

STORIA DEL DIRITTO E DELLE ISTITUZIONI

Materiali 4

Collana a cura di Mario Ascheri

Ar2
246

Momenti di storia della giustizia

Materiali di un seminario

A cura di

Leonardo Pace
Simone Santucci
Giuliano Serges



Copyright © MMXI
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-4169-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: luglio 2011

Indice

- 7 Premessa
- 9 La realtà invisibile
Federica De Angelis, Simone Torge
- 37 Voltaire e il processo a Jean Calas
Maria Chiara Mancieri
- 53 La giustizia militare italiana
Filippo Mattioli
- 69 La *dissenting opinion*
Leonardo Pace
- 105 Il patrocinio gratuito
Valerio Alberto Pagnotta
- 121 L'abolizione dei tribunali di commercio nel Regno d'Italia
Domenico Pittella
- 139 L'abolizione della pena di morte nell'ordinamento italiano
Alessandra Rinaldi, Erika Rotatori
- 165 Lo stato d'assedio e l'istituzione di giurisdizioni straordinarie
Michela Roberto
- 181 Il Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato
Marina Onilde Saffioti, Chiara Vergine
- 197 La messa in stato d'accusa nell'ordinamento italiano
Simone Santucci
- 229 La tortura giudiziaria
Giuliano Serges
- 347 Politica e magistratura nella recente storia italiana
Elio Tomassetti

Premessa

Questo volume raccoglie alcuni saggi preparati dagli studenti del seminario di *Storia del diritto processuale e degli ordinamenti giudiziari* tenuto dal prof. Paolo Alvazzi del Frate presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre nell'anno accademico 2008/2009.

Durante il seminario, agli studenti è stato proposto di svolgere delle ricerche su alcuni argomenti specifici, curandone poi l'esposizione in aula. Calati nel ruolo degli studiosi, alcuni studenti hanno voluto proporre anche una relazione scritta. Da qui l'idea di realizzare un volume che raccogliesse le ricerche svolte.

I nostri ringraziamenti vanno dunque in primo luogo agli Autori, senza la collaborazione dei quali non saremmo mai riusciti a giungere al traguardo della pubblicazione.

In secondo luogo al prof. Ascheri, che ha creduto nel nostro progetto sperimentale e ha voluto concederci l'onore di prendere parte alla sua collana, che già da tempo è diventata un punto di riferimento per gli storici del diritto e gli altri giuristi.

Il nostro ultimo pensiero, in fine, va al prof. Paolo Alvazzi del Frate, al quale è rivolto il nostro più affettuoso ed ammirato ringraziamento. È grazie alla sua pazienza e al suo incoraggiamento che oggi quest'opera vede luce.

Roma, addì 30 maggio 2011

I Curatori

La realtà invisibile

Breve storia del diritto penitenziario dagli Stati preunitari ad oggi¹

Federica De Angelis, Simone Torge

SOMMARIO: 1. Premessa, 9 – 2. Il sistema carcerario negli stati preunitari, 11 – 3. Dall'Unità al 1890, 14 – 4. Il regolamento del 1891 e l'età giolittiana, 16 – 5. Il carcere durante le guerre mondiali ed il fascismo, 19 – 6. Dalla Repubblica alle grandi riforme degli anni settanta e ottanta, 22 – 7. Dagli anni settanta ad oggi, 30.

1. Premessa

Il diritto penitenziario, per come è conosciuto oggi, è il frutto di un dibattito che ha avuto inizio nei primi anni del 1800. In quest'epoca la pena detentiva in carcere si affermò come sistema sanzionatorio principale. Il dibattito sulla scelta di come organizzare la detenzione e su quale fosse la sua funzione (rieducativa o afflittiva) iniziò in America, dove vennero sperimentati due sistemi: quello "filadelfiano" e quello "auburniano". In Europa, invece, prima dell'attuazione dei sistemi intermedi — quali il sistema misto o inglese ed il sistema progressivo o irlandese — era principalmente utilizzato il sistema della vita in comune.

Il sistema filadelfiano (o cellulare) prevedeva l'isolamento continuo (diurno e notturno) del detenuto, il quale trascorrevva in cella tutta la giornata, svolgendovi anche le eventuali mansioni lavorative — in questo sistema il lavoro carcerario era retribuito — senza poter avere nessun contatto con gli altri detenuti.

Al suo opposto vi era il sistema della vita in comune dove invece i detenuti vivevano e lavoravano notte e giorno in ambienti comuni.

