro che operavano nell'amministrazione carceraria potevano esserci diversità di vedute, ma nel complesso il riformismo prevaleva, tanto che nel 1956, con massima cautela, attraverso disposizioni interne si è avviato un programma sperimentale indirizzato sulla creazione dell'Istituto Nazionale di Osservazione, che aveva il compito di approfondire i metodi scientifici di osservazione della personalità. L'originalità di questo progetto era palese, tanto che anche dagli Stati Uniti e dal Giappone arrivavano tirocinanti. All'istituto era stata affiancata la rivista "Quaderni di Criminologia Clinica", di portata internazionale.

Con l'approvazione della riforma del 1975 l'Italia formalmente si è slegata dal passato, avvicinandosi alla modernità. Chiaramente l'avvento della nuova legge aveva un sapore di svolta storica: si parla del primo vero ordinamento penitenziario italiano, che tra le altre cose sopperiva alla mancata riforma del sistema penale, cercando di limitarne gli effetti conservatori. Per chi conosceva il mondo carcerario, quella riforma è stata un balzo in avanti importante. La verità è che per gli operatori dell'amministrazione carceraria ogni piccolo passo riformatore rappresentava un progresso, tuttavia quello del '75 non aveva eguali. Il testo era frutto di vari aggiustamenti rispetto a quello originale del DDL del '60, che nel tempo aveva subito modifiche in senso riduttivo a forza di essere presentato più e più volte in Parlamento. Nella speranza di un'approvazione, nel tempo si è provato a snellirlo sempre di più perché si pensava che così facendo si sarebbe accelerato l'iter-legis. Gli aggiustamenti sostanziali che si possono evidenziare riguardano in primo



luogo l'eliminazione di tutta la trattazione della giustizia minorile. Mentre nei testi precedenti era perennemente presente un titolo in materia, a dimostrazione del fatto che l'amministrazione penitenziaria era restia a lasciarsi sottrarre la gestione della delinquenza minorile, nel testo del '75 questo non c'era: finalmente ci si era avviati verso l'autonomizzazione della giustizia minorile, regolata con successiva normativa e sottratta all'Amministrazione penitenziaria. Da sottolineare, però, che le disposizioni finali e transitorie della legge, all'art. 79, prevedevano l'applicazione del nuovo ordinamento penitenziario anche ai minori fin quando la materia non sarebbe stata regolata con apposita legge. Non era presente nel nuovo testo neanche un titolo relativo all'amministrazione penitenziaria, ovvero non si prevedeva una riforma di questa, che sappiamo esserci stata poi nel '90. Dunque potrebbe sembrare che per un trentennio l'unica esigenza sia stata quella di nuove regole in materia penitenziaria, ma non quella di riformare chi poi quelle regole avrebbe dovuto renderle concrete. Infatti il testo si apriva con un titolo sul trattamento, per poi proseguire con l'organizzazione penitenziaria e terminare, prima che con le disposizioni finali e transitorie, con la regolamentazione del giudice di sorveglianza. Proprio quest'ultimo istituto rappresentava, in secondo luogo, un'innovazione del nuovo ordinamento: mentre il regime fascista aveva istituito l'organo monocratico del giudice di sorveglianza, attribuendogli le funzioni già discusse, con la legge del '75 ci si è occupati di approfondire alcuni aspetti. Infatti si è provveduti alla creazione del c.d. Tribunale di Sorveglianza, organo collegiale da affiancare al Magistrato di Sorveglianza. Al primo la legge ha assegnato maggiori funzioni, quali tutte quelle in materia di liberazione anticipata, riduzione di pena e simili; mentre al secondo tutte le funzioni minori residuali e previste dalle altre leggi. La scelta di riformare in questo modo l'istituto del giudice di sorveglianza proveniva dalla volontà di tutelare, anche da situazioni rischiose per l'incolumità, il singolo giudice incaricato, il quale avrebbe potuto subire pressioni relative ai propri incarichi. Per evitare questo si sono devolute le funzioni più importanti ad un organo collegiale composto da quattro soggetti, e dunque più difficilmente influenzabile. In terzo luogo, ciò che più di tutto ha caratterizzato il nuovo ordinamento riguarda la parte relativa alle pene alternative. Con l'ordinamento penitenziario si è voluto

