

IL SISTEMA PENITENZIARIO TRA CONTINUITÀ ED INNOVAZIONE

Antonella Simone*

SOMMARIO: 1.- Premesse ed itinerari; 2.- Ordine pubblico, controllo e trattamento penitenziario; 3.- Tra prassi e nuove regole: tanti reclusi e poche certezze; 4.- Il peso dell'urgenza.

1.- *Premesse ed itinerari*

Le carte archivistiche sinora consultate, che racchiudono la storia delle carceri di area salernitana e le vicende di chi è stato all'interno di quelle mura tra il XIX e XX sec., rivelano, dall'aspetto e disorganizzazione, la carenza di energie impiegate nel tracciare i fatti e preservare il corso degli eventi, di interesse storico-sociale e scientifico-giuridico, in esse imprigionati¹. Necessitano pertanto di un'attività di conservazione, catalogazione ed ancor più di studio².

* Ricercatore RTT di Storia del diritto medievale e moderno presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno.

¹ Sul prolungato disinteresse della dottrina giuridica per il fenomeno penitenziario, reputato «non degno della purezza e del rigore dogmatico della scienza penalistica», G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, vol. 5/II, Torino 1973, p. 1908. Dalla seconda metà del XVIII sec., il carcere da struttura di custodia in attesa del processo, dunque di castighi capitali e corporali, si trasforma in strumento di segregazione e, con l'arretrare delle sanzioni fisiche e delle condanne a morte, diviene funzionale alla pena della reclusione dei trasgressori della norma penale (D. GARLAND, *Pena e società moderna. Uno studio di teoria sociale*, Milano 1999, p. 309). Ma solo nel XIX sec. fioriscono dissertazioni sulle finalità correttive della detenzione con successive ripercussioni sulla gestione e l'edilizia delle strutture. Sul punto, cfr. E. GALLO - V. RUGGIERO, *Il carcere in Europa: trattamento e risocializzazione, recupero e annientamento, modelli pedagogici e architettonici nella galera europea*, Verona 1983, pp. 35 e 40ss.; A. CAPELLI, *La buona compagnia: utopia e realtà carceraria nell'Italia del Risorgimento*, Milano 1988, pp. 89-92; M.R. Weisser, *Criminalità e repressione nell'Europa moderna*, Bologna 1989, p. 145. Sul legame fra affermazione degli ordinamenti liberali e diffusione della pena detentiva, F. COLAO, *Il "dolente regno delle pene". Storie della "varietà della idea fondamentale del giure punitivo" tra Ottocento e Novecento*, in A. CALORE - A. SCIUMÈ (a cura di), *La funzione della pena in prospettiva storica e attuale*, Milano 2013, p. 155.

² Cospicue fonti sono state rinvenute durante l'attività di ricerca scientifica e sistemazione dei documenti custoditi presso gli Archivi storici della Casa Circondariale di Fuorni, divenuta operativa in gran fretta nel 1981, a seguito dei danni riportati dal vecchio carcere con il terremoto del 1980. Ivi sono confluiti, senza essere mai catalogati, gli incartamenti rinvenuti presso le precedenti sedi degli istituti penitenziari cittadini;

Tuttavia, se indagare su questi luoghi significa ripercorrere la storia degli uomini e delle donne che li hanno abitati, vissuti o ancora, pensati, costruiti oppure osteggiati, nessuna ricerca giuridica potrebbe trascurare di essere ricostruzione e memoria dell'assetto normativo, della cultura e delle contingenze di un tempo precipuo, ma ancor più monito e «strumento fecondo e proiettivo, necessario per l'accrescimento della conoscenza e per la guida delle trasformazioni future»³.

Una rapida lettura delle fonti intercettate consente di cogliere tante criticità ed ingiustizie, ma altresì feconde intuizioni che congiungono i percorsi, come pure i fallimenti, del sistema carcerario post-unitario⁴ all'edificazione giuridica del secolo scorso, agli sviluppi della regolamentazione in materia sino alle conquiste, ed alle speranze disattese, della L. n. 354 del 1975, preannunciando così validi spunti ed occasioni per riflettere sull'odierna realtà penitenziaria.

2.- *Ordine pubblico, controllo e trattamento penitenziario*

La normativa sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà⁵ può ritenersi frutto maturo della dichiarata transizione verso inediti approdi del Novecento, prodotto del fermento socio-culturale oltre che politico-giuridico di quel tempo, caratterizzato da mutamenti ed ampliamenti del diritto e dei suoi beneficiari⁶ (dagli operai sino ai detenuti)⁷. Sebbene descritta quale traguardo del fervore scientifico che alla luce dei principi della Costituzione (personalismo, solidarietà, *favor*

(cfr. Ministero Giustizia, DAP, direzione Casa Circondariale A. CAPUTO, prot. n. 17358/21). Numerosi altri fascicoli, relativi alle carceri della Provincia tra XIX e XX sec., sono stati rintracciati presso l'Archivio di Stato di Salerno, collocati nel I e II versamento del Genio civile e la I e II serie della Prefettura. Molti devono essere ancora schedati, tanti altri, come quelli degli Uffici matricole delle carceri, aspettano, nelle torri dell'Archivio, di essere inventariati.

³ Cfr. F. MUSANTI - V. PINTUS - M. PORCU, *Carta canta. Carceri storiche in Sardegna, la ricerca d'archivio per il progetto di conoscenza*, in G. DE GIUDICI - M. SCHIRRU (a cura di), *Architettura carceraria tra Settecento e secondo Ottocento. Progetti, modelli e sperimentazioni in Sardegna*, in *Historia et ius*, Roma 2025, pp.129s.

