

FEDERICA DE ANGELIS, SIMONE TORGE
La realtà invisibile.
Breve storia del diritto penitenziario dagli Stati preunitari ad oggi

Estratto da

L. PACE, S. SANTUCCI, G. SERGES (a cura di)
Momenti di storia della giustizia
Materiali di un seminario

Aracne Editore
Roma 2011

La realtà invisibile

Breve storia del diritto penitenziario dagli Stati preunitari ad oggi¹

Federica De Angelis, Simone Torge

SOMMARIO: I. 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.

do stato più volte in carcere era particolarmente sensibile nei confronti di questa tematica. L'intento primario era quello di usare i penitenziari come luogo per plasmare i reclusi in fascisti modello³⁶, ma anche e soprattutto quello di fare propaganda al nuovo governo. Quest'ultimo sarebbe stato il primo a migliorare le reali condizioni di vita dei detenuti (proponendo tuttavia un modello di riabilitazione che non lasciava alcuna libertà al condannato che scontava la pena in una sorta di carcere-collegio) e avrebbe risolto la secolare questione penitenziaria, ambito nel quale qualsiasi altro governo precedente aveva miseramente fallito, facendo così apparire alla società come il regime fascista fosse stato il solo ad aver ottenuto rispetto persino dalla categoria dei detenuti. D'altronde gli italiani avrebbero potuto sopportare restrizioni di ogni genere solo in caso di risposte convincenti da parte del governo: infatti, come venne ribadito nella propaganda fascista, grazie alle riforme in ambito penale dei primi anni del 1930³⁷, il crimine era scomparso dalla "nuova Italia" e grazie all'operato del regime: «i treni arrivavano in orario e i galantuomini potevano finalmente dormire con le porte aperte»³⁸.

Il *Regolamento per gli istituti di prevenzione e pena* approvato con r.d. 18 giugno del 1931 n. 787, riprese palesemente quello del 1891, nonostante per certi aspetti possa essere considerato all'avanguardia (almeno per quegli anni). Dobbiamo tenere in considerazione che con l'emanazione del Codice Rocco, vennero raddoppiate le pene e creati nuovi reati, soprattutto a carattere politico. Il concetto di rieducazione è ben presente, ma la pena non finisce di avere il suo carattere afflittivo ed intimidatorio. Quelle che un tempo venivano considerate conquiste per il detenuto — quali il lavoro, l'istruzione e la pratica del culto cattolico — in quel periodo divennero obbligatorie.

Il condannato era identificato con un numero di matricola, il lavoro veniva retribuito ma ancora sfruttato ed i colloqui nuovamente limitati; d'altra parte, venne finalmente abolito il sistema della segregazione cellulare continua, erano previste e operative delle società di patronato per il reinserimento, era richiesta una maggiore specializzazione degli agenti ed, infine, era prevista l'effettiva realizzazione di un vasto piano edilizio³⁹.

36. G. TESSITORE, *ivi*, pp. 95–98.

37. Il settore penale durante il fascismo venne interamente riformato con l'emanazione, oltre che del *Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena* del 1931, anche dei codici penale e di procedura penale nel 1930 grazie all'opera del giurista e Ministro della Giustizia Alfredo Rocco.

38. G. TESSITORE, *op cit.*, p. 99.

39. G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, cit., pp.1966–1977.

È in questo scenario che si chiudono gli anni del fascismo. Da questo momento in poi si cercherà di fondare su basi diverse l'amministrazione e la funzione delle carceri, in una realtà costruita su nuovi valori e che affondava le sue radici sul concetto di democrazia.

6. Dalla Repubblica alle grandi riforme degli anni settanta e ottanta

Dopo il fascismo ci vollero dieci anni per riorganizzare gli istituti penitenziari e gli uffici centrali della Direzione generale. Per ricostruire e per rompere il legame con il vecchio regime si avvertiva la necessità, come in passato, di una riforma organica, ma ciò risultava difficile in quanto il periodo era quanto mai instabile (è in questo periodo che si registra un vertiginoso aumento del tasso di criminalità). Per fare degli esempi numerici, gli omicidi erano duplicati ed i furti triplicati rispetto agli anni precedenti, con conseguente aumento dei provvedimenti giudiziari e quindi della popolazione carceraria. Il sovraffollamento, unito all'inadeguatezza delle strutture, portò ad un aumento del numero di evasioni facendo raggiungere al fenomeno dimensioni preoccupanti.

L'opinione pubblica risultava essere indifferente ai problemi di questo settore, in quanto, la situazione del paese non era certamente migliore di quella interna alle carceri.

Le rivolte più significative ci furono tra il 1945 e il 1946 (nei penitenziari di Regina Coeli a Roma, alle Nuove di Torino e nell'istituto milanese di San Vittore) e consistettero essenzialmente nella continuazione di analoghe ribellioni iniziate nel periodo bellico.

In questi due anni vennero emanate due circolari, le quali avevano come obiettivo quello di ristabilire l'ordine e la disciplina nelle carceri ed inoltre di rafforzare il concetto di militarizzazione del corpo degli agenti di custodia, già previsto nel regolamento del 1937. La categoria venne infatti equiparata all'Arma dei Carabinieri nei *pro* e nei *contra* (ad esempio nella sottoposizione alla giurisdizione militare ma anche nella parificazione del trattamento economico)⁴⁰.

