

IL DIBATTITO PARLAMENTARE SULLA QUESTIONE CARCERARIA ITALIANA (1975-1990)

di Paolo Inglese

Introduzione

Il carcere italiano presenta oggi enormi problemi: sovraffollamento, mancanza di personale penitenziario, edilizia fatiscente. A questi problemi va aggiunto che l'Italia, come molti paesi europei, deve fare i conti con l'immigrazione, fenomeno che porta a un aumento consistente del numero dei detenuti.¹ Ma da cosa derivano i problemi del carcere italiano? Quali sono le responsabilità della politica? Come si è tentato di riformare il carcere italiano negli ultimi quarant'anni?

La ricerca parte da queste tre domande. Le fonti utilizzate per approfondire la questione sono gli atti parlamentari sui lavori preparatori delle tre leggi che hanno riformato il carcere italiano negli ultimi quarant'anni: la legge 26 luglio 1975 n. 354 che riforma l'Ordinamento penitenziario, la legge 10 ottobre 1986 n. 663 (meglio conosciuta come legge Gozzini), la legge 15 dicembre 1990 n. 395 che istituisce il Corpo della polizia penitenziaria. L'utilizzo degli atti parlamentari come strumento di ricerca privilegiato ci restituisce un'idea dell'andamento delle discussioni politiche e serve a comprendere le posizioni dei partiti sulla questione.

Nonostante l'urgenza della questione carceraria italiana, questa è stata spesso terreno di indagine privilegiato dei giornalisti piuttosto che degli storici.² Negli ultimi anni, ma anche in passato se pensiamo all'inchiesta giornalistica di Franco Fedeli e Sennuccio Benelli,³ si è parlato tanto delle difficoltà quotidiane dei detenuti, delle carenze di organico penitenziario, di strutture troppo obsolete per ospitare carceri, ma senza mai scavare a fondo per giungere alla radice del problema, legato anche, e soprattutto, a motivi politici.

La riforma dell'Ordinamento penitenziario

La fine degli anni Sessanta e la prima metà del decennio successivo rappresentano uno spartiacque per il sistema penitenziario italiano e in generale per quelli che Guido Crainz

¹ Al 31 dicembre 2013 risultano detenute nelle carceri italiane 62.536 persone. Il 64% dei detenuti è nato in Italia. I detenuti stranieri, pari al 34,9%, provengono per la maggior parte dall'Africa (46,3%), in particolare da Marocco e Tunisia (rispettivamente 18,6 e 12%), e dall'Europa (41,6%). Dati Istat aggiornati al 31 dicembre 2013, www.istat.it.

² Tra gli autori letti per la ricerca, Guido Crainz è l'unico storico che si occupa, anche se brevemente, della situazione carceraria e nella fattispecie del periodo che precede l'approvazione della riforma sull'Ordinamento penitenziario del 1975. L'opera alla quale faccio riferimento è *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Roma, Donzelli, 2003.

³ Franco Fedeli e Sennuccio Benelli furono due giornalisti del periodico Tempo che tra il novembre del 1959 e il gennaio del 1960, in dieci puntate settimanali presentarono la realtà carceraria all'Italia del boom economico. La loro inchiesta fu la «prima inchiesta giornalistica del Dopoguerra sulle prigioni italiane»; in C. G. De Vito, *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia. 1943-2007*, Bari, Laterza, 2009 p. 47.

definisce i «luoghi dell'esclusione». È in quegli anni che l'Italia inizia a conoscere problemi sociali di notevole portata come per esempio la situazione degli ospedali psichiatrici, e ciò grazie alla spinta e all'impegno da parte di uomini come Franco Basaglia.

A testimoniare le gravi difficoltà del sistema penitenziario e dei detenuti è il lavoro di alcuni giornalisti come Nicola Tranfaglia, che su «Il Giorno» del 16 aprile 1969⁴ scrive un articolo dal titolo *Non chiedono la luna ma una vita più umana*, seguito, sempre all'interno del quotidiano, dalla pubblicazione di una relazione scritta da due ispettori generali e inviata all'allora Ministro della giustizia Silvio Gava, dalla quale emergevano problemi che andavano dalla carenza di servizi igienici al sovraffollamento all'interno delle celle. Lo scopo della relazione era di rendere consapevoli gli addetti ai lavori sulla necessità di prendere provvedimenti per evitare delle possibili proteste da parte dei detenuti.

Un tentativo di riforma penitenziaria si registra nel 1960, quando il Ministro di grazia e giustizia Guido Gonella presenta un disegno di legge che non arriva nemmeno alle Commissioni giustizia delle due Camere a causa della fine anticipata della III Legislatura; nel 1965, il guardasigilli Oronzo Reale presenta un progetto di legge che parte da quello del suo predecessore, ma anche in questo caso la fine anticipata della Legislatura nel 1968 blocca ogni speranza.⁵ Nel 1968 Gonella è nominato nuovamente Ministro di grazia e giustizia, e anche in questa circostanza prova a riproporre il disegno di legge di Oronzo Reale, ma un'altra fine anticipata della Legislatura porta la classe politica a riconsiderare e ridimensionare i tentativi di riforma.

Alla fine degli anni Sessanta, precisamente dal '68, iniziano una serie di rivolte all'interno delle carceri delle maggiori città italiane; a facilitare le proteste è l'appoggio esterno di movimenti studenteschi ma soprattutto la presenza nelle carceri di molti tra questi studenti che si fanno «promotori politici» della questione carceraria.⁶ Le proteste all'interno degli istituti di prevenzione e di pena proseguono fino al 1972 e i detenuti continuano a chiedere in maniera forte la salvaguardia dei loro diritti e una riforma dei codici. Il 15 luglio del '73 uno sciopero della fame nel carcere di Regina Coeli a Roma costringe il Ministro di grazia e giustizia, Mario Zagari, ad «ascoltare» le richieste dei carcerati. È oramai chiara la necessità di una rapida risoluzione a quella che ormai da circa un trentennio risulta essere una questione «parcheggiata». La spinta per un cambio di rotta arriva da molte parti, anche dal mondo dello spettacolo e della cultura, dove Dario Fo e Franca Rame, già dal 1968, erano impegnati riguardo alla questione attraverso i collettivi teatrali prima e il Soccorso Rosso Militante poi; il sostegno giunse anche dalla musica, dove Fabrizio De André con l'album *Storia di un impiegato*⁷ affronta il problema carcerario.

In generale, si respira un'aria di cambiamento, e questo non tarda ad arrivare. L'evolversi della situazione sociale e l'aumento della violenza a causa del terrorismo portano però delle variazioni a proposito del concetto di «trattamento».

Il 7 novembre 1973 Mario Zagari, esponente del PSI, partecipa alla seduta della Commissione giustizia del Senato per discutere il disegno di legge affermando:

La riforma dell'Ordinamento penitenziario non è un impegno legislativo tecnicamente asettico, ma coinvolge una delle più profonde contraddizioni sociali dell'attuale momento storico. [...] I problemi del carcere hanno assunto una drammatica evidenza, e che l'opinione pubblica appare sempre più interessata alla loro soluzione. [...] Il fenomeno dimostra come i

⁴ *Ivi*, p. 251.

⁵ C. G. De Vito, *Camosci e girachiavi*, pp. 56-57.

⁶ Il 15 giugno 1968 un corteo del movimento studentesco milanese giunge fino a San Vittore dove sono detenuti undici studenti. In *ivi*, p. 250.