⁴ Sui 'modelli' di disciplina carceraria e sulle riforme risorgimentali, CAPELLI, *La buona compagnia: utopia e realtà carceraria nell'Italia del Risorgimento*, cit. pp. 338-342.

⁵ L. 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (G.U. n. 212, 9 agosto 1975 – Suppl. ord.).

⁶ Cfr. P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari 2012.

⁷ La L. n. 354 ha disciplinato la Magistratura di sorveglianza a garanzia della legalità dell'esecuzione della pena; cfr. L. 10 ottobre 1986, n. 663 e artt. 677ss. c.p.p. Cfr. l'art. 144 c.p. 1930 (rubricato *vigilanza sull'esecuzione delle pene*); E. FASSONE, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna 1980, pp. 53ss.

Interventi

libertatis)⁸ rimise in discussione i modelli tradizionali (dalla famiglia al lavoro)⁹, non si è rivelata immune dall'eredità dell'esperienza passata, con annessi oneri ed onori¹⁰.

Sono noti i progressi avuti con il primo testo legislativo sul carcere che ha superato una disciplina regolamentare disinteressata al singolo e poco garantista, riflesso di una cultura autoritaria e punitiva connotata anche nell'Italia post-unitaria da metodi disciplinari e condizioni di vita e lavoro disumani¹¹, e giunta a ritenere, con il Regolamento del 1931, il detenuto quale oggetto nelle mani dello Stato¹², tanto da stabilire all'art. 78 che «i condannati sono chiamati col numero della loro matricola» e prevedere all'art. 112 la «Concessione dei cadaveri dei condannati a scopo di studio»¹³.

⁸ I principi costituzionali hanno determinato tante sentenze sulla legittimità delle norme dell'ordinamento penitenziario; cfr. L. FILIPPI - G. SPANGHER - M. F. CORTESI, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano 2016, pp. 1-11. In merito agli obblighi ed alle pronunce relative alle fonti sovranazionali, ivi pp. 11-34.

⁹ Nel volgere del Novecento si ha un nuovo approccio alla norma con la crisi dello schema sette-ottocentesco del primato esclusivo della legge; l'interprete è chiamato a tener conto dei principi dell'ordinamento, degli interessi privati e della pluralità delle fonti. Cfr. L. MENGONI, *Prefazione a Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano 1996, p. VII; M. PALAZZO, *Introduzione a Il contributo della prassi notarile alla evoluzione della disciplina delle situazioni reali*, Atti del Convegno Firenze, 8 mag. 2015, *I Quaderni della Fondazione italiana del notariato*, Milano 2015, pp. 3ss. Ivi, ID., *La prassi notarile singolare e post moderna forma di normatività*, pp. 10-14. Di rilievo anche i mutamenti dei modelli socio-culturali per ciò che concerne la famiglia tradizionale ed i rapporti nella comunità di lavoro; cfr. Statuto dei lavoratori, L. 300/1970; riforma del diritto di famiglia, L. 151/1975; o ancora, la legge di quegli stessi anni sull'aborto ed in materia di divorzio (L. 194/1978 e L. 898/1970).

¹⁰ Cfr. G. NEPPI MODONA, *Vecchio e nuovo nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in M. CAPPELLETTO - A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia 1976. Per una ricostruzione storica del sistema penale anche in termini di garanzie del cittadino rispetto allo Stato nell'esecuzione delle sanzioni, cfr. M. SBRICCOLI, *Giustizia criminale*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Lo stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari 2002, p. 164; P. ALVAZZI DEL FRATE, *Giustizia e garanzie giurisprudenziali. Appunti di storia degli ordinamenti giudiziari*, Torino 2011, pp. 135-165.

¹¹ Cfr. G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, cit., pp. 1911-16; ID., *Quali detenuti per quali reati nel carcere dell'Italia liberale*, in S. MONTALDO - P. TAPPERO (a cura di), *Cesare Lombroso cento anni dopo*, Torino 2009, pp. 83-87. Per una dettagliata descrizione delle gravi condizioni di vita carceraria post-unitaria e delle estreme conseguenze (il suicidio) - con testimonianze tratte dai rendiconti presenti nel *Bullettino Ufficiale della Direzione generale delle Carceri*, in *Rivista delle discipline carcerarie*, attiva sino al 1890. Ma pure per l'esame della regolamentazione vigente specie in riferimento ad obblighi e sanzioni (compresa la camicia di forza, il digiuno, l'isolamento ed i ferri) gravanti sui prigionieri e, con differenze in base ai ruoli ed agli stabilimenti, sui loro carcerieri, L. GARLATI, *Il carcere luogo di (stra)ordinaria violenza. Prime note su dieci anni di storia post-unitaria*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, n. 6, 2024, pp. 161-192, spec. pp. 163ss.

¹² Cfr. F. COLAO, *Percorsi della pena castigo tra attualismo penale, umanesimo penale, giustizia fascista*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia: Il castigo. Riflessioni interdisciplinari per un dibattito contemporaneo su giustizia, diritto di punire e pena*, 3, 2021, pp. 159-175.

