

# GLI ISTITUTI PENITENZIARI TRA OTTO E NOVECENTO

*Dottrina, legislazione e applicazione*

a cura di

Cristina Ciancio, Giuseppe Conti, Giuseppina De Giudici,  
Marco Pignotti, Marcello Schirru



Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno

Collettanee

17



“Historia et ius”  
Associazione culturale - Roma

**Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno**

**Collettanee**

**17**

La Collana di Studi di storia del diritto medievale e moderno *Historia et Ius*, pubblicata in forma elettronica in open access, è nata per iniziativa della stessa redazione della omonima rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna. Essa si propone di costituire uno strumento di diffusione, su scala internazionale, dei risultati delle ricerche storico giuridiche e del confronto di idee e impostazioni metodologiche.

Ogni volume, così come gli articoli pubblicati nella rivista, è sottoposto a doppio referaggio cieco. La collana accoglie testi in lingua italiana, inglese, francese, spagnola e tedesca.

The Series of Studies in medieval and modern legal history *Historia et Ius*, published in electronic form in open access, was created on the initiative of the same editorial board of the homonymous history journal of the medieval and modern age. It aims to constitute an instrument of diffusion, on an international basis, of the results of historical legal research and of the comparison of ideas and methodological approaches.

Each volume, as well as the articles published in the journal, is subject to double blind peer-review. The book series receives texts in Italian, English, French, Spanish and German languages.

DIREZIONE DELLA COLLANA: Paolo Alvazzi del Frate (Università Roma Tre) - Giordano Ferri (Università di Roma Unitelma Sapienza) - Giovanni Rossi (Università di Verona) - Elio Tavilla (Università di Modena e Reggio Emilia)

CONSIGLIO SCIENTIFICO: Marco Cavina (Università di Bologna) - Eric Gojoso (Université de Poitiers) - Ulrike Müßig (Universität Passau) - Carlos Petit (Universidad de Huelva) - Laurent Pfister (Université Paris II) - Michael Rainer (Universität Salzburg) - Giuseppe Speciale (Università di Catania) - Arnaud Vergne (Université de Paris) - (†) Laurent Waelkens (Universiteit Leuven)

*I saggi pubblicati sono stati sottoposti a valutazione da parte della direzione della collana.*

E-mail: [info@historiaetius.eu](mailto:info@historiaetius.eu)

Indirizzo postale: Prof. Paolo Alvazzi del Frate  
via Ostiense 161 - 00154 Roma

Immagine di copertina: *San Bartolomeo*, cortile interno in una foto del 1886 ca., Archivio Storico del Comune di Cagliari, fondo Lepori, I album, p. 372, n. 885.

ISBN: 979-12-81621-18-3 - novembre 2025

ISSN: 2704-5765

# **GLI ISTITUTI PENITENZIARI TRA OTTO E NOVECENTO**

*Dottrina, legislazione e applicazione*

a cura di

Cristina Ciancio, Giuseppe Conti, Giuseppina De Giudici,  
Marco Pignotti, Marcello Schirru



“Historia et ius”

Associazione culturale - Roma



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca



Italiadomani  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI CAGLIARI

**“We acknowledge financial support under the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), Mission 4, Component 2, Investment 1.1, Call for tender No. 104 published on 2.2.2022 by the Italian Ministry of University and Research (MUR), funded by the European Union – NextGenerationEU– Project Title “Punire, emendare, reinserire. Gli istituti di pena tra scienza penale, diritto penitenziario, amministrazione carceraria, lavoro, trattamento igienico-sanitario e architettura: tre casi di studio nell’«isola delle pene» durante il Regno d’Italia (il bagno penale di San Bartolomeo, la colonia penale di Castiadas e il carcere di Buoncammino)” – CUP F53D23003250006.**

**The views and opinions expressed are those of the authors alone and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.”**

## Indice

GIUSEPPINA DE GIUDICI, <i>Introduzione. Modelli carcerari e sistemi penitenziari: forme e modi della detenzione tra Otto e Novecento</i>	1
--	---

### DIRITTO E SISTEMI PENITENZIARI

CHIARA LUCREZIO MONTICELLI, <i>Le rotte atlantiche della riforma penitenziaria. Sincronie e circolazioni tra Stati italiani e Stati Uniti nella prima metà dell'Ottocento</i>	15
ASHLEY T. RUBIN, <i>The Emergence, Reception, and Decline of the Pennsylvania System and its Relevance to Italian Penal History</i>	37
LAURENCE SOULA, <i>Les désunions de la doctrine pénale et pénitentiaire internationale au tournant des XIXe et XXe siècles</i>	55
ELIO TAVILLA, <i>Pena capitale, scala penale e riforma penitenziaria nel dibattito parlamentare postunitario</i>	81
GIUSEPPE SPECIALE, <i>«Il carcere, così com'è, non riforma: corrompe. Non redime: respinge. Non educa: abbrutisce». Il Carcere dal Parlamento (1854-1904)</i>	109
ANTONIO TRAMPUS, <i>Carcere e processo inquisitorio nell'Ottocento: la costruzione del mito, le memorie di Casanova e la prigione dei Piombi a Venezia</i>	153
GIUSEPPINA DE GIUDICI, <i>Una disciplina in cerca di autonomia. L'emersione del diritto penitenziario 'nazionale' in Italia</i>	171
MARIA FRANCESCA CORTESI, <i>Trattamento penitenziario: il ruolo della vittima nel percorso di rieducazione del reo</i>	203

### QUESTIONI DI CITTADINANZA IN CARCERE E FUORI DAL CARCERE

FLORIANA COLAO, <i>Note sulla «penalità» per la donna nell'Italia liberale</i>	221
SIMONETTA CIRANNA, <i>Il complesso del Buon Pastore alla Lungara a Roma: da istituti per pericolanti, pericolate, malmaritate e carcerate a Casa internazionale delle donne</i>	247

MARY GIBSON, *Criminals or bad boys? The Reform of Juvenile Reformatories in Liberal Italy* 275

LOREDANA GARLATI, *I manicomi in Lombardia tra scienza e diritto. Gli alienisti milanesi e l'urgenza di una riforma* 297

ANDREA BOSIO, *Fra garantismo e necessità repressiva nel Piemonte sabaudo* 335

MARCO PIGNOTTI, *Il reato politico in età crispina: fra autorità dello Stato e conservazione dell'assetto sociale* 353

FORZA LAVORO, CURA E CURA MANCATA: CAGLIARI E CASTIADAS

ELISA ALBERTA BIANCHI, *Architettura e riforma penitenziaria nella Sardegna dell'Ottocento: la torre carcere di San Pancrazio a Cagliari* 381

MARCELLO SCHIRRU, *La Colonia Agricola di Castiadas nella cultura progettuale dell'Italia post-unitaria* 413

GIUSEPPE CONTI, *Le "due città" e le carceri. Riflessioni sui sistemi alternativi di governo della stabilità sociale* 447

ROBERTO GIULIANELLI, *Parola d'ordine: bonificare. Terra e uomini nella colonia penale agricola di Castiadas* 479

CRISTINA CIANCIO, *Medici e mai carcerieri. Le ragioni della cura e le ragioni della pena: l'esperienza del carcere giudiziario di Cagliari e della colonia penale di Castiadas* 513

*Autori* 545

Elio Tavilla

*Pena capitale, scala penale e riforma penitenziaria  
nel dibattito postunitario*

SOMMARIO: 1. Quale modello per gli istituti penitenziari del Regno d'Italia? – 2. Sistema penitenziario e nuovo codice penale – 3. Carcere e pena di morte – 4. Segregazione cellulare e lavoro forzato – 5. Ergastolo e impegno finanziario – 6. Il contributo di Martino Beltrani Scalia – 7. Codice penale e regolamento penitenziario – 8. Conclusioni.

1. *Quale modello per gli istituti penitenziari del Regno d'Italia?*

All'indomani dell'Unità nazionale, il nuovo Regno d'Italia avviò una vasta gamma di riforme atte a fornire la giovane nazione degli strumenti istituzionali più idonei al suo funzionamento. Tra queste, assunsero subito il carattere di urgenza la riforma penitenziaria e, nell'ambito dell'adozione di una codificazione unitaria, la redazione del codice penale. Non può sorprendere che il tema della privazione della libertà e quello del diritto penale unitario risultassero indissolubilmente legati, né che le strutture penitenziarie non assurgessero precocissimamente al vertice delle preoccupazioni del nuovo Stato. Sotto quest'ultimo aspetto, va notato che quando nel novembre del 1861 fu presentato e approvato dalla Camera dei deputati il progetto per la costruzione a Cagliari di un nuovo penitenziario, da organizzare secondo il modello auburniano, cioè del lavoro forzato diurno e dell'isolamento notturno, il senatore ed ex primo ministro del Regno sabauda Cesare Alfieri di Sostegno contestò la spesa sulla base della necessità, preliminare ad ogni provvedimento esecutivo, di un dibattito e di una conseguente decisione circa il sistema penitenziario da adottare nel nuovo Regno<sup>1</sup>.

L'obiezione dell'Alfieri era in effetti sensata, tanto da indurre il governo Ricasoli nel febbraio del 1862 a istituire una commissione incaricata di fornire risposte univoche a una serie di quesiti di carattere preliminare alla costruzione di nuovi istituti penitenziari: se la pena dei

---

<sup>1</sup>Atti Parlamentari, Senato del Regno [SdR], *Discussioni*, VIII Legislatura, sessione 1861-62, seconda edizione, II, Firenze 1870, p. 760: «Ora non si può costruire carcere penitenziario senza prima sapere quale fra i vari sistemi di carceri penitenziari si voglia introdurre».

lavori forzati, per come effettivamente era scontata nei bagni penali del Regno<sup>2</sup>, fosse compatibile con i canoni della «odierna civiltà» e «con la progressione graduata delle pene stabilita nel codice» e, in caso negativo, con quale altra pena sostituirla; analogo quesito di compatibilità con la scala penale era da porsi a proposito delle colonie penali agricole o fosse preferibile «mantenerle per via di commutazione di pena»; se tutti gli istituti penitenziari, indipendentemente dal tipo di pena ivi scontata, fossero da riunire sotto una medesima Amministrazione; quale modello penitenziario dovesse essere adottato per la costruzione di nuovi istituti<sup>3</sup>. La commissione, presieduta dal senatore Luigi des Ambrois de Nevache e tra i cui componenti spiccavano i nomi dell'ex vicepresidente del Consiglio generale delle carceri del Regno sabauda, Ruggiero Gabaleone conte di Salmour, del primo Direttore generale delle carceri del Regno d'Italia Giovanni Boschi, e del consulente al Ministero dell'Interno per l'amministrazione carceraria Carlo Peri, già Soprintendente generale degli stabilimenti penali e delle carceri pretoriali del Granducato di Toscana<sup>4</sup>, preferì limitarsi a esprimere una netta preferenza per il sistema cd. filadelfiano (cioè incentrato sulla segregazione cellulare) senza sbilanciarsi su quesiti che avrebbero implicato proposte di riforma aventi ad oggetto le leggi penali vigenti, concentrandosi invece sugli aspetti più propriamente attinenti al sistema penitenziario e agli istituti di pena. La relazione presentata, per quanto improduttiva di effetti concreti, si faceva comunque apprezzare per alcune proposte: accentramento della gestione di tutti gli istituti presso un'unica Amministrazione; soppressione immediata dei "bagni marittimi" come luoghi di espiazione delle pena ai lavori forzati e trasferimento dei detenuti ivi costretti in altre aree sorvegliate; diversificazione dei luoghi di pena, in appositi istituti o in sezioni differenti del medesimo istituto, in relazione al tipo di pena (lavori forzati a vita o a tempo, reclusione, carcere, arresti in materia civile o commerciale), tenendo conto inoltre della specificità dei condannati giovani, dei minori, delle donne; segregazione

---

<sup>2</sup> Sul regime dei lavori forzati tra Stati preunitari e Regno d'Italia, v. D. Fozzi, *La sopravvivenza di una pena d'antico regime: i lavori forzati nell'Italia dell'Ottocento*, in L. Antonielli, *Carceri, carcerieri, carcerati. Dall'antico regime all'Ottocento*, Soveria Mannelli 2006, pp. 255-268.

