

22 febbraio 2018 | Emilio Dolcini

visualizza allegato (nel Fascicolo) 

LA RIFORMA PENITENZIARIA ORLANDO: CAUTAMENTE, NELLA GIUSTA DIREZIONE

Contributo pubblicato nel Fascicolo 2/2018

Per leggere lo schema del decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri e le relazioni allegare, [clicca qui](#).

1. Il cammino verso la riforma. - A partire dal 2013 svariate leggi di riforma sono intervenute su singoli istituti del diritto penale sostanziale, del diritto penitenziario e del diritto processuale penale (misure alternative alla detenzione, custodia cautelare e altro) e su settori della legislazione complementare (*in primis*, quello degli stupefacenti) in vista di obiettivi diversi, ma in primo luogo perseguendo un doveroso ridimensionamento della popolazione penitenziaria. Al pari di quelle leggi, anche la riforma penitenziaria promossa, con lo strumento della delega al Governo, dalla legge Orlando – la l. n. 103/2017 – affonda le proprie radici nella giurisprudenza della **Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**: in particolare nella sentenza Torreggiani, che ha bruscamente richiamato il legislatore italiano non solo a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario, ma anche a rimodellare l’intero sistema sanzionatorio penale secondo le istanze del **principio di umanità della pena**.

In effetti, già prima che il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa dichiarasse formalmente la ‘promozione’ dell’Italia e la chiusura del fascicolo aperto con la sentenza Torreggiani – era l’8 marzo 2016 –, gli Stati generali dell’esecuzione penale avevano sostanzialmente avviato i lavori della riforma, coinvolgendo – sotto la guida autorevole di Glauco Giostra – gli esperti più qualificati, secondo una metodologia tanto encomiabile quanto innovativa.

I passaggi successivi sono stati segnati dall’approvazione della legge 103/2017, dai lavori delle commissioni ministeriali incaricate di predisporre gli schemi di decreto legislativo, dall’approvazione degli schemi di decreto da parte del Consiglio dei Ministri, avvenuta, quanto alla riforma penitenziaria (Atto del Governo n. 501), il 15 gennaio 2018, e, da ultimo (il 7 febbraio 2018), dai pareri favorevoli espressi dalle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato.

Lungo questo percorso alcune proposte degli Stati generali sono state ridimensionate o addirittura messe da parte: tuttavia, ciò che si attende ora dal Governo è, e rimane, un provvedimento importante, in grado di dare impulso al sistema sanzionatorio penale nella direzione indicata dai principi costituzionali di umanità della pena e della rieducazione del condannato. C’è stato chi, sulle pagine di un quotidiano (*Il dubbio*), a proposito di questa riforma penitenziaria, ha parlato addirittura di un ritorno di Beccaria: mi accontenterei di richiamare Mario Gozzini, primo firmatario di una legge (la legge n. 663 del 1986) a lungo discussa, ma a mio avviso fondamentale nella faticosissima evoluzione del sistema sanzionatorio penale verso standard accettabili di civiltà.

Le pagine che seguono mirano soltanto a fornire una panoramica dello schema di decreto legislativo, limitatamente ai profili di diritto sostanziale. Nulla più che una **prima lettura**, forse non inutile, tuttavia, in considerazione degli equivoci (e talora, forse, delle manipolazioni) che si intrecciano intorno alla riforma nel corso di questa campagna elettorale.

2. Carcere, salute, rinvio dell’esecuzione della pena. - Il d.lgs. dedica il **capo I** alla **“riforma dell’assistenza sanitaria in ambito penitenziario”**.

L’art. 1 estende l’area applicativa del **rinvio dell’esecuzione** ex art. 147 co. 1 n. 2 c.p. alle ipotesi di grave infermità psichica; contemporaneamente abroga l’art. 148 c.p. (che prevede il ricovero del detenuto in OPG o in CCC, ora in REMS): una disposizione che –

nonostante un importante intervento correttivo operato da tempo ad opera della Corte costituzionale, che ha imposto lo scomputo dalla pena detentiva del periodo trascorso in OPG o in CCC – non sembra destinata a lasciare rimpianti, in quanto rivolta esclusivamente a salvaguardare la funzionalità dell'esecuzione della pena, e sorda invece alle esigenze terapeutiche del condannato.