Fu nel 1948, con la Costituzione, che vennero finalmente fissati i principi fondamentali che ebbero risvolti anche in materia di diritto penitenziario. Gli articoli maggiormente significativi sono: l'art. 13 Cost. (inviolabilità

40. C.G. DE VITO, *Camosci e gira chiavi: storia del carcere in Italia 1943-2007*, Bari, 2009, pp. 12-16.

della libertà personale), l'art. 24 Cost. (diritto alla difesa) ed in particolare l'articolo 27⁴¹:

La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole fino 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 se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra⁴².

Rieducazione ed umanizzazione furono quindi gli obiettivi ai quali tendeva la Costituzione e ciò fu chiaro soprattutto attraverso l'istituzione della *Commissione Parlamentare di inchiesta sulle carceri*, su proposta dell'On. Piero Calamandrei nel 1948. Questa commissione, composta da politici di spicco, alcuni dei quali avevano personalmente conosciuto il carcere durante il periodo fascista, aveva il compito di raccogliere informazioni e testimonianze, recandosi direttamente all'interno dei penitenziari.

Dal 1950 in poi vediamo l'immagine del carcere tendere definitivamente verso una umanizzazione: Papa Giovanni XXIII, nel 1958, per la prima volta dalla fine della guerra, fa visita ai carcerati, nel penitenziario di Regina Coeli.

Grazie alle numerose circolari emesse in quel periodo, vennero introdotte nuove attività ricreative come visioni cinematografiche, teatrali, ecc.: è alla luce di questi cambiamenti che si può parlare di carcere "pacificato"⁴³. Da rilevare che la presenza dei cappellani, unita alla mancanza di una qualsiasi altra figura di educatore, evidenziava come la rieducazione di cui tanto si parlava fosse intesa soprattutto come riabilitazione morale anziché sociale.

Nel 1960 vi è finalmente un progetto di riforma organica sull'ordinamento penitenziario, ad opera del ministro Gonella. Questo disegno di legge accoglieva i principi sanciti dal Congresso di Ginevra dell'ONU (22 luglio – 3 agosto 1955)⁴⁴ e consacrati nel documento: *Complesso di regole minime di trattamento dei detenuti*, il quale si occupò non di stabilire i dettagli di un sistema penitenziario modello, ma una serie di principi e regole minime per una buona organizzazione del carcere, applicabile ad ogni detenuto senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, ecc. Venivano abolite le pene corporali e le punizioni modello — come la cella oscura, i ceppi

41. Per un esaustivo approfondimento dell'articolo 27 della Costituzione si rimanda a BRANCA-PIZZORUSSO, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1991, pp. 1-355.

42. La pena di morte è stata abolita anche dai codici militari di guerra con la legge n. 589 del 1994.

43. C.G. DE VITO, *op. cit.*, pp. 34-37.

44. V. BAVARO, *op. cit.*, pp. 441-445.

e le camicie di forza — dal momento che non avevano alcuna funzione rieducativa.

Nel documento, oltre alle norme sul regime di vita che miravano a non escludere il detenuto dalla società civile, erano presenti norme che si occupavano del personale impiegato, stabilendo la necessità di una qualificazione specifica e di corsi di perfezionamento periodici; inoltre al lavoro del personale ordinario occorre affiancare quello degli specialisti come psichiatri, psicologi, medici e agenti sociali. Per quanto riguarda il personale di custodia le regole dell'ONU adottarono il principio secondo il quale si poteva adoperare la forza solo nei casi di legittima difesa, eversione o resistenza violenta ed era inoltre suggerito che esso fosse parte di un'organizzazione a carattere civile e non militare⁴⁵.

Nella riforma del 1975 queste ultime regole sul personale di custodia non trovarono accoglimento: infatti solo con la legge n. 315/1990 venne sciolto il Corpo degli Agenti di Custodia⁴⁶ ed istituito al suo posto il Corpo di Polizia Penitenziaria⁴⁷, realizzando così la smilitarizzazione dello stesso, parificando di fatto gli agenti ad impiegati civili dello Stato — anche se ciò non fu previsto in modo espresso dal legislatore — sottoponendoli ad una disciplina meno rigida e ponendo le basi per un miglioramento delle capacità professionali degli agenti ed una riduzione del conflitto con i detenuti. Tra i compiti del Corpo, oltre a quello di garantire l'ordine e la sicurezza interna degli istituti, vi è infatti anche quello di partecipare al trat-

45. V. BAVARO, *ivi*, p. 446.

46. M. CANEPA, S. MERLO, *Manuale di Diritto Penitenziario, Le norme, gli organi, le modalità dell'esecuzione delle sanzioni penali*, Milano, 2010, pp. 91–98. Inizialmente il personale era ripartito in tre ruoli (ruolo degli ispettori, ruolo dei sovrintendenti, e ruolo degli agenti e assistenti) il cui trattamento economico era parificato a quello delle corrispondenti qualifiche per la Polizia di Stato. Con il D. Lgs. 21 maggio 2000 n. 146 è stato istituito il ruolo direttivo del Corpo di Polizia Penitenziaria con ordine gerarchico analogo a quello dei Commissari della Polizia di Stato. Lo stesso decreto attribuisce a tali ufficiali le funzioni di polizia giudiziaria. Altra importante fonte per la disciplina della Polizia Penitenziaria è il Regolamento di servizio del Corpo di Polizia Penitenziaria (D.P.R. 15 febbraio 1999 n. 82).