<sup>3</sup> *Raccolta degli atti ufficiali delle leggi, dei decreti, delle circolari ec.ec. pubblicati nel Regno d'Italia nel primo semestre 1862*, VIII, Milano 1862, pp. 254-255.

<sup>4</sup> Gli altri commissari erano i deputati Sebastiano Tecchio, Silvio Spaventa, Giovenale Vegezzi-Ruscalla, il professore e avvocato penalista Luigi Genina, il consigliere di Cassazione Giacinto Lauteri, il sostituto procuratore generale presso la Cassazione di Torino Amedeo Lavini.

da modulare a seconda delle varie pene e comunque da mitigare con deambulazioni, comunicazioni giornaliere al personale, visite di parenti e conoscenti, corrispondenza; segregazione notturna nei casi di lavori forzati all'aperto, per i cui condannati si propose la soppressione della catena ai piedi; presenza di Commissioni di sorveglianza nei vari istituti; liberazioni condizionali; riduzione generale di tutte le pene scontate in regime di segregazione<sup>5</sup>.

## 2. Sistema penitenziario e nuovo codice penale

Come già anticipato, le proposte di questa prima commissione non diedero luogo ad alcuna riforma, anche per la precaria vita dei governi nei primi anni dell'Unità. Né si può parlare di riforma a proposito dei cinque regi decreti che tra il settembre del 1860 e il novembre del 1862 contribuirono a definire in modo relativamente omogeneo i diversi generi di istituti di pena sulla base del codice penale sardo del 1859: i bagni penali (r.d. 19 settembre 1860), le carceri giudiziarie (r.d. 27 gennaio 1861 n. 4681), le case di pena (r.d. 13 gennaio 1862 n. 413), le case di relegazione (r.d. 28 agosto 1862 n. 813), le case di custodia (r.d. 27 novembre 1862 n. 1018), tutti dipendenti dal Ministero dell'Interno, con una Direzione generale ad esse riservata, istituita con regio decreto 9 ottobre 1861 n. 255. Primo ispettore generale fu il già ricordato Giuseppe Boschi, che rimase in carica sino al 1870 e che istituì le figure degli Ispettori generali delle carceri, con funzioni di vigilanza e di controllo su tutte le strutture penitenziarie del Regno. Il codice penale sardo, destinato a diventare il codice del nuovo Regno d'Italia con l'esclusione della Toscana, in rapporto a reati (crimini, delitti e contravvenzioni) distingueva le pene in criminali (morte, lavori forzati a vita, lavori forzati a tempo, reclusione, relegazione, interdizione dai pubblici uffici), pene correzionali (carcere, custodia, confino, esilio locale, sospensione dall'esercizio dei pubblici uffici, multa) e pene accessorie (interdizione o sospensione dall'esercizio di una carica o impiego determinato, di una determinata professione, negozio o arte, sorveglianza speciale di Pubblica Sicurezza, ammonizione<sup>6</sup>). Le pene – senza contare quella capitale – consistenti nella privazione della libertà avevano un grado

<sup>5</sup> Una sintesi del risultato dei lavori della commissione in M. Beltrani Scalia, *La riforma penitenziaria in Italia. Studi e proposte*, Roma 1879, pp. 13-16.

<sup>6</sup> *Codice penale per gli Stati di S.M. il Re di Sardegna*, 1859, artt. 13, 26 e 38.

di severità corrispondente alla gravità del reato: pertanto abbiamo, tra le pene criminali, i lavori forzati a vita, la reclusione, scontata in una “casa di forza” con l’obbligo del lavoro; la relegazione, una detenzione scontata in una fortezza o castello<sup>7</sup>; tra le pene correzionali abbiamo il carcere, scontato in una casa di correzione, e la custodia, un tipo di detenzione riservata ai giovani o ai delinquenti con attenuato discernimento, scontata in case mandamentali<sup>8</sup>.

La questione del sistema penitenziario nel suo complesso – se si eccettua l’estensione avvenuta nel 1863 della legge sarda del 27 giugno 1857 che adottava quello della segregazione cellulare come sistema penitenziario standard – finì con il fondersi con i lavori preparatori del nuovo codice penale e, in particolare, con il tema della pena e della sua graduazione. Nel 1863, il guardasigilli Giuseppe Pisanelli affidava a una commissione, presieduta da Raffaele Conforti e tra i cui componenti si segnalava la presenza di Giovanni De Falco e di Enrico Pessina, il compito di lavorare a un progetto di nuovo codice penale, destinato ad essere sottoposto al vaglio della magistratura, che avrebbe dovuto formulare osservazioni e proposte sulla scorta dell’applicazione del codice penale sardo del 1859<sup>9</sup>. La commissione finì con il predisporre solo un primo libro, durante i cui lavori si registrò il famoso emendamento avanzato dal deputato Pasquale Stanislao Mancini e approvato il 13 marzo 1865 a larga maggioranza dalla Camera dei Deputati nel quale la pena di morte era sostituita dai lavori forzati a vita e, per i reati puniti con quest’ultima pena, essa veniva sostituita dai lavori forzati per un periodo compreso tra i 20 e i 25 anni<sup>10</sup>.

Proprio in relazione a questo dibattito e all’esito impreveduto che esso provocò, si precisarono le caratteristiche delle principali pene. Nello specifico, l’ergastolo, che avrebbe dovuto prendere il posto della pena capitale – ma

<sup>7</sup> Rispettivamente agli artt. 16, 17 e 18.

<sup>8</sup> Rispettivamente agli artt. 27 e 28.

<sup>9</sup> Cfr. *Il Codice penale per il Regno d’Italia ... interpretato dall’avvocato Giulio Crivellari*, I, Volume primo (art. 1-10). *Dell’applicazione della legge in generale*, Roma-Torino-Napoli 1890, pp. XLVII.

<sup>10</sup> Cfr. *ivi*, pp. XLVII-XLVIII. Sulle le tappe che condussero il Parlamento italiano all’abolizione della pena di morte, v. per tutti M. Da Passano, *La pena di morte nel Regno d’Italia 1859-1889*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 22.2 (1992), pp. 341 ss. (ripubblicato anche in S. Vinciguerra [cur.] *Diritto penale dell’Ottocento. I codici preunitari e il Codice Zanardelli*, Padova 1993, pp. 579 ss.) e C. Danusso, *Patibolo ed ergastolo dall’Italia liberale al fascismo*, in «Diritto penale contemporaneo», 4 (2017), pp. 56-62. Da segnalare anche R. Canosa, *La pena di morte in Italia: una rassegna storica*, in «Critica del diritto», 8.25-26 (1982), pp. 29 ss.

sappiamo che il Senato, opponendovisi, rese vano l'emendamento Mancini →, avrebbe dovuto essere scontato in un'isola ed essere rafforzato da un regime di segregazione continua per i primi vent'anni, trascorsi i quali l'isolamento sarebbe stato limitato alla notte, mentre di giorno il lavoro avrebbe potuto essere svolto in comune ma in silenzio, secondo i dettami del sistema auburniano. In tutte le altre pene consistenti in lavoro forzato o reclusione, la segregazione non avrebbe potuto superare i dieci anni. Va notato a tal proposito che, ai fini del conteggio della pena, due giorni di segregazione sarebbero equivalenti a tre di normale reclusione. Erano poi previsti diversi meccanismi di addolcimento della pena: riduzione della segregazione e passaggio a regime auburniano a titolo di premio per buona condotta (ma anche l'insufficienza degli stabilimenti atti alla segregazione poteva produrne la riduzione); trascorso un periodo che poteva andare tra la metà e i due terzi della condanna, il detenuto che avesse dimostrato segni patenti di ravvedimento avrebbe potuto essere trasferito in una colonia penale agricola o industriale (un beneficio che comunque poteva essere annullato in caso di cattiva condotta); trascorsi più di tre quarti della pena, il condannato che, oltre che ravveduto, avesse dato garanzie sufficienti di buona condotta anche per l'avvenire, avrebbe potuto essere rilasciato in regime di libertà provvisoria, beneficio che avrebbe potuto essere revocato in qualsiasi momento in caso di altro evento delittuoso a suo carico. Infine, va considerato come il lavoro fosse obbligatorio per tutti i condannati<sup>11</sup> — tranne che per i responsabili di reati politici — e come il prodotto di quel lavoro, di pertinenza dello Stato, avrebbe costituito, in una determinata parte, una quota del risarcimento del danno commesso e, in un'altra, il "peculio" riservato al condannato medesimo per l'epoca del suo ritorno alla vita civile. Il quadro così delineato si poneva come il tentativo di replicare il sistema misto e progressivo ideato da sir Walter Crofton, il presidente dell'amministrazione carceraria irlandese che, durante il suo mandato, tra il 1854 e il 1862, delineò, sulla scia di un altro pioniere del carcere moderno, lo scozzese Alexander Maconochie, un regime penitenziario basato su scale di diversa gravità da poter modulare sulla scorta del tempo trascorso e del comportamento del detenuto: dalla segregazione assoluta a quella solo notturna con lavoro diurno in silenzio, dalla colonia agricola o industriale

<sup>11</sup> Sulla disciplina del lavoro dei detenuti nel Regno d'Italia, V. Lamonaca, *Profili storici del lavoro penitenziario*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», n.s. XV.3 (2012), pp. 63-67, e G. Speciale, *La "lotta del male contro il male" nel "cimitero dei vivi". Sul lavoro dei condannati alla fine dell'Ottocento*, in «Historia et ius», 10 (2016), paper 23 ([https://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/speciale\\_bn\\_10.pdf](https://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/speciale_bn_10.pdf)).

alla liberazione condizionata<sup>12</sup>.

