

## **Stato di emergenza per le carceri: una proposta a costo zero di Ristretti Orizzonti per il ministro Alfano**

Un Patto per il reinserimento che costituisce anche un investimento sulla sicurezza della collettività

Ristretti Orizzonti, la rivista della casa di reclusione Due Palazzi di Padova, ha inviato al ministro della Giustizia Angelino Alfano una proposta di legge che può rappresentare una risposta seria all'emergenza carceri, riconosciuta oggi anche dal ministro della Giustizia.

La proposta, che abbiamo chiamato "Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale", riguarda una nuova misura alternativa "automatica" per gli ultimi tre anni (due per i recidivi) di pena. Prevede che sia possibile la stipula di un Patto tra le istituzioni e il condannato, in cui le istituzioni garantiscono alla persona detenuta la possibilità di scontare l'ultima parte della pena all'esterno, e la persona detenuta si impegna ad accettare le regole e i controlli di un percorso di reinserimento serio che, nel caso in cui la persona non abbia ancora una opportunità lavorativa, le consente di disporre dei primi sei mesi per cercarla, presentandosi direttamente ad eventuali datori di lavoro e facendo, se richiesto, un periodo di prova.

Nel Patto vanno coinvolti anche gli Enti locali, perché è loro interesse che le persone detenute, che dovranno a fine pena restare sul loro territorio, siano accompagnate e sostenute in questo percorso di reinserimento, controllato e studiato per ogni singolo individuo. L'Ufficio di Esecuzione penale esterna e il Magistrato di Sorveglianza dovrebbero vigilare sul percorso risocializzante dell'individuo e sull'attività in favore della collettività, che il firmatario del Patto si impegna a fare durante parte del suo tempo libero. Con attività riparativa si intende anche la partecipazione a progetti di informazione e prevenzione nelle scuole, a cui le persone detenute possono contribuire con le loro testimonianze.

Questa misura, essendo prevista come un patto che ogni detenuto, che abbia i requisiti richiesti, può sottoscrivere, assume una doppia funzione: da un lato deve dare la certezza al condannato di non essere catapultato fuori dal carcere a fine pena senza nessuna prospettiva, ma di essere seguito dai Servizi sociali e sostenuto e controllato mentre si adopera a trovare un lavoro e a ricostruire un contesto socio-familiare adeguato al suo reinserimento. Dall'altro lato, la misura deve responsabilizzare la persona detenuta attraverso l'osservanza delle prescrizioni, sottoscritte nel Patto, con la consapevolezza che ogni infrazione di queste ultime può comportare la revoca del provvedimento.

La concessione delle misure alternative oggi non è automatica, e questo si traduce nel fatto che spesso le persone escono dal carcere a fine pena in stato di totale abbandono. E questo costituisce un grande rischio per la collettività. Tutte le ricerche dimostrano che la misura dell'affidamento al Servizio sociale ha avuto risultati ampiamente positivi nell'abbassamento della recidiva, a tal punto che tra i condannati che escono a fine pena dopo aver scontato tutta la pena in carcere, il tasso di recidiva è intorno al 69%, mentre chi finisce la pena dopo averne scontato la parte finale in affidamento torna a commettere reati, nei successivi sette anni, in una percentuale intorno al 19%.

La responsabilizzazione del condannato è la strada che porta maggiore sicurezza per i cittadini e maggior risparmio per l'Amministrazione penitenziaria: il detenuto in affidamento costa infatti molto meno del detenuto in carcere, ma quello che costituisce davvero un risparmio è la consistente riduzione del tasso di recidiva, che si può ottenere grazie a questi percorsi di reinserimento. Ancora maggiore inoltre è il risparmio in "costi sociali": tenendo infatti una persona in carcere fino all'ultimo giorno, si espone la collettività al rischio molto alto che quella persona, uscendo dal carcere senza risorse e senza controlli, torni a commettere reati. **Dunque il Patto per il reinserimento costituisce un investimento sulla sicurezza della collettività.**