⁷ Album pubblicato da Fabrizio De André nell'ottobre 1973. Qui con le tracce *Verranno a chiederti del nostro amore* e *Nella mia ora di libertà*, affronta a modo suo la questione carceraria e la vita dei detenuti.

cittadini abbiano oramai acquisito precisa consapevolezza del carattere e dell'urgenza di un problema una volta considerato marginale e, semmai, rilevante unicamente ai fini degli interventi repressivi dell'autorità statale. [...] Correlativamente, anche l'apparato statale non può più assumere verso il mondo del carcere un atteggiamento meramente repressivo, ma deve, invece, cercare di prendere definitiva coscienza dei problemi che travagliano l'esistenza dei detenuti, per portare avanti anche in questo settore una politica di riforme, che se inserisca nel quadro più generale del processo, da tempo in corso, di revisione critica di tutte le strutture della società civile. La mia presenza nelle carceri, in occasione della visita a Regina Coeli nel momento in cui assumevo la responsabilità di Governo, stava, appunto, a significare questa nuova disponibilità dello Stato e voleva incisivamente sottolineare la necessità di spezzare in modo irreversibile quella spirale di incomunicabilità che aveva caratterizzato in passato i rapporti tra il carcere ed il mondo esterno.⁸

L'intervento del Ministro dimostra anche l'interesse per l'edilizia carceraria e per una revisione dell'ordinamento del corpo degli agenti di custodia:

Circa l'edilizia penitenziaria, le condizioni degli istituti di pena, malgrado i miglioramenti di questi ultimi anni, rimangono ancora largamente inadeguate. [...] Per quanto riguarda il corpo degli agenti di custodia la riforma penitenziaria si è mossa con decisione nell'indirizzo di affiancare educatori ed assistenti sociali al tradizionale personale di custodia per una più incisiva realizzazione delle esigenze di trattamento.⁹

Le parole di Mario Zagari rappresentano una svolta rispetto all'immobilismo riformistico che fino a quel momento aveva accompagnato la politica carceraria italiana.

Il 6 dicembre del 1973 la Commissione giustizia del Senato dichiara conclusi i lavori e il 18 dicembre l'assemblea del Senato approva il disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento penitenziario; ma il percorso per portare a termine questa via sarà ancora molto lungo e tortuoso.

Le richieste dei detenuti per una revisione dei codici penale e di procedura penale si fanno sempre più serrate. Nel 1974 la situazione diventa ingestibile: in quell'anno la riforma sembra ormai prossima, visti anche i dibattiti nelle aule parlamentari del Senato. Quando il disegno di legge passa alla Camera dei deputati (aprile 1974) ha inaspettatamente una battuta d'arresto e una revisione dei punti salienti: in sostanza il testo subisce una «virata conservatrice»,¹⁰ portando a una serie di proteste e sollevazioni all'interno di molte carceri italiane.

Per quanto riguarda il dibattito da un lato c'è la volontà forte, soprattutto da parte del PSI, di andare avanti con i lavori e approvare una legge che potrebbe mutare l'ambito penitenziario italiano, visto il punto chiave della riforma: il trattamento rieducativo dei detenuti. Dall'altro lato c'è una resistenza da parte del MSI che etichetta il tentativo di riforma «lassista»¹¹ perché convinto che, da un lato, tale riforma sia dettata dall'emergenza e dal momento attraversato dalle carceri italiane, e dall'altro, che il disegno di legge avrebbe provocato maggiori disordini in quanto i detenuti potevano veder maturare l'idea di un carcere permissivo.

Queste erano invece le parole del deputato socialista Dino Felisetti:

Se il soggetto è da rieducare, cioè da reinserire nella società, occorre che i tramiti tra società e carcere non vengano interrotti, ma anzi potenziati e moltiplicati con varia ampiezza

⁸ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, VI legislatura, Resoconti stenografici delle sedute della II Commissione permanente (giustizia), seduta del 7 novembre 1973.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ C. G. De Vito, *Camosci e girachiavi*, p. 75.

¹¹ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, VI legislatura, Resoconti stenografici delle sedute della IV Commissione permanente (giustizia), seduta del 17 aprile 1974.

ed intensità, a seconda della intensità ed ampiezza del reato, della pena e, soprattutto, del giudizio sulla recuperabilità effettiva del soggetto.¹²

Il cammino per giungere a un ordinamento penitenziario si complica e si allunga. Le energie dei partiti sono assorbite soprattutto dal referendum sul divorzio del 12 e 13 maggio 1974, accantonando invece la questione che più d'ogni altra si sarebbe dovuta risolvere il più presto possibile.

I detenuti continuano a rivendicare i loro diritti e a chiedere modifiche dei codici, richieste ancora inascoltate. La tensione è talmente alta e insostenibile che il 9 maggio del '74 la situazione degenera. Alle ore dieci, all'interno delle aule in cui venivano sostenute le lezioni per il diploma, nel carcere Don Soria di Alessandria, tre detenuti entrano con due borse: «Dentro le borse però non ci sono né libri, né penne, né quaderni, bensì delle armi, tra cui due pistole, una Colt e una Smith and Wesson».¹³ L'intento dei detenuti è di evadere e per far ciò prendono in ostaggio, all'interno dell'infermeria del carcere, alcuni agenti di custodia, insegnanti della scuola penitenziaria e un medico. I reclusi cercano di avviare una trattativa con il Procuratore di Torino e il Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, che in quegli anni è diventato Generale di Brigata con incarichi nel Nord-Ovest dell'Italia. Il procuratore e Dalla Chiesa non accettano trattative; fallisce un primo assalto con lacrimogeni da parte dei carabinieri, assalto che provoca poi la morte del medico preso in ostaggio dai detenuti. A quel punto sembra inutile usare la forza per risolvere la situazione, tant'è che si cerca una mediazione molto più diplomatica con i rapitori, guidata da alcuni politici locali, ma senza risultato. Un altro tentativo di forza viene portato a termine aprendo il fuoco contemporaneamente dall'esterno e dall'interno del carcere: il bilancio finale è di sette morti e quindici feriti.

Il Procuratore di Torino, Reviglio della Venaria, la definì «un'azione meravigliosa, condotta magistralmente dai carabinieri»,¹⁴ mentre a “sinistra” si parlò di «strage nel carcere».¹⁵

L'episodio del carcere di Alessandria finisce per influire profondamente il tentativo di riformare l'Ordinamento penitenziario: l'azione dei detenuti dimostrò come fosse debole e “indifeso” il carcere italiano.

Sarebbe stato complicato, in un contesto caratterizzato dalla violenza, dalle rivolte e, soprattutto, dall'emergenza provocata dal terrorismo (il 28 maggio del 1974 l'Italia dovette fare i conti con la strage di piazza della Loggia), approvare una legge fondata sull'umanizzazione della pena e sul trattamento rieducativo del detenuto. Nei dibattiti parlamentari successivi ai fatti di Alessandria il disegno di legge subì delle modifiche.

Anche a causa di questi episodi, la maggioranza dei democristiani e la destra iniziano a fare ostruzionismo ai fini dell'approvazione della riforma, come si evince dalle parole di Felisetti nel settembre 1974:

Duole rilevare, che se non fosse stato rilevato, nel corso della discussione, da parte del gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale e del gruppo del partito liberale

¹² Atti parlamentari, Camera dei Deputati, VI legislatura, Resoconti stenografici delle sedute della IV Commissione permanente (giustizia), seduta del 17 aprile 1974.

¹³ www.corriere.it

¹⁴ C. G. De Vito, Camosci e girachiavi, p. 77.

¹⁵ *Ibidem*.

italiano, il consenso alla sede legislativa primariamente concesso, oggi probabilmente avremmo già come legge operante quello che, allo stato, è ancora un progetto di legge.¹⁶

In questa seduta, la relazione dell'Onorevole Dino Felisetti richiama l'attenzione su quelle che erano le modifiche apportate dalla Commissione giustizia della Camera al testo approvato dal Senato il 18 dicembre 1973. Le modifiche interessano, tra gli altri, gli articoli 2, 15, 17, 29, 73, e l'introduzione dell'articolo 90, nel quale si specifica la possibilità data al Ministro di grazia e giustizia di sospendere, in casi eccezionali, le regole di trattamento previste dalla legge.¹⁷ Gli altri articoli riguardano le spese di mantenimento per gli internati, i controlli per chi accede e chi esce dall'istituto, il controllo visivo sui colloqui.

