

LA GESTAZIONE DELLA RIFORMA PENITENZIARIA

GIUSEPPE DI GENNARO *

La riforma penitenziaria ha preso avvio dalla legge n. 354 del 26 luglio 1975.

Le novità introdotte da questa legge non riguardarono solo l'ordinamento penitenziario in senso proprio, e cioè l'organizzazione e la gestione degli istituti dove si eseguono le misure penali privative della libertà ma anche lo status dei detenuti, le misure alternative alla carcerazione, gli organi giudiziari nonché il personale di servizio sociale e di educazione operanti nel corso dell'esecuzione.

La riforma costituì un atto di rottura con il passato, essa fu come uno spartiacque fra due culture, due modi diversi di intendere l'esecuzione penitenziaria e la stessa funzione della giustizia penale.

Sullo stato delle prigioni e la condizione dei carcerati prima del '75 vi è una copiosa letteratura e la testimonianza delle relazioni di varie commissioni di indagine ma, per avere una informazione significativa, seppure non completa, basta leggere un passaggio del discorso del Ministro Guido Gonella all'inaugurazione del Primo Congresso Nazionale di Criminologia tenutosi a Verona il 17 ottobre 1959. Il Ministro, presentando il suo programma di innovazione, fornisce indirettamente un quadro della situazione che ancora perdurava a quell'epoca: "abolizione totale delle uniformi a strisce sostituite da tute e vestiti, obbligo di chiamare i detenuti con il nome e non con il numero di matricola, abolizione dell'obbligo di rasatura dei capelli, abolizione dell'obbligo di marciare in fila, maggiore larghezza nella concessione del passeggio all'aria libera, eliminazione del trattamento a pane e acqua, eliminazione totale del bugliolo, maggiore larghezza per le visite dei familiari, obbligo di sistematici accertamenti sanitari...".

* Presidente aggiunto onorario della Corte Suprema di Cassazione.

1) Le iniziative legislative

L'emanazione della legge di riforma fu la conclusione di una vicenda quasi trentennale.

Le prime iniziative per una revisione della legislazione penitenziaria, che risaliva al "Regolamento per gli Istituti di Prevenzione e di Pena" del 18 giugno 1931 n. 787, si manifestarono già contemporaneamente al dibattito in sede costituente sui temi dell'umanizzazione della pena e della rieducazione dei condannati.

È del 1947, infatti, la decisione del Ministro Tupini di costituire una "Commissione di studio per la riforma del regolamento carcerario" presieduta dall'onorevole Umberto Merlin. Successivamente, il Parlamento istituì una "Commissione di indagine" presieduta dall'onorevole Giovanni Persico che pubblicò la sua relazione il 22 dicembre 1950. Sempre nel 1950 il Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale di Milano dette vita ad una "Commissione ordinaria per lo studio della riforma penitenziaria", presieduta dall'avvocato Antonio Greppi che, dopo aver preso atto di un progetto di regolamento predisposto dalla Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena nel 1949, condusse i lavori suddivisa in cinque sottocommissioni (giuridica, sociologica, medica, assistenza sociale, economico-finanziaria) e giunse ad interessanti conclusioni su alcuni punti che anticiparono orientamenti, poi stabilizzati, quali la necessità di regolare la materia con legge ordinaria, la determinazione dei compiti del giudice di sorveglianza, la differenziazione fra il regime dell'imputato da quello del condannato.

Pur se la questione continuò ad essere dibattuta in pubbliche riunioni e trattata dalla letteratura specialistica solo nel 1957 il Governo, a mezzo del Ministro Guido Gonella, si impegnò in una iniziativa di riforma nominando una "Commissione per la riforma del regolamento carcerario" presieduta dal Direttore Generale degli Istituti di Prevenzione e di Pena Nicola Reale.

La commissione lavorò alacremente, in stretto contatto con ambienti accademici e professionali, ma non giunse rapidamente a conclusioni definite per la divergenza ideologica su alcuni temi fondamentali. Per porre termine agli indugi il Ministro nel 1959, con l'intento di accelerare i tempi per la redazione di un testo normativo, istituì una "Commissione ristretta" da lui stesso presieduta e diretta da Nicola Reale.

La commissione ristretta raggiunse l'obiettivo formulando un testo che venne presentato come disegno di legge alla Camera dei Deputati il 19 luglio 1960. La riforma proposta riguardava sia "l'ordinamento penitenziario" che la "prevenzione della

delinquenza minorile". Questo disegno di legge decadde per fine della legislatura.

Si deve alla decisione dell'On.le Oronzo Reale, succeduto nella carica di Ministro della Giustizia, la presentazione di un nuovo disegno al Senato il 12 gennaio 1966.

Il testo relativo è, con poche varianti, la riproduzione del precedente.

Neanche questo tentativo andò in porto e il 28 ottobre 1968 il Ministro Gonella, di nuovo in carica, presentò al Senato un altro disegno di legge che comprendeva soltanto la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Il testo che venne approvato dal Senato il 21 gennaio 1971, decadde di fronte alla Camera per fine della legislatura.

È ancora il Ministro Gonella che il 31 ottobre 1972 ripropone un disegno di legge al Senato.

Dal '72 al '75 si susseguirono, in corso di legislatura, i Ministri Gonella, Zagari e Reale. Il Parlamento lavorò in stretto contatto con la Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena e con ambienti scientifici e professionali, anche internazionali, interessati alla materia.

Finalmente nel luglio '75 la legge venne varata.

2) Gli ostacoli e il loro superamento

Questa è, in sintesi, la storia legislativa della gestazione della riforma. Vi è però un'altra storia parallela a questa, meno conosciuta ma di grande importanza per comprendere quali sono state le cause che hanno influito nel provocare un andamento così tortuoso e protratto della vicenda.

Sulla funzione del diritto penale, e in particolare sulla giustificazione della pena, si discute da secoli. Le varie posizioni che si scontrano nel dibattito sono ancorate a diverse concezioni religiose, politiche, filosofiche e morali. Le divergenze si acuiscono e si irrigidiscono quando si tratta della concreta esecuzione della pena e cioè del sistema penitenziario.

