

IL NUOVO ORDINAMENTO PENITENZIARIO

La legge 26 luglio 1975, n. 354

di GIACOMO PERICO

L'opinione pubblica è fortemente sconvolta per la frequenza e la violenza con cui i detenuti dei vari istituti di pena organizzano rivolte e fughe, anche a costo di durissimi scontri con le forze dell'ordine. Essi motivano spesso le loro iniziative con la non osservanza, da parte delle direzioni, del nuovo ordinamento penitenziario, in quei capitoli in cui vengono previsti diritti e benefici a favore della popolazione delle case di pena. Molta gente si chiede se questo inquietante spirito di rivolta non sia invece da attribuirsi semplicemente all'intensificarsi del fenomeno più generale della delinquenza organizzata, giunta fino all'interno delle carceri.

Pensiamo che il primo passo da compiere per affrontare adeguatamente il problema e porre le premesse per ulteriori approfondimenti sui suoi aspetti più essenziali, siano la conoscenza e un primo rapido esame delle nuove norme sull'ordinamento penitenziario e del relativo regolamento di esecuzione contenuti, rispettivamente, nella **legge 26 luglio 1975, n. 354** (1), e nel **decreto presidenziale 29 aprile 1976, n. 431** (2). E' quanto ci proponiamo di fare con questo studio, premettendo anzitutto qualche cenno — già per se stesso indicativo del graduale maturarsi di sensibilità e di concezioni circa l'ordinamento carcerario — intorno all'« iter » lungo e travagliato della nuova legge.

(1) *Legge 26 luglio 1975, n. 354*, dal titolo: « *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* », in « *Gazzetta Ufficiale* », 9 agosto 1975, n. 212 (suppl. ord.).

(2) *Decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431*, dal titolo: « *Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà* », in « *Gazzetta Ufficiale* », 22 giugno 1976, n. 162 (suppl. ord.).

L'ITER DELLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO CARCERARIO (3)

1. Il vecchio ordinamento penitenziario, in vigore fino al luglio 1975, risaliva agli anni 1930-1931. Le norme relative all'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza erano contenute nel codice penale (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398), artt. 141-149 e 215-235; nel codice di procedura penale (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1399), artt. 235-294 e 585; nel regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena (R.D. 18 giugno 1931, n. 787).

I punti qualificanti del vecchio ordinamento si fondavano sulla **separazione rigida tra mondo carcerario e realtà esterna** (come appare dal rigore con cui venivano controllati la corrispondenza epistolare, i colloqui, le visite di persone estranee allo stabilimento di pena, l'uso di libri e di giornali, ecc.); sulla delimitazione delle attività del detenuto (azioni di religione, lavoro e istruzione), viste più come strumento di ordine che come forme di riabilitazione e di formazione personali; sul sistema delle facili punizioni mediante forme di isolamento e di rigore; sulla configurazione di istituto chiuso e impenetrabile.

Dall'insieme delle vecchie norme penitenziarie emergeva la tradizionale impostazione di un **carcere destinato sostanzialmente a punire, mediante afflizioni e repressioni**, quasi per nulla preoccupato del recupero sociale del condannato, della sua valorizzazione come uomo e come cittadino. La relazione, con cui il ministro Rocco presentò il regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena, tradisce in più punti questo spirito essenzialmente afflittivo e repressivo che animava l'ideologia carceraria.

Instaurato il regime democratico e sotto la spinta di un rinnovato costume civile, arricchito dalle nuove acquisizioni di psicologia e di pedagogia, venne avvertita sempre più pressante la **necessità di modificare la vecchia concezione carceraria, nella linea della Costituzione**, che, nell'art. 27, comma secondo, stabilisce: « Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato »; e nell'art. 13, comma quarto, recita: « E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà ».

2. L'« iter » della riforma (4) ha inizio il 20 aprile 1947, quando viene nominata una speciale Commissione ministeriale per lo studio

(3) Cfr. G. VELOTTI, *La disciplina penitenziaria*, in « Rassegna di studi penitenziari », maggio-agosto 1975, pp. 447 ss.

(4) Le notizie riguardanti l'« iter » legislativo della riforma (almeno per il periodo fino all'ottobre 1968) si possono trovare in: SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge 28 ottobre 1968, n. 285*, dal titolo: « *Ordinamento penitenziario* », d'iniziativa dei ministri GONELLA e COLOMBO.

di uno schema di legge in armonia con i nuovi orientamenti legislativi, affiorati soprattutto dalla discussione intorno alle norme in materia che sarebbero entrate nel testo definitivo della Costituzione. Successivamente viene creata una Commissione parlamentare perché conduca indagini sulle condizioni delle case di pena e sul trattamento riservato ai condannati; essa conchiude i lavori con una relazione al Senato in data 22 dicembre 1950.

Intanto, in appoggio ai lavori parlamentari, vengono prese interessanti iniziative di ricerca da vari centri di studio. Noto quella del Centro Nazionale di Prevenzione e di Difesa sociale di Milano, che, sotto la presidenza dell'avv. Antonio Greppi, perviene, all'inizio degli anni Cinquanta, a importanti conclusioni: essa ritiene che la lettera e lo spirito dell'art. 27 della Costituzione impongano una revisione basilare sia del concetto e della funzione della pena, sia dei rapporti tra pena e misure di sicurezza; e, data l'importanza di questa nuova concezione, dichiara che la revisione deve essere attuata con legge e non con semplice regolamento.

Il 26 aprile 1957 viene insediata una nuova Commissione ministeriale, che, il 31 ottobre 1958, esprime un comitato per la stesura di un testo di legge che tenga conto dei risultati degli studi precedenti. Il testo non giunge all'approvazione per scadenza del termine stabilito per l'ultimazione dei lavori della Commissione. Si forma allora un comitato tra direttori generali di istituti di prevenzione e di pena, il cui progetto di legge viene approvato dal Consiglio dei ministri l'11 giugno 1960. Esso tiene conto dei principi stabiliti dalle « Regole Minime » dell'ONU in materia penitenziaria (5); introduce il criterio della individualizzazione del trattamento rieducativo, fondato sull'osservazione della personalità del detenuto; prevede i centri di servizio sociale, gli educatori, il regime di semi-libertà. Il testo però decade per fine legislatura.

Una nuova Commissione ministeriale riprende in esame il testo approvato, che, debitamente aggiornato, ottiene l'approvazione del Consiglio dei ministri il 14 dicembre 1965. Giunto al Senato, è nuovamente bloccato dalla fine della IV legislatura (1963-1968). Si ricompone un comitato ristretto per l'ammodernamento del testo; ottenuta la

(5) O.N.U., *Ensemble de Règles Minima pour le traitement des détenus*. Résolution adoptée le 30 août 1955, in G. DI GENNARO - M. BONOMO - R. BREDI, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano 1976, pp. 475 ss. - Le « Regole Minime » per il trattamento dei detenuti sono state approvate, in forma di risoluzione, dal primo Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione del delitto e il trattamento dei delinquenti, il 30 agosto 1955; sono state adottate dal Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973 con risoluzione del Comitato dei Ministri, che ne ha raccomandato l'applicazione ai governi degli Stati membri. Esse, pur non avendo il carattere di strumento giuridico internazionale, e come tale vincolante per gli ordinamenti interni dei Paesi che le hanno accettate, hanno tuttavia una innegabile forza morale perché la grande maggioranza dei Paesi moderni, tra cui l'Italia, ha con la sua adesione manifestato un preciso impegno di ossequio ai principi ivi contenuti.

preventiva approvazione del Consiglio dei ministri, entra in aula il 28 ottobre 1968; il 10 marzo 1971 viene approvato dal Senato, ma decade con la fine della V legislatura (1968-1972).