Con le modifiche al testo approvato dal Senato nel 1973, sembra possibile accelerare le procedure per l'approvazione del disegno di legge anche alla Camera dei deputati; il testo modifica alcuni punti e introduce un nuovo articolo. Il disegno di legge risulta ancora incompleto, lontano dal salto di qualità necessario a migliorare il carcere italiano, lontano da una riforma che tocchi tutti gli ambiti del settore penitenziario, primo fra tutti il corpo degli agenti di custodia. Questo viene esposto con vivo interesse e speranza, alla fine della sua relazione, da Felisetti:

Gli agenti di custodia che, nella maggioranza, dividono coi detenuti un'origine di povertà e di carente istruzione, hanno un trattamento economico insufficiente, non certamente commisurato all'impegno, alla gravosità, e, talora, al rischio del servizio. Anche se la questione del riordino del corpo degli agenti di custodia non rientra, oggettivamente, nel contesto della riforma dell'ordinamento penitenziario così come delineata nel progetto di legge, sia questa almeno l'occasione che evidenzia l'urgenza di por mano alla questione.¹⁸

L'interesse per una riforma in tal senso giunge soprattutto dal Gruppo del Movimento Sociale Italiano e da una minima parte della Democrazia Cristiana. A tal proposito sono significative le parole dell'Onorevole del MSI Carlo Tassi, intervenuto in Assemblea alla Camera dei deputati il 25 settembre 1974:

Bisogna aver presente preliminarmente il problema delle guardie carcerarie, di tutti coloro che sono servi della giustizia fino al punto di vivere reclusi insieme con i carcerati. Per quanto mi concerne, affermo che prima di tutto si sente la necessità di un regime che preveda il rispetto di quei funzionari che servono lo Stato anche entro le mura delle carceri.¹⁹

Anche il PCI sottolinea lo stesso problema:

È di primaria e decisiva importanza l'organizzazione e il reclutamento delle guardie carcerarie. Non avrebbe senso, o potrebbe non averlo, il garantire formalmente ai detenuti nuovi diritti quando ne fossero privi coloro che sono direttamente chiamati a farli rispettare ed osservare... Si deve ricordare, infatti, l'anacronistica e precaria situazione degli agenti di custodia: in base ad un macchinoso regolamento del 1937, essi sono sottoposti alla subordinazione gerarchica propria dei corpi militari, a umilianti costrizioni di vita, a trattamenti economici insufficienti, in una parola ad una condizione che ricalca molto da

¹⁶ Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Relazione della quarta Commissione permanente (giustizia), «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà», seduta del 10 settembre 1974.

¹⁷ Legge 26 luglio 1975, n. 354.

¹⁸ Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Relazione della quarta Commissione permanente (giustizia), «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà», seduta del 10 settembre 1974.

¹⁹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Discussioni, 25 settembre 1974.

vicino quella dei detenuti e ne fa degli esclusi alla stessa stregua di questi ultimi, con i medesimi problemi di emarginazione e di adattamento alla vita sociale propri dei reclusi.²⁰

La riforma inizia a non convincere in alcuni suoi punti: coloro che dovrebbero approvarla alla Camera nutrono delle perplessità ed evidenziano l'esigenza di riformare anche il corpo degli agenti di custodia si avvertiva. Per la Destra è un testo «utopistico e lassista»:²¹ utopistico perché richiedeva grosse disponibilità finanziarie che, in quel momento, lo Stato non può permettersi, e lassista, come già scritto precedentemente, perché basato sul concetto della pena rieducativa.

Nonostante la riforma non sia ritenuta completa da parte del gruppo democristiano, questi votano a favore del disegno di legge. Con 221 voti favorevoli, 69 contrari e 144 astensioni, e nonostante molti punti ancora da migliorare, il testo viene approvato dalla Camera dei deputati,²² per poi essere approvato definitivamente dal Senato nel luglio 1975.

Il testo ha ancora molte carenze, ma non si può negare la presenza della caratteristica fondamentale su cui si basa la riforma dell'Ordinamento penitenziario, cioè il concetto di rieducazione del detenuto, e questo emerge dall'apertura del carcere verso il mondo esterno attraverso l'introduzione di figure nuove come gli educatori e gli assistenti sociali, figure che vanno a sostituire, in parte, i cappellani del cosiddetto "carcere morale" degli anni Sessanta.

I punti deboli della riforma, invece, sono il risultato di una legge di scarsa concretezza negli aspetti che maggiormente avrebbero avuto necessità di essere affrontati con decisione, e di un iter parlamentare logorante. Mi riferisco, in primo luogo, a una mancata riforma del Codice penale e del Codice di procedura penale, che sarebbe stata necessaria in quanto impossibile considerare in maniera separata questi codici dall'Ordinamento penitenziario, a maggior ragione in una riforma che nei suoi principi includeva le misure alternative all'esecuzione della pena. Un altro problema che, dal dopoguerra, ha caratterizzato la situazione carceraria italiana è quello dell'edilizia degli istituti penitenziari. Le strutture molto vecchie, spesso ex conventi o fortezze, non permettono un'adeguata sicurezza, sia per i detenuti, sia per gli agenti di custodia che vi lavorano. A rendere ancora più difficoltosa la risoluzione del problema sono i numeri riguardanti la presenza dei detenuti nelle carceri, che, tra il '74 e il '75, toccò quota 32.000 presenze rispetto a una capienza massima di 27.000 unità.²³

Le parole del senatore democristiano Martinazzoli possono servire per capire i limiti della riforma: «Si rileva la quasi inconsistenza nel nostro paese di una politica veramente riformatrice e della capacità di edificare gli strumenti idonei per l'attuazione delle riforme».²⁴

Forse il problema principale era quello di pensare al carcere come a qualcosa che doveva essere assolutamente repressivo e non rieducativo.

Anche se la Legge sull'ordinamento penitenziario non riesce a risolvere tutte le problematiche più urgenti, ha almeno il merito di rispettare i principi costituzionali, su tutti l'articolo 27 della Costituzione italiana.²⁵

²⁰ Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Assemblea, 27 settembre 1974.

²¹ *Ivi*.

²² Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Assemblea, 19 dicembre 1974.

²³ Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, *I dati essenziali del sistema penitenziario in cifre*, Roma, 1993.

²⁴ Atti parlamentari, Commissione giustizia Senato, VI legislatura, Discussioni, 18 giugno 1975.

²⁵ Il 3° comma dell'art. 27 della Costituzione italiana afferma che «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato».

Il 1° comma dell'articolo 1 della Legge sull'ordinamento penitenziario²⁶ prevede che «il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto delle dignità della persona».²⁷ In questo modo il detenuto diventa il protagonista della riforma, a differenza del Regolamento del 1931, nel quale l'amministrazione penitenziaria era l'asse portante.

Tornando all'umanità del trattamento penitenziario, il 2° comma dell'articolo 1 della riforma del 1975, nel quale si legge che «il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose»,²⁸ si ispira al principio di uguaglianza contenuto nell'articolo 3 della Costituzione. Il trattamento «è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti» (art. 1, comma 6)²⁹ e non è più limitato alle tre regole (istruzione, religione, lavoro) del Regolamento del 1931 in quanto deve rispondere ai bisogni di ciascun soggetto.³⁰

Altro punto fondamentale nel rapporto tra principi costituzionali e ordinamento penitenziario è quello relativo all'articolo 4 dell'ordinamento penitenziario,³¹ il quale garantisce ai detenuti l'esercizio «dei diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale».³² Il detenuto assume una soggettività giuridica.

Tra i diritti costituzionali relativi ai detenuti vanno ricordati la corrispondenza con i familiari (art. 18 ord. penit.), la libertà di professare la propria fede religiosa (art. 26 ord. penit.) e il diritto alla salute. Quest'ultimo, enunciato dall'articolo 32 della Costituzione, rientra nella sfera dell'integrità psico-fisica della persona e quindi considerato come diritto inviolabile della dignità umana. Per quanto riguarda il diritto al trattamento sanitario, la Legge del 1975 tutela i detenuti mediante un servizio medico e farmaceutico in linea con le loro esigenze e, col permesso del magistrato di sorveglianza, può disporre il trasferimento presso ospedali civili qualora fosse necessario.

Il principio ispiratore della riforma dell'ordinamento penitenziario è indubbiamente quello dell'umanizzazione della pena, come sancito dalla Costituzione e nella fattispecie dall'articolo 27.