## PROPOSTA DI LEGGE

### **Modifiche alla legge 26 luglio 1975 n. 354 recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, concernenti l'introduzione di una nuova misura alternativa denominata "PATTO PER IL REINSERIMENTO E LA SICUREZZA SOCIALE".**

La presente proposta di legge intende introdurre una misura alternativa alla detenzione, chiamata "Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale", che va applicata a chi abbia scontato almeno metà della pena ed abbia un residuo pena di tre anni; ridotto a due nel caso di soggetti ai quali, in fase di giudizio, sia stata applicata la recidiva ex art. 99, comma 4, del codice penale.

Le misure alternative alla detenzione sono state introdotte dalla legge n. 354 del 1975 (norme sull'Ordinamento penitenziario) come forme alternative di esecuzione della pena detentiva.

La concessione di tali misure tuttavia non è automatica, e questo si traduce nel fatto che spesso le persone escono dal carcere a fine pena, senza aver avuto nessuna misura alternativa, in stato di totale abbandono. E questo costituisce un grande rischio per la collettività.

Tanto più che recenti ricerche hanno dimostrato che la misura dell'affidamento al Servizio sociale ha avuto buoni risultati nell'abbassamento della recidiva, a tal punto che tra i condannati che escono a fine pena dopo aver scontato tutta la pena in carcere, il tasso di recidiva è intorno al 69%, mentre chi finisce la pena dopo averne scontato la parte finale in affidamento torna a commettere reati, nei successivi sette anni, in una percentuale intorno al 19%.

Pertanto, si rileva la necessità di introdurre una nuova misura alternativa che riguardi l'ultimo periodo di pena, e che, essendo prevista come un patto che ogni detenuto, che abbia i requisiti richiesti, può sottoscrivere, assume una doppia funzione: da un lato deve dare la certezza al condannato di non essere catapultato fuori dal carcere a fine pena senza nessuna prospettiva, ma di essere preso in carico dai Servizi sociali e sostenuto e controllato mentre si adopera a trovare un lavoro e a ricostruire un contesto socio-familiare adeguato al suo reinserimento. Tale certezza serve a rendere più consapevole la persona detenuta del valore dell'articolo 27 della Costituzione e a permetterle di avviare un percorso di risocializzazione graduale dal carcere, con l'opportunità di completarlo poi all'esterno; dall'altro lato, la misura deve responsabilizzare la persona detenuta attraverso l'osservanza delle prescrizioni, sottoscritte nel Patto, con la consapevolezza che ogni infrazione di queste ultime comporterà la revoca del provvedimento.

Si è pensato quindi ad un vero e proprio Patto tra le istituzioni e il condannato, in cui quest'ultimo si impegna a seguire un percorso di reinserimento, che prevede che il condannato, nel caso non abbia ancora una opportunità lavorativa, possa disporre dei primi sei mesi per cercarla, presentandosi direttamente ad eventuali datori di lavoro e facendo, se richiesto, un periodo di prova. Nel Patto vanno coinvolti anche gli Enti locali, che sono naturalmente interessati ad avere garanzie che le persone detenute, che dovranno a fine pena restare sul loro territorio, siano accompagnate in un percorso di reinserimento, controllato e studiato per ogni singolo individuo.

L'Ufficio di Esecuzione penale esterna e il Magistrato di Sorveglianza vigileranno sul percorso risocializzante dell'individuo e sull'attività riparativa in favore della collettività, che il firmatario del Patto si impegna a fare durante parte del suo tempo libero. Con attività riparativa si intende anche la partecipazione a progetti di informazione e prevenzione nelle scuole, a cui le persone detenute possono contribuire con le loro testimonianze.