A metà tra questi due sistemi si trovava quello auburniano — dal nome del penitenziario di Auburn vicino New York dove venne utilizzato per la prima volta — che prevedeva la vita in comune durante i pasti e l'attività lavorativa — seppur con l'obbligo del silenzio — e l'isolamento notturno. Questo sistema venne giudicato il migliore, e pertanto ricevette maggiore

1. I paragrafi 1-5 sono da attribuirsi a Simone Torge. I paragrafi 6-7 sono da attribuirsi a Federica De Angelis.

applicazione, in quanto si registrava una minore percentuale d'insorgenza di problemi psichici nella popolazione detenuta rispetto agli stabilimenti organizzati secondo il modello filadelfiano.

Il sistema intermedio, come quello irlandese che prendiamo in esame, fu introdotto in Italia dal Regolamento carcerario del 1891. Questo sistema si divideva in periodi consecutivi nei quali si prevedeva una graduale diminuzione della severità del trattamento in relazione alla condotta del detenuto. Inizialmente, avrebbe scontato la pena attraverso l'isolamento; successivamente — se avesse mostrato segni di ravvedimento — avrebbe beneficiato di un regime più mite, caratterizzato dal lavoro in comune e, per i più meritevoli, dalla possibilità di accedere al provvedimento della libertà condizionale². L'unica limitazione era l'impossibilità di accedere a tale regime di disciplina per i condannati alla pena perpetua.

Occorre inoltre segnalare che in Europa una grande spinta all'evoluzione delle tematiche penitenziarie venne data dai numerosi Congressi Internazionali sulla materia, che si succedettero dal 1830, si pensi ad esempio al Congresso di Londra del 1872 e a quello di Stoccolma del 1878³.

Significativo è stato il contributo italiano, attraverso lo studio, le opere e i dibattiti che videro coinvolti importanti personalità come Filippo Turati, il Sen. Martino Beltrani-Scalia e il Conte Adolfo De Foresta.

Ad esempio il De Foresta nel 1880, commentando le proposte di riforma del sistema carcerario del Beltrani-Scalia si scagliava contro il sistema cellulare e così descriveva i carceri organizzati secondo quel modello:

[...] immensi alveari cellulari [...] in cui l'uomo, che non abbia un carattere d'acciaio e un ingegno superiore, deve necessariamente lasciare o la ragione o la salute, mi fanno ribrezzo⁴.

Continuava poi il suo commento ritenendo obsoleto anche il sistema della vita in comune, arrivando a prospettare come soluzione ideale — al fine di ridurre il tasso di criminalità presente nella società e di conseguenza il sovraffollamento delle carceri — l'utilizzo del sistema della deportazione secondo il quale, scontata la pena, vi era l'ulteriore limitazione di non poter rientrare in patria. Limitatamente a quest'ultima considerazione il De Foresta arrivava ad una soluzione non condivisa dal resto della dottrina⁵.

2. G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, vol. V, Torino, 1974, pp. 1909–1910.

3. V. BAVARO, *Dei delitti e delle pene*, Milano, 2007, pp. 117–118.

4. A. DE FORESTA, *Né patibolo né carcere*, Zanichelli, Bologna, 1880, p. 15.

5. A. DE FORESTA, *ivi*, p. 26.

2. Il sistema carcerario negli stati preunitari

Intorno alla metà del XIX secolo, nel Regno di Sardegna si discuteva in Parlamento della necessità di una riforma dell'allora vigente diritto carcerario e, ci si interrogava su quale dovesse essere il sistema penitenziario da preferire.

L'allora Ministro dell'Interno istituì un *Consiglio Generale delle Carceri* con il compito di esaminare la reale situazione degli istituti penitenziari del Regno, al fine di evidenziare quali fossero le problematiche più comuni e di proporre soluzioni per ovviarle.

La relazione presentata nel 1852 dal Consiglio sottolineò in particolare il grave *deficit* di strutture e fabbricati a disposizione, nonché la necessità di istituire una direzione generale che garantisse un controllo maggiormente efficace per evitare comportamenti immorali da parte dei detenuti e del personale di custodia⁶.

È importante rilevare che, tra le proposte di riforma, vi era anche quella di introdurre il lavoro dei detenuti per contrastare l'ozio e per favorire il loro successivo reinserimento nella società civile.