Parificata l'infermità psichica all'infermità fisica, anche in caso di infermità psichica potrà ora essere disposta – in alternativa al rinvio dell'esecuzione – la detenzione domiciliare *ex art. 47 ter co. 1 ter ord. penit.*

Per i condannati affetti da grave infermità psichica il d.lgs., all'art. 14 lett. *b*, prevede inoltre una nuova forma di affidamento in prova (inserito nell'ord. penit. all'art. 47 *septies*).

Laddove non risultino applicabili né misure alternative né il rinvio dell'esecuzione *ex art. 147* l'espiazione della pena avverrà in apposite “sezioni per detenuti con infermità” (art. 65 ord. penit.), destinate anche ai condannati a pena diminuita per vizio parziale di mente o per cronica intossicazione da alcool, delle quali si precisa che “sono ad esclusiva gestione sanitaria” (art. 2 co. 1 lett. *c*).

Il d.lgs. riscrive integralmente l'art. 11 ord. penit. La nuova disposizione, nel ribadire la competenza del **servizio sanitario nazionale** all'interno degli istituti penitenziari, mira a garantire la piena attuazione dei principi contenuti nel d.lgs. 230/1999, soprattutto in relazione alla tempestività delle terapie e degli interventi (art. 1 co. 1 lett. *a*); per il medico che procede alla visita generale all'ingresso in istituto – al di là dell'obbligo di referto – prevede poi l'obbligo di annotare nella cartella clinica ogni informazione relativa a violenze delle quali abbia riscontrato segnali e di darne comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza (art. 2 co. 1 lett. *a*): una disposizione, quest'ultima, che esprime quanto meno una doverosa consapevolezza da parte del legislatore degli abusi talora perpetrati nei confronti di chi fa ingresso in carcere.

3. Ergastolo ostativo (e altro in materia di “automatismi e preclusioni nel trattamento penitenziario”). - “Automatismi” e “preclusioni” nel trattamento penitenziario – alla cui eliminazione è dedicato il **capo III** del d.lgs., che si intitola appunto “*Disposizioni in tema di eliminazione di automatismi e preclusioni nel trattamento penitenziario*” – si collocano in antitesi rispetto alle idee di rieducazione e di individualizzazione che dovrebbero improntare il sistema sanzionatorio penale. Di qui l'impegno della riforma Orlando a eliminare alcuni di quei meccanismi, sia pure con molte cautele, più o meno condivisibili. Il luogo per eccellenza delle preclusioni nel quadro del diritto penitenziario vigente è rappresentato dall'**ergastolo ostativo**: la sua eliminazione, reclamata da svariati principi costituzionali, non è stata tuttavia assunta tra gli obiettivi della riforma. Nel momento stesso in cui la l. 103/2017 chiamava il legislatore delegato ad operare una “*revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo*”, la legge delega, accanto ai “*casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati*,” faceva salve “*le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale*” (art. 1 co. 85 lett. *e*), che rappresentano il terreno di elezione dell'ergastolo ostativo.

L'art. 7 del d.lgs. conserva pertanto quella forma di ergastolo, e dunque la **preclusione assoluta** all'accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale per i **condannati non collaboranti**, quando la condanna riguardi i reati di cui all'art. 4 *bis* co. 1 ord. penit.

Il d.lgs. ridefinisce tuttavia la gamma dei reati ostativi, orientandola in modo più netto sui reati associativi, accanto ai quali rimangono taluni **reati formalmente monosoggettivi**, ma normalmente commessi nell'ambito di gruppi più o meno organizzati (riduzione in schiavitù *ex art. 600 c.p.*, tratta di persone *ex art. 601 c.p.*, prostituzione minorile *ex art. 600 bis co. 1 c.p.*, violenza sessuale di gruppo *ex art. 609 octies c.p.*).