La responsabilizzazione del condannato del resto è la strada che porta maggiore sicurezza per i cittadini e maggior risparmio per l'Amministrazione penitenziaria: il detenuto in affidamento costa infatti molto meno del detenuto in carcere, ma quello che costituisce davvero un risparmio è la consistente riduzione del tasso di recidiva, che si può ottenere grazie a questi percorsi di reinserimento. Dunque, sulla distanza, il risparmio è forte in termini economici, ma questo naturalmente non sarebbe un elemento significativo se il risparmio non fosse altrettanto consistente in termini di costi sociali. Per "costi sociali" intendiamo il fatto che, tenendo una persona in carcere fino all'ultimo giorno, si espone la collettività al rischio molto alto che quella persona, uscendo dal

carcere senza risorse e senza controlli, torni a commettere reati. Dunque il Patto per il reinserimento costituisce anche un investimento sulla sicurezza della collettività.

La natura della misura, che la distingue dalle altre misure alternative, impone un certo grado di automatismo nella concessione, che non deve spaventare in quanto nel caso il soggetto non dimostri di rispettare il Patto è prevista la revoca del Patto stesso.

Dunque, ai fini della concessione della misura in questione, il magistrato di Sorveglianza dovrà accertarsi:

- a) che il richiedente abbia un residuo pena inferiore a tre anni, ridotto a due anni se il soggetto è stato dichiarato recidivo ai sensi dell'art. 99, comma 4, del codice penale;
- b) che disponga di un domicilio certo e di un lavoro, o di risorse sufficienti a garantirgli un periodo di sei mesi per la ricerca di un lavoro.

Gli Enti Locali sono chiamati, nel caso il detenuto non abbia avuto la possibilità di lavorare almeno durante la fase finale della detenzione per procurarsi le risorse per accedere al Patto, e non abbia ancora una offerta di lavoro, a garantirgli le risorse minime necessarie per dedicare i primi sei mesi del Patto a cercare lavoro o a fare un periodo di prova presso un datore di lavoro.

La presente proposta di legge prevede che anche il detenuto condannato per uno dei delitti di cui all'art. 4-bis, primo comma, dell'ordinamento penitenziario, possa accedere al "Patto" purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti del medesimo con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

In considerazione poi dell'elevato numero di stranieri in carcere, spesso condannati a titoli di reato per cui non può essere applicata l'espulsione prevista dalla legge Bossi-Fini, questo "Patto per il reinserimento" è pensato anche come una opportunità di rientro volontario nel proprio Paese per tutti gli stranieri condannati. Così, anche per gli stranieri che abbiano scontato almeno metà della pena, che abbiano un residuo pena di tre anni, o di due anni se il soggetto è recidivo ai sensi dell'art. 99, comma 4, del codice penale, e che facciano domanda di rientro al proprio Paese in alternativa a questa misura, il magistrato di Sorveglianza deve emanare in tempi rapidi l'ordinanza per l'accompagnamento alla frontiera del soggetto in questione, salva ovviamente l'operatività dell'art. 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario. A tal proposito la presente proposta di legge prevede anche che se lo straniero ammesso al beneficio rientra illegalmente in Italia prima dello scadere dei cinque anni, il beneficio gli sarà revocato.

I commi 2, 3, 4 e 5 della presente proposta modificano anche gli artt. 51-bis, 51-ter, 54, comma 4 e 58-quater, commi 1 e 2, dell'ordinamento penitenziario, prevedendo che queste stesse disposizioni si applichino coerentemente anche alla nuova misura alternativa del Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale.

## **PROPOSTA DI LEGGE**

### **ART. 1**

Al Titolo I, Capo VI, della Legge 26 luglio 1975 n. 354 e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

1. Dopo l'art. 47-sexies è aggiunto il seguente:

*"47-septies (Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale)*

1. I detenuti che abbiano espiaato almeno metà della pena e che abbiano un residuo pena non superiore a tre anni, sono ammessi a loro richiesta a sottoscrivere un "Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale" che permetterà loro di espiaare all'esterno del carcere la parte finale della condanna.

2. Il Patto per il reinserimento può essere concesso ai detenuti ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall'art. 99, comma 4, del codice penale, soltanto dopo l'espiazione di metà pena e sempre che abbiano un residuo pena non superiore a due anni.