Malgrado ciò, con la benedizione del governo Minghetti, il 28 gennaio 1864 venne varata la legge n. 1653, che dava disposizioni circa il riattamento delle carceri esistenti e la costruzione delle nuove in funzione del sistema della segregazione cellulare come modalità tipica di espiazione della pena. Secondo il primo articolo di tale legge,

Le carceri giudiziarie saranno ridotte e costruite secondo il sistema cellulare: i detenuti vi saranno segregati gli uni dagli altri, ed occuperanno locali isolati in guisa che rimanga impedita ogni comunicazione fra di loro tanto di giorno che di notte. Sarà provveduto al passeggio all'aria libera dei detenuti in locali ove questi siano egualmente segregati gli uni dagli altri.

La legge però fallì, com'era prevedibile, nel suo intento, in quanto, a causa delle scarse risorse a ciò destinate, non riuscì a dotare il Regno di un numero sufficiente di istituti penitenziari e, pertanto, non risolse il problema del sovraffollamento né tanto meno contribuì all'emenda morale dei condannati<sup>13</sup>.

Proprio quando il governo italiano optò per la provvisoria estensione al nuovo regno del codice penale sardo, con la vistosa eccezione della Toscana, nel novembre del 1865 fu istituita una commissione incaricata specificamente di «riassumere e completare gli studi sulla riforma del sistema e della scala delle pene» da affiancare al progetto del nuovo codice penale, i cui lavori ripresero nel gennaio del 1866 con una nuova commissione nominata dal ministro Giovanni De Falco<sup>14</sup>. Non soltanto entrambe le commissioni erano presiedute dall'ex ministro Giuseppe Pisanelli, ma in entrambe, allo stesso modo, operarono il deputato e professore Pasquale Stanislao Mancini, il sostituto procuratore generale presso la Cassazione di Napoli Francesco Saverio Arabia, il consigliere della

<sup>12</sup> R. E.E. Hinde, *Sir Walter Crofton and the Reform of the Irish Convict System, 1854-61 - I-II*, in «Irish Jurist», 12-1 (1977), 115 ss., 12-2, pp. 295 ss.; E.E. Dooley, *Sir Walter Crofton and the Irish or Intermediate System of Prison Discipline*, in «New England Journal on Prison Law», 72 (1981), pp. 72 ss.; G. McNally, *James P. Organ, the 'Irish System' and the Origin of Parole*, in «Irish Probation Journal», 16 (2019), pp. 42 ss. Più ampiamente, sul sistema penitenziario irlandese, P. Carrol-Burke, *Colonial Discipline: The Making of the Irish Convict System*, Dublino 2000.

<sup>13</sup> Cfr. M. Beltrani Scalia, *La riforma penitenziaria*, cit., p. 126.

<sup>14</sup> I cui verbali sono reperibili in *Il progetto del Codice penale pel Regno d'Italia coi lavori preparatorj per la sua compilazione raccolti e ordinati sui documenti ufficiali*, I, Roma 1870. Si v. anche M. Beltrani Scalia, *La riforma penitenziaria*, cit., pp. 19-22.

Corte di Cassazione di Firenze Baldassarre Paoli e il procuratore del re a Milano Filippo Ambrosoli — circostanza che contribuì senz'altro a uno scambio continuo di informazioni, pareri e confronti tra due colleghi che operarono in parallelo e in voluta simbiosi. Gli ulteriori componenti della prima commissione furono, oltre al già noto Giovanni Boschi, il direttore del penitenziario di Milano Giacomo Giuliani, il sostituto procuratore generale presso la Corte d'Appello di Torino Amedeo Lavini, il deputato Federico Bellazzi, il deputato e medico Carlo Morelli — noto per i suoi studi sulle condizioni igieniche delle carceri<sup>15</sup> — e l'ex sovrintendente generale delle carceri granducali Carlo Peri. Tale commissione avrebbe dovuto dare risposta a una serie di quesiti di fondo del nuovo sistema penitenziario e in particolare a quelli legati alla natura della detenzione, alla relative modalità qualitativamente e quantitativamente diversificate della detenzione, della segregazione, dei lavori forzati, dei caratteri degli stabilimenti penali e delle colonie agricole e industriali. La commissione avrebbe potuto avvalersi dei primi dati statistici che, sotto l'egida del Ministero dell'Interno e sotto la direzione dell'ispettore generale delle carceri Napoleone Vazio, dal 1865 sarebbero state disponibili nei volumi periodici di *Effemeridi carceraria. Rivista ufficiale delle carceri del Regno d'Italia*, poi trasformata in *Rivista di discipline carcerarie* dal nuovo Direttore generale Martino Beltrani Scalia, che ne fece un mensile di ampia rinomanza, anche internazionale<sup>16</sup>.

Gli esiti dei lavori della commissione Pisanelli, che peraltro si riunì poche volte, furono decisamente deludenti. Vennero censiti i regolamenti penitenziari vigenti e si proposero ispezioni al fine di verificare se sussistesse o meno l'urgenza di intervenire sulle condizioni igieniche, alimentari e disciplinari dei detenuti. Venne inoltre analizzata la condizione dei bagni penali e si propose il distacco dal ministero della Marina<sup>17</sup>. Pisanelli, anch'egli poco soddisfatto di quegli esiti, preferì riunire le due commissioni da lui dirette e pertanto, ancora una volta, portare la questione penitenziaria dentro il perimetro dei lavori per il nuovo codice penale. In effetti, è

<sup>15</sup> Ad esempio, *Saggio di studj igienici sul regime penale della segregazione fra i reclusi, o della buona compagnia, introdotto e sperimentato in Toscana fino dall'anno 1849*, Firenze 1859.

<sup>16</sup> M. Da Passano - F. Frau, *Una rivista «tecnica». L'«Effemeride carceraria»*, in A. Varni (cur.), *Storia della comunicazione in Italia: dalle Gazzette a Internet*, Bologna 2002, pp. 49-79.

<sup>17</sup> I bagni penali passarono sotto la Direzione generale delle carceri del Ministero dell'Interno con regio decreto n. 3411 del 29 novembre 1866, per poi essere soppressi nel 1891 e sostituiti con le colonie agricole, il cui funzionamento fu regolamentato dal regio decreto n. 4318 del 6 gennaio 1887. Cfr. A. Santilli, *L'Ergastolo di Santo Stefano in epoca liberale. Fonti e prospettive di ricerca (1861-1922)*, in Idem (cur.), *Biografia di una prigione. L'Ergastolo di Santo Stefano in Ventotene, secc. XVIII-XX*, Genova 2018, pp. 53 ss.

come se i componenti della commissione non riuscissero a considerare la riforma penitenziaria nell'ambito di un progetto autonomo e differenziato rispetto alla tipologia di pene congegnata dal diritto penale sostanziale, al quale la materia carceraria era vista come ancillare e degna tutt'al più di una definizione regolamentare.

### 3. *Carcere e pena di morte*

In questo contesto, il tema delle carceri finì per essere risucchiato da quello più ampio della graduazione delle pene e, in particolare, dal problema più controverso, vale a dire quello dell'opportunità o meno di abolire la pena di morte<sup>18</sup>. Sotto questo profilo, appare degno di nota l'atteggiamento dei giuristi presenti in commissione che, pur convintamente abolizionisti, temevano che l'inefficienza degli stabilimenti penali del nuovo regno e le frequenti evasioni che vi si registravano, insieme alla sparizione dello spauracchio del patibolo, avrebbero potuto contribuire a intensificare nell'opinione pubblica una percezione di impunità e di insicurezza dagli effetti perversi. Timori analoghi in questo senso manifestarono l'ex ministro della Giustizia Raffaele Conforti e il deputato nonché esimio giurista Francesco Carrara<sup>19</sup>. E comunque, prima di intraprendere qualsiasi iniziativa sul piano degli stabilimenti penitenziari, la commissione escluse la sanzione capitale dalla scala penale. Stessa esclusione venne riservata alla deportazione<sup>20</sup>. Si convenne inoltre che la privazione della libertà dovesse essere definita con una terminologia differenziata, in vista della sua diversa durata e della sua intensità<sup>21</sup>.

Ritenuto quindi che, dopo queste determinazioni preliminari, potesse essere affrontato adeguatamente il tema del sistema penitenziario, sembrò ragionevole accogliere l'impostazione di fondo della pregressa commissione,

---

<sup>18</sup> Cfr. M. Da Passano, *La pena di morte nel Regno d'Italia*, cit.; C. Danusso, *Patibolo ed ergastolo*, cit.; E. Tavilla, *Les disciples de Beccaria: le débat abolitionniste dans l'Italie post-unitaire*, in M. Porret e E. Salvi (curr.), *Cesare Beccaria. La controversie pénale. XVIIIe-XXIe siècle*, Rennes 2015, pp. 245 ss.

<sup>19</sup> *Il progetto del Codice penale per il Regno d'Italia coi lavori preparatorj per la sua compilazione raccolti ed ordinati sui documenti ufficiali*, I, verbale n. 17, seduta del 25 marzo 1866, Firenze 1870, pp. 125-126.

<sup>20</sup> Ivi, p. 126.

<sup>21</sup> Ivi, p. 127.

quella presieduta dal Conforti; a mettere in guardia i commissari su questo punto intervenne Carlo Morelli, il quale contestò l'accoglimento acritico della segregazione come forma esacerbata di detenzione, in quanto la riteneva contraria al principio della "emenda", in cui la pena doveva necessariamente consistere, e in più nociva alla salute fisica e mentale del detenuto<sup>22</sup>.

Ma non fu questo il solo inciampo nei lavori della commissione. Emerse infatti che la liberazione condizionata non fosse esente da rischi: Conforti ne temeva l'introduzione in mancanza di adeguate garanzie e Ambrosoli la riteneva addirittura pericolosa in un contesto come quello italiano dove mancava il patronato individuale; ma gli interventi favorevoli di Pessina e Morelli indussero infine la commissione a considerare il periodo di lavoro nelle colonie agricole e industriali come una transizione detentiva in vista di quella che fu definita "liberazione preparatoria"<sup>23</sup>.

