

**CAMERA DEI DEPUTATI** Doc    XII

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INDAGINE  
SULLE  
CONDIZIONI DEI DETENUTI NEGLI STABILIMENTI CARCERARI**

COMPOSTA DEI SENATORI

**PERSICO, *Presidente e relatore*, GIUA, MASTINO, MONALDI, SALOMONE**

E DEI DEPUTATI

**BETTIOL, CALAMANDREI, GULLO, MARCONI, NICOTRA MARIA**

---

*Comunicata alla Presidenza il 21 dicembre 1950*

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

## PARTE PRIMA

ORIGINE E SCOPI DELLA COMMISSIONE . . . . .	Pag. 5
---	--------

## PARTE SECONDA

## LEGISLAZIONE

I. - GENERALITÀ . . . . .	Pag. 6
II. - ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO . . . . .	8
III. - REGOLAMENTO CARCERARIO . . . . .	9
1. - Individualizzazione della pena e della misura di sicurezza . . . . .	10
2. - Specializzazione degli stabilimenti . . . . .	11
3. - Isolamento . . . . .	12
4. - Fattori dell'emenda:	
a) lavoro . . . . .	13
b) istruzione . . . . .	15
c) religione . . . . .	16
5. - Disciplina . . . . .	17
6. - Assistenza post-carceraria . . . . .	20
7. - Personale . . . . .	20

## PARTE TERZA

## ORGANIZZAZIONE

I. - EDILIZIA . . . . .	Pag. 22
II. - MANTENIMENTO . . . . .	24
A) Trasporti . . . . .	24
B) Vestiario e casermaggio . . . . .	25
C) Alimentazione . . . . .	25
III. - LAVORO . . . . .	27
IV. - ISTRUZIONE E PRATICHE DI CULTO . . . . .	30
V. - SERVIZIO SANITARIO . . . . .	32

---

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

---

VI. — PERSONALE . . . . .	<i>Pag.</i> 33
A) Direttori, insegnanti e cappellani . . . . .	33
B) Personale contabile . . . . .	34
C) Personale sanitario . . . . .	34
D) Personale di custodia. . . . .	35
VII. — PROBLEMA DEI MINORI. . . . .	36
VIII. — IL CENTRO DEGLI STUDI PENITENZIARI . . . . .	39

P A R T E   Q U A R T A

CONCLUSIONE

PROPOSTE . . . . .	<i>Pag.</i> 40
VOTI . . . . .	41

---

I.

ORIGINE E SCOPI DELLA COMMISSIONE

Nella seduta del 28 ottobre 1948 la Camera dei deputati, a conclusione di un ampio dibattito, ebbe ad approvare all'unanimità un ordine del giorno, proposto dall'onorevole Piero Calamandrei e leggermente modificato dall'onorevole Tambroni, così concepito:

« La Camera invita il Governo a nominare una Commissione permanente, composta di deputati e senatori, allo scopo di indagare, vigilare e riferire al Parlamento sulle condizioni dei detenuti negli stabilimenti carcerari e sui metodi adoprati dal personale carcerario per mantenere la disciplina tra i reclusi ».

Nella seduta del Senato della Repubblica del 30 novembre 1948 fu pure approvato alla unanimità un ordine del giorno, proposto dal senatore Giovanni Persico, redatto nel modo seguente:

« Il Senato invita il Governo a nominare, su designazione dei Presidenti delle due Camere, una Commissione speciale, composta di senatori e deputati, allo scopo di indagare, vigilare e riferire al Parlamento sulle condizioni dei detenuti negli stabilimenti carcerari e sui metodi adoperati dal personale carcerario per mantenere la disciplina fra i reclusi ».

Una sola lieve differenza tra le due deliberazioni: in quella della Camera si parla di una Commissione permanente, nominata dal Governo; in quella del Senato si parla di una Commissione speciale nominata dal Governo su designazione dei Presidenti delle due Camere; ma gli scopi rimangono gli stessi.

In adempimento a tali espliciti ordini del giorno, il Presidente della Repubblica, con suo decreto 10 dicembre 1948, costituì una Commissione composta di cinque senatori e di cinque deputati « allo scopo di indagare, vigilare e riferire al Parlamento sulle condizioni dei detenuti negli stabilimenti carcerari e sui metodi adoperati dal personale carcerario per mantenere la disciplina fra i reclusi ». Dopo di che il Ministro Guardasigilli dell'epoca, il compianto onorevole Grassi, chiese ai Presidenti delle Camere la designazione dei nomi e, con decreto ministeriale 17 maggio 1949, vennero nominati i membri della Commissione nelle persone dei senatori Mastino, Monaldi, Persico, Pertini e Salvo, e dei deputati Battial, Calamandrei, Gullo, Marconi e Nicotra.

La Commissione fu insediata dal ministro onorevole Guardasigilli il 10 giugno 1949, con il presidente il senatore Persico, e il suo Ufficio di lavoro fu stabilito presso la Corte di cassazione dott. Saly. La Commissione fu presieduta dal senatore Persico, coadiuvato dal primo vice senatore Pertini, e dal secondo vice senatore Bilancia.

La Commissione si pose subito al lavoro e svolse vari periodi di intensa attività parlamentare, non potendo concludere la sua opera nel tempo prestabilito (ch'era di sei mesi dalla data della sua costituzione), onde fu prorogata, che, con decreto presidenziale del 22 gennaio 1950, venne confermata in carica.

La Commissione ha adempito il suo dovere di unanimità, all'incarico ricevuto ed invia ai Presidenti delle due Camere, con la relazione che segue, redatta -

Essendo il senatore Pertini, per ragioni di salute personale, il senatore Pertini, esso venne sostituito, con decreto ministeriale del 10 giugno 1949, dal senatore Giua.

II.

LEGISLAZIONE

I. - Generalità

Il problema della criminalità, da un punto di vista generale, non si risolve soltanto con una legislazione penale e una organizzazione penitenziaria, più o meno perfette, ma impone una visione a larghi orizzonti ed abbraccia tutto il complesso della vita nazionale e sociale.

Studiare l'intero fenomeno non è compito della Commissione, la quale l'ha accennato soltanto per avvertire che ha tenuto presenti le condizioni economiche, civili, sociali, familiari della Nazione per adeguare lo studio più ristretto del problema carcerario a quelle che sono le esigenze e le possibilità del nostro Paese.

Il Codice penale del 1931 è stato sottoposto all'esame di una Commissione di revisione, la quale è venuta nella conclusione di non discostarsi dai cardini fondamentali dell'attuale sistema. Infatti la relazione al Progetto preliminare del primo libro, pubblicato a cura del Ministero di grazia e giustizia nel 1949, conferma di non allontanarsi « dal principio della imputabilità morale, come fondamento della responsabilità, e della netta distinzione fra il sistema delle pene e quello delle misure amministrative di sicurezza » (pag. 11), e giustifica tale determinazione affermando che « il principio della imputabilità morale, con tutte le direttive che ne conseguono nella determinazione e commisurazione della responsabilità, a parte la tradizionale e inveterata corrispondenza che ora trova nella coscienza, si ispira oltre tutto alla esigenza democratica della riaffermazione della personalità umana in ogni campo della disciplina sociale e politica » (*ibid.*).

A prescindere da quelle che potranno essere le direttive di un nuovo Codice penale e dai provvedimenti che il Parlamento potrà adottare, sia sullo schema del progetto, sia sulle più urgenti innovazioni da introdursi subito negli attuali Codici penale e di procedura penale, la Commissione parlamentare, nella previsione che il sistema penitenziario continuerà ad essere imperniato sulla distinzione della pena e della misura di sicurezza e nella considerazione che tale sistema, se è indubbiamente un compromesso sui principi della responsabilità morale e della difesa sociale, non stabilisce, in linea generale, una condizione di particolare afflittività, è venuta nella conclusione che i principi fondamentali fissati dalla legge penale per l'esecuzione delle pene o delle misure di sicurezza (e che si faranno per alcune norme) possono avere il loro svolgimento in correlazione all'assetto della Costituzione tanto nel campo regolamentare, quanto nel campo pratico.

Infatti la legge penale stabilisce:

a) Che le pene detentive si scontano con l'obbligo del lavoro e del regolamento notturno (articoli 22, 23, 25 Codice penale vigente).

L'isolamento continuo, già abolito, è una pena di qualsiasi pena, perchè riconosciuto in via normale come contrapposizione al soggetto, rimane, se è prescritto un limite di tempo (non inferiore a sei mesi e non superiore a tre anni) solo per i condannati all'ergastolo che devono scontare pene per i reati (articolo 24 Codice penale vigente). L'inasprimento della condanna della pena perpetua (che noi vorremmo nella riforma del Codice abolita) si basa sulla necessità di evitare che il colpevole resti impunito per altri reati commessi, o che può commettere, e sulla necessità di evitare, dopo l'abolizione della pena di morte, di trovare un mezzo che si adatti alle esigenze di prevenzione individuale.

Indubbiamente l'isolamento continuo può considerarsi una forma di pena pericolosa di gravi conseguenze sulle condizioni fisiche o psichiche del detenuto; ma siccome non è prescritto alcun sistema sul come deve essere attuato l'isolamento, ben può il regolamento carcerario stabilire modalità di attuazione che attenuino la crudezza dell'aggravamento della pena, concedendo al detenuto facilitazioni che non siano incompatibili con l'isolamento (maggiori ore di passeggio, lavoro all'aperto, più frequenti contatti con i familiari e soprattutto col personale di vigilanza e di assistenza).

b) Che il lavoro è remunerato (articolo 145 Codice penale vigente); che le pene detentive si scontano in stabilimenti speciali (articolo 141 Codice penale vigente) e sono vigilate dal giudice (articolo 144 Codice penale vigente).

c) Che la pena detentiva è differita, o sospesa, quando sopravviene al condannato una infermità psichica (articolo 148 Codice penale vigente).

Questa ultima disposizione, ripetuta nell'articolo 150 dello schema del nuovo progetto, fu dettata in verità per frenare i casi di simulazione da parte dei detenuti che tentano di sfuggire alla normale esecuzione della reclusione ordinaria cercando di venire ricoverati in un manicomio ove sono concessi una vita ed un vitto migliori.

La pena differita, o sospesa, è integralmente applicata quando vengono meno le ragioni che hanno determinato il provvedimento. A giustificazione di tale norma si disse, e si dice, che il detenuto colpito da infermità psichica non risente l'afflittività della pena e perciò la durata della malattia non può essere computata nella durata dell'esecuzione.

Non sono mancate critiche a tale disposizione del Codice Rocco, in quanto l'infermità psichica, a prescindere che non comporta sempre una continua assenza psichica, deve essere considerata alla stregua delle altre infermità ai fini della continuità dello svolgimento esecutivo della pena e pertanto la norma legislativa è diretta a nascondere un puro congegno di incapacità funzionale a distinguere una simulazione, con la conseguenza di aggravare lo stato detentivo degli infermi psichici.

*Il problema dovrebbe, invece, essere risolto in sede di disciplina penitenziaria, fissando a carico dei simulatori una adeguata punizione.*

d) Che la reclusione si sconta da un minimo di quindici giorni ad un massimo di ventiquattro anni e l'arresto da un minimo di cinque giorni ad un massimo di tre anni (articoli 23 e 25 Codice penale vigente).

Il progetto del nuovo Codice ripete le attuali norme sulla durata minima e massima delle pene detentive a tempo determinato, senza prospettare l'utilità di rinnovare il criterio informativo.

La pena detentiva, per rispondere efficacemente alla sua funzione emendativa, deve avere una congrua, ma non eccessiva durata, durante la quale vi è la possibilità di utilizzare tutti i mezzi scientifici e morali atti a tentare il recupero del condannato.

La pena o ha la funzione emendatrice derivante dalla sua stessa intimidazione, ed allora deve essere ridotta al minimo; o non l'ha, ed allora deve avere una durata che renda possibile il tentativo della emenda.

Questo è un problema di individualizzazione giudiziaria, ma ha le sue ripercussioni durante l'esecuzione, in quanto la pena di minima durata non permette nemmeno l'inizio di un processo rieducativo, e mentre rappresenta la causa non ultima dell'affollamento delle sezioni penali delle carceri giudiziarie, porta con sé il pericolo che il detenuto, appunto perchè deve essere liberato a breve scadenza, non possa evitare i dannosi contatti della promiscuità.

E poichè il pericolo diventa più grave di fronte alla condizione dei colpevoli primari, il problema delle brevi pene detentive sembra che possa essere riesaminato, *risolvendolo con una revisione dei sostitutivi penali e con la sospensione della pena da concedersi con maggiore larghezza, o col perdono giudiziale, da concedersi anche ai maggiorenni, o anche col permettere al giudice di sostituire sempre la pena pecuniaria, proporzionata alle condizioni finanziarie del condannato, nel caso che questa sia sufficiente a produrre l'intimidazione.*

e) La pena può essere attenuata allo scopo di agevolare il recupero del soggetto alla vita civile (argomento articoli 22 e 23, sul lavoro all'aperto, 163, sulla sospensione condizionale della pena; 169, sul perdono giudiziale, 176, sulla liberazione condizionale)

A questo proposito la *Commissione esprime il voto* che nelle progettate riforme del Codice penale *sia introdotto*, come già in alcune legislazioni straniere, *il sistema di una riduzione delle pene a favore dei detenuti particolarmente meritevoli per condotta e profitto nel lavoro e nella istruzione, demandandone la competenza al Giudice di sorveglianza*

In base a questi principi fondamentali e alle indagini personalmente compiute dai vari Commissari nelle numerose visite fatte agli stabilimenti carcerari, la Commissione ha proceduto all'esame

- 1° dell'ordinamento amministrativo degli istituti di prevenzione e di pena,
- 2° del regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena

## II - Ordinamento amministrativo.

Attualmente, come è noto, gli istituti di prevenzione e di pena dipendono dal Ministero di grazia e giustizia a mezzo della relativa Direzione generale, a capo della quale vi è un magistrato di Cassazione

La Direzione generale è suddivisa in dieci uffici, a cui sono preposti pure magistrati, di gradi inferiori, coadiuvati da personale carcerario

Alle dirette dipendenze del Direttore generale vi sono quattro Ispettorati con personale carcerario e con funzioni ispettive, amministrative, sanitarie, industriali e agricole

In questi ultimi tempi parte del personale carcerario amministrativo ha invocato il ritorno dei servizi al Ministero dell'interno nella persuasione, non tanto di poter ottenere un miglioramento organizzativo, quanto di poter assumere la direzione degli uffici ministeriali

La Commissione non crede di poter dare parere favorevole a tale aspirazione per le seguenti considerazioni

a) Il procedimento istruttorio e giudiziale, a causa del quale negli istituti di custodia preventiva si trova la maggioranza dei detenuti, è di competenza esclusiva dell'Autorità giudiziaria, per cui è ovvio che l'amministrazione dipenda dal Ministero di grazia e giustizia, ad evitare interferenze gerarchiche incompatibili e dannose all'esercizio del potere giudiziario

b) Il procedimento esecutivo è pure di ordine giudiziario

È un grave errore ritenere che con la emanazione della sentenza il giudice abbia esaurito il suo compito. Lo svolgimento della individualizzazione della pena si inizia nella fase legislativa, continua nella fase giudiziaria, e si completa nella fase esecutiva. La sentenza penale non tratta e decide di un atto o evento criminoso, ma investe la stessa personalità del colpevole, e la condanna non si ferma alla irrogazione di una determinata restrizione della libertà personale, ma è suscettiva di modificazioni e di anticipata estinzione, di modo che il giudice non può assolutamente venire estromesso dallo svolgimento esecutivo e giurisdizionale della pena

A prescindere dagli interventi del giudice nella esecuzione per la decisione dei relativi incidenti, è il Giudice di sorveglianza che vigila l'esecuzione delle pene e che rappresenta, come è stato universalmente riconosciuto, un decisivo passo avanti nella garanzia dell'esecuzione penale. Ad esso sono demandati compiti gravissimi e delicatissimi, quali quello della mortificazione della pena fino alla ammissione della liberazione condizionale e quali i provvedimenti relativi agli internati per misure amministrative di sicurezza

Non si tratta di interferenza, ma di una vera competenza funzionale che, del resto, non si può computatamente esplicitare se il giudice non è coadiuvato da ausiliari qualificati, come avremo occasione di considerare in seguito, tra i quali primeggia il direttore

D'altra parte, anche da un punto di vista pratico, è prudente la costituzione della garanzia giudiziaria nell'esecuzione delle pene, perchè non può disconoscersi che il giudice nella coscienza



e nel sentimento del detenuto rappresenta un elemento di tutela dei propri diritti e di distensione del conflitto che talvolta insorge tra le sue pretese e le resistenze (giuste, o ingiuste, entrambe) dell'autorità amministrativa.

L'istituzione della vigilanza del giudice, al suo apparire, fu salutata come una efficace innovazione nel processo esecutivo e anzi di recente autorevolmente è stato affermato che esso rappresenta una breccia nella muraglia carceraria. Piuttosto non si può non rilevare che l'istituto, nella sua pratica attuazione, non ha dato i frutti sperati; ma ciò non è dipeso da una presunta inutilità dell'organo, ma dalla sua funzionalità non sempre adeguata ai compiti.

Il Giudice di sorveglianza, pertanto, deve essere potenziato, e deve corrispondere alle possibilità che l'istituto comporta. *È un problema di personale e di specializzazione che, se sarà adeguatamente risolto, potrà nell'avvenire avere un ulteriore sviluppo con l'affidamento integrale al magistrato della direzione della esecuzione penale.*

c) Una terza considerazione vale ancora a dimostrare l'impossibilità di distaccare il problema della esecuzione dall'amministrazione della giustizia.