Alcuni punti cardine di questa relazione — come la necessità di un'unificazione regolamentare della materia — furono accolti⁷, altri — come la costruzione di nuovi istituti — non ebbero seguito a causa della grave situazione finanziaria nella quale versava il Regno. Non vi furono nuove modifiche fino al 1857, anno in cui, l'allora Ministro dell'Interno Rattazzi propose una nuova riforma carceraria, di ispirazione filadelfiana. Le modifiche apportate riguardarono soprattutto le spese per la costruzione di nuovi fabbricati e, al fine di non farle gravare interamente sull'erario statale, si impose la partecipazione anche alle divisioni amministrative.

La legge di riforma venne approvata, seppure con marginali modifiche⁸. Dai dibattiti parlamentari del tempo emerse tuttavia la mancanza di una visione politica d'insieme delle problematiche inerenti al sistema carcerario, dal momento che le ultime riforme avevano trattato solo aspetti specifici.

6. M. BELTRANI-SCALIA, *Sul governo e sulla riforma delle carceri in Italia*, Torino, 1867, Tipografia G. Favale e comp., pp. 424-434.

7. Regolamento per le case di pena delle donne condannate del 1852 (R.D. 2 settembre 1852); Regolamento per le case di educazione correzionale del 1853 (R.D. 5 giugno 1853); Regolamento per l'amministrazione economica e per la contabilità delle carceri di pena del 1854 (R.D. 17 aprile 1854).

8. Venne eliminato il limite delle tremila lire per cella precedentemente imposto e il costo dei nuovi edifici venne riportato alla sola competenza statale con il conseguente aumento di tutte le imposte dirette.

Nel Granducato di Toscana, con il ritorno di Ferdinando III a seguito della Restaurazione, iniziò una nuova stagione di riforme; infatti nel 1815 venne emanato il *Regolamento generale delle carceri della Toscana* nel quale vi erano importanti modifiche a favore dei detenuti e dove, con la reviviscenza dell'istituzione dei *Buonomini delle carceri*, veniva creata una sorta di primitiva commissione di vigilanza.

Dal 1830, come si è già precedentemente accennato, ci furono una serie di congressi non solo in materia carceraria ma anche medico-scientifici (come quello di Firenze del 1841) che, seppur non si occuparono specificamente della questione penitenziaria, diedero importanti spunti, accolti successivamente nella riforma del 1845⁹.

Il regolamento del 1845 non modificava profondamente il precedente: i detenuti erano ancora costretti a pagarsi da soli le spese necessarie al loro sostentamento in carcere (ovviamente solo se versavano in condizioni agiate); l'istituzione dei *Buonomini* era mantenuta e si richiedeva l'emanazione di regolamenti interni agli stabilimenti penitenziari che fossero basati su principi comuni.

Al vertice del sistema carcerario era posta la figura del Direttore di istituto, al quale era attribuita la totalità dei poteri di gestione degli istituti, sul quale gravava, per questa ragione, una grande responsabilità. Inoltre era sempre il Direttore a registrare la condotta dei detenuti in appositi fascicoli e decideva, sulla base di questi, se comminare ulteriori punizioni o proporre un condannato per la concessione della grazia o per altri provvedimenti migliorativi.

Solo nel 1853, con l'emanazione del nuovo codice penale toscano, il regime delle pene verrà modificato¹⁰ e comparirà per la prima volta l'idea di emendamento del colpevole in aggiunta alla funzione repressiva della pena. La Toscana sarà l'unico stato preunitario ad utilizzare effettivamente il sistema cellulare, poiché all'emanazione dei regolamenti farà seguito eccezionalmente anche una riforma edilizia.

Per quanto concerne gli Stati Pontifici, Leone XII si occupò, seppur timidamente, della materia penitenziaria a seguito di alcune sue visite nelle

9. V. BAVARO, *op. cit.*, pp. 118–121. Il Congresso di Firenze sollevò la questione dei rapporti tra le scienze, quali la medicina e la biologia, e il diritto pubblico e penale. Al diritto spettavano le scelte concrete; alle scienze il compito di fornire dati empirici sui quali basarsi. L'argomento più dibattuto riguardava la valutazione sanitaria degli effetti della segregazione cellulare sulla condizione psicofisica del soggetto detenuto. Tale questione fu analizzata ed ampliata anche nei successivi Congressi di Padova nel 1842 e di Lucca, nel 1843.

10. M. BELTRANI-SCALIA, *op. cit.*, pp. 435–446.

carceri romane. Il Beltrani–Scalia descrisse, però, la sua opera solo come il tentativo di un uomo compassionevole di alleviare le sofferenze dei detenuti e non come quella di un sovrano che, rendendosi conto dei difetti della macchina penitenziaria, cerca di riformarla¹¹.

