

CARCERE E SOCIETÀ CIVILE UNA PROSPETTIVA STORICA

di Guido Neppi Modona[♦]

SOMMARIO: 1. Le storie “possibili” del carcere; 2. Gli elementi di continuità di una storia di lungo periodo; 2.1. L’isolamento dalla società libera; 2.2. Il clima di violenza; 2.3. L’organizzazione verticistica e centralizzata dell’amministrazione penitenziaria; 2.4. La ricorrente pendolarità tra spinte umanitarie e restaurazioni rigoriste; 2.5. I due Regolamenti del 1891 e del 1931 e la “Bonifica Umana” degli ultimi anni del regime; 3. La caduta del fascismo e i primi anni del dell’ordinamento repubblicano; 4. La grande cesura: la riforma penitenziaria del 1975; 5. L’ultimo ventennio: il carcere “frammentato e la disarticolazione del sistema sanzionatorio.

1. Le storie “possibili” del carcere

E’ opportuno chiarire subito quali aspetti della storia del carcere verranno trattati, perché molte sono le storie possibili e non tutte sono state scritte, ma prima ancora è necessaria una precisazione cronologica e geografica. Il master ha una dimensione sovranazionale – tendenzialmente europea per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti sulle funzioni della pena, le fonti e le regole penitenziarie europee, la giurisprudenza comunitaria in materia di misure alternative - mentre i profili storici di cui mi occuperò sono circoscritti al primo secolo di storia italiana, dall’Unità alla riforma penitenziaria del 1975, e poi, se vi sarà tempo, qualche cenno sui decenni successivi.

Premessi questi limiti nazionali e temporali, le storie possibili del carcere sono assai numerose, anche se sinora è stata scritta soprattutto la storia *dalla parte delle istituzioni*, privilegiando quali fonti la legislazione e i regolamenti penitenziari, le circolari ministeriali, i dibattiti parlamentari, gli atti della Direzione generale delle carceri e dei riformatori (poi, a partire dal periodo fascista, Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena), cioè gli atti formati presso i Ministeri prima dell’Interno e poi della Giustizia, fonti tutte depositate presso l’Archivio Centrale dello Stato. Ed ancora i saggi dottrinali pubblicati su riviste giuridiche specializzate, notizie di cronaca carceraria su quotidiani e periodici e quelle in chiave celebrativa e autoreferenziale pubblicate su organi che sono diretta espressione dei vertici dell’amministrazione penitenziaria.

Nella storia dalla parte delle istituzioni penitenziarie i detenuti, che pure sono i necessari e principali destinatari del carcere, rimangono in ombra, anche se di loro vi è consistente traccia nelle carte della direzione generale, posto che, stante l’organizzazione gerarchica e centralizzata dell’amministrazione penitenziaria, alla direzione generale si rivolgevano costantemente i direttori delle carceri prima di dare corso alle centinaia di migliaia di istanze rivolte dai reclusi.

[♦] Testo della lezione tenuta nella seduta inaugurale del Master, Roma Tre, 24 gennaio 2014.

Ebbene, solo recentemente un giovane ricercatore¹ ha impostato per gli anni dell'Italia repubblicana una storia “*dalla parte dei detenuti*”, anzi, come lui stesso chiarisce, una storia delle

“vicende dei detenuti uomini nelle carceri per adulti”, privilegiando la documentazione proveniente dagli stessi detenuti e i loro fascicoli personali conservati presso le sezioni provinciali dell'Archivio Centrale dello Stato (in particolare quelle di Torino, Firenze, Perugia e Roma) e presso gli archivi carcerari di ben 19 istituti di pena o case circondariali ancora attivi o non più in funzione.

Trent'anni orsono, nel corso di un convegno sugli archivi manicomiali, ospedalieri e carcerari², avevo avuto occasione di rilevare che una storia dalla parte dei detenuti avrebbe dovuto occuparsi anche dell'altro polo del rapporto carcerario, e cioè il personale di custodia, da sempre trascurato e tuttora in attesa di una riflessione storica. Lo stesso De Vito lascia intendere che vi è spazio per altre storie, che potrebbero avere come punti di riferimento la popolazione delle carceri femminili (per le quali vi è già qualche ricerca per l'Ottocento e lo Stato liberale), i detenuti minorenni, gli infermi di mente nei manicomi criminali e poi negli ospedali psichiatrici giudiziari, ed ancora le varie categorie, istituzionali o volontarie, di operatori penitenziari, a partire appunto dagli agenti di custodia e dal personale amministrativo civile, ed anche le strutture e gli interventi assistenziali per i detenuti ed ex detenuti dentro e fuori del carcere.

Quella di cui vi parlerò è ancora una storia prevalentemente dalla parte delle istituzioni, con qualche squarcio qua e là di storia dalla parte dei detenuti, ma debbono essere tenuti sempre presenti, quantomeno dal punto di vista statistico, i dati sulla loro provenienza sociale, culturale e territoriale e sulle categorie di reati per cui sono stati condannati.

2. Gli elementi di continuità di una storia di lungo periodo

Va subito detto che il primo secolo di storia penitenziaria – grosso modo dagli anni Settanta dell'Ottocento agli anni Settanta del secolo scorso - non ricalca la tradizionale periodizzazione - Stato liberale, regime fascista, ordinamento repubblicano – della storia istituzionale e politica, ma è caratterizzato da una sostanziale continuità lungo precise linee guida, che sembrano dotate di una ferrea capacità di riprodursi a prescindere dai mutamenti istituzionali, politici e socio-culturali della società libera³.

2.1. L'isolamento dalla società libera

Il primo elemento di continuità va individuato nel totale isolamento del carcere dalla realtà esterna, rigorosamente disciplinato a livello legislativo e ossessivamente attuato dalle prassi operative, sì da porre i detenuti in uno stato di assoluta emarginazione e

¹ CHRISTIAN G. DE VITO, *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia*, Bari, Laterza, 2009. Dalla parte dei detenuti è certamente anche il lavoro di LUCIA CASTELLANO e DONATELLA STASIO, *Diritti e castighi. Storie di umanità cancellata in carcere*, Milano, il Saggiatore, 2009, che illustra attraverso storie e testimonianze di detenuti e loro famigliari, agenti di custodia, operatori penitenziari la tragica realtà delle carceri italiane.

² G. NEPPI MODONA, *Gli archivi carcerari: storia dell'istituzione penitenziaria o storia dei detenuti*, in M. GALZIGNA (a cura di), *La follia, la norma, l'archivio. Prospettive storiografiche e orientamenti archivistici*, Venezia, Marsilio, 1984, pp. 229-234.

³ Per un esame meno sommario del primo secolo di storia penitenziaria italiana v. G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1973, vol. v, pp. 1903-1998.

separazione, ben oltre le ovvie esigenze di sicurezza che necessariamente si accompagnano alla privazione della libertà.

Sotto questo punto di vista il Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena del regime fascista, rimasto in vigore dal 1931 al 1975, ricalca fedelmente il monumentale Regolamento generale degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi del 1891, ricco di ben 891 articoli: in entrambi i corpi normativi gli unici canali di collegamento con la realtà esterna sono affidati ai colloqui, alla corrispondenza e alle visite dei prossimi congiunti, ma la loro disciplina è talmente restrittiva, e per di più legata al sistema delle punizioni e delle ricompense, da rendere del tutto aleatorie queste aperture al mondo esterno. Congeniali a questa impostazione di fondo sono le tre “leggi” carcerarie – religione, istruzione, lavoro - nelle quali in entrambi i regolamenti si esauriscono tassativamente le attività consentite negli stabilimenti penitenziarie.