Le misure di sicurezza sono in relazione al riesame periodico dell'internato, riesame che conduce ad una decisione, che è funzione del giudice e non può essere di altri, sia pel sistema legislativo, sia perchè attiene allo *status libertatis* conseguente ad una manifestazione delittuosa.

È vero che anche in questo delicato settore oggi si notano deficienze di attuazione, perchè il Giudice di sorveglianza non segue personalmente ed assiduamente la vita dell'internato e perchè il più delle volte provvede sulla semplice lettura del fascicolo personale; ma a questi inconvenienti, come già si è accennato, si potrà porre rimedio con provvedimenti atti a rendere l'intervento del giudice più efficace e più fecondo.

d) Infine si è opposto che l'esecuzione è un problema di tecnica penitenziaria e va devoluto ai tecnici.

La proposizione, però, disconosce che l'esecuzione è l'ultima fase del processo giudiziario, e quindi come un medico tra i suoi compiti ha non solo la diagnosi e la terapia, ma anche il controllo e la sorveglianza del processo curativo, altrettanto deve dirsi dei compiti del magistrato. Nè è esatto che il magistrato non possa o non debba essere un tecnico, perchè sarebbe ben insufficiente quel giudice che conoscesse soltanto la nomenclatura delle sanzioni e non già anche il meccanismo per ottenerne una efficace applicazione.

*Sicchè, concludendo su questo punto, sembra inopportuno svincolare l'Amministrazione carceraria dall'Amministrazione della giustizia.*

### III. — Regolamento carcerario.

Il Regolamento 18 giugno 1931, tuttora vigente e pubblicato in esecuzione dei Codici Rocco, si volle distaccare dal criterio puramente amministrativo e intese dettare le regole di una vera esecuzione penale. Esso, se rappresentò una notevole opera di codificazione della esecuzione, contiene peraltro norme molto rigorose — conseguenti o ad una tradizione carceraria, che non si seppe decisamente superare, o a necessità di regime — le quali in effetto non facilitano il processo emendativo e rappresentano coazioni lesive perfino della persona fisica del detenuto.

Il Ministero di grazia e giustizia nel 1946 iniziò gli studi per la riforma del regolamento penitenziario a mezzo di una Commissione, che trovò difficoltà a completare il lavoro in attesa della revisione dei Codici penale e di procedura penale; ma, in prosieguo, considerando che la riforma dei Codici non può essere attuata entro un breve termine e che urge provvedere a quelle innovazioni che non contrastino coi principi del sistema punitivo vigente e che aderiscano alla norma della Costituzione, ha apportato al Regolamento del 1931 alcune modificazioni, mercè la compilazione di uno schema di nuovo regolamento, che la Commissione parlamentare ha attentamente esaminato, ritenendolo nel suo complesso degno di considerazione.

Tale schema ha suscitato delle apprensioni in ambienti scientifici e politici, in quanto non migliorerebbe il vigente regolamento

Di fronte alla autorevolezza della critica, la nostra Commissione deve peraltro rilevare che lo schema, ad attentamente considerarlo, lascia un largo margine alle possibilità di organizzazione affinché la pena possa essere contenuta nei limiti e diretta alle finalità previste dall'articolo 27 della Costituzione

D'altra parte una riforma carceraria, perchè sia fruttuosa, non può discostarsi da quelle che sono le condizioni sociali, economiche, finanziarie della nazione, altrimenti resta lettera morta, oppure crea una disparità tra vita carceraria e vita civile, contrapponendosi al processo emendativo, che ha per scopo di reintrodurre nella società soggetti che abbiano acquisito le energie e le resistenze per sopportare ciò che è normale al proprio ambiente e alle proprie esigenze familiari e sociali

Alla luce di quello che è essenziale nel processo esecutivo penale, è più opportuno esaminare in concreto i punti salienti del nuovo schema, in confronto al regolamento vigente

## 1 — LA INDIVIDUALIZZAZIONE DELLA PENA E DELLA MISURA DI SICUREZZA

Tutto il problema criminale è ormai orientato su questo criterio base, e il regolamento non lo disconosce

La individualizzazione si inizia con l'osservazione del detenuto, che è opera non solo del direttore, ma anche del medico, del cappellano e del dirigente tecnico delle lavorazioni, e che ha per scopo di stabilire la anamnesi familiare, le condizioni di salute, la idoneità al lavoro, le qualità morali e le previsioni sui risultati dell'opera di riadattamento sociale, e infine di decidere il reparto al quale il detenuto può essere assegnato

Nei casi più anomali vi è l'intervento del giudice di sorveglianza, il quale può ordinare la proroga dell'esperimento dell'osservazione iniziale, o l'osservazione durante il periodo già pregresso della esecuzione, o il trasferimento del detenuto in una casa di punizione (che non è un luogo di particolare rigore, ma un sistema di specializzazione, come meglio si chiarirà in seguito), o in una casa per minorati fisici o psichici

Con queste misure, previste dagli articoli 49 a 53 del regolamento vigente e dagli articoli 53 a 57 dello schema di nuovo regolamento non solo si è abolito che l'osservazione comporti l'isolamento continuo (al fine di cogliere l'individuo in condizioni normali di vita), ma non si è opposto alcun limite alle indagini biopsichiche, morali e di adattabilità del soggetto; e perchè il risultato possa essere quanto più aderente alla realtà, il soggetto stesso viene esaminato dalle persone che appaiono specialmente competenti a procedere a tale difficile e complessa indagine

L'osservazione può dirsi continuamente controllata dalla classificazione, che è prevista negli articoli 173 e 174 (articoli 179 e 180 dello schema), a cui partecipano sempre il direttore, il medico, il cappellano e il dirigente tecnico, con la norma che la valutazione deve essere fatta tenendo presente tutto il tenore di vita del detenuto nella scuola, nell'officina, nelle funzioni religiose, nei rapporti con i superiori e nelle relazioni con gli altri detenuti. Questi sono elementi puramente indicativi, nulla vietando che la valutazione attinga anche da qualsiasi altro elemento, nonchè dalla vita *anteatta*

Le norme sulla individualizzazione non si esauriscono in quelle ora rilevate, ma non si può fare a meno di accennare alla importanza dell'articolo 3, che tratta della redazione della *cartella biografica*, la cui compilazione si inizia con l'ingresso nello stabilimento del detenuto e si aggiorna ogni sei mesi, e nella quale vengono annotate le origini individuali e familiari, le condizioni di salute, di temperamento e di carattere, i risultati della classificazione, ecc.

Questa cartella è un documento completo della vita passata e presente del detenuto, e, poichè lo segue nei suoi eventuali trasferimenti, facilita il trattamento curativo ed emendativo durante tutto il periodo di detenzione. Il criterio della compilazione non è empirico, come si rileva dalla lettura della cartella-tipo e come deriva dal fatto che alla elaborazione del modello partecipò un insigne criminologo di fama mondiale quale è il prof. Filippo Saporito

## 2 — LA SPECIALIZZAZIONE DEGLI STABILIMENTI

La individualizzazione della pena comporta la necessità della specializzazione degli stabilimenti. Tale specializzazione, così come è prevista dal regolamento, non si limita al puro meccanismo di suddividere i detenuti per sesso, per età, o condizione giuridica, ma allarga il suo orizzonte a più larghe vedute e forma l'istrumento indispensabile per adeguare la sanzione ai suoi fini individuali e sociali.

Il Codice penale con gli articoli 141, 142 e 143 fissa alcune norme relative agli stabilimenti speciali per delinquenti abituali o professionali o per tendenza, e per condannati a pena diminuita per infermità psichica, o per sordomutismo, o per cronica intossicazione prodotta da alcool o da sostanze stupefacenti, per ubriachi abituali e persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti, nonché per minori, e prevede la ripartizione dei condannati in considerazione della recidiva e della indole del reato, come pure, agli articoli 215, 216, 219, 221, 223, tratta degli stabilimenti speciali per le misure di sicurezza detentive.

Lo schema del nuovo regolamento carcerario, migliorando quello attuale, allarga tale criterio per facilitare il sistema della esecuzione individualizzata e prevede la seguente classificazione degli stabilimenti, negli articoli 25, 26, 27, 28, 254 (articoli 21, 22, 23, 24, 256 vigente regolamento).

### a) *Stabilimenti di custodia preventiva*

Carceri giudiziarie centrali e succursali,  
Carceri giudiziarie mandamentali,

### b) *Stabilimenti di pena ordinaria*

Ergastolo,  
Case di reclusione,  
Case di arresto,

### c) *Stabilimenti di pena speciale*

Stabilimenti per minori degli anni diciotto,  
Case di lavoro all'aperto,  
Stabilimenti di riadattamento sociale,  
Case di punizione,  
Case per minorati fisici,  
Sanatori giudiziari per tubercolotici,  
Ergastoli per delinquenti abituali e professionali,  
Case di reclusione per delinquenti abituali e professionali.

### d) *Stabilimenti per le misure di sicurezza*

Colonie agricole,  
Case di lavoro,  
Manicomii giudiziari,  
Riformatori giudiziari,  
Riformatori giudiziari per tubercolotici,  
Case di punizione per internati.

Esaminando attentamente tale classificazione, non può non rilevarsi che vi è tutta una gamma di istituti che può teoricamente appagare qualsiasi necessità.

Invero lo schema del nuovo regolamento, cercando di adeguarsi a quelle che sono le finalità positive del processo esecutivo, ha previsto stabilimenti che agevolano il trattamento individualizzato, e tra questi meritano particolare considerazione quelli del riadattamento sociale, le case per minorati, i sanatori e le case di punizione.

Lo stabilimento di riadattamento sociale raccoglie i detenuti che abbiano scontato un terzo della pena o la metà se recidivi, che abbiano dato prova di sicura emenda e che debbano subire un residuo di pena non superiore agli otto anni, e ha per fine di consolidare e far progredire le forze rieducative del condannato, preparandolo mercé più favorevoli concessioni al ritorno alla vita libera.

Esso vuole essere un ponte che si appresta all'emendato per il passaggio definitivo dal triste passato all'avvenire normale.

Le case per minorati, con opportune innovazioni sull'attuale regolamento, vengono suddivise in case per minorati fisici e in case per minorati psichici, in quanto diversi sono i trattamenti spettanti ai detenuti affetti da malattie fisiche, o da malattie psichiche.

Col sanatorio lo schema del regolamento ha illustrato e risolto il problema della tubercolosi negli istituti di pena e di misura di sicurezza, precisando che ogni istituto deve essere tripartito in preventivo per i processi incipienti tubercolotici o similari, in sanatorio per i processi attivi e contagiosi, in convalescenziari per gli ammalati in via di guarigione.

Infine la casa di punizione. Va notato che il progetto sopprime la casa di rigore, ora destinata ai condannati che, assegnati alle case di punizione, persistono in una condotta ribelle all'ordine e alla disciplina; ed elimina l'assoggettamento del punito ad un iniziale periodo di isolamento continuo, prescrivendo forme e mezzi di assistenza morale e materiale che più dappresso seguono l'individuo, con l'obbligo di trasferirlo in istituti curativi nel caso che l'indagine accerti che l'insofferenza o la ribellione dipenda da causa fisica o psichica.

Sempre per attuare la individualizzazione, il progetto del nuovo regolamento non si limita alla specializzazione, sia pur tanto varia, degli stabilimenti, ma accentua la ripartizione dei condannati prevista dal Codice penale e, con gli articoli 43, 47 e 49 (articoli 39, 43 e 45 vigente regolamento), istituisce le sezioni speciali e i reparti.

Con le sezioni intende raggruppare categorie di condannati che meritano particolare riguardo, quali sono i condannati per delitti colposi, per delitti politici, purchè non sia stata ritenuta la circostanza aggravante di aver adoperato sevizie o di aver agito con crudeltà verso le persone, per delitti nei quali sono state concesse determinate attenuanti e per i condannati all'arresto, o per i condannati alle pene pecuniarie che scontano per conversione la pena detentiva.

Con i reparti si fissa una separazione dei detenuti, tenendosi conto della recidiva, dell'indole del reato, dell'età, del lavoro cui sono adibiti.

Una particolare menzione merita il reparto delle donne gestanti o puerpere, di cui dovrebbe essere dotato ogni carcere giudiziario, e nel quale le donne sono autorizzate a tenere con loro i figli che non hanno raggiunto l'età di due anni, salvo che ragioni particolari non consiglino di affidare i piccoli bambini ai congiunti, o all'Opera nazionale per la protezione della maternità e infanzia. La disposizione mira alla difesa della maternità e alla garanzia dei benefici dell'allattamento naturale, ed è di evidente interesse umano e sociale.

### 3 — L'ISOLAMENTO

Il Codice penale ha risolto il problema della sommaria promiscuità dei detenuti, e stabilisce che le pene detentive si scontano con l'isolamento notturno. Sicché, salvo il caso dello ergastolano che deve scontare altre determinate pene, per il quale come abbiamo visto, è disposto l'isolamento continuo per un periodo determinato, con l'isolamento solamente notturno si è inteso

adottare un sistema che favorisca il riadattamento sociale e il controllo sulle possibilità emendative del prigioniero e si è inteso respingere l'errato principio che l'isolamento continuo, comportando una continua meditazione, abbia influenza sull'animo del detenuto

D'altra parte l'isolamento notturno risponde a complesse necessità di ordine igienico e morale di ovvia intuizione

Il progetto del regolamento rispetta il criterio e lo completa in considerazione di eccezionali necessità dipendenti da particolari esigenze personali o di disciplina carceraria

Invero anche quando il detenuto, in forza di legge, è sottoposto all'isolamento continuo, il Giudice di sorveglianza può sospendere l'isolamento diurno, qualora esso possa cagionare rilevanti perturbamenti nella sfera fisio-psichica del condannato e fino a che tali perturbazioni perdurano (articolo 46 progetto, 42 vigente regolamento), mentre, all'opposto, l'isolamento diurno viene concesso (si noti che è una vera concessione) ai condannati di buona condotta e che ne facciano richiesta (articolo 46 progetto, 42 vigente regolamento) Se dopo il periodo di osservazione emerge che l'internato non è adatto alla vita in comune, vi è ammesso per gradi, facendolo lavorare in un primo tempo con pochi detenuti scelti tra quelli che possono esercitare su di lui una benefica influenza e sottoponendolo ad una più attenta sorveglianza del direttore, specialmente per ciò che attiene alla concessione di ricompense e all'applicazione di punizioni disciplinari (articolo 55 progetto, 51 vigente regolamento)

Sicchè si può concludere che lo schema del regolamento, come regola, abolisce del tutto l'isolamento continuo, e, in via di eccezione, lo consente con speciali forme di garanzia, soltanto quando è suggerito per favorire e non già per aggravare la condizione del condannato

#### 4 — I FATTORI DELL'EMENDA

L'articolo 1° del progetto del nuovo regolamento indica come fattori dell'emenda i tre mezzi che sono fondamentali di qualunque sistema pedagogico e cioè *lavoro, istruzione civile e pratiche religiose*, apportando l'innovazione di non togliere dalle pratiche educative i trattenimenti musicali, che l'attuale regolamento, disconoscendone l'importanza pedagogica, esclude con la sofistica scusa che essi, come altri fattori, « debbono restare riservati al cittadino che vive la vita onesta e libera ed essere interdetti a chi l'emenda deve conseguire attraverso la esecuzione della pena » (dal paragrafo III della Relazione)

A) Il *lavoro* e norma uniforme e tassativa della esecuzione della pena detentiva e delle misure di sicurezza detentive ed è il mezzo essenziale per raggiungere lo scopo del riadattamento sociale

Questa norma, fissata già dal codice, ha una ulteriore applicazione nel regolamento, il quale, attesa la ormai indiscutibile efficacia del metodo, la estende anche agli imputati che non si mantengono con mezzi propri, nella persuasione che se le ragioni anomale della custodia preventiva non permettono di applicare agli imputati tutte le imposizioni dettate per il condannato, il lavoro può essere utile anche all'imputato, perchè esso non deve essere considerato come un *quid pluris*, ma come la espressione di vita dei prevenuti eguale a quella di tutti gli uomini liberi

Il progetto, migliorando il vigente regolamento, comprende un complesso di misure che, se applicate, possono soddisfare qualunque aspirazione

Non è inopportuno ripetere qui i canoni essenziali

a) Il lavoro è addestrativo, produttivo, curativo, a secondo delle condizioni di ciascun detenuto

L'*addestrativo* riguarda specialmente quelli che non hanno un mestiere e può avere una durata non superiore a due mesi, con l'evidente scopo di eliminare lo sconcio di imprenditori privati che, talvolta, a causa della negligente sorveglianza di funzionari, mantengono detenuti al lavoro di tirocinio per un periodo maggiore di quello necessario solo per evitare di assumere gli oneri delle giuste mercedi (articolo 127 progetto, 124 vigente regolamento)

L'addestrativo riguarda anche i detenuti minori, per i quali il lavoro, pur essendo remunerato, deve avere per scopo l'avviamento ad un mestiere (articolo 219 progetto, 219 vigente regolamento)