Dopo una pausa dovuta alla guerra del 1866, si riuscì a completare il progetto di un primo libro del nuovo codice penale. Le pene vennero graduate e definite per modalità e intensità: esclusa la pena di morte, la scala penale fu articolata nei quattro gradi della reclusione (perpetua e temporanea), della relegazione (perpetua e temporanea), del carcere e, infine, della detenzione. Ancora una volta l'isolamento (o segregazione) veniva ritenuto consustanziale alle pene più gravi, per cui esso si poteva estendere sino a 15 anni nella reclusione perpetua (cioè la pena sostitutiva di quella capitale) e a un quinto della pena in quella a tempo, tre anni nella relegazione perpetua e a un decimo della pena in quella a tempo, con la pena del carcere un quinto di essa andava espiata in cella di isolamento, mentre esso mancava del tutto nella detenzione<sup>24</sup>. Altro elemento di intensità della pena era costituito dal lavoro obbligatorio e dalla destinazione del relativo prodotto (allo Stato o al condannato)<sup>25</sup>. Va osservato come alcuni esiti possano denotare un certo arretramento rispetto agli assunti espressi dalla commissione del '62: si pensi all'estensione del periodo di isolamento, o all'attribuzione del prodotto del lavoro dei reclusi a tempo interamente allo Stato, oppure, ancora, alle mancate previsioni della colonia penitenziaria, agraria o industriale, e della libertà condizionale.

La commissione parlamentare riunitasi nel dicembre di quello stesso

<sup>22</sup> Ivi, p. 129: «Isolare non è emendare. Al prolungato isolamento s'accompagna inevitabilmente un decadimento fisico, che seco trae l'abbattimento morale».

<sup>23</sup> Ivi, p. 132.

<sup>24</sup> Ivi, pp. 149-150.

<sup>25</sup> Ivi, pp. 157-158.

'66, partendo dal punto comune dell'abolizione della sanzione massima, si concentrò in un primo momento sulla pena che avrebbe dovuto sostituirla. Gli onorevoli Mancini e Morelli, fautori di un carcere dal volto umano, si scagliarono sulla spropositata estensione dell'isolamento per i reclusi a vita, ritenendo che i 15 anni previsti dal progetto avrebbero dovuto quanto meno essere dimezzati<sup>26</sup>, con ciò entrando in contraddizione con quanto dichiarato in altri passaggi dei lavori, quando, probabilmente per dimostrare la durezza di una punizione destinata a sostituire quella capitale, i medesimi Mancini e Morelli non avevano esitato ad attribuire alla reclusione perpetua il necessario carattere dell'isolamento indeterminato<sup>27</sup>. Alla fine, su questo punto specifico si finì per eliminare il tetto massimo dei 15 anni di segregazione per la reclusione perpetua, con un esito davvero paradossale per chi riteneva l'isolamento una misura disumana e pericolosa per la salute psichica del detenuto.

#### 4. Segregazione cellulare e lavoro forzato

Vediamo allora quali posizioni emersero sulla segregazione da accompagnare alle pene a tempo<sup>28</sup>. Qui il dottor Morelli si dichiarò contrario a sistemi penitenziari diversi per il medesimo condannato, in quanto la differenziazione degli stabilimenti avrebbe costituito una spesa eccessiva per lo Stato, ritenendo fosse da prediligere il sistema auburniano del lavoro diurno e dell'isolamento notturno<sup>29</sup>. Al contrario, Carlo Peri esaltava l'opzione della segregazione continua, passaggio obbligato per il detenuto che solo in un secondo momento avrebbe potuto essere trasferito in uno stabilimento di lavoro forzato. Mancini, invece, era convinto che solo il sistema auburniano, al netto dei risparmi per le casse statali,

---

<sup>26</sup> Ivi, p. 163 e p. 165.

<sup>27</sup> Ivi, p. 130 e p. 151.

<sup>28</sup> Sul dibattito ottocentesco tra segregazione (cd. sistema filadelfiano) e lavoro diurno con isolamento notturno (cd. sistema auburniano), v. la sintesi offerta da R. Giulianelli, "Chi non lavora non mangia". *L'impiego nelle manifatture carceraria nell'Italia fra Otto e Novecento*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», n.s., XII.3 (2008), pp. 83 ss. Si v. anche le "osservazioni pratiche" sui due sistemi espresse da Giacomo Giuliani in *Raccolta di esperimenti, considerazioni e giudizi sulla vita e sul sistema penitenziario italiano. Relazione presentata alla Commissione nominata con r. decreto per la riforma del codice penale...*, Firenze 1866, pp. 16-19.

<sup>29</sup> Ivi, p. 162.

potesse consentire «esperimenti di emendabilità». Al che il Conforti, pur ritenendo non disprezzabile a priori il sistema auburniano, sottolineava la contraddizione di chi era disposto ad ammettere l'isolamento continuo nella reclusione perpetua sostitutiva di quella capitale per poi invece denunciarne la disumanità nella reclusione temporanea<sup>30</sup>. In effetti, la contraddizione degli 'abolizionisti' era reale: se la segregazione perpetua era da costoro considerata talmente devastante da condurre alla follia e persino alla morte i condannati, allora «una pena che fa impazzire e morire immaturamente non si giustificerebbe mai», argomentava il Conforti, «quantunque sia il surrogato della pena di morte»<sup>31</sup>. Insomma, in commissione ormai si potevano delineare due fronti contrapposti: a quello anti-segregazione – ma con le contraddizioni evidenziate –, rappresentato da Paquale Stanislao Mancini, Francesco Carrara, Carlo Morelli e, con qualche distinguo, da Filippo Ambrosoli, si contrapponeva il fronte pro-segregazione, con Conforti, De Foresta, il professor Gian Paolo Tolomei e il primo presidente della Corte d'Appello di Venezia, nonché senatore e prossimo ministro guardasigilli, Sebastiano Tecchio, propensi a non attribuire all'isolamento continuo quegli effetti nefasti che gli altri colleghi davano per scontati.

Il Pisanelli, in qualità di presidente della commissione, spazzava tutti portando la discussione sul piano della concreta fattibilità: mentre vedeva realizzabile un regime di segregazione per qualche centinaio di detenuti, lo Stato non era in condizione di provvedere invece nel caso di una platea di condannati più ampia; l'attuazione del regime di isolamento e di lavoro forzato avrebbe impegnato lo Stato per anni e per somme ingenti; si sarebbe poi dovuto pubblicare una legge transitoria al fine di prolungare le pene di coloro che le stavano scontando con un regime più favorevole, con il risultato di avere due normative penitenziarie concorrenti in attesa dell'entrata in vigore del nuovo codice<sup>32</sup>. Al momento del voto, si manifestò una maggioranza risicata (sei voti contro cinque) favorevole a un regime che vedesse la reclusione temporanea accompagnata da un regime di segregazione continua<sup>33</sup>.

I lavori proseguirono nel gennaio del '67 con la consultazioni di ulteriori specialisti: i professori Celso Marzucchi, Pietro Ellero e Gian Paolo Tolomei convintamente abolizionisti, il già ricordato Boschi, nonché il futuro ministro Gennaro De Filippo. Pur con sfumature differenti, tutti i

<sup>30</sup> Ivi, pp. 164-165.

<sup>31</sup> Ivi, p. 164

<sup>32</sup> Ivi, pp. 168-169.

<sup>33</sup> Ivi, p. 170.

commissari si dichiararono favorevoli al sistema auburniano – lavoro diurno e segregazione notturna – per l'evidente pregio di rispondere alle esigenze di fattibilità entro il quadro di strutture penitenziarie disponibili. A questo punto Mancini propose di sollecitare sul punto l'opinione del guardasigilli, all'epoca Francesco Borgatti, prima di procedere oltre; Pisanelli provvide e ben presto fu comunicato l'*endorsement* del ministro<sup>34</sup>.

Il dibattito in commissione passò quindi a individuare i criteri per definire la quantità di tempo da trascorrere in segregazione continua. L'orientamento comune emerse rapidamente: l'applicazione del sistema auburniano doveva rimanere ininterrotto per tutta la durata della reclusione. Il tema era estrema rilevanza, perché coinvolgeva quello relativo alle risorse bisognevoli per mantenere in piedi un "doppio sistema", cioè quello auburniano connesso con l'obbligo del lavoro e quello segregativo: De Filippo non esitava a parlare di «dispendio grandissimo»<sup>35</sup> e il deputato Bellazzi dava corpo ulteriore alla preoccupazione di De Filippo con l'aiuto delle cifre:

risulta che i condannati ai lavori forzati a vita sono oggidì, a numeri tondi, 2500, quelli ai lavori forzati per 20 anni sono 1900, e quelli ai lavori forzati per meno di 20 anni sono circa 3000; e così in tutto circa 7000; sicché l'applicar a tutti anche il solo periodo iniziale d'isolamento è impossibile per difetto di locali<sup>36</sup>.

Insomma, su questo frangente la prudenza era d'obbligo, dettata com'era dalle difficoltà pratiche ed economiche che il sistema penitenziario adottato avrebbe potuto creare all'esecutivo. Occorreva pertanto agire di concerto col governo e con esso ponderare attentamente gli esiti delle decisioni assunte, che avrebbero comunque impegnato tempo e denaro per la loro realizzazione concreta. Ipotizzare un regime misto, cioè la definizione di un sistema per il quale gli stabilimenti di pena in isolamento dovessero essere diversi da quelli dedicati al lavoro forzato, venne abbandonato in primo luogo per supposte ragioni di fattibilità e di economicità; il sistema auburniano, in sostanza, era emerso sì come strada obbligata, ma non faceva i conti con lo sforzo organizzativo che l'amministrazione delle carceri avrebbe dovuto compiere per rendere i propri istituti compatibili anche con il regime di isolamento continuo.

<sup>34</sup> Ivi, p. 170 e pp. 176-177. Cfr. anche M. Beltrani Scalia, *La riforma penitenziaria*, cit., p. 30.

<sup>35</sup> *Il progetto del Codice penale*, cit., p. 178.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

I commissari, che sul piano della redazione del codice penale unitario e sul dibattito abolizionista, non sentivano il bisogno di una consultazione con il ministro, come era legittimo e anzi doveroso per una commissione parlamentare, sembravano invece esitare nella loro autonomia di determinazione quando si trattava di deliberare in tema di sistema penitenziario, proprio per la consapevolezza delle ingenti risorse che un'opzione piuttosto che un'altra avrebbe comportato. Certo, non è possibile non rilevare la contraddizione con quanto era emerso nella commissione del '62, in cui comparivano molti dei componenti di quella del '66-67, quando non si era esitato a definire necessario per tutte le pene più gravi un periodo di isolamento assoluto: ora, invece, il sistema auburniano appariva come l'unico compatibile con le risorse disponibili, dimenticando forse che quello di Auburn era un regime pensato non per ovviare alla carenza di risorse, ma come un percorso di progressivo miglioramento della condizione del detenuto, sino all'auspicabile approdo della libertà condizionata.