Quanto ai **reati associativi**, si tratta di: *a*) associazione mafiosa (e in genere reati di mafia e di terrorismo: delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione, scambio elettorale politico-mafioso, delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose); *b*) associazione per delinquere comune finalizzata a riduzione in schiavitù, tratta di persone, prostituzione minorile, sequestro di persone a scopo di estorsione (art. 630 c.p.), delitti relativi all'immigrazione clandestina (art. 12 t.u. immigrazione); *c*) associazioni finalizzate al contrabbando doganale (art. 291 *quater* co. 1 t.u. doganale) o al traffico di stupefacenti (art. 74 t.u. stup.).

Alcuni reati monosoggettivi *escono* dalla previsione dell'art. 4 *bis* co. 1 ord. penit., qualora non siano commessi nel quadro di un'associazione criminale: il sequestro di persona a scopo di estorsione, l'acquisto e l'alienazione di schiavi (art. 602 c.p.) e i delitti di cui all'art. 12 t.u. immigrazione. Tali delitti vengono ora collocati tra quelli che, a

norma dell'art. 4 *bis* co. 3, consentono l'accesso ai benefici penitenziari “*salvo che siano stati acquisiti elementi che rivelino la sussistenza di collegamenti con organizzazioni criminali*”.

Le ipotesi di reato associativo alle quali ho fatto riferimento alle lettere *b* e *c* hanno rilevanza ostativa solo per chi abbia rivestito ruoli di particolare rilievo nell'organizzazione criminale: il nuovo testo dell'art. 4 *bis* co. 1 ord. penit. richiama infatti l'art. 416 limitatamente ai co. 1 e 3, così da coinvolgere promotori e capi, ma non i meri associati; quanto alle materie degli stupefacenti e del contrabbando, la disposizione del 4 *bis* co. 1, richiamando gli artt. 74 e 291 *quater* t.u. doganale limitatamente al primo comma delle due disposizioni, dà rilievo alle condanne pronunciate per aver promosso, costituito, diretto, organizzato o finanziato l'organizzazione e non anche alle condanne per mera partecipazione.

A proposito di stupefacenti e contrabbando, nei pareri espressi dalla Commissione giustizia della Camera e da quella del Senato si chiede però al Governo di dare rilievo ostativo anche alle condanne per mera partecipazione.

Va poi sottolineata la soppressione della disposizione (art. 4 *bis* co. 3 *bis* ord. penit.) per effetto della quale la **comunicazione del procuratore nazionale antimafia** o del **procuratore distrettuale** circa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata preclude l'accesso ai benefici penitenziari. Rimane la necessità di un parere – non vincolante – del procuratore distrettuale da rendersi al magistrato o al tribunale di sorveglianza ai fini della concessione dei benefici (art. 4 *bis* co. 2 ord. penit.).

In definitiva, il ridimensionamento dell'area di applicazione dell'ergastolo ostativo prefigurato dal d.lgs. sembra modesto: i reati esclusi, in effetti, difficilmente prescindono da un'associazione criminale (né sono in grado di valutare il ruolo rivestito nella prassi dalla comunicazione del procuratore antimafia). Significativa poteva risultare la scelta di dare rilievo ai soli ruoli apicali nelle associazioni criminali diverse dall'associazione mafiosa, ma il parere delle Commissioni giustizia sembra destinato a paralizzare questa opzione del legislatore delegato.

Su piani diversi rispetto all'ergastolo ostativo, i **condannati per reati di cui all'art. 4 *bis* ord. penit.** sono poi interessati da alcune modifiche *in bonam partem* di altri istituti, come il lavoro all'esterno (art. 21 ord. penit.), i permessi premio (art. 30 *ter* ord. penit.), la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva inflitta per reati commessi in relazione a uno stato di tossicodipendenza (art. 90 t.u. stup.) e l'affidamento in prova in casi particolari (art. 94 t.u. stup.): una serie di restrizioni nella disciplina di tali istituti attualmente previste per tutti i reati di cui all'art. 4 *bis* ord. penit. vengono infatti riferite ai **soli reati c.d. di prima fascia**, cioè ai soli reati dell'art. 4 *bis* co. 1 ord. penit. (artt. 8, 9 e 12 d.lgs.).