In generale, la Costituzione italiana rivisita le forme di restrizione della sfera giuridica del detenuto connesse all'esecuzione della sanzione penale³³ per mezzo del già citato art. 27, dell'art. 2 (che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo), del 2° comma dell'articolo 3 (rimozione delle disuguaglianze) e dell'art. 13 (affermazione della inviolabilità della libertà personale).³⁴

In conclusione, la legge del 1975 ha il merito di porre al centro della disciplina penitenziaria la figura del detenuto e i suoi diritti, e lodevole è il lavoro svolto dalla VI Legislatura, protagonista di una riforma che applica i principi costituzionali a un tanto atteso ordinamento penitenziario.

²⁶ L. 26 luglio 1975 n. 354.

²⁷ *Ivi.*

²⁸ *Ivi.*

²⁹ M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 58.

³⁰ Art. 13 L. 26 luglio 1975 n. 354.

³¹ L. 26 luglio 1975 n. 354.

³² M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, p. 59.

³³ M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, p. 87.

³⁴ *Ibidem.*

La legge Gozzini

Prima di arrivare al dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della legge 10 ottobre 1986, n. 663, è importante trattare brevemente un aspetto che ha avuto peso nella preparazione della legge: le cosiddette dissociazioni.³⁵

Nell'agosto del 1982 viene reso noto un documento proveniente dal carcere di Rebibbia:

Oggi, nelle carceri italiane, all'interno di quell'ampia fascia di compagni che si colloca tra le due rumorose polarità costituite da combattenti e pentiti, esistono diverse posizioni o tendenze che spesso preferiscono la sordina e forme di comunicazione sottovoce. Tutti coloro che esprimono queste posizioni, tuttavia, sanno con certezza qual è il problema centrale: è la ricerca di una soluzione politica alla questione delle migliaia di compagni oggi detenuti, latitanti, esiliati o in libertà provvisoria.³⁶

Questo documento è significativo perché firmato da esponenti dell'Autonomia Operaia e da ex brigatisti e perché, dopo anni di lotte, rappresenta una proposta politica con la chiara volontà di abbandonare la strada della rivolta, preferendo un'apertura politica basata sul rifiuto dell'applicazione dell'articolo 90 dell'Ordinamento penitenziario e della carcerazione speciale. Il documento è ben accolto tra i partiti di Sinistra, nei quali apre un dibattito. Anche ex esponenti di Prima Linea, che per anni avevano percorso la strada della lotta all'interno delle carceri (nella fattispecie i detenuti del carcere Le Vallette di Torino), si resero successivamente protagonisti della "dissociazione". Molti magistrati non erano favorevoli a questo tentativo di apertura politica da parte di detenuti che per anni si erano distinti per la loro violenza e per le lotte. Invece, a essere favorevole, nel 1983, è Nicolò Amato, l'allora Direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena. Egli propone di formare delle sezioni, le «aree omogenee»,³⁷ in cui concentrare i detenuti dissociati; il 3 agosto 1983 l'Amministrazione penitenziaria istituisce quattro aree omogenee: a Rebibbia, nel carcere Le Vallette di Torino, a Bergamo e a Firenze-Sollicciano, con lo scopo di superare l'ostacolo delle lotte all'interno delle carceri. Nelle aree omogenee i detenuti non "subivano" l'applicazione dell'articolo 90 e quindi l'isolamento, anzi, si cercava di percorrere la strada della socialità.

I dissociati hanno avuto un ruolo da protagonisti nel dibattito sulle carceri degli anni Ottanta. Per la prima volta i detenuti decidono di collaborare e avviare un dialogo con gli esponenti politici che più si batterono per il miglioramento della vita carceraria. Con l'istituzione delle aree omogenee s'intensificarono i contatti tra detenuti e politici, tra i quali esponenti del Partito Radicale, dei Verdi, a Firenze vi furono contatti tra i detenuti e il Presidente del Tribunale di Sorveglianza, Alessandro Margara e con il senatore della Sinistra Indipendente, Mario Gozzini.

Rispetto al percorso che ha portato all'approvazione della legge del 1975, questo è molto più rapido: per quanto riguarda i lavori conclusivi da parte del Parlamento, tutto avvenne tra il 4 giugno 1986 e il 2 ottobre dello stesso anno. La legge porta il nome del senatore che il 19 luglio del 1983, insieme ai colleghi di partito Napoleoni, Ossicini, Ulianich e Anderlini, presentò in Senato il disegno di legge n. 23 «Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario».³⁸ In realtà il provvedimento è il risultato di questo disegno di legge e di quello del senatore del Movimento Sociale Italiano Michele Marchio,³⁹ che

³⁵ C.G. De Vito, *Camosci e girachiavi*, p. 107.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ivi*, p. 109.

³⁸ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, IX legislatura, Disegni di legge e relazioni, n. 23, 19 luglio 1983.

³⁹ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, IX legislatura, Disegni di legge e relazioni n. 423, 2 gennaio 1984.

vengono unificati e presentati, il 3 giugno 1986, alla Commissione Permanente giustizia del Senato con una relazione del Senatore democristiano Ignazio Marcello Gallo.⁴⁰

Nella presentazione del disegno di legge «Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario», Mario Gozzini fa un resoconto di quella che era la situazione della giustizia e delle carceri italiane, individuando i punti che più avevano ostacolato il concretizzarsi della legge del 1975:

Il primo, verificatosi anche per altre riforme, concerne il mancato adeguamento contestuale delle strutture, sia edilizie sia, e soprattutto, di personale. Vi sono gravi problemi non risolti concernenti i direttori e gli agenti di custodia: problemi anzitutto di formazione professionale, di organici. [...] Vi sono problemi non meno relativi alle nuove figure di operatori penitenziari introdotte dalla riforma, sia per quel che riguarda la loro formazione professionale, sia per quel che riguarda l'impatto con la realtà carceraria e i rapporti col personale esistente. [...] Altro elemento negativo è l'esplosione della criminalità organizzata, terroristica e mafioso-camorristica. [...] Il terzo elemento negativo è lo squilibrio elevatissimo tra capienza degli istituti e presenza effettiva di detenuti: il fenomeno, cioè, del sovraffollamento dei carceri, periodicamente riportato all'attenzione del Parlamento e del paese sia dalle cronache.⁴¹

Per non far precipitare la già delicata soluzione e risolvere i problemi che avevano impedito un'efficace attuazione della riforma del 1975, vengono proposte due diverse strade:

Le vie diverse da battere, e con la massima sollecitudine, sono essenzialmente due. La prima riguarda l'accelerazione dei processi: su una massa di detenuti che supera le 35.000 unità, oltre due terzi non sono condannati definitivi ma in attesa dei vari gradi di giudizio. La durata eccessiva delle carcerazioni preventive è ormai uno scandalo italiano. [...] La seconda via è quella di uno sviluppo coraggioso delle pene alternative alla detenzione.⁴²

Queste parole fotografavano in maniera ineccepibile gli ostacoli che impedivano un'accurata attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario: il mancato miglioramento delle strutture carcerarie, la difficoltà del personale penitenziario, il dover fronteggiare l'avanzata della criminalità e il rapporto tra capienza delle strutture e numero dei detenuti.

Il disegno di legge è composto da dieci articoli:

L'articolo 1 prevede l'inserimento di tre nuovi articoli, relativi ai carceri a maggiore indice di sicurezza, dopo l'articolo 14 dell'ordinamento penitenziario, che concerne l'assegnazione, il raggruppamento, le categorie di detenuti e internati. Il primo articolo (14-*bis*) fissa i casi nei quali il Ministero ha facoltà di disporre il trasferimento di detenuti e internati in carceri di massima sicurezza. [...] Il secondo articolo (14-*ter*) fissa la durata del provvedimento (un anno) e stabilisce che, alla scadenza, il Ministero riesamini il caso. [...] Il terzo articolo (14-*quater*), oltre a definire le finalità dei carceri in questione, stabilisce le speciali misure di sicurezza e di controllo che si devono adottare. [...] Si prevede che le osservazioni e le perizie psichiatriche vengano svolte all'interno degli istituti. [...] L'articolo 3 e l'articolo 9, strettamente connessi con la regolamentazione legislativa dei carceri a maggior indice di sicurezza, abrogano l'articolo 90 dell'ordinamento penitenziario e ne integrano l'articolo 41 con la facoltà del Ministro di sospendere l'applicazione delle regole di trattamento e dei diritti dei detenuti. [...] L'articolo 4 mira a eliminare un'anomalia

⁴⁰ Atti parlamentari, Senato della repubblica, IX legislatura, Disegni di legge e relazioni, 29 maggio 1986.