L'isolamento dell'istituzione carceraria trova conferma lungo tutto l'arco di tempo considerato nella vera e propria fobia nei confronti della stampa quotidiana e periodica, ritenuta pericoloso fattore di disordine e di turbamento della vita interna dello stabilimento. Per il periodo liberale ne parla Filippo Turati in un famoso discorso parlamentare sulle carceri del 1904, poi pubblicato sotto il titolo significativo “Il cimitero dei vivi”: “Ogni notizia dal di fuori è severamente intercettata. Il condannato... supplicherà invano di ricevere un qualunque giornale: i giornali sono banditi dalle carceri come cosa peccaminosa, e non solo pei detenuti, ma anche per le guardie; i giornali rappresenterebbero un po' di vita intellettuale, un po' di moto e di luce al cervello, che il carcere deve ottenebrare”. Ancora nel 1920 il direttore del carcere di Forlì comunica con telegramma al ministro dell'interno di aver proibito la lettura di giornali politici quali il Corriere della Sera e il Resto del Carlino.

Quanto al regime fascista nel 1931, in concomitanza con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento, numerose circolari della direzione generale intervengono per correggere quei direttori che hanno erroneamente ritenuto che i detenuti “abbiano senz'altro diritto di leggere libri e giornali”, mentre tale lettura costituisce un privilegio per i meritevoli, la scelta “deve sempre essere ispirata a criteri di severa austerità” e in linea generale non può essere consentita per la grande massa dei detenuti perché “può dare luogo ad inconvenienti che ognuno facilmente intende”. Altre circolari di quell'anno contengono un elenco di periodici – dal Corriere dei Piccoli a Critica fascista, dalla Domenica del Corriere e Gerarchia - di cui con le opportune cautele può essere consentita la lettura ai detenuti meritevoli, ma è comunque vietato l'invio di libri, riviste e giornali da parte delle famiglie.

In pieno periodo repubblicano – siamo nel 1954, Ministro della Giustizia è Michele Di Pietro - una circolare ministeriale proibisce “la lettura di riviste in cui abbondino il nudo balneare” e dei “giornali dichiaratamente o accentuatamente di carattere politico, ammettendosi solo la lettura di giornali che non siano organi di partito o notoriamente emanazioni di un determinato partito”. E anche tali giornali devono essere esclusi “quando indugiano su fatti di cronaca” e cioè, in pratica, sempre.

2.2. Il clima di violenza

Altro elemento di continuità è il clima di violenza che connota la vita carceraria sin dai primi anni dopo l'Unità. La cronaca delle violenze è riportata con incosciente candore nelle prime annate del “Bullettino Ufficiale della Direzione Generale delle Carceri”, stampato a partire dal 1871 in unico volume con la “Rivista di discipline carcerarie”, organo ufficiale della Direzione Generale, secondo un copione che si ripete con raccapricciante monotonia: il condannato disubbidisce all'agente di custodia, o lo ingiuria o gli rivolge gesti osceni o

parole di scherno; la guardia reagisce sparando contro il detenuto, talvolta mirando alle gambe e ferendolo, altre volte colpendolo alla testa e “riducendolo cadavere all’istante”, per usare un’espressione ricorrente nelle cronache del “Bullettino”.

Solo nel corso del 1871 e 1872 si contano tra i detenuti tre morti e sei feriti per colpi di arma da fuoco delle guardie di custodia; continue sono poi le notizie di suicidi, tentati o consumati, di casi di pazzia, tumulti di varia entità, proteste, ribellioni evasioni. Negli anni immediatamente successivi al 1872, non è dato sapere se per una forma di autocensura o per effettiva rispondenza alla realtà, non vengono più riportati episodi di reazione armata contro i detenuti, ma continui sono i casi di violenze dei reclusi contro i carcerieri o altri condannati: solo nel corso del 1873 ne 1874 si contano un morto tra le guardie e quattro tra i detenuti e innumerevoli sono i casi di ferimenti, anche gravi, di cui rimangono vittime sia i custodi che i custoditi.

Il clima di violenza verrà formalmente legalizzato – se così si può dire – dal regio decreto del 1890 sull’ordinamento del personale di custodia, che pone a carico degli agenti, dopo una semplice intimazione, l’obbligo di fare uso delle armi per sedare ribellioni o impedire la fuga, in base alla considerazione che “se un agente indietreggia davanti al pericolo o alla minaccia, se egli è sopraffatto e vilipeso, non è l’individuo ma l’autorità della legge che in lui viene offesa”.

Nell’ultimo decennio del secolo e nei primi anni del ‘Novecento gli episodi di violenza non sono più registrati sul Bullettino Ufficiale, ma ne troviamo ampie tracce nelle interrogazioni parlamentari e sui quotidiani: basterà qui ricordare le vicende più tragiche, quali quelle dell’anarchico Romeo Frezzi trovato cadavere nel 1897 nel carcere di San Michele a Roma (era deceduto a causa delle lesioni subite durante violenti interrogatori subiti in quanto sospettato di essere complice di Pietro Acciarrito, che aveva tentato di uccidere il re Umberto I), di un detenuto che, arrestato per ubriachezza era stato abbandonato per tutta la notte con una catena attorno al collo, dalla quale era rimasto strangolato; della morte per asfissia a seguito di applicazione della camicia di forza senza controllo sanitario di un detenuto che stava scontando una condanna a sette giorni di reclusione per resistenza a pubblico ufficiale; di un detenuto trovato morto nel letto al quale era stato inchiodato con la camicia di forza.

Nel periodo fascista non si hanno più notizie di violenze o proteste carcerarie, né sulla “Rivista di diritto penitenziario”, organo della direzione generale, né evidentemente nella stampa quotidiana controllata dal regime, ma lo stesso Guardasigilli Alfredo Rocco dimostra di essere ben conscio delle componenti di violenza materiale e morale che caratterizzano la realtà carceraria. Intervenendo alla Camera nel 1932 in sede di discussione del disegno di legge sul lavoro carcerario e sui consigli di patronato il ministro, nel dare atto della difficoltà di governare una massa di 50-60.000 persone tenute coattivamente in stato di detenzione, aveva rilevato: “E’ facile supporre a quale tensione di spirito conduca questa situazione e quali siano i rapporti tra carcerieri e carcerati. E’ chiaro che la vita in questi stabilimenti è una lotta continua tra chi vigila e chi è sottoposto alla vigilanza”. Lo stato di guerra che aveva di fatto sino ad allora contrassegnato la storia carceraria trova ora per bocca del Guardasigilli del regime la sua teorizzazione ufficiale.

Facciamo un salto in avanti di una quindicina di anni e vediamo come anche nel periodo repubblicano il linguaggio della violenza, in questo caso di segno specularmente opposto alla violenza istituzionale, sia l’unico che riesce a esprimersi nel mondo carcerario. Subito dopo la fine della Guerra di Liberazione, nel 1945 e 1946, la protesta contro le disastrose condizioni delle carceri, a causa delle distruzioni della guerra e della presenza di una popolazione carceraria che arriva a più del doppio di quella degli anni Trenta, si esprime attraverso violentissime e devastanti rivolte che mettono a dura prova i vacillanti apparati

repressivi statali dopo la caduta del fascismo; ed ancora, negli anni tra il 1968 e i 1971, dopo la contestazione studentesca e la stagione sindacale dell'autunno caldo, le rivendicazioni di riforma delle c.d. istituzioni totali, tra cui primeggia il carcere, si esprimono nuovamente con violente rivolte, sommosse e devastazioni nelle principali carceri italiane.

2.3. L'organizzazione verticistica e centralizzata dell'amministrazione penitenziaria

Il terzo elemento di continuità va ricercato nella struttura burocratica rigidamente centralizzata e verticistica dell'amministrazione penitenziaria.