¹³ Cfr. artt. 78 (rubr. *Come devono essere chiamati i detenuti*); 112 (rubr. *Sepoltura dei cadaveri dei detenuti. Concessione dei cadaveri dei condannati a scopo di studio*) del R.D., 18 giu. 1931, n. 787, *Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*, (G.U. n. 147 del 27.06.1931 - Suppl. ord. n. 147), che subentrò al *Regolamento generale degli stabilimenti carcerari e dei riformatori giudiziari del Regno*, (R.D. n. 260/1891). Quest'ultimo, inerente all'organizzazione interna delle carceri, era seguito al Codice Zanardelli del 1889 in sostituzione degli austeri regolamenti post unitari ciascuno disciplinante, funzioni ed organico, di una peculiare tipologia di sede: le carceri giudiziarie (r.d. 27 gen. 1861, n. 4681), le case di pena (r.d. 13 gen. 1862, n. 413), le case di relegazione (r.d. 28 ag. 1862, n. 813), quelle di custodia (r.d. 27 nov. 1862, n. 1018) ed i bagni penali (r.d. 19 set. 1860, n. 4326). Circa la situazione dei penitenziari del XIX sec., cfr. M. BELTRANI SCALIA, *Sul governo e sulla riforma delle carceri in Italia. Saggio storico e teorico di Martino Beltrani Scalia*, Torino 1867; ID., *La riforma penitenziaria in Italia: studi e proposte*,

La L. n. 354, in armonia con il dettato costituzionale e le sue visioni¹⁴, sin dal suo primo articolo ha, al contrario, prescritto che la privazione della libertà non deve essere lesiva dei diritti soggettivi dell'individuo recluso e deve essere improntata alla sua rieducazione ed all'inclusione socio-lavorativa¹⁵. Questa impostazione ha richiesto un'intensa attività di coordinamento e collaborazione tra sicurezza¹⁶ ed area trattamentale¹⁷, perché qualsiasi occupazione o scelta che coinvolge i detenuti domanda adeguati livelli di vigilanza per scongiurare illeciti o fughe¹⁸, in tal modo evidenziando quanto le difficoltà della prima si ripercuotano sullo svolgimento di percorsi di recupero e reinserimento capaci di dare dignità all'internato ed evitare i pregiudizi della vita carceraria segnata dal cronico sovraffollamento e dalla promiscuità¹⁹.

Roma 1879; ID., *Relazione al Regolamento Generale per gli Stabilimenti Carcerari e per i Riformatori Governativi del Regno del 1891*, in *Ordinamento Generale dell'Amministrazione carceraria*, Roma 1891, (indirizzata a S.E. F. CRISPI, Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro dell'Interno), ristampata a Roma nel 1957; A. BERNABÒ SIORATA, v. *Case penali*, in *Digesto Italiano*, vol. VI, p. II, Torino 1891. Se la severa disciplina unitaria risultò mitigata da una fitta serie di successivi decreti con innovazioni sulla stessa reclusione e se in epoca giolittiana si avallarono miglioramenti nel trattamento dei detenuti; tuttavia il loro impiego in lavori di bonifica di zone insalubri e malariche, a discapito della salute o addirittura vita, andò progressivamente aumentando. Cfr. M. DA PASSANO - M. CALZOLARI, *Il lavoro dei condannati all'aperto. L'esperimento della colonia delle Tre Fontane (1880-1895)*, in M. DA PASSANO, *Le colonie penali nell'Europa dell'Ottocento*, Roma 2004; ID., "Il male contro il male". *L'impiego dei condannati nei lavori di bonifica e dissodamento, in Dal mondo antico all'età contemporanea. Studi in onore di Manlio Brigaglia*, Roma 2001. Cfr. l. 26 giu. 1904, n. 285, *Impiego dei condannati nei lavori di bonificazione dei terreni incolti e malarici*, (G.U. n. 157 del 06.07.1904).

¹⁴ Per approfondimenti sul dibattito svoltosi all'interno dell'Assemblea Costituente in relazione all'art. 27, co. 3, Cost. sui fini della pena, sul conflitto tra concezione retributiva e le finalità di prevenzione, in particolare sul tema dell'emenda, L. GARLATI, *Punire per (ri)educare. Il fine della pena tra emenda e risocializzazione nel dibattito costituzionale*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia: Il castigo. Riflessioni interdisciplinari per un dibattito contemporaneo su giustizia, diritto di punire e pena*, 3, 2021, pp. 177-198.

¹⁵ Al momento dell'ingresso in carcere è consegnata la Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati (allegata al decreto 5 dic. 2012 del Min. Giustizia, in attuazione della modifica al regolamento penit. attuata con d.P.R. 5 giu. 2012, n. 136). Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto principalmente a fini rieducativi, prevede: l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive, i contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia (art. 15 ord. penit.).

¹⁶ Il Regolamento del Corpo degli Agenti di custodia del 30 dic. 1937, n. 2584, è rimasto in vigore sino al 1990 (L. n. 395), ma negli anni le norme sono state adeguate al sistema democratico ed alla concezione del carcere sancita dalla riforma del 1975. Il Testo gli assegnava il compito di assicurare l'ordine e la disciplina negli stabilimenti con un generico riferimento ai fini trattamentali: «Gli agenti [...] debbono avere presente che i mezzi di coazione nell'esecuzione mirano nello stesso tempo a punire e a riadattare il condannato alla vita sociale» (art. 1).

¹⁷ Sul concetto di trattamento sviluppatosi in funzione della nuova concezione penitenziaria ottocentesca, o meglio collegato alla detenzione quale privazione della libertà e finalizzato alla modificazione della personalità del reo nel senso del recupero morale e del suo reinserimento in società, L. DAGA, voce *Trattamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano 1992, pp. 1304-1334.

¹⁸ Sul legame tra osservazione-vigilanza e percorsi di recupero (inclusione) sociale e lavorativo dei detenuti e loro evoluzione, cfr. M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino 1976, spec. pp. 218-247.