Coloro che, come tecnici, hanno partecipato all'andamento della riforma fin dall'inizio possono testimoniare che le istanze innovatrici più convincenti venivano proprio dall'interno dell'Amministrazione penitenziaria dove il contatto diretto con la brutale realtà dei penitenziari suscitava sentimenti di reazione e l'aspirazione ad una umanizzazione della condizione detentiva.

Gli studiosi teorici, privi di questa esperienza pratica, pur propugnando un auspicato progresso, non gridavano allo scandalo.

Le sofferenze patite dei detenuti, aldilà della privazione della libertà, sono inenarrabili. Come descrivere, infatti, l'abbruttimento provocato dal dover trascorrere l'intero giorno in una buia cella, insieme ad altri, e in compagnia del bugliolo gravido di puteolenti escrementi? Nelle carceri, sempre sovraffollate, centinaia di buglioli emanavano fetore e tutto l'edificio ne era disgustosamente impregnato. Questo era solo uno, e forse nemmeno il più grave, dei motivi di abbruttimento.

È difficile giustificare che, pur stando così le cose, persone illuminate, certo senza prave intenzioni, resistevano alle istanze di riforma e non si rendevano conto che, così facendo, favorivano il permanere di questo sconcio.

I riformisti (chiameremo così, per snellezza del discorso, coloro che militavano sul fronte del cambiamento) dovettero battersi contro ostacoli resistenti, sostenuti dall'autorità e dal prestigio dei conservatori.

Il primo ostacolo, saldamente piantato all'inizio del percorso, lo si incontrò già quando si incominciò a parlare di trattamento rieducativo. Il concetto che i riformatori avevano in mente era derivato dal settore minorile da dove, all'interno dell'Amministrazione, il gruppo più avanzato di essi proveniva.

Il dettato del terzo comma dell'art. 27 della Costituzione non faceva tentennare la ferma opposizione dei conservatori.

Il capo fila di questa resistenza fu l'On.le Giuseppe Bettiol, professore di diritto penale, che aveva grande influenza nel mondo cattolico e nella politica democristiana.

In vari scritti il Bettiol manifestò la sua decisa contrarietà ad accettare l'idea di "trattamento rieducativo". Già nell'agosto del 1963 nel simposio di Bressanone, organizzato dall'Università di Padova, sul tema "Il problema della rieducazione del condannato" svolse la prolusione dal titolo "Il mito della rieducazione" (Riv. It. di Diritto e Proc. Penale 1963). In essa, quale campione della fede cattolica, afferma che per il cristianesimo la trasfigurazione dell'uomo può essere fatta solo da Dio e ancora che: "l'uomo è libero di fare il bene, ma è anche libero di orientarsi verso il male e di persistere nel male salvo subire le conseguenze del male perpetrato. Nessuno può costringere l'uomo al bene perché in tal caso l'azione perderebbe il suo più prezioso significato morale, nessuno è autorizzato a penetrare nell'intimo della coscienza umana per cercare di imprimerle un dato orientamento". Inoltre: "l'esperienza storica ci dice che i risultati raggiunti laddove alla pena si è voluta dare una finalità sono stati assai scarsi o limitati. Non è con il diritto o con il criterio pedagogico,

in intimo legame con un istituto giuridico coattivo quale la pena, che si trasforma l'animo dell'uomo".

Queste taglienti affermazioni parvero a molti una risposta, o meglio, un alto là ai fermenti in atto nell'Amministrazione penitenziaria laddove i progressisti già anni prima erano riusciti a convincere il Direttore Generale Nicola Reale, magistrato civilista piuttosto ignaro dei problemi dell'esecuzione penale, a pubblicare un elaborato dal titolo "La rieducazione del condannato" (Rassegna Studi Penit. Fasc. IV luglio-agosto 1957) che si apriva alle prospettive del trattamento rieducativo.

Chi ricorda le atmosfere culturali e politiche di allora può rendersi conto di quanto la posizione del Bettiol abbia influito sulla disponibilità del Ministro Gonella a sostenere la riforma, dato che egli, non giurista, apparteneva alla stessa area politica e religiosa del Bettiol.

Meno sensibile a questi motivi era il laico Oronzo Reale, che si alternò con Gonella alla guida del Ministero. La sua tiepida riluttanza ad accettare e sostenere la riforma non aveva basi fideistiche o politiche, era solo un'espressione del suo carattere scettico. Egli non ne faceva mistero neppure nei colloqui con i suoi collaboratori ministeriali, quando chiamava lo schema di legge di riforma "il libro dei sogni".

D'altra parte anche nel mondo criminologico laico vi era una corrente che non credeva nella validità del trattamento rieducativo al punto da condividere l'espressione "nobile bugia" coniata da criminologi americani per significare che il trattamento fornirebbe un elegante pretesto per negare i diritti fondamentali dell'uomo in nome della "cura" della delinquenza (G. di Gennaro v. Il trattamento Penitenziario in "Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario" N. Zanichelli ed. 1980).

Intanto la pressione che i riformisti esercitavano all'interno dell'Amministrazione aveva stimolato qualche interessante novità.

Se si pensa che in una lezione tenuta all'Università di Roma il 31 gennaio 1955 l'allora Direttore Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena, Giuseppe Lattanzi, aveva affermato la "non urgenza di una riforma penitenziaria" si può comprendere la soddisfazione dei riformisti nel constatare l'interesse dimostrato dal nuovo Direttore Generale Reale a considerare, con intelligente curiosità, le loro posizioni avanzate. Essi, incoraggiati dalla detta disponibilità, proposero alcune iniziative, che al tempo apparivano ardite e rischiose, ottenendo l'autorizzazione ad attuarle con la raccomandazione di usare la massima cautela.

Fu dunque nel 1956 che la prima assistente sociale cominciò ad operare nel carcere per adulti di Rebibbia dove, contemporaneamente, venne creato l'Istituto Nazionale di Osservazione con il compito di approfondire i metodi scientifici e applicativi per l'osservazione della personalità dei condannati.

Si intendeva, in tal modo, accreditare "l'osservazione della personalità" ai fini del trattamento rieducativo rispondente ai bisogni individuali.

Anche su questa strada emersero, però, degli ostacoli che in parte trovavano sostegno nell'autorità del Prof. Francesco Canelutti il quale, pure se aperto all'idea di una certa flessibilità dell'esecuzione, contestava la possibilità di conoscere l'uomo.