47. L. CASTELLANO, D. STASIO, *Diritti e castighi, Storie di umanità cancellata in carcere*, Milano, 2009, pp. 57–59. Le Autrici, nell'affrontare l'argomento della Polizia Penitenziaria sottolineano come con la riforma del 1990 vi sia stato un importante cambio di rotta: venne richiesto un maggiore livello culturale degli agenti, i quali dovevano avere un adeguato titolo di studio e superare un concorso prima di entrare nel Corpo. Si evidenzia come tuttavia rimanga ancora forte la doppia realtà del poliziotto penitenziario, tra chi continua a sentirsi come semplice “guardia” (con una visione prevalentemente custodialistica) e chi invece, soprattutto tra i nuovi entrati nel Corpo, concepisce il proprio ruolo come quello del “poliziotto”, il quale comprende anche l'aspetto rieducativo e trattamentale del rapporto con i detenuti: l'attività degli agenti non è più intesa come semplice controllo ma come parte di un intervento corale.

tamento rieducativo dei detenuti⁴⁸, tentando così di eliminare l'immagine dell'agente come mero carceriere⁴⁹.

Il disegno di legge proposto dal ministro Gonella dopo essere stato abbandonato per diversi anni a causa dell'immobilità politica di quel periodo, fu ripreso, emendato in più punti, restituito al Senato e da questo approvato nel 1975 con la legge n. 354 chiamata *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative della libertà*.

Con questa riforma si tentò di dare applicazione al dettato Costituzionale dell'articolo 27; infatti l'ultimo comma dell'articolo 1, mettendo al centro la figura del detenuto, prevedeva che: «nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti».

Erano inoltre richiamati altri principi Costituzionali, come quello di uguaglianza *ex* art. 3 Cost., rielaborato nel secondo comma dell'art. 1 dell'Ordinamento Penitenziario; la presunzione di non colpevolezza, richiamata nel quinto comma e il rispetto dei diritti della persona con cui si apre l'articolo.

Questa riforma ebbe il merito di aver totalmente modificato, almeno nei principi, il rapporto tra detenuti e mondo libero, tanto da considerare il trattamento penitenziario come un «ponte tra carcere e società»⁵⁰. Il trattamento penitenziario (art. 15 Ord. Pen.) si fonda sui pilastri dell'istruzione (art. 19 Ord. Pen.), del lavoro (artt. 20–25 Ord. Pen.) della religione (art. 26 Ord. Pen.) e delle attività culturali, ricreative e sportive (art. 27 Ord. Pen.). L'attività lavorativa non ha più una funzione afflittiva ed anzi viene remunerata equamente, diventando perciò un elemento essenziale per favorire

48. Nel nuovo Regolamento di Servizio del Corpo di Polizia Penitenziaria entrato in vigore con il D.P.R. 15 febbraio 1999 n. 82 al comma 2 dell'articolo 15 rubricato "Doveri di comportamento" è stabilito che: «il personale del Corpo di polizia penitenziaria nell'espletamento dei propri compiti istituzionali, si uniforma ai principi in materia di trattamento e di rieducazione stabiliti dall'ordinamento penitenziario e dal relativo regolamento di esecuzione, operando nei confronti dei detenuti e degli internati con imparzialità e nel rispetto della dignità della persona». La nuova concezione delle attività del Corpo si evince anche dal confronto tra il nuovo regolamento ed il vecchio regolamento del 30 dicembre 1937 n. 2584 (rimasto in vigore fino al 1990) che all'articolo 1 stabiliva che: «Gli agenti[...] debbono aver presente che i mezzi di coazione nell'esecuzione mirano nello stesso tempo a punire e a riadattare il condannato alla vita sociale», veniva quindi assegnato solo un generico fine rieducativo all'attività degli agenti.

49. G. NEPPI MODONA, *Ordinamento penitenziario*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Vol. IX, Torino 1995, pp. 60–61.

50. F. CARDANOBOLE, R. BRUNO, A. BASSO, I. CARECCIA, *Il lavoro dei detenuti*, Bari, 2007, p. 17–21.

il reinserimento del detenuto nella società civile: lavoro come mezzo di rieducazione, del tutto assimilabile al lavoro libero.

L'art. 15 dell'Ordinamento Penitenziario evidenziò l'importanza dei contatti con l'esterno e con la famiglia (l'importanza dei rapporti familiari è ribadita anche nel successivo articolo 28) ed inoltre fu concessa più libertà riguardo ai colloqui, alla corrispondenza e ai mezzi di informazione, stante il disposto dell'art. 18.

Per quanto riguarda il quarto capo della legge n. 354 del 1975, dedicato al regime penitenziario (cioè al sistema delle punizioni e delle ricompense), la novità fu che, a differenza dei precedenti regolamenti, vennero enunciati solo i principi generali della materia e non la descrizione delle singole infrazioni e comportamenti valutati meritevoli.

Il capo sesto poi, introdusse le misure alternative alla detenzione, una novità assoluta della legge di riforma, potenziata successivamente dalla n. 663 del 1986 (c.d. Legge Gozzini). Mezzo ulteriore per il reinserimento e la rieducazione del condannato, la misura alternativa alla detenzione è istituita al fine di dare la possibilità al detenuto di veder riesaminata e modificata, eventualmente, la sua posizione. Tra le misure alternative vi sono: l'affidamento in prova al servizio sociale, la semilibertà, la detenzione domiciliare e la liberazione anticipata.