¹⁹ Conferme per il passato si hanno nell'intervento di Alfredo Rocco alla Camera nella seduta del 2 mag. 1932, riportato in *Rivista di diritto penitenziario. Studi teorici e pratici*, a. III, vol. I, 1932, pp. 594s. Per l'attualità si denuncia che il penitenziario, sradicando l'individuo dall'abitazione, dagli affetti, da tutto ciò che rappresenta il suo progetto di vita, minaccia la sua identità. La continua influenza della sub-cultura

Interventi

Tuttavia, pur alla luce degli avanzamenti delle tutele giuridiche, come delle teorie progettuali e delle scienze penalistiche, sociali e pedagogiche in materia, occorre indicare che presso l'Archivio di Stato di Salerno, nei documenti della Prefettura relativi all'amministrazione carceraria "Edilizia e matricole" degli istituti di pena locali, già negli anni di formazione ed assetto del nuovo Regno d'Italia, dunque in tempi di altrettanto fervore politico e giuridico²⁰, si segnalano medesimi nessi, difficoltà, e non meno razionali propositi di miglioramento.

Nel 1864, sotto la voce "Disposizioni circa i detenuti nelle prigioni di San Cipriano", si ha notizia, ai fini dell'emenda dei prigionieri, dell'ordine del Giudice di andare in Chiesa a cui si lega la preoccupazione dell'allora Comandante per il pericolo di evasione durante la sua esecuzione.

Nella comunicazione inviata dal Capitano della Compagnia Carabinieri Reali 10[^] Legione al Prefetto, a seguito della segnalazione di quella che il Procuratore del Re definiva «stravaganza intollerabile del Giudice»²¹, si legge: «che tutti i giorni festivi il capo guardiano di quelle carceri mandamentali in seguito all'ordine di quel Signor Giudice fa sortire tutti i detenuti per andare in Chiesa ad ascoltare la messa solo accompagnati da pochi militi».

L'insufficienza della scorta preoccupava perché, «essendovene di quelli imputati di casi piuttosto gravi e di quelli già condannati, non è difficile che qualche volta abbiano a tentare ed effettuare un'evasione». Tale timore induceva a rivolgersi al Prefetto di Salerno specificando che "onde ovviare qualche disgustevole inconveniente di questa specie, ne rende informato la S.V. acciò voglia compiacersi emettere disposizioni in proposito"²².

Quella "stravaganza", che in realtà rappresentava un apprezzabile tentativo del giudice di individuare strumenti concreti per il recupero morale e l'inclusione civile degli

carceraria che si insinua tra gli appartenenti a tale comunità porta ad annullare la personalità del recluso con conseguente difficoltà di inserimento futuro in altre realtà. Sul punto, v. Sindrome di prisonizzazione, come definita da Donald Clemmer nel 1940: D. CLEMMER, *La comunità carceraria*, in E. SANTORO (a cura di), *Carcere e società liberale*, Torino 1997. Cfr. La Lettera Circolare, Min. Giustizia, DAP, Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, 31.03.2017, a firma del Capo Dipartimento Santi Consolo, avente ad oggetto *Ridenominazioni corrette di talune figure professionali ed altro in ambito penitenziario*, che ha puntato, attraverso le parole, a dare dignità all'individuo, colpendo termini inerenti mansioni generiche svolte negli istituti, come stagnino, spesino, scopino (idraulico, addetti spesa e pulizia), perché capaci di separare il detenuto dal linguaggio della collettività, favorendo la sua infantilizzazione e pregiudicandone il reinserimento.

²⁰ Nel Regno d'Italia l'unificazione normativa, compresa quella penale ed in materia penitenziaria, avveniva con tempi diversi dovuti alle peculiarità legislative, politiche e sociali di ciascuna regione. Cfr. diffusamente C. GHISALBERTI, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia: la codificazione del diritto nel Risorgimento*, Roma-Bari 1979; su temi specifici, G. DELITALA, v. *Codice di procedura penale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, Milano 1960, pp. 284ss.; T. PADOVANI, *La tradizione penalistica toscana nel codice Zanardelli*, in S. VINCIGUERRA, *Diritto penale dell'Ottocento. I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova 1999, pp. 550ss.

²¹ ASS, *Prefettura*, II serie, *Edilizia e matricole*, v. *Disposizioni circa i detenuti nelle prigioni di San Cipriano*, a. 1864, busta 1313, fascicolo 8, missiva del 21 gen. 1864 del Procuratore del Re presso il Tribunale di Salerno.

²² ASS, *Prefettura*, II serie, *Edilizia e matricole*, a. 1864, b. 1313, fasc. 8, missiva del 19 gen. 1864 - *Carabinieri Reali 10[^] Legione Divisione Salerno Compagnia di Salerno n. 336 Divis. 3* - inviata dal Capitano Comandante la Compagnia al Prefetto della Provincia di Salerno.

imprigionati²³, si scontrava e rischiava di essere ostacolata da ragioni, altrettanto tangibili e decisamente prioritarie a quel tempo, di ordine pubblico e sicurezza²⁴.

L'educazione civica e religiosa, assieme all'attività lavorativa, rappresentavano le fondamenta su cui l'impalcatura penitenzia del Regno avrebbe dovuto, negli intenti di riforma, saldarsi ed operare, ma al tempo stesso preannunciavano le difficoltà di quell'indispensabile ed intricato raccordo tra controllo e recupero della persona - tra vigilanza, osservazione e misure trattamentali - mantenuto quale presupposto operativo della stessa legge del 1975.

3.- Tra prassi e nuove regole: tanti reclusi e poche certezze

Le fonti archivistiche, anche per la seconda metà del XIX sec., documentano a più riprese l'annoso sovraffollamento delle carceri con i connessi pericoli di difesa, pure sanitaria, imputabili all'inadeguatezza di servizi, organico ed ancor più di spazi²⁵. Sin dal 1866, le autorità coinvolte nella gestione dei detenuti prospettavano, in vista dei necessari lavori nell'istituto di pena cittadino ed in base alle condanne ricevute, possibili trasferimenti e rimedi alle tante carenze, compreso il "domicilio coatto" esterno al penitenziario²⁶.