L'intenso lavoro che, nonostante le riserve di alcuni dottrinari, si svolse a Rebibbia fu, a partire dal 1959, affiancato dalla rivista "Quaderni di Criminologia Clinica" che acquistò, in breve tempo, grande autorevolezza anche internazionale. La validità del lavoro svolto nell'Istituto di Osservazione fu anche lusinghiera-mente confermata dalla assegnazione, per periodi di stage, di giovani criminologi stranieri provenienti perfino dagli Stati Uniti d'America e dal Giappone.

L'esperienza del carcere che negli anni della gestazione della riforma era vissuta con attenzione critica dai riformatori, aveva convinto che il sistema vigente non era in grado di dare risposte differenziate secondo la tipologia di autore.

La legge penale dava quasi esclusiva importanza al tipo di reato commesso. Il riferimento alle caratteristiche personali, fatto dall'art. 133 del codice penale, scalfiva appena questa impostazione. Comunque, la mancanza di differenziazione e distinzione da caso a caso si coglieva specialmente dal sistema delle pene che si risolveva in via immediata, o mediatamente come nel caso di pene pecuniarie, esclusivamente nella privazione della libertà.

I riformisti, che attraverso la partecipazione alle attività dell'O.N.U. e del Consiglio d'Europa nel settore della giustizia penale erano venuti direttamente a contatto con i sistemi di Paesi avanzati, si erano fermamente persuasi che anche l'Italia dovesse introdurre nella gestione della lotta alla criminalità la possibilità di fare ricorso ad un ventaglio di misure applicabili.

Si cominciò così a parlare di misure alternative alla reclusione. Su questo tema non fu facile aprire una breccia nella resistenza anche di illuminati accademici.

Come è noto le misure penali alternative introdotte in alcuni sistemi stranieri fin dai primi decenni del secolo XIX, e succes-

sivamente largamente diffusesi in altri, risalivano al "probation system" degli Stati Uniti e dell'Inghilterra.

La copiosa letteratura al riguardo, che sottolineava la validità del sistema, era quasi del tutto ignorata in Italia e non faceva parte del materiale di studio dei corsi universitari. L'opposizione degli ambienti accademici e professionali era certo in larga parte dovuta all'ignoranza della materia.

I riformisti pensavano che fosse, perciò, necessario aprire la battaglia proprio sul fronte dell'informazione.

Si colse, così, l'occasione di convegni nazionali o internazionali, a cui i giuristi italiani partecipavano, per trattare il tema e fare opera di proselitismo.

La iniziale occasione fu offerta dalla "Prima giornata italo francese di difesa sociale" organizzata dal Centro Nazionale di prevenzione e Difesa Sociale nell'ottobre del 1969 a Vicenza. (G. di Gennaro - Relazione su "Aspetti teorici e pratici del probation - Monitore dei tribunali, Giuffrè 1969).

La tendenza iniziale era quella di inserire le misure alternative nel codice penale, mettendole a disposizione del giudice della cognizione, affinché fosse possibile, in considerazione della ridotta gravità del reato e della personalità dell'autore, applicarle in sede di giudizio.

Il dibattito che si sviluppò sull'argomento convinse che quella strada era, all'epoca, decisamente sbarrata. Fra gli argomenti addotti dalla resistenza almeno uno sembrava ben fondato. Per applicare la misura alternativa sarebbe occorsa una conoscenza adeguata della personalità dell'imputato, delle vicende e degli ambienti della sua vita. Ciò non era possibile secondo la procedura penale del tempo. Sarebbe stato necessario un processo bi-fasico in cui la distinzione, anche temporale, fra la fase dell'accertamento della responsabilità e quella della decisione sulla misura applicabile avrebbe consentito di fornire al giudice i dati necessari.

Si rivolse, allora, l'attenzione all'ordinamento penitenziario. In questa prospettiva, ovviamente, occorreva muoversi verso una profonda innovazione della fase dell'esecuzione penitenziaria.

Si trattava, in sostanza, di concepire un nuovo sistema che consentisse una modificazione del giudicato nel corso dell'esecuzione. Di qui il rafforzamento dell'idea della giurisdizionalizzazione della fase esecutiva con la introduzione di uno speciale organo giudiziario.

La figura del giudice di sorveglianza, già operante nel nostro sistema, fu l'ubi costistam.

Per differenziare la nuova figura di giudice da quella precedente si pensò all'espressione "magistrato di sorveglianza".

Nel processo di continua revisione dei testi che si preparavano per giungere alla riforma fu configurato, dapprima, un giudice monocratico a cui venivano attribuite le delicate funzioni incidenti sulla struttura del giudicato fra le quali quelle che trasformavano la pena detentiva in misura di trattamento in semi-libertà o addirittura in libertà.

Si decise successivamente di distribuire le funzioni di sorveglianza fra un giudice monocratico e un tribunale.

Anche il percorso verso l'istituto della "liberazione anticipata" non fu privo di ostacoli. Alcuni conservatori trovavano difficoltà ad ammettere nel contesto del diritto penale un risvolto di "diritto premiale" che, oltre ad apparire un segno di contraddizione, ledeva anch'esso il principio della immutabilità del giudicato.

3) La successione degli schemi di legge

Una terza linea della storia della gestazione della riforma, che è speculare rispetto alla storia degli ostacoli e del loro superamento, attraversa i testi dei vari disegni di legge che sono stati presentati dal 1960 al 1972.

La comparazione fra le loro disposizioni e, infine, con quelle definitivamente approvate nel luglio 1975 documenta testualmente il difficile cammino della riforma e la sua progressiva apertura verso le concezioni del movimento riformista.

Il disegno di legge del 19 luglio 1960 mostra chiara l'ambizione della Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena di continuare a gestire insieme all'esecuzione penitenziaria nei confronti degli adulti anche tutto il settore minorile, inclusi gli interventi giudiziari diretti ai "disadattati e suscettibili di recupero".

Dal testo si rileva la forzatura imposta dall'ambizioso proposito.

In un breve preambolo, a cui sono dedicati i cinque articoli delle "disposizioni preliminari", si enuncia apoditticamente, in soli due commi dell'articolo 1, l'ampiezza della competenza dell'Amministrazione.

Va ricordato che la legge 888 del '56, riformando il R.D.L. 20 luglio 1934 n. 1404, che aveva istituito la giustizia minorile con funzioni e organi propri, aveva ovviamente trattato anche gli aspetti giudiziario-cognitivi ai quali era stata dedicata una parte prevalente del testo rispetto a quella squisitamente esecutiva.

