

1/

## **Carcerazione, diritti e condizione detentiva in Italia dal Regio Decreto 787/1931 alla riforma del 1975**

Fausto PIETRANCOSTA\*

---

*Il tentativo di non apportare radicali cambiamenti all'interno dell'istituzione carceraria limitò e rese vane le garanzie, pur sancite dalla stessa legge n. 354 del 1975, poiché un'istituzione che continuava ad avere come fondamento la custodia, e dunque che si basava sulle funzioni del mantenimento dell'ordine e della disciplina, esigeva che questa funzione fosse esplicata "in tempo reale". È il caso di dire che i buoni propositi in materia di garanzie e di diritti che programmaticamente attengono alla dimensione del "futuribile" si scontrarono sul muro dell'immediata attuazione della disciplina e soprattutto della prioritaria conservazione delle regole fondanti dell'istituto carcerario che attengono invece al presente.*

---

---

### **Legislazione carceraria e ordinamento penitenziario sotto il regime fascista**

---

**I** provvedimenti che più distinsero l'ordinamento penitenziario sotto il regime fascista furono emanati tra il 1930 e il 1932; in questi anni vennero approvati il nuovo codice penale, "Codice Rocco"<sup>1</sup>, il Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 787, "Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena", e la legge 9 maggio 1932 n. 527 concernente le disposizioni sulla riforma penitenziaria; tutti provvedimenti che costituivano fedeli trasposizioni delle istanze e dell'ideologia fasciste sul sistema penitenziario, che, di fatto, rimarrà immutato fino alla riforma del 1975. Le modifiche introdotte

---

1 Regio Decreto 19 ottobre 1930 n. 1398, entrato in vigore l'1 luglio 1931.

non innovarono radicalmente la materia, e il regolamento già in vigore dal 1891 venne sostanzialmente mantenuto<sup>2</sup>.

Rispetto alla legislazione allora in vigore sia la parte generale che la parte speciale vennero ampliate; l'aumento numerico delle disposizioni della parte generale venne però affiancata da un complesso sistema di definizioni inerenti gli istituti più importanti come la causalità, il dolo, la colpa, la preterintenzione o le condizioni obiettive di punibilità. Una modalità di produzione legislativa che a parere di alcuni doveva andare incontro alla necessità di maggiore certezza del diritto, mentre, secondo altri, avrebbe avuto il solo effetto di appesantire la legislazione in materia. Se da un lato il codice si distanziò dalle precedenti esperienze legislative ottocentesche, dall'altro trovò continuità con esse su diversi aspetti sostanziali: i primi due titoli del nuovo codice furono dedicati alla legge penale e alle pene, cui seguivano due titoli dedicati al reato e al reo e alla persona vittima del reato; in queste parti vennero quindi risistemati in maniera organica e coerente istituti su cui il Codice Zanardelli aveva rivelato una certa asistematicità<sup>3</sup>. In linea con la tradizione la parte generale del codice ripropose principi fondamentali come quello della legalità, della irretroattività della legge penale e del divieto di interpretazione analogica; tutte garanzie formali che il ministro e il regime fascista mantennero, compensandole nella parte speciale con contenuti dotati di una caratterizzazione politico-ideologica decisamente autoritaria e molto poco garantista. Dolo e colpa rimasero i principali criteri di imputazione per i delitti e le contravvenzioni, si continuarono così a definire i casi di punibilità del reato privilegiando un modello penalistico che si basava meramente "sul fatto in sé"<sup>4</sup>.

---

2 La codificazione fascista affonda le sue radici nella crisi del pensiero penalistico classico e negli orientamenti della dottrina penalistica dei primi anni del XX secolo che si rifacevano prevalentemente al diritto positivo. Sono illuminanti al tal proposito le parole del Ministro Alfredo Rocco quando, nella relazione di accompagnamento al nuovo codice, scrisse che la riforma consisteva «nell'applicazione di più provvidi principi di politica legislativa penale, in nuovi istituti, in perfezionamenti tecnici che, per quanto importanti, non modificano le basi storiche tradizionali del nostro diritto e i principi scientifici a cui esso si ispira».

3 Cfr. VASSALLI, Giuliano, *Codice penale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 270 e ss., e DOLCINI, Emilio, *Codice penale*, in *Digesto discipline penalistiche*, vol. II, Torino, Utet, 1988, p. 277 e ss., VASSALLI, Giuliano, *La riforma del codice penale italiano del 1930*, "La giustizia penale", 1972, pp. 516 e ss.

4 La Scuola classica, maturata nell'ambiente politico e culturale illuministico, considerava l'uomo assolutamente libero nella scelta e nella manifestazione delle proprie azioni; la responsabilità morale del soggetto, intesa come "sanzionabilità" per il danno commesso, rappresentava quindi il fondamento del diritto penale, il che si traduceva in una concezione etico-retributiva della pena. Questa era intesa come necessaria retribuzione del male compiuto, quindi una pena afflittiva, personale, proporzionata, determinata, inderogabile. Si affermarono in tal modo principi quali quello della materialità e offensività del fatto, della colpevolezza, dell'imputabilità, della retribuzione della pena. Allo stesso tempo però si fece l'errore di relegare il diritto penale nella sfera astratta di un diritto naturale, razionalistico, lontano dalla realtà e di aver limitato la difesa sociale dalla criminalità alla sola pena, senza alcuna attenzione alle finalità di recupero del reo. Cfr in proposito MANTOVANI, Ferrando, *Diritto penale, parte generale*, Padova, Cedam, 1992, pp.

Lavoro, istruzione civile e pratiche religiose costituivano i tre pilastri irrinunciabili della detenzione, ogni altra attività era o severamente proibita o portava a pesanti sanzioni disciplinari. Aspetti qualificanti del regolamento penitenziario che portava il nome del ministro Rocco erano: la rigida separazione tra il mondo carcerario e la realtà esterna, la forte limitazione delle attività consentite in carcere, l'isolamento dei detenuti all'interno degli istituti carcerari e l'esclusione dal carcere di qualsiasi persona estranea non inserita nella gerarchia e non sottoposta alla disciplina penitenziaria, l'obbligo di chiamare i detenuti soltanto con il numero di matricola, la forte repressione della personalità individuale del detenuto<sup>5</sup>.