Ad ogni modo, una volta approvati i singoli articoli del primo libro del nuovo codice penale, la commissione affidò ad una sotto-commissione — composta da Ambrosoli, Ellero e Tolomei — il compito, tra gli altri, di redigere i regolamenti relativi alle pene e agli stabilimenti penali conformemente a quanto fino ad allora deliberato. I lavori della sotto-commissione si conclusero nel luglio del medesimo '67 ed ebbero il merito di esplicitare con chiarezza le linee-guida emerse dalla commissione Pisanelli.

Un primo esito di tali lavori riguardava la tipologia di pene da introdurre nel codice penale<sup>37</sup>. L'isolamento e il lavoro richiesti per scontare l'*ergastolo* avrebbero necessitato di appositi stabilimenti collocati in un'isola; analogamente, la *relegazione* cd. "rigorosa" sarebbe stata patita all'interno di fortezza o castello fortificato individuati allo scopo, mentre quella cd. "semplice" richiedeva anch'essa un'isola in cui i detenuti (di regola colpevoli di reati politici) potevano soggiornare liberamente benché sottoposti alla vigilanza delle forze di polizia. Il sistema auburniano, invece, era da applicarsi per la *reclusione* nelle carceri cd. "centrali" e per la *prigionia* nelle cd. carceri "provinciali"; mentre invece per la *detenzione* nelle cd. "case di detenzione" il lavoro sarebbe rimasto facoltativo. Si stabiliva infine che, una volta scontati i due terzi della pena della relegazione, della reclusione, della prigionia e della detenzione — con l'esclusione ovvia dell'*ergastolo* — e sempreché fossero emersi elementi convincenti di emenda, i condannati

---

<sup>37</sup> Ivi, pp. 184 ss.

avrebbero potuto essere trasferiti in una colonia penale agricola o industriale.

Un altro esito dei lavori della sotto-commissione fu quello di definire alcuni punti chiave in materia di esecuzione della pena, tra i quali quello relativo al lavoro, definito obbligatorio per tutti, tranne che per i condannati alla relegazione e alla detenzione che fossero in grado di mantenersi con sostanze proprie, per i quali il lavoro era solo facoltativo; il prodotto del lavoro obbligatorio sarebbe stato di proprietà statale, tranne i casi in cui se ne volesse assegnare una parte ai forzati entro certi limiti, cioè un ventesimo agli ergastolani, due ventesimi ai reclusi, quattro ventesimi agli imprigionati, dieci ventesimi ai relegati, con ulteriori quote a favore di donne e di infermi; i condannati alla relegazione in grado di mantenersi con proprie sostanze avrebbero potuto essere autorizzati a convivere con la famiglia; la prigionia e la detenzione erano scontate presso le carceri provinciali. Prendeva forma in tal modo il *Regolamento fondamentale degli stabilimenti penali*, portato in discussione nel maggio del 1868<sup>38</sup>.

Intanto Gennaro De Filippo, asceso al grado di guardasigilli, prendeva l'iniziativa di sottoporre il primo libro del redigendo codice penale al parere dei giudici delle alte giurisdizioni, anche con l'intento di opporre all'abolizionismo dei professori giuspenalisti l'orientamento più conservatore della magistratura<sup>39</sup>. L'esito di quella consultazione fu sottoposta ad esame l'anno successivo sotto il successore di De Filippo, il conte Michele Pironti, il quale diede l'incarico al magistrato Giuseppe Borsani, all'epoca avvocato generale militare presso il Tribunale Supremo di Guerra e Marina, e al senatore Giovanni Martinelli, già magistrato e consigliere di Stato, di adattare ai pareri dell'alta magistratura il progetto di codice penale da presentare al Parlamento. Quando al Pironti successe Paolo Onorato Vigliani, allora primo presidente della Corte di Cassazione di Firenze, il nuovo ministro ritenne di aggiungere al duo Borsani-Martinelli anche il procuratore generale della Corte d'Appello di Milano e, soprattutto, il già noto Ambrosoli, il quale rappresentava in effetti la memoria storica dei lavori pregressi.

Il punto più delicato che dovettero affrontare i commissari era quello della pena capitale, di cui l'alta magistratura italiana, nella sua grande maggioranza – quattro Corti di Cassazione e dodici Corti d'Appello –, aveva chiesto la reintroduzione<sup>40</sup>. La commissione dovette pertanto riformulare la scala penale ponendo al vertice la pena di morte e abolendo

<sup>38</sup> Ivi, pp. 597-601.

<sup>39</sup> Cfr. E. Tavilla, *Le disciples de Beccaria*, cit., p. 249.

<sup>40</sup> M. Da Passano, *La pena di morte*, cit., pp. 593-595.

l'ergastolo, a suo tempo concepito come sanzione sostitutiva. Nella relazione con cui Vigliani illustrava il progetto elaborato dai quattro commissari si sottolineava la necessità di procedere al più presto all'approvazione di un codice penale unitario, per interrompere quel doppio regime penale che vedeva la Toscana distinguersi dal resto del Regno. Ma era necessario uno sforzo di compromesso e quindi si chiedeva agli abolizionisti, ormai in maggioranza nella camera dei deputati, di accettare un codice in cui la pena di morte potesse residuare almeno in quattro ipotesi di reato particolarmente gravi, senza con ciò pregiudicare la sua abolizione in un secondo momento, quando gli effetti funesti della criminalità avessero dato segni di decremento. In secondo piano restava il problema penitenziario, che non sembrava, nella dialettica parlamentare, subire forti scossoni a seguito della reintroduzione della pena capitale e dell'abolizione dell'ergastolo<sup>41</sup>.

Ancora una volta emergeva il sistema auburniano come quello dominante in tutte le pene compressive della libertà individuale, vale a dire nella reclusione, nella relegazione e nella prigione. E, di nuovo, veniva recepita la convinzione che la segregazione continua avrebbe rappresentato una sanzione inattuabile in Italia e in particolare nel Meridione, a causa della sua supposta intollerabilità. Ma quel che più colpisce nella relazione letta da Vigliani (ma in realtà in buona parte predisposta da Ambrosoli) è l'assunzione come dato insuperabile della impossibilità di adottare un sistema "misto" – lavoro in comune diurno e isolamento notturno –, poiché i penitenziari in attività non vi erano predisposti e la costruzione di nuovi stabilimenti avrebbe rappresentato una spesa ritenuta insostenibile per le fragili finanze del giovane Regno.

Dopo Vigliani, il progetto di codice penale andò nuovamente incontro a un momento di stasi e, di conseguenza, stessa sorte ebbe la sollecitata riforma penitenziaria. La stasi indusse il ministro di Grazia e Giustizia che successe a Vigliani e a Matteo Raeli, il già citato Giovanni De Falco, a intraprendere nel 1871 una via tutta personale: la sua lunga esperienza progressiva di magistrato e di ministro lo indusse a ritenersi autorizzato a procedere in autonomia – senza alcuna assistenza o consulenza – alla redazione del progetto. Per quel che riguarda scala delle pene e il sistema penitenziario, va detto che il De Falco, che pure era favorevole all'abolizione della pena di morte, ritenne di dover mantenere nel progetto l'estremo supplizio, accogliendo il favore che l'alta magistratura italiana aveva da poco espresso a proposito del suo mantenimento. Circa il sistema penitenziario, De Falco non introduceva alcuna novità di rilievo, se non per

---

<sup>41</sup> M. Beltrani Scalia, *La riforma penitenziaria*, cit., pp. 33-34.

l'idea di introdurre, almeno in via transitoria, la deportazione in apposite colonie, e ciò sempre sulla base di un fattore di fondo: la insufficienza e la inadeguatezza degli istituti di pena, ancora una volta viste come elementi strutturali – pesi di piombo verrebbe da dire – del sistema italiano<sup>42</sup>.

### 5. *Ergastolo e impegno finanziario*

Come in una sorta di porta girevole, toccherà nuovamente al Vigliani riprendere in mano i lavori al progetto di codice e di portarlo all'esame dei due rami del Parlamento. L'ergastolo, che per gli abolizionisti doveva essere il sostituto della pena capitale, nel progetto Vigliani assunse la funzione di pena intermedia tra quella capitale e tutte le altre limitative della libertà, da scontare nei primi dieci anni in regime segregativo e per il resto secondo il sistema alburniano. Tale sistema restava comunque quello standard per tutte le altre pene (reclusione, relegazione e prigionia), con le solite motivazioni: quella del giusto mezzo tra segregazione continua e promiscuità integrale, dell'adattabilità alla vita dei reclusi, dello strumento di emenda e, soprattutto, dei vantaggi economici in termini di risparmio sulla realizzazione di nuovi stabilimenti penitenziari e di produzione manifatturiera<sup>43</sup>. E mentre per Vigliani, diversamente che per De Falco, la deportazione restava pena controversa, si confermavano il lavoro opzionale per i condannati alla relegazione e il lavoro obbligatorio per i condannati alla detenzione, i quali comunque erano sgravati dalla segregazione notturna<sup>44</sup>. Inoltre, qualsiasi condannato a pena diversa da quella dell'ergastolo che avesse dato buona prova di sé, avrebbe potuto godere, dopo aver espiato i due terzi della pena, del lavoro presso una colonia agraria, in regime di separazione con i lavoratori liberi sì ma, almeno, in una realtà diversa da quella penitenziaria<sup>45</sup>. Quello dei lavori all'aperto e non all'interno di una struttura carceraria era una novità del progetto Vigliani, il quale ne conteneva almeno altre due: l'esclusione del beneficio della libertà condizionata per i condannati ai lavori forzati

---

<sup>42</sup> Ivi, pp. 34-36.

<sup>43</sup> *Progetto del Codice penale del Regno d'Italia preceduto dalla relazione ministeriale presentato al Senato del Regno nella tornata del 24 febbraio 1874 dal Ministro di Grazia e Giustizia (Vigliani)*, Roma 1874<sup>2</sup>, pp. 28-31.

<sup>44</sup> Ivi, p. 31.

<sup>45</sup> Ivi, p. 32.

e la previsione dello stanziamento di due milioni per l'adeguamento delle strutture penitenziarie al nuovo sistema<sup>46</sup>.

La discussione del progetto Vigliani sollevò in parlamento una vivace discussione, soprattutto per quanto riguardava la *vexata quaestio* del mantenimento o meno della pena di morte, mentre gli aspetti relativi all'esecuzione della pena restavano in ombra o dibattuti con meno forza e vivacità: appariva cioè evidente che la subordinazione della riforma penitenziaria al progetto di codice penale non favorisse la sollecitazione di un'adeguata attenzione al tema delle carceri, a cui si finiva col negare, nei fatti, quella centralità che solo in pochi erano disposti a riconoscerli.