Fu con Gregorio XVI che venne emanato il nuovo regolamento di procedura criminale del 1832, ma esso, dedicando solo un titolo *alla custodia e visita dei carcerati*, di fatto non migliorò le condizioni di vita dei detenuti.

Quando alcune province degli Stati Pontifici vennero annesse all'Italia, la situazione che si presentò agli occhi dei funzionari del Regno era drammatica: i detenuti non venivano separati per sesso, tipo di reato commesso o età e vivevano in condizioni di totale abbandono¹².

Tra la dominazione di Giuseppe Napoleone e Gioacchino Murat vennero emanate numerose leggi nel Regno di Napoli e Sicilia riguardanti migliorie del sistema carcerario. Vennero chiuse le prigioni ritenute insalubri, vennero divisi i detenuti per sesso e gravità di pena ed inoltre, vennero istituite speciali commissioni con il compito di visitare le carceri periodicamente e di vigilare sull'andamento di esse¹³. Al ritorno dei Borboni queste commissioni furono abolite perché ritenute scomode e troppo indipendenti rispetto al potere politico. Il controllo sull'andamento delle carceri fu affidato al Ministro di Grazia e Giustizia il quale poteva avvalersi dell'operato di un magistrato all'uopo designato.

Il controllo sulle carceri si intensificò quando il trono passò a Ferdinando II nel 1830. Negli anni che seguirono, i dibattiti che ritroviamo in Toscana e Piemonte saranno presenti anche nel Regno di Napoli e Sicilia senza però sfociare in interventi normativi degni di nota. Infatti la situazione carceraria rimase immobile ed invariata fino all'ultimo decreto del 6 novembre 1860 emanato da Francesco II di Napoli prima dell'annessione con il quale venne concessa la libertà a quasi tutti i condannati aprendo le carceri¹⁴.

Concludendo la panoramica sulla situazione carceraria preunitaria restano da citare i Ducati di Lucca, Parma e Modena dove la volontà di riformare il sistema non si tradusse mai in veri regolamenti, probabilmente anche a causa delle esigue dimensioni dei loro territori.

11. M. BELTRANI–SCALIA, *ivi*, p. 460.

12. M. BELTRANI–SCALIA, *ivi*, pp. 460–467. Lo stesso Beltrani–Scalia condannava la gestione delle carceri degli Stati Pontifici e lo scarso interesse per una tematica che avrebbe dovuto toccare profondamente la Chiesa. Non negava poi un suo atteggiamento ostile nei confronti del clero affermando però che le sue considerazioni erano basate su dati oggettivi.

13. Decreti dell' 11 febbraio e 12 aprile del 1808.

14. M. BELTRANI–SCALIA, *op. cit.*, pp. 468–480.

3. Dall'Unità al 1890

Nel XIX secolo in Italia non esisteva una scienza organica del sistema penitenziario. Fu nel 1840 che troviamo, con Carlo Ilarione Pettiti di Roreto, il primo saggio in materia carceraria intitolato “*Della condizione attuale delle carceri e dei mezzi di migliorarla*”. In quest’opera venne affrontata ampiamente la questione relativa al sistema da preferire per la gestione dei detenuti (sistema filadelfiano, auburniano, della vita in comune, inglese e irlandese)¹⁵.

Un’altra tematica affrontata è quella delle disumane condizioni di vita nelle carceri italiane, dove i custodi, al fine di mantenere il rigore e l’ordine, utilizzavano metodi violenti, come l’uso dei ferri e dei ceppi¹⁶ per punire qualunque infrazione disciplinare.

Al tempo si riteneva che la delinquenza nella società fosse un fenomeno impossibile da estirpare e fu anche per questo motivo che il legislatore si disinteressò dal regolare questa materia. In particolare nel codice penale di allora non vi erano norme che si occupavano di regolare la vita nel penitenziario, perciò l’unico modo per modificare la situazione, era agire direttamente all’interno delle carceri con l’intento ultimo di redimere i condannati. La volontà di migliorare le condizioni di vita dei detenuti non divenne realtà, rimanendo fissa la struttura violenta ed emarginante del carcere; infatti questo schema rimase invariato fino al Regolamento del 1891.

Nel 1866 il deputato Federico Bellazzi scrisse un’opera intitolata “*Prigioni e prigionieri del Regno d’Italia*” nella quale espone un quadro generale della situazione delle carceri del Paese: dapprima affrontando il problema del sovraffollamento, poi degli ingenti costi che gravavano sull’erario dello Stato e infine trattando il fenomeno delle evasioni¹⁷.

