

Riflessioni condivise durante l'incontro del 22 settembre – tavolo 7

Luisa Ravagnani

1) Recepimento del pacchetto di FDs avente ad oggetto l'esecuzione all'estero delle misure cautelari, delle misure alternative e delle sentenze di condanna.

La non nuova necessità di trovare risposte sovranazionali ai problemi di gestione che affliggono da tempo i sistemi penitenziari europei è sfociata, dopo un lungo percorso di proposizione e modifica di strumenti europei *ad hoc* nella formulazione di tre decisioni quadro del Coe. Tutte partono dal presupposto giuridico del mutuo riconoscimento delle sentenze penali emesse dalle autorità competenti degli Stati parte che presuppone l'esistenza di una reciproca fiducia nell'operato degli organismi giudiziari e della libertà di movimento dei singoli nell'Unione Europea (principi già da tempo condivisi e protetti da tutti i paesi membri).

Le decisioni non sono direttamente operative all'interno dei sistemi giuridici nazionali ma devono essere riportate nella legge nazionale, anche se viene lasciato agli Stati ampio margine di discrezionalità sulle modalità di implementazione dei contenuti. La carenza di studi empirici sui risultati dell'applicazione delle FDs delinea un quadro di scarsa o assente applicazione delle stesse (inferiore per quanto riguarda la 909 che è maggiormente utilizzata a livello europeo) ma la diffusione di progetti di ricerca europei aventi ad oggetto l'analisi delle possibilità di implementazione delle stesse dà ragione del fatto che, potenzialmente, gli strumenti in esame potrebbero dare ottimi risultati, se utilizzati correttamente.

Le principali problematiche che devono essere affrontate e nell'approccio agli strumenti sono di tre tipi: ideologiche, teoriche e legislativo - pratiche.

Sotto il primo dei tre accennati profili è doveroso fare riferimento al contenuto del termine "riabilitazione" che viene richiamato al punto 8) della FD 947, nella parte in cui si sottolinea l'obiettivo principale dello strumento in questione:

"Lo scopo del reciproco riconoscimento e della sorveglianza della sospensione condizionale della pena, delle condanne condizionali, sanzioni sostitutive e decisioni di liberazione condizionale è non solo di rafforzare la possibilità del reinserimento sociale della persona condannata, consentendole di mantenere fra l'altro i legami familiari, linguistici e culturali, ma anche di migliorare il controllo del rispetto delle misure di

sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive allo scopo di impedire la recidiva, tenendo così in debita considerazione la protezione delle vittime e del pubblico in generale”¹.

Alla luce di tale chiara definizione di intenti è necessario rifuggire da ogni tentativo di vedere, nei sopra citati strumenti, vie privilegiate di allontanamento di massa degli stranieri dal nostro paese.

Per quanto riguarda le questioni giuridiche poste dalle FDs non si può prescindere dalla considerazione che, sebbene ormai molto simili tra loro per quanto riguarda gli sforzi di tutela dei diritti umani delle persone inserite nel circuito penale, i sistemi di applicazione delle pene e delle misure cautelari differiscano ancora fortemente da Stato a Stato in termini di durata massima e minima delle sanzioni comminabili, di età dei soggetti sottoponibili ai suddetti provvedimenti, di concrete modalità applicative o di ruolo del consenso dell’interessato (tale ultimo punto deve essere preso in considerazione riguardo a più fattori: consenso all’applicazione di una misura alternativa al posto della misura detentiva, consenso ad essere trasferito in un altro Stato e consenso ad adempiere alle modalità di esecuzione della pena previste dallo Stato altro da quello della sentenza)².

Si pongono poi questioni legate a difficoltà pratiche quali quelle linguistiche (traduzione dei documenti in quale lingua? Quali documenti?) e quelle informative (raccolta di dati sul background personale e sociale del soggetto coinvolto, informazioni sulle possibili condizioni di esecuzione della misura nel Paese ricevente, garanzia di continuità dei trattamenti psichiatrici o di disintossicazione per tossicodipendenti etc.).

Ciò che risulta dagli studi condotti è che l’unica FD ad aver avuto applicazione concreta è quella che riguarda il trasferimento dei detenuti mentre delle altre due non vi sono dati al riguardo. È chiaro che, sebbene tanto sia stato fatto da un punto di vista teorico di riconoscimento delle peculiarità della detenzione degli stranieri per giungere alla formulazione degli strumenti in esame, molto resti ancora da fare affinché i numeri delle persone coinvolte nell’esecuzione penale europea siano positivamente influenzati dalle finalità risocializzanti sottese alle FDs.