Il Regolamento carcerario del 1931 contemplava una suddivisione delle carceri in tre gruppi: carceri di custodia preventiva, carceri per l'esecuzione di pena ordinaria e carceri per l'esecuzione di pena speciale. Il carcere giudiziario era uno stabilimento di custodia preventiva, riservato sostanzialmente a coloro che dovevano ancora essere giudicati, ma che erano stati arrestati per assicurarne la presenza al processo. Alle carceri giudiziarie erano assegnati, a norma dell'articolo 26 del regolamento del 1931: gli imputati, i detenuti a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza o di altra autorità, gli arrestati per ragioni di estradizione, i detenuti in transito, i condannati in attesa di assegnazione a istituti di pena. Essendo, questi, istituti di custodia preventiva, nelle carceri giudiziarie non dovevano trovarsi condannati in espiazione di pena, tuttavia, i condannati alla reclusione per un tempo non superiore ai due anni potevano essere assegnati a questi istituti<sup>6</sup>. Il regolamento carcerario prevedeva punizioni e premi ed elencava dettagliatamente tutto ciò che era vietato, prevedendone le relative ulteriori punizioni. Erano vietati e puniti: i reclami collettivi, il contegno irrispettoso, l'uso di parole blasfeme, i giochi, il possesso delle carte da gioco, i canti, il riposo in branda durante il giorno non giustificato da malattie o altro, il rifiuto di presenziare alle funzioni religiose, il possesso di un ago, di un mozzicone di matita, la lettura o il possesso di testi o pe-

---

560 e ss. La Scuola positiva, in opposizione al postulato del libero arbitrio affermava il principio del determinismo causale, da questo derivarono principi e aspetti nuovi: il reato interessava come fatto umano individuale che trovava spiegazione nella struttura biologica e psicologica del delinquente, si diede maggiore attenzione e peso al principio della pericolosità sociale, intesa come probabilità che il soggetto fosse spinto a compiere dei reati; ne conseguì un maggior impegno per un sistema di misure di sicurezza. Tale visione, mettendo in luce il problema della personalità del delinquente e dei suoi condizionamenti, ha avuto il merito di aver tenuto conto della realtà sociale in cui il reato veniva a compiersi e di aver introdotto, accanto alla tradizionale prevenzione generale, le idee della prevenzione speciale e della risocializzazione del delinquente. Un'eccessiva schematizzazione deterministica ha spesso però finito per deresponsabilizzare l'individuo, rimettendo in discussione le garanzie di legalità e di certezza in nome della difesa sociale e della giustizia concreta.

5 Cfr. UNGARI, Paolo, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1963, pp. 9 e ss. Si veda anche VASSALLI, Giuliano, *Codice penale*, cit. e DOLCINI, Emilio, *Codice penale*, cit.

6 Cfr. VASSALLI, Giuliano, *La riforma del codice penale italiano del 1930*, cit.

riodici di contenuto politico oppure con immagini di nudi o seminudi, non era permesso leggere giornali politici, mentre i quotidiani e settimanali consentiti venivano abbondantemente censurati tagliando gli articoli ritenuti non idonei. Era invece consentito scrivere non più di due lettere alla settimana ai familiari stretti ma non alla stessa persona<sup>7</sup>.

Fra gli obblighi vi era quello di indossare divise del carcere, farsi trovare in piedi vicino alla branda ben ordinata tutte le volte che le guardie entravano in cella per la conta o altro. I colloqui con i parenti avvenivano tra reti metalliche e per essi era tassativamente previsto l'ascolto da parte delle guardie. La gamma delle punizioni andava dalla semplice ammonizione del direttore alla cella d'isolamento; erano altresì previste sanzioni come il divieto di fumare, di scrivere, di lavarsi, di radersi per alcuni giorni, l'interruzione dei colloqui, la sottrazione del pagliericcio, fino al letto di contenzione, la camicia di forza. La maggior parte delle infrazioni possedevano poi ulteriori risvolti penali, facendo scattare denunce e condanne che allungavano la pena. I pochi benefici concessi consistevano nella possibilità di accedere al lavoro in carcere oppure nell'assegnazione a un carcere "aperto". Il detenuto, nel suo percorso carcerario, era sempre seguito dalla "cartella biografica" personale; una sorta di schedatura individuale nella quale si annotavano i comportamenti in carcere del detenuto e i suoi precedenti personali e quelli dei familiari, venivano segnalate le condizioni economiche e le idee politiche di ogni parente ed eventuali casi di "deviazione" degni di nota<sup>8</sup>.

Alcune norme poi costituivano delle vere e proprie abolizioni delle elementari garanzie liberali: sono presenti, ad esempio, fattispecie giuridiche che non rispondono minimamente al criterio della determinatezza, come nell'articolo 110 sul concorso di persone nel reato, nell'articolo 8, dove si definisce il reato politico o la "pericolosità sociale" sulla quale base si potevano impartire misure di sicurezza afflittive e indeterminate nel tempo. Era frequente il riferimento al principio della responsabilità oggettiva, come nelle ipotesi di reato aggravato dall'evento, o alla disciplina del reato di diffamazione a mezzo stampa, il codice non riconosceva poi spesso la mancanza della capacità di intendere e di volere, negando quasi sempre agli stati emotivi una qualche incidenza sull'imputabilità<sup>9</sup>. Fu introdotta la legittimità dell'uso delle armi e la legittima difesa

---

7 Un'attenta analisi al riguardo è presente in BRICOLA, Franco, «Il sistema sanzionatorio penale nel codice Rocco e nel progetto di riforma», *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, in DOLCINI, Emilio, *Codice penale*, cit., pp. 280 e ss.

8 Cfr. VASSALLI, Giuliano, *La riforma del codice penale italiano del 1930*, cit. e BRICOLA, Franco, «Il sistema sanzionatorio penale nel codice Rocco e nel progetto di riforma», *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, in DOLCINI, Emilio, *Codice penale*, cit., pp. 283-284.

9 È bene ricordare che le leggi emanate dal regime fascista nel corso degli anni Venti avevano eliminato la pluralità dei partiti, trasformato il Parlamento in una camera di ratifica dei provvedimenti del Partito fascista e di Mussolini, conferito al governo la facoltà di emanare norme giuri-

venne estesa ai diritti patrimoniali, scomparvero le attenuanti generiche e vennero introdotti un capillare sistema di aggravanti e severe misure di sicurezza, accanto alla tradizionale pena retributiva, immutabile dal punto di vista quantitativo e qualitativo in proporzione alla gravità del reato. Venne così introdotta una sorta di dualismo fra la responsabilità individuale connessa alla pena retributiva (determinata), e pericolosità sociale connessa alla misura di sicurezza (indeterminata). Un sistema questo, che finì così per ammettere l'applicazione, dopo la pena, anche di una misura di sicurezza detentiva (casa di cura e custodia, riformatorio giudiziario, casa di lavoro o colonia agricola), basata non solo sulla commissione del reato effettivo ma anche «sulla pericolosità sociale dello stesso soggetto, intesa come probabilità che egli commetta nuovi fatti previsti dalla legge come reato»<sup>10</sup>.

L'impronta autoritaria del codice appare con più nettezza nella parte speciale, nella quale vi fu un aumento delle fattispecie di reato e un forte inasprimento delle sanzioni, ciò si attuò tramite l'allargamento dei contorni specifici del fatto oggetto di reato; era il caso del reato di "disfattismo politico" e di "disfattismo economico" (articoli 265 e 267), del reato di "attività antinazionale del cittadino all'estero" (articolo 269) e di "vilipendio della nazione italiana" (articolo 291), infine comparvero anche il reato di usura (articolo 644) e quello di insolvenza fraudolenta (articolo 641); tutte scelte legislative che miravano chiaramente a rafforzare la tutela del patrimonio e dunque gli interessi di determinati strati sociali<sup>11</sup>. I delitti contro il sentimento religioso o contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio vedevano poi lo Stato, la Nazione, la pace sociale come primi e maggiori soggetti vittime del reato e soprattutto come i più importanti patrimoni comuni oggetto di tutela. Fenomeno questo ancora più evidente nei delitti contro la moralità pubblica e il buon costume, dove non soltanto il reato di violenza carnale e gli atti di libidine violenti vedevano in primo luogo come soggetto leso la pubblica morale, ma dove nelle fattispecie di "ratto di donna" coniugata e non, o di mino-

---

diche, mettendo fine alla libertà di stampa e di organizzazione sindacale, cfr. al riguardo l'analisi presente in SALVADORI, Massimo, *Storia dell'età moderna e contemporanea*, vol. II, Torino, Loescher, 1990, e CALAMANDREI, Piero, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in UNGARI Paolo, cit. pp. 97-98.