Bellazzi continuò precisando che non era da sottovalutare il problema dell’inadeguatezza edilizia in quanto gli edifici vecchi erano inadatti a garantire sicurezza, igiene e salubrità.

Le idee del tempo portavano, ormai, a concepire la pena come mezzo attraverso il quale si doveva realizzare la rieducazione del condannato, anche

15. G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, cit., p. 1909.

16. Il ceppo era composto da due travi di legno, chiuse a cerniera, con due o quattro fori dove venivano assicurate le caviglie dei condannati. La pena dei ferri invece vedeva i condannati trascinarsi una catena ai piedi, da soli o in coppia, a seconda del lavoro da svolgere.

17. F. BELLAZZI, *Prigioni e prigionieri del Regno d’Italia*, Tipografia Militare, Firenze 1866, pp. 153 e ss.

se era ancora forte il concetto di pena come surrogato di pena corporale. In base alle fonti di allora, dopo l'unità d'Italia, le carceri giudiziarie erano 137, le case di pena 35 ed i bagni penali 25 ma di tutti questi stabilimenti solo 18 erano considerati dal deputato in buone condizioni¹⁸. Ulteriore punto critico della situazione penitenziaria riguardava l'organizzazione e la gestione della popolazione detenuta basata ancora sul vecchissimo sistema della vita in comune, il quale non aiutava di certo a risolvere l'annoso problema della promiscuità, più volte affrontato dal Parlamento.

Per quanto concerne le condizioni di vita dei detenuti all'interno del carcere, esse variavano sensibilmente da regione a regione. Al sud i posti a disposizione nei penitenziari erano di molto inferiori alle esigenze e così si tendeva, a trasferire molti condannati nelle prigioni del nord, con conseguenze negative sul piano della convivenza tra di essi. Come accennato in precedenza, Bellazzi si occupava nella sua opera anche delle evasioni, attribuendone la responsabilità alle condizioni degli edifici, alla confusione dei sistemi, alla cattiva consuetudine, soprattutto al sud, di permettere colloqui troppo liberi e alla corruzione dello stesso personale di custodia. Nel ventennio che va dal 1870 al 1890, all'immobilismo legislativo si contrapposero episodi di violenza e malcontento da parte non tanto dei detenuti, quanto degli agenti di custodia. Questi scontri portarono solo nel 1872 alla morte di tre detenuti e numerosi feriti per colpi di arma da fuoco. Altro indizio dell'immobilità politica si registrò sul fronte dell'edilizia carceraria, dove si evidenziò la totale arretratezza delle strutture e l'impossibilità di applicare la riforma del 1864¹⁹ e il sistema cellulare.

Pesanti influenze nel sistema penitenziario del periodo furono date dalla politica legislativa in materia penale. Con il codice Sardo del 1859 e le leggi di pubblica sicurezza del 1865 si instaurò un vero e proprio clima di sospetto abbinato alla concezione classista della società, così come emergeva dal Codice; in base a delle statistiche del 1890 si può notare come più della metà

18. Le carceri giudiziarie, dipendenti dal Ministero dell'Interno, erano destinate per la maggiore alla custodia degli imputati o dei condannati per pene lievi. Le case di pena erano destinate invece, generalmente, ai condannati alla reclusione. Infine i bagni penali erano riservati a chi doveva scontare una pena ai lavori forzati, a tempo o a vita.

19. G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, cit., pp. 1914–1916. La riforma carceraria del 1864 prevedeva la costruzione, a carico dello Stato, di un carcere (strutturato secondo l'impostazione del sistema cellulare) in tutti i capoluoghi di circondario. L'onorevole De Renzis, esattamente venti anni dopo in una sua relazione presentata alla Camera evidenziò come, a causa della scarsa volontà politica di destinare consistenti finanziamenti al recupero delle carceri, la riforma del 1864 nella sostanza non era stata attuata. È da rilevare tuttavia che l'arretratezza del settore carcerario è una problematica comune in quegli anni anche agli altri paesi europei.

dei detenuti fosse reclusa per delitti contro il patrimonio — il furto era ad esempio punito con la reclusione da 3 a 10 anni, mentre le lesioni personali con un massimo di 2 anni — e una consistente percentuale era composta da vagabondi, sanzionati con il carcere secondo le leggi di pubblica sicurezza²⁰.

Il codice Sardo rimase in vigore sino al 1889, anno dell'emanazione del nuovo codice Zanardelli²¹.