Riproposto al Senato il 28 ottobre 1972, il testo viene discusso e modificato, e finalmente approvato il 18 dicembre 1973. Trasmesso due giorni dopo alla commissione giustizia della Camera (6), che vi apporta qualche cambiamento, torna nuovamente al Senato che lo approva in via definitiva. E' la legge 26 luglio 1975, n. 354. A un anno di distanza viene promulgato il relativo regolamento di esecuzione con decreto presidenziale 29 aprile 1976, n. 431.

LA NUOVA NORMATIVA CARCERARIA

La caratteristica fondamentale, cui la nuova normativa si ispira, è la **rieducazione del detenuto**. Anche nel passato essa era stata individuata come bene da perseguire, ma non in maniera così primaria e totale. Di qui l'introduzione nella legge del « **trattamento individualizzato** », cioè di una terapia riabilitativa adattata alle esigenze specifiche di ogni singolo soggetto. Di qui anche la previsione di opportuni **rapporti con il mondo esterno**, il profondo **mutamento delle condizioni di vita** in genere e del regime penitenziario in specie, la creazione della **figura dell'educatore** e le **misure alternative alla detenzione**.

1. Trattamento individualizzato (7).

1. Il detenuto, o condannato, e l'internato (8), ai fini di un'efficace azione riabilitativa vengono sottoposti fin dall'inizio a un'attenta « **osservazione** » nei centri appositamente costituiti nelle case di pena. Concretamente si tratta di visite specialistiche e di colloqui con esperti e con il magistrato di sorveglianza, attraverso i quali poter **delineare un quadro diagnostico, il più completo possibile**, relativo alle condizioni fisiche del detenuto; a eventuali sue deficienze organiche o affezioni patologiche; a carenze psico-affettive, tendenze, temperamento,

(6) CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge 20 dicembre 1973, n. 2624*, dal titolo: « *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà* », d'iniziativa dei ministri GONELLA e MALAGODI.

(7) Cfr. F. DI GIROLAMO, *L'esame della personalità del condannato. Contributo critico per una evoluzione degli Istituti di osservazione*, in « *Rassegna di studi penitenziari* », luglio-agosto 1974, pp. 571 ss.

(8) Tra i soggetti privati per legge della libertà, si definisce « *detenuto* » il condannato in stato di espiazione di pena (arresto, reclusione, ergastolo), e « *internato* » il soggetto sottoposto a misure di sicurezza detentive (assegnazione a colonia agricola o a casa di lavoro; ricovero in casa di cura e di custodia; ricovero in manicomio giudiziario; ricovero in riformatorio giudiziario). Nel corso di questo articolo, però, nei casi in cui tale distinzione non sia necessaria, il termine « *detenuto* » designa genericamente entrambe le categorie.

carattere; a vicende dell'età evolutiva; a rapporti e ambienti sociali attraverso cui il soggetto è passato; a qualità morali, attitudini lavorative, disponibilità alla riabilitazione (Legge, art. 13; Regolamento, artt. 28 e 29).

Assai importante è l'indagine sui disturbi della personalità collegati in qualche modo con l'azione criminosa commessa, senza giungere naturalmente all'esame della capacità di intendere e volere su cui si è già pronunciato il magistrato nel processo penale. Dopo di che, il magistrato di sorveglianza è nelle condizioni migliori per stabilire il trattamento da riservare al detenuto esaminato.

Il Regolamento consente di conoscere in maniera abbastanza precisa la *composizione del gruppo incaricato dell'osservazione*. Ne fanno parte il direttore dell'istituto, che presiede e coordina anche i lavori di ricerca; l'educatore, che funge da segretario; l'assistente sociale; il medico; lo specialista (che in genere è lo psicologo o psichiatra, la cui presenza del resto è prevista espressamente dall'art. 63 della Legge); ed eventualmente altre figure di operatori, il cui contributo sia ritenuto di particolare aiuto per la conoscenza completa del caso. Il gruppo, in base al disposto dell'art. 29 del Regolamento, deve tenere riunioni periodiche, durante le quali vengono esaminati gli sviluppi del trattamento e i suoi risultati.

2. Per quanto la Legge, in materia di osservazione e di trattamento individualizzato, parli esplicitamente solo di condannati e di internati, è da supporre (nello spirito e nella lettera della Legge e del Regolamento) che **anche un semplice imputato in attesa di giudizio** possa godere dello stesso servizio, almeno nella misura in cui il suo « status » particolare di detenzione lo permette. Infatti, « vigendo il principio, specificamente sottolineato dal terzo comma dell'art. 15 della legge, secondo cui l'imputato può, a sua richiesta, beneficiare di quanto è organizzato a favore dei condannati e degli internati, non si deve escludere che egli legittimamente richieda e ottenga accertamenti particolari sulla sua personalità in vista di interventi che lo aiutino a risolvere problemi più profondi di quelli che non possano essere risolti attraverso una semplice attività di sostegno » (9).

3. Tutte le informazioni e le indicazioni operative decise dall'équipe che ha compiuto l'osservazione, vengono inserite in **un'apposita cartella personale**, la cui compilazione inizia fin dall'ingresso del detenuto nell'istituto di pena. Essa segue il soggetto in tutto il corso della sua vita penitenziaria, anche in caso di trasferimento o di rientro nella casa di pena. Essa contiene, oltre ai dati anagrafici, impronte digitali, fotografie e altri elementi per l'identificazione personale, anche i risultati dell'osservazione, le indicazioni operative e i risultati via via annotati lungo tutto il trattamento (Legge, art. 13; Regolamento, art. 26).

(9) G. DI GENNARO - M. BONOMO - R. BREDÀ, *cit.*, pp. 80 s.

4. Quanto al **trattamento** in specie, la Legge stabilisce che esso « deve essere **conforme ad umanità** e deve assicurare il **rispetto della dignità della persona** ». Per cui dovrà essere evitata qualunque restrizione — oltre quelle già previste per ragioni di ordine e di disciplina — che non sia richiesta da speciali scopi giudiziari. E dovrà essere seguito, come criterio costante, il principio, già sancito dalla Costituzione (art. 2, c. 2), che il **detenuto non deve essere considerato e trattato come colpevole finché non sia dichiarato tale con sentenza definitiva** (Legge, art. 1).

Il trattamento, per quanto nelle sue linee generali debba essere improntato a giustizia e imparzialità, senza discriminazioni di razza o di classe o di politica o di religione (Legge, art. 1), « **deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto** » (Legge, art. 13). Saranno i riscontri dell'osservazione specialistica, compiuta sui detenuti dagli esperti, a indicare le sue linee programmatiche.

Il Regolamento precisa in proposito: « L'osservazione scientifica della personalità è diretta all'accertamento dei bisogni di ciascun soggetto connessi alle eventuali carenze fisio-psichiche, affettive, educative e sociali, che sono state di pregiudizio all'instaurazione di una normale vita di relazione. [...] All'inizio dell'esecuzione [della pena], l'osservazione è specificamente rivolta, con la collaborazione del condannato o dell'internato, a desumere elementi per la formulazione del programma individualizzato di trattamento, il quale è compilato nel termine di tre mesi » (Regolamento, art. 27).

5. E' da notare, e la Legge sembra averlo avvertito, che il trattamento individualizzato deve per forza di cose essere inserito in un gruppo di trattamento più ampio, in cui si possa ricorrere a programmi riabilitativi comuni, attraverso **metodologie di gruppo**, che, mentre rispondono alla necessità di risparmiare forze e di assicurare l'unità di indirizzi rieducativi, salvano le esigenze dei singoli, anche mediante il costruttivo confronto con gli altri detenuti. Naturalmente sarà compito della direzione e dell'educatore di isolare quei soggetti che potrebbero influire sul gruppo negativamente (Legge, art. 14).