Nel recepire la materia il disegno di legge del '60 risulta squilibrato poiché non esiste una valida ragione sistematica che suggerisca di giustapporre la disciplina dell'intero sistema concernente i minorenni disadattati con la settoriale normativa dell'esecuzione delle misure penali la quale, fra l'altro, nel capo III del testo, trattava specificamente anche del trattamento penitenziario minorile.

La mancanza di sistematicità si avverte anche considerando che restava fuori dal testo la competenza penale del tribunale per i minorenni.

Non risulta che della inclusione delle due materie in un unico testo sia stata data, a quel tempo, alcuna giustificazione teorica e sistematica.

Un tentativo di giustificazione venne fatto successivamente, in occasione della presentazione del disegno di legge del 1960, dopo che, evidentemente, erano state sollevate le prime critiche.

Pur apparendo privo di logica l'accostamento fra le due materie si deve, però, riconoscere che la vicinanza testuale è una prima manifestazione di apertura del settore degli adulti ad alcune concezioni nate e maturate nel settore minorile.

Di tanto si coglie lo spunto nel discorso del Ministro Gonnella a conclusione del dibattito sul Bilancio del 1960. Egli, dopo il doveroso e scontato riferimento all'art. 27 della Costituzione afferma che "si è tenuto altresì conto dell'evoluzione delle dottrine giuridiche e sociali, dei progressi delle tecniche psicologiche, sociologiche e criminologiche.... Tutto ciò nel quadro di un movimento internazionale...". Nella sua esposizione il Ministro elogia il lavoro dell'Istituto di Osservazione di Rebibbia e l'impegno scientifico dell'Amministrazione testimoniato, in particolare, dalla pubblicazione dei Quaderni di Criminologia Clinica. Sottolinea fra le innovazioni che il disegno di legge intende apportare "il trattamento individuale e di gruppo", "l'osservazione scientifica della personalità", "la specializzazione degli istituti in rapporto alle esigenze particolari del trattamento", "la concessione delle licenze ai reclusi meritevoli", "il regime di semilibertà per alcune categorie di condannati".

Nella proposta normativa si attua, oltre a quanto menzionato dal Ministro, una prima definizione dell'organo e delle competenze del "magistrato di sorveglianza" che sostituisce il giudice di sorveglianza, si istituisce il "servizio sociale" incaricato di svolgere indagini dirette a meglio conoscere la personalità e le esigenze dei condannati.

Di rilievo è anche l'apertura verso la collaborazione della società civile a mezzo dell'ammissione negli istituti di assistenti volontari.

A parte le innovazioni sostanziali che, seppure ancora contenute e prudenti, dimostrano l'ingresso in una nuova cultura rispetto al Regolamento del 1931, di speciale rilievo è la decisione di disciplinare la materia con la forma di legge primaria a dimostrazione che ne fu valutata attentamente la natura la quale, per la sua rilevanza penalistica, deve rispettare il principio della riserva di legge. Il ricorso alla forma di legge manifesta anche una iniziale consapevolezza che molti degli interessi dei detenuti si configurano come diritti soggettivi.

Nel disegno di legge del 12 gennaio 1966 venne mantenuta l'inclusione in un unico contesto anche della materia minorile.

Questa volta nella relazione predisposta dall'Amministrazione si compie uno sforzo dottrinale, inteso a giustificare il denunciato accostamento.

Si critica, infatti, come non omogeneo il complesso del R.D.L. 20 luglio 1934 n. 1404 che aveva disciplinato insieme le materie dell'intervento giudiziario nei confronti dei minorenni nei settori penale, amministrativo e civile e si conclude che la "competenza amministrativa", e cioè il trattamento dei "disadattati", ha una sua autonomia che richiede "un suo formale collegamento con un sistema più vasto e integrato". Tale sarebbe la materia penitenziaria poiché "nel settore della rieducazione dei minorenni, pur essendo importanti gli aspetti processuali, sono del tutto preminenti i momenti pratici che ineriscono alla concreta applicazione delle misure...".

Le argomentazioni non sono convincenti e confermano il sospetto che il vero interesse era quello di conservare l'ampiezza della competenza dell'Amministrazione penitenziaria ma si deve, però, ribadire che l'insistenza nel mantenere insieme le due discipline è anche dimostrazione dell'apertura del sistema per gli adulti verso concezioni nate e maturate nel sistema minorile.

Di tanto fa testimonianza la relazione a firma del Ministro Oronzo Reale al Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 1965.

Ecco i passaggi più significativi:

"nel parlare di rieducazione nei confronti degli adulti sottoposti a misure detentive, si deve far riferimento non solo all'emenda ma si deve tendere altresì al riadattamento sociale", "nei confronti degli adulti difficile è, di regola, tentare una opera rieducativa uguale a quella che si pratica nei confronti dei minorenni: bisogna prevalentemente mirare a combattere

quelle carenze personali che sono di ostacolo ad un normale inserimento dell'individuo nel corpo sociale e che possono essere rimosse, ridotte o neutralizzate con gli ordinari mezzi pedagogici e terapeutici in uso nella collettività libera", "la rieducazione si opera fuori da ogni rigido schema formale, dando risposte adeguate agli accertati bisogni di ciascuna personalità".

Il disegno di legge del 26 gennaio 1966 ritenuto dai più e dallo stesso Ministro proponente una ripetizione di quello del 19 luglio 1960 con marginali emendamenti anche se è in gran parte pedissequamente ripetitivo del precedente, introduce, invece, con poche disposizioni aggiuntive, novità di grande rilievo che anticipano il salto di qualità che sarà poi effettuato nel 1975.

Il combinato disposto del secondo comma dell'articolo 105 e dell'articolo 135 mira all'istituzione di una cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto il cui patrimonio è costituito "oltre che dai lasciti, donazioni o altre contribuzioni, dalle somme costituenti la differenza fra mercede e remunerazione".

Se a queste previsioni si aggiunge quella del quarto comma dell'art. 125 secondo cui nel giudicare il comportamento tenuto ai fini della liberazione condizionale si doveva "valutare, tra l'altro, se il condannato si sia spontaneamente adoperato, in rapporto alle sue possibilità, per risarcire il danno cagionato o per alleviare le condizioni delle vittime del delitto", ci si rende conto che era intenzione del proponente dare risalto alle vittime e alla loro protezione.