⁴¹ Atti parlamentari, Senato della repubblica, IX legislatura, Disegni di legge e relazioni, Doc. n. 23, 19 luglio 1983, pp. 1-2.

⁴² *Ibidem*.

dell'ordinamento, palesemente datata. I due commi di cui si propone la soppressione, infatti, escludono dall'ammissione alle misure alternative alla detenzione (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà) i condannati per rapina, estorsione, sequestro a scopo di rapina o estorsione ma non i condannati per reati di terrorismo, strage, omicidio. [...] L'articolo 6 e l'articolo 8 innovano il regime dell'ergastolo. [...] Si propone, con l'articolo 6, l'ammissione al regime di semilibertà dopo aver espiato almeno vent'anni di pena e, con l'articolo 8, l'applicabilità, anche ai condannati all'ergastolo, della riduzione di pena prevista dall'articolo 54. [...] Queste due modifiche, oltre a far cessare ogni forma, o dubbio, di discriminazione, e a rafforzare di conseguenza la legittimità costituzionale dell'ergastolo, verrebbero a incentivare il consenso e la collaborazione al trattamento rieducativo. [...] Infine l'articolo 7 propone di portare da venti a trenta il numero di giorni previsto dall'articolo 54 ai fini della liberazione anticipata.⁴³

Il disegno di legge pone le basi per quello che poi sarà il testo definitivo della legge, mentre la proposta di legge dei senatori Marchio, Filetti, Giangregorio è composta da un solo articolo, riguardante la modifica dell'articolo 90 dell'ordinamento penitenziario.

Successivamente il testo passa all'esame della Commissione giustizia del Senato; la novità e l'aspetto caratterizzante è l'istituto della detenzione domiciliare come misura alternativa alla detenzione, qui introdotto dall'articolo 13. La Commissione giustizia propone un disegno di legge molto più ampio (31 articoli), che può essere visto quasi come un riesame della legge del 1975. Si tratta di un testo che modifica parzialmente, pur mantenendone i pilastri, il disegno di legge voluto dal senatore Gozzini, che a tal proposito interviene in Senato riferendosi ai colleghi:

Molto sommessamente vorrei aggiungere che si è seguitato e si seguita, nelle carceri soprattutto, a parlare di «legge Gozzini». In realtà il disegno di legge che porta il mio nome ha funzionato esclusivamente come stimolo, come direzione di lavoro e forse un'azione di stimolo l'ho esercitata anche nei confronti dell'iter di questo provvedimento lungo gli anni della discussione. [...] Infatti, nelle carceri, ai detenuti che mi chiedono come mai vedono me e non altri colleghi parlamentari, rispondo sempre che c'è una divisione del lavoro anche nel Parlamento e che io non mi occupo certamente di economia, né di pubblica istruzione mentre mi occupo dei fatti relativi alla giustizia e in particolare della situazione delle carceri. Pertanto — se mi è concesso dire così — quando sono con i detenuti sento di rappresentarvi un po' tutti.⁴⁴

Il 5 giugno del 1986, il testo proposto dalla Commissione giustizia del Senato viene discusso nell'Assemblea del Senato e qui approvato con qualche modifica, che però non intacca la sostanza del disegno di legge.⁴⁵ Tutti i partecipanti alla discussione ribadiscono la volontà di approvare una riforma col sapore di novità, consapevoli però delle grandi mancanze sul rinnovamento degli operatori penitenziari e degli agenti di custodia. Dopo l'approvazione da parte del Senato, il disegno di legge viene discusso e approvato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati nella seduta dell'11 settembre 1986;⁴⁶ il 25 settembre 1986 l'Assemblea del Senato approva proponendo un nuovo articolo 30:

⁴³ *Ivi*, pp. 5-8.

⁴⁴ Atti parlamentari, Senato della repubblica, IX legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico, 4 giugno 1986, p. 5.

⁴⁵ Atti parlamentari, Senato della repubblica, IX legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico, 5 giugno 1986.

⁴⁶ Atti parlamentari, Camera dei deputati, IX legislatura, Quarta Commissione (Giustizia), seduta 11 settembre 1986.

La detrazione di pena prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 18 della presente legge, si applica con provvedimento del tribunale di sorveglianza anche ai semestri di pena scontata successivi alla data del 31 agosto 1981 nonché al semestre in corso a quella data. nella misura di 45 giorni, o in quella integrativa di 25 giorni nei casi in cui sono state già concesse le detrazioni di pena secondo le norme preesistenti, sempre che attualmente e con riferimento ai semestri suddetti risulti provata la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione secondo i criteri indicati nell'articolo 94 del regolamento di esecuzione della citata legge 26 luglio 1975, n. 354, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431.⁴⁷

L'approvazione avviene nel segno di un'atmosfera positiva e di una grande soddisfazione per quello che rappresenta un notevole passo avanti per il sistema penitenziario italiano. In più si era realizzata una forte collaborazione tra Camera e Senato, entrambe meritevoli di aver condiviso lo stesso spirito per portare avanti una riforma essenziale per la giustizia italiana. Come disse nella stessa seduta⁴⁸ il Ministro di grazia e giustizia Rognoni, questo provvedimento non poneva la parola definitiva sulla sperimentazione e sulle riforme penitenziarie, ma doveva servire come base e come sprone per le successive leggi penali.

Il 2 ottobre successivo, il dibattito giunge alla Commissione giustizia della Camera dove il testo è approvato definitivamente, nonostante l'insoddisfazione del partito Comunista che si astiene dal voto.⁴⁹

La legge n. 663 del 10 ottobre rappresenta un allargamento della riforma dell'ordinamento penitenziario e raccoglie il sostegno di tutte le forze politiche. Come ricorda Alessandro Margara, il lavoro della classe politica è stato fondamentale:

Torno al progetto Gozzini, che, attraverso un lungo processo di arricchimento (introduzione dei permessi premio, nuovo regime della liberazione anticipata, creazione della detenzione domiciliare, allargamento delle competenze dell'organo collegiale di sorveglianza, che veniva chiamato tribunale di sorveglianza, nuovo regime delle misure di sicurezza ed altro ancora), arrivò a diventare legge, con il contributo e la partecipazione di tutte le forze che ho detto. [...] Venne detto, in quell'occasione, che la società politica era più avanti della società civile. Era vero, credo io, che la società politica assolveva correttamente la sua funzione: che era quella di dare istituzioni e relazioni sociali migliori alla *polis*.⁵⁰

In sostanza, la legge mette in luce due aspetti: il primo è quello della detenzione ordinaria con l'insieme delle misure alternative; il secondo quello della carcerazione speciale, caratterizzato dal nuovo articolo 41-*bis* (che sostituì l'articolo 90 dell'ordinamento penitenziario), che introduce la sorveglianza speciale per i detenuti estremamente violenti, un ostacolo alla regolare attività degli istituti penitenziari. Con la legge del 1986, però, viene meno il tentativo di rinnovare scientificamente il trattamento dei detenuti, punto fondamentale della riforma del 1975, e questo perché il concetto di risocializzazione attraverso l'intervento psicoterapeutico viene sostituito dalle misure alternative alla detenzione.

Il ruolo svolto dai detenuti rappresenta un importante punto di partenza, perché i «dissociati» hanno dato la possibilità di aprire una sorta di dialogo con i politici e di porre le basi per l'approvazione di una legge. Le cifre sulle evasioni sono indicative su come il

⁴⁷ Atti parlamentari, Senato della repubblica, IX legislatura, Assemblea, Disc., 25 settembre 1986.

⁴⁸ *Ivi*, p.17.

⁴⁹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, IX legislatura, Quarta Commissione (Giustizia), 2 ottobre 1986, p. 13.