Nel codice del 1889 vi fu il totale rifiuto della pena di morte, dei lavori forzati, della relegazione, delle pene infamanti e di qualunque altro tipo di pena afflittiva. Scomparvero le vecchie pene corporali e venne introdotta una nuova classificazione: pene privative della libertà, pene pecuniarie, e pene interdittive. Ulteriori novità furono la previsione degli istituti della libertà condizionale — prevista solo in particolari e rare eccezioni — e degli arresti domiciliari (solo per donne e minorenni non recidivi, purché la pena fosse inferiore ad un mese). In conclusione questo codice sembrò dare un'effettiva spinta verso il concetto di rispetto dell'essere umano, anche se detenuto, almeno fino all'emanazione del regolamento carcerario del 1891.

4. Il regolamento del 1891 e l'età giolittiana

Con il nuovo regolamento carcerario datato 1 febbraio 1891 la situazione del detenuto peggiorò, anche se il suo redattore fu lo stesso Beltrani-Scalia, che *nella Rivista di discipline carcerarie*²² proponeva soluzioni moderne e mostrava attenzione per le scienze quali la medicina, la psicologia e la sociologia applicate al carcere. Questo regolamento, composto da 891 articoli, comportò un peggioramento per una serie di motivi: il direttore, ad esempio, assumeva la funzione di indirizzo ed alta sorveglianza per tutti gli aspetti riguardanti la custodia dei detenuti; tuttavia in realtà, questi

20. G. NEPPI MODONA, *ivi*, pp. 1917–1918.

21. G. TESSITORE, *Carcere e fascistizzazione: analisi di un modello totalizzante*, Milano, 2005, pp. 60–65.

22. Dopo l'Unità d'Italia vi fu la necessità di pubblicare e diffondere le esperienze pratiche di vita carceraria provenienti dai singoli istituti, nonché i dibattiti politici e gli studi sulla materia; nacque così l'*Effemeride Carceraria* nel 1865 che, successivamente, nel 1870 cambierà denominazione in *Rivista di discipline carcerarie* nella quale verranno raccolte anche esperienze e dibattiti internazionali. Progressivamente però la pubblicazione perse incisività e iniziò una lunga decadenza fino alla sua chiusura. Dal 1931 verrà sostituita dalla *Rivista di diritto penitenziario* di chiara ispirazione fascista e nel 1951 dalla *Rassegna di Studi Penitenziari*; oggi l'Amministrazione penitenziaria pubblica la *Rassegna Penitenziaria e Criminologica* istituita nel 1979.

non aveva ampie libertà, come si poteva evincere dal tenore della norma, in quanto nella pratica era soggetto al continuo controllo della Direzione generale. Quest'ultima, decidendo della carriera dei direttori, esercitava una pressione notevole sugli stessi. Spesso, anche per le più elementari richieste dei detenuti, i direttori erano costretti a chiedere autorizzazione alla Direzione generale. Le istanze — come quelle di poter indossare maglie di lana date dai familiari, di poter tenere lo sportello della porta della cella aperto durante i mesi estivi o, anche la sola autorizzazione a farsi crescere barba e baffi nei giorni precedenti la scarcerazione — richiedevano mesi prima di ricevere risposta a causa della paura dei direttori di prendere decisioni senza seguire il macchinoso *iter* burocratico indicato nel Regolamento.

In quegli anni vennero apportate modifiche sostanziali anche al *Corpo delle Guardie Carcerarie*, che a seguito del R.D. 6 luglio 1890 n. 7011, venne rinominato *Corpo degli Agenti di Custodia degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi*²³. Il corpo venne organizzato militarmente ed inoltre, lo stile di vita degli agenti venne parificato di fatto a quello a cui erano sottoposti i detenuti²⁴. Tutto ciò creò quel clima di tensione che portò le due categorie a scontrarsi con frequenza²⁵.

In ultima analisi, per quanto riguardava le modifiche apportate alla disciplina cui erano soggetti i reclusi non vi furono miglioramenti ma, anzi, si accentuò la natura emarginante della pena.

Filippo Turati nel suo discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 18 marzo 1904 così descriveva la concezione del detenuto, come era

23. Per l'evoluzione storica di questo corpo si rimanda a G. RENATO, *Agenti di Custodia (Corpo degli)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. I, Varese, 1958, pp. 861–863.

24. Gli agenti avevano solo due ore di libera uscita al giorno, non potevano presentare reclami se non per via gerarchica e avevano anche limitazioni nel contrarre matrimonio, ammesso solo dopo almeno otto anni di servizio.