Ne deriva che i passaggi fondamentali, da effettuarsi nel breve periodo, non dovrebbero prescindere, innanzitutto, dal recepimento delle FDs stesse all’interno della normativa nazionale, dall’identificazione di partners privilegiati con i quali stabilire protocolli operativi che rendano possibile il trasferimento, in tempi ragionevoli, dei soggetti che potrebbero essere interessati (nel caso dell’Italia, per esempio, accordi

¹ Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions

² Canton, R., Durnescu, I., Framework Decision 2008/947/JHA, The Istep Concept Paper and Surrounding Literature on the Framework Decision, ISTEP Final Conference, Vilnius, Lithuania, 14-16 May 2013

strutturati con la Romania permetterebbero di pensare alla mobilità almeno di buona parte dei reclusi rumeni che si trovano negli istituti italiani), dalla sistematica raccolta di dati relativi alla residenza e ai rapporti familiari delle persone straniere reclusi, dalla specifica formazione degli addetti ai lavori sugli strumenti in questione e dalla predisposizione di materiale informativo ad hoc, nelle lingue ritenute opportune, da destinare alle persone in esecuzione penale e agli addetti ai lavori.

Per non gravare eccessivamente sul sistema giustizia (dal punto di vista economico) nel perseguimento della corretta applicazione degli strumenti sovranazionali è possibile immaginare un coinvolgimento della rete di ONG europea che, se messa in condizione di collaborare attivamente, potrebbe dare un consistente contributo all'effettivo reinserimento delle persone trasferite.

Per quanto riguarda, invece, i (pochi) trasferimenti che possono essere effettuati ai sensi della Convenzione di Strasburgo o di specifici accordi bilaterali si potrebbe ipotizzare una formazione biennale (come accade nel Regno Unito), rivolta a tutte le rappresentanze diplomatiche sul nostro territorio, avente come obiettivo l'analisi delle procedure in vigore e la creazione di protocolli operativo-relazionali più efficienti (gestione dei problemi che, di fatto, rendono lenta l'applicazione degli strumenti in questione).

- Rientri assistiti
- Realizzazione di materiale informativo ad hoc sugli strumenti applicabili per il trasferimento e sulle modalità di esecuzione della pena nel paese d'origine (allego come esempio la brochure informativa per gli italiani reclusi all'estero, realizzata dalla mia Associazione in collaborazione con il nostro Ministero degli Esteri).

2) Per gli stranieri che restano in Italia

La maggior parte degli stranieri reclusi in carcere non è nelle condizioni di tornare nel paese d'origine (perché inserito nel contesto italiano da anni, perché completamente slegato da qualsiasi contesto sociale, perché proveniente da territori nei quali non è possibile pensare ad un rientro).

Per queste persone è necessario pensare a risposte territoriali che li pongano in condizione di poter usufruire dei medesimi strumenti di reinserimento sociale previsti per i reclusi italiani (misure cautelari, misure alternative, permessi premio e di necessità, lavori socialmente utili).

Lo scarso radicamento nelle comunità locali e l'assenza di relazioni familiari, invece, rende difficile ipotizzare percorsi di esecuzione della pena extramurari. Per far fronte ai suddetti limiti oggettivi sarebbe opportuno immaginare programmi di housing sociale (ad alto, medio, basso livello di protezione) che coinvolgano le risorse territoriali nell'accoglienza dei reclusi stranieri.

Alcune città italiane (come per esempio Brescia) sperimentano da tempo risposte di questo tipo attraverso la messa in rete di risorse provenienti dai settori no-profit ed istituzionali, formalizzate in convenzioni ad hoc. Si rende dunque in questo modo possibile, anche per soggetti che non avrebbero i requisiti formali per accedere alle misure cautelari o alle misure alternative, immaginare un percorso esterno al carcere.

Inoltre, la messa a disposizione di alloggi adibiti a permessi premio, garantisce da un lato l'accessibilità dello strumento normativo previsto dall'O.P. e, dall'altro, il mantenimento dei legami familiari anche per quei detenuti che hanno famiglia lontano (i parenti sono autorizzati a passare le ore del permesso nell'abitazione designata) e il contatto con il mondo esterno in generale.

Non va dimenticato che gli alloggi di housing sociale un buon livello di autonomia alle persone inserite pur offrendo un sistema di controllo e supervisione informale gestito attraverso la costante presenza di volontari e – se possibile – educatori professionali. La permanenza negli appartamenti è di solito garantita per i sei mesi successivi al fine pena, in modo di dare alla persona un congruo lasso di tempo per crearsi una valida alternativa (che normalmente si appoggia comunque al sostegno del volontariato)

3) Sostegno religioso, prevenzione della radicalizzazione in carcere

Necessità di un maggior coinvolgimento delle comunità islamiche locali (quelle riconosciute da UCOI) sia in carcere, sia sul territorio.

Una collaborazione positiva con i rappresentanti delle comunità islamiche, infatti, oltre che a garantire un sostegno religioso adeguato, potrebbe essere utile per facilitare il reinserimento post pena dello straniero che intende rimanere sul suolo italiano.

Non va dimenticato il problema del cibo che, se per quanto riguarda i mussulmani è praticamente risolto ovunque, resta di difficile gestione per alcune presenze minoritarie (Ebrei: cibo Kosher) e il problema dell'adempimento di particolari pratiche religiose che necessitano l'utilizzo di alcuni strumenti e di ritualità ben specifiche (ebrei : tefillin)