Paradossalmente questa struttura consente di fare un'incursione nella storia dalla parte dei detenuti. Le disposizioni del Regolamento che disciplinano i rapporti di rigida subordinazione gerarchica dei direttori nei confronti della direzione generale da un lato scoraggiano qualsiasi autonoma iniziativa e responsabilità delle autorità locali, dall'altro vanno viste in un unico contesto con quelle che regolano nei più minuti particolari la vita quotidiana del detenuto, costringendolo a dipendere anche per le più elementari esigenze dall'intervento del direttore. Si viene così a creare un immediato controllo dell'amministrazione centrale su tutte le istanze presentate dai detenuti, posto che i direttori, nel timore di sbagliare o di eccedere nelle concessioni, ribaltano sulla direzione generale anche le decisioni sulle più meschine e irrilevanti richieste dei detenuti, che sono così costretti ad attendere mesi prima che il vertice dell'apparato burocratico si occupi di loro. Dalle decine di migliaia di istanze ritrasmesse dai direttori in un periodo preso a campione tra il 1890 e il 1907 e dalle relative risposte della direzione generale emerge il quadro di una umanità dolente, sacrificata, umiliata e compressa negli stessi essenziali bisogni quotidiani, sia materiali che morali, e nello stesso tempo il volto di una feroce e fiscale mentalità burocratica che si trincerava dietro il regolamento per controllare sin nei minimi particolari la vita dei singoli detenuti.

In realtà i detenuti chiedono ben poco: ad esempio, di indossare le mutande di cotone o le maglie di lana inviate dalla famiglia; di tenere in cella fotografie di persone care (permesso negato dal ministero perché non esiste nel regolamento alcuna disposizione in proposito e perché è difficile accertare se le foto appartengono effettivamente a persone di famiglia e quale sia il grado di parentela, specie ove si tratti di persona d'altro sesso); di acquistare a proprie spese l'occorrente per scrivere per motivi di studio, permesso negato essendo il malcapitato punito con sei mesi di cella di isolamento. Viene pure negato il permesso di scrivere alla sorella su carta dalla quale non risulti lo stato di carcerato, di scrivere due lettere per volta invece di una e di inviare la propria foto alla madre perché vi ostano le disposizioni del regolamento, di inviare oblazioni per le vittime del terremoto in Calabria in quanto "i condannati vanno esclusi da ogni partecipazione alla vita pubblica" o di deporre una corona di fiori sulla tomba di un detenuto.

L'altro polo in cui si sostanzia il sistema di gestione degli istituti penitenziari è costituito dal rapporto di totale subordinazione dei direttori nei confronti della direzione generale, anche a prescindere dalle istanze dei detenuti. Uno dei quesiti rivolti con frequenza riguarda l'interpretazione delle norme del Regolamento relative al taglio della barba e dei baffi negli ultimi due mesi prima della scadenza della pena. Il tema è oggetto di una fitta corrispondenza tra il 1903 e il 1906, sino a che in occasione dell'ultimo quesito posto in tutta la sua complessità dal direttore delle carceri di Forlì il ministero risponde cinque giorni dopo stabilendo lapidariamente che "secondo lo spirito dell'art. 560 del regolamento generale carcerario si ritiene che negli ultimi due mesi della prigionia debba

essere permesso ai condannati di lasciarsi crescere l'intera barba o una parte di essa, o solo i baffi, secondo che preferiscano”.

Sovente però la mancanza di potere decisionale dei direttori e i tempi lunghi della risposta ministeriale si risolvono in vere e proprie forme di ingiustificati peggioramenti delle condizioni di vita, come nel caso delle frequenti richieste estive di concedere ai detenuti di tenere aperto per un'ora al giorno lo sportello della porta della cella per aerarla un poco e diminuire l'eccessivo calore, le cui risposte, in genere positive, arrivano quando l'estate è ormai molto avanzata. Analogamente, deve arrivare l'autorizzazione del ministero per distribuire ai detenuti una piccola forchetta in legno, oltre al cucchiaino, per aiutarsi a mangiare. Ma altre volte i direttori chiedono zelantemente e insistentemente istruzioni su come inasprire la pena per coloro che già si trovano in cella di isolamento con la camicia di forza e commettono nuove infrazioni, o chiedono di essere autorizzati a sostituire i ferri alla camicia di forza per evitare che i detenuti possano attentare alla propria vita, ovvero ad applicare la camicia di forza e i ferri a titolo di punizione anche ai minorenni, sebbene il regolamento lo consenta solo quando sia necessario per impedire loro di nuocere a sé o ad altri.

2.4. La ricorrente pendolarità tra spinte umanitarie e restaurazioni rigoriste

La secolare continuità di fondo, ben rappresentata dai due Regolamenti – 1891 e 1931 – dello Stato liberale e del regime fascista, non è esente da vicende interne che alternativamente si propongono di mitigare ovvero di ripristinare il rigore delle norme regolamentari e delle prassi di gestione dell'amministrazione penitenziaria. Ne sono significativo esempio un regio decreto del 19 febbraio 1922 n.393, a sua volta preceduto da numerose circolari permissive della direzione generale emesse nel biennio precedente, ispirate dai principi della scuola positiva del diritto penale che privilegiano gli aspetti rieducativi della sanzione penale.

Quelle circolari permissive illustrano *a contrario* la ferocia e la brutalità del “trattamento”, del regime disciplinare e più in generale delle condizioni di vita imposte dal Regolamento del 1891. Al riguardo è opportuno premettere che il codice penale c.d. liberale del 1889 prevedeva periodi iniziali più o meno lunghi di segregazione cellulare continua (sette anni per gli ergastolani, sei mesi ovvero un sesto della pena complessiva, comunque non più di tre anni, per i condannati alla reclusione). Dal canto suo il Regolamento prevedeva tra le sanzioni la cella di isolamento da due a sei mesi, l'isolamento in cella di punizione a pane e acqua da cinque a quindici giorni, la camicia di forza o i ferri in cella oscura da quindici a trenta giorni (la camicia di forza si applica ogni due giorni su tre, ma il condannato ne è liberato al tempo dei pasti e quando deve soddisfare i bisogni corporali, i ferri si applicano alle mani o ai piedi, ovvero alle mani e ai piedi contemporaneamente, ma in questo caso la punizione non può durare più di dieci ore al giorno).

Ebbene, nelle circolari del 1921 e 1922 si precisa che gli strumenti di contenzione e coercizione meccanica “devono essere spogliati di ogni senso di rappresaglia e di punizione” e adoperati come “mezzo esclusivo di valore sanitario e non disciplinare”; quanto alla segregazione cellulare, premesso che l'isolamento “adduce talvolta inconvenienti d'indole igienico-sanitaria determinanti un progressivo deterioramento fisico e psichico che esula dai fini del legislatore” e facilita l'insorgere della pazzia, si invitano i sanitari a segnalare con larghezza i casi di detenuti ritenuti inidonei alla segregazione cellulare e si suggeriscono vari rimedi per rendere meno duro e meno crudelmente afflittivo l'isolamento; infine nell'agosto 1922, pochi mesi prima della marcia su Roma, si

autorizzano i reclusi a tenere presso di sé un uccellino durante il periodo di segregazione cellulare, vengono istituiti i refettori per i condannati ammessi alla vita in comune per consentire un minimo di relazioni sociali dentro il carcere, le celle vengono dotate di suppellettili quali tavolo in legno, panche e piccoli armadietti per gli effetti personali, di cui prima di allora erano evidentemente prive.

La maggior parte di queste innovazioni divengono parte integrante del Regolamento carcerario mediante il regio decreto del febbraio 1922: tra l'altro è prevista una maggior frequenza dei colloqui (il Regolamento originario prevedeva per gli ergastolani un colloquio all'anno durante il periodo della segregazione cellulare continua e poi uno ogni sei mesi, per i condannati alla reclusione uno ogni sei mesi durante il periodo di segregazione e poi uno ogni tre mesi) e della corrispondenza, che ora spazia da un massimo di due lettere alla settimana per gli imputati in attesa di giudizio e i condannati a pena inferiore a sei mesi di reclusione a un minimo di una lettera ogni quindici giorni per i condannati alle pene più gravi.

Completamente rinnovata è la disciplina delle case di rigore. Nell'originario regolamento del 1891 si trattava di una vera e propria morte civile. Il condannato era sottoposto alla segregazione cellulare continua, privato dei colloqui e della corrispondenza, obbligato al lavoro senza alcuna gratificazione, ora non è prevista alcuna restrizione dei colloqui e della corrispondenza e rimane solo la minaccia, se il condannato continua a essere irrequieto, insubordinato o ribelle, di un prolungamento indefinito dell'isolamento assoluto o del trasferimento in un manicomio criminale.