La capacità innovativa della legge del 1975 non modificò però la struttura centralizzata e burocratica dell'organizzazione penitenziaria, a cui è dedicato il titolo secondo. L'art. 59, sempre cercando la personalizzazione del trattamento prevedeva quattro tipi di istituti penitenziari: gli istituti di custodia cautelare a cui sono affidati gli imputati (con l'intento di tenerli separati dai condannati); gli istituti per l'esecuzione delle pene, divisi a seconda della pena da scontare in case di arresto e case di reclusione; gli istituti per le misure di sicurezza detentive, divisi in colonie agricole, case di lavoro, case di cura e custodia e ospedali psichiatrici giudiziari. Inoltre erano previsti i centri di osservazione, istituiti per monitorare la personalità del detenuto al fine di personalizzarne il trattamento; questi centri non saranno mai istituiti fatta eccezione per una breve esperienza nel carcere romano di Rebibbia.

La Direzione Generale degli istituti di prevenzione e pena è stata sostituita con l'art. 30 della legge 395/1990 dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria⁵¹(D.A.P.) al quale sono stati affidati l'ordine, la sicurezza degli

51. Fonte: sito internet del Ministero della Giustizia (www.giustizia.it). Il DAP è articolato in Direzioni Generali. Tra queste particolare importanza è riconosciuta all'Istituto Superiore di

istituti ed il trattamento dei detenuti (categoria comprendente anche i detenuti che fruiscono di misure alternative alla detenzione). Alla struttura vi è stato preposto un Capo del dipartimento⁵². Nelle Regioni sono stati poi istituiti i Provveditorati Regionali, delegati dal DAP ad attuare i programmi e le direttive di quest'ultimo con competenza su tutti gli istituti penitenziari presenti sul territorio di loro competenza.

All'interno dei singoli penitenziari, figura di vertice è il direttore⁵³ al quale è affidata la gestione dell'istituto e il governo del personale — compreso il contingente di Polizia Penitenziaria — nonché il trattamento dei detenuti, i rapporti con la magistratura di sorveglianza ed i collegamenti con l'esterno⁵⁴.

Competenti per l'osservazione ed il trattamento dei detenuti nonché per le attività ricreative, sportive e culturali — come la gestione della biblioteca — sono gli educatori.

Dal D.A.P. dipendono anche gli assistenti sociali che hanno il compito di svolgere su incarico della magistratura di sorveglianza, le inchieste per l'applicazione e le modifiche delle misure di sicurezza; ad essi compete inoltre la vigilanza e l'assistenza dei detenuti che beneficiano di misure alternative alla pena detentiva.

Studi Penitenziari (ISSP), una scuola per la formazione dei quadri direttivi dell'Amministrazione penitenziaria con sede a Roma. La sua creazione, ad opera del D. Lgs. 30 ottobre 1992 n. 446, riconosce una peculiarità del settore penitenziario rispetto agli altri ambiti della Pubblica Amministrazione. Questo istituto cura inoltre la formazione iniziale e l'aggiornamento dei ruoli direttivi del Corpo di Polizia Penitenziaria.

52. Il Capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è nominato con D.P.R. previa deliberazione del CDM su proposta del Ministro della Giustizia ed è scelto tra magistrati di Cassazione con funzioni direttive superiori e dirigenti generali di pari qualifica. Egli è il vertice gerarchico interno alla Amministrazione penitenziaria. È co-adiuvato da due Vice-capo dipartimento nominati dal Ministro della Giustizia su sua proposta tra magistrati di cassazione o tra dirigenti generali.

53. L. CASTELLANO, D. STASIO, *op. cit.*, pp. 83-88. Il direttore è il capo di tutte le aree del penitenziario, dalla contabilità all'organizzazione sanitaria, passando per l'area pedagogica e la sicurezza. Egli è il comandante del contingente di Polizia Penitenziaria presente nell'istituto, pur non essendo inquadrato nei ruoli del Corpo. Nel testo viene data una visione concreta del ruolo del direttore penitenziario, ponendo l'accento sulla sua posizione di vertice e sui suoi poteri di direzione pressoché assoluti. Tuttavia i direttori vengono definiti come i più grandi responsabili dell'immobilismo nel mondo carcerario, quando potrebbero essere loro il vero motore di spinta verso il cambiamento. Le Autrici dividono questi funzionari in "trattamentalisti" e "custodialisti" e sottolineano come chi dirige il carcere ha un ruolo fondamentale nell'influenzare lo stile di vita dei detenuti: in pratica il carcere è ad immagine e somiglianza di chi lo dirige. Viene evidenziata anche la distribuzione numerica dei direttori, segnalando come più della metà di essi, lavori all'esterno dei penitenziari (al DAP o nei Provveditorati) e come invece vi siano direttori costretti a gestire più istituti penitenziari contemporaneamente.

54. Per un approfondimento sulla figura del direttore penitenziario si veda I. STURNIOLO, *Ruolo, compiti, profilo del direttore penitenziario* in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, nn. 2-3, 1983

Importante istituto, non dipendente gerarchicamente dal D.A.P., ma sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia è il *Consiglio di aiuto sociale* presente in ogni circondario e composto da rappresentanti degli enti locali, magistrati, direttori degli istituti del circondario e da esperti di assistenza sociale, con il compito principale di fornire supporto ai liberandi per un loro proficuo reinserimento sociale⁵⁵.