3. I condannati di cui all'art. 4-bis, comma 1, della presente legge, sono ammessi al Patto per il reinserimento solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

4. L'ammissione al Patto per il reinserimento è disposta quando il soggetto dimostra di avere un luogo in cui dimorare, che può essere la propria abitazione, o altro luogo di privata dimora, ovvero un luogo di cura, assistenza o accoglienza, e un lavoro, o risorse sufficienti per affrontare la ricerca di un lavoro nei primi sei mesi del Patto. In tal senso, nel caso il detenuto non abbia avuto la possibilità di lavorare in carcere, negli ultimi mesi precedenti la stipula del Patto, per procurarsi queste risorse, sono gli Enti Locali o enti privati notoriamente operanti nell'assistenza alle persone detenute ad essere chiamati a garantirglielo.

5. L'istanza per l'ammissione al Patto viene presentata al magistrato di Sorveglianza il quale provvede entro 30 giorni dopo aver verificato se ricorrono le condizioni di ammissibilità relative alla pena espia e a quella residua da espia, nonché se ricorrono o siano comunque garantite le condizioni di cui al comma precedente.

6. Il gruppo di osservazione e trattamento operante nell'istituto in cui l'interessato è detenuto, redige il programma individuale per il detenuto che sottoscrive il Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale. Il programma deve prevedere una attività di giustizia riparativa nel tempo libero, in particolare la partecipazione a progetti di informazione e prevenzione nelle scuole, a cui le persone detenute possono contribuire con le loro testimonianze. Il magistrato di Sorveglianza provvede ai sensi dell'art. 69, comma 5, della presente legge.

7. Al Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale si applica l'art. 47, commi 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 12-bis, della presente legge. Il provvedimento di ammissione al Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale è revocato quando il soggetto infrange le prescrizioni stabilite dal programma redatto dall'Ufficio di esecuzione penale esterna e approvato dal magistrato di Sorveglianza.

8. I detenuti stranieri, i quali abbiano espia almeno metà della pena e abbiano un residuo pena non superiore a tre anni, o a due anni nel caso siano stati dichiarati recidivi ai sensi dell'art. 99, comma 4, del codice penale, in alternativa al beneficio previsto dal presente articolo, possono chiedere di rientrare nel loro Paese indipendentemente dal reato commesso, salva l'operatività dell'art. 4-bis della presente legge. Il reingresso nel territorio italiano entro i successivi cinque anni comporterà la revoca del provvedimento e l'espiazione in carcere del residuo pena.

9. La Cassa delle Ammende presso il Dipartimento della Amministrazione penitenziaria, con riferimento alle previsioni dell'art. 129 del DPR 30/6/2000, n. 230, è impegnata nel finanziamento, fino all'importo complessivo di Euro 20.000.000, dei programmi indicati nei commi 3 e 4 dell'articolo citato, finalizzati alla attuazione delle condizioni indicate al comma 4 del presente articolo”.

2. All'art. 51-bis, dopo le parole: “della detenzione domiciliare speciale”, aggiungere le seguenti: “o del Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale”; conseguentemente, dopo le parole: “dell'art. 47-quinquies”, aggiungere le seguenti: “o dei commi 1, 2 e 7 dell'art. 47-septies”.

3. All'art. 51-ter, dopo le parole: “di detenzione domiciliare speciale”, sono aggiunte le seguenti: “o al Patto di reinserimento e sicurezza sociale”.

4. All'art. 54, al comma 4, dopo le parole: “dei permessi premio,” sono aggiunte le seguenti: “del Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale,”.

5. All'art. 58-quater, al comma 1, dopo le parole “la detenzione domiciliare”, sono aggiunte le seguenti: “,il Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale”; conseguentemente, al comma 2, dopo le parole: “dell'art. 47-ter, comma 6,”, sono aggiunte le seguenti: “dell'art. 47-septies, comma 6,”.