Questi tentativi di riforma, di per sé modesti, ma di grande rilievo se rapportati al tradizionale immobilismo del sistema penitenziario, suscitano peraltro vivaci reazioni nei settori più conservatori del mondo giuridico, sino a parlare di "bolscevismo giudiziario" e ad invocare "la provvidenziale sferza fascista per riportare ordine, disciplina e autorità nel mondo penitenziario". La "sferza fascista" interviene tempestivamente: il R.D. 31 dicembre 1922 n. 1718 trasferisce la Direzione generale delle Carceri e dei riformatori dal ministero dell'interno a quello della giustizia (e a livello locale dal prefetto e vice-prefetto al procuratore generale presso la Corte di Appello e al Procuratore del Re presso il Tribunale).

La Rivista Penale, che in quegli anni svolge un ruolo di sostegno al nascente fascismo, commenta che dopo le "follie positiviste" attuate dai vertici penitenziari del ministero dell'interno nei mesi e negli anni precedenti nessuno meglio della magistratura, che aveva dato tante prove di sensibilità politica, cioè di protezione dello squadristico fascista durante il "biennio rosso", poteva offrire sicure garanzie per un ritorno alla normalità nel mondo penitenziario. Il direttore generale Giuseppe Spano viene destituito alla fine del 1923 e da allora sino ai tempi nostri la direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena è rimasta saldamente nelle mani dell'alta magistratura. Non estranea a questi primi interventi del fascismo appena giunto al potere può anche essere stata la clamorosa protesta delle guardie carcerarie nel biennio 1919-1920, che erano giunte a minacciare di rimettere in libertà i detenuti se non fossero state accolte le loro in realtà fondatissime rivendicazioni sindacali, ma di quella insolita vicenda della storia penitenziaria sembra essersi persa la memoria, e ne rimangono solo tracce nelle frequenti notizie di trasferimenti e punizioni di agenti di custodia contenute nelle carte della direzione generale negli anni successivi all'avvento del fascismo.

Il trasferimento dell'amministrazione penitenziaria produrrà effetti profondi, tali da escludere per decenni qualsiasi tentativo di svuotare la pena dei suoi caratteri rigidamente retributivi e afflittivi. Affidare le modalità di esecuzione della pena detentiva a esponenti della medesima istituzione chiamata a pronunciare la sentenza di condanna è una sicura

garanzia contro ogni tentativo di riconoscere, in nome dei più elastici principi della difesa sociale e del reinserimento del condannato, che talvolta la pena può essere inutile e dannosa. Con il decreto del 1922 il fascismo ha dunque visto lontano, operando non solo una scelta politica contingente, ma creando una struttura burocratica, quale è appunto quella formata dagli alti magistrati posti a capo della direzione generale presso il ministero della giustizia, che è di per sé strumento di conservazione, volto a confermare il lavoro giudiziario svolto in precedenza e la funzione retributiva della pena.

Al di là di questi profili istituzionali e pur tenendo conto delle ricorrenti oscillazioni tra velleità riformiste e pronta restaurazione dei tradizionali canoni dell'afflittività e del rigore della pena, non si può non collegare la sostanziale continuità delle istituzioni penitenziarie alla composizione della popolazione carceraria, in particolare la provenienza sociale, il livello di istruzione, l'attività lavorativa e le categorie di reati per cui i detenuti sono condannati.

Non è questa la sede per esporre dati statistici analitici per il periodo dello Stato liberale. Basterà qui tenere presente che tutti i possibili indicatori confermano che la stragrande maggioranza della popolazione carceraria appartiene ai ceti più poveri, emarginati e antagonisti della società, sintetizzabili nelle c.d. classi povere: si tratta di condannati per reati contro il patrimonio (primeggiano naturalmente il furto e gli altri reati contro la proprietà, insieme ai delitti contro le istituzioni sociali e l'ordine pubblico), appartenenti alle classi agricola e dei lavoratori subordinati, illetterati (come allora venivano chiamati gli analfabeti), nullatenenti. Gli esercenti professioni e arti liberali, i proprietari e coloro che vivono di rendita non superano ciascuno l'1%, gli impiegati pubblici e privati sono al 2%, quelli che hanno un'istruzione superiore raggiungono il 2% solo nei primi anni del '900, in percentuali di gran lunga inferiori ai dati riscontrabili tra la popolazione libera⁴.

Se colleghiamo questi dati – che si riferiscono anche al campionario della popolazione presente nelle colonie per il domicilio coatto e nei manicomi criminali – alle classificazioni dei delinquenti teorizzate negli ultimi decenni dell'800 da Cesare Lombroso e dai suoi seguaci e illustrate da fitti album fotografici, ci si rende immediatamente conto che quelle immagini visive non riproducono soggetti portatori di supposte anomalie e patologie fisiche o psichiche congenite quanto persone vittime dello stato di ignoranza, miseria e emarginazione che già connotava la loro esistenza fuori dal carcere e abbruttite dalla violenza, promiscuità, sporcizia, spersonalizzazione e isolamento dal mondo esterno della vita carceraria. Le ricerche di Cesare Lombroso e della sua scuola e la vastissima documentazione raccolta in quei decenni sulla popolazione carceraria consentirebbero di abbozzare un tassello di quella storia dalla parte dei detenuti che per il periodo dello stato liberale è ancora in gran parte da scrivere.

2.5. I due Regolamenti del 1891 e del 1931 e la “Bonifica Umana” degli ultimi anni del regime

Tornando alla storia dalla parte delle istituzioni e alla sua secolare continuità può essere utile un sommario confronto tra il Regolamento fascista del 1931 e il precedente Regolamento del 1891. Come emerge dalla stessa Relazione del Guardasigilli Rocco, non

⁴ Per dati statistici più analitici sulla provenienza della popolazione carceraria e sui titoli di reato che ricorrevano con maggiore frequenza nelle carceri oggetto delle ricerche antropologiche di Cesare Lombroso v. G. NEPPI MODONA, *Quali detenuti per quali reati nel carcere dell'Italia liberale*, in SILVANO MONTALDO e PAOLO TAPPERO (a cura di), *Cesare Lombroso cento anni dopo*, Torino, UTET, 2009, pp. 83-97.

si tratta di emanare un Regolamento radicalmente nuovo, bensì di aggiornare e modernizzare una disciplina di per sé congeniale alla politica criminale di un regime autoritario. Permangono le tre leggi fondamentali della vita carceraria – lavoro, istruzione civile e pratiche religiose – e ne viene rafforzato il carattere di tassatività nel senso che ogni altra iniziativa non solo è vietata, ma è oggetto di sanzioni disciplinari.

Ad alcuni di divieti e obblighi viene riservato particolare rilievo, per rendere evidente il “carattere afflittivo e intimativo” della pena e “l’austero carattere dell’esecuzione penale”: sono proibiti “ogni giuoco, festa o altra forma di divertimento” e anche i trattenimenti musicali, che debbono essere “riservati al cittadino che vive la vita onesta e libera”; “non è consentito ai singoli di astenersi dalla partecipazione alle funzioni regolamentari collettive della religione di Stato, perché queste sono una manifestazione di quella disciplina morale, che è la base di ogni forte ordinamento”. La strumentalizzazione della religione di Stato ai fini di ordine e di disciplina è un fondamento dell’ideologia di Rocco, che si inserisce in un più vasto quadro che abbraccia anche l’organizzazione militare e le organizzazioni scolastiche.

Il lavoro, pur essendone a parole dichiarata l’essenziale funzione rieducativa e risocializzante, in realtà si traduce in forme di sfruttamento e di colonizzazione interna: quanto al lavoro all’interno del carcere nella Relazione si legge che “sarebbe strano che si insistesse nell’attuale sistema di rinunciare a servirsi di una mano d’opera che lo Stato può regolare come crede nell’interesse della generalità dei cittadini”; quanto al lavoro all’esterno, le case di lavoro per il miglioramento dei terreni debbono “avere per finalità la preparazione all’occupazione delle terre da parte dei lavoratori liberi, concorrendo così a quella grandiosa opera di colonizzazione interna, cui il Regime attende con illuminata visione dei più vitali bisogni della nostra Patria”.