Dopo questo breve resoconto sull'organizzazione burocratica, dobbiamo tuttavia rilevare che la novità più importante in ordine alla struttura del penitenziario, verrà introdotta con l'istituzione della Magistratura di Sorveglianza.

Attraverso la legge del 1975, attuativa dell'articolo 27 comma terzo della Costituzione, si è realizzata, a differenza di altri sistemi, la piena giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale. Per quanto riguarda la composizione della Magistratura di Sorveglianza, è costituita da due organi giurisdizionali: l'Ufficio di Sorveglianza ed il Tribunale di Sorveglianza. Quest'ultimo inizialmente chiamato Sezione di Sorveglianza, ha sede in corrispondenza delle Corti d'Appello, è territorialmente competente per l'intero distretto ed è composto da magistrati ordinari e da esperti non togati (docenti, esperti in psicologia, psichiatria ecc.). Il Tribunale di Sorveglianza è un organo collegiale che giudica con quattro membri: due magistrati e due esperti; ed inoltre è sia giudice di primo grado che di secondo rispetto alle ordinanze emesse dall'Ufficio di Sorveglianza.

Quest'ultimo invece è competente su più tribunali, è un organo monocratico composto da uno o più magistrati di sorveglianza ed ha forte autonomia anche rispetto ai Tribunali di Sorveglianza.

La magistratura di Sorveglianza, ha la funzione di vigilare sull'esecuzione della pena nel rispetto delle finalità rieducative sancite dall'art. 27 comma terzo della Costituzione, attraverso un controllo sull'organizzazione degli istituti, la concessione di permessi, l'approvazione di programmi di trattamento ad hoc per ogni detenuto, riconoscendogli la possibilità di lavorare all'esterno se sussistono determinate e tassative condizioni⁵⁶.

La riforma del 1975, considerando quindi la pena e la misura di sicurezza in chiave risocializzante, ha sicuramente superato la concezione dura e repressiva del Regolamento Rocco. Tuttavia non si è tenuto in considerazione il fatto che ci sono persone restie al cambiamento, soggetti instancabilmente recidivi nel commettere reati. Infatti, nonostante la

55. G. NEPPI MODONA, *Ordinamento penitenziario*, cit., pp. 58–60.

56. Ivi, pp. 61–62.

presenza di norme che si occupavano di mantenere l'ordine e la sicurezza, vi è sempre stata una vaghezza interna nello stabilire quali fossero i parametri per identificare i detenuti da sottoporre ad un regime più rigoroso. Per questo nella realtà il meccanismo introdotto nel 1975 non risultò essere ottimale per la realizzazione degli obiettivi prefissati⁵⁷. Per ovviare a questo inconveniente pratico è stato introdotto con la l. 10 ottobre 1986 n. 663 il *regime di sorveglianza particolare* per i detenuti ritenuti pericolosi (art. 14-bis).

Un altro aspetto importante della riforma riguardava l'organizzazione degli interventi di carattere medico e paramedico al fine di preservare la salute fisica e psichica dei detenuti, con particolare attenzione a quei soggetti che erano considerati maggiormente aggressivi e con possibile predisposizione all'autolesionismo⁵⁸.

Sebbene fossero state introdotte molte innovazioni, la riforma nacque comunque sganciata dai dibattiti dottrinali e dal comune sentire dell'opinione pubblica mantenendo invariata la vecchia struttura amministrativa centralizzata.

Dal 1975 ad oggi il legislatore non ha compiuto interventi frutto di una linea definita e costante, ma ha cercato di risolvere problematiche diverse (come la necessità di mantenere sotto controllo la popolazione carceraria che oggi supera le 60.000 unità) e al tempo stesso assecondare l'opinione pubblica che, complice anche un dilagante senso di insicurezza, era favorevole ad un regime più aspro. Tuttavia un elemento in comune a tutti gli interventi legislativi è stato sicuramente il voler mantenere ed accentuare il carattere rieducativo della pena⁵⁹.

Nel 1986 venne emanata la legge Gozzini⁶⁰, frutto di un incontro delle varie correnti politiche del tempo, che sostennero il progetto garantendo, eccezion fatta per il voto contrario del Msi, un ampio consenso parlamentare. Negli anni che precedettero tale legge, il processo riformatore iniziato con la legge 354 del 1975 si era bruscamente arrestato a causa dei fatti terroristici e delle numerose rivolte carcerarie di quegli anni.

57. V. GREVI, *Ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza*, Padova, 1994, p. 152.

58. A. SCALFATI, *Giurisdizione di sorveglianza e tutela diritti*, Padova, 2004, p. 72.

59. Ivi, pp. 30-34.

60. Legge 10 ottobre 1986 n. 663. Le misure introdotte furono: permessi premio, affidamento al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà e liberazione anticipata. Successivamente verrà introdotta anche la "non-menzone" (per quei detenuti che tengono un'ottima condotta e godono di uno sconto di pena), che consentirà al condannato di avere la fedina penale consultabile dai privati pulita, in modo da rendere più facile il suo reinserimento nel mondo del lavoro.