25. L'uso delle armi da fuoco, da parte del personale di custodia, non viene affatto limitato dal Regolamento e costituisce ancora il mezzo principale per soffocare qualunque situazione contraria all'ordine. Rimane la concezione secondo la quale l'agente, quando interviene in un contesto di minaccia all'ordine e alla sicurezza dello stabilimento, non agisce come semplice individuo bensì come rappresentante dell'autorità della Legge che non deve mai indietreggiare di fronte ad un comportamento illegittimo del detenuto. Questo clima di conflitto sarà parzialmente attenuato con la circolare ministeriale n° 4014/2473 del 1 agosto 1951, la quale introdusse alcune disposizioni migliorative per i detenuti (la possibilità di effettuare colloqui con i familiari senza la presenza di un agente, la possibilità di tenere fotografie in cella e per i condannati a pena inferiore ad un anno, venne concessa la possibilità di utilizzare abiti civili). Tuttavia pochi anni dopo questa concezione più "morbida" verrà ritrattata da una nuova circolare che reintrodurrà nuove misure più rigide, evidenziando in questo modo la mancanza di una visione univoca in materia.

intesa nel sistema penitenziario negli anni successivi all'emanazione del Regolamento:

[...] il condannato è vestito di quella infame divisa che lo rende[...] oggetto di ludibrio e di ripugnanza a chiunque lo vede; gli si toglie il nome e il cognome, ogni senso della sua individualità, e sul camiciotto gli è cucito un numero, col quale sarà sempre chiamato, come ad ammonirlo che egli ha cessato di essere una persona, un individuo, un essere umano²⁶.

Il Consiglio delle Carceri, le società di patronato — per aiutare il reinserimento dei detenuti nella società dopo aver scontato la pena — e le commissioni visitatrici previste nel Regolamento, realmente attivate, ebbero tuttavia una scarsa incisività, in quanto fin dal principio furono ostacolate dai direttori e dall'Amministrazione centrale.

Il quadro complessivo restò immutato fino al 1902, quando Giolitti, divenuto Ministro dell'Interno, si adoperò per una razionalizzazione delle sanzioni disciplinari, mitigandole anche contro le opinioni espresse dai direttori²⁷.

La violenza nelle carceri rimase l'unico linguaggio conosciuto, nonostante alcune circolari avessero abolito pratiche come la camicia di forza, la catena al piede e l'isolamento nella cella oscura nel tentativo di rendere più umane le condizioni di vita nei penitenziari.

Il governo Giolitti²⁸ cercò di risolleverare il bilancio economico dell'Amministrazione centrale attraverso l'impiego dei detenuti nei terreni incolti e paludosi, al fine di bonificare ampie aree da poter utilizzare come campi coltivabili. Ad esempio, in Sardegna tra il 1907 e il 1908 vennero emanati dei provvedimenti che consentivano ai contadini di avvalersi dell'aiuto dei detenuti per lavori di bonifica e per lo sfruttamento delle aree agricole. Sostanzialmente, però, questo progetto, come l'intera riforma, non andò a buon fine in quanto alla Direzione centrale mancava la volontà di appoggiare un sistema che avrebbe portato alla risocializzazione e alla riqualificazione professionale dei detenuti²⁹.

L'intervento legislativo di più alto rilievo di quegli anni ci fu con il R.D. 24 marzo 1907 n. 150, il quale, però, non apportò modifiche degne di nota rispetto alla disciplina del 1891. Questo regio decreto si occupava di regolare

26. F. TURATI, *Dal Sepolcro dei vivi*, in *Discorsi parlamentari di Filippo Turati*, Vol. I, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1950, p. 315.

27. R.D. 2 agosto 1902 n° 337 e R.D. 14 novembre 1903 n. 484.

28. G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, cit., pp. 1926–1935.

29. G. TESSITORE, *op cit.*, p. 78.

il livello di preparazione degli agenti — che rimase comunque basso — e le loro condizioni di lavoro all'interno del carcere; tuttavia la nuova disciplina, per quanto migliorativa, non risolse il problema del clima di ostilità tra la categoria dei sorveglianti e quella dei sorvegliati.

L'immobilità legislativa si riflesse sicuramente anche sul rapporto tra penitenziario e società civile; infatti il numero di reclusi rimase pressoché invariato e per lo più composto da contadini o persone comunque appartenenti ai ceti meno abbienti.

Le frequenti interrogazioni parlamentari si risolsero sempre in un nulla di fatto: come spesso era successo nella storia del diritto penitenziario, il governo si impegnava a dare inizio a delle riforme che, per mancanza di effettiva volontà politica o per scarsità di fondi, finivano sempre per rimanere inattuato.