Grazie a questa illuminata visione il Regolamento può anche permettersi di mitigare alcuni aspetti particolarmente afflittivi della precedente disciplina, come ad esempio l’obbligo di chiamare tutti i detenuti con il numero di matricola, che ora viene applicato solo ai condannati per i reati più gravi. Nel giustificare la modificazione, così si esprime Rocco, con chiara consapevolezza delle conseguenze degradanti del regime carcerario: “La soppressione della personalità del detenuto, che si concreta nella sostituzione del numero di matricola al cognome, è tra le conseguenze del regime carcerario che più recano dolore all’animo dei condannati: al nome sono legati tutti i ricordi personali, i dolori e le gioie della famiglia, il passato e l’avvenire. La disposizione che sostituisce al nome il numero di matricola ha profondo carattere afflittivo, e perciò ho voluto trovare nella deroga alla norma generale a favore di alcuni gruppi di condannati un mezzo per graduare l’afflittività della pena”. Sempre in tema di mitigazione dei caratteri più afflittivi della pena viene abolito il sistema della segregazione cellulare continua, ma rimane l’isolamento assoluto da uno a tre mesi in concomitanza con l’ingresso in carcere e a titolo di sanzione disciplinare, anche a tempo indefinito se il condannato “persiste nella condotta irrequieta o insubordinata o ribelle”.

Infine, non manca la precisazione che i principi del nuovo Regolamento carcerario debbono essere applicati anche agli imputati in attesa di giudizio, essendo “fuori della realtà umana e giuridica la pretesa che l’imputato debba... essere trattato come se fosse innocente”.

Su un terreno più generale, attraverso le circolari ministeriali si trae l’impressione che, specie negli ultimi anni del ventennio, il carcere e la giustizia penale acquistino un peso crescente tra gli strumenti di controllo politico e sociale del regime e vengano utilizzati per depurare la società dagli elementi a qualsiasi titolo non allineati con il regime. E’ questa la chiave di lettura per comprendere il significato politico del progressivo rilievo attribuito

dal regime ai problemi penitenziari e dell'incessante divulgazione propagandistica delle realizzazioni fasciste nel settore carcerario.

Nel 1941, decennale dei codici penali e del regolamento penitenziario, il Guardasigilli Dino Grandi pubblica due magniloquenti volumi dal titolo "Bonifica Umana". Il problema penitenziario viene inquadrato nella gerarchia dei mezzi di controllo su cui si basa la politica sociale del regime. Viene teorizzato il parallelismo tra carcere, istituti ospedalieri e scolastici – a cui Rocco aggiungeva anche l'organizzazione militare – tra stabilimenti speciali per l'esecuzione della pena e scuole differenziali, strumenti destinati indistintamente "alla grande bonifica umana perseguita in tutti i campi". Questo schema si inserisce quindi in un quadro generale in cui il carcere interviene in ultima istanza nei confronti di coloro che la scuola o l'esercito non sono riusciti a conformare alle scelte politiche e sociali del regime.

Il programma si concretizza nel proporre "provvedimenti di polizia a carattere eliminativo" per i soggetti pericolosi non rieducabili, quali il confino di polizia, nel quadro non meglio precisato di "una opportuna collaborazione tra attività giudiziaria e attività di polizia". Le condizioni della vita carceraria sono visivamente documentate nel secondo volume della Bonifica Umana, dedicato alle realizzazioni penitenziarie del regime. La rappresentazione dei detenuti – adulti o minorenni, uomini o donne – rasati a zero, intruppati, vestiti con casacche uniformi e spersonalizzanti, durante le lezioni di cultura fascista o le goffe esercitazioni ginniche o paramilitari, nella "letizia" della mensa, a messa, nell'attività di dissodamento dei terreni destinati ai coloni liberi, conferma un disegno tendente non solo a escludere il detenuto, ma a condizionarlo agli schemi del regime.

Le prospettive enunciate in questo sinistro programma di bonifica della popolazione carceraria e di eliminazione degli irrecuperabili sono per fortuna destinate a rimanere sulla carta dal precipitare degli avvenimenti bellici e politici che segneranno il crollo del regime, ma costituiscono istruttiva testimonianza dell'involuzione totalitaria di stampo nazista che si stava addensando sulle carceri italiane. In questa direzione si muovono appunto le carceri della Repubblica di Salò nel terribile biennio dal 1943 al 1945, divenute strumento di persecuzione poliziesca e politica, serbatoio e centro di raccolta e di smistamento di manodopera da avviare ai campi di lavoro obbligatorio in Germania, sino a concedere ai nazisti di istituire proprie sezioni all'interno dei principali istituti di pena, tra cui San Vittore, Marassi, Regina Coeli.

3. La caduta del fascismo e i primi anni del dell'ordinamento repubblicano

Il crollo del regime fascista, la fine della guerra e l'instaurazione dell'ordinamento democratico non segnano una cesura nella storia delle istituzioni penitenziarie. Elementi di novità sono semmai lo stato di degrado materiale in cui si trovano le carceri a causa dei bombardamenti, delle distruzioni e devastazioni negli anni della guerra, il conseguente ulteriore peggioramento, se possibile, delle condizioni di vita dei detenuti, l'aumento a dismisura della popolazione carceraria (nei soli stabilimenti di custodia preventiva alla fine del 1945 i detenuti sono 63.634, quasi il doppio delle presenze nel 1935 e più del triplo dei presenti nel 1955); tra di loro nei mesi immediatamente successivi alla Liberazione troviamo un alto numero di detenuti politici fascisti e di componenti delle feroci bande di rapinatori che avevano terrorizzato intere provincie con audaci e crudeli imprese criminali.

A causa delle disastrose condizioni di vita scoppiano tumulti e rivolte, a Regina Coeli nel luglio del 1945 e nel 1946, ripetutamente, a Milano e Torino. Lo stesso ministro della

Giustizia Togliatti, visitando dopo la rivolta Regina Coeli dichiara che quello non è un carcere, ma un cattivo campo di concentramento. Ma non è tempo di riforme: l'esigenza pressante è di riuscire a governare carceri in preda a continue sommosse e rivolte, di evitare che ai detenuti per motivi di delinquenza fascista venga riservato dagli agenti di custodia (non epurati) un trattamento di favore, di impedire evasioni di massa. Le rivolte vengono represses sanguinosamente, l'opinione pubblica non è particolarmente sensibile alle disastrose condizioni di vita dei detenuti, che sono in parte comuni alla stessa popolazione libera, e comunque identifica nella popolazione carceraria i criminali fascisti e le bande di rapinatori e saccheggiatori. Non stupisce quindi che il primo provvedimento del Guardasigilli Togliatti sia una dura circolare del 14 agosto 1945 volta a ripristinare l'ordine e la disciplina negli stabilimenti carcerari, seguita da un decreto legge luogotenenziale del 21 agosto che dispone l'inquadramento del corpo degli agenti di custodia tra le forze armate dello Stato, con la conseguenza che gli agenti sono soggetti alla giurisdizione militare e puniti secondo le più severe norme dei codici penali militare di pace e di guerra.

Per i detenuti l'occasione di fare conoscere le disastrose condizioni di vita del dopoguerra carcerario con mezzi diversi dalle rivolte e dalle sommosse è offerta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle carcere, la prima e unica nella storia dell'Italia unita, istituita nel 1948 e poi insediata nel luglio del 1949, alla quale i detenuti indirizzano migliaia di lettere, che consentono di disegnare una vera e propria geografia sommersa delle carceri italiane di quegli anni, un prezioso spicchio di storia dalla parte dei detenuti. La Commissione parlamentare, appoggiata e promossa da un famoso numero speciale della rivista *Il Ponte* del 1949, che raccoglie saggi, memorie e testimonianze dei più bei nomi dell'antifascismo militante che avevano conosciuto il carcere e il confino fascisti, conclude i suoi lavori alla fine del 1950, con una relazione che propone innovazioni piuttosto modeste, volte a eliminare gli aspetti più assurdamente afflittivi e vessatori del Regolamento Rocco, accompagnate da alcune proposte più incisive, quali la liberazione anticipata e permessi per motivi di famiglia e a fini rieducativi per i condannati meritevoli.