⁵⁰ Alessandro Margara, *Il carcere utile: il senso di un impegno*, p. 120, in www.rassegnapenitenziaria.it.

“clima” è mutato: tra il 1985 e il 1986 il numero delle evasioni scende da 117 a 72, e nel 1988 giunge addirittura a 49.⁵¹

A partire dai primi anni Novanta la legge Gozzini subisce un ridimensionamento, poiché molti detenuti finiscono con abusare dei benefici concessi dalla legge. Le stragi mafiose tra il 1990 e il 1993 influiscono sulla situazione carceraria, causando una serie di limitazioni nei confronti dei permessi e del regime di semilibertà, il rafforzamento della sorveglianza particolare e la carcerazione speciale.

Legge 15 dicembre 1990, n. 395: l'istituzione della Polizia penitenziaria

La legge è il frutto di quattro proposte di legge che iniziano a essere discusse il 7 febbraio 1990⁵² presso la Seconda Commissione permanente Giustizia della Camera. I progetti di legge sono presentati dai deputati Vesce del partito Radicale, dall'Onorevole Antonino Macaluso del Movimento Sociale italiano, da Luciano Violante del partito Comunista italiano e dall'Onorevole Agata Alma Cappiello del partito Socialista Italiano. Le proposte di legge, in ordine di presentazione, sono le seguenti: «Ordinamento del Corpo di polizia per gli istituti di prevenzione e di pena (n. 1512)»⁵³ del deputato Vesce e altri, «Ordinamento del Corpo degli agenti per gli istituti di prevenzione e di pena (n. 1513)»⁵⁴ presentato dall'Onorevole Macaluso e altri, «Ordinamento del Corpo di polizia per gli istituti di prevenzione e di pena (n. 1518)»⁵⁵ del deputato Luciano Violante e altri, «Istituzione del Corpo degli agenti di polizia penitenziaria (n. 1570)»⁵⁶ dell'Onorevole Cappiello e altri.

La discussione inizia con la relazione in sede referente del democristiano Benedetto Vincenzo Nicotra, che sottolinea l'importanza di discutere un provvedimento che gli agenti di custodia si aspettavano dalla riforma del 1975, provvedimento necessario per accompagnare i cambiamenti del carcere italiano portati dalla legge del 1986. Il punto di partenza è innanzitutto la smilitarizzazione del Corpo:

Ciò premesso ricorda che immediatamente dopo la riforma penitenziaria del 1975 si pose l'esigenza di una nuova configurazione professionale degli agenti di custodia. [...] Alcuni dei problemi di allora oggi sono in parte risolti, come, tra gli altri, quello del trattamento economico con l'equiparazione alle altre forze di polizia, il pagamento degli straordinari, l'aumento degli organici. Ma rimane il problema di fondo della prefigurazione di una nuova professionalità dell'agente di custodia, oggi considerato un recluso tra i reclusi, che ne faccia una figura professionale adeguata ai mutamenti intervenuti nella realtà carceraria. La riforma del Corpo degli agenti di custodia deve partire ovviamente dalla smilitarizzazione dello stesso.⁵⁷

La smilitarizzazione avrebbe comportato un'opportuna formazione degli agenti e permesso una giusta equiparazione tra i gradi degli agenti di custodia e quelli del nuovo Corpo. Per il PCI la riforma può andare a risolvere un problema del carcere italiano tra i più urgenti, a patto di non considerarla singolarmente, ma nell'ottica più ampia della rieducazione dei detenuti, in cui la polizia penitenziaria gioca, ovviamente, un ruolo fondamentale.⁵⁸

⁵¹ C. G. De Vito, *Camosci e girachiavi*, p.34.

⁵² Atti parlamentari, Camera dei deputati, X legislatura, Seconda Commissione (Giustizia), 7 febbraio 1990.

⁵³ *Ivi*, p.23.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Atti parlamentari, Camera dei deputati, X legislatura, Seconda Commissione (Giustizia), 8 febbraio 1990.

Il 24 luglio 1990 la Commissione Giustizia della Camera approva il testo che il 26 luglio viene poi presentato dal relatore Nicotra per essere discusso in Assemblea; il titolo del disegno di legge è «Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria»⁵⁹ ed è composto da quaranta articoli.

Nei primi tre viene sancita l'istituzione del Corpo di polizia penitenziaria con relativa organizzazione, il conseguente scioglimento del Corpo degli agenti di custodia e la soppressione del ruolo delle vigilatrici penitenziarie.⁶⁰ L'articolo 8 esonera gli appartenenti al Corpo dal servizio militare di leva, il 15 istituisce le scuole di formazione e di aggiornamento. Uno dei più significativi è l'articolo 17, nel quale viene specificato che «gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria hanno il pieno esercizio di tutti i diritti politici, civili e sindacali».⁶¹ Nell'articolo 27 è stabilita l'organizzazione della direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena, e nell'articolo 33 si affronta la questione dell'edilizia penitenziaria. Il testo licenziato dalla Commissione Giustizia, nel complesso, è apprezzato dai partiti.

Dal 10 ottobre 1990 il dibattito prosegue nell'Assemblea della Camera dei deputati. La discussione viene aperta dal relatore Nicotra:

Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, è finalmente al nostro esame il provvedimento di riforma dell'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria, atteso in quest'aula e fuori di qui. Si tratta di un provvedimento al quale la Commissione giustizia ha dedicato un anno del proprio lavoro per cercare di formulare un testo capace di fornire valide risposte alle esigenze da più parti prospettate, soprattutto alla necessità di modificare l'anacronistica legislazione attualmente vigente per gli istituti penitenziari e per il Corpo di polizia penitenziaria. [...] Dò atto ai componenti della Commissione giustizia, a tutti i gruppi parlamentari, di aver svolto un lavoro concreto e positivo.⁶²

Per Democrazia proletaria e il PCI si tratta di un disegno di legge «necessario»⁶³ che avrebbe migliorato le condizioni degli agenti;⁶⁴ per il deputato del MSI Macaluso è una riforma fondamentale e richiesta dagli agenti di custodia in virtù della Legge 1 aprile 1981, n. 121, che aveva sancito la smilitarizzazione della polizia di Stato:

Questo personale, dopo che è stata approvata la riforma del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, cioè a dire la riforma della polizia di Stato [...] ha chiesto anch'esso una riforma. Questa gente, che stava dentro le carceri al di qua delle sbarre mentre al di là stavano i detenuti, dopo aver assistito alla trasformazione del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza in Corpo di polizia penitenziaria, ha giustamente reclamato il miglioramento della loro carriera, dell'orario di servizio, della situazione economica, della distribuzione delle ferie: in una parola, il riconoscimento dei loro diritti.⁶⁵

Per il Partito Socialista il provvedimento in esame deve servire a superare quella mentalità che immagina il carcere come luogo di vendetta. Con il suo intervento l'Onorevole Raffaele Mastrantuono specifica che i problemi degli agenti di devono essere presi in considerazione unitamente a quelli del carcere e non in maniera separata da questo:

Sappiamo bene che quando si parla di carcere, specialmente nella pubblica opinione, lo si fa spesso con un carico di pregiudizi non facilmente eliminabili. Il rapporto tra carcere e

⁵⁹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, X legislatura, Disegni di legge e relazioni, p. 4.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, X legislatura, Disegni di legge e relazioni, p. 20.

⁶² Atti parlamentari, Camera dei deputati, X legislatura, Discussioni, 10 ottobre 1990, p. 70.607.

⁶³ *Ivi*, pp. 70.608-70.609.

⁶⁴ *Ivi*, pp. 70.610-70.611.