Il Dirigente del carcere centrale di Salerno aveva infatti fornito al Prefetto, che ne aveva fatto richiesta, «l'Elenco di tutti i condannati distinti per categorie secondo la qualità della pena loro inflitta»²⁷. Contestualmente, il Procuratore del Re era stato investito del problema dell'organizzazione dei prigionieri per distribuirli in strutture capaci di accoglierli e per rendere operative le destinazioni già stabilite. Per fronteggiare

²³ Sulla funzione riabilitativa della pena, intesa nella duplice accezione di emenda e di correzione, cfr. G. DIURNI, *Pena criminale (dir. interm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano 1982, pp. 752-770. Per una ricostruzione, L. GARLATI, *Sepolti vivi. Il carcere al tempo delle Pratiche criminali: riti antichi per funzione nuove*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 4, 2017, pp. 12-27; ID., *Punire per (ri)educare. Il fine della pena tra emenda e risocializzazione nel dibattito costituzionale*, cit. pp. 177-198.

²⁴ Di lì a poco Lucchini, analizzando le critiche condizioni delle strutture esistenti, avrebbe discusso di «un regime carcerario umano ed intelligente, un sistema di coercizione rigorosa ma non scompagnata [...] da una adeguata ricompensa dell'operosità e della buona condotta», con esaltazione del lavoro utile pure alla società; L. LUCCHINI, *Casi di forza, bagni penali e colonie agricole. Note ed impressioni di un'escursione scientifica*, in *Rivista penale*, Padova 1881, p. 448.

²⁵ Per testimonianze della storicità e diffusione di tali problematiche, G. DE GIUDICI - M. SCHIRRU (a cura di), *Architettura carceraria tra Settecento e secondo Ottocento*, cit., in particolare, la prof. De Giudici sin dalla *Prefazione ad Architettura carceraria e questione penitenziaria*, dichiara che «la storia architettonica e progettuale degli stabilimenti carcerari è parte importante e preliminare della ricerca storico-giuridica. Essa è, difatti, uno strumento fondamentale per la conoscenza effettiva dei luoghi di detenzione e della loro reale vocazione a divenire spazi dedicati all'applicazione della pena in conformità al quadro normativo di riferimento, determinato dalle norme dei codici penali - di diritto sostanziale e processuale - e da quelle previste per la tipologia di stabilimento considerato», p.1. Cfr. V. COMOLI MANDRACCI - G.M. LUPO (a cura di), *Il carcere giudiziario di Torino detto "Le Nuove"*, in V. COMOLI MANDRACCI - G.M. LUPO (a cura di), *Il carcere per la società del Sette-Ottocento*, Torino 1979, pp. 55-169. Circa l'adeguamento delle carceri preesistenti ai nuovi modelli di reclusione ed alle riforme penitenziarie intervenute dopo l'Unità d'Italia, cfr. A. BORZACCHIELLO, *La grande Riforma, breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2/3, 2005, pp. 83-147, spec. p. 105.

²⁶ ASS, *Prefettura*, II serie, a. 1867, b. 1313, fasc. 14, missiva del 27 gen. 1867 del Procuratore del Re presso il Tribunale di Salerno al Prefetto della Provincia.

²⁷ ASS, *Prefettura*, II serie, a. 1866, b. 1313, fasc. 14, missiva del 29 nov. 1866.

Interventi

l'impellente "incombenza", persino il Procuratore Generale della Corte di Appello di Napoli veniva informato che in relazione ai reclusi in esubero molti «gravi inconvenienti derivano dalla permanenza in queste prigioni»²⁸.

Era attenzionata la presenza di briganti che fomentavano, «eccitano», «nell'animo de' loro compagni il desiderio di vendicarli e li spingono ad adoperare ogni possibile cura di agevolarli la via di una fuga». In merito allo "Sfollò de' detenuti", il Prefetto lamentava appunto che «ritardando ancora [...] la spedizione de' condannati nei rispettivi luoghi di pena è necessario premurarsi almeno lo allontanamento da questo carcere di quelli che sono più pericolosi».

Le difficoltà attuative delle sanzioni inflitte e dei loro fini, con gravi ripercussioni sul governo delle strutture carcerarie, inducevano a reclamarne un'esecuzione «pronta ed immediata» perché in mancanza «l'azione della giustizia perde della propria forza né da essa si ottengono que' salutari e benefici effetti che naturalmente sogliono conseguire». Da qui l'esigenza di sapere celermente dal Direttore del carcere quali fossero i castighi, con indicazione di quei rei «che debbono spedirsi né bagni ed altri luoghi di pena»²⁹.

Nello scambio di missive trasparivano la complessa e faticosa gestione degli oberati istituti di reclusione, le difficoltà di esecuzione degli spostamenti come di ogni misura, e non meno la rischiosa sub-cultura carceraria aggravata dalla presenza di predominanti figure di malviventi sovente non collocati nei luoghi designati per l'espiazione delle pene inflittele con pregiudizio sull'intera comunità carceraria, e non solo³⁰.

Il Direttore del carcere salernitano, «tanto nell'interesse della sicurezza che della quiete» pubblica, chiedeva l'intercessione dello stesso Prefetto sul Ministro proprio per «sollecitare l'assegnazione dei luoghi di espiazione ai cento e più condannati ai lavori forzati, che da tanto tempo trovansi sventuratamente in questa prigione, con danno immenso, incalcolabile, della disciplina, dell'ordine e della quiete di tutti». A suo dire, si trattava della specie peggiore di delinquenti: «per costoro ogni mortificazione resta

²⁸ Ivi.