Alcune di queste modesti tentativi di umanizzazione dell'esecuzione penale troveranno attuazione in una circolare ministeriale del Guardasigilli Zoli del 1951: si raccomanda ai direttori di fare un uso limitato dell'isolamento in cella, di consentire ai visitatori di rivolgere la parola ai detenuti, viene abolito il taglio dei capelli e l'obbligo dell'uniforme per i condannati a pene di breve durata, si dispone che tutti i detenuti siano chiamati con il nome e cognome e che i colloqui con i famigliari si svolgano attraverso una grata, senza il controllo auditivo di un agente di custodia, si consente che le salme dei condannati deceduti in cattività siano messe a disposizione della famiglia, e non più concesse a scopo di studio alle università, vengono incrementate la frequenza ai corsi di istruzione e le conferenze, rappresentazioni teatrali e cinematografiche, ai condannati a pena superiore a 10 anni di reclusione viene concesso, dopo 5 anni, di inviare una foto alla famiglia in abito civile a spese dell'amministrazione, a tutti è consentito di tenere in cella l'occorrente per scrivere e le fotografie dei prossimi congiunti, viene bandito il ricorso alla cintura di sicurezza come mezzo di punizione e, *dulcis in fundo*, anche alle detenute è permesso di fumare.

Ma questa svolta permissiva dura poco: seguendo un andamento pendolare già verificato in precedenti periodi storici, meno di tre anni dopo una circolare del Ministro della Giustizia Di Pietro (presidente del consiglio Scelba) contiene pesanti richiami all'ordine, in base alla premessa che dopo il grave turbamento della guerra e del dopoguerra "l'opera di restaurazione morale non abbia progredito come quella di restaurazione materiale".

Gli indici di rilassatezza contrastanti con il carattere afflittivo della pena e con l'austerità del regime carcerario, che deve inevitabilmente arrecare sofferenze, vengono soprattutto riscontrati in materia di stampa, radio e visite agli stabilimenti. Già abbiamo accennato alle preoccupazioni di quel ministro circa i quotidiani e la stampa in genere; quanto alla radio, oltre al giornale radio del mattino o del pomeriggio, potranno essere diffusi solo programmi educativi, quali conferenze, musica operistica, concerti, lavori drammatici, ma per non più di un'ora al giorno, salva la facoltà del direttore di autorizzare una seconda ora nei giorni festivi. Quanto alle visite, la circolare opera un secco richiamo all'osservanza delle limitazioni regolamentari, cioè solo parenti e divieto per gli altri di rivolgere la parola ai detenuti.

La circolare produce effetti profondi, destinati a protrarsi per oltre un decennio, sì che può ben parlarsi, seguendo una periodizzazione proposta da Christian De Vito, di carcere "morale" e ormai "pacificato", emblematicamente rappresentato dalle visite dei Pontefici e delle Dame della San Vincenzo e dal ruolo paternalistico di conforto e di contenimento dei cappellani, che fanno parte – come noto – del personale penitenziario. Verso la fine degli anni Cinquanta incomincia poi a prendere forma il modello del "carcere clinica", che fa del detenuto un oggetto di studio e di osservazione scientifica della personalità, premessa del "trattamento individualizzato" volto alla sua rieducazione.

Ma la fine del carcere "morale" e "pacificato" è segnata soprattutto dalle diffuse e violente rivolte che si sviluppano tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, sull'onda lunga della contestazione studentesca del 1968, dell'autunno caldo nelle fabbriche dell'anno successivo e dell'ingresso in carcere di quadri studenteschi e operai altamente politicizzati. Sono gli anni della scoperta, sia sul terreno culturale che su quello della lotta politica, delle istituzioni totali, l'ospedale psichiatrico, il carcere, la caserma. I detenuti "sobillatori" e "rivoltosi" che denunciano il persistere di disumane condizioni di vita in carcere e chiedono le sempre promesse e mai realizzate riforme dei codici penali e del regolamento penitenziario del regime fascista sono raggiunti da centinaia di trasferimenti punitivi, che hanno peraltro l'effetto di diffondere le parole d'ordine della protesta in istituti di pena sino ad allora immuni dalla contestazione. Nascono in carcere le prime forme di collegamento tra studenti e operai detenuti per reati di carattere politico-sociale e condannati che stanno scontando lunghe pene per reati comuni, soprattutto clamorose rapine, che avevano avuto momenti di popolarità nella cronaca nera e giudiziaria di quegli anni.

Ha così inizio la stagione del carcere "politico", in parte reale e in parte solo teorizzato, alimentato dalle cosiddette "avanguardie interne" dei detenuti comuni "politicizzati" e dai detenuti politici, per lo più appartenenti a Lotta Continua. La stagione si intreccia con le vicende della legge di riforma penitenziaria che verrà definitivamente approvata nel 1975 in un testo sul quale hanno parzialmente influito alcune delle rivendicazioni della protesta carceraria di quegli anni, ma che risulta assai lontano dalle aspettative che si erano create nel corso del dibattito parlamentare.

4. La grande cesura: la riforma penitenziaria del 1975

Le ragioni del compromesso che caratterizza struttura e contenuti della legge di riforma penitenziaria del 1975 hanno radici assai lontane, risalgono al dibattito alla Costituente sull'art. 27 e al metodo seguito nella preparazione dei primi progetti di riforma negli anni immediatamente successivi.

Il dibattito sull'art. 27, comma 3, Cost. risultò impostato più sui principi astratti in tema di finalità e funzioni della pena che sulle sue concrete modalità di esecuzione in carcere e fu caratterizzato soprattutto dal timore che il richiamo alla finalità rieducativa potesse essere interpretato come un'adesione ai postulati della scuola positiva del diritto penale. Alcuni emendamenti, presentati sia avanti alla Commissione dei "75", sia in Assemblea, contengono espressi richiami alle concrete modalità di esecuzione della pena, all'esigenza che l'ambiente e il sistema carcerario siano conformi al bisogno di rieducazione del condannato e rispettosi della dignità umana, ma non vengono approvati o sono lasciati cadere. Con il senno di poi possiamo dire che mancò la consapevolezza dello strettissimo legame tra i principi costituzionali che i costituenti si apprestavano ad approvare nell'art. 27 e le concrete modalità di esecuzione della pena quali erano disciplinate dal Regolamento tuttora in vigore del 1931, così come mancò la consapevolezza del collegamento tra il sistema sanzionatorio, impostato pressoché esclusivamente sulla pena detentiva, e la conseguente materiale impossibilità di attuare le finalità costituzionali che venivano assegnate alle pene. In definitiva, il dibattito alla Costituente e le norme costituzionali non riuscirono a frapporre alcun ostacolo a che il Regolamento penitenziario del 1931 continuasse a disciplinare la concreta esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive e il carcere continuasse ad essere la principale e incontrastata sanzione penale.

Quanto al metodo della riforma penitenziaria, la prima commissione nominata nel 1947 dal Guardasigilli comunista Gullo era composta anche da uomini politici e professori universitari, mentre era in minoranza la componente burocratica dei magistrati della direzione generale, di per sé propensa per la sua posizione istituzionale più a conservare che ad innovare; le successive commissioni ministeriali vedono progressivamente assottigliarsi le componenti esterne alla direzione generale (nella seconda del 1957 vi sono ancora tre professori universitari di diritto penale e un criminologo, ma i magistrati della direzione generale sono ben 14), sino a che si arriva nel 1960 alla soluzione più gradita al ministero, e cioè un comitato di studio composto esclusivamente di magistrati della direzione generale, sotto la personale direzione del ministro della giustizia Gonella, a cui si deve un progetto di legge che verrà ripresentato dal Governo nel corso della III, IV e V legislatura, sorretto dal dichiarato intento di razionalizzare e umanizzare il Regolamento del 1931 e ispirato dall'idea guida del trattamento individualizzato fondato sull'osservazione scientifica della personalità dei detenuti e delle loro anomalie bio-psichiche.