Si riferisce ai condannati per reati di cui all'art. 4 *bis* ord. penit. anche il nuovo art. 4 *ter*, inserito nella legge sull'ordinamento penitenziario dall'art. 7 lett. *b* del d.lgs.: sotto la rubrica “**scioglimento del cumulo**”, la disposizione – facendo proprio un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità – recita che “*la pena o la frazione di pena relativa a uno dei reati di cui all'art. 4 *bis* si considera separatamente ed espiata per prima, quando ne derivano effetti favorevoli al condannato*”. Va sottolineato che fra gli “effetti favorevoli” in questione **non** potranno annoverarsi effetti relativi al regime detentivo di cui all'**art. 41 *bis* ord. penit.** Rimane ferma infatti, in quanto norma speciale, la disciplina dettata dall'art. 41 *bis* co. 2 ord. penit., nella parte in cui si stabilisce che “in caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare” il “carcere duro” “può essere disposto anche quando sia stata espiata la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nell'art. 4 *bis*”; si aggiunga che l'art. 1 co. 85 l. 103/2017, prima di procedere all'enunciazione dei principi cui dovranno attenersi i “decreti legislativi recanti modifiche all'ordinamento penitenziario”, scolpisce la clausola, perentoria, “fermo restando quanto previsto dall'articolo 41 *bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354”.

Il capo III del d.lgs., infine, porta a ulteriori sviluppi la revisione del trattamento del **recidivo reiterato**, da tempo in atto ad opera della Corte costituzionale: per il recidivo reiterato vengono eliminati il divieto di fruire più di una volta di una misura alternativa (art. 58 *quater* co. 7 *bis* ord. penit.) e le restrizioni alla concessione di permessi premio (art. 30 *quater* ord. penit.) (art. 11).

4. Che cosa cambia in materia di misure alternative alla detenzione? - Il limite ordinario per l'applicabilità dell'**affidamento in prova** è portato a **4 anni** di pena **da eseguire** (capo IV, art. 14 lett. *a* n. 1): si completa così il percorso che il legislatore aveva intrapreso nel 2013, quando aveva previsto la possibilità di ammettere all'affidamento in prova il condannato alla reclusione fino a 4 anni in presenza delle condizioni di cui all'art. 47 co. 3 *bis* ord. penit., ora soppresso.

Viene inserito nell'art. 47 ord. penit., al co. 5, un catalogo di prescrizioni (art. 14 lett. a n. 6), alcune delle quali obbligatorie: tra le nuove prescrizioni, "specifici impegni" diretti ad eliminare o attenuare le conseguenze del reato; lo svolgimento di attività socialmente utili; il coinvolgimento, su disponibilità degli interessati, in percorsi di giustizia riparativa. Con tali previsioni, il d.lgs. valorizza il ruolo delle condotte riparatorie, secondo una linea politico-criminale ben visibile nell'insieme della riforma, muove un passo nella direzione della giustizia riparativa in senso stretto e compie altresì un progresso sul piano della legalità della pena.

Se il condannato non dispone di un'abitazione, la misura può essere eseguita in un luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza (art. 14 lett. a n. 4): una scelta ineccepibile sul piano del principio di eguaglianza, ma forse problematica sul terreno applicativo.

Vengono ampliati gli effetti dell'esito positivo della prova (art. 14 lett. a n. 9): tale esito produce anche la revoca di eventuali misure di sicurezza e delle dichiarazioni di abitudine, professionalità nel reato e tendenza a delinquere.