*Il curativo* è quello che si svolge nelle case dei minorati, nei sanatori, nelle case di cura e di custodia e nei manicomi, nei quali istituti il lavoro viene assegnato a secondo delle condizioni fisiopsichiche del detenuto (articoli 236, 238, 269 progetto, 238, 240 e 271 vigente regolamento)

b) Nell'assegnazione del lavoro si deve tener conto delle precedenti occupazioni, e di quelle a cui probabilmente il detenuto potrà dedicarsi dopo la liberazione, previa un'indagine dell'ambiente familiare e del paese di residenza (articoli 122 e 269 progetto, 119, 271 vigente regolamento). La norma è di una evidente opportunità e da essa si evince la preoccupazione del legislatore di non separare il detenuto dalla vita libera, conservandogli, o procurandogli quelle possibilità di collegarsi al futuro mercé il vincolo che maggiormente afferma la sua personalità produttiva

c) Il lavoro può essere organizzato all'interno degli stabilimenti e all'aperto

*Il lavoro all'aperto* consente, nei e con i limiti della sicurezza e della disciplina, che gruppi di detenuti escano dallo stabilimento e siano adibiti a lavori anche in officine private, come è stato sperimentato durante il periodo della ultima guerra, senza che si siano rilevati rimarchevoli inconvenienti. È logico che ciò può essere fatto durante periodi nei quali non vi sia il pesante problema della disoccupazione degli operai liberi, ma, d'altra parte, sta a dimostrare che il regolamento non si oppone ad attuare delle esperienze che maggiormente danno al detenuto possibilità di lavoro e potenziano in lui il senso di riconoscersi un elemento utile alla convivenza sociale

Il nuovo progetto di regolamento, seguendo il criterio di dare alla detenzione una finalità a carattere educativo e di utilità sociale, con l'articolo 118 (121 vigente regolamento), utilizza il lavoro all'aperto in opere di bonifica e di dissodamento, prescrivendo che l'organizzazione dei servizi « deve avere per fine la graduale cessione dei terreni migliorati, ai lavoratori liberi ». È così che il lavoro carcerario si inserisce e porta il suo contributo alla soluzione di un problema che non è stato ancora del tutto risolto nella vita nazionale

*La Commissione* ha visitato gli stabilimenti isolati all'aperto controllandone gli esperimenti, e si è convinta che il lavoro agricolo dovrebbe essere ulteriormente potenziato con la costituzione di altri analoghi istituti diretti allo scopo di rendere più facile l'assorbimento della popolazione carceraria (che in Italia è in buona parte agraria) nei lavori dei campi, specialmente efficaci a rendere meno ardua la reclusione e più facile il riadattamento

d) Il lavoro, normalmente, ha la durata continua di otto ore e ai detenuti sono applicabili le norme riguardanti il riposo festivo e l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, la invalidità, la vecchiaia e la tubercolosi (articolo 126 progetto, 123 vigente regolamento)

e) Non sono dimenticati i detenuti che risultino forniti di particolare cultura e che abbiano o rivelino eccezionale perizia in un'arte, per i quali sarebbe assurdo pretendere un lavoro pesante o incompatibile con le loro esigenze intellettuali o con le loro tendenze artistiche. Invero l'articolo 124 (articolo 121 vigente regolamento) consente l'utilizzazione dell'opera di questi detenuti

f) Il codice penale assicura al condannato la remunerazione per il lavoro prestato, il regolamento definisce la remunerazione, che è una parola elastica e poteva dar luogo a incontrollate facoltà, e la rapporta alla « mercede » (arg. articolo 128 progetto, 125 vigente regolamento) per modo che, in via di principio, resta ben determinato che il lavoro carcerario ha il medesimo contenuto produttivo e morale del lavoro libero, e non può essere oggetto di sfruttamento sia di imprenditori privati, sia dell'amministrazione carceraria

Nè questo principio può ritenersi compromesso pel fatto che la determinazione delle mercedi è di competenza del Ministero, perchè esplicitamente è disposto che per stabilirla si deve aver riguardo « alla specie di lavoro, alla capacità e al rendimento del detenuto », e cioè ad elementi proporzionatamente retributivi

Questa norma ha una grande importanza, perchè, come vedremo in seguito, a secondo delle sue applicazioni, può essere o la base di tranquillità e di incoraggiamento del detenuto, oppure la causa di malcontento e di vive lagnanze. E l'importanza si accresce ove si rifletta che al detenuto non spetta la mercede, ma una remunerazione che equivale a decimi della mercede, che vanno da 6/10 per gli ergastolani, a 7/10 per i reclusi, a 8/10 per i condannati all'arresto e per i condannati per determinati reati attenuanti, a 9/10 per gli imputati; e che dalla remunerazione bisogna detrarre le spese di mantenimento e le somme dovute allo Stato a titolo di rimborso di spese del procedimento e, almeno teoricamente, le somme dovute a titolo di risarcimento del danno.

Le ragioni di tante detrazioni si basano su motivi di ovvia evidenza: è giusto che lo Stato chieda al lavoro carcerario un contributo per le spese di gestione all'apparato industriale e agricolo, incamerando la differenza tra mercede e remunerazione, come è giusto che il detenuto sappia che è col lavoro che paga il suo mantenimento e gli obblighi pecuniari conseguenti alla sentenza di condanna.

D'altra parte il codice, e in conformità il regolamento, si preoccupano del fatto che tali detrazioni possano assorbire tutta la mercede e creare nel detenuto un senso di svogliatezza al lavoro, e vi rimediano con una misura di grande rilievo, disponendo che « in ogni caso, deve essere riservato a favore del condannato, una quota pari ad un terzo della remunerazione a titolo di peculio, questa non sequestrabile », e a favore dell'imputato una quota pari alla metà della remunerazione.

A completamento delle misure che attengono alla retribuzione va aggiunta quella che riguarda le gratificazioni che il Ministero della giustizia può concedere ai detenuti lavoranti designati dal direttore per speciale rendimento (articoli 128 progetto; 125 vigente regolamento).

Infine per gli internati per misure di sicurezza il trattamento è più elastico, con l'evidente intenzione di riuscire più favorevole; per modo che la remunerazione assume un significato quasi analogo a quello della mercede e pertanto viene fissata sulla media dei salari della provincia ove lo stabilimento si trova, e viene corrisposta nella quota in sequestrabile o impignorabile non inferiore a due terzi se l'internato ha figli a carico, e alla metà negli altri casi (articoli 271 progetto; 273 vigente Regolamento)

Visto sotto l'aspetto della remunerazione, il lavoro riceve la conferma della sua funzione anche curativa e spirituale nei manicomi giudiziari, nelle case di cura e di custodia e nei riformatori giudiziari. Invero l'articolo 272 (articolo 274 vigente regolamento) dispone che ove in questi istituti il lavoro non dia risultati economici tali da giustificare la remunerazione, il direttore può concedere agli internati dei premi.

g) Con le quote della remunerazione e i premi di lavoro ciascun detenuto, condannato, o internato, si forma il « *peculio con fondi di lavoro* » (articoli 136 e 273 progetto; 133 e 276 vigente regolamento), di cui può disporre per scopi stabiliti dal regolamento e tra i quali sono notevoli, per il loro rilievo materiale e affettivo, quelli di acquisto del sopravvitto e di sussidi alle famiglie.

B) Secondo fattore dell'emenda è l'*istruzione*, per la quale il nuovo regolamento detta un complesso di norme che innovano sensibilmente quello vigente.

Fondamentale è la lotta contro l'analfabetismo, e perciò i detenuti analfabeti che non abbiano raggiunto i quaranta anni sono obbligati a frequentare giornalmente la scuola; quelli di età superiore sono facoltati, ove lo desiderino, e sono obbligati, ove il direttore li riconosca idonei agli studi elementari (articolo 140 nuovo nel progetto).

La distinzione ha il suo motivo pratico, in quanto non si può disconoscere l'afflittività dello studio in uomini maturi che non hanno mai frequentato la scuola e per i quali può essere più adatto, ai fini di una adeguata istruzione, assistere a conferenze e a spettacoli cinematografici di indole istruttiva, con cui è più facile raggiungere la curiosità dell'apprendere.

I corsi elementari si concludono con esami finali che si sostengono negli stabilimenti avanti alle commissioni nominate dall'Autorità scolastica, e ai promossi si rilasciano certificati valevoli a tutti gli effetti.

Degna di nota appare la norma che vieta di apporre sui certificati alcuna indicazione del luogo in cui gli esami sono stati sostenuti, per modo che il detenuto, sapendo che dalla utilizzazione dell'attestato nessuno saprà della vita carceraria progressa, si sente più avvinto all'obbligo di istruirsi e al desiderio di conseguire favorevoli risultati.

Ai corsi elementari possono seguire corsi d'istruzione media inferiore; e ad essi si affiancano corsi di istruzione artigiana, industriale e agricola al fine di iniziare il detenuto ad un'arte o mestiere, oppure di ottenerne la *riqualificazione* (articoli 138 e 142 regolamento vigente, e articolo 143 nuovo nel progetto).

In considerazione della indiscutibile e preminente efficacia dell'insegnamento come fattore di emenda, la Commissione pensa che al detenuto che abbia conseguito favorevoli risultati dall'istruzione scolastica o professionale, possano venire concesse tangibili ricompense di natura contingente alla vita carceraria, aumentando i suoi contatti con la vita esterna (lettere e colloqui coi familiari) e facilitando le condizioni per la concessione della liberazione condizionale.

Come già si è avuta occasione di dire, nessun altro mezzo istruttivo è bandito dalle carceri, dal canto alla musica, dalle conferenze ai trattenimenti educativi, quali partecipazione ad orchestre e a rappresentazioni teatrali (articolo 144 nuovo nel progetto).

Nè il regolamento dimentica la grande influenza degli esercizi ginnastici di carattere igienico (articolo 148 nuovo).

Si tiene anche conto del sollievo spirituale della lettura. Vi è una norma (articolo 146 del progetto; articolo 140 vigente regolamento) che delega al direttore il potere di stabilire quali libri, raccolti nella biblioteca, i detenuti possono leggere, e lo faculta a permettere la lettura anche di altri libri e di giornali, salvo per gli imputati, per i quali occorre il permesso della Autorità giudiziaria.

*Questo punto dello schema, che non ha portato alcuna innovazione nell'attuale regolamento, a parere della Commissione, deve essere modificato nel senso che al detenuto è concessa la libertà di richiedere qualsiasi lib. o della biblioteca e di acquistare libri di cui desidera la lettura e al direttore il potere di respingere con adeguata motivazione la richiesta.*

Con ciò verrebbero a contemperarsi le due esigenze della libertà di scelta da parte del detenuto e del controllo da parte dell'Autorità dirigente, la quale non può rinunciare alla norma pedagogica, secondo cui questa o quella lettura ha la sua benefica o deleteria influenza sul corso emendativo, a seconda delle particolari attitudini o delle diverse tendenze dei lettori.

Il problema diventa più delicato in ordine alle letture di libri e di giornali politici, non perchè il regolamento crei un qualche ostacolo (anzi formalmente si mostra indifferente): può essere prospettato non già dal punto di vista regolamentare, ma pratico, e su di esso la Commissione si riserva di esprimere il suo parere nel capitolo riguardante la organizzazione.

C) Terzo fattore dell'emenda è il *servizio religioso*.

Lo schema tiene presenti i punti essenziali della libertà di coscienza, dell'influenza delle pratiche di religione nel processo dell'emenda, e della credenza religiosa seguita dalla enorme maggioranza del nostro popolo.

Le indagini compiute, in verità, non hanno messo in luce alcun inconveniente sul sistema vigente, che, salvo l'innovazione più liberale di dispensare dalle pratiche del culto cattolico i detenuti che all'ingresso nello stabilimento ne facciano richiesta (articolo 1 del progetto, e del regolamento vigente).

Potrebbe sollevarsi l'obiezione circa l'obbligatorietà di partecipare alle pratiche collettive del culto cattolico (articoli 149 del progetto e 142 del vigente regolamento); ma, data la facoltà del detenuto di essere esonerato e di poter mutare religione (articoli 1 e 150 del progetto e 1 e 143 del vigente regolamento), il regolamento, che è redatto per un ordinamento a tipo obbligatorio, quale è appunto quello dell'aggregato carcerario, non poteva realizzare i suoi scopi senza servirsi di tutti i mezzi, tra i quali la religione ed il culto, per cui è possibile suscitare le soppite virtù ed alimentare l'anelito della redenzione.



## 5.° — LA DISCIPLINA

La disciplina è un punto sensibilissimo dell'ordinamento carcerario per ovvie ragioni che oltrepassano le esigenze di una qualsiasi vita collettiva.

Il relatore ha avuto occasione di visitare il carcere di Stoccolma, e ha ammirato gli enormi progressi fatti in Svezia circa il trattamento dei detenuti; deve però riconoscere che molti dei metodi ivi adottati sarebbero prematuri in Italia, dove bisognerà prima modificare profondamente il costume.

Non è il caso di chiudere gli occhi sull'aggregato carcerario quale esso si presenta nelle nostre prigioni, dove agli individui travati per cause ambientali, sociali e familiari si accomunano individui insofferenti, ribelli e spesso addestrati dalla violenza e dalla frode. Questi rilievi consigliano, e anzi impongono, norme di disciplina più rigorose di quelle di una qualsiasi altra comunità, che dettino provvedimenti di sicura prevenzione e di immediata efficacia, senza violare i diritti della personalità umana e della giustizia e senza frapporti all'emenda.

In questa parte maggiore è il campo di applicazione della norma costituzionale, che nella sua unica proposizione esprime due principi: uno con formulazione negativa « *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità* » e l'altro con formulazione positiva « *le pene devono tendere alla rieducazione del condannato* ».

Lo schema proposto dal Ministero tiene presente il richiamo costituzionale soprattutto nella parte disciplinare, apportando in essa notevoli innovazioni.

La disciplina, *intesa in senso lato*, attiene non solo alle norme di condotta del detenuto durante la giornata, ma anche alle imposizioni dell'ingresso, ai controlli della corrispondenza e ai colloqui, investendo integralmente la vita stessa del detenuto; *intesa in senso stretto*, attiene ai giudizi disciplinari.

Sotto il *primo aspetto* notevoli sono le innovazioni e si riferiscono a quelle doglianze che finora erano state fatte dagli stessi detenuti. Talvolta possono sembrare innovazioni di minimo rilievo, ma questa non è l'opinione del recluso, che sa quanto lo mortifichino alcune imposizioni o restrizioni del vigente regolamento.

Vogliamo qui ricordare un periodo molto significativo di un recentissimo volume del magistrato PIERRE CANNAT, controllore generale dei servizi penitenziari francesi: *La réforme pénitentiaire* (Recueil Sirey, 1949).

Scrivè dunque il CANNAT (pag. 17) « Si le délinquant a souvent voulu sa faute, il n'a jamais choisi sa peine. Il appartient donc à ceux qui ont imaginé cette peine, fixé ses modalités et son mode d'exécution, de l'organiser de telle manière que demeure, constamment respectée la dignité du condamné, et par conséquent de proscrire toutes ces vexations supplémentaires sous lesquelles le détenu courbe l'échine, mais qui marquent plus profondément en lui les signes naissants d'une haine qui ne cessera plus de grandir. Car s'il est une chose qu'un homme ne veut pas pardonner à ses semblables, c'est bien de l'avoir traité comme s'il n'était plus un des leurs, c'est de l'avoir humilié dans ce sentiment peut-être le plus secret et le plus profond, son orgueil d'être humain ».

Ricordiamo pure l'opportunità della redazione di *regolamenti* interni che sono previsti dal regolamento generale, nei quali sarebbe possibile adeguare il trattamento dei detenuti alle singole possibilità di ambiente e alle innovazioni man mano suggerite dai progressi sociali e scientifici.

Ciò per evitare *norme interne*, dettate dai vari direttori senza uniformità di criteri e con la possibilità di deviazioni individuali, come giustamente ha posto in rilievo il senatore Bibolotti in una lettera aperta diretta al Presidente della Commissione (« L'Assistenza Sociale », fascicolo febbraio 1950).

E perciò, contemperando le possibilità delle organizzazioni, e la necessità dei controlli richiesti dalla sicurezza e dalla disciplina, con le umane esigenze dell'individuo, lo schema:

a) fatti salvi i motivi dell'igiene e del procedimento giudiziario, non impone più al detenuto condannato per pena inferiore ai due anni, o imputato, il *taglio dei capelli* ritenuto come una offesa ai connotati personali o come una alterazione della fisionomia e una denuncia dello stato di detenzione durante il primo periodo di liberazione (articoli 73 progetto; 69 regolamento vigente);

b) salvo per i detenuti adibiti per i lavori domestici, per i quali vi è una certa libertà di circolazione nei locali carcerari e perciò occorre un segno manifesto di controllo al fine di evitare fraudolente evasioni, permette ai condannati a pena detentiva non superiore ad un anno di non usare il *vestiario uniforme* (articoli 74 progetto; 70 regolamento vigente);

c) abroga il sistema di *chiamare i condannati col numero di matricola* invece che col loro cognome, che rappresenta e ricorda la personalità e una viva tradizione di affetti (articoli 82 progetto; 78 regolamento vigente);

d) impone al detenuto di dare del « lei » al personale, ma vuole che il detenuto lo riceva, abrogando l'attuale differenza che obbliga il detenuto a dare il « lei » e a ricevere il « voi » e che rappresenta un avvilitamento della persona (articolo 82 progetto; articolo 78 regolamento vigente);

e) consente una *maggior larghezza nei colloqui, nella corrispondenza, nei passeggi* (articoli 80, 104, 107 progetto; articoli 76, 100, 104 Regolamento vigente).

Lo schema conserva, in via di massima, *la censura sulla corrispondenza e sui colloqui*, e ciò ha formato oggetto di critica, che ha rilevato l'opportunità di lasciare al detenuto una più arga libertà di comunicazione almeno con gli stretti parenti. Il progetto, invero, non ha ignorato il problema; anzi, come deriva dalla Relazione che l'accompagna, i compilatori (magistrati e penitenziaristi della Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena) hanno sentito la necessità di avviare specialmente i colloqui a quella intimità e riservatezza da cui si possa sprigionare l'attaccamento alla vita familiare, nucleo essenziale della vita sociale; ma hanno dovuto limitare la libertà del colloquio alle esigenze della esperienza, prescrivendo che i colloqui incontrollati si concedano come ricompensa ai detenuti più meritevoli.