articolare il sistema penale, secondo il quale l'unica pena prevista è quella di tipo detentivo. Con la normativa del 1975 si è cercato di scardinare questo assunto, andando a creare un sistema diversificato di pene alternative, anche se queste per forza di cose dovevano comunque partire da quella detentiva. Ciò viene a significare, che seppure con la riforma si è aperto, ad esempio, all'istituto dell'affidamento in prova, questo comunque non rappresentava una pena, ma semplicemente la trasformazione della detenzione o di parte di essa in qualche altra cosa. Dunque la carcerazione restava l'unica pena prevista dal sistema penale ed in base alle esigenze si era previsto che potesse essere trasformata in qualcosa di alternativo. In ultima istanza, sulla riforma del 1975 c'è da dire qualcosa anche relativamente all'organizzazione penitenziaria. Con uno dei titoli presenti nel testo di legge sono state apportate diverse modifiche all'organizzazione degli istituti secondo lo schema che segue:

- Istituti Penitenziari
  - Istituti di custodia preventiva;
  - Istituti per l'esecuzione delle pene:
    - Case di arresto;
    - Case di reclusione;
  - Istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza:
    - Colonie agricole;
    - Case di lavoro;
    - Case di cura e custodia;
    - Ospedali psichiatrici giudiziari;
  - Centri di osservazione.

A proposito degli stabilimenti carcerari<sup>31</sup>, è bene dire che la riforma in discussione ha rappresentato un passo verso il progresso, ma esclusivamente su carta, dal momento che essa non era accompagnata da alcun piano per l'edilizia carceraria. Solo successivamente ci si è preoccupati di quest'aspetto e la spinta è arrivata dall'emergenza terrorismo, che ha costretto lo Stato a redigere un piano di edilizia carceraria. Tuttavia ci si sarebbe aspettato qualcosa in linea con la riforma, ma così non è stato in quanto il piano

---

<sup>31</sup> Per una trattazione maggiormente accurata circa la funzione e l'organizzazione di ciascun tipo d'istituto penitenziario citato, si rimanda al terzo capitolo, in modo particolare al paragrafo 4.2.

edilizio, curato dagli uffici tecnici dell'Amministrazione carceraria, andava in direzione opposta alla riforma. Se quest'ultima prevedeva la tendenza alla rieducazione, alla de-carcerazione, alla risocializzazione, il piano edilizio prevedeva carceri e super-carceri lontani dai centri urbani, pensati per massimizzare la sorveglianza dei detenuti e limitarne gli spostamenti. Si è tornati ad un'architettura a palo telegrafico con alcune varianti. Sono stati, sull'onda del pericolo terroristico, fino a 1700 miliardi di lire<sup>32</sup> in tre anni: nel 1992 un terzo degli istituti esistenti risultava costruito dopo il 1975, ma nessuno di questi, se non per certi versi gli istituti destinati alla minima sicurezza, era in linea con quei buoni propositi culturali dai quali derivava l'ordinamento nuovo. La verità semplicemente era che quella in oggetto fu una riforma le cui innovazioni, in un certo senso, rimasero ingabbiate nel sistema penale esistente e nel concetto di custodia.

Alla legge del 1975 è seguito il regolamento di attuazione, approvato con D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431. Si sono successo, poi, modifiche nel corso degli anni, tra le quali è da ricordare quella del 1986, nota come *Legge Gozzini* del 10 ottobre, n. 663, che ha portato sostanzialmente ad un ampliamento delle misure alternative, e dunque ad un approfondimento di quei principi costituzionalmente sanciti che indicavano la via della rieducazione. Con la Legge Gozzini si è andato completandosi un processo, lungo diversi decenni, di spostamento dell'asse giuridico-culturale che concentrava ogni attenzione sul detenuto, lasciando in ombra l'amministrazione. Si provi ad immaginare il legislatore come uno scrittore onnisciente, che dunque conosce tutto e tutti e nello scrivere si rivolge a qualcuno. Ebbene, fino al 1931 si era sempre rivolto al detenuto, protagonista indiscusso delle vicende penitenziarie e destinatario di obblighi, divieti, permessi direttamente dettati dalla normativa. Dal 1975, e ancora di più con la Legge Gozzini, questo narratore onnisciente ha iniziato a rivolgersi finalmente ad un altro protagonista delle vicende carcerarie: l'Amministrazione penitenziaria, la quale è tenuta a realizzare, garantire, assicurare, consentire e via dicendo. Il detenuto si è trasformato nel destinatario di un servizio offerto da un'apposita amministrazione-azienda