Come già accennato, viene introdotto (art. 14 lett. b) l'**affidamento in prova di condannati con infermità psichica** modellato sull'art. 94 t.u. stupefacenti e destinato ai condannati a pena diminuita ex art. 89 e 95 c.p., o affetti da grave infermità psichica sopravvenuta: la misura ha per oggetto lo svolgimento di un programma terapeutico e di assistenza psichiatrica in libertà presso una struttura sanitaria pubblica o privata accreditata. La pena da eseguire non deve superare i 6 anni (4 anni per i reati dell'art. 4 bis co. 1 ord. penit.).

Queste le principali novità in materia di **detenzione domiciliare** (art. 15): la detenzione domiciliare ordinaria ex art. 47 ter co. 1 lett. a e b viene estesa alla madre (o al padre, in caso di morte o di assoluto impedimento della madre) di figlio gravemente disabile (senza limiti di età e senza preclusione per il 4 bis ord. penit., come stabilito da Corte cost. 76/2017; tale preclusione viene eliminata anche per i genitori di prole di età inferiore a 10 anni) (art. 15 lett. a n. 2); il limite di applicabilità della c.d. detenzione domiciliare generica (alternativa all'affidamento in prova) viene portato a 4 anni (art. 15 lett. a n. 4): questa forma di detenzione domiciliare diventa, fra l'altro, accessibile anche al condannato per delitti di cui all'art. 4 bis, tuttavia, se si tratta di delitto di cui al 4 bis co. 1, rimane quale condizione necessaria la collaborazione con la giustizia; la detenzione domiciliare dell'art. 47 ter co. 01 diventa infine applicabile anche al recidivo (art. 15 lett. a n. 1).

Si prevede la soppressione – dopo un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. – della misura alternativa dell'*esecuzione presso il domicilio di pene detentive brevi* (art. 1 l. 199/2010).

Tra le attività che possono essere svolte all'esterno dell'istituto nell'ambito della **semilibertà** (art. 16), si annoverano ora anche "attività di volontariato, di rilevanza sociale" (lett. a n. 1). Sezioni autonome di istituti per la semilibertà possono essere istituite presso edifici di civile abitazione (lett. a n. 2). I condannati all'ergastolo possono accedere alla semilibertà dopo 20 anni o anche dopo che abbiano fruito correttamente di permessi premio per 5 anni consecutivi (lett. b n. 4) (come è noto, i permessi premio ai condannati all'ergastolo possono essere concessi dopo 10 anni: art. 30 ter co. 4 ord. penit.).

L'istituto della **liberazione condizionale** (art. 19) viene inquadrato tra le misure alternative alla detenzione e la relativa disciplina collocata nell'ord. penit. agli artt. 54 bis e 54 ter. Fermi i limiti di pena eseguita, per il condannato all'ergastolo la liberazione condizionale può essere concessa (oltre che dopo 26 anni) anche dopo che il condannato abbia sperimentato positivamente la semilibertà per almeno 5 anni. Vengono ridefiniti i criteri per l'ammissione alla liberazione condizionale, tra i quali compaiono la "costante disponibilità allo svolgimento di attività a favore della collettività" e "l'avvio di percorsi di giustizia riparativa". Viene prevista la possibilità di imporre specifiche prescrizioni (mutuate dall'art. 47) e di sospendere l'esecuzione delle pene accessorie. La revoca diventa discrezionale.

La **sospensione obbligatoria dell'esecuzione di pene detentive** ex art. 656 co. 5 c.p.p., funzionale alla presentazione dell'istanza di ammissione a una misura alternativa, viene ancorata al limite generale di 4 anni (restano 6 anni per i reati in materia di stupefacenti) (art. 5).