2. Elementi fondamentali del trattamento (10).

La Legge stabilisce che elementi fondamentali del trattamento carcerario siano **l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive, i contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia** (Legge, art. 15): tutti elementi che, sulla base degli studi più recenti, risultano manifestazioni di normalità da parte dell'individuo socializzato.

(10) Cfr. A. GRANITO, *Nuovi aspetti del regime penitenziario e problemi di applicazione della normativa*, in « Rassegna di studi penitenziari », gennaio-febbraio 1976, pp. 10 ss.; G. DI GENNARO - M. BONOMO - R. BREDÀ, *cit.*, pp. 102 ss.

1. Quanto all'istruzione sono previsti corsi della scuola dell'obbligo, di addestramento professionale e di istruzione secondaria di secondo grado, secondo l'ordinamento vigente e in proporzione delle capacità intellettuali e psico-fisiche del singolo detenuto. Sono previsti alcuni benefici economici per la frequenza di detti corsi. E' anche agevolato il proseguimento e completamento degli studi universitari o equiparati; sono ammessi anche corsi per corrispondenza, per radio e televisione (Legge, art. 19; Regolamento, art. 43).

a) Il Regolamento, in proposito, stabilisce che l'organizzazione e lo svolgimento dei corsi a livello della *scuola dell'obbligo* siano curati dagli organi competenti della pubblica istruzione. Gli istituti di pena forniscono locali e attrezzature adeguati, e creano iniziative per stimolare i detenuti alla frequenza. Per lo svolgimento dei programmi o per l'integrazione di essi può essere utilizzato il contributo volontario di persone qualificate, le quali operano già sotto la responsabilità del personale della pubblica istruzione (Regolamento, art. 39).

E' compito della Regione, d'intesa con gli ispettori distrettuali e su richiesta delle direzioni degli istituti di pena, organizzare i vari tipi di *corsi di addestramento professionale*, a seconda delle esigenze della popolazione penitenziaria. La direzione delle case di pena fornirà locali e attrezzature per queste attività didattiche. Come nel caso dei corsi per la scuola dell'obbligo, anche per questi corsi può essere accettato il contributo volontario di persone qualificate, che già operano sotto la responsabilità del personale degli enti organizzatori dei corsi (Regolamento, art. 40).

Analoghe facilitazioni sono previste per lo svolgimento di *corsi di istruzione secondaria di secondo grado*, a beneficio dei detenuti che siano in possesso del titolo di studio richiesto per l'ammissione, e che manifestino seria aspirazione alla prosecuzione degli studi. Sono stabilite intese con le autorità scolastiche per offrire agli studenti la possibilità di sostenere gli esami previsti per tali corsi. Durante la frequenza dei corsi i detenuti sono esonerati dal lavoro (Regolamento, art. 41).

Anche i detenuti, che risultano iscritti ai *corsi universitari* o che siano in possesso dei requisiti per l'iscrizione a tali corsi, vengono agevolati per il compimento degli studi, attraverso opportune intese con le autorità accademiche, in modo che agli studenti sia assicurato ogni possibile aiuto, compresa la possibilità di sostenere gli esami. Chi segue questi corsi può essere esonerato dal lavoro in considerazione dell'impegno e del profitto dimostrati (Regolamento, art. 42).

b) *L'istruzione non è più considerata « obbligatoria »*, come appariva nel precedente regolamento, che teneva conto della situazione di fatto della grande maggioranza della popolazione carceraria. Oggi l'istruzione è configurata tra gli interventi che l'amministrazione ha il dovere di organizzare al fine di sostenere e appoggiare gli interessi umani, culturali e professionali dei detenuti, offrendo a questi la più ampia opportunità di servirsene.

La volontarietà dell'accettazione dei servizi di istruzione offerti dall'amministrazione penitenziaria non significa indifferenza da parte della direzione al riguardo. E' compito degli operatori penitenziari motivare e stimolare i soggetti a beneficiare di queste possibilità per trarne i massimi vantaggi.

2. La Legge conferisce giustamente particolare **importanza al lavoro penitenziario**, considerato non quale «supplemento di afflizione», come nel passato, ma quale fattore notevolmente efficace nel processo di riabilitazione personale e sociale, in quanto consente di organizzare in modo ordinato e sistematico le proprie capacità ed energie, e indirettamente tutti i propri comportamenti.

a) Nell'assegnazione di un lavoro ai singoli detenuti viene tenuto conto delle preferenze e delle attitudini del soggetto, nonché delle attività che ha svolto precedentemente e di quelle cui intende eventualmente dedicarsi dopo la dimissione dal carcere; si tiene conto — sempre, naturalmente, nel preminente interesse del soggetto — del tipo di delitto commesso che potrebbe sconsigliare alcune forme di occupazione (11); in ogni caso il lavoro, che resta obbligatorio per tutti, non avrà mai carattere affittivo (Legge, art. 20; Regolamento, art. 45).

I detenuti potranno essere **assegnati anche a un lavoro esterno**, svolto da soli o in gruppo, scortati o meno, secondo che lo richiedano motivi di sicurezza e sempre a giudizio dell'autorità giudiziaria. La durata delle prestazioni lavorative non deve superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e, alla stregua delle stesse, vengono garantiti il riposo festivo e la tutela assicurativa e previdenziale (Legge, artt. 20-21; Regolamento, art. 46).

La scelta dei lavori, che ogni amministrazione è tenuta a compiere per l'impiego della propria popolazione carceraria, deve essere orientata, nello spirito della nuova legge, alla qualità e peculiarità delle attività lavorative esistenti nel mondo esterno, tenendo conto anche delle situazioni generali del mercato. Questa esigenza proviene, precisamente, dalla finalità che la legge persegue di fornire al detenuto capacità concrete di un suo facile inserimento sociale. Lo Stato potrà trarre dall'organizzazione generale delle prestazioni lavorative anche un certo utile; ma questo non dovrà mai essere a scapito del **recupero del soggetto**, che costituisce un vantaggio assai più importante del risultato economico (12).

b) Le «mercedi» alle varie categorie di lavoratori saranno stabilite in base alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, e in ogni caso in misura non inferiore ai due terzi delle tariffe sindacali. La remunerazione da corrispondere al detenuto è costituita dalla mercede meno una trattenuta — variante a seconda della categoria del detenuto — da versare alla cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto. Se si tratta di semplici imputati, la trattenuta, che nel caso è fissata in tre decimi, viene accantonata e versata all'avente

(11) Cfr. G. DI GENNARO - M. BONOMO - R. BREDI, *cit.*, pp. 125 ss.; G. CAZZONE, *Comunicazione*, in AA. VV., *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1974, pp. 239 ss.

(12) Cfr. G. DI GENNARO - M. BONOMO - R. BREDI, *cit.*, p. 138.

diritto in caso di proscioglimento. Ai detenuti che lavorano sono dovuti anche gli **assegni familiari** per le persone a carico (Legge, artt. 22-23; Regolamento, artt. 52-53).

Assai significativa la destinazione della differenza tra « mercede » e « remunerazione » effettiva. Il suo versamento alla **cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto** (Legge, artt. 23 e 73) costituisce un riconoscimento formale del dovere, da parte di chi ha commesso il reato, di contribuire direttamente con il proprio lavoro a riparare i danni che i delitti infliggono ai cittadini. Una disposizione del genere serve, anche da un punto di vista psicologico, ad accentuare il **senso delle proprie responsabilità** e a sviluppare un rapporto di solidarietà tra condannati e vittime.