5. Il carcere durante le guerre mondiali ed il fascismo

Il clima di immobilismo legislativo e di svalutazione dei valori umani, e l'avvento della prima guerra mondiale, contribuirono all'aumento della delinquenza e della tensione all'interno della classe detenuta; anche se le agitazioni più significative si registrarono tra il 1919 e il 1921 da parte della categoria degli agenti di custodia, i quali non riuscivano più a sopportare le disumane condizioni di vita nelle quali essi stessi versavano³⁰. Le rivendicazioni più comuni ad esempio erano quelle che riguardavano la riduzione dell'orario di lavoro, una giornata di libera uscita ogni quindici giorni, le licenze, la possibilità di contrarre matrimonio dopo aver compiuto la prima ferma e il poter indossare abiti propri nei giorni e nelle ore di libera uscita.

Come si può facilmente notare si trattava di semplici richieste che, tuttavia, il Governo era fortemente contrario ad esaudire³¹.

Il clima di agitazione arrivò all'apice nel 1919, quando il Ministro dell'Interno fu costretto a chiedere la collaborazione del Ministro della Guerra per fronteggiare, da una parte, le sempre più frequenti rivolte all'interno degli stabilimenti e, dall'altra, per poter stroncare, con l'aiuto di personale infiltrato, qualsiasi tentativo di eversione da parte degli agenti di custodia³².

30. G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, cit., pp. 1948–1950.

31. A differenza di quanto accadeva per le richieste degli appartenenti alle categorie dei carabinieri e delle guardie di pubblica sicurezza le cui richieste venivano, seppur parzialmente, quasi sempre accolte.

32. G. TESSITORE, *op cit.*, pp. 80–82.

L'Amministrazione Centrale era restia a rendere pubblica questa situazione, tant'è che veniva impedito alla stampa di pubblicare articoli a riguardo. Questa azione di rivendicazione degli agenti di custodia andò progressivamente scemando fino al 1920 non lasciando che poche tracce nei rapporti ufficiali e nelle cronache dell'epoca.

A partire dal 1920, ci furono alcuni segni di rinnovamento e furono emanate due circolari, una nel 1921 e una nell'anno successivo; esse introducevano il concetto di rieducazione della pena e prevedevano che i detenuti dovessero essere oggetto di cura e non di sola repressione. La vita nelle carceri tendeva ad essere più umana, con una disciplina meno severa per quanto riguarda i colloqui (resi più frequenti), la corrispondenza — ai detenuti venne permesso di scrivere oltre che ai familiari anche ad estranei e su carta comune, evitando così che le lettere provenienti dal carcere fossero riconoscibili — e la segregazione cellulare³³, da sempre oggetto di critica nel nostro paese. Già l'On. Turati nel 1904 dichiarava: «Non parlo della segregazione cellulare. Fortunatamente lo Stato Italiano fu troppo spiantato per effettuarla nella misura stabilita dal Codice. Dissi già che, al confronto, è pietosa la pena di morte[...]»³⁴.

Poco prima dell'inizio del fascismo, questi decreti vennero fortemente criticati in quanto considerati troppo favorevoli al condannato, infatti una parte della politica, quella che fiancheggiava il fascismo, tese ad invertire la situazione imponendo un maggior rigore nelle carceri.

Nel 1922, con il Regio decreto 31 dicembre n. 1718, la *Direzione generale delle carceri e dei riformatori* venne trasferita — con vigenza dal 1923 — dal Ministero dell'Interno a quello della Giustizia, affidando così l'esecuzione della pena al medesimo organo che emanava la sentenza.

L'eterogeneità della composizione del governo e la presenza di personalità di alta levatura intellettuale e politica dovrebbe indurre a pensare che la decisione di questo trasferimento non fosse il segno di un occulto progetto reazionario, ma il primo tentativo di riformare il sistema penitenziario, obiettivo tanto caro a Mussolini.

Il fascismo si occupò con molto interesse del mondo carcerario: forse anche perché, come lascia intendere il Tessitore³⁵, lo stesso Mussolini essen-

33. Fu il Ministro dell'Interno Bonomi, a riconoscere in quel periodo, che il sistema della segregazione cellulare non sempre portava ai risultati sperati. A volte il condannato inaspriva il suo comportamento, a volte impazziva. È per questo che era necessaria una valutazione medica sulla sanità mentale del detenuto prima di sottoporlo a segregazione cellulare.

34. F. TURATI, *op cit.*, p. 316.

35. G. TESSITORE, *op cit.*, pp. 7-8.