Osserva a tale proposito la Relazione (pag. XI) che « si è voluto attenuare il rigore della norma e si è introdotta a tal uopo una innovazione che si inquadra nel sistema della individualizzazione della pena, stabilendosi che ai condannati di buona condotta, che abbiano ricevuto la relativa ricompensa, siano concessi i colloqui speciali con i prossimi congiunti con la sola vigilanza del personale di custodia e senza che sia udita la conversazione » (articolo 98 vigente regolamento; articolo 102' progetto).

f) Dispone che, come già è attuato per gli imputati, anche *la spoglia mortale del detenuto condannato* sia messa a disposizione della famiglia che la richieda, eliminando l'attuale divieto e consentendo ai parenti il conforto di seppellire il loro caro come e dove meglio credano (articolo 115 progetto; articolo 112 regolamento vigente);

g) sopprime la norma della *cintura di sicurezza* (articolo 158 vigente regolamento).

La disciplina intesa *in senso stretto*, ha per oggetto i giudizi disciplinari.

In questo campo lo schema conserva il metodo della legalità, in quanto prevede i fatti punibili, le ricompense, le punizioni e gli organi disciplinari per modo che il detenuto sa che, anche nello stato di restrizione della libertà personale, è soggetto ad una disciplina regolamentata e non già alla discrezione del personale.

Per quanto riguarda le specie delle ricompense e delle punizioni, lo schema le ha scelte tenendo conto della efficacia soprattutto morale di esse e cercando di limitare l'afflittività materiale delle punizioni.

Lo schema elimina le punizioni ritenute nocive alla salute del detenuto: infatti è stato diminuito il periodo della cella, ed è stata *abolita la cella « a pane ed acqua » e « con pancaccio »*.

Organi disciplinari sono il Direttore e il Consiglio di disciplina, composto del direttore, del cappellano e del medico, a seconda che si tratti di concedere ricompense, o applicare punizioni di determinato rilievo.

La Commissione, dopo aver attentamente meditato sulle innovazioni predisposte per le punizioni e per gli organi che le infliggono, deve fare alcune riserve, e proporre le relative modificazioni.

Mentre il regolamento prevede minuziosamente le ipotesi di mancanze disciplinari e le punizioni relative, attenendosi così, come abbiamo detto, al metodo della legalità, nell'articolo 167 (articolo 173 del progetto) rompe tale regola perchè parla genericamente di infrazioni punibili *non previste espressamente*, per modo che lascia alla opinione indiscriminata dell'agente e della autorità direttiva una facoltà che può essere causa di arbitri.

*La Commissione ritiene, pertanto, che sia da abolire l'inciso « senza che l'infrazione sia prevenuta espressamente dal Regolamento ».*

Un'altra modificazione riguarda la punizione della cella.

Le sezioni cellulari di punizione sono quasi dovunque situate in locali antigienici, talvolta vere spelonche e sempre con luce indiretta, per modo che l'isolamento continuo in tali ambienti rappresenta un pericolo per la sanità fisica del punito.

Tenendosi conto di tale deplorabile situazione edilizia e di tale pericolo è opportuno che la durata della punizione sia ridotta più di quanto predispone il progetto del nuovo regolamento, limitandola nel massimo a due mesi per gli uomini e ad un mese per le donne, e graduandola proporzionalmente nei minimi a seconda la previsione delle mancanze punibili.

Una particolare considerazione meritano le detenute in stato di gravidanza, le puerpere e le allattanti per tutto il periodo di allattamento, eliminando, per queste categorie speciali, la punizione della cella e prevedendo un particolare più umano isolamento nei casi in cui la mancanza, per la sua gravità, imponga provvedimenti immediati al fine di ristabilire, o comunque di non turbare, la disciplina dello stabilimento.

L'altra riserva riguarda la competenza per materia degli organi disciplinari.

Il progetto (articolo 165 progetto; articolo 159 regolamento vigente) conserva al direttore la competenza a infliggere la punizione della cella per mancanze meno gravi e punibili nel massimo fino a venti giorni per gli uomini e a quindici giorni per le donne.

La Commissione, richiamata anche dalla esperienza fatta da alcuni suoi componenti, vittime del regime fascista, deve osservare che la punizione della cella è sempre, pel detenuto, di una gravità eccezionale e viene considerata come un mezzo di estremo rigore disciplinare, di tal che lascia nel punito una scia di rancore, o quanto meno di risentimento, d'ostacolo al sospetto di essere stato punito con un non adeguato senso di giustizia.

*La Commissione, perciò, è del parere che la punizione della cella, per qualsiasi mancanza, debba passare alla esclusiva competenza del Consiglio di disciplina, che, quale organo collegiale, dia al punito l'impressione di assoluta obbiettività.*

Un'ultima riserva riguarda la completezza del metodo della legalità del giudizio disciplinare.

L'attuale regolamento, e il progetto del nuovo, non prevedono la tutela circa la legalità del provvedimento disciplinare al quale sono collegati, peraltro, tanti diritti e interessi che i detenuti non possono più vedere soddisfatti durante e dopo la punizione.

*È una lacuna che va eliminata, concedendo al punito il reclamo di legalità al giudice di sorveglianza, il quale, anche in questo campo, può svolgere la sua attività di vigilanza e di garanzia della esecuzione della pena.*

Il procedimento disciplinare presenta una marcata diversità per gli internati sottoposti a misure di sicurezza detentiva, diversità che appare più manifesta dalle disposizioni che riguardano la *ricompensa della licenza*.

Nelle misure di sicurezza detentive, la cui ragion d'essere è esclusivamente la cura e l'emenda, il regolamento non si è trovato di fronte ad alcuna difficoltà dottrinale o legislativa per utilizzare tutti i mezzi rieducativi, e perciò anche la licenza, la quale non solo rappresenta uno sprone individuale, ma realizza un esperimento di vita libera e fornisce la prova più schietta del grado di probabilità dell'emenda.

Non sono mancate richieste di concedere la licenza anche ai detenuti condannati, sia per consentire a costoro di uscire dai luoghi di pena in caso di gravi sventure familiari, sia per ser-

virsi dell'istituto come un'efficace mezzo rieducativo. Il regolamento vigente e il nuovo progetto non aderiscono, tenuto fermo il principio degli elementi della afflittività e della continuità della pena.

*La Commissione parlamentare contesta tale assolutismo, che non si rende conto di casi veramente pietosi e dei detenuti più meritevoli, e perciò fa voti perchè si esamini con un maggior favore la possibilità di concedere la licenza con le dovute cautele anche al detenuto condannato, in quanto non mancano nei Codici penali istituiti affini, che stabiliscono eccezioni alla immediata attuazione di provvedimenti esecutivi, quali sono il rinvio della esecuzione della pena (articolo 147 Codice penale) e la sospensione del mandato di cattura (articolo 259 Codice di procedura penale).*

## 6. — L'ASSISTENZA POSTCARCERARIA

Il successo dell'esecuzione penale è proporzionato al successo della rieducazione del detenuto e in conseguenza alla diminuzione della *recidiva*.

Il problema si ricollega all'assistenza postcarceraria.

L'attuale regolamento, prendendo lo spunto dell'articolo 149 del vigente Codice, che costituisce i Consigli di patronato, con la duplice funzione di assistere i liberati dal carcere agevolandoli, se occorre, nel trovare lavoro, e di assistere le famiglie dei detenuti, detta delle norme con le quali fa assumere allo Stato i maggiori oneri dell'assistenza, senza peraltro eliminare la privata beneficenza.

Esso non ha ignorato che i più grandi ostacoli da superare sono quelle di mettere il liberato nella condizione di non perdere il profitto dell'emenda in un periodo immediatamente successivo alla liberazione, quando cioè trova le maggiori difficoltà a ingranarsi nella vita sociale e a dedicarsi a stabile lavoro.

A dare il più proficuo sviluppo a questa attività assistenziale, il nuovo regolamento prevede la costituzione di Assistentiari per i liberati dal carcere presso ciascun Consiglio di patronato, con la funzione di dare loro asilo e soprattutto temporaneo lavoro in attesa del definitivo collocamento.

Lo schema del nuovo regolamento, poichè le esperienze compiute hanno dato risultati scarsissimi (gli Assistentiari furono istituiti presso pochi Consigli di patronato e spesso non hanno ottenuto alcun esito), e poichè l'assistenza assume una importanza sempre più notevole, istituisce un Consiglio centrale di patronato per il coordinamento e il controllo dei Consigli di patronato periferici e degli Assistentiari per i liberati dal carcere (articolo 18).

Lo scopo della innovazione tende a convogliare tutte le energie, pubbliche e private, in un campo dove, allo stato attuale, non è prudente rinunciare all'intervento di enti e di persone che sentono la nobiltà di dedicarsi a quegli individui che più degli altri sono bisognosi di aiuto morale e materiale.

*In verità la Commissione dubita della sufficienza della proposta innovazione: il problema potrà essere avviato a proficui risultati soltanto se sarà affrontato con organi di assistenza sociale riconosciuti per legge e con mezzi economici e legali, che superino sia le difficoltà di ordine finanziario, sia i vietati pregiudizi sociali e morali.*

## 7. — IL PERSONALE

Lo schema del nuovo regolamento tratta dell'ordinamento e delle attribuzioni del personale nella parte finale, ripetendo le norme attuali.

A nessuno può sfuggire l'importanza decisiva che hanno l'ordinamento e le attribuzioni del personale, in quanto il successo dei principi fondamentali previsti dalla legge e dal regolamento, nella massima parte potrà conseguirsi soltanto se il personale abbia capacità tecniche e morali adeguate ai difficilissimi compiti della organizzazione carceraria.

Il complesso del personale, in relazione alle varie funzioni attribuitegli, può essere così distinto:

a) *Ispettori* delle cinque branche più essenziali, e cioè l'amministrazione, la sanità, l'industria, l'agricoltura, e la edilizia, col compito specifico non solo di sorvegliarne l'andamento, ma di proporre quanto occorre alla migliore organizzazione e al completo coordinamento dei servizi. Essi sono alle immediate dipendenze del Direttore generale, di cui dovrebbero essere i consultori.

b) *Direttori — Funzionari di ordine.*

L'articolo 294 (articolo 296 vigente regolamento) attribuisce al Direttore compiti formulati in proposizioni amplissime, le quali possono essere bene apprese soltanto se sono messe in relazione non tanto a ciò che esprimono le parole, quanto alle finalità di tutto il regolamento.

c) *Medici, Cappellani, Insegnanti.*

In questa categoria converrà soffermarsi sui medici.

Il regolamento, se non consente ancora di sviluppare in pieno le indagini biologiche e psicologiche devolute alla competenza specifica del sanitario per tutti gli stabilimenti carcerari, avverte tuttavia l'importanza dell'intervento del medico sia nella cura delle malattie, sia nello esame della personalità del detenuto ai fini della individualizzazione. Non bisogna limitarsi alle disposizioni degli articoli 302, 303 e 304 del progetto (306, 307 e 308 regolamento vigente), ma si devono tenere presenti le disposizioni che affidano ai medici specializzati la direzione delle case per minorati e dei sanatori, delle case di cura e di custodia e dei manicomi (articoli 235, 238, 259 del progetto; articoli 237, 240, 261 del regolamento vigente), che impongono l'intervento del medico nel Consiglio di disciplina (articolo 156 del progetto; articolo 149 del regolamento vigente), che richiedono l'assistenza e il parere del medico nei più delicati momenti della vita individuale carceraria, tra cui l'osservazione, l'esecuzione di pene gravi disciplinari, la classifica, l'ammissione totale o parziale nella vita comune, ecc. (argomento dagli articoli 54, 55, 56, 57, 72, 109, 161, 179, 183, 221, 224, 232, 244, 245 del progetto).

Vedremo nella parte terza della presente relazione le realizzazioni.

d) *Agronomi e Dirigenti tecnici* con attribuzioni non solo scolastiche e organizzative dell'azienda, ma anche consultive sulla capacità e sul profitto dei detenuti (articoli 310 a 313 del progetto; articoli 312 a 315 del regolamento vigente).

e) *Agenti di custodia, Suore, Guardiane.*

A prescindere da questa generale distinzione di personale di custodia addetto agli uomini e alle donne, l'articolo 314 del progetto (articolo 316 del vigente regolamento) prevede la specializzazione degli agenti secondo che siano addetti agli stabilimenti carcerari per minori, ai riformatori giudiziari, alle case per minorati psichici, ai manicomi, alle case di cura e di custodia, ai servizi di assistenza sanitaria.

Lo schema non si diffonde nè sul reclutamento, nè sulla preparazione, nè sulla carriera del personale, non già perchè non ne avverta l'importanza, ma perchè si è creduto opportuno di provvedervi nei *Regolamenti speciali*, nei quali vi sono disposizioni che dettano precise norme affinché i compiti del personale non restino privi di realizzazione, mediante la scelta e la preparazione di persone tecnicamente capaci ed animate da viva fede nella importanza sociale e giuridica della esecuzione penale.

### III.

## ORGANIZZAZIONE

Da quanto è stato detto fin qui, e salvo i rilievi fatti, risulta che lo schema del nuovo regolamento, in via di massima, si presenta capace di attuare i postulati della Costituzione e non oppone alcun fine di non ricevere perchè vengano realizzate nel campo pratico le aspirazioni del mondo scientifico e sociale.

Ciò premesso, la presente relazione deve passare all'esame di quelle che sono le realtà attuali e le possibilità future.

## I. — Edilizia.

L'edilizia carceraria è alla base di qualunque sistema, per l'ovvia considerazione che è lo *strumento essenziale* per adeguare tutti i servizi allo svolgimento funzionale sia della pena che delle misure di sicurezza. L'importanza del problema non è stata sottovalutata nè all'epoca della pubblicazione del codice Zanardelli, nè all'epoca della pubblicazione del codice Rocco; e bisogna ricordare che, per dare un efficace impulso all'apprestamento di stabilimenti che rispondessero alle nuove esigenze, fu pubblicata la legge 9 maggio 1932, n. 547, dove all'articolo 3 è detto: « Il Ministero della giustizia farà eseguire un'ispezione allo scopo di verificare le condizioni degli attuali fabbricati carcerari e accertare quali riduzioni, sistemazioni, trasformazioni degli stabilimenti esistenti siano possibili, e quali nuove costruzioni siano necessarie per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza, secondo le norme del nuovo Codice ».

Questa legge, che aveva l'ambizione di realizzare tutto un programma di igiene e di specializzazione, ebbe assai scarsa applicazione, perchè, se è vero che la verifica dei fabbricati fu compiuta e furono iniziate opere di igiene e di adattamento, rare furono le nuove costruzioni e non sempre portate completamente a termine a causa della insufficienza dei mezzi finanziari concessi.

Nel 1930 il patrimonio edilizio era meschino e consisteva per una metà in vetuste fortezze, in abbandonate caserme o in ex-conventi; per circa l'altra metà, in fabbricati costruiti per carceri, ma con sistemi adeguati alla tecnica degli innovatori penitenziaristi del primo Ottocento, ormai superati dalle esigenze scientifiche e pratiche della evoluzione penale e carceraria; di modo che, per assicurare il funzionamento degli istituti speciali previsti dal Codice del 1930 per il ricovero di condannati appartenenti a particolari categorie e per il ricovero degli internati sottoposti a misura di sicurezza, quasi sempre si ricorse alla trasformazione di vecchi fabbricati carcerari, con adattamenti non sempre riusciti efficienti, o a un puro e vano cambiamento di nomenclatura.

L'Amministrazione diede prova di quelle che potevano essere le sue capacità nel campo dell'edilizia mercè rifacimenti o nuove costruzioni, che rappresentano modelli del genere (ad esempio, il rifacimento dello stabilimento di riadattamento sociale di Orvieto e degli istituti manicomiali di Aversa; le nuove costruzioni del manicomio di Barcellona Pozzo di Gotto, del riformatorio di Nisida, della casa di reclusione per abituali o professionali di Apuania).

Ma non si deve nascondere che per istituire case per minorati fisici o psichici furono adibiti tre vecchi fabbricati (in Paliano, Soriano nel Cimino e Turi), i quali sono una vera irruzione rispetto agli scopi della legge; che, per i sanatori, tanto necessari onde arginare e combattere la tubercolosi, che trova nelle prigioni comuni le condizioni più favorevoli al suo sviluppo, si crearono solo gli istituti marini nell'isola di Pianosa, che, se rispondono alla cura di particolari forme di tubercolosi, non possono accogliere tubercolotici che hanno bisogno di cure montane; e che per gli altri stabilimenti speciali da istituire per le misure di sicurezza furono utilizzati quelli carcerari esistenti, di tal che l'edilizia, già non rispondente ad una organizzazione moderna dell'esecuzione della pena, dovette malamente adattarsi alla esecuzione delle misure di sicurezza, nella quale, a prescindere dagli altri bisogni per lo sviluppo dei servizi della cura e del lavoro, la restrizione della libertà, se pure è un fatto insopprimibile, deve essere limitata al puro necessaria.

La vastità del problema balza agli occhi dall'attenta meditazione dei principi basilari del codice e delle norme complementari del regolamento, che sono :

- a) le pene si scontano con l'isolamento notturno e con l'obbligo del lavoro;
- b) i detenuti sono obbligati a frequentare la scuola e le pratiche di culto;
- c) l'esame individuale e la sanità.

Bastano questi accenni per considerare che in ogni stabilimento alle costruzioni di locali individuali per la notte devono aggiungersi tutti gli altri locali per la vita diurna in comune,

la quale non si deve svolgere nell'ozio, ma nel lavoro, nella scuola, nelle sale di utile trattenimento, nei colloqui, nei passeggi.

Nè ciò basta, ove si tenga conto degli altri postulati regolamentari, che attengono alle sezioni, ai reparti, alle infermerie, all'igiene.