3. Quanto all'esercizio della **religione**, la legge riconosce a ogni detenuto la libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto. In ogni casa di pena viene assicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico; a questo scopo viene prevista la presenza di almeno un cappellano. Gli appartenenti a religione diversa dalla cattolica hanno facoltà di chiedere e di ricevere l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti (Legge, art. 26; Regolamento, art. 55).

Il fatto che la legge abbia previsto la presenza di uno o più cappellani di religione cattolica negli istituti di pena, non costituisce una lesione del diritto della libertà religiosa affermato dall'art. 19 della Costituzione; e neppure una lesione al principio dell'uguaglianza delle fedi religiose sancito dagli artt. 3, c. 1, e 8 della stessa Costituzione. Non si tratta infatti di una attribuzione di priorità di valore al culto cattolico, quanto invece del riconoscimento che questo è il culto di gran lunga più diffuso in Italia (13).

4. In materia di **attività culturali, ricreative e sportive**, la nuova legge favorisce e organizza attività di cultura, di svago e di sport e ogni altra attività che possa contribuire alla maturazione della personalità dei detenuti, tenuto conto della grande importanza che tali attività assumono nel quadro della rieducazione (Legge, art. 27; Regolamento, art. 56).

5. Sempre al fine di facilitare un'effettiva riabilitazione del detenuto, la legge prevede **opportuni contatti con il mondo esterno e soprattutto con la famiglia**. E' una delle innovazioni più sostanziali e significative introdotte dal nuovo ordinamento. Anche nel passato ordinamento si ricorreva all'istruzione, al lavoro e alla religione, ritenuti da sempre elementi importanti di ricostruzione di una nuova personalità; ma non si era mai avvertito che il fattore più costruttivo, nel-

(13) Cfr. *ibidem*, pp. 161 ss.

l'ambito del quale anche quelle tre attività avrebbero preso senso ed efficacia, era l'atmosfera relazionale che avrebbe conferito alle attività, svolte nel chiuso assoluto dell'istituto, l'elemento unificante tra l'uomo e il suo normale ambiente sociale.

a) Nell'ambito di questi rilievi, la legge stabilisce che il detenuto possa godere di particolari « permessi », al fine di recarsi presso i suoi familiari o conviventi che si trovino in determinate condizioni di pericolo o di urgente necessità della sua presenza (Legge, art. 30; Regolamento, art. 61). Tali permessi hanno la durata massima di cinque giorni, oltre il tempo necessario per raggiungere il luogo di dimora del familiare o convivente. Nell'ordinanza di concessione del permesso il magistrato di sorveglianza specificherà se il detenuto deve o meno essere scortato.

In sede di discussione, questo articolo di legge suscitò molte resistenze. Alla luce dei fatti, dopo alcuni mesi di applicazione, la nuova prassi ha destato serie preoccupazioni a causa del grande numero dei mancati rientri dal permesso concesso. Sembra, però, che il fallimento in materia sia dovuto soprattutto a carenze organizzative, a ingenuità da parte dei magistrati di sorveglianza (o dell'autorità giudiziaria nei confronti dei semplici imputati), all'assenza di adeguate garanzie di controllo.

b) La Legge stabilisce che il detenuto possa avere colloqui con i congiunti e con le persone conviventi; i colloqui con altre persone sono autorizzati quando vi siano ragionevoli motivi. Nel precedente regolamento i condannati potevano avere colloqui, in via ordinaria, solo con i congiunti prossimi; i colloqui con altre persone erano ammessi solo per motivi gravi e con autorizzazione ministeriale (Regolamento 1931, art. 101). I colloqui avvengono in locali muniti di mezzi divisorii; ma la direzione può consentire che il colloquio si svolga in locale distinto quando vi siano speciali motivi, sempre però sotto il controllo, non « auditivo » ma solo « a vista », da parte del personale di custodia. I detenuti usufruiscono di un colloquio alla settimana. Questo ha la durata massima di un'ora, eccetto il caso in cui si diano eccezionali circostanze o si tratti di congiunti o conviventi. Al colloquio con il detenuto non possono accedere più di tre persone; si deroga a tale norma nei confronti di congiunti o conviventi (Legge, art. 18; Regolamento, art. 35).

c) Quanto alla corrispondenza epistolare, i detenuti e gli internati possono inviarne e riceverne; a questo scopo l'amministrazione fornisce loro il materiale necessario. La corrispondenza in busta chiusa (in arrivo o in partenza) è sottoposta a ispezione al fine di rilevare in essa l'eventuale presenza di valori o altri oggetti non consentiti, in maniera però che sia garantita l'assenza di controlli sullo scritto. Quando risulti il sospetto che nella corrispondenza (in arrivo o in par-

tenza) siano contenuti elementi costituenti reato, capaci di determinare pericolo per l'ordine e la sicurezza, la direzione dell'istituto trattiene la missiva e ne dà notizia al magistrato di sorveglianza. Il detenuto viene subito informato che la corrispondenza è stata trattenuta (Legge, art. 18; Regolamento, art. 36).

La **corrispondenza telefonica** dei detenuti con i familiari, che esige l'autorizzazione della direzione dell'istituto, viene concessa una volta ogni quindici giorni, allorquando non abbiano usufruito di colloqui con gli stessi. E' stata esclusa la corrispondenza telefonica su chiamata dall'esterno. Le conversazioni telefoniche possono essere più frequenti per particolari e seri motivi. Occorrono ragioni di particolare urgenza per telefonare a terze persone che non siano familiari. Per ragioni di sicurezza è previsto che le conversazioni possano essere controllate a mezzo di ascoltazione diretta o registrazione o altre apparecchiature idonee (Legge, art. 18; Regolamento, art. 37).

3. La figura dell'educatore.

1. Il nuovo ordinamento, com'è apparso chiaramente, fonda tutta la sua normativa sulla concezione innovatrice di un carcere che deve risultare **comunità educativa speciale**. Una delle figure più importanti, cui viene affidato il compito della riabilitazione della personalità del recluso, è quella dell'**educatore** (14). Naturalmente, tenuto conto delle grandi responsabilità che la legge gli attribuisce, egli deve possedere particolare competenza e attitudini naturali adeguate. Basterebbe rileggere il contenuto dell'art. 1 della Legge, in cui si afferma che il detenuto e l'internato devono essere trattati con umanità e rispetto, con imparzialità, nell'ordine e nella disciplina, senza restrizioni che non siano dettate da gravi motivi.

Inquadrate in queste finalità generali che la detenzione si propone, l'educatore, perché il processo di riabilitazione non subisca distorsioni o fratture per interventi di personale disadatto, dovrebbe essere **presente in tutte quelle attività che in qualche misura si collegano alla riabilitazione personale**: attività di istruzione, di lavoro, di religione, di cultura, di ricreazione e di sport, e contatti con il mondo esterno. E' solo lui, infatti, che può essere capace di disporre su giusta misura, a seconda della sensibilità e dello stadio di maturità del soggetto, eventuali sviluppi del programma o modifiche dello stesso.

Solo in questo modo, in forza delle più elementari leggi di psicologia e di pedagogia, è possibile ottenere che il soggetto — e nel nostro caso si tratta di un soggetto particolarmente bisognoso di com-

(14) Cfr. I. STURNIOLO, *La comunità penitenziaria e la figura dell'educatore previste dal nuovo Ordinamento penitenziario*, in « Rassegna di studi penitenziari », marzo-aprile 1976, pp. 189 ss.

preensione — riesca ad accettare indicazioni e consigli, e a collaborare con l'educatore verso la riscoperta di valori e di ideali. Metodi di autoritarismo e di repressione non farebbero che provocare atteggiamenti polemici oppure di rifiuto e di chiusura.