²⁹ ASS, *Prefettura*, II serie, a. 1866, b. 1313, fasc.14.

³⁰ Affiorava la questione dei Bagni penali del Regno d'Italia di cui erano noti i costi, ma pure i disagi come l'inerzia in cui versavano i condannati alla pena dei lavori forzati a tempo e a vita. Cfr. R. CANOSA - I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Roma 1984, p. 161. Cfr. ASS, *Prefettura*, II serie, a. 1866, b. 1313, fasc. 14, ove è contenuto il R.D. n. 3411, del 29 nov. 1866 che stabiliva il passaggio dei Bagni penali sotto la dipendenza del Ministro dell'Interno che sostituiva quello della Marina (le carceri del Regno dipendevano già dal Min. Interno). Cfr. il R.D. del 18 nov. 1869 n. 5347, col quale le Direzioni delle Carceri giudiziarie, delle Case di pena e dei Bagni penali furono poste sotto l'autorità dei Prefetti, in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, XXV, Firenze 1870, pp. 1901-1903. I bagni penali furono progressivamente sostituiti dalle colonie agricole e i detenuti furono impiegati nel dissodamento del terreno e nella coltivazione. L'abolizione dei bagni avvenne con Regolamento degli istituti penitenziari del 1891; cfr. R.D. 6 gen. 1887, n. 4318, serie III, *Regolamento per le colonie agricole penali del Regno*, in *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari*, anno 1887 ed anteriori, LXVI, Roma 1887, pp. 289-308. Con Decreto 31 dic. 1922, n. 1718, la *Direzione Generale delle Carceri e dei Riformatori* fu trasferita, a partire dal 15 gen. 1923, al Min. della Giustizia e degli Affari di Culto. Con R.D. 5 apr. 1928, n. 828, la *Direzione Generale delle Carceri e dei Riformatori* assunse la denominazione di *Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e Pena*. Il 15 dic. 1990 l'art. 30 della L. n. 395, *Ordinamento del Corpo di Polizia Penitenziaria*, istituì il *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*.

inefficace ed inutile [...] anime perdute», privi «oramai di ogni freno e decisi di ostacolare ed opporsi ad ogni misura che abbia per scopo l'osservanza del regolamento»³¹.

Le ristrettezze, le congiunture, l'allarme sociale, oltre che inquietudini personali di un direttore gravato da innumerevoli responsabilità, erano alla base della sfiducia e delle segnalazioni focalizzate sulla nocività di intere categorie di condannati e dunque sui fini di difesa e prevenzione nell'esecuzione delle pene. Tutto questo comprometteva dunque proprio quei "salutari e benefici effetti" della reclusione, ovvero le già possibili, ma solo eventuali e non destinate a tutti, possibilità di recupero che le erano riconosciute³².

Ad aggravare la situazione generale delle strutture era la persistente pratica dell'uso del carcere quale deposito di soggetti ritenuti devianti o ribelli, non conformi ai prevalenti canoni di civiltà, e sovente affetti da alterazioni mentali, che ne avallava l'immagine di luogo destinato più alla sicurezza della collettività, messa al riparo dai 'diversi', che alla cura ed alla rieducazione dei segregati. Tuttavia la stessa attività lavorativa dei prigionieri a seconda del delitto e del castigo era espressamente destinata ad assumere diverso compito: da strumento di punizione a mezzo di profitto poteva configurarsi quale veicolo di recupero ed emenda, sino ad essere ipotizzata quale vettore per il reinserimento sociale del condannato³³. Pertanto era legittimo che le autorità coinvolte insistessero affinché ciascun prigioniero ricevesse la sua esatta collocazione. A riprova, si pongono le nette differenze tracciate fra la pena dei lavori forzati e quella della reclusione così come introdotta nei penitenziari ottocenteschi. Sebbene infatti la privazione della libertà ed il lavoro coatto fossero comuni ad entrambe, questi ricevevano diversa connotazione. La sottrazione della libertà dei condannati, per ragioni di sicurezza, era presupposto ineliminabile dei lavori forzati, ove il fulcro della penalità consisteva nello svolgimento di attività lavorative nell'interesse della collettività. Diversamente, la privazione della libertà diveniva l'essenza della reclusione ed il lavoro rappresentava solo uno dei momenti del trattamento riservato ai detenuti che, almeno teoricamente, doveva essere previsto ed attuato nel loro interesse individuale, come parte centrale del percorso riabilitativo. Dunque il nuovo modello penitenziario, pur avendo caratteristiche comuni ai bagni penali, le andò rielaborando all'interno di un opposto paradigma punitivo che

³¹ ASS, *Prefettura*, II serie, a. 1866, b. 1313, fasc. 14, *Lettera del Direttore delle carceri di Salerno al Signor Prefetto della Provincia di Salerno*, missiva 27 dic. 1866.

³² Per una classificazione degli stabilimenti penali esistenti in Italia al momento dell'Unità, cfr. G. CRIVELLARI, *Il codice penale per il Regno d'Italia*, II, Torino 1891, pp. 422s.; G. NEPI MODONA, *Quali detenuti per quali reati nel carcere dell'Italia liberale*, cit. p. 92, specifica che subito dopo l'Unità, le case di pena erano 29, mentre 26 i bagni penali e 249 le carceri giudiziarie destinate agli imputati e ai condannati a pene brevi non eccedenti i sei mesi; cfr. pure C. CASTORI, voce *Carcere*, in *Il Digesto italiano*, vol. VI, p. II, Torino 1891, pp. 12- 20.