Ora, mentre nel maggio del 1875 il Senato approvava il progetto presentato da Vigliani, non si fece invece in tempo ad aprire il dibattito nella Camera dei Deputati, a causa della caduta del Vigliani e, con lui, dell'ultimo governo della Destra storica, a cui seguì la lunga serie dei governi della Sinistra. Il primo di questi governi, quello guidato com'è noto da Agostino de Pretis, vide assurgere al Ministero di Grazia e Giustizia Pasquale Stanislao Mancini, vale a dire il più strenuo corifeo dell'abolizionismo in Parlamento, il quale istituì immediatamente una commissione, presieduta da Raffaele Conforti, con il compito di recuperare quanto più possibile del lavoro fino ad allora fatto dal Vigliani con l'ovvia eccezione della pena di morte, che avrebbe dovuto essere esclusa una volta per tutte dal progetto di codice penale. La commissione era composta, oltre che dal Conforti, anche dal pregresso ministro De Falco (ricordiamolo: abolizionista a titolo personale), i magistrati Luigi Casorati, Francesco La Francesca, Lorenzo Nelli e i già noti Baldassarre Paoli e Sebastiano Tecchio, ma direi soprattutto da una folta schiera di docenti di diritto penale: Emilio Brusa, Antonio Buccellati, Tancredi Canonico, Francesco Carrara, Pietro Ellero, Luigi Lucchini, Pietro Nocito, Enrico Pessina, Gian Paolo Tolomei e Luigi Zuppetta<sup>47</sup>. Niente da stupirsi, quindi, se sulla pena capitale la commissione si espresse favorevolmente (con una sola astensione) alla sua abolizione<sup>48</sup>.

Il profilo di questa commissione è chiaro, così com'è lampante l'assenza di specialisti del sistema penitenziario, che ormai da tempo non vengono più coinvolti in ciò che appare solo un lavoro ad esclusivo appannaggio di

<sup>46</sup> Ivi, pp. 32-35.

<sup>47</sup> *Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia presentato alla Camera dei Deputati nella tornata del 25 novembre 1876 dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti (Mancini) con la relazione ministeriale*, I, Roma 1877, p. 14.

<sup>48</sup> Ivi, p. 15.

professori, avvocati e magistrati, mentre spicca l'assenza di alti responsabili dell'amministrazione penitenziaria, come, sino a un decennio fa, era successo con Giovanni Boschi, Giacomo Giuliani, Carlo Peri. Ma non si tratta solo di questo: mentre il Conforti così come il Carrara, nella commissione del '66, avevano espresso qualche preoccupazione circa lo stato delle carceri italiane, stato che avrebbe potuto produrre effetti pericolosi a seguito dell'abolizione della pena capitale e del conseguente incremento degli ergastolani a vita, tanto da auspicare che la riforma penitenziaria precedesse l'abolizione della massima sanzione, ora, dieci anni dopo, sotto la guida del ministro Mancini, non vi è più traccia di quella inquietudine. Piuttosto, come forma di compensazione per gli eventuali timori di gestione e custodia della popolazione carceraria responsabile dei più gravi reati, si optò di rendere più oculato il passaggio, accessibile dopo dieci anni, dal regime di segregazione continua a quello auburniano: lo strumento introdotto sarebbe stato quello di un duplice decreto proveniente dal Ministero di Grazia e Giustizia e da quello dell'Interno, che avrebbero dovuto approvare, dietro parere della sezione d'accusa della Corte d'Assise da cui proveniva la condanna, l'eventuale proposta in tal senso avanzata dal Consiglio di disciplina del penitenziario in cui gli ergastolani scontavano la pena<sup>49</sup>.

Certo, colpisce come il regime segregativo continuo restasse presente in un sistema che pretendeva avere quello auburniano come preferito. Risulta che solo Buccellati eccepisse in commissione qualcosa in tal senso<sup>50</sup>, ma era stato Mancini stesso a intervenire sottolineando lo sfavore, considerato autoevidente, nei confronti dei provvedimenti amministrativi in materia di esecuzione penale – quelli, per interderci, che avrebbero dovuto segnare il passaggio graduale verso condizioni di detenzione sempre meno gravose –, dandosi invece preferenza a un regime di espiazione della pena dove i meccanismi fossero regolati dalla legge (in particolare dal codice penale) e non dai regolamenti<sup>51</sup>. Altra perplessità fu quella espressa in tema di relegazione, pena riservata ai condannati per reati politici o cosiddetti "d'impeto", da Nocito e Lucchini, i quali lamentavano l'esclusione del lavoro obbligatorio per questa categoria di detenuti. A tale rilievo Mancini rispose proponendo per contro il lavoro facoltativo, compromesso che lasciava insoddisfatto soprattutto Nocito, che aveva parlato per questa

---

<sup>49</sup> Ivi, pp. 96-97.

<sup>50</sup> Ivi, p. 83. Al Buccellati si associa il Beltrani Scalia, invitato nell'adunanza del 3 giugno 1876 per riferire sulle colonie agricole.

<sup>51</sup> Ivi, pp. 81-82.

ipotesi di un “diritto all’ozio”<sup>52</sup>.

Conclusi abbastanza celermente i lavori, sappiamo come Mancini inviasse il progetto alle alte magistrature, alle facoltà di giurisprudenza e agli ordini degli avvocati, per averne i relativi pareri<sup>53</sup>. Sappiamo anche come le facoltà di giurisprudenza e gli ordini professionali espressero in stragrande maggioranza parere favorevole all’abolizione della pena di morte, mentre le grandi magistrature si espressero per il suo mantenimento, pur se con risicata maggioranza. Va detto che dalle alte magistrature emersero anche alcuni rilievi in materia penitenziaria, alcuni dei quali forse val la pena di ricordare in questa sede: si rilevò l’inutilità del parere della sezione d’accusa presso le Corti d’Assise in materia di passaggio dal regime cellulare a quello auburniano<sup>54</sup>; in materia di ergastolo si contestò la presunta benevolenza del passaggio dal regime segregativo a quello auburniano dopo dieci anni<sup>55</sup>; si ritenne dannoso o comunque inattuabile il regime del silenzio nelle pene che lo prevedessero<sup>56</sup>; si propose l’obbligo del lavoro nella relegazione e nella detenzione oltre un certo numero di anni<sup>57</sup>; si espresse sfavore nei confronti della libertà condizionata e, qualora concessa, si giudicò inopportuno che il tempo trascorso in quel regime venisse poi computato, allorché revocato, come espiazione di pena<sup>58</sup>.

Concluso anche questo passaggio, finalmente il ministro Mancini fu in grado di presentare alla Camera dei deputati il progetto del primo libro del nuovo codice penale. Era il 25 novembre 1876. Nella sua relazione Mancini sosteneva che il livello quantitativo e qualitativo della criminalità in Italia era sostanzialmente stabile, con qualche segnale di decremento. I fattori che incidentalmente davano adito a qualche preoccupazione in alcune aree del Paese erano ascrivibili all’«influenza di secondarie ed accidentali perturbazioni» da cui «le popolazioni saranno liberate col favore

<sup>52</sup> Ivi, pp. 47-48.

<sup>53</sup> Raccolti in *Progetto del Codice penale del Regno d’Italia. Sunto delle osservazioni e dei pareri della magistratura, delle Facoltà di giurisprudenza, dei Consigli degli Ordini degli Avvocati, delle Accademie mediche, dei cultori di Medicina legale e psichiatria sugli emendamenti al libro primo del Progetto proposti dalla Commissione istituita con decreto 18 maggio 1876 e presieduta dal Ministro Guardasigilli (Mancini). Allegato alla Relazione ministeriale (Mancini) sul Libro primo del Progetto*, Roma 1877.

<sup>54</sup> Come rilevato dalla Procura generale di Catanzaro (ivi, p. 84).

<sup>55</sup> Come rilevato dalla Corte d’appello di Genova (ivi, p. 83).

<sup>56</sup> Come rilevato dalla Procura generale di Bologna (ivi, p. 87).

<sup>57</sup> Come rilevato dalla Corte d’appello di Firenze (ivi, p. 90).

<sup>58</sup> Come rilevato dalla Corte d’appello di Venezia (ivi, p. 189).

dell'educazione morale e dal progresso economico, ma non certamente con la protezione del carnefice»<sup>59</sup>. È, questo, un passaggio ovviamente finalizzato a prevenire le obiezioni contro l'abolizione della pena capitale, di cui Mancini era stato, quando era all'opposizione, e continuava ad essere, ora che era al governo, il sostenitore più accreditato. A tal proposito Mancini interviene anche sul tema della riforma penitenziaria: si ricorderà infatti come, nella commissione del 1862, Raffaele Conforti e lo stesso Francesco Carrara avevano espresso qualche timore in relazione al fatto che l'abolizione della pena di morte avrebbe potuto avere effetti indesiderati a causa della pessima condizione degli istituti carcerari in Italia. Orbene, Mancini ritiene che chiedere di subordinare l'abolizione della massima pena ad una integrale riforma penitenziaria non sarebbe altro che l'arma spuntata di coloro che avrebbero voluto mantenere la morte come pena<sup>60</sup>. Non vi è né vi può essere alcuna relazione funzionale sui due piani: l'enorme impegno finanziario e il tempo necessario per realizzare un piano di riassetto degli istituti di pena avrebbero finito per rinviare a chissà quando quella riforma della scala penale che la civiltà giuridica pretendeva dall'Italia sin dai tempi di Beccaria; e del resto, come lo stesso autore de *Dei delitti e delle pene* aveva a suo tempo rilevato, l'ergastolo non rappresentava una sanzione ben peggiore di quella capitale? Ciò che rendeva l'esistenza dell'ergastolano «una vita forse peggiore della morte stessa»<sup>61</sup> consisteva nella segregazione individuale e cellulare continua, un inasprimento che il legislatore aveva proprio per questo escluso per tutte le altre forme di privazione della libertà. Tale regime però non poteva escludere *a priori* l'emenda e infatti, dopo dieci anni, il condannato all'ergastolo, come premio per la sua buona condotta, poteva essere ammesso al beneficio del regime auburniano a seguito del parere favorevole della sezione d'accusa della Corte d'Assise<sup>62</sup>. Sempre in vista di una possibile emendabilità, ma anche per un maggior risparmio per le spese di costruzione di nuovi istituti, per tutte le altre pene diverse dall'ergastolo si era deciso di recepire quanto contenuto nei progetti degli anni precedenti, in particolare in quelli del 1868 e del 1870, vale a dire l'adozione del regime di lavoro comune diurno (con obbligo di silenzio) e di segregazione notturna<sup>63</sup>. Il

<sup>59</sup> *Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia presentato alla Camera dei Deputati nella tornata del 25 novembre 1876*, cit., p. 77.

<sup>60</sup> Ivi, pp. 78-81.

<sup>61</sup> Ivi, p. 79.

<sup>62</sup> Ivi, p. 96-98.