2. Circa i **compiti concreti dell'educatore**, la Legge stabilisce: « Gli educatori partecipano all'attività di gruppo per l'osservazione scientifica della personalità dei detenuti e degli internati e attendono al trattamento rieducativo individuale o di gruppo, coordinando la loro azione con quella di tutto il personale addetto alle attività concernenti la rieducazione. — Essi svolgono, quando sia consentito, attività educative anche nei confronti degli imputati. — Collaborano, inoltre, nella tenuta della biblioteca e nella distribuzione dei libri, delle riviste e dei giornali » (Legge, art. 82).

L'azione degli educatori — secondo l'interpretazione della dottrina e secondo la configurazione che la loro funzione va sempre più assumendo nell'attuazione concreta della norma — **resta fuori dei meccanismi della disciplina e della sorveglianza**. Gli educatori raggiungono il detenuto nelle sue difficoltà e nella sua effettiva capacità di aderire alle esigenze della comunità penitenziaria e di inserirsi nelle iniziative di lavoro scelte nella linea dei suoi desideri e delle sue predisposizioni; lo educano al rispetto della libertà degli altri e alla graduale presa di coscienza delle proprie responsabilità.

Questa azione di immediato contatto con i detenuti, priva di autorità e di ufficialità, dà modo ai dirigenti di rendersi conto dell'esatta situazione personale dei membri della popolazione carceraria, e di adattare, su giusta misura, le proprie ordinanze alle concrete e immediate esigenze degli stessi. Un tempo era solo il direttore che, attraverso « udienze » — sempre piuttosto ufficiali —, comunicava con i reclusi: restando quindi nella pratica impossibilità di conoscere la verità delle situazioni reali.

3. In uno studio recente sul problema, si è tentato di elencare le **doti di un educatore ideale**: capacità di dialogo; personalità capace di influire sull'ambiente; sensibilità agli aspetti più veri della realtà carceraria; capacità di tolleranza e di attesa; disponibilità; preparazione su materie specifiche, quali pedagogia, psicologia, diritto civile e penale, sociologia, psicopatologia, ecc.; vocazione al lavoro tra la gente provata, disadattata; passione per il proprio lavoro; ecc. (15).

4. Le condizioni generali di vita.

1. La prima norma in materia riguarda gli **edifici carcerari**. Essa prevede che siano costruiti e organizzati in modo da accogliere un nu-

(15) Cfr. *ibidem*, pp. 205 s.

mero non elevato di detenuti o internati, e siano tali da rispondere non solo alle esigenze dei singoli, ma anche allo svolgimento delle attività in comune, fondamentali nel processo di sviluppo della vita di relazione (Legge, art. 5).

I modelli di architettura carceraria attuati nel passato erano improntati a criteri di isolamento e di estremo rigore (16), in linea con la concezione d'allora del prevalente carattere « retributivo » della pena. Passo passo, anche in seguito a esperienze negative dei vecchi sistemi, si giunse a modelli più umani e più preoccupati della riabilitazione della persona; anche se finora, da noi e nella maggioranza dei Paesi europei, l'opera di ammodernamento è stata di fatto molto limitata.

Le nuove norme si adeguano alla mutata visione delle finalità degli istituti di pena, anche se in realtà sarà ben difficile compiere un rapido cambiamento, soprattutto se si tiene conto sia dell'attuale stato delle carceri (che esigerebbe una loro trasformazione pressoché totale), sia del peso finanziario che la loro ricostruzione o ammodernamento richiederebbero e che sarebbe tanto più gravoso in una situazione economica e sociale così precaria com'è l'attuale.

Sulla linea delle « Regole Minime » dell'ONU vengono definite le **caratteristiche** di spazio, di luminosità e di riscaldamento dei locali, in cui si svolge la vita dei detenuti. Anche se in via di principio si tende ad assegnare loro un locale di pernottamento a un solo posto, sono previsti anche locali a più posti, da assegnarsi ai detenuti il cui trattamento individualizzato preveda questa destinazione (Legge, art. 6).

2. La nuova legislazione affronta anche il capitolo dell'**alimentazione**. Questa deve essere « sana e sufficiente », per quanto è possibile adeguata all'età del detenuto, al suo sesso e alle sue condizioni di salute. Una rappresentanza della popolazione carceraria, sorteggiata mensilmente, controlla la piena applicazione delle tabelle relative alla quantità e alla qualità dei cibi approvate dal ministero, e verifica che i generi alimentari prelevati dai magazzini siano interamente usati per la confezione dei pasti. E' pure previsto che i singoli possano, a proprie spese, acquistare generi alimentari o di « comfort » presso spacci esistenti all'interno dell'istituto, e gestiti direttamente o almeno controllati dall'amministrazione carceraria.

E' permesso inoltre tenere presso di sé una certa quantità di generi alimentari, sia acquistati agli spacci suddetti sia ricevuti dall'esterno. Per quanto riguarda le bevande alcoliche, è consentito soltanto un consumo giornaliero di mezzo litro di vino durante i pasti. I generi provenienti dall'esterno devono essere confezionati in pacchi, da

(16) Cfr. C. MASTANTUONO, *Considerazioni attuali su: Edilizia penitenziaria*, in « Rassegna di studi penitenziari », gennaio-aprile 1974, pp. 43 ss.; G. DI GENNARO - M. BONOMO - R. BREDA, *cit.*, pp. 45 ss.

sottoporsi a controllo prima della consegna (Legge, art. 9; Regolamento, artt. 11-14).

3. All'interno degli istituti di pena viene assicurato il **servizio sanitario**, la cui organizzazione viene programmata dagli ispettori distrettuali e dai responsabili degli enti sanitari locali, d'intesa con la Regione. In particolare — data la specificità degli istituti di pena — viene assicurata l'opera di un esperto in psichiatria, come del resto è previsto dalle « Regole Minime » dell'ONU, o mediante una sua assunzione a tempo pieno (quando si tratta di istituti di grande dimensione) o mediante una forma di pronto soccorso (quando si tratta di istituti minori). I detenuti, previo accordo con la direzione, possono servirsi, a proprie spese o mediante proprie mutue, di medici di fiducia o comunque diversi da quelli designati dall'amministrazione. Le prestazioni mediche vengono compiute sempre nelle infermerie o nei reparti clinici o chirurgici dell'amministrazione penitenziaria. Agli infermi è assicurata una visita giornaliera da parte del servizio sanitario; vengono segnalate alla direzione eventuali malattie, richiedenti determinati esami e cure (Legge, art. 11; Regolamento, art. 17).

4. In ogni istituto o sezione per donne, dove risultasse necessaria una certa continuità di **assistenza ostetrica**, sono in funzione servizi speciali. Alla cura e all'assistenza dei bambini, che la legge affida alle madri fino all'età di tre anni, provvedono appositi **asili nido**. Quando i bambini devono essere tolti alle madri — o perché hanno raggiunto i termini di età o per altre ragioni —, la direzione, dopo aver sentito la madre e aver avuto da lei eventuali indicazioni di persone cui affidarli, segnala il caso agli enti di assistenza perché provvedano. In ogni caso devono essere assicurati opportuni rapporti tra madre e bambino (Legge, art. 11; Regolamento, art. 18).