10 La legge 25 novembre 1926 n. 2008 aveva istituito il Tribunale speciale per la difesa dello Stato e reintrodotta la pena di morte. Cfr. NEPPI MODONA, Guido, «Legislazione penale», in *Il mondo contemporaneo*, vol. I, tomo 2, Firenze, La Nuova Italia, 1978, pp. 584 e ss. in cui tali argomentazioni vengono riproposte per rappresentare «un sistema repressivo e vessatorio che vede nel condannato un nemico dell'ordine interno dello Stato da condannare all'emarginazione sociale», e BATTAGLINI, Giulio, «Alcune riflessioni sulle misure di sicurezza», in *Osservazioni intorno al "Progetto preliminare di un nuovo codice penale*, Milano, Vita e pensiero, 1927, e FIANDACA, Giovanni, «Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale», in *Il Codice Rocco cinquant'anni dopo*, "La questione criminale", 1981.

11 Tale aspetto è bene analizzato in PADOVANI, Tullio, STORTONI, Luigi, *Diritto penale e fattispecie criminose*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 47-48.

renne, attraverso la previsione di determinate attenuanti, lo Stato si faceva portavoce di una concezione per la quale la donna non era tutelata in rapporto alla sua libertà personale, ma in relazione al potere che su di essa esercitavano il marito o la famiglia<sup>12</sup>.

Con la legge 9 maggio 1932, n. 527 "Disposizioni sulla riforma penitenziaria" il regime approvò un provvedimento costituito da cinque articoli che disciplinava il lavoro dei detenuti, la ristrutturazione dell'edilizia carceraria, la contabilità carceraria e le istituzioni di assistenza ai carcerati senza prevedere però adeguati programmi di finanziamento. L'attuazione della legge, pertanto, dipese fortemente dagli stanziamenti di fondi del Ministero dei lavori pubblici, il quale da parte sua riuscì a impiegare risorse del tutto insufficienti. Nel 1934 vennero poi approvate le leggi n. 1404 e n. 1579 che regolamentavano il funzionamento del Tribunale dei minorenni e delle Case di rieducazione per minorenni e che istituivano i Centri di Osservazione dei minori<sup>13</sup>.

Con il Regio Decreto 30 dicembre 1937 n. 2584 fu infine emanato il nuovo regolamento degli agenti di custodia che, rimasto in vigore con poche modifiche fino al 1990, assegnava al Corpo il compito di assicurare l'ordine e la disciplina negli stabilimenti di pena. La legge 29 novembre 1941, n. 1405 distinse le carceri mandamentali in due categorie: i semplici luoghi di custodia con pochi posti e istituiti in piccoli centri giudiziari e quelli istituiti nei mandamenti. In entrambi i tipi di istituto non potevano però essere ammessi a scontare la pena i detenuti che in base al regolamento del 1931 dovevano essere assegnati ad uno degli speciali istituti indicati nell'articolo 24<sup>14</sup>.

---

### **Pena detentiva, diritti e politica dal 1948 alla riforma penitenziaria**

---

**L**a fine della dittatura non portò con sé la riforma degli ordinamenti e delle strutture penitenziarie ereditati dal regime fascista, anzi si verificò una sostanziale impermeabilità del sistema carcerario alle vicende e ai cambiamenti sociali, politici e culturali che il paese stava conoscendo. L'istituzione carceraria, negli anni successivi alla seconda guerra mondiale continuò quindi ad essere governata dal regolamento penitenziario del 1931. I criteri fondamentali che contraddistinguevano la detenzione, l'iso-

---

12 Cfr. DELITALA, Giacomo, «Le dottrine generali del reato nel progetto Rocco», in *Osservazioni intorno al "Progetto preliminare di un nuovo codice penale*, cit.

13 Tra le misure di sicurezza, la legislazione che si basava sul codice Zanardelli prevedeva la casa di correzione per i minori e la vigilanza speciale per il condannato dopo l'espiazione della pena.

14 Si tratta della Legge 9 maggio 1932, n. 527 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 1932, del Regio Decreto 20 luglio 1934 n. 1404 e del Regio Decreto 20 settembre 1934 n. 1579 pubblicati in Gazzetta Ufficiale n. 237 del 9 ottobre 1934, e del Regio Decreto 30 dicembre 1937 n. 2584 pubblicato nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 50 del 2 marzo 1938.

lamento e l'emarginazione del detenuto, rimasero, nonostante il momento di estrema tensione, la base del sistema carcerario<sup>15</sup>.

La Costituzione repubblicana si configurò subito come punto di riferimento primario e gerarchicamente superiore per la legislazione penalistica allora vigente; l'ordinamento penale, che fino a quel momento si era trovato su un piano paritario rispetto alle altre fonti legislative, fu obbligato a dover "dialogare" con un complesso di norme di rilevanza superiore<sup>16</sup>. Si tentò così di far coesistere due testi normativi contraddistinti da linguaggi giuridici diversi e concepiti in contesti storico-politici non solo differenti ma anche antitetici. Il testo costituzionale nella redazione definitiva presenta due articoli che costituiscono i punti di riferimento fondamentali per l'ordinamento penale: l'articolo 25 e l'articolo 27<sup>17</sup>. Nel primo vengono sanciti il principio di legalità, il principio di tassatività e determinatezza della fattispecie giuridica e di irretroattività della legge penale dove, al secondo comma, si afferma che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Al terzo comma, viene poi precisato che «nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge». L'articolo 27 stabilisce al primo comma che «la responsabilità penale è personale», mentre nel secondo, terzo e quarto comma, rispettivamente, vengono sanciti il principio della presunzione di non colpevolezza, il fine rieducativo della pena e l'abolizione della pena di morte.

Il testo approvato dalla Commissione dei 75 in sede di Assemblea costituente recita poi all'articolo 21: «le pene devono tendere alla rieducazione del condannato e non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità». L'istanza rieducativa emerse dunque come uno degli aspetti fondamentali del nuovo ordinamento, frutto di una nuova sensibilità politica e istituzionale; la "rieducazione del condannato" si propose come il concetto che meglio sintetizzava le diverse posizioni e visioni allora presenti: da un lato l'esigenza di conservazione della giusta risposta al reato in sé, dall'altro lato il bisogno di integrazione delle masse nel nuovo Stato democratico<sup>18</sup>. Eppure in sede di Costituente il dibattito si era contraddistinto per una certa prudenza; non mancarono gli interventi a favore della funzione rieducativa, ma altrettanto numerosi furono quelli che insistettero sulla necessità della severità delle pene<sup>19</sup>. Nel corso dell'intero dibattito in seno alla Costituente emerse la mancanza di modelli alternativi alla pena

15 FASSONE, Elvio, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 65-67.

16 Cfr. DE VITO, Christian, «Continuità e rotture nella storia del sistema penitenziario italiano 1943 - 1986», in *Italia contemporanea*, Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia, n. 230, marzo 2003.