La legge 663 del 1986, nell'attuare il disposto dell'art. 27 della Costituzione pone una nuova concezione di rieducazione: non solo all'interno del penitenziario, ma anche all'esterno di esso con la previsione di misure alternative alla pena detentiva in carcere. Questa legge fa nascere il "Carcere della speranza" grazie alla previsione di misure premiali legate al comportamento all'interno dell'istituto: i condannati hanno la possibilità di incidere sulle modalità di pena e, per questo, c'è maggiore interesse a non essere protagonisti di episodi che turbino la tranquillità e l'ordine dell'istituto⁶¹.

Questa legge introdurrà nell'ordinamento penitenziario l'art. 41-bis⁶² rubricato "situazioni d'emergenza", il quale prevede la possibilità per il Ministro della Giustizia di sospendere le normali regole di trattamento dei detenuti prevista dalla stessa legge in casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni d'emergenza.

7. Dagli anni settanta ad oggi

Come già accennato, verso la fine degli anni '80 crebbe un entusiasmo per le misure alternative, incrementate dalla già accennata legge Gozzini che ne ha ampliato i presupposti per la concessione, rispetto alla legge del 1975, prevedendo inoltre ulteriori misure. A tale riforma fu però fatta la critica di tendere ad una eccessiva decarcerizzazione, non seguita da un attento recupero sociale del detenuto.

All'inizio degli anni novanta — complici anche gli efferati attentati di stampo mafioso di quegli anni — lo Stato, assecondando l'opinione pubblica e i media, fu protagonista di un nuovo cambio di rotta e tramite alcuni provvedimenti legislativi stravolse l'assetto normativo creato dalle leggi 354/1975 e 663/1986, ritornando ad una visione afflittiva della detenzione.

La prima legge del nuovo corso fu la l. 19 marzo 1990 n. 55 alla quale seguì la l. 12 luglio 1991 n. 203 con la quale i provvedimenti riguardanti la

61. L. CASTELLANO, D. STASIO, *op. cit.*, pp. 169-171. Le Autrici sottolineano, fornendo anche dati numerici, come la legge Gozzini sia tutt'altro che una legge che crea criminalità, nonostante sia stata messa sotto processo dai mezzi di informazione. Viene definita un'arma a doppio taglio poiché, ha sì creato un carcere dove è possibile tornare alla libertà attraverso un percorso graduale, ma d'altro lato ha fatto sì che la vita dei detenuti si appiattisse verso la ricerca esclusiva del "premio" senza lasciare spazio a rivendicazioni o proteste.

62. La vigenza dell'articolo 41-bis sarà rinnovata più volte fino al suo definitivo inserimento nell'ordinamento penitenziario operato dalle l. 23 dicembre 2002 n. 279.

criminalità organizzata fecero ingresso nel tessuto normativo dell'ordinamento penitenziario. L'art. 4-bis divideva i detenuti in due fasce distinte, dove solo una di queste poteva accedere a determinate misure penitenziarie premiali e rieducative⁶³. I detenuti dell'altra fascia potevano essere ammessi a dette misure solo se: « si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati» articolo 58-ter comma primo dell'ordinamento penitenziario. Questa distinzione portò ad un vero e proprio “doppio regime” penitenziario⁶⁴.

Continuando su questa rotta la legge n. 356 del 1992 accentuò ancora di più questo doppio regime inserendo un secondo comma all'art. 41-bis (introdotto dalla legge Gozzini) dell'ordinamento penitenziario⁶⁵. A seguito di questa modifica, infatti, la sospensione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati per il tempo necessario a ripristinare l'ordine e la sicurezza nell'istituto, poteva essere autorizzata anche nei confronti di un singolo detenuto od internato per i reati di cui all'art. 4-bis comma primo eventualmente per evitare collegamenti con le associazioni criminali o eversive alle quali il soggetto fosse legato.

La legislazione emergenziale del biennio 1991-1992 aveva lasciato in eredità un sovraffollamento degli istituti visto come l'altro lato della medaglia della globalizzazione, la quale ampliava il commercio e gli orizzonti, ma, accentuava anche gli squilibri esistenti tra le varie classi sociali⁶⁶: si parla, infatti, di “boom penitenziario”⁶⁷.

In questi anni la popolazione detenuta muta: tossicodipendenti e clandestini formano la maggioranza dei detenuti, il che porta anche il mondo

63. V. GREVI, *op. cit.*, pp. 3-5.

64. V. GREVI, *ivi*, p. 6.

65. O. VOCCA, *Il Carcere, Linee di politica criminale*, Milano, 2003, pp. 164-175.

66. C.G. DE VITO, *op. cit.*, pp.132-136. L'incremento del numero delle persone detenute di quegli anni è un dato che possiamo riscontrare in tutti i maggiori paesi europei, a conferma che esso non è dovuto solo a fatti imputabili al nostro paese.

67. Fonte: sito internet del Ministero della Giustizia (www.giustizia.it). È sufficiente scorrere le statistiche dei detenuti presenti in quegli anni per capire cosa si intenda con l'espressione “boom penitenziario”. Il 31 dicembre 1991 erano presenti 35.469 reclusi; esattamente un anno dopo l'aumento registrato fu di oltre 10.000 unità e le presenze arrivarono a 47.316; ancora, il 31 dicembre 1993, verrà superata la soglia dei 50.000 detenuti. Continuando l'analisi delle statistiche si vince come l'aumento delle presenze nei nostri istituti sia stato progressivo, anche se non sempre costante. Una linearità invece, può essere riscontrata nell'incremento della percentuale degli stranieri sul totale della popolazione carceraria, che passerà dal 15,13 % nel 1991, al 37,15 % nel 2009.

politico a doversi confrontare con le problematiche connesse alle malattie infettive e al rischio di epidemie all'interno dei nostri istituti (complici anche le precarie condizioni d'igiene)⁶⁸.