---

<sup>32</sup> Corrispondono a circa 6.5 miliardi di € odierni (fonte: Il Sole 24 Ore).

[penitenziaria]. Qui, però, occorre rilevare che si è spostato il destinatario della legislazione, ma negli anni è sembrata mancare la volontà di riformare organicamente l'amministrazione, pur dandole un'importanza diversa, per renderla più aderente al nuovo ruolo. Occorre ricordare che ancora, nel 1975 e nel 1986, essa aveva il rango di Direzione Generale, struttura organizzativa poco adatta a rispondere alle esigenze poste dal mutamento del sistema giuridico penitenziario. Quest'ultimo non teneva conto del fatto che non esisteva un'amministrazione adatta a sostenerlo, perché mai riformata in modo adeguato. Pertanto mentre l'ordinamento avanzava, mutava, si rinnovava, l'amministrazione rimaneva statica e ciò rappresentava un ostacolo alla concreta e corretta implementazione dell'ordinamento stesso nelle sue innovazioni. Solo con la legge 15 dicembre 1990, n.395, l'amministrazione ha assunto le nuove vesti e si è lasciata finalmente alle spalle il passato. *“È una data decisiva perché in qualche modo divide in due il tempo e la storia della nostra amministrazione. C'è la storia di prima della riforma e di dopo. Potremmo dire che c'è la preistoria e la storia dell'Amministrazione Penitenziaria.”*: così Nicolò Amato, direttore dell'amministrazione tra il 1983 ed il 1993, in un messaggio a tutto il personale a seguito della nuova legge. La sostanziale novità risiedeva nell'Art. 30<sup>33</sup> della legge summenzionata, il quale

---

<sup>33</sup> 1. Nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia è istituito il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, il quale provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro di grazia e giustizia: a. 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; b. 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; c. alla direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del Dipartimento medesimo.

2. Al Dipartimento è preposto il direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria, scelto tra i magistrati di Cassazione con funzioni direttive superiori o tra i dirigenti generali di pari qualifica, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del

Ministro di grazia e giustizia.

3. Al Dipartimento è assegnato un vice direttore generale, nominato dal Ministro di grazia e giustizia, su proposta del direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria, tra i magistrati di Cassazione o tra i dirigenti generali, per l'espletamento delle funzioni vicarie.

4. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'organizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a. verifica delle attribuzioni che, per specifiche ragioni, devono essere affidate agli organi centrali e decentramento delle altre, secondo le modalità previste dall'articolo 32, nonché attraverso l'organizzazione in settori operativi, determinati con decreto del Ministro di grazia e giustizia, degli istituti di prevenzione e di pena, soprattutto per quanto riguarda la dotazione dei mezzi materiali e strumentali e la gestione del personale e dei servizi; disciplina della gestione a livello decentrato; disciplina dei rapporti con gli enti locali, le regioni e il Servizio sanitario nazionale; disciplina relativa ai settori della documentazione e dello studio; disciplina della formazione e dell'aggiornamento del personale penitenziario; b.