Oggi l'edilizia, salvo rare eccezioni, risponde a queste esigenze soltanto in minima parte e quel che appare grave è che, il più delle volte, manca al complesso edilizio di ciascun stabilimento armonia e proporzione tra le parti stesse del fabbricato, i servizi e la popolazione detenuta, con la conseguenza del super affollamento, dei pericoli igienici, della mancanza della possibilità di un integrale sviluppo del lavoro e degli altri mezzi emendativi e curativi.

Basta indicare che l'isolamento notturno si attua o col sistema cellulare, o, per giustificate ragioni di economia costruttiva, col sistema cubicolare: il costo della cella, aggiungendo la quota parte del costo di tutti i servizi generali, si aggira, al mercato attuale, intorno alle lire 600.000, mentre quello del cubicolo intorno alle lire 400.000.

Se l'isolamento potesse, come dovrebbe, limitarsi alle sole ore di riposo, il sistema del cubicolo (superficie di m. 2,30 lunghezza, m. 1,35 larghezza, altezza media m. 2,95) potrebbe anche essere tollerato; ma quando non sono sviluppati nel fabbricato tutti gli altri locali per una completa e fattiva vita diurna, obbligare il detenuto a restare nel cubicolo molte ore in più di quelle dedicabili al riposo è lo stesso che costringerlo in una gabbia con grave detrimento di tutte le resistenze fisiche e spirituali.

Sulle miserie della vita carceraria italiana si può utilmente tener presente il fascicolo de « *Il Ponte* », del marzo 1949, che è tutto dedicato alla triste esperienza fatta da spiriti nobilissimi e sereni durante il ventennio fascista. Comunque l'isolamento notturno, che trova la sua giustificazione nel preservare il detenuto da pervertimenti sessuali e nell'eccitarlo ad una temporanea e normale meditazione, diventa in tal modo una costrizione che nè la legge, nè il regolamento consentono.

Intanto, mentre la popolazione detenuta è costantemente assai superiore a quella dell'anteguerra, le disponibilità edilizie dei 289 fabbricati governativi, oltre le carceri mandamentali, anche per le distruzioni belliche, sono assai ridotte, per cui il solo affollamento desta viva preoccupazione, a prescindere dalle difficoltà di attuare una regolare separazione delle varie categorie di detenuti ed un regolare ordinamento dei servizi.

L'attuale Direttore generale, del quale sono note la competenza e la passione nel sovrintendere al delicato e importante ufficio, ha disposto l'aggiornamento dei dati della situazione edilizia, aggiornamento resosi necessario anche per il fatto dei danni di guerra, e ha predisposto un piano ricostruttivo di graduale attuazione.

I lavori possono distinguersi in quattro gruppi:

1° *completamento dei nuovi edifici*, la cui costruzione fu iniziata e poi sospesa. Sono opere che deperiscono col passare degli anni; tra queste vanno notate quelle degli istituti penitenziari di Roma, delle carceri di Messina, di Trapani, di Treviso, di Latina;

2° *costruzioni di nuovi edifici* in sostituzione di quelli esistenti, che non si prestano ad utili trasformazioni. Per lo più si tratta di carceri giudiziarie che, collocate in vecchi conventi o caserme, non solo non sono suscettibili di qualsiasi miglioramento tecnico ed igienico, ma non danno alcuna garanzia per una seria disciplina, e spesso, per essere situate nei centri cittadini, turbano l'aspetto urbanistico ed intralciano la esecuzione dei progetti di piani regolatori. Si tratta anche di nuove costruzioni che devono servire a quelle speciali case di pena e di misure di sicurezza che, come si è accennato, sono state adattate in fabbricati che non rispondono alle esigenze del Codice penale e alle finalità emendative e curative degli istituti;

3° *ampliamento e sistemazione di edifici* suscettibili di essere adattati alle nuove esigenze;

4° *bonifica igienica* di fabbricati per eliminare gravissimi inconvenienti morali e materiali. In questo gruppo si devono notare molti edifici dove esiste ancora il lurido « *bugliolo* », che è causa di malattie e mortifica profondamente qualunque essere umano.

La Direzione generale utilizza tutte le sue disponibilità finanziarie ed eccita gli organi competenti per mettere in moto il piano della bonifica igienica.

Tuttavia l'Amministrazione sa che il piano stesso è ben lontano dell'atteso impulso e, avendo dato prove delle sue capacità tecniche con costruzioni modello che hanno destato viva ammirazione, ne lamenta la ritardata attuazione per ragioni funzionali e finanziarie.

*Funzionali*, perchè attualmente, in seguito al regio decreto 18 maggio 1931, n. 544, che accentra nella competenza del Ministero dei lavori pubblici tutte le opere pubbliche, non sempre gli organi del detto Ministero rispondono con sollecitudine e competenza specifica alle esigenze dell'Amministrazione carceraria.

*Finanziarie*, perchè, dovendo la spesa di qualsiasi opera straordinaria o nuova far carico al bilancio del Ministero dei lavori pubblici, è con parsimonia che il Ministero stesso concede fondi per opere carcerarie.

Per rimuovere questi intoppi, che la lunga esperienza indica come la fondamentale causa del ritardato sviluppo dell'edilizia carceraria, si invocano due provvedimenti:

1° costituire presso l'Amministrazione carceraria un *Ufficio tecnico* per lo studio, la elaborazione e l'attuazione dei progetti, o mediante organico proprio, così come lo possedeva prima della citata legge 1931, o mediante il distacco costante di un congruo numero di ingegneri e geometri del Ministero dei lavori pubblici: potrebbe formarsi in tal modo un gruppo di funzionari tecnici che, dedicandosi esclusivamente alla complessa e speciale edilizia carceraria, non solo acquisterebbe una particolare competenza, ma realizzerebbe il piano con prontezza;

2° concedere per un decennio *fondi straordinari* al bilancio del Ministero di grazia e giustizia, dell'importo annuale di almeno sei miliardi, in modo che l'Amministrazione possa con sicurezza realizzare gradualmente la parte più urgente e interessante del suo programma.

La Commissione tiene a ricordare che il suo Presidente, come ebbe a dire nel discorso tenuto al Senato il 1° marzo 1950, aveva avuto dal compianto Guardasigilli Grassi l'assicurazione che il Ministro Pella, in un Consiglio dei Ministri, si era mostrato propenso a concedere per le costruzioni carcerarie la sia pur insufficiente somma di lire 30 miliardi ripartita in dieci anni; e non può omettere di rilevare che il piano finanziario è contenuto in limiti ben modesti in rapporto al valore della moneta, ai costi del mercato e alla importanza delle opere; e che esso va decurtato delle somme non indifferenti che lo Stato potrà recuperare dalla vendita di suoli preziosissimi siti nelle zone cittadine (esempio San Vittore di Milano, gli istituti carcerari di Padova, di Firenze, ecc.).

## II. — **Mantenimento.**

Sotto questa voce si comprendono i servizi relativi al trasporto, al vestiario, al casermaggio e al vitto dei detenuti.

A) *Trasporti*. — L'indagine sul trasporto dei detenuti ha portato ad esaminare non tanto ai mezzi coi quali il trasporto viene eseguito, quanto le attuali condizioni delle « sezioni di transito ».

Circa *i mezzi*, è da rilevare che sono in costruzione nuove vetture cellulari con la spesa di 250 milioni, con sistema diverso da quello attuale per modo che il trasferito non sia più costretto a rimanere, per percorsi di lunga durata, in un piccolo spazio blindato.

Circa le *modalità del trasferimento*, si devono rilevare i difetti della organizzazione del transito, cioè di quelle sezioni carcerarie che accolgono precariamente detenuti che interrompono il viaggio per sede di destinazione, sostando in sedi intermedie.

Due sono i rilievi da farsi:

1° La sosta deve avvenire in locali separati e i detenuti non possono comunicare con appartenenti ad altre categorie abitanti il carcere di transito (articolo 50 del progetto; arti-



colo 46 del vigente regolamento); ma in effetti, salvo rare eccezioni, questi locali piuttosto che essere reparti con tutte le cautele igieniche, rappresentano dei veri « accatastamenti » appunto perchè l'edilizia non corrisponde ai principi del regolamento.

2° La sosta si prolunga oltre il necessario ogni qualvolta i carabinieri che devono prelevare i detenuti in transito non sono disponibili.

*La Commissione, a cui sono pervenute molte invocazioni di detenuti perchè si trovi il mezzo di eliminare tali inconvenienti, esprime il parere di affidare l'accompagnamento e la sorveglianza agli stessi agenti di custodia, in quanto tali agenti, avendo mansioni di pubblica sicurezza, compirebbero un servizio aderente ai loro compiti con una migliore celerità e accuratezza.*

B) *Vestiario e casermaggio.* — Per quanto riguarda il vestiario e il casermaggio, l'Amministrazione ha compiuto progressi notevoli, ove si tenga conto della completa distruzione del patrimonio mobile dovuta alla guerra, ai saccheggi e alla penuria del mercato delle annate post-belliche, nonchè delle necessità enormemente aumentate della popolazione detenuta che, se ha raggiunto l'eccezionale numero di circa centomila unità, si è andata bilanciando intorno alle sessantamila presenze, cioè un terzo di più delle annate precedenti il 1942.

La situazione era diventata molto precaria; i detenuti nella massima parte dormivano a terra ed erano mal vestiti, il cambio della biancheria avveniva con grave ritardo accelerandone l'usura e compromettendo l'igiene.

L'Amministrazione va rifacendo l'attrezzatura e si avvia a ricostituire le scorte per intensificare e facilitare lo svolgimento di un servizio che ha la sua influenza decisiva sull'igiene. Essa ha anche limitato gli acquisti sul mercato libero e potenziato al massimo grado le proprie officine e i propri laboratori, di modo che alle necessità del servizio ha abbinato l'utilità morale ed economica dell'autosufficienza.

L'Amministrazione sta, infine, esaminando la possibilità di cambiare il modello di prescrizione del vestito dei condannati, per modo che l'attuale casacca a rigoni ceda il posto ad una uniforme meno mortificante.

C) *Alimentazione.* — Il servizio dell'alimentazione, come era ovvio, ha formato oggetto, da parte della Commissione, di attenti e dettagliati controlli.

L'indagine è stata rivolta ad un triplice accertamento:

- 1° gestione del servizio;
- 2° sufficienza dell'alimentazione;
- 3° garanzia della confezione e distribuzione.

*La gestione del servizio* avviene o in economia, o per appalto; in economia nelle colonie agricole, per la maggior parte delle quali vi è una autonomia sufficiente; per appalto negli altri istituti.

Il sistema dell'appalto è stato spesso criticato come quello che favorisce l'ingordigia di privati speculatori che tentano di dare il meno e il peggio.

L'Amministrazione invero non rare volte, per il passato, ha tentato di gestire in economia, affidando alle singole Direzioni l'acquisto dei generi alimentari, sistema che sarebbe certamente preferibile in teoria; ma purtroppo ha sperimentato che, per incompetenza dei funzionari addetti agli acquisti o per difficoltà dei mercati locali, la spesa diventava eccessivamente onerosa senza alcun beneficio pratico, per modo che è sempre dovuta ritornare al sistema dell'appalto, la cui buona esecuzione contrattuale è affidata alla diligenza e alla competenza del direttore, e, quando occorra, anche del sanitario (articolo 294 e 303 del progetto; articoli 296 e 305 del vigente regolamento).

Il trattamento alimentare è stato sempre oggetto di critiche, rilevandosene l'insufficienza e l'uniformità.

Si potrebbe obiettare, in linea generica, che non si può consentire che il vitto ordinario si discosti da quello che è il modesto nutrimento delle categorie meno abbienti della popola-

zione libera; diversamente il carcere garantirebbe uno stato di privilegio, in contrasto con le condizioni socialmente, più che giuridicamente, minorate del detenuto.

Sotto l'aspetto specifico basta richiamarsi alle tabelle prestabilite dal Regolamento ora in vigore, dalle quali appare che l'Amministrazione ha rivolto la sua particolare attenzione al miglioramento del vitto.

Le tabelle, tradotte in calorie, dimostrano che:

- a) il vitto ordinario dei detenuti sani maggiorenni apporta calorie 2.520 di fronte alle calorie 2.362 dell'anteguerra;
- b) il vitto ordinario dei detenuti sani minorenni apporta 3.006 calorie di fronte alle 2.740 dell'anteguerra;
- c) il vitto speciale dei detenuti minorati e alienati apporta calorie 3.006 di fronte alle calorie 2.580 dell'anteguerra;
- d) il vitto speciale dei detenuti tubercolotici apporta calorie 3.143 di fronte alle calorie 2.962 dell'anteguerra.

Il regolamento, inoltre, prevede razioni supplementari di pane e minestra da un terzo alla metà quando il sanitario accerta il bisogno individuale del detenuto (articolo 244 del progetto; articolo 246 del vigente regolamento) e razioni speciali per le donne incinte e allattanti con razioni giornaliere di carne o di altri utili alimenti indicate dal medico (articolo 245 del progetto; articolo 247 del vigente regolamento).

Agli inquisiti, appunto per la loro diversa condizione giuridica, è consentito di provvedere a proprie spese al vitto giornaliero, con limitazioni che non apportino disfunzioni di carattere morale e disciplinare e che peraltro stanno a dimostrare la larga considerazione di cui gli imputati sono oggetto (articolo 242 del progetto; articolo 251 del vigente regolamento).

Ai condannati è permesso un sopravitto da prelevare col fondo di lavoro e, nel caso che il lavoro manchi o sia insufficientemente remunerativo, con altri propri mezzi (articolo 246 del progetto; articolo 248 del vigente regolamento).

In verità tutti i componenti la Commissione hanno portato, nelle numerose visite fatte agli stabilimenti, la loro attenzione sul servizio, e concordemente hanno dovuto riconoscere che le tabelle sono rispettate e che le Direzioni, non solo fanno del loro meglio per la confezione del vitto, ma hanno cercato anche di eliminare, per quanto è possibile, la tanta deprecata uniformità.

Non sono mancati, peraltro, i rilievi, di cui alcuni di fondamentale importanza.

Il vitto ordinario talvolta è di scarsa soddisfazione per individui di costituzione particolare, e la concessione della razione supplementare di cui all'articolo 244 del progetto (articolo 246 del vigente regolamento) viene raramente applicata.

Il sopravitto, che, a bene intenderne l'istituzione, mira a sopperire ai maggiori bisogni del condannato lavoratore non può essere soddisfacentemente concesso fino a quando il fondo del lavoro non permetta una riserva di economie sufficiente all'acquisto dei generi. Ma ciò dipende dallo stato attuale della organizzazione del servizio del lavoro, come sarà chiarito nel capitolo seguente.

Infine le indagini sulla garanzia della confezione e distribuzione del vitto hanno potuto accertare che, a eliminare ogni prevenzione sulla efficacia del controllo funzionale, qualche Direzione, come quella di Orvieto, ha potuto ottenere risultati decisivi permettendo ad una *Commissione di detenuti*, quotidianamente cambiati, di essere presente alla commistione degli ingredienti e di firmare un registro di accertamento e di rilievi.

*Tale sistema non solo non ha dato causa ad alcun incidente disciplinare ma, avendo anzi creato uno stato di tranquillità nella popolazione carceraria, dovrebbe, secondo la Commissione, essere generalizzato e formare oggetto di norma regolamentare.*

### III. — Lavoro.

Se il lavoro è considerato dalla legge e dal regolamento come un mezzo preminente della rieducazione, le realizzazioni sono ancora molto lontane dalle legittime attese.

L'interessante problema potrà dirsi risolto soltanto quando potrà assicurarsi il lavoro al 90 per cento dei condannati e internati e al 30 per cento dei detenuti imputati: le differenze del 10 e del 70 per cento delle previsioni dei detenuti in ozio vanno giustificate in considerazione dei condannati e internati che per cause varie non possano temporaneamente lavorare, e degli imputati che nelle carceri giudiziarie sostano normalmente per breve tempo. Oggi il lavoro è assicurato appena al 20 per cento della popolazione detenuta, per modo che è facile argomentare la carenza che sopportano sia il processo emendativo che la disciplina.

La cause sono apparse palesi: l'insufficienze dell'apparato industriale e della disponibilità dei capitali.

Per quanto riguarda l'*apparato industriale*, l'Amministrazione, pur dovendo segnare il passo a seconda delle possibilità di attuare il piano edilizio, in questi ultimi anni ha potuto ricostruire officine e laboratori in stabilimenti duramente colpiti dalle operazioni belliche. Invero i quattro stabilimenti più importanti a tipo industriale (Civitavecchia, Ancona, Castelfranco-Emilia e Imperia) furono completamente distrutti; ed è stata opera veramente meritoria quella di aver riattivato in pieno la casa di reclusione di Ancona, in parte quella di Civitavecchia e di aver aperto il cantiere per le ricostruzioni di Castelfranco.

La Commissione ha avuto occasione di visitare stabilimenti, come quello di Orvieto, dove i detenuti erano tutti al lavoro, e altri come quelli di Padova, Napoli, Procida, e ha constatato lo sforzo dell'Amministrazione di potenziare il servizio nel miglior modo possibile, sia apprestando le officine la cui varietà corrisponde a quelli che sono i mestieri di più comune esercizio ( falegnameria, meccanica, telificio, calzoleria, sartoria), sia provvedendo alla confezione dei manufatti necessari alla propria gestione.

Ciò non pertanto il programma, oltre a subire un ritardo fino a quando gli edifici non saranno dotati di locali adatti e sufficienti, non viene attuato nemmeno per la parte che consentirebbe l'attuale edilizia, in quanto non vengono dallo Stato concessi i *fondi necessari* per assicurare con continuità e congruità l'acquisto del macchinario e delle materie prime e la corrispondenza delle merci.