L'annosa questione del sovraffollamento venne affrontata anche dalla legge Simeone–Saraceni nel 1998⁶⁹, tendente a rendere più concreto il concetto di umanizzazione della pena, aumentando inoltre l'ambito di applicazione delle misure alternative (in particolare della detenzione domiciliare). La riforma Simeone tuttavia puntò a risolvere principalmente la questione del sovraffollamento non preoccupandosi però di fornire all'internato una vera gamma di strumenti utili ad un reinserimento sociale. Questa legge avrebbe potuto — ma non lo ha fatto — attribuire una posizione diversa alle misure alternative alla detenzione attraverso una riforma strutturale che le considerasse non più come strumento meramente residuale rispetto alla pena detentiva, ma, come strumento di pari dignità, eventualmente applicabile direttamente al termine della fase di cognizione⁷⁰.

Sempre nel 1998, con la legge n. 419 si delega ad appositi decreti legislativi, il “riordino della medicina penitenziaria” per realizzarne l'inserimento progressivo nel Servizio Sanitario Nazionale.

Con il decreto legislativo 230/1999 vi sarà una ripartizione di competenze⁷¹ tra le Aziende Sanitarie Locali, che avranno il compito di fornire le prestazioni sanitarie, e l'Amministrazione penitenziaria, che avrà quello di mantenere tutte le competenze riguardanti la sicurezza⁷². Veniva inoltre disposto l'immediato trasferimento, alle Asl, dell'assistenza sanitaria dei detenuti tossicodipendenti, mentre il trasferimento delle restanti funzioni sanitarie sarebbe stato attuato solo a seguito di una sperimentazione temporanea da attuarsi presso alcune Regioni⁷³.

68. O. VOCCA, *op. cit.*, pp. 186–196. Importanti in questo senso le leggi 14 luglio 1993 n. 222 (sull'incompatibilità tra l'infezione da HIV e lo stato di detenzione) e la legge 12 luglio 1999 n. 231.

69. Legge 27 maggio 1998 n. 165.

70. O. VOCCA, *ivi*, pp. 205–206.

71. A CARNEVALE, A. DI TILLIO, *Medicina e Carcere, Gli aspetti giuridici, criminologici, sanitari e medico-legali della pena*, Milano, 2006, p. 64.

72. Fonte: sito internet del Ministero della Giustizia (www.giustizia.it). La legge 296 del 1993 aveva già stabilito l'istituzione, in ogni provincia, di reparti ospedalieri per il ricovero di detenuti per i quali fosse stato previsto il piantonamento. Dal 2002 sono inoltre attivi tre reparti ospedalieri con autonomia di gestione e di organizzazione destinati al ricovero dei detenuti: si trovano a Milano (presso l'Azienda Ospedaliera “S. Paolo”), a Roma (presso l'Azienda Ospedaliera “S. Pertini”) e presso l'ospedale “Belcolle” di Viterbo.

73. Per un approfondimento dei profili costituzionali riguardanti il diritto alla salute dei detenuti si veda M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, pp. 139 e ss.

Con il D.P.R. del 30 luglio 2000 n. 230 entra in vigore il nuovo regolamento di esecuzione della legge 354/1975 sull'ordinamento penitenziario (con il quale viene sostituito l'ormai obsoleto regolamento di attuazione del 1976): in concreto si è cercato di eliminare quel divario tra dato normativo e realtà del carcere che da anni colpiva l'istituzione penitenziaria⁷⁴. Nel testo ci si occupa diffusamente dell'aspetto trattamentale, affrontando ampiamente questioni come i colloqui, i contatti con le famiglie, l'istruzione, il lavoro interno ed esterno all'istituto. Questo regolamento mira ad un miglioramento delle condizioni di vita del detenuto ed a un maggiore controllo giurisdizionale della vita all'interno del penitenziario. Viene previsto un aumento delle competenze della Magistratura di Sorveglianza chiamata a vigilare in maniera più attiva e dinamica sull'applicazione delle norme costituzionali in materia di esecuzione della pena.

Con il D. Lgs. 63 del 2006 verrà riordinata la carriera dirigenziale penitenziaria e la normativa per l'accesso a tali qualifiche, per la quali è ora richiesta una laurea ad indirizzo giuridico, economico, sociale o scientifico. Superato il concorso sarà necessaria la frequenza di un corso di formazione, al termine del quale, previo giudizio di idoneità, il consigliere penitenziario sarà nominato dirigente ed inviato presso la sua prima sede di servizio. Il trattamento economico di questi funzionari non sarà inferiore a quello della dirigenza statale contrattualizzata, ed è prevista la possibilità che una parte della retribuzione sia correlata ai risultati raggiunti, in modo da stimolare un aumento dell'efficienza⁷⁵.

