

Contributo di Stefania Tallei al proseguimento dei lavori del Tavolo 7, successivamente alla presentazione da parte del Coordinatore, Paolo Borgna, del rapporto preliminare.

Premessa

Il rapporto preliminare presentato dal coordinatore il 15 settembre traccia efficacemente l'itinerario di riflessione che il Tavolo dovrà compiere. Pertanto è sembrato utile, per un verso, riprendere alcuni dei suoi passaggi più rilevanti, e per altro verso segnalare alcune questioni sino ad ora meno considerate ma forse esse pure rilevanti

1. Finalità rieducativa della pena ed allontanamento dall'Italia

Per quanto possa essere sovranazionale, il recupero sociale avverrà pur sempre in un ben concreto contesto territoriale e culturale al quale il carcere e l'esecuzione penale debbono guardare con realismo. Non potrà infatti esservi reinserimento in mancanza di una effettiva possibilità di radicamento o, peggio, in presenza di un vero e proprio sradicamento. Nel decidere ed attuare meccanismi di espulsione (a qualunque titolo essa sia, inclusa quella sostitutiva/alternativa della pena o quale misura di sicurezza) un rilievo ragionevole dovrebbe avere il bilanciamento degli interessi e dei diritti fondamentali della persona.

Ad un approccio non aprioristico ma empirico, l'art.27 della Costituzione imporrebbe di chiedersi qual è il contesto culturale dello straniero all'uscita dal carcere (da quanto tempo è in Italia; quale lingua parla più fluentemente; che legami familiari e sociali ha sul territorio italiano ed in quello di origine, che età ha; etc.). È dunque auspicabile che dalle riflessioni del tavolo emergano considerazioni utili a orientare sia il legislatore che gli operatori/interpreti in un'opera di bilanciamento in concreto e non in astratto adeguatamente ancorata ai valori espressi, oltre che dalla Costituzione, dagli artt. 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2. Sulla detenzione come sofferenza (in)sopportabile. Dubbi sulla stigmatizzazione del detenuto straniero come "figura unitaria". Una proposta di indagine: verificare i fattori patogeni specifici della condizione di straniero detenuto

La relazione introduttiva coglie, riferendolo specificamente ai detenuti stranieri, un sentimento diffuso nei casi di maggiore recidività anche tra gli italiani: quello secondo il quale - dopo due o più ingressi - il carcere dimostrerebbe un più scarso effetto deterrente, apparendo come un “incidente di percorso tutto sommato percorribile e accettabile”.

Si tratta, alla luce della nostra esperienza di volontari in carcere, di un sentimento (ambiguo e contraddittorio; e dunque da prendere con senso critico di discernimento) non caratteristico dei detenuti stranieri, ma più in generale di tutti i recidivi.

D'altra parte molto opportunamente il coordinatore - in altra parte della relazione e con finalità argomentative ben diverse - riporta dati di segno opposto che dimostrano, in media, un più forte tasso di gesti anticonservativi da parte dei detenuti stranieri (nel 2014, tra gli stranieri - per la maggior parte provenienti dai Paesi del Maghreb - si sono verificati 4451 episodi di autolesionismo, 547 tentati suicidi e 20 suicidi).

Riteniamo che la condizione di straniero possa favorire - distribuiti per stock non generalizzabili ma coesistenti - reazioni e comportamenti tra loro diversi, anche perché la categoria di straniero risulta sociologicamente e antropologicamente abbastanza generica a fronte di condizionamenti culturali più specifici (nazionalità, religione, provenienza sociale, etc.).

Per un verso (e ovviamente solo per alcuni) il carcere può paradossalmente comportare, assieme alla sofferenza per la privazione di libertà, l'accesso od il recupero di una condizione umana di ritrovato rispetto dei diritti umani fondamentali minimi (cure, alimentazione, scuola, etc.) per persone che non ne hanno mai goduto né nel Paese di origine né nella loro condizione di soggiorno irregolare in Italia.

Per altro verso, però, la condizione di detenuto comporta spesso per lo straniero - come ben rilevato dalla relazione introduttiva - un supplemento di pena che occorrerebbe meglio indagare nei suoi concreti processi in modo da individuare adeguate risposte ordinamentali ed operative (a titolo esemplificativo e per titoli: maggiore esposizione a trasferimenti; maggiori difficoltà nei rapporti con l'esterno; mancanza di persone o comunità di riferimento; problema della pratica religiosa; minori capacità di comunicazione in lingua).