Nell'insieme, questa componente della riforma non stravolge le misure alternative rispetto alla disciplina previgente. L'ambito applicativo di ciascuna misura viene ampliato, ma si tratta di ampliamenti estremamente contenuti: si consideri, ad es., che la scelta di non precludere l'accesso alla detenzione domiciliare ai condannati per delitti di cui all'art. 4 bis co. 1 ord. penit. quando siano genitori di figli di età inferiore a dieci anni o gravemente disabili non significa affatto ammissione automatica di tali condannati alla misura alternativa, ma rimette la relativa decisione alla magistratura di sorveglianza, che dovrà

valutare non solo le esigenze del disabile, ma anche la pericolosità sociale del genitore detenuto. È difficile accreditare di buona fede chi tuona contro la riforma, parlando di un'ennesima legge svuotacarceri!

La maggior parte degli interventi di riforma mira ad un miglior coordinamento tra istituti, sia all'interno dell'ordinamento penitenziario, sia nei rapporti tra ordinamento penitenziario e altri settori della legislazione (dal codice di procedura penale al t.u. stupefacenti). Merita apprezzamento anche la revisione dei contenuti di alcune misure alternative, tra i quali trovano spazio forme di riparazione *post delictum*. In questa stessa prospettiva viene rimodellata anche la liberazione condizionale, il cui inquadramento tra le misure alternative alla detenzione rappresenta la più importante innovazione sul piano sistematico.

5. Disposizioni in tema di vita penitenziaria e di volontariato: passi in avanti e colpi di freno. - Il **capo VI** della riforma (art. 25) opera innanzitutto una sorta di ammodernamento dell'art. 1 ord. penit. Sotto la rubrica – immutata – **“Trattamento e rieducazione”**, riscrive l'art. 1 ord. penit. esplicitando, tra l'altro, il divieto di discriminazioni fondate sul sesso, sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale e sulla nazionalità (art. 25 lett. a). A proposito dell'identità di genere e dell'orientamento sessuale, si prevede la creazione di sezioni per detenuti a rischio di aggressioni o sopraffazioni, alle quali il detenuto può essere assegnato previo consenso (lett. e). Quanto agli stranieri, alla loro integrazione sono rivolti l'insegnamento della lingua italiana, l'illustrazione dei principi della nostra Costituzione e la presenza nell'istituto di mediatori culturali e di interpreti (lett. h, i e u).

Il tema della **sorveglianza dinamica**, che veniva proposto dalla legge delega, trova nel d.lgs. una risposta solo parziale, laddove si garantisce a detenuti e internati la possibilità di trascorrere “la maggior parte della giornata fuori delle aree destinate al pernottamento” (art. 25 lett. a). Il tempo da trascorrere all'aria aperta viene portato inoltre a 4 ore giornaliere, temporaneamente riducibile, per motivi eccezionali, a 2 ore (lett. c).

Totalmente irrisolto, invece, a dispetto della legge delega, il problema dell'**affettività in carcere**: il d.lgs. si limita a stabilire che “i locali destinati ai colloqui con i familiari devono favorire una dimensione riservata del colloquio” (art. 25 lett. g). All'esigenza di favorire i **rapporti con la famiglia** risponde l'attribuzione al condannato del “diritto di essere assegnato a un istituto quanto più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia” (lett. e). In un'ottica analoga si segnalano alcune indicazioni di principio circa le **comunicazioni via internet**, a proposito delle quali, peraltro, si fanno “salve le cautele previste dal regolamento”, clausola presente anche nella previsione relativa all'accesso a siti internet (lett. g).

Quanto ai **permessi** di cui all'art. 30 ord. penit., se ne amplia l'ambito applicativo (art. 25 lett. l): oltre che per “eventi familiari di particolare gravità”, i permessi potranno essere concessi – purché il detenuto non sia sottoposto al regime di cui all'art. 41 *bis* ord. penit. – anche per eventi familiari “di particolare rilevanza”. Sotto questo profilo, la riforma recepisce dunque l'orientamento di una parte – minoritaria – della giurisprudenza di merito che interpreta in senso estensivo il requisito della gravità dell'evento.