In ultima analisi, va menzionata la legge 31 luglio 2006 n. 241, con la quale è stato introdotto il provvedimento di indulto (il precedente era stato approvato nel 1990)⁷⁶ per i reati commessi entro il 2 maggio dello stesso anno. Approvato grazie anche ad una spinta "esterna" alla popolazione carceraria (si pensi alle associazioni presenti nell'universo penitenziario nonché agli operatori del settore), l'indulto ha subito un vero assalto da parte dei mezzi di informazioni i quali hanno condotto, sin dal giorno della sua approvazione, una battaglia sugli effetti maligni del provvedimento in questione dando rilevanza solo alle storie di chi, dopo aver usufruito dell'indulto, rientrava in carcere per aver nuovamente commesso un reato,

74. O. VOCCA, *op. cit.*, pp. 217-221.

75. M. CANEPA, S. MERLO, *op. cit.*, pp. 105-108.

76. D.P.R. 22 dicembre 1990 n. 394. Nel 2003 è stato inoltre approvato il cosiddetto "indultino" con la legge n. 207 del 2003 che all'articolo 1 comma 1 recita: Nei confronti del condannato che ha scontato almeno la metà della pena detentiva è sospesa per la parte residua la pena nel limite di due anni, salvo quanto previsto dai commi 2 e 3.

influenzando pesantemente l'opinione pubblica e diffondendo una visione del carcere e del provvedimento astratta rispetto al contesto, nonché non veritiera. Una ricerca del Ministero della Giustizia ha dimostrato che il tasso di recidiva di chi aveva beneficiato del provvedimento era eccezionalmente basso; ma l'effetto bomba della sovraesposizione mediatica dei danni provocati dall'indulto aveva ormai contagiato la quasi totalità dell'opinione pubblica⁷⁷.

Grazie all'indulto, la vita in carcere tornò vivibile: vennero scarcerati più di 20.000 detenuti. Ciò voleva dire non solo minor sovraffollamento, ma anche la possibilità di rendere operative le leggi in vigore sulla sanità, sul lavoro interno ed esterno al carcere ed il regolamento penitenziario. Questa evoluzione in positivo non durò a lungo: mancando una rivisitazione ed uno snellimento del sistema penale, il provvedimento che aveva disposto l'indulto ha finito per essere nient'altro che l'ennesimo palliativo.

Ad oggi il numero dei detenuti, secondo le statistiche del Ministero della Giustizia aggiornate al 31 maggio 2011, è ritornato a livelli superiori rispetto a quelli precedenti l'indulto, attestandosi a 67.174 unità⁷⁸ a fronte di una capienza regolamentare di sole 45.551 unità.

A conclusione di questa breve analisi riguardante l'evoluzione del diritto penitenziario dagli stati preunitari ad oggi, si può notare come emerga la concezione di un sistema chiuso e restio ai cambiamenti, non sempre corrispondente alla realtà sociale del tempo. Lo scarso interesse politico⁷⁹ per questa branca del diritto è dimostrato dalla lentezza e dalla mancanza

77. C.G. DE VITO, *op. cit.*, pp. 152-159.

78. Fonte: sito internet del Ministero della Giustizia (www.giustizia.it). Alla sezione statistiche.

79. Fonte: sito internet del Ministero della Giustizia (www.giustizia.it). Si sottolinea come in Italia non sia stata ancora creata la figura del Garante Nazionale dei Diritti dei detenuti, figura prevista dalla Convenzione contro la Tortura delle Nazioni Unite entrata in vigore nel 1987. Il protocollo aggiuntivo a tale Convenzione adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel 2002 prevedeva la creazione di istituti nazionali che effettuassero periodiche visite nei luoghi di detenzione del proprio paese al fine di verificare le condizioni di vita delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Il Garante si occupa del rispetto della normativa penitenziaria nei confronti dei detenuti. A tal fine segnala eventuali disservizi alle Autorità competenti, operando attraverso lo strumento della mediazione. La sua figura e la sua attività sono perciò molto diverse da quelle degli organi di ispezione amministrativa o della Magistratura di Sorveglianza. In Italia pur non essendo presente una figura a livello nazionale, vi sono, in alcune regioni, Garanti Regionali, provinciali o comunali con poteri stabiliti dai rispettivi atti istitutivi. Possono effettuare colloqui con i detenuti e visite nelle carceri senza bisogno di alcuna autorizzazione (art. 18 e 67 dell'Ordinamento Penitenziario). La creazione di un Garante nazionale, indipendente dall'Amministrazione penitenziaria, contribuirebbe a rendere più efficace l'applicazione delle norme costituzionali al fine di un proficuo e sempre più concreto reinserimento nella società dei detenuti. In Europa tale figura è presente in 23 paesi con nomi e funzioni diverse.

di una volontà comune di riforma e dal permanere dell'assenza di una visione organica della materia, non considerata altrettanto meritevole di interesse e di approfondimento come il diritto penale.

La vera sfida è quella di arrivare ad un'effettiva realizzazione delle finalità rieducative della pena, dando concreta applicazione ai principi Costituzionali, al fine di consentire un efficace reinserimento del detenuto nella società, per non rimanere attaccati ad una concezione espressa dal Foucault nel suo *Sorvegliare e punire*:

La prigione non può evitare di fabbricare delinquenti. Ne fabbrica per il tipo di esistenza che fa condurre ai detenuti: che li si isoli nelle celle o che si imponga loro un lavoro inutile, per il quale non troveranno impiego, significa, in ogni modo, non pensare all'uomo nella società; significa creare una esistenza contro natura, inutile e pericolosa⁸⁰.

Federica De Angelis, Simone Torge

80. M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire*, Torino, 1976, p. 292.