andava a sopprimere la *Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena* ed istitutiva il *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.)*, quale risposta dell'Italia repubblicana al problema della gestione delle carceri. Del D.A.P. si tratterà in maniera approfondita in capitoli successivi, nei quali ne saranno analizzate le funzioni e l'organizzazione nel dettaglio. È tuttavia importante dire fin da ora che la trasformazione da Direzione Generale a Dipartimento ha rappresentato un balzo in avanti significativo a livello di flessibilità organizzativa, e dunque di maggiore aderenza della struttura al nuovo ruolo. Per il resto, la normativa citata del 1990 si è molto concentrata sulla riforma del Corpo degli Agenti di Custodia, anch'essa attesa ormai da tempo. Con l'art. 2<sup>34</sup> il suddetto corpo è stato sciolto in favore della costituzione, con l'art. 1, del *Corpo di Polizia Penitenziaria*, il quale tutt'oggi esiste ed opera con ordinamento civile, anziché militare come prevedeva la normativa precedentemente in vigore. La complessità dell'argomento ne impone una trattazione più dettagliata, per cui anche sul Corpo di Polizia Penitenziaria ci saranno successivi capitoli di questo scritto che ne approfondiranno gli aspetti peculiari. Tra il 1990 ed oggi, diversi sono stati gli aggiustamenti apportati all'organizzazione ed alle funzioni del D.A.P., allo stato attuale dei fatti questo è stato alleggerito delle competenze

---

determinazione, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, degli uffici centrali del Dipartimento secondo modelli che assicurino ad ogni organismo omogeneità di attribuzioni, con particolare riferimento all'istituzione di un ufficio unico per il personale, e con il riconoscimento di autonomia organizzativa e funzionale adeguata alle aree specifiche di intervento; c. analisi delle funzioni dirigenziali (attive, ispettive, di consulenza e di studio) e previsione della loro attribuzione, in un quadro complessivo di pari dignità, a dirigenti amministrativi e a magistrati, con la previsione, per i primi, della qualifica di dirigente generale; conseguente individuazione degli incarichi e previsione dei ruoli afferenti alle nuove professionalità poste in evidenza dall'analisi delle funzioni; d. previsione dell'attribuzione a magistrati degli incarichi per i quali appaia opportuno utilizzare la loro particolare formazione ed esperienza, tenuto conto della natura intrinseca di ciascuna attività ovvero della diretta connessione della stessa con l'esercizio della giurisdizione e con l'ordine giudiziario; e. disciplina degli incarichi ministeriali e delle condizioni per il conferimento, anche mediante determinazione della loro durata e dei limiti di permanenza al Dipartimento.

5. Fino all'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 4, alla direzione degli uffici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria possono essere nominati magistrati con qualifica non inferiore a magistrato di tribunale o funzionari dirigenti o appartenenti all'ex carriera direttiva dell'Amministrazione penitenziaria. Le funzioni dei primi dirigenti dell'Amministrazione penitenziaria previste dalle vigenti disposizioni sono, a tal fine, integrate con la funzione di direttore di ufficio del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. La valutazione per le nomine deve tener conto della qualità del servizio prestato in precedenti esperienze penitenziarie per almeno tre anni, nonché della preparazione professionale acquisita.

6. E' soppressa la Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena.

<sup>34</sup> 1. Il Corpo degli agenti di custodia è disciolto ed il ruolo delle vigilatrici penitenziarie è soppresso.  
2. Il personale del disciolto Corpo degli agenti di custodia e quello del soppresso ruolo delle vigilatrici penitenziarie entrano a far parte del Corpo di polizia penitenziaria, secondo le modalità e in base alle norme di inquadramento indicate nella presente legge.

in materia di esecuzione penale esterna, ovvero della gestione delle misure alternative, in capo invece al Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità del Ministero della Giustizia. Dunque si può dire che negli anni il D.A.P. ha raggiunto la sua massima razionalizzazione amministrativa assumendo esclusivamente competenze in materia di gestione degli istituti penitenziari e della detenzione per adulti. Ciò chiaramente rafforza quanto detto poc'anzi a proposito dello spostamento dell'asse dell'attenzione del legislatore e l'assegnazione all'amministrazione penitenziaria del ruolo di prestatrice di un servizio, quello penitenziario, riservato agli adulti.

Proseguendo la trattazione storica dell'Amministrazione penitenziaria e del contesto legislativo, anche storico-politico e sociale, nel tempo si possono individuare diversi momenti che meritano di essere menzionati: la promulgazione del nuovo regolamento con D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, in sostituzione di quello del 1976, la riforma della sanità penitenziaria e la riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018. È opportuno ricordare che nel tempo la legislazione nazionale in materia penitenziaria ha conosciuto progressivi adeguamenti, soprattutto per la parte più corposa della stessa e cioè quella relativa al trattamento. Gli adeguamenti risultano anche frutto d'influssi provenienti dalla comunità internazionale (es. ONU, Consiglio d'Europa, UE, ...), dal momento che l'Italia partecipa attivamente ai lavori di numerosi organismi sovranazionali dei quali recepisce decisioni, raccomandazioni, convenzioni.