17 FASSONE, Elvio, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., pp. 68-69.

18 *Ibidem*, pp. 71-72.

19 *Ibidem*.

carceraria, mentre il concetto di rieducazione discusso mostrò sempre una velatura di ambiguità alimentata dalla mancanza di adeguati supporti teorico-concettuali<sup>20</sup>. Il dettato dell'articolo 27 lascia intravedere come nella norma finale siano venuti meno i "connotati di socialità" e si sia lasciato spazio ai più autentici principi della cultura liberale; è il caso della responsabilità penale personale che, da un lato rappresenta un limite alle ipotesi di responsabilità oggettiva ma dall'altro è un argine contro ipotesi di socializzazione delle responsabilità<sup>21</sup>.

La presunzione di non colpevolezza così come il rifiuto della pena di morte rappresentarono importanti traguardi e conquiste di civiltà, allo stesso tempo però è da sottolineare che le restanti pene avevano come impronta di base la mera segregazione, senza una specifica e fondante funzione rieducativa. Giustizia della pena e utilità della stessa rimasero quindi su piani ben distinti, sicché la prima rappresentava il fondamento della pena, la seconda solamente il limite esterno della stessa<sup>22</sup>. Ebbe un ruolo fondamentale in questo contesto il rafforzamento delle formazioni politiche di sinistra e il connesso successo delle tesi della "Nouvelle défense sociale" di Marc Ancel<sup>23</sup> all'interno del mondo cattolico e dell'elettorato moderato, adesso orientato a farsi carico dei problemi della marginalità sociale; anche in questo caso l'esplicazione di tale interesse fu però animato più da uno spirito umanitario che da una reale percezione dei problemi strutturali del sistema penitenziario. Analogamente le tesi della difesa sociale non poterono essere accettate perché «rifiutano di considerare l'espiazione del delitto commesso come la funzione capitale della pena». Emblematiche le parole del guardasigilli De Pietro che scrisse in una circolare di impegnarsi «di far giustizia di ogni "rilassatezza", di ogni "pietismo" e di ogni "indulgenza". La pena, pur dovendo tendere, giusta il precetto costituzionale, alla rieducazione del condannato, non può essere totalmente privata secondo la legge e il comune sentimento, del carattere afflittivo che la distingue dalla misura di sicurezza»<sup>24</sup>. È in questo contesto che venne concepita la Legge 27 dicembre 1956 n. 1423 dedicata alle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità,

20 Cfr. NEPPI MODONA, Guido, «Carcere e società civile», in *Storia d'Italia*, vol. V, Torino, Einaudi, 1973, pp. 1903-1998.

21 FASSONE, Elvio, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., pp. 73-74.

22 Ibidem.

23 ANCEL, Marc, *La Nuova difesa sociale*, Milano, Giuffrè, 1966.

24 La circolare n. 314, del 24 febbraio 1954, del Ministro Michele De Pietro, di fatto elimina le limitate aperture precedentemente apportate dal Ministro Zoli, ribadendo una decisa riaffermazione del carattere afflittivo della pena carceraria. Questa avrebbe dovuto contenere adeguate limitazioni alla libertà di circolazione, alla libertà del lavoro e alle varie esigenze di carattere materiale o spirituale. Nella circolare, si sottolinea in riferimento ai direttori che «la loro azione diretta a ristabilire la rigorosa osservanza della legalità sarà giustamente apprezzata» stabilendo inoltre che «per combattere gli "indizi di rilassatezza" introdotti dalle circolari precedenti si pongono limitazioni in materia di stampa, radio, visite ai carcerati ecc.». Cfr. FASSONE, Elvio, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., pp. 84-85.



nella quale molti hanno visto una risposta a chi tendeva a sfuggire alle logiche di “irrigimentazione programmatica” negli schemi dello sviluppo socio-economico che caratterizzavano l'Italia degli anni Cinquanta e Sessanta.

Mentre il primo decennio postbellico fu contraddistinto dalle note di prevenzione generale e dalle teorie retribuzionistiche, dalla fine degli anni Cinquanta cominciarono ad affermarsi importanti spunti sull'idea di prevenzione speciale; tuttavia si aprì ad essa in una prospettiva che potremmo definire limitativa, intesa cioè a recepire maggiori aperture purché queste non portassero a mutamenti strutturali del sistema penitenziario. La funzione rieducativa fino a quel momento era stata relegata ad una posizione del tutto subalterna all'espiazione della pena, in linea con l'operazione politica che aveva visto la mancata attuazione di molti dei punti più innovativi della Carta costituzionale. In tale contesto la funzione rieducativa subiva un analogo processo di limitazione entro i limiti del sistema istituzionale esistente; la rieducazione, quindi, si prospettava come obiettivo raggiungibile, solo quando fossero state garantite le esigenze di detenzione, segregazione e custodia; la rieducazione fino a quel momento rappresentava dunque una linea di tendenza che però non trovava reale applicazione<sup>25</sup>.

Con l'inizio degli anni Sessanta questa esigenza si fece più pressante in seguito ai processi di sviluppo politico, sociale ed economico che l'Italia stava affrontando; in particolare l'idea pedagogica si andava affermando nelle visioni del sistema penale che tendeva così a diventare più preventivo che repressivo. Un ruolo fondamentale ebbero in tal senso da un lato l'accresciuto benessere materiale del paese che rendeva oramai stridenti le contraddizioni con le condizioni di vita disumane presenti nelle carceri italiane, dall'altro la maggiore influenza della cultura penitenziaria europea<sup>26</sup>. Le tesi di rieducazione e risocializzazione del detenuto attraverso un processo di “umanizzazione” del diritto penale, uniti allo studio scientifico della personalità del delinquente, trovarono nella cultura europea un sostrato fertile e un'accoglienza cui la cultura penale italiana non poteva rimanere estranea. I metodi autoritari cedettero così il passo a forme di limitazione dei possibili reati in una prospettiva che fosse però sempre di rigido controllo sociale. Il reato si trasformò così da fatto antiggiuridico a fatto antisociale, da contrario alle istituzioni a contrario alla società, ma tale impostazione implicava chiaramente l'esistenza di un patto sociale che definisse bene la devianza e che avesse come premessa fondamentale il riconoscimento dello Stato e del sistema sociale ad esso connesso. Emerse soprattutto un concetto nuovo che si consoliderà in seguito: la pena doveva essere eseguita in funzione dell'obiettivo della rieducazione; in tale prospettiva

---

25 Ibidem, pp. 86-87.

26 Ibidem, pp. 88-89.

l'imputabilità reale non sempre coincideva con l'imputabilità legale, soprattutto si riconosceva per la prima volta l'influenza di fattori esterni<sup>27</sup>.