Queste norme furono evidentemente introdotte con l'intento di vincere l'opposizione di una larga componente dell'opinione pubblica che riteneva la riforma troppo incline a favorire i delinquenti dimenticando le vittime.

Il richiamo all'interesse delle vittime, il forzoso concorso del condannato alla loro assistenza e la valutazione di un sentimento operoso di riparazione avrebbe certamente attenuato l'opposizione suddetta.

Altra innovazione è l'istituto della "liberazione anticipata" a cui sono dedicati gli articoli 123 e 124. È proprio questo istituto che ha contribuito a cambiare decisamente il clima delle carceri e i rapporti fra detenuti e personale responsabile della loro custodia.

Il clima che aleggiava nelle carceri prima della riforma era rovente. I comportamenti individuali recalcitranti alla disciplina e aggressivi erano molto frequenti e, purtroppo, di tanto in tanto si manifestavano rivolte collettive che mettevano a ferro e a fuoco i penitenziari.

L'Amministrazione reagiva con provvedimenti disciplinari e repressivi che non facevano altro che esacerbare ancor più l'animo dei reclusi. Poiché la loro sorte era definitivamente segnata dalla sentenza di condanna ed essi dovevano rimanere reclusi per tutto il tempo stabilito in quella decisione, con una remota ed improbabile aspettativa di una finale liberazione condizionale, non avevano alcun interesse a rispettare tutte le regole loro imposte.

L'esperienza maturata nel servizio carcerario e la ampliata conoscenza, anche attraverso il Consiglio d'Europa, di quanto avveniva in sistemi penitenziari di altri Paesi europei aveva convinto i riformisti che era necessario e possibile trovare un rimedio adeguato per prevenire le rivolte e per rasserenare il clima delle carceri. Ciò appariva oltretutto indispensabile se si voleva veramente trasferire nella dimensione operativa i precetti costituzionali dell'umanizzazione della pena e della rieducazione del condannato.

Precetti che erano ribaditi in forma altisonante nell'articolo 59 dei due disegni di legge che si erano succeduti dove si leggeva che "il trattamento penitenziario non può essere contrario al senso di umanità e deve tendere, mediante la reintegrazione e lo sviluppo della personalità, al riadattamento sociale e alla rieducazione dei soggetti".

Non era, infatti, pensabile che in una prevalente atmosfera di opposizione e di conflitto tra vigilati e vigilanti si offrissero occasioni che consentissero e favorissero una disposizione dei primi ad instaurare rapporti di collaborazione con i secondi per l'attuazione di un comune programma inteso a modificare attitudini e comportamenti dei condannati.

Il rimedio fu individuato, appunto, nella fruizione della concessione dei benefici che suscitavano un grandissimo interesse da parte dei condannati. Il primo e più rilevante, è appunto la prospettiva di poter lasciare il carcere prima di quanto aveva stabilito la condanna alla reclusione attraverso un guadagno che il detenuto poteva procurarsi con il suo comportamento. Veniva, in sostanza, offerta ai soggetti la possibilità di operare, con impegno personale, per migliorare il loro destino.

Al suo apparire, in questo disegno di legge, la "liberazione anticipata" mostra la grande cautela dell'istanza riformatrice. Era certo facile prevedere che un simile istituto avrebbe rinvigorito le critiche dei conservatori che vedevano in ogni tentativo di progresso una non giustificata indulgenza nei confronti dei criminali.

La prudenza consigliò di dare un basso profilo all'innovazione che fu limitata ad "un abbuono di pena fino ad un massimo di 10 giorni per ciascun semestre di pena detentiva scontata".

Il premio si guadagnava con il distinguersi "per aver dato prova evidente di attiva partecipazione all'opera rieducativa".

Si noti l'incidenza nel contesto delle espressioni "evidente" e "attiva" che sarebbero pleonastiche se non fossero state suggerite dall'intenzione di tranquillizzare gli oppositori con il sottolineare la intensità delle condizioni richieste.

Può sembrare contraddittoria l'esclusione dal beneficio dei condannati a pena inferiore ai due anni di reclusione, così come previsto dal secondo comma dell'articolo 123. Per comprendere l'eccezione si deve riandare alla più avanzata cultura criminologica e penologica del tempo che si manifestava, particolarmente, nei lavori del Comitato per gli affari criminali del Consiglio di Europa in cui la rappresentanza italiana era divenuta molto attiva e significativa.

Il tema delle pene brevi, fra le quali rientravano le pene inferiori ai due anni, veniva, all'epoca, sapientemente dibattuto fino a raggiungere la opinione prevalente che nel ventaglio delle pene detentive, le pene brevi rispondevano ad una esigenza peculiare che era quella di colpire decisamente, ma con pene non pesanti, i delinquenti primari o autori di reati non gravi, perché subissero dall'infrazione un forte messaggio pedagogico.

L'effetto pedagogico sarebbe sfumato se si fosse alleggerito, durante l'esecuzione, il peso della punizione.

Nella legislazione precedente il sistema "premiale" si esauriva nell'istituto della liberazione condizionale che aveva caratteristiche diverse dalla "liberazione anticipata" sia per la sua stessa natura condizionale, sia perché operava alla fine di un lungo periodo detentivo.

La criminologia aveva messo in evidenza che la maggioranza dei delinquenti presenta tratti di immaturità e, comunque, di incapacità a controllare il proprio comportamento per periodi lunghi in vista di un beneficio eventuale e remoto nel tempo.

Di qui la scarsa o nulla efficacia della liberazione condizionale sulla adesione al trattamento da parte dei condannati.

Viceversa la "liberazione anticipata" comportava un impegno comportamentale per soli sei mesi in vista dell'acquisizione di un beneficio immediato. La capacità sperimentata di resistere per sei mesi avrebbe favorito l'impegno a continuare per il successivo semestre e, così via, fino ad acquisire l'abitudine al comportamento impostosi.

A completamento del sistema premiale fu introdotto anche l'istituto della "remissione del debito".

In questo caso al condannato si richiedeva qualche cosa di più e cioè l'essersi "distinto per condotta esemplare".