Un momento significativo per l'evoluzione della legislazione penitenziaria, soprattutto per quel che concerne funzioni ed organizzazione dell'amministrazione, è stato quello che ha portato in primo luogo ad una riforma della sanità penitenziaria ed in secondo luogo al superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (O.P.G.) e delle Case di Cura e Custodia (C.C.C.), in virtù della volontà di attuare in pieno i principi costituzionali orientati al recupero sociale. Con D.L. 22 dicembre 2011, n. 211, sono state istituite le Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (R.E.M.S.)<sup>35</sup>, sostitutive degli O.P.G. e delle C.C.C.. Da tempo esisteva un gap tra

---

<sup>35</sup> Al terzo capitolo, paragrafo 4.2, è presente una trattazione specifica delle funzioni e dell'organizzazione delle R.E.M.S.

l'efficacia di queste strutture ed i principi costituzionali. Il percorso di cambiamento si può dire iniziato con il D.P.C.M. 1° aprile 2008, pubblicato il 30 maggio 2008 nella Gazzetta Ufficiale n.126, con il quale, a seguito del D.lgs. 22 giugno 1999, n. 230, si sono emanate le modalità ed i criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.) delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria. Il principio dietro questa innovazione in tema sanitario semplicemente è quello secondo cui se il S.S.N. si occupa di fornire l'assistenza a tutti i cittadini senza distinzioni di genere, residenza, età, reddito e lavoro, non si vede la ragione per cui debba esistere un sistema sanitario ad hoc per i detenuti, che comunque godono degli stessi diritti fondamentali di coloro che invece non sono detenuti. Sulla base di quanto affermato si è scelto di eliminare la differenziazione in materia sanitaria andando a stabilire un rapporto di collaborazione<sup>36</sup> tra D.A.P. e S.S.N. al fine di garantire assistenza anche a coloro che sono sottoposti a misure restrittive della libertà. Infatti tutt'ora negli stabilimenti carcerari operano psicologi, medici e personale sanitario di vario genere alle dipendenze del Ministero della Salute e non più del D.A.P.. L'assorbimento della sanità penitenziaria da parte del S.S.N. ha posto l'accento su un problema già evidenziato prima e cioè quello degli O.P.G. (ed anche delle C.C.C.) e della loro gestione. Il 1° aprile 2015 è iniziata ufficialmente l'attività delle R.E.M.S. in loro sostituzione. Ci sono voluti dunque diversi anni affinché fossero dismesse le vecchie strutture e costituite le nuove, che allo stato dei fatti restano distinte da quelle in gestione al Dipartimento Salute Mentale (D.S.M.). Al termine della pena prevista, gli ospiti delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, laddove necessitino di continuare il percorso di cura, per legge devono essere presi in carico dal D.S.M. competente. Queste ultime precisazioni danno forza alle conclusioni espresse poc'anzi a proposito della razionalizzazione del D.A.P.

Finora il dispositivo normativo su cui poggiava l'amministrazione penitenziaria si componeva della L. 26 luglio 1975 n. 354 e del regolamento 30 giugno 2000 n.230. Con la Legge 23 giugno 2017, n. 103, in materia di

---

<sup>36</sup> Collaborazione basata sulla sottoscrizione di precisi protocolli d'intesa operativa.