Si affermò in particolare l'esigenza di spostare l'attenzione sul reo più che sul reato in sé, si valutava adesso l'individuo oltre al fatto in sé. Fu in questo ambito che si inserirono i tentativi di trasformare la pena in una misura di sicurezza e di pervenire ad un'unificazione dei due caratteri. La rieducazione che ha rappresentato un obiettivo dichiarato ma mai realmente voluto diventò dunque la chiave di volta di un'antinomia difficilmente risolvibile così rappresentabile: «se si affligge e si segrega è impossibile rieducare; se si rieduca veramente cade l'afflizione, e se si rinuncia a castigare chi tratterà i malvagi dal delitto?» Giuliano Vassalli risolse la questione riconoscendo alla prevenzione speciale il ruolo primario della sanzione penale, ritenendo allo stesso tempo che non si potesse rinunciare alla pena intimidativa<sup>28</sup>.

Nel corso degli anni Sessanta trovarono ulteriori consensi proprio le teorie del Vassalli, tese ad un'affermazione della polifunzionalità della pena; in tale prospettiva «l'esecuzione della pena deve potersi svolgere in modo da consentire la realizzazione dei fini di prevenzione sociale, purché siano salve l'effettiva riaffermazione del diritto violato e l'esigenza dell'intimidazione o della prevenzione generale». Nel contesto di fermento e vorticoso sviluppo della società italiana vennero introdotti, soprattutto nella pubblicistica, temi del tutto innovativi quali l'enunciazione dei "diritti del condannato", ora visto come titolare di una posizione giuridica attiva. Soprattutto trovò affermazione la tesi del recupero sociale del detenuto, seppur fra persistenti ambiguità quali le ipotesi di recupero sociale nella prospettiva del reinserimento nel sistema economico-produttivo, e dunque sociale del paese; il lavoro carcerario era visto in questa prospettiva come fulcro del sistema di rieducazione<sup>29</sup>.

Si fece strada quindi l'idea di un'esecuzione "flessibile" e non immutabile della pena, più attenta alle vicende e al percorso successivo affrontato dal detenuto. Si inseriva in tale prospettiva la Legge 25 novembre 1962, n. 1634 che offrì più possibilità al condannato che presentava sicuri segni di ravvedimento. Studi e ricerche sembravano quindi portare verso la strada di quello che è stato definito come "regime progressivo", basato su un'unica misura che comprendesse la pena e la misura di sicurezza la quale si rendeva sempre meno rigida e aperta a soluzioni "morbide", in base ai progressi del condannato sulla strada della rieducazione. Il detenuto diventava in tale prospettiva soggetto attivo della propria riabilitazione sociale attraverso la presa di coscienza della responsabilità personale all'interno della collettività, e l'acquisizione della necessità di muo-

---

27 Ibidem, pp. 90-91.

28 Ibidem, pp. 92-93.

29 Ibidem, pp. 94-95.

versi all'interno del recinto della legge. Mancavano tuttavia nella cultura giuridica italiana dell'epoca dei validi modelli cui ispirarsi e gli strumenti necessari al processo di rieducazione<sup>30</sup>.

Con la fine degli anni Sessanta il pensiero su carcerazione e pena detentiva mutò profondamente; assunsero un ruolo determinante due attori sociali prima posti al margine: i detenuti e l'opinione pubblica. Dietro tale mutamento vi era anche un autentico rovesciamento dell'approccio al tema. Si fece strada, in particolare, un reale aggiornamento delle riflessioni sui rapporti tra pena e contesto sociale, agevolato dall'introduzione nel dibattito giurisprudenziale e specialistico delle innovazioni della sociologia, della psichiatria e della psicologia. Dal 1969 in poi il vecchio pensiero ufficiale venne come sopraffatto dalle vicende esterne che stavano caratterizzando la società; le rivolte carcerarie possono essere a loro volta contestualizzate proprio nell'ambito dei fermenti che stavano interessando una società che si avviava a diventare postindustriale ma che si sentiva costretta in strutture socio-economiche, culturali e politiche percepite come vecchie e obsolete<sup>31</sup>. Tutto si accompagnava alla rinascita di un'idealità propositiva e proveniente dal basso che, unita alla protesta che dilagava all'interno delle carceri e al clima della contestazione, finiva per spogliare l'istituzione carceraria delle componenti ideali fondamentali e per costruire un'aperta critica, spesso radicale e intransigente, ai reali rapporti espressi all'interno dell'istituzione carceraria<sup>32</sup>.

Il bilancio di questi anni vide affermarsi alla fine una nuova sensibilità che favorì un'attenzione al carcere visto come istituzione immersa nella realtà circostante e che agisce su di essa, l'attenzione si spostò in particolare sulle funzioni effettive della pena detentiva sulla società anziché a quelle ufficiali e dichiarate. In termini di analisi storica e storiografica il carcere, così come il manicomio o le altre istituzioni totali veniva definito come realtà non assoluta e naturale della storia ma come entità strettamente legata alla società industriale e capitalista. Vennero messi in primo piano i condizionamenti da cui scaturivano i delitti, essi servivano a sostituire la nozione di colpevolezza con quella di pericolosità, la pena in sé con le misure di difesa sociale<sup>33</sup>.

Alle spinte degli anni Sessanta si contrappose nel corso degli anni Settanta un ritorno di alcune vecchie concezioni e, preso atto della difficoltà e spesso dell'ambiguità del concetto di rieducazione, si fece strada più facilmente il concetto di "neutralizzazione".

30 Ibidem, pp. 96-97.

31 Emblematiche le parole di Enrico Ferri quando afferma che «la persona del delinquente è sempre stata considerata divelta dalle condizioni del suo ambiente fisico e sociale e non osservata nella sua reale costituzione organica e psichica, e quindi costretta entro i limiti artificiali di talune eccezioni tassative alla presunzione di morale imputabilità». Si veda al riguardo NEPPI MODONA, Guido, «Legislazione penale», cit., pp. 594-596.

32 FASSONE, Elvio, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., pp. 98-99.

33 Ibidem, pp. 100-101.

Essa puntava essenzialmente al massimo impegno possibile per impedire il ripetersi del delitto, in linea con il perseguimento della prevenzione speciale. Nell'ambito del sistema penitenziario si registrò la stessa restaurazione; l'incertezza e il timore di nuovi elementi, tanto innovativi quanto destabilizzanti, sorbì l'effetto di aumentare il bisogno di sicurezza, cui si rispose con la riaffermazione della sacralità dell'istituzione carceraria. Gli anni fra il 1971 e il 1974 segnarono quindi la fase di maggiore sensibilità collettiva ed elaborazione giuridica e politica strettamente connesse ai lavori che porteranno alla riforma penitenziaria del 1975 e allo stesso tempo un momento di rinvigorismento delle linee di difesa sociale e di ripiegamento su strade sicure ma rivelatesi insoddisfacenti<sup>34</sup>.