5. **La legge non affronta, invece, il problema della vita sessuale dei detenuti**, benché da qualche anno tale problema vada suscitando un interesse sempre più vivo nei convegni di studio relativi alla riforma dell'ordinamento penitenziario e abbia avuto in alcuni Paesi un certo tipo di soluzione (17). Si ha l'impressione, giudicando dalle posizioni

(17) « Com'è noto, alcuni Paesi, come il Messico, il Perù, l'Argentina consentono le visite coniugali ai detenuti di buona condotta, eufemisticamente e pudicamente definite "visite igieniche"; altri Paesi, come il Brasile, la Svezia, consentono addirittura di poter conservare al detenuto il regime di convivenza familiare mediante l'istituzione di stabilimenti speciali. Altri Paesi, invece, più opportunamente, hanno adottato il sistema delle licenze o di permessi-premio periodici, che consentono al detenuto di aver rapporti col mondo esterno: così in Germania, in Russia e in Grecia » (G. VELOTTI, *Il problema sessuale nelle carceri*, in « Rassegna di studi penitenziari », maggio-giugno 1974, p. 277).

Se si deve giudicare dalle dichiarazioni espresse dai parlamentari intervenuti nel dibattito, la maggioranza era per l'ultima formula: il sistema delle licenze-premio, almeno per condannati a detenzioni di breve durata, o dopo un certo periodo di espiazione, o in prossimità della fine della pena.

emerse durante il dibattito in Parlamento, che il legislatore abbia preferito astenersi da scelte definitive in materia, oltre che per le numerose implicazioni del problema, richiedenti un **maggiore approfondimento**, anche per la **non-agibilità degli istituti di pena esistenti** in ordine alle soluzioni concrete che si sarebbero potute decidere (18).

5. Il regime penitenziario.

Per « regime penitenziario » s'intende quell'insieme di regole fondamentali di condotta che sono ritenute indispensabili perché gli istituti di pena, nello spirito della nuova legge, raggiungano le proprie finalità (Legge, art. 1). Le norme riguardano il comportamento personale e le conseguenze di una cattiva condotta; le garanzie di difesa dei diritti e degli interessi dei detenuti; le eventuali restrizioni per ragioni di sicurezza generale della casa di pena; le disposizioni sui trasferimenti, traduzioni e dimissioni.

1. Nessun detenuto o internato può avere mansioni che gli attribuiscono o consentano di acquisire un potere disciplinare o altra posizione di preminenza sugli altri (Legge, art. 32). E' previsto l'**isolamento** qualora sia richiesto da ragioni di sicurezza, o dall'esecuzione di una pena richiedente l'esclusione dalle attività in comune, o da esigenze di istruttoria in corso, o dal procedimento di prevenzione, o da ragioni sanitarie (Legge, art. 33; Regolamento, art. 68). E' data facoltà di ricorrere alla **perquisizione**, quando ragioni di sicurezza lo esigano; in ogni caso essa deve essere compiuta nel pieno rispetto della persona (Legge, art. 34; Regolamento, art. 69).

2. Il detenuto ha **diritto di reclamo** orale o scritto, anche in busta chiusa, presso i dirigenti del carcere, il ministro di Grazia e Giustizia, il magistrato di sorveglianza, le autorità giudiziarie e sanitarie, il presidente della Regione e il Capo dello Stato (Legge, art. 35; Regolamento, art. 70). Per le **infrazioni disciplinari** non può essere inflitta alcuna **sanzione** se non con provvedimento motivato, contro il quale l'interessato può contrapporre le proprie discolpe. In questi casi va sempre tenuto conto delle condizioni particolari del soggetto e del rispetto della sua persona (Legge, art. 38; Regolamento, art. 72).

3. Non è consentito l'**impiego della forza fisica** se non per impedire atti di violenza o tentativi di evasione, e ogni volta che essa sia stata impiegata ne va data motivazione al direttore dell'istituto. Similmente, non va usato alcun mezzo di coercizione, se non per evitare danni a persone o cose, e per garantire la incolumità dello stesso detenuto. Gli

(18) Per una sintesi del dibattito sul problema sessuale nelle carceri, quale si è svolto in Italia negli ultimi anni, cfr. G. VELORTI, *cit.*, pp. 275 ss.

addetti al servizio nell'interno degli istituti non portano armi se non in casi eccezionali su ordine del direttore (Legge, art. 41; Regolamento, art. 77).

4. Possono essere disposti **trasferimenti** per motivi gravi di sicurezza, e per ragioni di salute, di studio e familiari. Va favorito il **criterio della prossimità alla residenza della famiglia**. Durante i trasferimenti sono adottate le opportune cautele per proteggere i soggetti dalla curiosità del pubblico e dalla pubblicità, e per ridurne i disagi (Legge, art. 42; Regolamento, art. 78).

5. Per i **detenuti infermi** la nuova Legge, in base al principio fondamentale del trattamento individualizzato, tiene conto delle loro condizioni fisiche e psichiche, quali sono emerse dall'osservazione specialistica preventiva e da eventuali riscontri successivi. La Legge prevede, per tali detenuti, **istituti e sezioni speciali**: « I soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche devono essere assegnati ad istituti o sezioni speciali per idoneo trattamento. — A tali istituti o sezioni sono assegnati i soggetti che, a causa delle loro condizioni, non possono essere sottoposti al regime degli istituti ordinari » (Legge, art. 65).

a) A questo scopo il Regolamento applicativo della legge 354 prevede **ospedali psichiatrici giudiziari**, case di cura e custodia, istituti e sezioni speciali per soggetti affetti da infermità o minorazioni psichiche o fisiche, ai quali viene preposto personale del ruolo tecnico-sanitario degli istituti di prevenzione e di pena, che opera, come centro di servizio sociale, presso gli uffici di sorveglianza. Gli imputati e i condannati, cui sopravvenga un'infermità psichica che non comporti il ricovero in manicomio giudiziario o in casa di cura e custodia, sono assegnati a istituti o sezioni speciali per infermi e minorati psichici (Regolamento, art. 98).

b) E' prevista la possibilità di stipulare **convenzioni tra istituto penitenziario e ospedali psichiatrici civili** per il ricovero dei soggetti destinati a ospedali psichiatrici giudiziari, previe intese con la Regione e secondo gli indirizzi del ministero della Sanità (Regolamento, art. 100). Appare evidente, in questa disposizione di apertura, l'intento della nuova normativa di considerare il soggetto soltanto « **malato da guarire** », non reo da punire, e quindi da ricoverare fino alla guarigione e non oltre. Sarà compito degli esperti accertare l'avvenuta guarigione, come pure prestabilire le condizioni perché siano evitate ricadute.

6. Nel **periodo che precede la dimissione del detenuto**, possibilmente a partire da sei mesi prima di essa, egli può beneficiare di un trattamento particolare allo scopo di facilitare i problemi familiari, professionali e ambientali cui va incontro. Importante in questa linea è la discussione con lui, da parte di coloro che l'assistono, intorno alle dif-

ficoltà che si prospettano e alle possibilità che gli si offrono per superarle. E' previsto, in questi casi, l'aiuto degli addetti al **consiglio di aiuto sociale** e al **centro di servizio sociale** (Regolamento, art. 83) (19).

Perché i dimessi trovino immediatamente un appoggio all'uscita dalla casa di pena, la legge prevede che, tre mesi prima della dimissione, ne sia data notizia al consiglio di aiuto sociale e al centro di servizio sociale del luogo dove il soggetto intende stabilire la sua residenza (Legge, art. 43).

6. Misure alternative alla detenzione.

Nell'ordinamento penitenziario di molti Paesi viene offerta al giudice o al pubblico ministero la facoltà di sottoporre il colpevole o presunto colpevole a **misure non detentive**, quando l'autorità competente abbia ragione di ritenere che la detenzione nel caso concreto possa risultare negativa e non vi siano aspetti di pericolosità a danno della comunità in questi provvedimenti alternativi (20).