modifiche al codice penale, al codice di procedura e all'ordinamento penitenziario, il Parlamento ha delegato il governo, tra le altre cose, a riformare l'ordinamento penitenziario. Un mandato per una riforma molto attesa, a più di quarant'anni dal 1975, che non poteva non arrivare, soprattutto dopo gli ultimi accadimenti che hanno visto l'Italia ricevere una condanna in sede europea per le condizioni disumane e degradanti in cui versano i detenuti nel sistema penitenziario del Paese. Con la nota sentenza Torreggiani<sup>37</sup>, si è evidenziato qualcosa di cui già si era a conoscenza, ma che si faticava a voler vedere in modo chiaro: il collasso di un sistema penitenziario afflitto da diverse problematiche che sappiamo essere strutturali (sovraffollamento, fatiscenza degli stabilimenti, scarsità della spesa in edilizia penitenziaria. Più o meno le stesse problematiche oggetto di continuità col passato dell'Amministrazione penitenziaria), finora ancora in piedi grazie al lavoro di una struttura amministrativa che sembra aver retto e reggere ancora alle problematiche irrisolte. La riforma dell'ordinamento è stata preceduta, in prima istanza da alcune risposte normative d'emergenza, poi da una serie di lavori preparatori disposti dal Ministro della Giustizia Andrea Orlando a partire dal 2015, con D.M. 8 maggio 2015 e D.M. 9 giugno 2015, sotto il

---

<sup>37</sup> «La Corte europea dei diritti umani, con la sentenza Torreggiani (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09; 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10) – adottata l'8 gennaio 2013 con decisione presa all'unanimità – ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

Il caso, come è noto, riguarda trattamenti inumani o degradanti subiti dai ricorrenti, sette persone detenute per molti mesi nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza, in celle triple e con meno di quattro metri quadrati a testa a disposizione.

*«La carcerazione – hanno affermato i giudici di Strasburgo – non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato. In questo contesto, l'articolo 3 pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente».*

La grave mancanza di spazio sperimentata dai sette ricorrenti per periodi variabili dai quattordici ai cinquantaquattro mesi – costitutiva di per sé di un trattamento contrario alla Convenzione – sembra essere stata ulteriormente aggravata da altri trattamenti denunciati dagli interessati. La mancanza di acqua calda nei due istituti per lunghi periodi, ammessa dal Governo, nonché l'illuminazione e la ventilazione insufficienti nelle celle del carcere di Piacenza, sulle quali il Governo non si è espresso, non hanno mancato di causare nei ricorrenti un'ulteriore sofferenza, benché non costituiscano di per sé un trattamento inumano e degradante.

In conclusione, preso atto del fatto che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti, la Corte europea ha deciso di applicare la procedura della sentenza pilota al caso di specie, tenuto conto del crescente numero di persone potenzialmente interessate in Italia e delle sentenze di violazione alle quali i ricorsi in questione potrebbero dare luogo.» (Giurisprudenza penale 2013)



nome di *Stati Generali dell'Esecuzione Penale*: un insieme di commissioni e tavoli tematici in cui esperti del settore si sono confrontati in diversi incontri al fine di produrre un documento finale che tracciasse un po' la via su cui avrebbe dovuto viaggiare la "riforma della riforma". La conclusione dei lavori si è avuta nell'aprile del 2016 e, successivamente, con il D.M. 19 luglio 2017 dello stesso Ministro della Giustizia, sono state istituite tre commissioni con il compito di redigere le bozze dei decreti attuativi della delega ricevuta dal Parlamento ed in linea con quanto emerso dai lavori preparatori. I lavori di queste sono stati ultimati nel marzo 2018, tuttavia il termine della legislatura ha impedito l'avvio della fase conclusiva e cioè quella dell'approvazione definitiva dei decreti, cosicché l'iter è stato completato nella legislatura attuale e cioè quella che ha avuto inizio a seguito delle elezioni politiche del 4 marzo 2018. Il procedimento utilizzato per costruire il nuovo ordinamento penitenziario rappresenta un *unicum* nella storia d'Italia. Della riforma approvata definitivamente si parlerà di seguito. È opportuno dedicare qualche riga a quella che sarebbe stata la riforma Orlando se la legislatura non fosse scaduta. Quest'ultimo avrebbe portato a compimento una revisione dell'ordinamento penitenziario che, seppur caratterizzata da una profonda innovazione, comunque avrebbe scontato il limite oggettivo comune anche alla riforma del 1975 e cioè la mancata rifondazione del sistema penale. Infatti, nella relazione finale degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale è stato denunciato *"il rischio di un sistema penale che ha perso la sua connotazione di sussidiarietà rispetto ad altri meccanismi di regolazione dei conflitti e di ricomposizione sociale e che sempre più assume le vesti di un intervento punitivo-simbolico, spesso dettato dall'urgenza di risposte emotive a problemi che potrebbero essere altrimenti affrontati. Un sistema con tali caratteristiche tende a scaricare sull'ultimo tratto, quello dell'esecuzione penale, le inefficienze e le incongruenze sia di una legislazione ipertrofica in materia penale, sia di un armamento sanzionatorio incentrato sulla pena detentiva, sia di un processo di cognizione i cui tempi di svolgimento inducono ad un eccessivo ricorso alla custodia cautelare."* (Comitato di Esperti 2016). Nel documento sono indicati diversi punti attraverso cui sarebbe dovuta passare l'auspicata riforma. Innanzitutto l'ordinamento penitenziario in nessun caso può prescindere dall'andare verso la direzione