Proponiamo dunque che queste due dimensioni per certi versi opposte ma entrambi effettive divengano oggetto di più approfondita indagine da parte del tavolo con l'obiettivo di tracciare alcune possibili innovazioni disciplinari ed indicare buone pratiche.

3. Le politiche dell'immigrazione e quelle della giustizia: una proposta riguardo alle competenze del giudice di sorveglianza

Pur condividendo la preoccupazione del coordinatore riguardo alla necessità di ripensare la disciplina amministrativa delle autorizzazioni al soggiorno degli immigrati stranieri, riteniamo che tale tema debba rimanere distinto da quello - dotato di una sua non comprimibile autonomia - della pena e delle sue finalità. L'inevitabile

punto di contatto tra i due "ordinamenti" è ovviamente quello del "fine pena", accompagnato dal dilemma "*reinserimento territoriale-allontanamento dal territorio nazionale*"; tema delicatissimo che andrebbe trattato secondo l'approccio già richiamato al punto n.1 di questa breve nota.

Suggeriamo a questo riguardo di evitare troppo scontate considerazioni sul fatto che sia meglio acquisire residenti stranieri onesti piuttosto che delinquenti. Se per un verso, infatti, tale affermazione non può trovare nella sua nettezza opinioni contrarie, per altro verso pare però evidente che una cosa è attuare sagge politiche degli ingressi e di contrasto all'immigrazione irregolare, altra cosa è invece disciplinare il fine pena o l'esecuzione penale, a meno che non si pensi che l'intero fenomeno dell'immigrazione sia, fondamentalmente, un'unica grande questione penale.

Occorre invece individuare strumenti di discernimento che ci consentano di valutare in quali casi sia più ragionevole (sulla base di molteplici valori ed interessi in campo) espellere ed in quali casi sia invece possibile o conveniente sostenere percorsi di reinserimento sociale in Italia, anche immaginando la possibilità di attribuire al giudice di sorveglianza, oltre alla valutazione sulla pericolosità sociale (implicante la decisione consequenziale sull'espulsione come misura di sicurezza) anche la possibilità di adottare (cum grano salis) eventuali autorizzazioni provvisorie al soggiorno condizionate alla continuazione di un percorso positivo di inserimento sociale, sottoposte ad un periodo probatorio successivo.

4. Sulle segnalate difficoltà di applicazione dell'art.16, dlgs 286/1998

In tema di espulsioni, la relazione introduttiva riserva ampio ed opportuno spazio alle difficoltà verificatesi nell'applicazione dell'art. 16 TU immigrazione: le competenze più tecniche del tavolo possono forse formulare ipotesi e proposte normative o semplicemente regolamentari, per risolvere le difficoltà descritte.

A tale proposito sembra però lecito dubitare che le espulsioni come misure alternative o sostitutive abbiano avuto scarso successo solo in ragione del fatto che la Pubblica sicurezza non riesca, nello svolgimento dei suoi compiti di controllo del territorio, a contrastare i fenomeni di rientro illegale. Seppure tale aspetto meriti di essere considerato ed affrontato, riterremmo piuttosto che una maggiore priorità debba avere un altro obiettivo: quello di estendere e favorire procedure di allontanamento condivise dallo straniero, prevedendo meccanismi che favoriscano la sua adesione all'allontanamento, ad esempio con una gradazione della misura, individuando alcune ipotesi di rientro legale; nonché prevedendo dei rimpatri davvero assistiti a fronte di un esito positivo del trattamento rieducativo o di particolari vulnerabilità della persona.

5. Il problema dei tempi per l'identificazione del detenuto

Su uno dei dati riportati nella relazione introduttiva (12 mesi come tempo medio per l'identificazione del detenuto attraverso i consolati) va fatta una riflessione. sappiamo infatti, sulla base della nostra esperienza di volontari, che nei C.I.E. i tempi medi per l'identificazione dei trattenuti (quando materialmente possibile) viene fatta entro un termine legale massimo di 90 giorni. Inoltre l'opinione comune tra i funzionari di polizia addetti a tali procedure è che 60 giorni sarebbero già più che sufficienti a completare la procedura (ove questa sia materialmente possibile e non vi sia opposizione al rientro da parte del consolato di riferimento).