Per questo motivo l'Amministrazione, nel prestabilire i sistemi dell'organizzazione, mantiene ancora quello dell'appalto, per il quale concede i locali all'appaltatore che gestisce per proprio conto l'azienda, salvo quanto attiene al contratto di lavoro, alle qualificazioni, alle merci e alla disciplina: ciò anche per evitare il danno maggiore di non potere usufruire di capitali privati a beneficio dell'efficienza e della continuità del servizio.

*A parere della Commissione sarebbe desiderabile eliminare tale sistema e conservare soltanto quello della gestione in economia*, appunto per dirimere qualunque recriminazione contro taluni appaltatori, i quali mirano più al loro esclusivo interesse che a quello del detenuto.

La concessione perciò di adeguati stanziamenti dovrebbe essere consentita non solo dalla necessità di attuare una norma di legge (se è vero che l'uomo si redime col lavoro), non solo dall'urgenza di mettere in condizione l'Amministrazione di organizzare secondo i suoi fini più specifici il servizio, ma anche perchè essa non rappresenta un onere passivo; ma è largamente produttiva.

Infatti se i capitali occorrenti per l'acquisto del macchinario possono essere recuperati a lunga scadenza, quelli ben più forti occorrenti per le materie prime e per le merci sono largamente recuperati dalle entrate, come si evince dal bilancio del decennio 1933-1942.

## DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

	Assegnazione	Entrate
1932-33	13 860 000	17 931 245
1933-34	16 000 000	17 683 946
1934-35	17 150 000	18 861 647
1935-36	17 700 000	18 914 292
1936-37	17 700 000	20 496 272
1937-38	19 700 000	24 544 672
1938-39	20 700 000	26 086 000
1939-40	22 000 000	24 901 624
1940-41	18 000 000	36 242 864
1941-42	21 000 000	27 537 933

La Commissione non ha potuto avere dati aritmetici sulle gestioni delle annate recenti, ma sa che il bilancio tra spese e profitti si è presentato deficitario. Deve però aggiungere che il *deficit* è soltanto apparente, in quanto l'Amministrazione, di fronte allo sfacelo del suo apparato industriale, agricolo e zootecnico per cause belliche, ha dovuto erogare somme rilevanti per la ricostituzione dei capitali fissi, che sono la base dei profitti di domani.

È interessante seguire quattro tabelle di dati relativi agli ultimi esercizi finanziari.

1 *Assegnazioni*

	Per l'industria	Per l'agricoltura
1946-47	95 000 000	35 000 000
1947-48	210 000 000	90 000 000
1948-49	220 000 000	98 000 000
1949-50	250 000 000	150 000 000

2 *Capitali fissi impegnati*

	Per l'industria	Per l'agricoltura
1946-47	8 759 000	3 092 000
1947-48	20 437 000	12 811 975
1948-49	12 549 000	14 884 000
1949-50	32 400 000	35 425 000

3 *Capitali circolanti*

	Per l'industria	Per l'agricoltura
1946-47	61 241 000	19 908 000
1947-48	149 563 000	57 188 025
1948-49	132 451 000	53 116 000
1949-50	97 600 000	54 575 000

4. Capitali impiegati per le mercedi.

	Per l'industria	Per l'agricoltura
1946-47 . . . . .	25.000.000	12.000.000
1947-48 . . . . .	40.000.000	20.000.000
1948-49 . . . . .	75.000.000	30.000.000
1949-50 . . . . .	120.000.000	60.000.000

5. Numero dei detenuti al lavoro per l'annata 1950.

Nella gestione in economia	Nella gestione in appalto
8546	2700

Queste tabelle esprimono in modo palese in quali difficoltà l'Amministrazione svolge il servizio e, anche considerando che essa ha la possibilità di reimpiegare l'80 per cento dei proventi, le attuali assegnazioni non le permettono di realizzare il programma che in minima parte.

Un aspetto assai doloroso del problema del lavoro è quello dell'ammontare delle mercedi.

Vale la pena ricordare quanto già è stato detto sulle norme del regolamento: la mercede dovrebbe essere determinata in confronto delle categorie dei lavoratori e in relazione alla specie di lavoro, alla capacità e al rendimento del detenuto, e perciò non dovrebbe rappresentare altro che il compenso che spetta al detenuto, come se fosse libero. Occorre, altresì, ricordare che al detenuto non spetta la mercede come ad ogni libero lavoratore, ma una remunerazione, che è una quota parte della mercede, sulla quale lo Stato, salvo che l'adempimento delle obbligazioni sia altrimenti eseguita, esercita il recupero delle somme dovute per il mantenimento e per le spese giudiziarie.

Con questo provvedimento, la cui base ha una giustificazione morale e amministrativa, se l'ammontare della mercede non corrisponde a quello di un normale salario, al detenuto nella maggior parte dei casi si accreditano somme irrisorie! Basta notare che le tabelle delle mercedi, a malgrado dei miglioramenti recentemente apportati, variano, per il personale ingaggiato in lavorazioni fatte in economia da un minimo di lire 50 ad un massimo di lire 250 giornaliere, e per il personale ingaggiato in lavorazioni concesse in appalto da un minimo di lire 170 ad un massimo di lire 420.

Qui non si tratta di esaminare un bilancio puramente contabile ed economico, ma di rilevare soprattutto le conseguenze disastrose di un bilancio morale.

Infatti la prima considerazione si riferisce alla diversità delle tabelle per detenuti della gestione in economia e per detenuti della gestione in appalto, la quale diversità comporta naturalmente un senso di disagio e di recriminazione nel detenuto pagato, per uguale lavoro, con mercede dimezzata e crea occasioni di indisciplina.

Nè si può obiettare all'Amministrazione di aver creato, con le tabelle diverse, la ragione del malcontento. Essa sa che le mercedi corrisposte dalla azienda in economia dovrebbero essere uguali a quelle corrisposte dall'azienda in appalto, ma l'aumento delle mercedi comporterebbe un danno ancora maggiore per la collettività carceraria lavoratrice in quanto diminuirebbe il numero dei detenuti al lavoro.

La seconda considerazione si riferisce al fatto che, per la riduzione tra mercede e remunerazione e per il rimborso delle spese di mantenimento e giudiziarie praticate sulla remunerazione, il detenuto condannato di ben poco può disporre per costituirsi il così detto « fondo di lavoro » col quale dovrebbe provvedere specie al sopravvitto (articoli 136 e 246 del progetto; articoli 133 e 248 del vigente regolamento) e col quale invece il più delle volte non riesce a soddisfare i più elementari bisogni.

Nè si può opporre che è data la facoltà al direttore di consentire al condannato, che usufruisca di una insufficiente remunerazione, di acquistare il sopravvitto con altri mezzi propri (articolo 246 del progetto; articolo 248 del vigente Regolamento), perchè normalmente nelle carceri vi è una popolazione detenuta povera e perchè se si potesse ricorrere a tale mezzo, che è di ordine eccezionale per gli abbienti, verrebbero meno i fini del sistema e ogni detenuto non agiato sentirebbe il lavoro come una sofferenza e non già come un obbligo morale imposto per la più sicura sua rieducazione.

Inoltre questa ingiusta condizione di inferiorità dà lo spunto per esaminare un'altra difficoltà che si è sempre frapposta ad un equo sviluppo del lavoro carcerario: la concorrenza col lavoro libero.

L'argomento è egoistico se sottoposto alla luce del principio della solidarietà sociale e se vagliato sotto il riflesso che i detenuti fanno anche essi parte della massa dei prestatori di opera; è antisociale se si riflette che la legge si serve del lavoro carcerario come essenziale medicina emendativa e pedagogica; ed in ogni caso sarebbe irrilevante ove il prodotto, aumentato dalla corresponsione della giusta mercede, dovesse essere immesso sul mercato ai prezzi risultanti dal costo effettivo, e non già d'imperio, di tutti gli elementi della produzione.

Nè si può eccepire che il prodotto carcerario, a causa della mano d'opera scarsa di qualità, sarebbe scartato in quanto non sempre potrebbe gareggiare col prodotto libero, sia perchè il rilievo non trova raffronto nella realtà, come l'Amministrazione va dimostrando con le partecipazioni delle industrie carcerarie alle varie mostre regionali, sia perchè la quantità e la continuità del lavoro sono garantite dalla legge contenente disposizioni sulla riforma carceraria 9 maggio 1932, n. 547, secondo la quale le pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di commettere alle lavorazioni carcerarie una parte delle loro richieste, per cui è istituita, come organo propulsore e coordinatore, una apposita Commissione interministeriale presso la Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena.

Ma oltre tutte le ragioni che militano contro la lesina delle assegnazioni per lo sviluppo di tale servizio, vi è quella di evitare l'ozio nelle prigioni. Ogni detenuto, anche se ha una vita anteatta di estrema svogliatezza, nel carcere cerca assillantemente lavoro per il naturale desiderio di limitare la afflittività della pena e, se non riesce ad ottenerlo, alimenta nella sua coscienza le peggiori insorgenze con le più pericolose conseguenze individuali e collettive.

*Perciò la Commissione va oltre il rimedio ovvio dell'aumento congruo delle assegnazioni ed esprime il parere che, per dare al servizio del lavoro carcerario un'organizzazione snella ed efficace, dovrebbe essere esaminata la possibilità di creare un'Azienda autonoma, a mezzo della quale l'Amministrazione, sciolta da vincoli contabili imposti dal sistema del bilancio dello Stato, possa disporre di un giro di capitali più rapido con reimpieghi più redditizi.*

#### IV. - Istruzione e pratiche di culto.

L'incremento del lavoro non è sufficiente ad assicurare il processo individuale dell'emenda. Il lavoro rappresenta il cerchio entro il quale il detenuto deve agire, ma spesso non giunge in profondità: può creare il buon detenuto, non sempre il buon cittadino.

Occorre, perciò, anche riguadagnare le coscienze, che è opera ardua trattandosi di individui in maggior parte spiritualmente travati: quest'opera può essere tentata e realizzata con l'istruzione e la religione.

Per quanto riguarda l'istruzione, l'Amministrazione cerca di organizzarsi; ma siamo ancora ai primi passi.

La scuola primaria, che prima era affidata a insegnanti volontari e perciò inadeguati ai bisogni integrali della popolazione detenuta, ora, mercè opportuni accordi con il Ministero della pubblica istruzione, viene affidata a personale fornito dal detto Ministero; per modo che 130 sono gli istituti penitenziari nei quali funziona la scuola primaria e in questo anno circa 8000 sono stati i detenuti scolari e circa i due terzi hanno conseguito la promozione.

La scuola artigiana, industriale e agricola, che deve essere istituita in esecuzione della innovazione del progetto del regolamento (articolo 143), già funziona in qualche istituto (casa di reclusione di Alessandria) con promettente risultato, per modo che all'istruzione primaria si accoppia quella professionale con lo scopo di accrescere e rendere più utile e suggestivo il bisogno individuale dell'apprendere.

L'attrezzatura scolastica (aule, arredi, ecc.) cerca di adeguarsi lentamente nei limiti delle possibilità finanziarie; anzi esiste nel carcere di Napoli, il più importante tra gli istituti del genere sia per il complesso edilizio che per la capienza di ben 3000 detenuti, un edificio costruito a bella posta per uso scolastico, e che, requisito per ragioni militari fino a poco fa, dovrà essere restaurato per poter riprendere la sua originaria destinazione.

La scuola primaria e professionale viene integrata dalle conferenze a sfondo educativo morale e culturale, tenute per lo più dagli stessi funzionari e anche da persone estranee che offrano garanzie di capacità.

In questi ultimi anni quasi tutti gli istituti, sia a spese dell'Amministrazione, sia con fondi offerti da privati, sono stati dotati di radio; molti (esempio: Napoli, Viterbo) sono dotati di impianti cinematografici; e le audizioni e le proiezioni sono a contenuto istruttivo ed educativo.

Per quanto riguarda le *biblioteche*, l'Amministrazione ne va ricostituendo o rinnovando il patrimonio: sono stati, in questi ultimi anni, comprati o donati complessivamente 12.000 volumi.

I Patronati potrebbero agire in questo campo in modo veramente proficuo attingendo alla pubblica beneficenza.

A questo punto sembra opportuno soffermarsi sul modo e sull'esito della applicazione della norma dell'articolo 140 del regolamento (articolo 146 del progetto), dove è disposto che « il direttore può permettere che i detenuti leggano anche altri libri e giornali ».

In pratica è stato osservato che i direttori si preoccupano in modo speciale di evitare le letture di libri che sovvertono la morale o eccitano la sensualità; e che, specie per alcune categorie di detenuti, non frappongono alcun divieto alla lettura di libri di scienze politiche. Anzi, per favorire la cultura e il desiderio di determinate categorie, qualche Direzione ha aderito all'iniziativa di detenuti, i quali hanno, con propri fondi, costituito una biblioteca di alta cultura con l'impegno di lasciarla all'istituto.

Il problema è più delicato per quanto riguarda la lettura dei giornali. Le Direzioni unanimemente si preoccupano di evitare la lettura della cronaca nera e vi provvedono, o sottraendo al giornale, quando è possibile, la pagina della cronaca, o censurando, con tagli, gli articoli relativi, e si preoccupano anche della lotta politica svolta quotidianamente dai giornali con vivacità e interesse di parte, e temono, su dati di rare ma verificate esperienze, che la lettura di tali giornali possa creare un ambiente di indisciplina; perciò mentre alcune hanno adottato un sistema di permettere la lettura soltanto di giornali così detti di informazione; altre, di più larga visione hanno adottato il sistema di permettere la lettura anche di giornali di parte, salvo a sospenderla nei casi e nei giorni nei quali il giornale potrebbe essere causa dei lamentati inconvenienti.

La Commissione non può disconoscere il fondamento di prudenza delle Direzioni; e quindi ritiene di dover richiamare gli organi competenti ad una maggiore uniformità di criteri e ad una più larga comprensione delle libertà politiche del cittadino, anche se detenuto.

*Le pratiche di culto e l'assistenza religiosa* coadiuvano efficacemente lo svolgimento della rieducazione.

Nessun rilievo contrario è stato fatto, e dalle indagini compiute è risultato che i detenuti gradiscono sia la frequenza a tali pratiche, sia l'assistenza del cappellano, e mentre nel giudice vedono il tutore della giustizia, nel cappellano vedono il consolatore delle loro intime sofferenze.

Certo è che l'opera benemerita del cappellano, se svolta con senso di fervido apostolato e di intelligente accorgimento, apporta elementi notevolissimi per promuovere la conoscenza della personalità del detenuto e per l'efficace sviluppo delle energie rieducative.

## V - Servizio sanitario

Il servizio sanitario, inteso in senso lato, può comprendere tutto quanto attiene all'igiene, alla pulizia, alla specializzazione di alcuni istituti e di alcuni reparti, inteso in senso stretto è rivolto alla cura e all'assistenza fisica dei detenuti ammalati.

Nel primo senso già sono state indicate dalla Commissione le deficienze edilizie delle case di cura, della casa per minorati, come sono state rilevati i provvedimenti che l'Amministrazione sta attuando per opere igieniche, nel capitolo seguente saranno rilevate le deficienze del personale sanitario.

Sotto il secondo aspetto, della cura e dell'assistenza fisica di ammalati, parecchio si va facendo per il miglioramento dei servizi, ma molto resta ancora da fare.

Invero l'organizzazione si fonda sui reparti dell'infermeria e sui centri ospedalieri.

In tutti gli istituti, dove le possibilità edilizie lo permettono, le infermerie sono bene costituite con reparti comuni per malattie generiche, e con reparti di isolamento per malattie contagiose.

L'arredamento, dopo le dispersioni belliche, si va ricostituendo con suppellettili speciali per il trattamento e la cura degli infermi.

D'altra parte poichè non è possibile, per criteri di economia, di gestione e di difficoltà di locali, fornire le infermerie di tutto quanto occorre per il trattamento e gli interventi sanitari nel caso di gravi malattie, l'Amministrazione ha riattivati alcuni centri clinici in sedi importanti, dove raccoglie e cura determinate categorie di ammalati.

Il centro clinico di Napoli può considerarsi un vero e proprio ospedale con la capacità di oltre 300 posti-letto e con adeguati impianti clinici e chirurgici. Sta per essere riaperto anche quello della casa di reclusione di Civitavecchia. L'organizzazione deve venire completata e l'Amministrazione si occupa di ciò anche perchè ha grande interesse di evitare o di ridurre al minimo i ricoveri in luoghi esterni di cura, che sono causa di tanta distrazione di personale di polizia adibito alla vigilanza, e causa di armeggi per ottenere il trasferimento in luoghi donde sovente è facile evadere o dove si spera un trattamento meno rigido.

La Commissione ha rivolto un particolare esame agli importanti servizi dell'assistenza materna e della lotta antimalarica, antivenerea e antitubercolare.

L'assistenza materna si svolge mercè la costituzione di reparti speciali delle carceri giudiziarie e ha per scopo la protezione delle donne incinte e delle donne con bambini lattanti.

Questi reparti, che hanno assunto il nome di asili-madri per confermarne il compito assistenziale, funzionano solo in alcune grandi sedi.

La lotta antimalarica si è andata sviluppando nelle colonie agricole della Sardegna e i risultati sono soddisfacenti ove si tenga conto che i decessi nel 1949 sono stati del 0,8 per mille di fronte al 3 per mille degli anni precedenti.

Per la lotta antitubercolare il problema diventa più complesso a causa della diffusione sempre crescente della tubercolosi e delle difficoltà di contenerla con difese opportune negli ambienti carcerari dove, allo stato attuale dei mezzi disponibili, sono maggiori i pericoli del contagio.