---

### **La Legge 26 luglio 1975 n. 354 e il nuovo ordinamento penitenziario**

---

**L**a riforma varata il 26 luglio 1975<sup>35</sup> fu il frutto dell'incontro delle tendenze antiteti-  
che sopraesposte. Prevenzione generale, prevenzione speciale, retribuzione, rieducazione erano tutte funzioni convergenti nel complesso del sistema penitenziario; anche per questo è fuorviante sostenere che la riforma penitenziaria del 1975 sia stata "un drastico mutamento di rotta". Ciò che sicuramente bisogna sottolineare è però la modifica dell'ordinamento penitenziario senza che nessuno degli ordinamenti che ad esso sottendono fosse stato modificato. Tale sfasamento ebbe profonde conseguenze sia sotto l'aspetto tecnico, poiché l'ordinamento penitenziario ha dovuto ruotare sempre attorno a poche sanzioni offerte dagli articoli 22 e ss. del codice penale, ma anche dal punto di vista pratico in quanto, lasciando inalterato il peso sanzionatorio assegnato ad ogni fattispecie, la popolazione carceraria ha continuato ad aumentare in base a gerarchie valoriali e ideologicamente definite da logiche antiche e soprattutto contrastanti con i valori che avevano animato la riforma<sup>36</sup>.

Fu soprattutto il rifiuto di mettere in discussione l'istituzione carceraria il principale limite alla riforma in sé; la scelta di sostituire la funzione rieducativa a quella punitiva si rivelò essenzialmente basata su una visione ideologica, almeno finché la pena si sarebbe fondata sulla detenzione carceraria, mentre la parte realmente innovativa fu circoscritta alle misure alternative alla detenzione carceraria. Uno dei caratteri fondanti della riforma fu oltre alla natura compromissoria, evidente in molti suoi punti essenziali, anche la polivalenza necessaria per mantenere quell'equilibrio funzionale alla con-

---

34 Ibidem, pp. 102-103.

35 Legge 26 luglio 1975 n. 354, pubblicata in Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 212 del 9 agosto 1975.

36 FASSONE, Elvio, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., pp. 143-144.

vergenza di interessi, anche politici, diversi. Il legislatore con la legge 354/75 ha introdotto importanti elementi di novità, come il riconoscimento di diversi diritti e l'immissione di miglioramenti, ma il tutto ha continuato ad essere applicato tenendo ben in conto le esigenze e le priorità dell'istituzione carceraria, in particolare quelli imposti dalla custodia. Le innovazioni furono quindi ingabbiate entro un quadro di compatibilità con un ordinamento che aveva come interesse fondamentale la custodia<sup>37</sup>.

Lo strumento legislativo utilizzato fu la legge ordinaria; emerse in tal senso non solo la volontà di usare la forma di legislazione primaria e qualificante per il legislatore, mettendo in secondo piano lo strumento della legge delega, ma soprattutto nella prima parte la si volle agganciare ai principi costituzionali fondamentali in materia. Si può notare in più parti della legge in particolare un recupero o un'invasione, a seconda dei punti di vista, del terreno giuridico e legislativo sovrastante, è il caso del richiamo ai principi costituzionali, e di quello sottostante, come nel caso della rigida disciplina di aspetti minuziosi delle pene detentive. Proprio perché durante il regime fascista taluni aspetti apparentemente banali si erano mostrati anelli deboli del sistema penitenziario e permeabili nei confronti delle misure più illiberali, la legge, come il regolamento che ne seguì, fu dunque molto esplicita e dettagliata nel regolamentare la vita all'interno dell'istituzione carceraria<sup>38</sup>.

Facendo un parallelo con il Regio Decreto n. 787 del 1931 si può notare come questo era costituito da quattro parti distinte; le prime due di carattere giuridico-amministrativo e le altre due concernenti le tipologie di sanzione, la legge di riforma invece si articolava in due parti dedicate al trattamento penitenziario e all'organizzazione penitenziaria. Il primo titolo della legge di riforma del 1975 era la parte fondante della stessa, sia dal punto quantitativo (58 articoli su 91 complessivi), sia dal punto di vista dell'incidenza delle norme enunciate: mentre nel regolamento del 1931 il fulcro era rappresentato dalle norme sull'esecuzione della pena, nella riforma del 1975 l'attenzione si spostò sul trattamento del detenuto. Troviamo conferma di ciò anche nella suddivisione dei capi: "Principi direttivi", "Condizioni generali", "Modalità di trattamento", "Regime penitenziario", "Assistenza", "Misure alternative alla detenzione e remissione del debito". Tale suddivisione dimostra e dà conferma di un netto rovesciamento di prospettiva in base al quale il detenuto diventa ora destinatario di un servizio, anche il linguaggio e la terminologia utilizzata diedero il segno di un cambiamento, non solo apparente e formale ma soprattutto sostanziale, che non può che far pensare alle influenze della sociologia e della psicologia sulla riforma. Al terzo Comma

37 Ibidem, pp. 145-146.

38 Cfr. NEPPI MODONA, Guido, «Carcere e società civile», in *Storia d'Italia*, cit. e DE VITO, Christian, *Continuità e rotture nella storia del sistema penitenziario italiano 1943 - 1986*, cit.

dell'articolo 27 era esplicitamente ribadito il fine rieducativo del trattamento, sottolineando che “non può esservi afflittività addizionale rispetto a quella strettamente necessaria per l'ordine e la disciplina degli istituti”, si rifiutò altresì la tesi dell'irrecuperabilità di alcuni condannati<sup>39</sup>.

Il provvedimento del 1931 cominciava il suo articolato con la sottolineatura della nozione di pena, la riforma del 1975 esordì invece richiamandosi ai concetti di umanità e di rispetto della dignità della persona. Ed è proprio sul tema dei diritti fondamentali che la riforma segnò un solco rispetto al passato; i primi articoli del provvedimento miravano proprio all'attuazione concreta del diritto ad un trattamento umano e rispettoso della dignità umana, come desumibile dagli articoli 2, 3, 12, 36 della Costituzione. Il nuovo ordinamento penitenziario in particolare tradusse i parametri di umanità, individuati dal dettato costituzionale, sui momenti fondamentali del trattamento penitenziario; all'articolo 1 venne riaffermato il principio di uguaglianza, principio che torna anche negli articoli 3 in cui si enunciano le parità di condizioni di vita di detenuti e internati, e 32 con cui si vieta ogni forma di gerarchizzazione fra i detenuti. È bene precisare però che in ambito regolamentare riemerse poi la tendenza a definire forme di responsabilizzazione di determinati detenuti<sup>40</sup>.

L'articolo 4 attribuì a detenuti e internati in stato di interdizione legale la possibilità di esercitare personalmente i diritti previsti dall'ordinamento penitenziario, si intendeva, però, di quei diritti che l'interdizione legale non precludeva, in ogni caso l'articolo riconobbe al detenuto la titolarità di diritti soggettivi nascenti dall'ordinamento penitenziario stesso tali da sottrarsi alle restrizioni previste per legge per l'interdizione; il tutto si tradusse in una riaffermazione del principio di uguaglianza. I diritti fondamentali della persona trovarono ulteriore tutela nell'articolo 34 che disciplinava le perquisizioni personali, là dove si precisò che queste dovevano essere fatte «nel pieno rispetto della personalità del detenuto». La norma tuttavia stabilì più avanti che «detenuti e internati possono essere sottoposti a perquisizione personale per motivi di sicurezza», riproponendo una sostanziale illimitatezza della restrizione e dunque una limitatezza dei diritti prima sanciti. È facile dedurre quindi come in nome dei “motivi di sicurezza” si aprissero i meandri di una discrezionalità che rigettava il rispetto dei diritti prima citati nell'ambito della pura formalità giuridica e regolamentare<sup>41</sup>.

