

CAPITOLO II

LEGISLAZIONE PENITENZIARIA

SOMMARIO: 1. La legislazione penitenziaria dall'Unità ai lavori preparatori del nuovo ordinamento. – 2. L'ordinamento penitenziario: la L. 26 luglio 1975, n. 354. – 3. *Segue:* Le modifiche alla legge 354/1975. – 4. La legge n. 103/2017 (cd. Riforma Orlando) e la delega penitenziaria. – 5. I d.lgs. nn. 123 e 124 del 2018. – 6. Emergenza Covid-19 e diritto penitenziario.

1. LA LEGISLAZIONE PENITENZIARIA DALL'UNITÀ AI LAVORI PREPARATORI DEL NUOVO ORDINAMENTO.

La prerogativa della legislazione penitenziaria è quella di essere rappresentata da fonti normative autonome, seppure di rango amministrativo-regolamentare, che tuttavia accompagnano l'entrata in vigore della legislazione penale di rango primario. Nel Regno delle Due Sicilie riveste un particolare interesse storico e giuridico il *Regolamento per gli stabilimenti carcerari* varato nel 1817 sotto il regno di Ferdinando II di Borbone, come allo stesso modo viene varato negli Stati Sardi, sotto il regno di Carlo Felice il 25 novembre 1828, il *Regolamento provvisorio nella nuova casa di reclusione e di lavoro di Saluzzo*.

Con l'avvento dell'unità d'Italia, dopo una temporanea vigenza del codice sardo riformato, accompagnato dal *Regolamento generale per le carceri giudiziarie del Regno* emanato con R.D. 27 gennaio 1861, entra in vigore il codice penale Zanardelli, che prende nome dal Ministro guardasigilli dell'epoca, nel 1889, cui si accompagna il primo *Regolamento generale per gli Stabilimenti carcerari e pei Riformatori governativi del Regno*, entrato in vigore con il R.D. 1 febbraio 1891, n. 260, che conteneva la prima disciplina organica varata dal nuovo Stato posta a regolare l'organizzazione della struttura carceraria.

Da questo momento storico in poi la scienza penalistica offre il suo deciso contributo alla elaborazione di nuove e moderne concezioni della sanzione penale che non mancheranno di influenzare le leggi e le normative regolamentari volte a disciplinare la vita e l'organizzazione interna dell'istituzione penitenziaria.

Nel *periodo giolittiano* il regolamento del 1891 subì alcune importanti modifiche che suscitarono notevoli speranze, in quanto dirette a mitigare le condizioni profondamente disumane in cui versavano i detenuti.

Venne soppresso l'uso della catena al piede per i condannati alla pena dei lavori

forzati e furono introdotte modifiche al sistema delle sanzioni disciplinari, eliminando le disumane punizioni della camicia di forza, dei ferri e della cella oscura. Nel periodo intercorrente *tra le prime riforme giolittiane e la conclusione della Prima guerra mondiale* l'ordinamento penitenziario non subì mutamenti di rilievo, a parte modeste innovazioni e progetti di riforma non portati, però, a compimento.

Alla fine della Prima guerra mondiale, sulla scia della notevole affermazione delle teorie della scuola positiva, si avvertirono alcuni sintomi di rinnovamento nel settore penitenziario.

La maggioranza di queste innovazioni divennero parte integrante del *regolamento* carcerario con la riforma introdotta con *R.D. 19 febbraio 1922, n. 393*. Le principali modifiche riguardarono: il *lavoro svolto in carcere* dai detenuti; i *colloqui*; la *corrispondenza*; la *disciplina delle case di rigore*.

Con l'avvento del fascismo i timidi tentativi di riforma del 1920 subirono un brusco arresto.

Con *R.D. 18 giugno 1931, n. 787* venne approvato il nuovo regolamento per gli Istituti di Prevenzione e Pena che rifletteva il compromesso che si era realizzato nel codice penale del 1930 tra la scuola classica e la scuola positiva contemperando i postulati dei due orientamenti.

Le *principali innovazioni del Regolamento del 1931* riguardavano:

- la possibilità che alcune categorie di detenuti condannati a pene di lieve entità potevano essere chiamati per nome, anziché col numero di matricola;
- l'affermazione della necessità di dare maggior sviluppo al lavoro remunerato, considerato mezzo essenziale per il riadattamento sociale del condannato;
- la necessità di dare maggiore rilievo allo studio della personalità del detenuto con la relativa individualizzazione del trattamento;
- la possibilità, per i sottoposti alle misure di sicurezza detentive (internati), di godere di licenze;
- l'abolizione del sistema della segregazione cellulare;
- f. specializzazione degli stabilimenti;
- trattamento speciale per i minori.

Al Regolamento del 1931 fece seguito la *L. 9 maggio 1932, n. 527 (Disposizioni sulla riforma penitenziaria)*, composta di soli cinque articoli concernenti: il lavoro dei detenuti negli stabilimenti carcerari e negli stabilimenti istituiti per l'applicazione di misure di sicurezza; la ristrutturazione dell'edilizia carceraria; le