Per quanto riguarda i detenuti condannati o internati vi è il Sanatorio di Pianosa, bene ripartito in preventorio, sanatorio e convalescenziario, ma è inadeguato, sia per la sua eccentrica situazione geografica, a causa della quale non rare volte l'Amministrazione ha gravi difficoltà ad assegnarvi medici specializzati, sia perchè la posizione marina non sempre risponde alle cure di specifiche affezioni tubercolari.

La situazione delle carceri giudiziarie è più angosciata, perchè pochi sono gli stabilimenti in cui è stato possibile istituire reparti speciali bene attrezzati e l'Amministrazione recentemente, anche per contributo apportato dal membro della Commissione Senatore Monaldi, ha interessato l'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità e ha ottenuto l'aiuto dei dispensari antitubercolari e antivenerei affidati alle cure degli enti provinciali, alleviando in tal modo la gravosa situazione delle carceri giudiziarie.



## VI. — Personale.

Dai principi informativi della legge sull'esecuzione penale e dalle norme del regolamento è evidente che è superata la lotta tra carcerieri e carcerati e che le provvidenze materiali, se sono indispensabili, restano inefficaci ove non siano affidate nelle mani di un personale numericamente adeguato, tecnicamente capace e spiritualmente pronto a svolgere una attività che non è soltanto una professione ma anche e sopra tutto una missione.

La Commissione ha rivolto la maggiore attenzione a tale problema ed è pervenuta ai seguenti accertamenti e rilievi sulle categorie fondamentali del personale, che possono enunciarsi in:

- a) personale direttivo ed educativo;
- b) personale contabile;
- c) personale sanitario;
- d) personale di custodia.

I compiti di tutte le categorie, se sono speciali a ciascuna di esse, sono peraltro coordinati dal fine comune di perseguire l'ordine interno degli istituti e la rieducazione del detenuto.

A) *I Direttori, gli Insegnanti, i Cappellani.* — Attualmente per 279 istituti la pianta organica prevede 195 funzionari compresi quelli col grado di ispettori e quelli addetti agli uffici della Direzione generale; e sono coperti i posti solo per 175 unità.

Sicchè il bilancio numerico si presenta già insufficiente e si aggrava ove si tenga conto che per circa un centinaio di carceri giudiziarie le direzioni sono affidate formalmente ai Procuratori della Repubblica, sostanzialmente ai marescialli del Corpo degli agenti di custodia. Sono evidenti i gravi inconvenienti che ne derivano. I Procuratori della Repubblica, sia pure di sedi ove funzionano carceri giudiziarie di minore importanza, non possono, a causa delle loro specifiche funzioni, svolgere costante attività e controllo carcerario e si affidano ai marescialli, per cui è abolita la funzione stessa del dirigente che pur rappresenta il funzionario centrale della gerarchia e l'anima di tutto l'istituto.

Per la scelta e la preparazione l'ordinamento stabilisce il sistema dei concorsi e dei corsi di addestramento.

L'Amministrazione se, come è ovvio, per la scelta bandisce i concorsi a cui possono partecipare giovani laureati, non può attuare i corsi di preparazione perchè assillata dalla preoccupazione di non poter disporre di un numero adeguato di funzionari da proporre a ciascun istituto.

Il problema si avvia però ad una soddisfacente se non integrale soluzione perchè è stato già approvato dal Senato (*disegno di legge n. 1310*) una proposta per l'aumento della pianta organica; è quindi da sperare che fra non molto si possano ripristinare i *corsi scientifici* i quali comprendono tanto le materie giuridiche quanto quelle specializzate dell'antropologia criminale, della psicotecnica del lavoro, della tecnica e della pratica penitenziaria, della pedagogia emendativa, e si riaprano i *corsi pratici* presso i grandi istituti nei quali i discenti giovani funzionari devono apprendere le esigenze della vita carceraria e iniziarsi a quelle virtù di carattere che la stessa austerità del carcere esige.

A tal punto sembra opportuno delibare la questione relativa alla specializzazione dei direttori a seconda degli istituti a cui sono messi a capo e in particolare dei direttori degli istituti di pena dei minori. In verità le attitudini necessarie alla direzione di ciascun istituto specializzato si rilevano non solo dai titoli scientifici, ma anche da virtù affettive e da attitudini che si manifestano attraverso l'espressione della vita, e perciò sembra raccomandabile l'attuale sistema secondo il quale è lasciato al prudente criterio della Direzione generale scegliere, per la direzione degli istituti minorili, quei funzionari che diano prova di avere preparazione tecnica e doti di carattere adeguate alle funzioni; sicchè la garanzia della opportuna selezione è nella cura che la Direzione generale porta nella scelta degli incaricati piuttosto che nella rigidità dei quadri.

A questo proposito la Commissaria onorevole Nicotra ha messo in rilievo la opportunità di esaminare se, per alcuni istituti per minori e per le case penali femminili, non siano da ammettere a concorso anche le donne, le quali, utilizzando le naturali doti di affettività materna, potrebbero essere valide collaboratrici del direttore nel raggiungimento dello scopo emendativo.

Quanto *agli insegnanti*, sarebbe desiderabile che questo personale venisse prescelto in base a speciali attitudini pedagogiche risultanti da titoli o da esperienze.

Quanto *ai cappellani*, la Commissione ha tenuto presenti i voti espressi nel 1° Congresso internazionale dei cappellani degli Istituti di pena e prevenzione, tenuto a Roma dal 2 al 7 ottobre scorso, e si augura che essi possano venire accolti.

La Commissione dalle visite fatte dai suoi membri negli Istituti e dai rapporti pervenute, si è convinta che l'attuale personale dirigente ed educativo, nella sua maggioranza, sa e comprende la delicatezza e complessità dei suoi compiti e fa, pur con la ristrettezza dei mezzi di cui dispone, in linea di massima, quanto è possibile per corrispondere al buon andamento dei servizi.

B) *Il personale contabile*. — Esso ammonta appena a 152 unità sulle 180 previste dalla pianta organica, con gravi lacune sulla sorveglianza e il controllo di servizi che pure comportano notevoli interessi economici e finanziari. E pertanto lo stesso *disegno di legge n. 1310* provvede ad una congrua integrazione di tale organico.

C) *Il personale sanitario*. — L'Amministrazione ha un ruolo di appena 27 medici alienisti per i suoi manicomi giudiziari, e in effettivo servizio ne ha solo 19! È ovvio che con tale ristrettissimo personale non è possibile garantire l'assiduità e l'individualità dell'assistenza di circa duemila alienati.

Ma è avvenuto, e sta avvenendo, qualche cosa di più grave, e cioè la diserzione dai concorsi, perchè nessun giovane può scegliere un impiego che impone particolare preparazione scientifica ed una esclusiva dedizione professionale, senza garantire alcun sviluppo di carriera.

Per l'assistenza sanitaria di tutti gli altri detenuti l'Amministrazione ha un ruolo di 258 medici aggregati.

Questo sistema, malgrado ogni accorgimento finanziario e disciplinare, non risponde alle esigenze del servizio, perchè gli « *aggregati* », compensati con scarsi emolumenti e distratti dalle loro private occupazioni professionali, rendono normalmente poco.

Ciò è causa di gravi inconvenienti in un delicato settore dei servizi ove si consideri che l'ordinamento carcerario affida al sanitario innumeri responsabilità, anche di ordine disciplinare; che vi sono stabilimenti in sedi isolate e di grave disagio, per i quali si stenta a trovare sanitari disposti a risiedervi; che vi sono stabilimenti a tipo curativo oltre i manicomi (sanatori e case per minorati), per i quali la direzione dovrebbe essere affidata a medici; che vi sono altri stabilimenti che per la loro importanza dovrebbero avere garantite la presenza continua, diurna e notturna, del sanitario; che per la stessa individualizzazione della pena e delle misure di sicurezza e per l'esame fisio-psichico del detenuto l'intervento del medico non può essere saltuario e superficiale, ma deve essere prestato con assiduità e competenza.

Sono quindi auspicabili dei provvedimenti che assicurino:

a) un congruo aumento di medici alienisti, da utilizzare nei manicomi, nelle case per minorati psichici e nei centri di osservazione delle maggiori carceri giudiziarie;

b) un ruolo organico di un centinaio di medici generici, fisiologi e chirurghi da utilizzare negli stabilimenti di maggiore importanza e nei centri sanitari;

c) l'ingresso in carriera a condizioni migliori delle attuali in modo da attrarre professionisti provetti.

Se questi provvedimenti saranno rapidamente attuati, il servizio sanitario delle carceri assumerà un aspetto diverso e potrà essere orientato verso le aspirazioni continuamente reclamate non solo dalle necessità di una buona assistenza puramente sanitaria, ma anche dalle esigenze di una individualizzazione delle sanzioni detentive in rapporto a quello che è il progresso delle scienze criminologiche.

D) *Il personale di custodia.* — L'importanza di questo personale balza evidente ove si consideri che esso adempie compiti che vanno al di là della pura vigilanza e che sono fissati in due articoli del regolamento del Corpo che è opportuno tenere presenti:

L'articolo 64 (Regolamento 30 dicembre 1937, n. 2584) si esprime così: « Gli agenti nel compimento del loro dovere, curando il mantenimento dell'ordine e della disciplina e dell'adempimento degli obblighi inerenti alla pena, devono avere presente che i mezzi di coazione nella esecuzione mirano allo stesso tempo a *punire e a riadattare* il condannato alla vita sociale.

« Contegno dignitoso, fermo e cortese, spirito di giustizia nel trattamento dei singoli, costante preoccupazione dei bisogni *morali e materiali dei detenuti* sono le modalità che assicurano il successo della opera degli agenti ».

L'articolo 145 dello stesso regolamento, trattando dei compiti degli agenti addetti agli istituti di esecuzione delle misure di sicurezza detta:

« Gli agenti, oltre i doveri comuni a tutti i componenti il Corpo, hanno quello precipuo di recare *efficace contributo alla conoscenza dell'internato* al fine di accertare se siano o no curati i motivi che resero necessario l'internamento. A conseguire l'intento essi, tenendo presenti le disposizioni dell'articolo 284 del regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena (ove si tratta dei *rilievi sulla personalità dell'internato*), debbono in ogni momento porre la massima attenzione agli atti e alle parole dell'internato, in quanto gli uni e le altre possono costituire una *manifestazione del suo modo di pensare e di sentire* non solo nei riguardi della disciplina e dell'ordine dello stabilimento, ma anche nei riguardi morali e sociali.

« Delle osservazioni fatte riferiscono per iscritto nell'apposito registro dei rapporti, che deve essere tenuto con ogni riservatezza dal comandante o capo guardia, il quale lo presenta giornalmente all'autorità dirigente.

« Dell'interessamento a questo servizio di conoscenza dello stato di riadattamento degli internati è presa speciale nota nella matricola dei singoli agenti ».

Queste direttive comportano la necessità della più rigorosa selezione degli agenti e impongono di disporre di un numero adeguato di essi.

Ora l'Amministrazione dispone di 12.000 agenti, circa 4.000 in più di quelli di cui disponeva prima della guerra con una proporzione che si aggira intorno a un agente per ogni cinque detenuti; e ha potuto assicurare al Corpo miglioramenti economici, assistenziali e morali tali da permetterle una più rigorosa selezione e da poter pretendere un maggiore rendimento.

L'arruolamento è consentito ai giovani dai 18 ai 28 anni (fino ai 35 per quelli che godono benefici militari), che abbiano conseguito almeno la licenza elementare superiore. L'affluenza delle domande è enorme e non pochi sono i giovani che vi aspirano anche con titoli di studio più elevati.

Ciò ha permesso all'Amministrazione di procedere nei più recenti arruolamenti ad una buona selezione fisica, morale e culturale, per modo che si può presumere che il Corpo si andrà rinnovando con elementi che potranno sempre meglio rispondere alle esigenze dello specialissimo e difficile compito.

La preparazione professionale, soppressa negli anni di guerra e del dopo guerra, è stata ripristinata con corsi che si svolgono all'inizio dell'arruolamento e con corsi che si riprendono e si potenziano all'epoca in cui gli agenti acquistano il diritto alle successive promozioni.

I *corsi* si svolgono nella Scuola Agenti di Portici per gli arruolati, nel Centro Studi Penitenziari in Roma per quelli che aspirano alla nomina a graduato.

La Commissione ha visitato la Scuola di Portici e ne ha tratto la convinzione della sua buona attrezzatura; deve peraltro osservare che il corso di tre mesi non è sufficiente ad una preparazione, sia pure propedeutica, in materie giuridiche, sociali e assistenziali per allievi, che, per lo più, sono di minima istruzione e provengono da classi sociali di scarsa cultura. È necessario perciò che i corsi abbiano una durata molto maggiore, se si vuole che essi impartiscano all'allievo nozioni bene assimilate e gli imprimano un profondo orientamento spirituale. Poichè il regolamento prevede anche agenti specializzati per determinati istituti e funzioni, è consigliabile che l'Amministrazione, così come ha fatto per gli agenti infermieri, promuova altri corsi di agenti

che già nella vita quotidiana del carcere abbiano dato, su indicazione dei direttori, prove di particolari attitudini, per modo che la specializzazione sia alimentata da maggiore addestramento tecnico e da più elevata preparazione culturale.

Spesso nella cronaca sono apparsi episodi che potrebbero far dubitare che nelle nostre carceri l'agente assuma ancora la veste del « secondino ».

La Commissione, anche su richieste particolari di detenuti, ha indagato con la massima obiettività, ed è venuta nella conclusione che i reclami erano per lo più fondati su irrazionali pretese di carcerati o sulle deficienze organiche dei servizi di cui si è già fatto cenno.

Indubbiamente vi sono stati episodi di insofferenza e anche di violenza da parte di agenti; peraltro sono stati *episodi isolati*, che non intaccano lo spirito di abnegazione che anima il Corpo.

La Commissione ha fede e auspica che sempre più si vada traducendo nell'azione il motto che il Corpo degli agenti si è scelto: « *Vigilando redimere* »; come pure deve ricordare che talvolta l'agente è la vittima designata di terribili pregiudicati e di pericolose situazioni carcerarie e che il Corpo ha scritto nel suo albo d'oro i nomi di molti eroici militi caduti nello adempimento del loro dovere.

## VII. — Il problema dei minori.

Pur non rientrando nei compiti affidatili, la Commissione, per una visione panoramica del problema carcerario, non ha mancato di rivolgere le sue indagini a quelli che sono i mezzi e le realizzazioni della lotta contro la delinquenza minorile, che ha assunto in Italia e altrove aspetti sempre più preoccupanti.

La legislazione è ancorata alle leggi 27 maggio 1935, n. 835, e 16 gennaio 1939, n. 90, le quali non intesero creare soltanto un organo speciale giudiziario come istituito in tutti gli Stati moderni, ma intesero comprendere quanto attiene alla profilassi sociale, per cui lo Stato non si limita a reprimere i reati commessi dai minori, sia pure con procedura adeguata alla individuale personalità del reo minore, ma sposta il suo intervento giudiziario dalla cerchia dei colpevoli a quella ben più vasta e pericolosa dei travati. La funzione giudiziaria sconfinò dai suoi tradizionali limiti e assume marcatamente una funzione di difesa sociale.

Con tali leggi fondamentali, per superare difficoltà che si sarebbero frapposte ad organizzazioni capillari, si preferirono organismi centralizzati, i quali dovrebbero permettere la costituzione di una attrezzatura scientifica e giudiziaria il meno costosa possibile e di efficace intervento; e perciò furono creati i Centri di rieducazione in ogni sede di Corte d'Appello.

Questi Centri raggruppano:

1° *Un Tribunale per minori* con competenza amministrativa, penale e civile, del quale fanno parte due magistrati specializzati ed un esperto scelto fra i cultori di biologia, psichiatria, antropologia criminale e pedagogia.

2° *Un Istituto di osservazione* dove vengono temporaneamente raccolti i minori fermati per motivi di pubblica sicurezza o comunque in attesa di un provvedimento giudiziario o di ricovero in una casa di rieducazione, con la funzione specifica di procedere all'esame scientifico e delle condizioni familiari e ambientali del minore al fine di stabilirne la vera personalità e segnalare i mezzi più idonei per assicurarne il recupero alla vita sociale.

3° *Una Sezione carceraria per i minori* in stato di custodia preventiva.

4° *Un Riformatorio per i minori* sottoposti all'analoga misura di sicurezza.

5° *Una Casa di rieducazione* per i minori travati dei quali il tribunale abbia ordinato il ricovero.

Questo organismo è voluto al fine di sottoporre all'immediato contatto dell'organo giudiziario, supremo moderatore delle attività rieducative, un complesso clinico di speciali categorie di minori e di speciale attrezzatura tecnica.

Tale concezione ha trovato qualche oppositore per la considerazione che la circoscrizione vasta di una Corte d'appello crea lentezze nella esecuzione. Può anche darsi che ciò avvenga, ma sostenere una più decentrata disposizione presso ogni sede di Tribunale fa rimanere perplessi perchè richiederebbe in molti casi un organismo superiore alle esigenze locali e imporrebbe spese gravose col pericolo di non poter realizzare le relative istituzioni; e la perplessità non appare infondata ove si consideri che già il sistema attuale delle circoscrizioni per Corti d'appello non si è potuto attuare pienamente per mancanza di mezzi o per difficoltà locali, come meglio sarà specificato in seguito.

Non mancano altre critiche al sistema, derivante dal desiderio di raggiungere, per quanto è possibile, una via feconda di favorevoli risultati.

Meritano di esserne segnalate due:

1° È opportuno sopprimere le pene, sostituendole con misure di sicurezza.