⁶⁵ *Ivi*, pp. 70.614-70.616.

società è molto difficile, direi di reciproca incomprensione: la società non ama certamente il detenuto, così come quest'ultimo prova un analogo sentimento di odio verso la società. Uno dei problemi che cerchiamo di affrontare attraverso questa riforma credo sia quello di superare una certa mentalità, una certa cultura, un'idea del luogo di detenzione visto non come luogo di giustizia, bensì come quello di vendetta. [...] Del resto, la stessa legge n. 345 del 1975 - che ha rappresentato un notevole passo in avanti nel prevedere strutture penitenziarie adeguate all'esigenza di rieducazione del detenuto - non è mai decollata. Tale riforma, avendo come finalità primaria la risocializzazione dei detenuti e la possibilità di contatti con il mondo esterno, avrebbe dovuto presupporre una nuova figura, un nuovo ruolo dell'agente penitenziario che, pur facendo parte di un corpo soggetto a particolari norme di disciplina, potesse godere tuttavia di uno status civile tale da permetterne una più agevole integrazione con le altre categorie di lavoratori che operano all'interno del sistema.⁶⁶

Per la Dc, e nella fattispecie per l'Onorevole Gaetano Vairo, la riforma può rappresentare una «dimostrazione di civiltà».⁶⁷

La discussione sul disegno di legge alla Camera si conclude il 17 ottobre con l'approvazione da parte dell'Assemblea e con la sola astensione del Partito radicale. Per l'Onorevole Gaetano Vairo della Democrazia cristiana è una normativa fondamentale non solo per la futura polizia penitenziaria, ma per tutti coloro che spendono il loro impegno per migliorare la situazione carceraria:

Quella al nostro esame è una riforma che risponde certamente alle attese degli operatori del settore carcerario e di larga parte della pubblica opinione. L'aver risposto, dopo diversi anni di studio e di approfondito impegno, a una tale e diffusa esigenza di riforma è segno di grande sensibilità sociale che va a tutto merito di questo ramo del Parlamento. [...] La democrazia cristiana ha sempre sostenuto con profonda convinzione il dato culturale di fondo che sta alla base di questa difficile riforma: dare un decisivo contributo normativo alla configurazione di un nuovo rapporto carcere-società, più evoluto, più civile, più al passo con una cultura di solidarietà e di partecipazione, che veda impegnata in primo piano la società rispetto alla struttura carceraria. Con questa riforma cessa — almeno questa ne è la ratio — il rapporto di estraneità, di indifferenza o, peggio, di conflittualità tra la società ed il sistema carcerario.⁶⁸

Il testo convinceva fortemente l'onorevole Alagna del PSI:

È opportuno evidenziare che i tratti fondamentali di questa riforma [...] sono la smilitarizzazione del Corpo degli agenti di custodia, che assumono il nuovo nome di agenti di polizia penitenziaria, e la conseguente sindacalizzazione di tale Corpo. Va evidenziato che la sindacalizzazione è ancora più importante della smilitarizzazione, oltre che a essa conseguenziale, e che, a differenza della polizia di Stato, essa è completa. [...] L'esperienza della riforma del 1975 ci insegna che il compito degli agenti di custodia, e quindi adesso di polizia penitenziaria, è molto importante essendo parte di tutto un concetto filosofico che vede nelle carceri non il luogo di penalizzazione del detenuto, ma della sua rieducazione, del suo pentimento e soprattutto della sua risocializzazione per essere reinserito nella società. [...] Concludendo, signor Presidente, onorevoli colleghi, ribadisco che il gruppo socialista voterà con convinzione a favore del provvedimento.⁶⁹

Per Alfredo Biondi del Gruppo liberale la Legge è un provvedimento «necessario»⁷⁰ che dà un equilibrio allo svolgimento del lavoro di agenti e vigilatrici. Il PCI la vede come una

⁶⁶ *Ivi*, pp. 70.618-70.619

⁶⁷ *Ivi*, p. 70.631.

⁶⁸ Atti parlamentari, Camera dei deputati, X legislatura, Discussioni, 17 ottobre 1990, pp. 70.980-70.981.

⁶⁹ *Ivi*, pp. 70.982-70.983.

⁷⁰ *Ivi*, p. 70.983.

riforma capace di abbattere «i muri che separano il sistema penitenziario dalla società»;⁷¹ per il Movimento Sociale Italiano è invece un disegno di legge che avrebbe agito in maniera generale e poco tecnica.⁷²

Il voto favorevole al provvedimento giunge anche dal gruppo dei Verdi e dalla Sinistra Indipendente, l'unica astensione è quella del Partito radicale.

Il 29 novembre 1990 il disegno di legge «Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria»⁷³ giunge al Senato. La discussione è caratterizzata dalla volontà da parte di tutti i gruppi politici di approvare un disegno di legge necessario nell'ambito penitenziario italiano.

Il Senatore Correnti del PCI parla di un legge fondamentale perché istituisce la smilitarizzazione del Corpo di polizia penitenziaria e perché assegna a quest'ultimo la possibilità di usufruire dei diritti sindacali:

È una legge in cui ci riconosciamo. [...] Innanzitutto vi è la smilitarizzazione di questo Corpo, anche se ciò non vuol dire che tutto quanto è militare deve essere visto in un'ottica negativa; bensì vogliamo dire che una professionalità già esistente, ma da incentivare e coltivare, non è compatibile con lo status militare. Vogliamo creare operatori professionalmente adeguati e non — passatemi il brutto termine — «sbirri». Abbiamo bisogno di seri professionisti all'interno del carcere e quindi questo primo grande distinguo è estremamente importante. [...] In secondo luogo, per ordine di importanza, vi è il godimento, finalmente, dei diritti sindacali, non inteso come astratta possibilità di rivendicazione dei propri diritti — tanto che c'è la limitazione, per cui non è consentito a questo Corpo il diritto di sciopero — ma nel senso della possibilità di avere voce in capitolo, diritto di parola, diritto di interloquire e di contrattare la propria situazione normativa ed economica. Anche a questo proposito abbiamo un precedente assolutamente tranquillizzante: il godimento dei diritti sindacali accordato al Corpo della polizia di Stato. Ne deriva il principio, non privo di rilievo, dell'assoggettamento alla giurisdizione ordinaria, che è conseguenza diretta della caratteristica di corpo civile e non più militare. [...] Signori del Governo, vi invitiamo a fare presto e bene questo vostro compito. Anticipiamo il nostro assenso a questa normativa.⁷⁴

Grande soddisfazione esprime il Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia Franco Castiglione, chiarendo nel suo intervento i motivi dei ritardi nell'approvazione del testo:

Il Governo deve anzitutto dichiarare la propria soddisfazione perché una riforma così importante e tanto attesa giunge oggi alla sua definitiva approvazione. Nel momento in cui abbiamo avviato il nostro disegno di legge di riforma in questa legislatura siamo stati accusati di ritardo, ma c'erano delle ragioni oggettive, soprattutto di bilancio, che impedivano al Governo di presentare un disegno di legge senza l'accompagnamento di adeguate misure di copertura finanziaria. [...] Noi siamo consapevoli, come credo tutte le forze politiche e parlamentari, che nel comparto polizia, che oggi si allarga attraverso l'ingresso del Corpo agenti di polizia penitenziaria, si debba ricercare il massimo di integrazione, il massimo di coordinamento, per non creare, come spesso è accaduto in passato, situazioni di rincorsa tra un settore e l'altro, che generano poi anche tensioni, difficoltà e soprattutto disagio per i nostri agenti, carabinieri, polizia, agenti di polizia giudiziaria, della Guardia di finanza, del Corpo forestale. [...] Esprimo apprezzamento a tutti i Gruppi parlamentari, a coloro i quali hanno partecipato alla elaborazione di questa riforma. Oggi per gli operatori del settore penitenziario è una data storica, quella della grande riforma che attendevano da tanto tempo. Ebbene, con

⁷¹ *Ivi*, p. 70.986.

⁷² *Ivi*, pp. 70.989-70.990.

⁷³ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, X legislatura, Assemblea, 29 novembre 1990, p. 23.