Il terzo limite che accompagna il lungo cammino della riforma penitenziaria, e che connota anche la legge del 1975, è l'autoreferenzialità: i progetti di riforma si muovono senza tener conto dell'imprescindibile collegamento con il sistema sanzionatorio, che continua a privilegiare pressoché esclusivamente la pena detentiva, e quindi "produce" una popolazione carceraria assolutamente sproporzionata per eccesso rispetto all'idea guida di una riforma basata sul trattamento individualizzato dei detenuti all'interno del carcere.

Non è possibile in questa sede seguire le ulteriori tappe della riforma, sino a che, grazie ai decisivi passi avanti nei primi anni '70 avanti alla commissione giustizia del Senato, si arriva ad un testo assai avanzato e innovatore, approvato dal Senato durante la VI legislatura nel dicembre del 1973, appoggiato per il Governo dal Guardasigilli socialista Zagari, contenente notevoli aperture ai rapporti tra carcere e società esterna e l'introduzione delle misure alternative alla pena detentiva.

Gli ultimi due anni della storia della riforma penitenziaria sono contrassegnati da progressivi arretramenti rispetto al testo approvato nel 1973 dal Senato. Emergono sempre più evidenti le due anime, tra loro tendenzialmente inconciliabili, che caratterizzano la

riforma: da un lato la conservazione della struttura amministrativa rigidamente centralizzata e verticistica della direzione generale, dall'altro i contatti con la società libera e le misure alternative alla detenzione, strumenti che presuppongono entrambi il coinvolgimento degli enti territoriali locali e il decentramento amministrativo quantomeno a livello regionale e che si pongono, in quanto tali, in termini di incompatibilità con un'amministrazione penitenziaria centralizzata. Alla luce di questo vizio di origine vanno appunto valutati i contenuti della legge di riforma del 1975.

Il rovesciamento delle regole del trattamento rispetto al regolamento Rocco è pressoché totale: scompare la tassatività ed esclusività di religione, istruzione e lavoro e tra gli elementi del trattamento compare al primo posto "a partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa", che si realizza sollecitando e organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni e associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa e ammettendo "a frequentare gli istituti penitenziari... tutti coloro che... dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera". Pienamente soddisfacente è pure la disciplina dei tradizionali strumenti di comunicazione con il mondo esterno – colloqui, corrispondenza, visite di persone estranee, accesso ai mezzi di informazione - nonché delle secolari "leggi carcerarie" dell'istruzione, lavoro e religione; sufficientemente garantito è poi il sistema delle violazioni disciplinari e delle relative sanzioni e del tutto nuovi sono i permessi e le misure alternative alla detenzione.

Sin qui dunque la prima anima della riforma contenuta nel Titolo I relativo al trattamento. In stridente contrasto è la seconda anima concentrata nel Titolo II, dedicato all'organizzazione penitenziaria. Qui ritroviamo l'impianto centralizzato e verticistico della direzione generale (ora Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria), da cui dipendono tutte le categorie di operatori penitenziari e i Provveditorati Regionali, organi decentrati del Dipartimento. Non sono cioè state introdotte forme di gestione decentralizzata di alcuni servizi e modalità del trattamento che avrebbero dovuto essere attribuite alla competenza degli enti locali, dalla partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa al lavoro all'interno e fuori del carcere, dall'istruzione scolastica e professionale all'assistenza agli *ex* detenuti e ai famigliari durante e dopo il periodo di detenzione.

5. L'ultimo ventennio: il carcere "frammentato e la disarticolazione del sistema sanzionatorio

Al di là di questi limiti di fondo della struttura della legge penitenziaria, la linea guida della riforma del 1975, e cioè l'osservazione e il trattamento individualizzato dei detenuti all'interno del carcere in vista del loro reinserimento sociale, entra in crisi nel giro di pochi anni e viene archiviato con la poco lusinghiera qualificazione di "ossessione correzionale".

Le cause del rapidissimo fallimento della riforma sono molteplici, ma prevale su tutte la constatazione che la realtà carceraria in cui la legge del 1975 si è trovata ad operare era del tutto diversa da quella che avrebbe potuto consentire l'attuazione della riforma.

Una riforma ispirata dall'idea del trattamento individualizzato avrebbe potuto operare per una popolazione carceraria di non più di 10-15.000 detenuti, sostanzialmente omogenea o, comunque, composta in maggioranza da categorie di detenuti suscettibili di essere raggiunti da programmi di recupero e di reinserimento sociale, e presupponeva a monte adeguate risorse e strutture organizzative materiali e personali. Questi requisiti non esistevano nella realtà carceraria del 1975 e tanto meno sono esistiti nei decenni successivi.

In estrema sintesi: sia prima che dopo la legge del 1975 la popolazione carceraria è sempre stata da 3 a 4 volte superiore a quel tetto massimo che avrebbe consentito di attuare la principale linea guida della riforma; il personale destinato alle attività di osservazione e al trattamento individualizzato non ha mai avuto una consistenza numerica neppure lontanamente adeguata al preponderante numero dei detenuti; pressoché contestualmente all'entrata in vigore della riforma le esigenze di sicurezza e di controllo nei confronti di due nuove categorie di detenuti – espresse dal terrorismo e dalla criminalità organizzata di stampo mafioso – hanno vanificato i programmi generalizzati di trattamento e di reinserimento sociale dei detenuti; in rapida successione temporale nell'ultimo ventennio del secolo scorso sono poi cresciute a dismisura due nuove categorie di detenuti – tossicodipendenti e immigrati extracomunitari - nei cui confronti per motivi diversi non erano attuabili i programmi di trattamento e non erano applicabili le misure alternative alla detenzione; il carcere tendenzialmente omogeneo prefigurato dalla riforma del 1975 si è progressivamente trasformato a partire dagli anni Novanta del secolo scorso in un carcere “frammentato” e disgregato.

Continuano a esistere, ovviamente, le tradizionali separazioni tra reparti maschili e reparti femminili, tra sezioni giudiziarie e sezioni penali, tra sezioni di massima sorveglianza e reparti per detenuti ammessi al lavoro all'esterno o alla semilibertà, esistono anche, sia pure raramente, sezioni modello per il recupero dei tossicodipendenti, assimilabili a vere e proprie comunità terapeutiche, e reparti riservati agli studenti iscritti all'università che frequentano lezioni e sostengono esami in carcere. E vi sono pure sezioni protette per i collaboratori di giustizia, per i transessuali e per gli autori dei reati più odiosi, dalla violenza sessuali alla pedofilia, sezioni a celle chiuse e quelle a regime relativamente aperto. Queste differenziazioni sono fisiologiche, corrispondono da un lato alle specifiche esigenze di particolari e talvolta ristrette categorie di detenuti, dall'altro a esigenze di buon governo del sistema penitenziario, anche e soprattutto nell'interesse dei detenuti.

La vera ragione per cui si parla di carcere “frammentato” sta nella presenza di tre grandi categorie di detenuti, nei cui confronti esistono esigenze di interventi penali e di trattamento penitenziario assolutamente inconciliabili: circa un terzo sono tossicodipendenti autori di reati connessi al loro stato, a partire dal piccolo spaccio; un terzo sono extracomunitari, molti per reati connessi al loro stato di clandestinità e all'inosservanza dell'ordine di espulsione; l'ultimo terzo, per esclusione, sono detenuti non appartenenti alle prime due categorie, divisi tra: detenuti condannati per i tradizionali reati della delinquenza individuale, nei cui confronti potrebbero essere attuati, almeno sulla carta, programmi di trattamento individualizzati volti al reinserimento sociale e applicate, sussistendone i presupposti, le misure alternative alla detenzione; detenuti condannati per reati della criminalità organizzata, a loro volta suddivisi tra quelli sottoposti alla sorveglianza speciale *ex art. 41 bis dell'ord. penit.* e collaboratori di giustizia. Se queste sono le tre grandi categorie in cui è frammentata la popolazione carceraria, è facile comprendere perché non è più possibile parlare dei detenuti come di una categoria omogenea, quantomeno capaci di esprimere esigenze comuni e di essere destinatari di trattamenti tendenzialmente uniformi.