<sup>63</sup> Ivi, pp.102-105.

lavoro era invece escluso per i condannati alla relegazione<sup>64</sup>. L'ultimo punto affrontato dalla relazione di Mancini era quello della libertà condizionata, introdotta – sottolineava il Ministro – recependo le cautele già approvate dal Senato, vale a dire limitando il beneficio ai condannati alla reclusione, alla relegazione, alla prigionia e alla detenzione dopo almeno due anni e affidando ancora una volta alla sezione d'accusa della Corte d'Assise la verifica delle richieste «prove sicure di morale emendamento»<sup>65</sup>. Restava inteso che il tempo trascorso in regime di libertà condizionata avrebbe dovuto essere computato nel calcolo complessivo della pena nel caso in cui il beneficio fosse stato revocato<sup>66</sup>.

La commissione della Camera presieduta dal Pessina incaricata di discutere del progetto del primo libro del codice penale presentato da Mancini non avanzò altro che qualche rilievo marginale, nessuno comunque riguardante la scala penale e il sistema penitenziario. Ben più impegnativo fu il dibattito registratosi il 6 dicembre 1877, quando si trattò di discutere l'articolo che fissava a due milioni di lire la spesa annua da investire per l'adeguamento delle case di pena. Diversi parlamentari sia della Destra che della Sinistra contestarono la previsione dell'impegno economico in sede di approvazione del progetto di codice, senza la produzione di una documentazione specifica che avrebbe dovuto rendere edotto il Parlamento sullo stato complessivo della rete penitenziaria e sul tipo di interventi da mettere in campo. Ma poiché non erano ancora stati compiuti gli studi necessari per offrire ai parlamentari una chiara contezza delle opere da realizzare e delle relative spese da impegnare, Mancini non potè far altro che rimandare a un ulteriore momento la precisazione del piano dei lavori da compiere e dei relativi costi<sup>67</sup>.

Ancora una volta prevaleva il binario preferenziale del codice e si preferiva rimandare a un secondo momento il tema delle strutture penitenziarie. Sin dall'inizio dei lavori parlamentari per la codificazione penale unitaria, il contributo dei giuristi assumeva un'importanza predominante rispetto a quello degli esperti e dei tecnici dell'amministrazione penitenziaria. E del resto, va detto, il dibattito nevralgico sulla pena di morte aveva finito per concentrare su di sé l'attenzione parlamentare, lasciando in secondo piano il focus relativo all'esecuzione penale. In altre e forse più

---

<sup>64</sup> Ivi, p. 105.

<sup>65</sup> Ivi, p. 138.

<sup>66</sup> Ivi, p. 144.

<sup>67</sup> Atti Parlamentari [AP], Camera dei Deputati [CdD], *Discussioni*, XIII Legislatura, Sessione del 1876-77, IV, tornata del 6 dicembre 1877, pp. 4891-4898 ss.

sbrigative parole, emergevano con forza le questioni di principio, come quelle della indisponibilità della vita, della emendabilità del condannato, dell'obbligatorietà o meno del lavoro, della regime di libertà condizionata, mentre si trascurava l'esigenza di disporre di dati attendibili e articolati per consentire opzioni fondate non su principi, o non solo su di essi, bensì sulla conoscenza della realtà e sugli effetti prodotti da quella realtà. Oggi parleremmo, forse, di dialettica tra ideologia e pragmatismo. Da questo punto di vista appaiono esemplari la *querelle* sulla pena di morte oppure quella sulla segregazione continua o, ancora, sulla libertà condizionata, per non parlare delle valutazioni espresse sul sistema di Auburn e del suo impatto sulla tipologia e sulle condizioni degli istituti di pena nel Regno da poco costituitosi.

#### 6. *Il contributo di Martino Beltrani Scalia*

Intanto, alla commissione per il codice era stato affiancato Martino Beltrani Scalia, che nel 1876 era stato nominato direttore generale delle carceri<sup>68</sup>. Beltrani Scalia, che ormai da tempo assurgeva a massimo esperto europeo di questioni penitenziarie, formerà con Crispi, quando quest'ultimo nel '77 assurgerà alla guida del governo e tutte le altre volte che fu Presidente del Consiglio, un duo di grande impatto sul piano della riforma penitenziaria, culminata, com'è noto e come vedremo tra poco, con il *Regolamento generale degli Stabilimenti carcerari e dei riformatori giudiziari* entrato in vigore il 1° febbraio 1891 con il decreto regio n. 260.

La conoscenza profonda dello stato dei penitenziari italiani, delle strutture e della relativa popolazione, rendeva Beltrani Scalia non soltanto decisamente meno ottimista sulla criminalità nel Regno rispetto a quanto era disposto a scommettere il ministro Mancini, ma giudicava insufficiente la consapevolezza dei parlamentari italiani circa le reali condizioni degli istituti di pena, della vita che vi si conduceva, della cultura e dell'efficienza del personale addetto. Riteneva pertanto che la discussione incentrata sul

---

<sup>68</sup> Su questa eminente figura di studioso di discipline carcerarie, v. S. Rodotà, *Beltrani Scalia, Martino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 8, Roma 1966, pp. 80-82; M. Gibson, *Le carceri italiane nell'età del positivismo (1861-1914)*, Roma 2022, pp. 103 ss.; L. Garlati, *Il carcere pena di civiltà? Breve storia della sanzione detentiva tra ideologia e realtà*, in G. Chiaretti (cur.), *Per una giustizia "degnata del senso ultimo dell'essere umano". Cento anni di impegno e di presenza di Sesta Opera di San Fedele (1923-2023)*, Milano-Udine 2023, pp. 43 ss.

primo libro del codice penale non era stata in grado di porre con la dovuta urgenza la questione penitenziaria nelle sue genuine proporzioni, con il risultato di averla relegata a un piano secondario, tanto più che le risorse finanziarie che essa richiedeva erano tali da scoraggiare una presa in carico da parte della politica. D'altra parte, Beltrani Scalia contribuì a rendere il sistema auburniano, ormai abbracciato dalla classe politica italiana, uno strumento di progressiva riduzione della pressione afflittiva della pena, secondo quei criteri di gradualità che in Irlanda erano stati messi in pratica da Walter Crofton (il cd. sistema irlandese).

Quando, nel Congresso Penitenziario Internazionale, tenutosi per la prima volta a Roma nel 1885, si scontrarono i sostenitori della segregazione cellulare e quelli italiani favorevoli invece a un sistema misto e progressivo al modo irlandese, in Italia vigeva ancora la già ricordata legge n. 1653 del 1864, che, come detto, non aveva affatto ovviato al problema cronico del sovraffollamento: nel 1884, cioè a distanza di vent'anni da una legge che avrebbe dovuto dotare il Regno di un numero di celle sufficiente all'adottato sistema segregativo, si registrava un numero di 3000 celle a fronte di 35000 condannati, con una media di quasi 12 persone a cella<sup>69</sup>.

Nel frattempo il legislatore metteva mano a due aspetti molto importanti del sistema penitenziario.

Il primo, decisivo, riguardava la guardia addette ai singoli istituti di pena, sempre in numero insufficiente rispetto alle esigenze, con stipendi molto bassi e un regime di lavoro sfibrante; per non parlare del livello culturale (e spesso anche morale...), del tutto inadeguato. Nel tentativo di professionalizzare il personale, con regio decreto 1404 (2a serie) del 23 giugno 1873 fu istituito il Corpo delle guardie carcerarie, regolato con regio decreto 1511 del 27 luglio del medesimo anno e poi riformato nel 1890 con regio decreto 7011<sup>70</sup>. L'arruolamento, la formazione presso specifiche scuole e l'ordinamento di tipo gerarchico diede al personale così formato una struttura, una mentalità e una disciplina militari estremamente rigide, che in definitiva non riuscì a dotarsi del decoro e dell'attrattività a cui puntava la riforma del 1890.

Un secondo aspetto assai delicato era quello dei giovani delinquenti, che, oltre a scontare la pena per i reati commessi, durante la detenzione

<sup>69</sup> Si v. la relazione dell'on. De Renzis al bilancio preventivo del ministero dell'Interno presentato alla Camera dei Deputati, edito per estratti in «Rivista di discipline carcerarie», 14 (1884), p. 199.

<sup>70</sup> Cfr. G. Ravasio, *Forza pubblica (agenti della)*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, VI.3, Milano 1913, pp. 406-410

avrebbero dovuto seguire un percorso di emenda tale da consentire un proficuo ritorno alla vita civile<sup>71</sup>. Fu questo uno degli obiettivi perseguiti dal *Regolamento per le case penali di custodia del Regno (per minorenni)* introdotto dal regio decreto n. 4190 del 29 novembre 1877, che all'art. 2 recitava: «Scopo della custodia è la emenda e la educazione morale dei ricoverati accompagnata dalla istruzione elementare e dallo insegnamento di un'arte o mestiere»<sup>72</sup>.

Possiamo dire che ormai tra gli anni '70 e '80, dopo una serie di singole riforme, il legislatore si avviava verso l'approvazione del nuovo codice penale unitario sulla base di un'opzione chiara: l'abbandono della segregazione cellulare come pena standard e l'adozione del c.d. sistema irlandese, cioè il sistema auburniano (lavoro diurno in comune e segregazione cellulare notturna) con modalità articolate secondo una graduazione che variava in senso migliorativo durante il periodo di espiazione<sup>73</sup>.

### 7. Codice penale e regolamento penitenziario

E arriviamo quindi al codice Zanardelli del 1889, che all'art. 11 elencava le pene per i delitti e per le contravvenzioni: per i primi l'ergasolo, la reclusione, la detenzione, il confino, la multa, l'interdizione dai pubblici uffici; per le seconde l'arresto, l'ammenda e la sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte. Si definivano quali «pene restrittive della libertà personale» l'ergastolo, la reclusione, la detenzione, il confino e l'arresto – le prime quattro per i delitti e l'ultima per le contravvenzioni. L'ergastolo era pena perpetua da scontare in uno stabilimento speciale, nel quale il condannato doveva restare per i primi sette anni in condizione di segregazione cellulare, con obbligo di lavoro (art. 12). La reclusione poteva estendersi dai 3 giorni ai 24 anni, da scontare in istituti a ciò dedicati, con segregazione cellulare tra i 6 mesi e i 3 anni (art. 13); per i condannati a

---

<sup>71</sup> Sui detenuti di minore età, v. quanto scrive Carlo Morelli nel volumetto *Il nostro regime espiatorio in relazione alle riforme ed all'economie. Studi di Carlo Morelli, Deputato al Parlamento nazionale*, Firenze 1870, pp. 59 ss.

<sup>72</sup> Cfr. B. Montesi, *Questo figlio a chi lo do? Minori, famiglie, istituzioni (1865-1914)*, Milano 2007, pp. 136 e 141.