³³ Nel Regno d'Italia si andò progressivamente diffondendo l'idea che il lavoro non dovesse essere unicamente di tipo afflittivo o volto all'inasprimento della pena, ma mezzo per abbattere i costi dell'istituzione oltre che strumento per favorire l'emenda del condannato ed il suo reinserimento una volta scontata la pena. In argomento, M. DA PASSANO, *Le colonie penali nell'Europa dell'Ottocento*, cit. Per le epoche più remote circa l'uso e le mansioni dei detenuti, nonché sull'evoluzione dei penitenziari, cfr. pure D. MELOSI - M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica: alle origini del sistema penitenziario (XVI- XIX secolo)*, Bologna 1997, spec. p. 60.

Interventi

sottintendeva un radicale mutamento della finalità della pena. Determinante per tali cambiamenti fu appunto l'emersione a partire dal XIX sec. del nuovo concetto teleologico di trattamento penitenziario³⁴, per cui non stupisce che fondamentale diveniva l'esecuzione «pronta ed immediata» delle condanne, al pari «dell'osservanza del (novello) regolamento»³⁵.

4.- *Il peso dell'urgenza*

Il tema della protezione al cospetto della coesistenza delle numerose ed eterogenee figure di reato e dunque la necessità di tener conto nell'organizzazione interna dei numeri e delle differenze apparivano altrettanto efficacemente nell'Istanza al Signor Ministro dell'Interno con cui il Dirigente della prigione cittadina indicava che «uno dei più efficaci mezzi per cominciarci ad operare lo sfollo è lo allontanamento della parte più pericolosa dei condannati» e dopo aver precisato che «si ospitano in carcere 1130 detenuti tra i quali quelli per brigantaggio, non escluse le donne e i bambini che importano il maggior affollamento» ne calcolava la capienza: «la capacità massimale di ambo i locali è di 950, cioè 750 il carcere centrale e 200 il soccorsale»³⁶.

Nel successivo comunicato del 27 gennaio 1867, predisposto dal Procuratore del Re per illustrare lo svolgimento e gli esiti della relativa istruttoria, si relazionava che il Procuratore Generale presso la Corte di appello di Napoli, «in seguito alle rimostranze fatte al Ministero sulla necessità di vuotare cotesto carcere»³⁷, era stato invitato a «proporre in quali carceri del Distretto possono venir depositati quei detenuti nelle prigioni di Salerno che sono di ostacolo all'eseguimento dei lavori da farsi nello stesso». Ricordando però, «che le dette prigioni [...] prima che fosse aperto il soccorsale de' Cappuccini hanno contenuto talvolta anche 1800 detenuti ed ora in quello non ve ne contano che solo 1200».

Ciò confermava che costante, ed anzi ancor più grave, era stato il problema dell'esubero, ma che si ritenesse possibile, nonostante i tanti pregiudizi paventati, indulgere sul problema, «supplire momentaneamente all'inconveniente lamentato», con sopportazione dei connessi gravi disagi, “depositando”, o meglio stipando, nel succursale sino a «circa 300 individui». Ancora una volta, le concrete difficoltà e le dure prassi prevalevano sulla nuova fisionomia che la pena e la reclusione avevano assunto nei dibattiti e nelle teorie scientifiche, ma anche nelle regole già vigenti, o *de iure condendo*, volte a costruire un sistema penitenziario più razionale ed umano.

Si constatava che addirittura più critica era la situazione per «le altre carceri situate nel Distretto della Corte di appello parimenti gremite di detenuti per la impossibilità appunto

³⁴ Così G. PALMIERI, *Le prigioni del Papa. Cultura, legislazione e pratiche penitenziarie nello Stato pontificio (1831-1870)*, in *Historia et ius*, Roma 2025, pp. 2s.

³⁵ ASS, *Prefettura*, II serie, a. 1866, b. 1313, fasc. 14, cit.

³⁶ ASS, *Prefettura*, II serie, a. 1866, b. 1313, fasc. 14, mis. 6 dic. 1866.

³⁷ “Rilevata co' rapporti del 19 e 20 novembre ultimo n. 8553 e 8605, 26 detto (*mese*) n. 574, 8-12 e 17 volgente (*mese*) n. 134, 240 e 395”; ASS, *Prefettura*, II serie, a. 1867, b. 1313, fasc. 14, missiva del 27 gen. 1867 inviata dal Procuratore del Re del Tribunale di Salerno al Prefetto della provincia.

di spedirsi i condannati al destino», da tutto ciò scaturiva l'opportunità di accordarsi col Prefetto «per far mandare prontamente al domicilio coatto i detenuti dipendenti dall'autorità politica i quali possono rimanere nel carcere giudiziario solamente quando offre la capienza»³⁸.

Negli anni in cui all'interno delle strutture carcerarie andava sviluppandosi la detenzione riabilitativa, quale pena, sostitutiva delle crudeli sanzioni corporali e capitali, capace di sanare uomini e comunità attraverso un mirato trattamento penitenziario: lo svuotamento delle carceri, il ricorso a misure e strumenti preventivi o ad alternative rispetto alla reclusione, venivano dunque già prospettate come possibili soluzioni alle tante mancanze, in termini di personale, edilizia, effettività ed efficacia dell'espiazione, che si ponevano nella gestione delle gravi congiunture e della confusa mole dei criminali.