Quelli che stanno peggio di tutti sono gli extracomunitari, spesso concentrati in veri e propri gironi infernali, sovente in carcere solo per pochi giorni ma destinati in altrettanto breve tempo a farvi ritorno. Sono abbandonati a se stessi, privi di contatti con il mondo esterno e della possibilità di usufruire a causa del loro isolamento delle misure alternative e degli altri benefici penitenziari, mentre sono quelli che avrebbero bisogno maggiore di assistenza e attenzione in vista dell'inserimento nella società libera, quantomeno ai fini

dell'apprendimento della lingua italiana, di un addestramento professionale e della conoscenza del contesto culturale del paese che li ospita.

Subito dopo vengono i condannati per reati connessi allo stato di tossicodipendenza, a loro volta portatori di particolari esigenze di assistenza, dall'aiuto per affrontare le crisi di astinenza ai programmi terapeutici di disintossicazione e riabilitazione, in realtà attuati solo nei confronti di una piccolissima minoranza.

Assai articolate e differenziate – come abbiamo visto poco fa - sono le esigenze dell'ultimo terzo dei detenuti, quelli individuati per esclusione rispetto alle due categorie degli immigrati extracomunitari e dei tossicodipendenti.

Per i condannati per gravi reati della criminalità organizzata il carcere rimane sanzione insostituibile, in particolare valgono le regole della massima sorveglianza per contrastare i rapporti con le organizzazioni criminali di appartenenza; specularmente, deve essere attuata la massima protezione per i collaboratori di giustizia, in attesa di entrare in un programma di protezione fuori del carcere.

Per buona parte dei reati meno gravi della delinquenza individuale – quelli che attualmente comportano pene non superiori a tre-quattro anni di reclusione - si dovrebbe in via preliminare intervenire sul sistema sanzionatorio, trasformando le attuali misure alternative alla detenzione in pene principale direttamente applicate dal giudice di cognizione e scontate sin dall'inizio in libertà, affiancate da un nuovo catalogo sanzionatorio di pene interdittive o di altra natura, che comunque prescindano dall'ingresso in carcere.

La pena detentiva dovrebbe essere riservata ai reati più gravi, quelli che attualmente comportano pene a partire da cinque anni di reclusione. Dovrebbe trattarsi di un numero non particolarmente elevato di detenuti, nei cui confronti potrebbero essere ragionevolmente attuati quei programmi di trattamento individualizzato volti al reinserimento sociale che costituivano l'obiettivo della riforma del 1975; verso la fine della pena, sussistendone i presupposti, potrebbero essere applicate le tradizionali misure alternative alla detenzione.

Anche per quanto riguarda le prime due categorie di detenuti le possibili soluzioni presuppongono interventi a monte, sul diritto penale sostanziale, incidendo sui titoli di reato che con maggior frequenza conducono in carcere extracomunitari e tossicodipendenti, e cioè, rispettivamente, i reati di ingresso illegale nel territorio dello stato e di inosservanza all'ordine di espulsione e i reati tipici del consumatore-spacciatore, a cominciare dal piccolo spaccio.

In particolare, quanto agli extracomunitari in carcere dovrebbero finire solo i condannati per reati gravi, puniti con pene superiori ai 5 anni di reclusione, nei cui confronti opererebbero opportuni programmi volti al reinserimento sociale; ove abbiano commesso reati meno gravi dovrebbero essere previste sanzioni principali diverse dalla pena detentiva, tra cui obblighi e controlli finalizzati al loro reinserimento sociale; in caso di violazione degli obblighi o sottrazione ai controlli dovrebbe scattare l'automatica espulsione nel paese di origine.

Meccanismo sostanzialmente analogo dovrebbe essere previsto per i tossicodipendenti. Ove siano autori di reati non gravi, la principale sanzione dovrebbe consistere nella sottoposizione, previo consenso, a trattamento terapeutico volto alla disintossicazione e al distacco dalla droga; in mancanza di consenso o in caso di violazione degli obblighi e controlli connessi al trattamento terapeutico scatterebbe la pena detentiva.

Quali che siano gli specifici strumenti sanzionatori che potranno essere proposti per queste due categorie di condannati, obiettivo irrinunciabile è la sensibile diminuzione del numero di coloro che finiranno in carcere, in base al principio che la qualità di

extracomunitario illegale o di tossicodipendente non deve di per sé costituire condizione personale che apre le porte del carcere. Anche gli extracomunitari illegali e i tossicodipendenti potranno e dovranno evidentemente finire in carcere, ma solo se hanno commesso quei reati di particolare gravità per i quali è in via generale prevista la pena detentiva.

Solo a queste condizioni, operanti rispettivamente per le tre categorie di soggetti che attualmente alimentano la popolazione carceraria, sarà possibile dare una ragion d'essere a una istituzione ormai travolta da elementi di ingovernabilità e di frammentazione che ne rendono l'esistenza non solo inutile, ma nociva per i detenuti e in contrasto con i fondamentali principi costituzionali posti a tutela della dignità umana.

La differenziazione e la specializzazione dei circuiti carcerari dovrebbero essere strumenti idonei ad impedire, come impone la Costituzione, che la pena consista "in trattamenti contrari al senso di umanità" e a consentire che tenda "alla rieducazione del condannato". Nello stesso tempo risulterebbero recuperati i principi della certezza, prevedibilità, uniformità e eguaglianza della pena detentiva, che nella maggior parte dei casi sta solo più scritta nel codice penale e nelle sentenze di condanna, ma è ormai incerta nell'*an*, nel *quantum* e nel *quomodo* della sua esecuzione. In effetti, se è vero che la principale causa dell'abnorme sovraffollamento delle carceri va ricercata nella mancata riforma del sistema sanzionatorio, che continua a privilegiare quale principale sanzione la pena detentiva, è anche vero che gli strumenti via via adottati, anche mediante numerosi interventi legislativi, per sfoltire la popolazione carceraria, hanno confinato in un limbo di incertezza il corso dell'esecuzione penale: nel momento in cui nei confronti dell'imputato viene pronunciata la sentenza di condanna non vi è certezza se sconterà effettivamente la pena, non si conosce quale ne sarà l'effettiva durata e quali saranno le modalità di esecuzione, se in carcere o fuori del carcere, ovvero in parte in carcere e in parte fuori, ovvero sin dall'inizio in luogo diverso dal carcere.

Ebbene, la tendenza alla fuga dal carcere non è di per sé un male, posto che l'obiettivo finale dovrebbe proprio essere quello di un carcere popolato da non più di 10.000-15.000 detenuti. Ciò che non è accettabile sono gli effetti che gli strumenti impropriamente adottati per fronteggiare la sovrappopolazione carceraria producono sui principi di certezza e legalità della pena. In altre parole, l'attuale sistema sanzionatorio comporta che il carcere si riempie di detenuti per i quali non dovrebbe essere prevista la pena detentiva, e poi si cerca periodicamente di svuotarlo con strumenti usati impropriamente per il fine contingente di porre temporaneo rimedio al sovraffollamento carcerario.

E' questa la ragione di fondo per cui, a fronte della frantumazione del sistema carcerario e della disarticolazione del sistema sanzionatorio, si deve partire da ciò che sta a monte del disastro penitenziario, operando una rigorosa selezione dei reati e delle situazioni per cui il legislatore potrà fare ricorso alla pena detentiva e scrivendo un nuovo catalogo di pene da scontare senza ricorrere alla totale privazione della libertà in quel luogo chiuso chiamato carcere.

Guido Neppi Modona