Il debito considerato era quello relativo alle spese di mantenimento in carcere e al rimborso delle spese di procedimento. Questo beneficio, che si acquisiva solo alla fine della detenzione non aveva, nell'opinione dei proponenti, una grande forza trainante, sia per l'elemento temporale di cui si è detto a proposito della liberazione condizionale, sia perché nella realtà molto difficilmente gli uffici del campione penale, competenti ad effettuare il recupero dei debiti, riuscivano ad acquisire il risultato.

Comunque la previsione fu introdotta nel testo per meglio affermare l'apertura verso il diritto premiale nel sistema penitenziario.

Il disegno di legge del 12 ottobre 1968 si liberò, finalmente, della parte relativa alla prevenzione della delinquenza minorile.

Nella relazione si chiarisce che: "viene stralciata la prima parte del disegno di legge, presentato dallo stesso Ministro Gonella nel 1960 e ripresentato, con varianti, nel 1966 dal Ministro Reale, e concernente la prevenzione della delinquenza minorile, che fa parte di un autonomo disegno di legge al Parlamento. Si è ritenuto così di snellire il disegno di legge 1960 nella speranza che la dicotomia ordinamento penitenziario/prevenzione della delinquenza minorile agevoli, nel tempo, la conclusione dei lavori parlamentari".

Residua, tuttavia, nel testo la determinazione dell'Amministrazione per gli Istituti di Prevenzione e di Pena di mantenere nel suo alveo oltre alla competenza per l'esecuzione delle pene anche quella per la prevenzione della delinquenza minorile. Ciò dimostra che era in atto la resistenza ad un movimento diretto ad autonomizzare il settore minorile, come successivamente è avvenuto. Non si spiega altrimenti la norma dichiarativa che si rinviene sotto il numero 1) dell'art. 1 la quale, nell'elencare le attribuzioni dell'Amministrazione, ribadisce che essa "attua la protezione dei minorenni e cura la prevenzione della delinquenza minorile e la rieducazione dei minorenni che diano prova di gravi irregolarità..." Norma che rimane sospesa nel vuoto poiché il testo del disegno di legge non ne fa più parola.

Il disegno di legge del '68, epurato di tutte le norme relative ai minorenni, è l'esatta riproduzione del precedente testo. Il Ministro si augurava, nel sottoporlo all'esame del Parlamento, che lo snellimento che ne è derivato potesse "agevolare l'iter parlamentare" come, purtroppo, non è stato.

Nell'esplorazione della lunga gestazione della riforma la relazione che accompagna questo disegno di legge presentato al Senato riveste una grande importanza perché essa, nel dar conto dei motivi che animavano la riforma e nell'illustrarne le norme, fornisce un quadro dotto ed ampio, seppur non esauriente, dei motivi e delle finalità che hanno ispirato la riforma stessa con richiamo agli avanzamenti nelle discipline socio-criminologiche e penologiche e agli orientamenti delle organizzazioni internazionali interessate al rispetto dei diritti umani nelle situazioni di marginalità.

La relazione omette di chiarire perché alle nuove norme viene data forma di legge anziché di regolamento. La ragione si evince, tuttavia, chiaramente dal testo dove, pur affermandosi che "l'ordinamento penitenziario è direttamente connesso, per vincoli di strumentalità e di dipendenza all'ordinamento penale, di cui tradizionalmente ha rappresentato, nella maggioranza delle sue disposizioni, un regolamento di esecuzione" si sostiene la necessità di accentuarne l'autonomia per l'accresciuto rilievo che anche gli studiosi attribuiscono al momento penitenziario correlativamente al progressivo avanzamento e alla tendenza all'autonomia delle discipline penitenziarie e penologiche.

A ciò sarebbe stato facile aggiungere che già in quel testo apparivano istituti sostanziali e processuali che postulavano l'applicazione del principio della riserva legislativa e che, inoltre, si andava affermando l'idea che molti interessi dei detenuti assumevano carattere di diritti soggettivi giudizialmente tutelabili.

Sempre nella relazione si legge che i motivi ispiratori, elencati e chiariti, discendono, anzitutto, dal rispetto del precetto contenuto nell'articolo 27 della Costituzione "rafforzato dal maturarsi della coscienza democratica nel clima di un rinnovato rapporto fra l'autorità dello Stato e il cittadino".

Si riconosce, poi, la influenza esercitata dal grande sviluppo che hanno avuto le "scienze penalistiche, biologiche, psicologiche, psichiatriche, sociologiche e criminologiche" negli anni seguenti alla guerra e cioè in tutto il percorso fatto fino ad allora dai tentativi di riforma penitenziaria.

Altro motivo enunciato è "il rinnovato interesse verso l'autore del reato" riguardato non solo in considerazione del suo passato come soggetto responsabile da punire ma anche nella prospettiva del suo futuro come persona da recuperare all'ordinato vivere sociale aiutandolo a risolvere i suoi problemi di adattamento.

Infine si sottolineano le nuove conoscenze in tema di osservazione e di trattamento.

Con felice intuizione si auspica, anche, un effetto, che si è poi avverato, e cioè che la legislazione proposta, oltre ad essere la risultante di un processo anteatto, "divenga essa stessa portatrice di idee forza atte a determinare una realtà profondamente rinnovata nelle premesse, nelle esigenze e nei fini".

Molto interessante è il richiamo che la relazione fa ai numerosi incontri di studio e alla incessante attività dell'ONU incentrati sui temi penitenziari e ai documenti da essi prodotti i quali tutti indicano le mete che la prospettata riforma si propone di raggiungere.

Nella nuova concezione della pena, che sta alla base di tutto il movimento e che quindi è l'idea-forza dell'impegno di riforma, si definisce la sanzione penale privativa della libertà come una misura necessaria di reazione a forme elevate di criminalità in cui l'afflizione deve esaurirsi nel solo dato dell'isolamento dalla società "al quale inevitabilmente si aggiungono le restrizioni imposte dalle particolari esigenze di ordine della comunità penitenziaria".

Va bandita, quindi, "ogni superflua privazione" affinché si mantenga "il giusto equilibrio fra le esigenze della difesa sociale ed il preminente dovere del rispetto delle ragioni dell'umanità".

Si chiude con il disegno di legge del 28 ottobre 1968 la sequenza dei tentativi infruttuosi del varo della riforma.