Gli organismi internazionali che si sono occupati specificamente della materia (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Società Internazionale di Difesa Sociale, Società Internazionale di Criminologia, ecc.) sono giunti alla convinzione che « **perseguire, in maniera indifferenziata, con il pesante, costoso e rigido apparato della reazione punitivo-detentiva, una congerie di comportamenti, che vanno dai delitti più gravi e allarmanti alle condotte solo marginalmente devianti, si risolve in una sostanziale ingiustizia distributiva e in un palese danno sociale** » (21).

In dottrina si va facendo strada l'idea che la detenzione dovrebbe

(19) Natura e funzioni del « consiglio di aiuto sociale » e del « centro di servizio sociale » sono fissate rispettivamente dagli artt. 74 e 72 della Legge.

Il « consiglio di aiuto sociale », costituito in ogni capoluogo di circondario, e sottoposto a vigilanza del ministero di Grazia e Giustizia ha una vasta composizione: comprende rappresentanti della magistratura, dell'amministrazione penitenziaria, degli enti locali, dell'ordinario diocesano; suoi compiti sono l'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria nonché il soccorso e l'assistenza dei familiari dei detenuti e delle vittime del delitto.

Il « centro di servizio sociale », istituito nella sede di ciascun ufficio di sorveglianza (di cui si parlerà più avanti) e dipendente dall'amministrazione penitenziaria, è costituito da assistenti sociali; i suoi compiti (desumibili da un insieme di riferimenti sparsi in vari articoli della Legge, in particolare negli artt. 72 e 81) sono molteplici: inchieste sociali; opera di consulenza; partecipazione all'équipe di osservazione e di trattamento dei detenuti; cura delle relazioni familiari; vigilanza sulle condizioni di lavoro presso aziende private; trattamento del dimittendo; assistenza post-penitenziaria; affidamento dei soggetti in libertà vigilata; affidamento in prova; vigilanza e assistenza degli ammessi al regime di semi-libertà. Cfr. G. DI GENNARO - M. BONOMO - R. BREDA, *cit.*, pp. 323 ss.

(20) Cfr. R. BREDA, *L'incarcerazione ha un avvenire?*, in « Rassegna di studi penitenziari », gennaio-febbraio 1975, pp. 53 ss.; F. GIOGGI, *Il nuovo Ordinamento penitenziario. Misure alternative alla detenzione. Magistrati e sezioni di sorveglianza. Volontariato*, in « Rassegna di studi penitenziari », maggio-agosto 1975, pp. 463 ss.

(21) G. DI GENNARO - M. BONOMO - R. BREDA, *cit.*, p. 212.

rappresentare l'« extrema ratio » di un sistema penitenziario moderno, naturalmente corredato da strutture e da organismi di appoggio adeguati, e in condizione di disporre di numerose e valide alternative di intervento, che potrebbero andare, per esempio, dal trasferimento dal campo penale a quello amministrativo di alcuni illeciti, a forme di controllo, per un certo periodo, della condotta in regime di libertà, eventualmente accompagnate da trattamenti o da aiuti sociali ai fini della riabilitazione.

E' in questa linea che la nuova legge penitenziaria si è posta, quando ha stabilito, come **possibili alternative alla detenzione**, le forme dell'affidamento al servizio sociale, del regime di semi-libertà e della liberazione anticipata, forme opportunamente coperte da adeguate misure di controllo.

1. Una prima misura alternativa alla detenzione, prevista dalla nuova normativa, è l'**affidamento in prova al servizio sociale**. « Allorché alla pena detentiva inflitta non segua una misura di sicurezza detentiva e la pena non superi un tempo di due anni e sei mesi ovvero di tre anni nei casi di persona di età inferiore agli anni ventuno o di persona di età superiore agli anni settanta, il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dell'istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare » (Legge, art. 47, c. 1).

Tale affidamento al servizio sociale viene attuato **dopo almeno tre mesi di osservazione della personalità del detenuto nella casa di pena**, e solo nei casi in cui si possa presumere che le prescrizioni relative all'attività di servizio sociale, alla dimora, alla libertà di movimento e al divieto di frequentare determinati locali, saranno osservate e siano veramente sufficienti per garantire la rieducazione del reo e prevenire il pericolo che egli commetta altri reati. A questo fine gli può essere imposto che non soggiorni in determinati comuni, o che non svolga quelle attività o non abbia quei rapporti personali che gli potrebbero creare occasioni di reato. E' compito dei responsabili del servizio sociale **controllare la condotta del soggetto** e aiutarlo a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche attraverso opportuni rapporti con la famiglia e con altri suoi ambienti di vita. Dovranno anche riferire periodicamente al magistrato di sorveglianza sull'andamento dell'affidamento, proponendo, se fosse il caso, anche modifiche nelle prescrizioni. L'esito positivo del periodo di prova estingue la pena e ogni altro effetto penale (Legge, art. 47, commi 3-11).

L'affidamento **non può essere concesso** al condannato che, pur rientrando nei limiti di pena previsti dalla norma generale, abbia precedentemente commesso un delitto della stessa indole, o un delitto di rapina, rapina aggravata, estorsione, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (Legge, art. 47, c. 2; Regolamento, art. 91).

2. E' annoverato dalla legge tra le misure alternative alla detenzione il **regime di semi-libertà**, consistente nella concessione al detenuto di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto di pena per partecipare ad attività lavorative, istruttive o altre utili al reinserimento sociale. Essa non viene mai concessa nei casi elencati dall'art. 47, c. 2, che abbiamo or ora richiamato (Legge, art. 48; Regolamento, art. 92).

L'ammissione al regime di semi-libertà è **obbligatoria** quando le pene detentive derivino dalla conversione di pene pecuniarie, sempre che il condannato non sia affidato in prova al servizio sociale o non sia ammesso al lavoro alle dipendenze di enti pubblici (Legge, art. 49). E' **facoltativa** quando si tratti della pena dell'arresto o la pena della reclusione non sia superiore a sei mesi. Eccettuati questi casi, il condannato può godere del regime di semi-libertà soltanto dopo l'espiazione di almeno metà della pena. L'ammissione è disposta in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento e al fine di favorire il graduale reinserimento sociale (Legge, art. 50).

Durante il regime di semi-libertà, al condannato possono essere concesse a titolo di premio **una o più licenze**, di durata non superiore complessivamente a giorni quarantacinque all'anno; durante la licenza il condannato va sottoposto al regime di libertà vigilata. All'internato possono essere concesse: una licenza di sei mesi nel periodo immediatamente precedente alla scadenza fissata per il riesame di pericolosità; licenze per gravi esigenze familiari o personali, di durata non superiore ai quindici giorni; e una licenza di durata non superiore ai trenta giorni una volta all'anno per favorire il riadattamento sociale (Legge, artt. 52-53; Regolamento, art. 93).

3. Anche la **liberazione anticipata** è prevista dalla legge come alternativa alla detenzione. Essa viene concessa al condannato che abbia dato prova di seria partecipazione all'opera della propria rieducazione — sempre ai fini di un suo più efficace reinserimento nella società —, nella misura di **venti giorni per ciascun semestre di pena scontata**. La quantità di pena così detratta per l'ammissione alla libertà anticipata viene considerata come scontata (Legge, art. 54; Regolamento, art. 94).