indicata all'art. 27 Cost., dunque non può prescindere dal garantire al detenuto il riconoscimento ed il conseguente rispetto dei diritti fondamentali appartenenti ad ogni essere umano. Questo fatto rappresenta un punto fermo per qualsiasi azione di riforma. Posto ciò, il Comitato di esperti ha indicato una linea evolutiva che avrebbe dovuto scardinare il concetto della detenzione come unica forma di pena, in favore sicuramente di un ampliamento delle misure alternative, soprattutto in esecuzione esterna, ma anche prevedendo una qualche forma di giustizia riparativa. Un concetto totalmente nuovo quest'ultimo, che si fatica, non poco, a comprendere. Sicuramente l'orizzonte a cui si voleva tendere non risiedeva nell'abolizione del carcere, ma altrettanto sicuramente si può dire che l'intenzione era quella di traghettare il sistema verso una cultura in cui il carcere dovrebbe rappresentare l'eccezionalità e non la normalità, che invece dovrebbe essere costituita da pene differenti e da una giustizia che, in certi casi, si fa promotrice di un dialogo tra vittima e reo con finalità riparative benefiche per entrambi e per la comunità. A tutto ciò chiaramente sono state premesse due cose: a) la diffusione di una nuova cultura della pena, in modo tale da creare un habitat sociale favorevole ad una riforma da compiersi sulle linee espresse poc'anzi; b) un completo riassetto dell'amministrazione e del personale, soprattutto sotto l'aspetto della formazione di quest'ultimo e della riduzione delle differenze tra personale di sicurezza e di trattamento, in favore di una congiunzione tra le due funzioni nello stesso operatore<sup>38</sup>.

Di quanto appena detto ben poco si è tradotto in legge. Il Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, successore del Ministro A. Orlando, ha portato in C.d.M. nel recente 2 ottobre 2018 tre decreti (n. 121, 123, 124) in attuazione della delega di cui alla L. 23 giugno 2017, n.103. Questi ripercorrono in linea generale quanto espresso dal comitato di esperti citato prima, tuttavia restringono l'ampiezza della riforma, concentrando gli sforzi su un miglioramento della vita quotidiana dei detenuti, in modo particolare stranieri, e sui servizi sanitari, nonché sul lavoro penitenziario e sull'esecuzione esterna e penale di comunità. Un punto importante della riforma è la creazione di un

---

<sup>38</sup> A proposito della convergenza degli appartenenti alla Polizia penitenziaria verso l'area educativa, nel terzo capitolo (in particolar modo al paragrafo 4.2, ma anche negli altri), vi è una specifica ed attualissima trattazione della questione.

ordinamento penitenziario dedicato ai minorenni ed ai giovani al di sotto dei venticinque anni. Chiaramente sia l'esecuzione esterna che l'esecuzione penale in comunità, così come l'ordinamento per i minorenni, non rappresentano materia di competenza del D.A.P. Quest'ultimo sembra non aver trovato spazio nella riforma, che non ha inciso in modo significativo sulle sue funzioni, se non in chiave di alleggerimento delle stesse, in quanto inevitabilmente il potenziamento delle misure alternative tende a ridurre il carico di lavoro di chi si occupa di quelle detentive.