Come si è avanti detto il 31 ottobre 1972 il Ministro Gonella presentò altro disegno di legge al Senato. Nel corso della vicenda parlamentare di questo testo, che sfocerà poi nella legge del '75, la riforma compie un deciso balzo in avanti, un salto di qualità, rompendo gli ultimi argini di resistenza. Sarebbe molto interessante percorrere in tutto il loro svolgimento i lavori parlamentari per individuare le posizioni degli schieramenti politici e i portatori delle ultime qualificanti novità. È doveroso ricordare che dietro al lavoro parlamentare operava la consulenza, e direi l'insistenza, degli esperti dell'Amministrazione che avevano in mente, fin dall'origine, le mete finali. Corre anche l'obbligo di non dimenticare che dal luglio 1973 al novembre 1974 fu Ministro della Giustizia Mario Zagari e cioè proprio nel periodo in cui il Parlamento lavorava intensamente sulla riforma.

Zagari era uomo aperto e sensibile che immediatamente condivise le più avanzate istanze riformatrici e instaurò continui contatti di lavoro con i propugnatori della riforma operanti nel suo Ministero sollecitandone la collaborazione e il consiglio.

Un esame dettagliato e accurato degli atti parlamentari del tempo varrebbe a ripercorrere la cronaca dell'ultimo percorso della riforma. In assenza di ciò, e nella speranza che in futuro

qualche studioso ci si voglia dedicare, si può condurre una analisi, comunque interessante, raffrontando i testi dei disegni di legge '68 e '72 con quello della legge emanata nel '75. Si può, così, rilevare la decisiva importanza delle innovazioni apportate dal Parlamento sui testi proposti dal Governo.

Il Ministro Gonella nel presentare, di concerto con il Ministro del Tesoro Malagodi, il disegno di legge del '72 dichiarava che "il provvedimento che il Governo si onora di sottoporre all'esame del Parlamento riproduce il testo di quello presentato nella decorsa legislatura, così come modificato e approvato dal Senato...". "Il provvedimento viene riproposto nello stesso testo salvo i necessari aggiustamenti agli anni di riferimento della spesa alla indicazione dei mezzi di copertura".

Dalla comparazione fra la versione del disegno di legge del '68 e quello del '72 è, così, possibile rilevare le modifiche che il Senato aveva apportato sul primo.

Tralasciando alcune secondarie variazioni di carattere formale, si nota che il riferimento improprio alla competenza dell'Amministrazione degli Istituti di Prevenzione e di Pena nella materia minorile, caparbiamente ripetuto nei testi precedenti, finalmente scompare. Il regime di semilibertà, a cui nel '68 era dedicato l'art. 63 viene sviluppato negli articoli 64 e 65 con una nuova diversa configurazione: nella nuova versione la semilibertà si scinde in due istituti, l'uno completamente nuovo, applicabile direttamente ai condannati a pene inferiori ai due anni, l'altro, applicabile ai condannati a pene superiori che abbiano espiato almeno metà della pena in detenzione.

Nel primo caso la semilibertà si configura come affidamento al servizio sociale (soluzione che evidentemente anticipa l'affidamento in prova al servizio sociale di cui tratterà, poi, la legge approvata). Va notata al riguardo la peculiarità che la sostanza della semilibertà non viene descritta in questa prima ipotesi laddove solo trattando della seconda si chiarisce che essa consiste nel "trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto".

La liberazione anticipata, che nel testo precedente consisteva "in un abbuono di pena sino ad un massimo di dieci giorni per ciascun semestre di pena detentiva applicata" viene estesa dal Senato ad un massimo di venti giorni e scompaiono nella seconda versione le funzioni di vigilanza del procuratore generale e del procuratore della Repubblica ritenendosi impropria la commistione fra funzioni giudiziarie e funzioni di vigilanza dell'autorità inquirente e apparendo sufficienti le funzioni di vigilanza attribuite al magistrato di sorveglianza.

Ma è dalla comparazione fra il testo presentato dal Ministro Gonella nel '72 e quello che viene definitivamente approvato dal Parlamento che emergono i decisi avanzamenti per dotare il nostro Paese di una legge penitenziaria non più timorosa di accogliere fondamentali istanze di riforma nella loro pienezza.

Il testo della legge segue una diversa sistematica nella trattazione della materia e, spesso, presenta formulazioni letterali difformi dal disegno di legge che non ne modificano, però, la sostanza.

Un meticoloso raffronto fra il testo proposto dal Governo e quello risultante dai lavori parlamentari, richiederebbe ampio spazio senza rispondere alle finalità di questo scritto che mira solo a rintracciare nel lungo iter della gestazione della riforma i cambiamenti che hanno maggiore significato per documentare le difficoltà incontrate nel percorso e i momenti del loro superamento.

Giova, comunque, osservare che la legge si libera di tutta la iniziale sovrastruttura che trattava delle attribuzioni dell'Amministrazione eliminando anche, come estranei alla specifica materia, la istituzione dell'Istituto di Studi Penitenziari e i riferimenti generici al personale e ai corsi di formazione.

Il testo finale si apre, infatti, con il titolo sul "trattamento penitenziario" in cui, ex novo, si afferma "il rispetto della dignità della persona", si chiarisce che "il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente improntato al principio che essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva" e si specifica che il trattamento deve avvalersi anche dei "contatti con l'ambiente esterno".

Quest'ultima statuizione va letta come la risultante di un deciso cambiamento nella cultura penitenziaria. Il carcere non va più visto come un luogo separato dalla società ed estraneo ad essa. Esso è un doveroso e necessario servizio sociale a cui la comunità deve essere interessata e deve collaborare. Ciò non solo serve per la umanizzazione della pena e per il rispetto della personalità dei condannati, ma necessita anche per ridurre il processo di stigmatizzazione che relega gli ospiti del carcere alla loro marginalizzazione sociale anche dopo le dimissioni.

Alla previsione dei "contatti con l'ambiente esterno" fa eco il testo dell'art. 17 che tratta della partecipazione della comunità esterna all'ambiente rieducativo.

Queste norme, fortemente volute dall'interno dell'Amministrazione di allora, fanno giustizia delle critiche che sono state più volte espresse circa la mancanza di apertura del nuovo ordinamento alla società libera quale portato dall'arretratezza culturale dell'Amministrazione che si occupava della riforma.