⁷⁴ *Ivi*, pp. 35-37.

soddisfazione diciamo che abbiamo fatto il nostro dovere, la riforma è arrivata grazie a tutti voi.⁷⁵

Per il senatore democristiano Gallo, membro della Seconda Commissione giustizia, il disegno di legge può dare «dignità agli operatori della giustizia».⁷⁶

Il disegno di legge sottoposto al nostro esame perfeziona il clima che si era instaurato per effetto anche dell'intervento di numerose leggi e riforme dell'ordinamento penitenziario. Questo era un clima disteso, di collaborazione, un clima soprattutto particolare sul quale si è taciuto tanto spesso: erano venuti meno gravissimi delitti di sangue, di violenza sessuale e di violenza personale all'interno degli istituti di pena. L'armonizzazione, allora, deve riguardare anche l'altra parte delle componenti dell'universo carcerario e mi sembra che questo disegno di legge a ciò proceda nella maniera più acconcia, entro questi limiti.⁷⁷

Si procede verso la conclusione dei lavori e verso l'approvazione definitiva del disegno di legge che avrebbe poi istituito il Corpo della polizia penitenziaria. Gli ultimi due interventi sono quelli della Sinistra Indipendente, che definisce la legge «un contributo positivo a norme attese dal personale delle carceri, dagli operatori di giustizia»,⁷⁸ e del MSI. Proprio il gruppo del Movimento Sociale Italiano, pur dando parere favorevole al disegno di legge, è quello maggiormente perplesso. Questa la posizione del senatore Cristoforo Filetti:

Certamente il testo legislativo che stiamo per licenziare presenta alcune discrasie e meriterebbe l'eliminazione di palesi incongruenze ed almeno una limatura tesa ad evitare una revisione o integrazione parziale della materia [...] Tuttavia non si può correre il rischio che, a seguito dell'accoglimento di emendamenti, si ponga in essere la navette tra i due rami del Parlamento, con l'eventualità che l'auspicata riforma, tanto attesa quanto ritardata, abortisca ancora una volta. [...] Non possiamo però non denunciare alcuni riflessi a nostro avviso negativi della normativa che stiamo per approvare. Il prezioso patrimonio di esperienza degli ufficiali del Corpo degli agenti di custodia è purtroppo destinato a disperdersi. [...] Assai perplessi poi lasciano le norme che prevedono l'impiego di magistrati con funzioni dirigenziali o burocratiche. Il magistrato, specialmente oggi, quando la giustizia è in piena crisi e sull'orlo del collasso, deve essere restituito totalmente ai compiti propri e specifici della magistratura, deve dedicarsi quanto più possibile all'esercizio della funzione giurisdizionale. La disciplina delle traduzioni, del servizio di piantonamento dei detenuti e internati ricoverati in luoghi esterni di cura, e delle altre attività di custodia al di fuori delle mura degli stabilimenti carcerari, impongono a nostro giudizio una migliore enucleazione [...] Pur formulando tali rilievi, però, poiché il varo definitivo dell'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria non è ulteriormente dilazionabile, appare doveroso e responsabile non presentare emendamenti ed esprimere in conseguenza, così come esprimo a nome del mio Gruppo parlamentare, voto favorevole.⁷⁹

A quindici anni dalla riforma dell'ordinamento penitenziario,⁸⁰ l'articolo 1 della legge 15 dicembre 1990 n. 395 istituisce il Corpo di polizia penitenziaria, passo fondamentale per completare il cambiamento carcerario iniziato proprio con la riforma del 1975, e per rientrare nel concetto di pena rieducativa così come stabilito dall'articolo 27 della Costituzione; gli agenti diventano protagonisti nei processi di trattamento e rieducazione.

⁷⁵ *Ivi*, pp. 41-42, 45.

⁷⁶ *Ivi*, p. 85.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ivi*, p. 86.

⁷⁹ *Ivi*, pp. 85-86.

⁸⁰ Legge 26 luglio 1975, n. 354.

Per chiarire meglio l'importanza della legge riportiamo le parole del Senatore Osvaldo Di Lembo:

Uno dei meriti della legge è quello di ovviare agli inconvenienti derivanti da una perdurante insufficienza dell'organico del personale degli agenti di custodia, anche per i soli compiti all'interno degli istituti, per cui si provvede ad elaborare un piano di assunzioni. [...] Le scelte più importanti della legge si riferiscono alla smilitarizzazione del corpo degli agenti di custodia; all'equiparazione tra personale maschile e femminile, con la possibilità data alle vigilatrici penitenziarie, in determinate occasioni, di passare a svolgere funzioni di carattere amministrativo; alla istituzione di un ruolo unico di operatori, regolamentando insieme il personale civile e il personale militare; all'equiparazione del personale di custodia a quello della Polizia di Stato; al riconoscimento delle libertà e dei diritti sindacali in forma addirittura più ampia di quella prevista per la Polizia di Stato. La libertà sindacale concede un autonomo potere contrattuale della polizia penitenziaria. [...] Altrettanto importante è la scelta relativa alla formazione e all'aggiornamento professionale, per la valorizzazione professionale degli agenti. È questo uno dei punti che qualificano maggiormente la riforma, che tende anche alla elevazione degli agenti di custodia nella scala sociale. Di notevolissimo rilievo sono anche le norme previste per favorire l'edilizia penitenziaria.⁸¹

La smilitarizzazione, il riconoscimento delle libertà politiche e sindacali, la possibilità di collaborare ed essere protagonisti nei processi di trattamento e rieducazione dei detenuti, migliorano la condizione e, probabilmente, danno grande consapevolezza e stima alla polizia penitenziaria

Conclusioni

In breve spazio ho cercato di ripercorrere il dibattito politico sulla questione carceraria italiana, nello specifico su tre leggi di rilevanza notevole per l'ambito penitenziario. Questo per cercare di rispondere ad alcune delle domande generatesi durante i miei studi. Se è vero che la politica ha delle responsabilità, soffermarsi sulle discussioni parlamentari in merito alle riforme può essere utile a capire qualcosa in più sulla situazione carceraria attuale.

Dall'analisi del dibattito parlamentare si può evincere che tra il 1972 (anno in cui viene presentato il primo disegno di legge) e il 1990 c'è stato l'impegno più consistente di gran parte dei partiti politici per il raggiungimento di un obiettivo comune: il miglioramento delle condizioni dei detenuti e delle carceri italiane. Va detto che la legge del 1975 e la legge Gozzini hanno dovuto fare i conti con fattori esterni non indifferenti (il terrorismo per la prima e le stragi mafiose per la seconda), che hanno portato a un ridimensionamento dei testi che erano giunti in partenza nelle aule parlamentari.

Se c'è stata una mancanza da parte di chi si è interessato alla politica carceraria tra la VI e la X Legislatura, questa va ricercata nel non avere provato a riformare il Codice penale e di procedura penale. Nel complesso, negli anni che vanno dal 1975 al 1990 si è lavorato molto di più rispetto a quanto è stato fatto dopo il 1990, tenendo conto di un fenomeno di enorme portata, soprattutto in ambito carcerario, maturato negli ultimi vent'anni: l'immigrazione.

La questione carceraria, molto spesso accantonata, probabilmente andrebbe inserita in cima alla lista dei lavori politici presenti e futuri.

⁸¹ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, X legislatura, Assemblea, 29 novembre 1990, p. 24-26.

Giornaledistoria.net è una rivista elettronica, registrazione n° ISSN 2036-4938. Il copyright degli articoli è libero. Chiunque può riprodurli. Unica condizione: mettere in evidenza che il testo riprodotto è tratto da www.giornaledistoria.net.

Condizioni per riprodurre i materiali --> Tutti i materiali, i dati e le informazioni pubblicati all'interno di questo sito web sono "no copyright", nel senso che possono essere riprodotti, modificati, distribuiti, trasmessi, ripubblicati o in altro modo utilizzati, in tutto o in parte, senza il preventivo consenso di Giornaledistoria.net, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili: "www.giornaledistoria.net". Ove i materiali, dati o informazioni siano utilizzati in forma digitale, la citazione della fonte dovrà essere effettuata in modo da consentire un collegamento ipertestuale (link) alla home page www.giornaledistoria.net o alla pagina dalla quale i materiali, dati o informazioni sono tratti. In ogni caso, dell'avvenuta riproduzione, in forma analogica o digitale, dei materiali tratti da www.giornaledistoria.net dovrà essere data tempestiva comunicazione al seguente indirizzo redazione@giornaledistoria.net, allegando, laddove possibile, copia elettronica dell'articolo in cui i materiali sono stati riprodotti.