Se entrambi i dati temporali (quello relativo alle carceri e quello relativo ai C.I.E) fossero veri, ciò indurrebbe ad interrogarsi sulle cause della significativa dilatazione dei tempi di identificazione dei detenuti, la quale forse non dipende da difficoltà inevitabili ma da una carenza importante ed attuale del sistema. Proponiamo dunque un approfondimento di questo profilo anche al fine di individuare possibili innovazioni procedurali.

6. Cosa fare degli inespellibili di fatto in uscita dal carcere o dal C.I.E? Dare loro un'identità e una possibilità vigilata

Un ordinamento rigoroso ma ragionevole - e consapevole di sé - non ha timore a riconoscere i suoi oggettivi limiti di operatività, adottando anche per tali casi soluzioni efficienti, anche se di "seconda scelta".

Proponiamo dunque di prendere atto che vi sono casi inevitabili di inespellibilità di fatto (nominativi inesistenti nei registri di stato civile dei Paesi presuntivamente di provenienza; apolidi di fatto; etc.) che andrebbero affrontati a livello trattamentale e disciplinare, evitando che a fine pena la persona si ritrovi sul territorio nazionale senza poterne essere allontanato ma anche senza prospettive di reinserimento che ne evitino la recidiva.

Oggi gli inespellibili di fatto costituiscono una presenza inquietante e disperata, sfuggente a possibili forme di controllo che non siano operate attraverso nuove detenzioni.

Proponiamo (come parte di una soluzione ben più articolata ad un problema che non sarà forse in tutti i casi risolvibile con successo) che agli inespellibili di fatto sia attribuito un attestato identificativo provvisorio, abilitante però al lavoro, con l'obbligo penalmente sanzionato di esibirlo ai controlli sul territorio ma che, in costanza di un comportamento positivo di reinserimento sociale (valutato caso per caso dall'autorità giudiziaria) possa dare successivamente luogo ad un permesso di soggiorno progressivamente più stabile, a condizione che per tale ulteriore passo e nelle successive fasi di regolarizzazione l'interessato abbia mostrato resilienza e abbia mostrato buona volontà chiedendo alla sua ambasciata la propria identificazione; o giustificando adeguatamente di non averlo potuto fare.

7 Il diritto a vivere la fede ed il tema della radicalizzazione del sentimento religioso

Si tratta di un tema opportunamente sottolineato nella relazione introduttiva, il quale meriterà successivi approfondimenti a partire però dalla constatazione che l'affermazione all'interno dei luoghi di detenzione del diritto di esercitare il proprio credo religioso, oltre che un dovere costituzionale, rappresenta una possibilità imprescindibile di rieducazione e di reinserimento sociale. D'altra parte il fenomeno religioso è stato sottoposto in questi ultimi anni a rischi di radicalizzazione (si pensi, in particolare, al fenomeno drammatico e preoccupante dei foreign fighters) che vanno affrontati con attenzione e lungimiranza.

Occorre dunque evitare un approccio parziale, concepito solo in termini di maggiore controllo (peraltro necessario) della pratica religiosa in carcere, per adottarne uno più olistico e maggiormente rispettoso delle potenzialità positive del fenomeno religioso, in linea del resto con quanto dichiarato dallo stesso Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, nel febbraio del 2015, il quale ha auspicato che “il rispetto dei diritti dei detenuti di religione islamica, oltre alla doverosa applicazione dei principi costituzionali, sia anche strumento per prevenire la radicalizzazione e il reclutamento fondamentalista...” (Corriere della Sera del 19 febbraio 2015).

Riteniamo importante, tra l'altro (oltre ad una verifica sul rispetto delle norme già presenti nell'ordinamento penitenziario e ad una riflessione riguardo ad eventuali sue modifiche migliorative) il rafforzamento e la maggiore disseminazione delle seguenti azioni già da anni condotte con esiti molto positivi dalle associazioni del volontariato: a) l'attività dei mediatori culturali con i detenuti di fede islamica, spesso soli e sradicati dal loro contesto familiare e affettivo; b) l'organizzazione nelle carceri di incontri per gruppi, conferenze sui temi della pace, della convivenza e del dialogo interreligioso; c) momenti di preghiera e di festa in occasione delle più importanti festività islamiche.