Tuttavia, in tempi in cui si era lontani non solo dai moderni dispositivi di controllo elettronici, ma pure dalle libertà di espressione e dalle garanzie del giusto procedimento, ed in casi eccezionali (come il domicilio coatto) dalle prerogative dello stesso Statuto Albertino; sono immaginabili le difficoltà incontrate nell'assicurare la corretta imposizione ed il rispetto di una tale misura speciale di polizia, reintrodotta nel 1863 per preminenti fini di controllo ed ordine pubblico nelle 'Province infette' del Regno d'Italia³⁹

La storia dell'ordinamento penale e penitenziario è intrisa di atti autoritari e di provvedimenti eccezionali ed urgenti, ma pure di norme inefficaci e precetti inadempiti. È costellata da scontri parlamentari, animate discussioni ed interpellanze, da un susseguirsi di istituite commissioni. Le sorti dei condannati, come dei meri imputati o sospettati, hanno pagato lo scotto di prese di posizione dispotiche, di pregiudizi, di sventurate prassi, di dibattiti e di una politica più inclini ad inconcludenti disquisizioni teoriche che ad un utile pragmatismo, ma altresì hanno fortemente risentito di tentennamenti sulla stessa opportunità e finalità della detenzione in carcere. Il corso degli eventi delle strutture e della normazione in materia carceraria, la trama della loro evoluzione, si conferma cronaca della vita dei detenuti, dei resoconti e delle scelte dei loro direttori, nonché di chi ha operato a diverso titolo al loro interno e «di chi ne seguiva le sorti all'esterno, alla guida o meno dei Ministeri coinvolti e della Direzione generale delle carceri, di chi si preoccupava degli effetti della detenzione anche sul corpo e sulla

³⁸ Ivi.

³⁹ Tale misura fu in poco tempo resa generale sull'intero territorio ed estesa a tanti individui solo 'sospettati' e 'diffamati' di taluni illeciti, poi addirittura fu applicabile a 'chiunque' potesse turbare l'ordine pubblico. A lungo e non senza abusi fu infatti ripetutamente 'accomodata' dalle disposizioni normative che si susseguirono in quegli anni. Cfr. L. c.d. Pica, 15 ag. 1863, n. 1409, *Procedura per la repressione del brigantaggio e dei camorristi nelle Province infette*; in deroga alle previsioni dello Statuto Albertino, concesso da Carlo Alberto nel 1848. V. pure l. 7 feb. 1864, n. 1661 e l. 20 mar. 1865, n. 2248 (*legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*). Cfr. L. 294/1871; R.D. n. 6144/1889; Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 30 giu. 1889, n. 153; L. 405/1894, *Provvedimenti di Pubblica Sicurezza*, e le l. nn. 314, 315, 331/1894, *Pacchetto di leggi antianarchiche*; il TULPS ex R.D. n. 1848/1926 – che sostituì il domicilio coatto con il confino – e quello ex R.D. n. 773, del 1931, che non esclusero abusi e torture in materia.

Interventi

mente degli internati e di chi sollecitava interventi di tipo materiale e prospettava soluzioni tecniche»⁴⁰ o anche solo azioni di mera opportunità o propaganda populista. Pertanto la storia del sistema penitenziario diviene inevitabilmente narrazione di idee, propositi, norme, ma pure di funeste pratiche e sbarramenti, di innumerevoli vittime e carnefici e, non meno, di capri espiatori.

È stato legittimamente ed autorevolmente sostenuto che «le istantanee che fotografano l'attualità rimandano paradossalmente a immagini remote, a problemi che dall'unità d'Italia sono stati denunciati con impietosa quanto inutile cadenza. L'impressione è che [...] il carcere è rimasto immobile nella fissità della sua rappresentazione, cristallizzato nel tempo e nello spazio, forse davvero l'unico segmento in cui la storia si è svolta senza soluzione di continuità»⁴¹. Non può infatti negarsi che lo sfaldamento tra precetti e loro esecuzione permane, costanti sono altresì le contestazioni ed i ripensamenti, ma ancor più le denunce e le sanzioni, gli impedimenti attuativi degli strumenti preventivi e di sicurezza, così come degli spostamenti e dei programmi di reinserimento ed in generale di ogni misura rieducativa intra ed extra-muraria⁴². Tuttavia, pur non negando il cronicizzarsi di molti mali, tante sofferenze possono essere almeno alleviate, le stesse piaghe della sicurezza possono trovare conforto in un monitoraggio che ora può avvantaggiarsi dell'implementazione delle tecnologie, mentre sono tante le garanzie offerte da una normativa organica nazionale e sovranazionale, da una Costituzione rigida e personalista, oltre che da specifiche e qualificate figure istituzionali e professionali. Nondimeno, in una costante battaglia contro la pratica della disubbidienza, occorre sempre e comunque attenzionare – nel bilanciare la pena con i diritti, la protezione con la libertà, le esigenze di giustizia e difesa con l'inclusione e l'etica – possibili eccessi e guasti; lamentati per il passato ma, talora con diverse e cangianti fattezze, tristemente sempre in agguato.

⁴⁰ G. DE GIUDICI, *Prefazione*, a G. DE GIUDICI - M. SCHIRRU (a cura di), *Architettura carceraria tra Settecento e secondo Ottocento*, cit. pp. 1s.

⁴¹ L. GARLATI, *Il carcere luogo di (stra)ordinaria violenza. Prime note su dieci anni di storia post-unitaria*, cit. spec. p. 162. L'Autrice consiglia per una ricostruzione, L. GARLATI, *Dietro le sbarre: escludere per includere? Carceri e detenuti tra Otto e Novecento*, in R. SORICE (a cura di), *Diritti, minoranze. Storie, Historia et Ius, Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno, Collettanee*, n. 10, Roma 2023, pp. 153-191.

⁴² L'attuale contesto di riferimento delle strutture di gestione DAP-DGMC è variegato comprendendo oltre che Provveditorati, Centri per la Giustizia minorile ed Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, numerosissimi Istituti penitenziari, Case circondariali, Case di reclusione, un Istituto per le misure di sicurezza; ma anche Istituti penali per i minorenni, Centri di prima accoglienza, Uffici di servizio sociale per i minorenni, Uffici di esecuzione penale esterna e Scuole ed Istituti di Istruzione.