L'articolo 18 della legge di riforma stabilì l'abolizione delle forme di controllo sulla corrispondenza di detenuti e internati, previsto invece dall'articolo 103 del regolamento del 1931. L'articolo 36 del regolamento penitenziario dimostrò però, ancora una volta,

---

39 FASSONE, Elvio, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., pp. 147-150.

40 Ibidem, pp. 151-154.

41 Ibidem, pp. 157-158.

come i diritti sanciti fossero fragili, in quanto vi era stabilita la possibilità di reintrodurre forme di controllo o di interdizione alla corrispondenza, su mandato della magistratura, qualora l'amministrazione penitenziaria avesse il sospetto che nella corrispondenza vi fossero contenuti che costituivano elemento di reato o che potessero costituire un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza: non è chiaro quali fossero gli aspetti che potessero determinare il sospetto delle autorità, tutto fa pensare quindi che si facesse riferimento alle condizioni e al comportamento del detenuto o del destinatario della corrispondenza<sup>42</sup>.

Il criterio in base al quale i colloqui dovevano avvenire sotto il controllo visivo ma non auditivo del personale di sorveglianza, come stabilito dal secondo comma dell'articolo 18, poteva intendersi come un prolungamento della tutela dell'inviolabilità della corrispondenza come comunicazione orale, i colloqui in particolare non possono essere mai ascoltati, anche se interviene un motivo di sospetto o un comportamento "scorretto o molesto", essi rendono possibile soltanto la sospensione del colloquio o, nel peggiore dei casi, la revoca dell'autorizzazione. L'istituto del colloquio quindi se da un lato gode di maggiori garanzie, dall'altro necessita dell'autorizzazione e soprattutto ha precise limitazioni quantitative. Tale istituto si muove entro ristretti paletti, circoscritti fra i rapporti tra mondo esterno e carcere (cui fanno riferimento gli articoli 3, 28 e 45) e la disciplina interna del carcere (su cui incide molto l'articolo 65 del regolamento penitenziario)<sup>43</sup>.

L'articolo 26 assicurò la «libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto», tale articolo oltre a collegarsi direttamente all'articolo 19 della Costituzione, faceva riferimento all'articolo 1 della legge di riforma che vieta espressamente ogni forma di discriminazione «in dipendenza delle credenze religiose». Appare evidente però la mancanza del riconoscimento del diritto di propaganda e di professione del culto in forma associata, a testimoniare di un costante irrigidimento della normativa in senso restrittivo, ogni volta che si contemplino diritti esercitabili in forma collettiva; maggiori perplessità possono poi sollevare le ambiguità degli articoli 15 e 16 dell'ordinamento penitenziario, quando si riaffermò la centralità della religione come elemento essenziale del trattamento del detenuto e che le modalità del trattamento sono disciplinate nel regolamento interno alla cui stesura provvede una commissione comprendente il cappellano. È evidente anche in questo caso la connotazione confessionale delle norme che approda ad un approccio che predilige una pedagogia passiva

42 Ibidem, pp. 159-160.

Cfr. anche BRICOLA, Franco (a cura di), *Operatori penitenziari e legge di riforma*, Milano, Franco Angeli ed., 1985, e ID. (a cura di), *Il carcere "riformato"*, Bologna, Il Mulino, 1977.

43 FASSONE, Elvio, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit. pp. 161-164.

da parte dell'istituzione carceraria nei confronti del detenuto, soprattutto la mancanza della contemplazione di un coinvolgimento attivo del detenuto lascia intravedere una visione tendente "all'addomesticamento" più che ad una rieducazione consapevole<sup>44</sup>.

L'articolo 19 contemplò il diritto all'istruzione, cercando di arricchirne i contenuti e la funzione. Il dettato della legge in questo caso dimostra di prendere atto dei mutamenti anche giurisprudenziali avvenuti e, consapevole dello scarso impatto in sé risocializzante dell'istruzione, se non supportata dalla crescita di apparati critici propri della persona. Da qui l'obiettivo programmatico enunciato nella legge di riforma che tende non solo all'istruzione, ma soprattutto alla «formazione culturale e professionale» e a favorire le «attività culturali» per la cui organizzazione partecipano i detenuti, come sottolinea l'articolo 27, e indispensabili per la concessione della semi-libertà come previsto dall'articolo 48, e ritenute poi utili per la preparazione anche dopo la dimissione, come ricorda l'articolo 75 che contempla tra l'altro il coinvolgimento di enti e istituzioni esterni<sup>45</sup>.

Nel campo del diritto al lavoro sono state probabilmente introdotte le innovazioni più profonde e incisive. Il lavoro fu definito obbligatorio ma non doveva essere afflittivo ed essere comunque retribuito, vennero inoltre riconosciuti importanti diritti di tipo sindacale come la durata massima della prestazione lavorativa, il riconoscimento delle giornate festive, la tutela assicurativa e previdenziale e degli assegni familiari. La riforma si diresse dunque nella direzione di una pressoché totale equiparazione tra lavoro carcerario e lavoro libero. Le critiche si sono rivolte, in questo caso, proprio alla mancanza di altre importanti garanzie di tipo sindacale come il diritto allo sciopero, le ferie o la malattia retribuita<sup>46</sup>. Ancora una volta però i diritti riconosciuti dovevano fare i conti con le ristrettezze e limitazioni dell'istituzione carceraria che finì per rendere inattuabili la maggior parte delle norme di avviamento e inserimento nel mondo lavorativo in un contesto di sistema lavorativo di basso o infimo livello. Dove previsto che l'attività lavorativa si potesse svolgere all'esterno, come nell'articolo 21, le esigenze della custodia e delle regole burocratiche dell'istituzione carceraria finirono per prevalere rendendo il lavoro all'esterno poco più che una forma di sfruttamento legalizzata. La riforma in questo caso ha pienamente centrato il riconoscimento giuridico di importanti diritti e condizioni ma si è scontrata contro il muro dell'impossibilità economica e dell'incapacità organizzativa; è stato dunque il dato strutturale che ha reso impraticabile la riforma in questo ambito, fatta eccezione per alcuni rari casi. Si poteva allora prefi-

---

44 Ibidem, pp. 165-167.

45 Ibidem, pp. 168-169.

46 Ibidem, pp. 170-173.

Cfr. anche GREVI, Vittorio, *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma*, Padova, Cedam, 1988, e BRICOLA, Franco (a cura di), *Il carcere "riformato"*, cit.



gurare una separazione tra pena detentiva e lavoro, prevedendo l'espletamento della sanzione direttamente sul luogo di lavoro o lo svolgimento di un'attività lavorativa come forma sanzionatoria, ma per far ciò bisognava modificare direttamente il codice penale, abbattendo la concezione della segregazione come fondamento stesso della pena<sup>47</sup>.