Tra le previsioni contenute nel **capo V**, alcune riguardano il ruolo del **volontariato** in relazione sia a detenuti e internati, sia alle persone in esecuzione penale esterna (art. 23): la competenza a rilasciare la relativa autorizzazione viene attribuita al direttore dell'istituto o dell'ufficio di esecuzione penale esterna, mentre al magistrato di sorveglianza si conserva la facoltà di impartire direttive e di rilasciare l'autorizzazione in caso di inerzia del direttore. Si mira così a semplificare e ad accelerare le procedure di accesso, alleggerendo nel contempo i carichi di lavoro per la magistratura di sorveglianza. All'esigenza di **controlli** più assidui sulle persone in **esecuzione penale esterna** – un'esigenza che attiene ad uno degli aspetti meno appaganti delle misure alternative alla detenzione e in genere delle sanzioni di comunità –, cerca di dare risposta l'art. 24: tale disposizione, intervenendo sul testo della l. 15 dicembre 1990, n. 395, amplia i compiti istituzionali della **polizia penitenziaria**, nei quali ricomprende la verifica del rispetto delle prescrizioni imposte dalla magistratura di sorveglianza.

6. L'incerto destino di una riforma “studiata bene”. - È difficile fare previsioni circa il destino di questo decreto legislativo.

Il dibattito sulla riforma si intreccia pesantemente con la campagna elettorale, nella quale diverse forze politiche imbracciano, come fucili a pallettoni, l'equazione “più carcere = più sicurezza per la gente per bene” o slogan del tipo “in carcere tutti i delinquenti: e buttiamo la chiave”.

Nulla di nuovo, si dirà: accade da sempre. Né si può pretendere che alla vigilia delle elezioni politiche, in un clima infiammato da drammatici problemi sociali, si aprano pacate riflessioni pubbliche sui principi costituzionali in materia penale e in particolare sull'umanità della pena come strumento in grado di assicurare al meglio le condizioni per una convivenza ordinata e civile.

Qualche esempio di quanto, viceversa, si legge su alcuni giornali, a proposito della riforma penitenziaria. "Orlando libera i ladri ma condanna i reati d'odio: la riforma del Guardasigilli azzerà le pene inferiori a 4 anni: niente più carcere per truffatori e spacciatori" (*Il Giornale*). "Se la riforma passasse così tanti boss uscirebbero dal regime di 41 bis"; "Non sarebbe assurdo se una legge studiata per concedere ai reclusi (che lo meritano) una serie di benefici su sanità, lavoro e affettività finisse soltanto per allargare le maglie della giustizia indebolendo la sicurezza della collettività?" (*Il Fatto quotidiano*). E Antonio Padellaro, direttore del quotidiano ora citato, non manca di gratificare, *en passant*, la legge Orlando della qualifica di "riforma studiata male".

Un giudizio, quest'ultimo, ovviamente legittimo, ma almeno sorprendente per chi conosca il percorso attraverso il quale si è approdati al testo oggi nelle mani del Governo. Ancora maggiore la sorpresa nel constatare che alcune tesi quanto meno discutibili, sul piano strettamente giuridico – mi riferisco soprattutto ai riflessi che la riforma produrrebbe sul 'carcere duro' per mafiosi e terroristi – siano proposte come verità assolute, anche con l'avallo di esponenti della magistratura. E i motivi di perplessità aumentano se si considera che, come ha sottolineato Luigi Ferrarella sul "*Corriere della Sera*", si tratta talora di magistrati impegnati in un'altra campagna elettorale, quella che porterà al rinnovo del Consiglio Superiore della Magistratura: una campagna che dovrebbe muoversi su un piano più alto, immune da mistificazioni tese a speculare sulla paura e sull'ignoranza di molti.

Ribadisco che la partita si gioca ora al tavolo della politica. Da parte mia, mi limito a esprimere apprezzamento per una riforma che ritengo 'studiata bene', orientata verso doverosi obiettivi di civiltà, cauta nella misura imposta da considerazioni di ordine politico, per nulla eversiva: a meno, come ha scritto di recente Donatella Stasio su "*Questione Giustizia*", di considerare eversiva la stessa Costituzione.