L'ORGANIZZAZIONE PENITENZIARIA

1. Gli istituti penitenziari.

L'evoluzione della dottrina carceraria ha avuto riflessi anche sulla strutturazione degli istituti penitenziari (22). Dalla maniera indifferen-

(22) E' opportuno precisare che per « istituto » non si intende « complesso edilizio ». Il primo è una realtà giuridica, il secondo una realtà materiale. In uno stesso complesso possono essere organizzati istituti differenti, così come l'istituto può coincidere di fatto con l'unica destinazione di un complesso.

ziata del lontano passato di raggruppare soggetti di ogni tipo: giovani, adulti, criminali pericolosi, infermi di mente, condannati, imputati, si è passati via via a forme sempre più selettive sulla base dell'età, della durata delle pene, della pericolosità, ecc. Oggi ci si avvia a forme ancor più articolate, in base alle esigenze del trattamento differenziato risultante dall'osservazione preliminare plurispecialistica.

Ciò che per ora può interessare il lettore, ai fini di una facile comprensione della nuova normativa, è la **distinzione fondamentale fra istituti** che la legge prevede: istituti di **custodia preventiva**; istituti per l'**esecuzione della pena**; istituti per l'**esecuzione delle misure di sicurezza detentive**. Una categoria a sé stante, prevista dalla legge, è rappresentata dai **centri di osservazione** (Legge, art. 59). Nella nuova terminologia è quindi scomparsa completamente la voce « carcere ».

1. Gli **istituti di custodia preventiva** sono rimasti quelli previsti dal precedente regolamento. Sono cambiati solamente i vocaboli: non più « carceri giudiziarie centrali o mandamentali », ma « istituti di custodia ». Gli istituti di custodia preventiva possono essere **mandamentali o circondariali**. I primi assicurano la custodia degli imputati a disposizione del pretore, e hanno sede nei capoluoghi di mandamento che non sono sede di case di pena circondariali. I secondi assicurano la custodia degli imputati a disposizione di ogni autorità giudiziaria, e sono istituiti nei capoluoghi di circondario. Tutti questi istituti di custodia preventiva assicurano anche la custodia delle persone fermate o arrestate dall'autorità di pubblica sicurezza o dagli organi di polizia giudiziaria, e quella dei detenuti o internati in transito (Legge, art. 60).

2. Gli **istituti per l'esecuzione della pena** dovrebbero corrispondere alla tipologia delle sanzioni detentive previste dal codice penale: l'arresto, la reclusione, l'ergastolo. Nella nuova legge, però, ne figurano solo due tipi: le **case di arresto** e le **case di reclusione**; mentre **non vi figurano le case di ergastolo**, in linea con il nuovo orientamento in dottrina di evitare che i condannati a pena perpetua si concentrino tutti negli stessi istituti. Va fatta un'altra osservazione: la distinzione tra le case di arresto e le case di reclusione proviene dal fatto che l'arresto segue a reati contravvenzionali, che in genere denotano minore capacità a delinquere e di conseguenza minore pericolosità; di qui la necessità di istituti differenziati.

3. Sono quattro le categorie di **istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive**: colonie agricole, case di lavoro, case di cura e custodia, ospedali psichiatrici giudiziari. Scegliere tra colonie agricole e case di lavoro è compito del giudice di sorveglianza, che si può avvalere dei tecnici del trattamento. Quanto alle case di cura e custodia e agli ospedali psichiatrici, la legge prevede che a detti istituti sia sempre preposto personale del ruolo tecnico sanitario dell'amministra-

zione penitenziaria, a sottolineare il carattere prevalentemente medico del trattamento. Delle condizioni sanitarie dei ricoverati vengono informate periodicamente le autorità giudiziarie (Legge, art. 62; Regolamento, artt. 98-99).

4. I **centri di osservazione** hanno una configurazione autonoma, anche se possono far parte, quale loro sezione, di altri istituti. La legge non ne fissa la struttura e non ne designa il personale; mentre è assai precisa nell'affidare loro alcuni incarichi: sono a disposizione degli istituti per **consulenze specialistiche** in appoggio agli operatori che svolgono attività di osservazione; possono essi stessi svolgere attività di osservazione; eseguono perizie medico-legali su persone sottoposte a procedimenti penali, dietro richiesta dell'autorità giudiziaria; e finalmente possono svolgere attività di ricerca scientifica, sempre nell'interesse dell'amministrazione penitenziaria (Legge, art. 63; Regolamento, art. 101).

2. Gli uffici di sorveglianza.

1. La funzione « giudiziaria » di sorveglianza rappresenta uno degli aspetti più caratteristici del nuovo sistema. Detta funzione è attribuita a **due organi distinti**: al magistrato di sorveglianza e alla sezione di sorveglianza (Legge, art. 68).

a) I compiti del **magistrato di sorveglianza** — che in passato venivano svolti da un giudice con competenze prevalentemente amministrative — nel nuovo ordinamento assumono una caratterizzazione più accentuata di « giurisdizionalità », correlativamente al mutare della concezione sostanziale che va assimilando la natura delle misure di sicurezza alla natura della pena. Lo si desume dalla qualità stessa degli incarichi che la legge gli affida: vigilare sulla organizzazione degli istituti in ordine al rispetto del trattamento rieducativo programmato; vigilare sull'efficacia dei servizi; impartire disposizioni in ordine alla tutela dei diritti e degli interessi dei condannati e degli internati; decidere sulle qualifiche di lavoro, sulla mercede e sulla remunerazione; vigilare sull'esercizio del potere disciplinare; provvedere con ordinanza all'affidamento al servizio sociale; esprimere motivato parere sulle proposte di grazia (Legge, art. 69).

b) Alla **sezione di sorveglianza** — costituita da magistrati di sorveglianza in numero proporzionato alle concrete esigenze e all'effettiva esistenza di strutture organiche degli uffici di sorveglianza del distretto, ed eventualmente anche da esperti di psicologia o psichiatria o pedagogia o criminologia — sono attribuiti compiti concernenti i nuovi istituti dell'affidamento in prova al servizio sociale, del regime di semi-libertà e della liberazione anticipata. Inoltre, alla sezione di sorveglianza

za è attribuito il potere di decidere sulla revoca anticipata delle misure di sicurezza (Legge, art. 70; Regolamento, art. 121).

2. Il **procedimento di sorveglianza** segue a grandi linee questa traccia: la sezione di sorveglianza o il magistrato di sorveglianza, in seguito a una richiesta, giunta dal condannato o internato direttamente interessati o dai loro congiunti, o in seguito a una proposta fatta dal consiglio di disciplina (Legge, art. 57), in ordine al trattamento o ad altri benefici previsti dal nuovo ordinamento, fissa il giorno della deliberazione, dandone avviso al pubblico ministero e all'interessato. Quest'ultimo nomina un suo avvocato, in caso contrario ottiene un avvocato d'ufficio. L'ordinanza che conclude il procedimento di sorveglianza è comunicata al pubblico ministero e all'interessato. Contro tale ordinanza è prevista facoltà di ricorso (Legge, art. 71).

CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA

Ovviamente, questa nostra rassegna sugli aspetti essenziali della legge 354 e del rispettivo regolamento di esecuzione, fa affiorare **interrogativi su alcuni importanti problemi connessi con il nuovo sistema**, quali, ad esempio, il nuovo modo di concepire il rapporto « detenuto-società libera », la specifica ragione d'essere della pena, le gravi carenze delle case di pena tuttora perduranti pur in presenza di una legge così ricca di nuove prospettive, la nuova configurazione degli agenti di custodia, le garanzie a fronte delle notevoli concessioni previste dal nuovo sistema, il problema sessuale nelle carceri.

Volutamente — come abbiamo precisato all'inizio — abbiamo evitato di entrare nel merito di tali problemi, preoccupati innanzitutto di informare il lettore intorno ai contenuti più caratterizzanti della nuova legislazione penitenziaria. Su questa base di sufficiente informazione di carattere generale, si potranno in seguito affrontare alcuni dei problemi specifici accennati.