Di una certa significatività come dimostrazione di una volontà di ridurre la distanza fra la società libera e il carcere sono anche gli emendamenti in tema di vestiario e corredo, di alimentazione e di organizzazione delle attività di lavoro, istruzione e ricreazione.

La novella formulazione della materia attinente ai colloqui e alla corrispondenza è anch'essa riflesso dell'intento di favorire al massimo la vicinanza fra l'ambiente chiuso e la società libera.

L'affermazione che il trattamento deve "assicurare il rispetto della dignità della persona" assume nella legge del '75 un significato pregnante che, a ben guardare, compendia il significato e la portata della riforma.

Tutte le disposizioni dell'ordinamento fanno puntuale applicazione di questo fondamentale principio.

Il detenuto non è più considerato come un soggetto passivo alla mercé dell'autorità che lo custodisce, la legge lo promuove a titolare di precisi diritti e soggetto attivo responsabile delle sue decisioni. Ciò esprime molto bene, in particolare, l'ultimo comma dell'art. 13 il quale dispone che "deve essere favorita la collaborazione dei condannati e degli internati alle attività di osservazione e di trattamento".

La preoccupazione di Bettiol che sul condannato si possano esercitare dall'esterno influenze che lo condizionano non ha più ragione di esistere.

Ma dove l'opera del Parlamento si è rivelata decisiva nell'aprire il nostro sistema a soluzioni tenacemente rifiutate dai tradizionalisti, incapaci di superare inveterate concezioni trasmesse da una cultura arcaica, è il settore delle misure alternative alla reclusione.

Il Ministro Gonella non era stato disposto ad andare oltre la concessione della semilibertà a chi aveva già espiato buona parte della pena e solo dopo l'elaborazione del Senato aveva aderito ad estendere la detta misura come sanzione non succedanea ai condannati a pene inferiori ai due anni.

La detenzione rimaneva, in ogni caso, elemento del trattamento.

Il Capo VI della legge, dedicato alle "misure alternative", è già nella sua intitolazione una dichiarazione non ambigua dell'apertura al nuovo. Là dove la legge penale sostanziale non aveva avuto il coraggio di aprirsi, lo fa l'ordinamento penitenziario.

I ripetuti richiami al "probation system" e alle misure analoghe, già in uso da decenni in Paesi democratici moderni, avevano trovato, finalmente accoglimento.

L'affidamento in prova al servizio sociale fa così ingresso nel nostro sistema. È superfluo soffermarsi sulla validità di questa misura che, fra l'altro, ha alleggerito la popolazione carceraria di circa il cinquanta per cento, riducendo sofferenze individuali e spese della collettività.

L'affidamento in prova è senza dubbio fra le innovazioni di maggior portata nell'ordinamento penitenziario e avrà, poi, influenza sull'intero sistema della giustizia penale.

Sotto il profilo istituzionale e processuale il Parlamento ha finito per accogliere un'altra modifica di straordinario rilievo.

Si è già visto come, nella prospettiva di potenziare il ruolo del giudice di sorveglianza si fosse già pensato, oltre che ad ampliarne l'ambito delle competenze, a mutarne la denominazione in "magistrato di sorveglianza". Mentre andava avanti la gestazione della riforma, la nostra società era preoccupata non solo per il dilagare delle attività della criminalità organizzata comune ma, anche e soprattutto, per il cruento attacco agli uomini dello Stato, da parte di gruppi rivoluzionari con pretese di eversione del sistema democratico.

La reazione delle forze dell'ordine e della magistratura, pur non essendo riuscita a debellare il fenomeno, aveva, comunque, ottenuto importanti successi riuscendo ad assicurare alla giustizia e a detenere numerosi esponenti delle organizzazioni criminali.

Chi operava nel campo in quel periodo ricorda certamente le conturbanti pressioni a cui i responsabili delle decisioni giudiziarie erano subdolamente sottoposti da parte degli ambienti criminali interessati.

Si trattava di gravi minacce, che le circostanze del tempo facevano apparire molto concrete.

Si era propensi a pensare che i magistrati che ne erano oggetto potessero, per la loro etica professionale, resistere, disposti anche a pagare con la vita, come tanti loro colleghi avevano fatto, allorché si trattava di minacce rivolte alla loro persona. Ma la spietata strategia del crimine organizzato aveva sperimentato la grande efficacia di rivolgere le minacce verso i figli e i più cari familiari.

Il magistrato di sorveglianza, a cui si era progettato di conferire la competenza per decisioni che si risolvevano nella uscita dal carcere degli interessati, sarebbe stato un facile obiettivo di insostenibili pressioni criminali. A lui non si poteva chiedere un eroismo che arrivasse al punto di resistere anche quando era in gioco la vita dei familiari.

L'idea di articolare le funzioni della magistratura di sorveglianza distribuendole fra un giudice monocratico e un collegio, al quale ultimo erano attribuite le competenze attinenti alla modificazione delle misure detentive, fu ispirata dall'intento di dare una adeguata risposta a questo problema.

La maggiore capacità di resistenza alle illecite pressioni da parte di un collegio rispetto a quella del singolo non richiede dimostrazioni. Di fronte alla prospettiva di questa capacità i criminali sarebbero stati anche dissuasi dal tentare di esercitare intimidazioni.

La soluzione adottata, d'altra parte, rispondeva anche ad un assetto coerente con una logica sistematica secondo cui la competenza per gli affari di più grande rilievo è attribuita ad un organo collegiale lasciando al giudice monocratico quelli di minore importanza.

4) Conclusione

Oggi, a distanza di trenta anni dalla emanazione della legge di riforma si può serenamente valutarne la portata.

Nel decorso degli anni essa ha subito vari emendamenti, anche di senso opposto, nei quali si riconosce il segno dei tempi e delle circostanze che li hanno suggeriti.

Le modifiche apportate non hanno, però, scalfito l'impianto originario del testo del '75.

I valori e le finalità che ne costituirono la trama sono rimasti indenni a dimostrazione che, seppure il percorso fu lungo, le scelte del legislatore furono giuste.

Esse riuscirono a combinare l'esigenza della difesa della società con il rispetto della personalità dei condannati aprendo il sistema penitenziario agli imperativi della civiltà e della riconquistata democrazia del popolo italiano.