Con gli articoli 33, 38, 39 e 68 comma quinto della legge di riforma si tentò di dare maggiori garanzie in materia di legalità, sanzioni disciplinari e restrizioni particolari per il detenuto; venne introdotta l'enunciazione della motivazione obbligatoria per le misure sanzionatorie e il contraddittorio per le stesse, soprattutto venne introdotto il criterio di proporzionalità nella comminazione delle sanzioni e della considerazione delle condizioni, esigenze e istanze del detenuto, oltre che della natura e della gravità del fatto compiuto. Si prevede infine anche la possibilità del «reclamo al magistrato di sorveglianza per la violazione delle norme sull'esercizio del potere disciplinare, sulla contestazione degli addebiti, sulla facoltà di discolpa». Tuttavia l'introduzione del principio di tassatività dei fatti punibili fu spesso compromesso, nella sua attuazione, dalla genericità nell'enunciazione dei contenuti di infrazione, tali da potersi ricondurre a innumerevoli comportamenti e aumentando ancora una volta i margini delle discrezionalità<sup>48</sup>.

La presenza di sanzioni “non istituzionalizzate” rappresentò poi una crepa profonda nel muro delle garanzie; nella riforma si è lasciata un'ampia e spesso discrezionale facoltà di utilizzare la forza fisica contro il detenuto, nello specifico nei casi regolati dall'articolo 41 della legge, cui segue il riconoscimento della potestà di trasferimento in base alle esigenze dell'istituto carcerario sancita dall'articolo 42. In questo caso poi la sindacabilità e il vaglio delle misure da parte delle autorità non fu garantita o se prevista poteva agire dopo che le misure avessero prodotto i loro effetti. Ancora una volta il tentativo di non apportare radicali cambiamenti all'interno dell'istituzione carceraria limitò e rese vane le garanzie, pur sancite dalla stessa legge, poiché un'istituzione che continuava ad avere come fondamento la custodia, e dunque che si basava sulle funzioni del mantenimento dell'ordine e della disciplina esigeva che questa funzione fosse esplicata “in tempo reale”. È il caso di dire che i buoni propositi in materia di garanzie e di diritti che programmaticamente attengono alla dimensione del “futuribile” si scontrarono sul muro dell'immediata attuazione della disciplina e soprattutto della prioritaria conservazione delle regole fondanti dell'istituto carcerario che attiene al presente<sup>49</sup>.

47 FASSONE, Elvio, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit. pp. 174-175.

48 Ibidem, pp. 176-177.

49 Ibidem, pp. 178-180.

Le garanzie sui diritti che implicano una partecipazione collettiva dei detenuti furono sensibilmente ridotte; non vennero minimamente accennati i diritti di riunione, di associazione, di manifestazione del proprio pensiero, tanto meno dei diritti sindacali in tema di lavoro. Eppure nella riforma comparvero diversi riferimenti agli approcci comunitari nell'esplicazione «delle attività comuni nei locali» (articolo 5), sulla riunione in gruppi all'aria aperta (articolo 10), sull'impiego di attrezzature per uso comune (articolo 12), sulle attività ricreative, culturali e sportive comuni (articoli 15 e 27). Analoghe argomentazioni si potrebbero avanzare per le rappresentanze di detenuti e internati (articoli 9, 12, 27) quando nel testo finale si stabilì che queste fossero sorteggiate e non elette. Le limitazioni e i compromessi al ribasso della riforma dell'ordinamento penitenziario possono essere motivati solo con le consuete esigenze della custodia e della sicurezza delle carceri; ancora una volta trova conferma l'assunto in base al quale il dettato costituzionale non ha trovato compiuto accesso all'interno dell'istituzione carceraria, questo perché l'applicazione di principi sulla carta condivisi non è stata supportata dagli strumenti materiali e organizzativi necessari.

Fondamentali le norme che mirano a garantire i diritti all'imputato che, dotato di presunzione di non colpevolezza, non può essere sottoposto a misure repressive che in qualche modo lo possano assimilare alla condizione del condannato. La distinzione tra imputati e detenuti o internati, già presente all'articolo 1, viene poi ripresa negli articoli 6, 7, 14, ma anche 33, 59, 60<sup>50</sup>. Le cosiddette "norme di umanizzazione" poi non solo si posero in forte antitesi con tutto l'ordinamento abrogato, ma in molti casi sorpassarono, con notevoli spinte in avanti, le reali intenzioni di cambiamento dell'ordinamento. Queste tuttavia, precisando sin nei minimi dettagli le regole del trattamento, non solo ridussero molto le già ristrette libertà di detenuti e internati ma, di fatto, finirono per rinnegare totalmente ogni forma retributiva e mantennero forme di afflittività non strettamente necessarie alla segregazione e alla custodia<sup>51</sup>. ♦ 2010

---

50 Ibidem, pp. 181-183.

51 Ibidem, pp. 190-194.

---

**\* L'autore**

---

Fausto Pietrancosta è dottore magistrale (Master's degree) in Storia d'Europa (Bologna, 2009). Impegnato nella ricerca inerente gli studi di Storia politico-istituzionale e di Storia del diritto, Attualmente le sue ricerche si focalizzano sullo studio delle interrelazioni fra istituzioni politiche regionali, promozione dello sviluppo industriale e società civile nell'Italia repubblicana.

URL: <http://www.studistorici.com/2008/09/14/fausto-pietrancosta/>

---

**Per citare questo articolo:**

PIETRANCOSTA, Fausto, « Carcerazione, diritti e condizione detentiva in Italia dal Regio Decreto 787/1931 alla riforma del 1975 », (*Diacronie. Studi di Storia Contemporanea : il dossier : Davanti e dietro le sbarre : forme e rappresentazioni della carcerazione*, N. (1) 2, 2010,

URL:<[http://www.studistorici.com/2010/04/29/pietrancosta\\_dossier\\_2/](http://www.studistorici.com/2010/04/29/pietrancosta_dossier_2/)>

---

**Diacronie** Studi di Storia Contemporanea  [www.studistorici.com](http://www.studistorici.com)

ISSN 2038-0925

Risorsa digitale indipendente a carattere storiografico. Uscita trimestrale. Autorizzazione n°8043 del Tribunale di Bologna in data 11/02/2010  
[redazione.diacronie@hotmail.it](mailto:redazione.diacronie@hotmail.it)

**Comitato di redazione:** Marco Abram – Giampaolo Amodei – Jacopo Bassi – Alessandro Cattunar – Davide Chieriegatti – Alice de Rensis – Barbara Galimberti – Deborah Paci – Alessadro Petralia – Fausto Pietrancosta – Martina Sanna – Matteo Tomasoni



**Diritti:** gli articoli di *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea* sono pubblicati sotto licenza Creative Commons 2.5. Possono essere riprodotti a patto di non modificarne i contenuti e di non usarli per fini commerciali. La citazione di estratti è comunque sempre autorizzata, nei limiti previsti dalla legge.