<sup>73</sup> Sulla preferenza per il sistema irlandese emersa in quegli anni – in particolare elogiato Baldassarre Paoli –, v. A. Santangelo Cordani, *Retoriche di penalisti a cavallo dell'Unità nazionale: le letture dell'Istituto lombardo - Accademia di Scienze e Lettere*, Milano 2011, pp. 197-201.

una pena non minore di 3 anni che avessero avuto buona condotta, dopo aver scontato metà della pena potevano essere ammessi a espiare il resto in uno stabilimento penitenziario agricolo o industriale (art. 14). Anche la detenzione era pena che si estendeva dai 3 giorni ai 24 anni e che si espiava in apposito stabilimento penitenziario, con obbligo di lavoro e con segregazione limitata all'orario notturno (art. 15). Il condannato alla pena della reclusione o della detenzione per un periodo superiore ai 3 anni poteva chiedere il beneficio della liberazione condizionale, quando si fosse registrata una condotta tale «da far presumere il suo ravvedimento» e il rimanente da espiare non fosse superiore ai 3 anni (e con qualche eccezione relativa alla tipologia di reato commesso o alla recidiva) (art. 16). Il tempo trascorso in libertà condizionale era computato nella durata della pena, tranne in caso di revoca del beneficio (art. 17). Quanto al confino, si trattava di pena consistente in un periodo di tempo tra il mese e i 3 anni in cui il condannato aveva l'obbligo di risiedere in un determinato Comune distante non meno di 60 km dal luogo in cui era stato commesso il delitto o in cui la vittima o le vittime o il medesimo condannato avessero avuto la residenza (art. 18). L'arresto era la sola pena privativa della libertà prevista per le contravvenzioni e si estendeva da un giorno a 2 anni, da espiarsi in appositi stabilimenti, con obbligo di lavoro e segregazione notturna (art. 21). Resta da dire che le pene della reclusione e quella della detenzione – qualora non avessero superato i 6 mesi – nonché la pena dell'arresto potevano essere scontate in una sezione speciale di un carcere giudiziario, cioè il luogo in cui erano normalmente custoditi gli imputati in attesa di giudizio (artt. 13, 15 e 21).

A suggellare l'articolazione delle pene previste dal codice, veniva approvata la legge n. 6165 del 14 luglio 1889, la quale attribuiva al governo la facoltà «di provvedere al riordinamento dei fabbricati carcerari per l'applicazione del nuovo Codice penale» (art. 1), cioè, quindi, a restaurare o a costruire *ex novo* stabilimenti idonei per le modalità di espiazione delle pene privative della libertà previste dal codice<sup>74</sup>. Certo, vi era il problema drammatico delle risorse da reperire ed è anche per questo che il rigido sistema di segregazione cellulare era stato superato da un altro, quello irlandese, che non soltanto consentiva al condannato meritevole un percorso riabilitativo, ma evitava anche il sovraffollamento di una

<sup>74</sup> Sull'edilizia carceraria in Italia, S. Pennisi, *L'edilizia penitenziaria e la riabilitazione. La storia e la manutenzione degli edifici italiani destinati alla detenzione*, Milano 2021 (sulla legge 6165/1889 in particolare, pp. 16-17). Si legga anche quanto scriveva uno sconfortato Federico Bellazzi per i primissimi anni dell'Unità in *Prigioni e prigionieri nel Regno d'Italia*, Firenze 1866, pp. 13 ss.

popolazione carceraria che ammontava a circa 75.000 unità a fronte di sole 4.000 celle, con una media di più 18 detenuti a cella<sup>75</sup>.

Tassello conclusivo di questa rassegna è il *Regolamento per gli stabilimenti carcerari* entrato in vigore il 1° febbraio 1891 con regio decreto n. 260. Si trattava di ben 891 articoli e di 8 tabelle allegate che, più che presentarsi come mero regolamento attuativo del sistema penale previsto dal nuovo codice, è senz'altro il testo normativo più importante e dettagliato tra quelli sanzionati dopo l'Unità, frutto delle competenze del direttore generale delle carceri Martino Beltrani Scalia<sup>76</sup>. Gli *stabilimenti carcerari* venivano distinti in *stabilimenti di prigionia preventiva*, *stabilimenti di pena ordinarii* e *stabilimenti di pena speciali* (art. 1). Erano stabilimenti di prigionia preventiva le *carceri centrali e succursali* e le *carceri giudiziarie mandamentali* (art. 2). Gli stabilimenti di pena ordinari erano gli *ergastoli*, le *case di reclusione*, le *case di detenzione*, le *case di arresto* (art. 3). Gli stabilimenti di pena speciali erano le *case di pena intermedie, agricole ed industriali*, le *case di rigore*, i *manicomi giudiziarii* (per la prima volta disciplinati con atto normativo), le *case di custodia*, le *case pei condannati riconosciuti affetti da ubbriachezza abituale*, le *case di lavoro*, le *case di correzione* (art. 4). A questi stabilimenti si aggiungevano i *reformatorii* per i minorenni (art. 5).

Si trattava insomma di un vero e proprio “codice penitenziario”, dove venivano regolati dettagliatamente e con rigore tutti gli aspetti della vita degli istituti: il personale, la disciplina dei detenuti e di tutti gli addetti alla custodia, il vitto, il vestiario, l'amministrazione, i divieti, le ricompense, le punizioni<sup>77</sup>. A proposito di queste ultime, inflitte dal direttore o dal consiglio di disciplina, l'art. 332 del regolamento le articolava in diversi livelli di gravità afflittiva: ammonizioni, cella ordinaria da 1 a 20 giorni e la medesima da 1 a 30 giorni con regime alimentare di pane e acqua, cella di punizione da 5 a 15 giorni con regime di pane e acqua e la medesima da 15 a 30 giorni con regime di pane e acqua e con camicia di forza, cella oscura

---

<sup>75</sup> Cfr. la relazione del ministro Zanardelli al progetto di codice penale, in G. Crivellari, *Il codice penale per il Regno d'Italia... interpretato sulla scorta della dottrina, delle fonti, della legislazione comparata e della giurisprudenza*, II, Torino 1891, p. 379.

<sup>76</sup> Cfr. M. Beltrani Scalia, *Relazione al Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e per i riformatori governativi del Regno del 1891*, ed. Roma 1957. Sulle finalità dei riformatori regolati dal *Regolamento* del 1891, v. P. Garfinkel, *Criminal Law in Liberal and Fascist Italy*, Cambridge 2016, pp. 237-240. Più in generale sul disciplinamento giovanile, M. Gibson, *Le prigionie italiane*, cit., pp. 233 ss.

<sup>77</sup> Cfr. P. Troncone, *Manuale di diritto penitenziario*, Torino 2015, p. 240; W. De Agostino, *I diritti dei detenuti in Italia. Tutela e garanzie alla luce della CEDU*, Vicalvi 2015, pp. 9-10; G. Chiola, *Il sistema carcerario italiano*, Torino 2020, p. 14.

a pane e acqua da 5 a 20 giorni con camicia di forza o con ferri costrittivi e infine cella d'isolamento da 2 a 6 mesi.

## 8. Conclusioni

In definitiva, possiamo dire che il codice penale del 1889 e il regolamento carcerario del 1891 realizzavano un sistema punitivo duro ma graduale, che dalla segregazione cellulare (sempre temporanea) e passando per il lavoro – concepito come elemento centrale qualificante della pena, svolto prima all'interno dell'istituto poi in *case di pena intermedie*, agricole o industriali – prevedeva la possibilità finale di espiare la parte finale della pena in regime di liberazione condizionale<sup>78</sup>.

Ma il punto dolente del quadro complessivo non va cercato negli articoli del codice o del regolamento ma nei risultati concreti registrati già negli anni successivi, risultati gravemente compromessi dalle risorse impegnate. La legge 6165 del 1889 aveva previsto un primo stanziamento di 15 milioni di lire, già di per sé non sufficiente a coprire un fabbisogno calcolato di circa 70 milioni di lire. Ma nel giro di un paio di anni, dopo alcuni stralci che ne diminuirono l'entità, lo stanziamento venne del tutto sospeso, a causa delle ingenti spese sostenute per l'amministrazione ordinaria. Pertanto, il *Regolamento* voluto da Beltrani Scalia finì per infrangersi sulle secche dei bilanci, proprio in un momento in cui dentro gli istituti penitenziari si viveva una fase di grandissima tensione dovuta al sovraffollamento: un fenomeno, quest'ultimo, che tra le altre cose creava effetti di promiscuità tra condannati alla reclusione e imputati detenuti nelle carceri giudiziarie, le quali ultime diventavano fatalmente un contenitore emergenziale per sopperire alla mancanza di spazio nelle case di detenzione e di reclusione, con l'ulteriore esiziale effetto di non poter svolgere il lavoro previsto per quella tipologia di case di pena. In alcuni casi si erano registrati tentativi di rivolta, percepiti dall'opinione pubblica anche come un fallimento della riforma.

Edilizia insufficiente e mancata assegnazione di lavoro ai detenuti: ecco, in sintesi, le due cause, concatenate tra loro, del fallimento. Un fallimento che fu subito denunciato da uno dei principali redattori del codice penale del

---

<sup>78</sup> Per uno sguardo complessivo alle riforme penitenziarie in questi anni, v. S.B. Carrafiello, *"The Tombs of the Living": Prisons and Prison Reform in Liberal Italy*, New York 1998.

1889, Luigi Lucchini, che non poteva che deprecare il fatto che il sistema carcerario congegnato dal codice era rimasto drammaticamente inattuato a causa della scarsità delle risorse impegnate<sup>79</sup>. A Lucchini, a distanza di un decennio, farà eco Filippo Turati, che in un celebre discorso tenuto alla Camera dei deputati nel 1904 indirizzò un durissimo atto d'accusa contro il governo e il nuovo direttore generale delle carceri, Alessandro Doria, ignaro delle reali condizioni di «quei cimiteri dei vivi che sono le carceri»<sup>80</sup>.

Le successive riforme avviate negli anni a cavallo tra Otto e Novecento, se pure alleviarono alcune durezze che caratterizzavano la vita dei detenuti, non riuscirono comunque ad ovviare al problema di fondo: la scarsità delle risorse da impiegare per adeguare e rinnovare le strutture penitenziarie.

È difficile infine resistere alla tentazione di riscontrare forti analogie con l'irrisolta "questione carceraria" come oggi le cronache ce la descrivono, soprattutto se si mette a fuoco la discrasia esistente tra le riforme legislative – molte – e le risorse impiegate – poche.

---

<sup>79</sup> L. Lucchini, discorso tenuto nella tornata di lunedì 12 dicembre 1892, in AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, Sessione 1892, pp. 405-411.

<sup>80</sup> *Discorsi parlamentari di Filippo Turati pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Roma 1950, p. 314. Sulla figura del Doria, M. Gibson, *Le prigionie italiane*, cit., pp. 118 ss.