2° La diversità tra il riformatorio giudiziario per socialmente pericolosi e la casa di rieducazione per traviati è eccessivamente formalistica: dovrebbe essere attuata una sola organizzazione detentiva che non abbia alcun che di carcerario ed è desiderabile che venga accolta nella nostra legislazione *la libertà* così detta *assistita*.

In verità qualcuna di queste critiche è già superata nella legislazione e nella prassi, quale è quella che si riferisce all'aspetto esteriore degli istituti.

L'articolo 213 del vigente regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena dispone che le case penali per minori non debbano avere l'aspetto di edifici carcerari. Se questa è una disposizione per le case di pena, a maggior ragione deve valere per gli altri istituti che non raccolgono condannati.

Nella pratica l'Amministrazione ha conseguito risultati del massimo rilievo: i centri di Venezia, di Bologna, di Catanzaro, di Caltanissetta (San Cataldo) stanno a dimostrare quale è l'aderenza della prassi alla norma; anzi l'orientamento è così sicuro che l'Amministrazione può offrire ancora modelli del genere alle Nazioni più progredite, ove si visitino le case di rieducazione di Nisida (Napoli), di Airola (Benevento) e quella recentemente istituita in Volterra.

Ciò non vuol dire che non vi siano altri istituti nei quali la norma non è applicata: ma il rilievo ha origini diverse dal sistema e trova la sua causa nella impossibilità di disporre di edifici adeguati o di mezzi finanziari per i costosi adattamenti.

A tal proposito la Commissione deve richiamare l'attenzione del Governo sulla opportunità di venire incontro alle richieste dell'Amministrazione la quale, per accelerare il suo programma di completamento e rinnovamento delle istituzioni minorili, ha da anni reclamato, senza esito, l'assegnazione degli edifici della ex G. I. L. nelle sedi nelle quali quei fabbricati meglio potrebbero rispondere ai bisogni.

Sulle altre osservazioni, la Commissione, pur non opponendo pregiudiziali assolute, deve prospettare i seguenti rilievi:

a) il sistema del codice penale vigente, e quello dello schema di progetto del nuovo codice penale, lasciano inalterato il principio della responsabilità per i minori imputabili; con la conseguenza di conservare le pene;

b) il sistema, inquadrato in tutte le altre provvidenze favorevoli ai minori (imputabilità accertata e non presuntiva, perdono giudiziale, liberazione condizionale, misure di sicurezza detentive e non detentive, riabilitazione speciale), consente l'irrogazione e l'esecuzione della pena in casi limitati ad azioni delittuose per le quali la repressione assume un compito di prevenzione non solo individuale, ma anche generale, la cui efficacia è proporzionata alle segnalazioni, talvolta veramente preoccupanti, della cronaca della delinquenza minorile di questo dopo guerra;

c) la pena da scontare dai minori non deve avere alcun carattere di afflittività materiale, ma assumere integralmente una funzione rieducativa;

d) sembra un controsenso al principio della individualizzazione curativa e della specializzazione degli istituti reclamare una comunione di tutti i minori, colpevoli, pericolosi, e

traviati; anzi non bisogna dimenticare che queste categorie hanno come comune denominatore la anormalità, a causa della quale il processo rieducativo è di più difficile sviluppo e merita una più attenta discriminazione;

a) la *libertà assistita* (che tanto incremento ha avuto in alcune nazioni anglo-sassoni) si sta sperimentando nella speranza di poter ottenere prove, non ancora definitivamente acquisite, per saggiarne la bontà. Tuttavia già si può dire che essa ha bisogno di mezzi e di personale altamente specializzato, e che in ogni caso può costituire un complemento, e non una sostituzione, delle vigenti disposizioni.

A questo proposito si indicano i risultati assai seri e notevoli del Ciclo di studi comparati sulla delinquenza minorile, organizzato dal Ministero di grazia e giustizia e dall'Amministrazione degli aiuti internazionali con la cooperazione delle Nazioni Unite, svoltosi in Roma dal 3 al 10 dicembre, le attuazioni dell'Ente ausiliario del tribunale per minorenni e i risultati ottenuti dai centri distrettuali di Milano e di Roma.

L'organizzazione presente è impostata sulla gestione diretta di istituti governativi e sulla gestione contrattuale con istituti privati, per l'ovvia ragione che l'Amministrazione non ha la disponibilità di un numero sufficiente di fabbricati per accogliere tutti i minori, nè ha mezzi finanziari personale di governo in numero sufficiente, per cui, mediante contratti e interferenze di controllo, affida ad enti privati la gestione di molti istituti di osservazione, di molte case di rieducazione e di alcuni riformatori.

Malgrado ciò, su ventitre Centri previsti, soltanto tredici, di cui nove governativi (Ancona, Bologna, Caltanissetta (San Cataldo), Catanzaro, L'Aquila, Palermo, Roma, Torino e Venezia) e cinque privati (Catania, Firenze, Milano, Napoli e Trento) sono stati formati, mentre nelle altre dieci circoscrizioni di Corte di appello non è stato finora possibile costituirli, e solamente per Genova e Messina si svolgono le pratiche per l'organizzazione di istituti di osservazione.

Accanto ai Centri, l'Amministrazione utilizza cinque riformatori autonomi governativi e quarantaquattro case di rieducazione per traviati, di cui dodici governative e trentadue private.

Un giudizio sull'andamento degli istituti privati non è uniforme, perchè ve ne sono alcuni di sedi importanti come il Cesare Beccaria di Milano, l'Albergo dei Poveri di Napoli, la Pia Casa di patronato di Firenze, dove la situazione è quanto mai precaria per le difficoltà finanziarie in cui si dibattono gli enti, difficoltà che fatalmente si ripercuotono sul trattamento alimentare ed educativo dei ricoverati.

La situazione si aggrava se vista sotto l'altro aspetto della possibilità di eseguire tutti i provvedimenti giudiziari di ricovero dei traviati delle case di rieducazione, in quanto mancano i posti disponibili e pertanto si verifica il danno gravissimo di non poter ricoverare minori bisognosi di assistenza, o di ricoverarli con fatale ritardo.

Il problema del personale è anche esso insoluto per qualità e quantità.

Il personale di educazione appartiene al gruppo *B* e raggiunge il grado VIII; quello di sorveglianza appartiene al gruppo *C* e raggiunge il grado IX. Questo stentato sviluppo di carriera è la ragione viva e profonda della crisi che determina un continuo esodo di funzionari, e specialmente dei migliori, verso altre Amministrazioni che offrono prospettive di carriera ed un servizio meno gravoso; come pure rappresenta la causa di una affluenza limitata ai concorsi con la conseguenza di una scelta difficile e talvolta con la impossibilità di poter coprire i posti di organico.

La scarsa quantità è indicata dai seguenti numeri:

160 posti dell'organico del *personale di educazione*, 243 posti dell'organico del *personale di sorveglianza* per circa 9000 minori ricoverati.

Pur essendo una buona metà della popolazione minorile ricoverata in istituti convenzionati che provvedono con personale proprio, e pur non essendo stato possibile organizzare in tutti i distretti il Centro di rieducazione, le piante organiche dei ruoli del personale non sono sufficienti ad assicurare i servizi negli istituti governativi attualmente esistenti, tanto che sovente per le case di rieducazione non si è potuto fare a meno di integrare il servizio di sorveglianza con agenti di custodia che, per quanto possano essere stati scelti, spesso non sono adatti al compito.

S'impone pertanto una riforma dell'ordinamento del personale di educazione e di sorveglianza e si impone altresì, in maniera veramente urgente, la necessità di assicurare ai Centri di rieducazione un personale sanitario e assistenziale specializzato se si vuole che gli istituti di osservazione, che sono l'elemento più delicato e basilare dei Centri, funzionino con serietà scientifica e costanza di indirizzi.

Ciò, pertanto, dimostra che l'Amministrazione si dibatte in innumerevoli difficoltà e merita di essere aiutata dagli altri organi governativi per la soluzione di un problema che interessa larghi strati sociali. La sua opera non è fallimentare, come spesso si vocifera, se si tengono presenti i risultati conseguiti negli anni 1945-1948, dai quali è stato accertato, mercè le informazioni susseguite alle dimissioni dagli istituti, che l'80 per cento dei dimessi dalle case di rieducazione hanno serbato buona condotta.

A complemento di questo rapido esame del problema minorile bisogna accennare alla categoria di minori in pericolo morale, i quali sono le riserve sicure della criminalità.

La legislazione non li ignora, li definisce e tratta delle provvidenze di protezione.

L'articolo 403 del Codice civile, infatti, dispone che « quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato, o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza, o per altri motivi incapaci di provvedere alla educazione di lui, la pubblica autorità a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo collocherà in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione ».

Se non che questa norma non ha trovato ancora la sua pratica realizzazione, perchè gli studi per creare gli organismi esecutivi si sono fermati agli accertamenti statistici del 1940, eseguiti dal Ministero della giustizia in collaborazione col Ministero dell'interno, dai quali emersero le pietose e simulate cifre di poco più di 10.000 abbandonati in pericolo morale, mentre fin da allora e molto più oggi, a causa delle peggiori condizioni postbelliche, essi sono di numero infinitamente maggiore.

### VIII. — Il centro degli studi penitenziari.

A coronamento di quella che è l'organizzazione penitenziaria mette conto di ricordare il Centro di studi penitenziari, costituito in Roma nell'edificio di via Giulia, il quale rappresenta l'organo culturale e propagandistico delle discipline penitenziarie. Ivi è costituito un Museo criminale, che riunisce un materiale di studio suddiviso nelle generali categorie di delitti, nei sistemi di indagini e delle prove, nei mezzi usati dai grandi criminali per commettere i reati, nei sistemi repressivi storicamente adottati; e può essere considerato una raccolta, tra le più complete, assumendo un'importanza internazionale, tanto che viene continuamente ricercato e visitato dagli stranieri che si dedicano al particolare problema sociale. Vi è pure una biblioteca specializzata e vi è la sede della Società italiana di antropologia e psicologia criminale e della Società internazionale di criminologia.

L'Amministrazione infine intende ravvivare la sua opera esecutiva e scientifica mercè la pubblicazione di una Rivista sui problemi che l'interessano, riprendendo una costante consuetudine interrotta dalla guerra e rimettendosi alla pari con analoghe pubblicazioni di Amministrazioni carcerarie straniere.

L'iniziativa merita approvazione, con l'augurio che la Rivista diventi una libera palestra di opinioni, raccolga la feconda polemica di tutte le scuole e la espressione delle discipline giuridiche, biologiche, psicologiche e pedagogiche concorrenti allo studio di quel pauroso fenomeno che si chiama delitto, ed alimenti i propositi e le energie di una profonda e completa riforma penitenziaria.

IV

CONCLUSIONE

La Commissione, come del resto già è stato riconosciuto e spesso denunciato nelle Aule parlamentari e fuori, deve ancora una volta affermare che l'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, pur adoperandosi con le più assidue cure, non può attuare integralmente il suo programma per la mancanza di un'adeguata assegnazione di mezzi, e perciò, nella persuasione che il Governo trovi il modo di intensificare, nel suo programma generale della ricostruzione nazionale, anche la parte che riguarda la riforma carceraria, suggerisce, oltre i minori provvedimenti di cui si è fatto cenno nel testo della presente relazione, le seguenti proposte

1° *Raccomandare alla Commissione per la riforma del Codice penale*

a) un approfondimento dello studio delle norme relative alla individualizzazione giudiziaria, per permettere al giudice di esercitare il suo compito con efficace utilizzazione dei mezzi che il progresso della scienza criminologica va suggerendo,

b) l'esame della possibilità di estendere il perdono giudiziale ai delinquenti primari e in ogni caso ai giovani minori degli anni venticinque,

c) l'esame di una revisione dei minimi di pene detentive, sia elaborando efficaci sostituti, sia concedendo al giudice la facoltà di poter applicare la pena della multa nei casi in cui in concreto potrebbe applicare ai primari l'arresto o la reclusione inferiore a sei mesi,

d) l'esame della possibilità di concedere una diminuzione di pena come ricompensa ai detenuti meritevoli per condotta, lavoro e istruzione, demandandone la competenza al giudice di sorveglianza,

e) l'esame dell'abrogazione della disposizione del Codice per cui viene sospesa l'esecuzione della pena ai condannati ai quali sia sopravvenuta una infermità psichica,

2° *Raccomandare ai Capi delle Corti d'appello di applicare alla funzione di Giudici di sorveglianza magistrati che dimostrino una speciale attitudine e uno zelo particolare, esonerandoli da qualsiasi altro incarico,*

3° *Assegnare per un decennio a favore dell'edilizia carceraria un fondo di almeno sei miliardi all'anno, con obbligo di impiegare un sesto della somma per la manutenzione ordinaria e per la bonifica igienica e i cinque sestimi della somma per le nuove costruzioni, dando la precedenza alle costruzioni dei Centri di rieducazione per minori e agli stabilimenti specializzati delle pene e delle misure di sicurezza,*

4° *ricostituire presso la Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena l'Ufficio tecnico autonomo per l'edilizia carceraria,*

5° *potenziare l'organizzazione del lavoro, concedendo i fondi necessari per l'incremento dell'apparato industriale e agricolo e in special modo per il pagamento delle giuste mercedi ai detenuti lavoranti, oppure organizzare l'azienda industriale e agraria col sistema dell'Azienda autonoma*

6° *aggiungere alle innovazioni predisposte nel progetto del nuovo Regolamento*

a) le modificazioni relative alla durata delle punizioni della cella, prevedendola nel massimo di due mesi per gli uomini e di un mese per le donne con opportuna diversa graduazione nei minimi ed escludendola sempre per le detenute incinte, puerpere fino a tre mesi e allattanti,

b) la competenza per infliggere la punizione della cella deve passare dal Direttore al Consiglio di disciplina,

c) la concessione al detenuto punito con la cella, del *reclamo di legalità* al giudice di sorveglianza,

d) la disposizione per la quale il detenuto possa liberamente scegliere i libri di lettura, salvo al Direttore la facoltà di opporsi per ragioni emendative rapportate alle tendenze del detenuto,



e) l'istituzione di una *Commissione di detenuti*, scelti tra coloro che non abbiano riportato punizioni nell'ultimo anno, per il controllo della confezione e della distribuzione del vitto;

7° esaminare la possibilità e le modalità di concedere ai detenuti condannati, classificati buoni, una *breve licenza in casi di gravissime sventure familiari*;

8° aumentare il numero e migliorare la carriera del *personale educativo* in modo che possa concretamente rispondere ai compiti delicatissimi della rieducazione dei minori;

9° riorganizzare l'ordinamento del *personale sanitario, generico e specializzato*, su basi diverse delle attuali, per modo che l'Amministrazione possa garantire non solo i servizi della ordinaria sanità, ma anche quelli più complessi della direzione degli istituti specializzati e della individualizzazione esecutiva della pena e delle misure di sicurezza, e possa assicurare ai concorsi un'affluenza di aspiranti preparati;

10° mettere allo studio l'esame di una efficace *assistenza postcarceraria*, col fine di procacciare mezzi materiali e legali per assicurare al liberato una proficua occupazione; specie a favore dei liberati emendati, ai quali dovrebbe essere garantita *per legge* l'occupazione presso aziende industriali o agricole;

11° disporre che il Ministero di grazia e giustizia, in collaborazione col Ministero dell'interno, riprenda gli studi relativi ai *minori in pericolo morale*, per suggerire i mezzi materiali della organizzazione del ricovero degli abbandonati in appositi istituti.

\* \* \*

Prima di chiudere la presente relazione, la Commissione desidera porre in rilievo che il Comitato esecutivo, costituito in seno alla Commissione ministeriale per la riforma del Codice penale, nel presentare la Relazione al testo del primo libro del progetto, ha messo in evidenza, come già era avvenuto per i Codici Zanardelli e Rocco, le imperfezioni del funzionamento pratico degli istituti di prevenzione e di pena e ne ha attribuito la causa non ai principi cui il sistema si ispira, « bensì alla imponenza dei mezzi che sarebbero necessari per un'organizzazione pienamente soddisfacente degli istituti, alla quale lo Stato deve tendere con tutte le sue forze, ma di cui non è lecito dissimularsi la difficoltà » (pag. 11).

La Commissione parlamentare rileva il pessimismo della previsione e perciò, pur rendendosi conto delle ristrettezze finanziarie del bilancio dello Stato, nel presentare ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati la presente relazione, fa voti affinché:

1° il Governo traduca in atto le limitate proposte, di tal che il successo della invocata riforma penitenziaria si possa avviare sulla strada di una operante realizzazione;

2° il Governo, tenendo conto del fervore e delle accese speranze con cui sono state accolte dai detenuti le visite dei membri della Commissione parlamentare e della utilità delle stesse, esamini la opportunità di creare una *Commissione parlamentare permanente* di vigilanza per il riordinamento del regime carcerario, da nominarsi al principio di ogni legislatura, la quale, nell'adempimento delle sue funzioni, abbia l'obbligo di riferire con relazione annuale ai due rami del Parlamento.

\* \* \*

Concludendo questa rapida e necessariamente incompleta rassegna delle manchevolezze e dei difetti dell'attuale ordinamento penitenziario (e non di quello italiano soltanto), la Commissione, dopo aver visitato luoghi d'infinito dolore e di « perduta gente », non può astenersi dall'esprimere una parola di fiducia nell'avvenire.

L'avvenire della scienza penitenziaria deve essere intonato a quanto scultoreamente è detto nell'articolo 27 della nostra Costituzione: « la rieducazione, e conseguentemente, l'emenda del colpevole ».

L'emenda che si ottiene non soltanto con un perfetto ordinamento carcerario, ma sopra tutto con la comprensione del terribile problema della pena.

La pena che non deve spegnere, ma ravvivare, quella fede nella bontà e nel perdono che esiste nel fondo di ogni anima umana.

PERSICO, relatore.