

Appunto di Valter Negro

La nostra è una riflessione su uno dei punti affrontati preliminarmente nell'incontro del 24 luglio scorso.

Ragionavamo – nel resoconto di tale riunione – sulla complessità del compito di incidere significativamente nel recupero dei detenuti stranieri. E rilevavamo l'apparente incongruità tra lo sforzo di rendere il sistema carcerario più fedele al principio dell'art. 27 Cost. e, dunque, teso alla *“costruzione di un percorso di reinserimento nella società”* e la finalizzazione di tali sforzi verso *“soggetti che, nella grande maggioranza dei casi, espiata la pena, non avranno la possibilità di risiedere stabilmente e legalmente nel territorio dello Stato”*. Con il conseguente rischio che *“ciò che si costruisce in carcere, con dispendio di energie e risorse, perda di ogni significato una volta terminata l'espiazione della pena e l'ex detenuto o viene espulso o rientra in una illegale situazione di clandestinità”*.

Orbene, noi pensiamo che tale incongruità possa essere superata.

Infatti, la strada del più efficace trattamento penitenziario (con la funzione rieducativa della pena orientata verso l'inclusione nella società libera) e la strada dell'allontanamento dall'Italia sono, a prima vista, ovviamente alternative ma, a ben vedere, possono essere giocate insieme: se si conviene, come ha ricordato la Cassazione in una sentenza del febbraio 1982, che *“la risocializzazione deve intendersi in senso sovranazionale e mirare al recupero sociale nel contesto del consorzio civile, quale elemento dell'intera comunità internazionale”*¹.

D'altro canto, l'espulsione di persone che hanno commesso reati di media gravità – soprattutto se tale espulsione costituisce un'alternativa al carcere o una sostituzione anche solo di una parte della pena – avrà, come immediata conseguenza, una diminuzione del sovraffollamento carcerario; e dunque migliorerà le condizioni di vita degli altri detenuti e la possibilità di sviluppare nei confronti di costoro le attività tese al loro reinserimento.

E' proprio in questa prospettiva che, nel messaggio alle Camere dell'8 ottobre 2013, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano – riferendosi alla nota sentenza della Corte di Giustizia Europea dell'8 gennaio 2013 (c.d. sentenza Torreggiani) che stigmatizzava il *“carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario”* – rimarcava tale situazione *“incide in modo assai negativo sulla possibilità di assicurare effettivi percorsi individualizzati volti al reinserimento sociale dei detenuti”*, frustrando così il principio costituzionale dell'art. 27. Ed indicava, come uno dei principali rimedi a tale *impasse*, la diminuzione dei detenuti presenti nelle carceri, in particolare ricorrendo, per i cittadini stranieri, agli istituti dell'espulsione e dell'espiazione della pena nel Paese d'origine.

Un'ulteriore considerazione induce a seguire l'auspicio formulato dal Presidente Napolitano. Tutti gli studi sulle condizioni degli stranieri in carcere nonché le voci di molti operatori penitenziari, raccolte da approfondite analisi sul campo², sono concordi nella sconsolata constatazione che

¹ Vedi la sentenza cit. da Arturo Salerni nel suo saggio *“L'evoluzione in Italia della legislazione sulla condizione dello straniero, le connesse politiche penali e le ricadute carcerarie”*, in *“Essere stranieri in carcere – Contributi per una conoscenza del fenomeno nel sistema penitenziario”*, Quaderni ISSP, n. 12, giugno 2013. Nella citata sentenza la Suprema Corte - cassando un provvedimento del Tribunale di Sorveglianza di Milano che aveva negato l'ammissione alla semilibertà sul presupposto che *“non sarebbe neppure ipotizzabile il reinserimento del richiedente nella società”* – sosteneva che il tentativo di reinserimento del detenuto non deve avere come riferimento un preciso ambito territoriale bensì, per l'appunto, *“l'intera comunità internazionale”*.

² Per tutte, si veda l'intervento del Prof. Nunzio Cosentino (*“L'operatore penitenziario e i detenuti stranieri: un'indagine esplorativa”* nel sopra citato *“Essere stranieri in carcere”*, pp. 35-63)

spesso, per gli stranieri, il carcere non ha alcun effetto deterrente, apparendo invece “*un incidente di percorso, tutto sommato percorribile, accettabile*”³.

Se questa è la situazione, è chiaro che una politica di “espulsioni mirate” potrà essere anche un valido strumento di selezione dell’immigrazione meritevole di accoglienza. Tale politica avrebbe il pregio di introdurre un fattore di equità nei confronti di una legislazione regolatrice dei flussi che, essendo fondata sull’astratto principio della chiamata nominativa (che presuppone che domanda ed offerta di lavoro si incontrino nel luogo di provenienza del lavoratore, anziché nel luogo in cui il rapporto di lavoro deve svolgersi), genera inevitabilmente l’irregolarità di migliaia di persone venute in Italia con l’unico fine di cercare un’occupazione. Che proprio queste persone si trovino formalmente esposte al rischio di espulsione, quando invece lo Stato non riesce ad espellere gli autori di reati anche gravi, è una situazione assolutamente iniqua: che – in attesa di un auspicabile cambiamento normativo – può almeno essere attenuata utilizzando, appunto, lo strumento dell’espulsione degli stranieri resisi responsabili di delitti.

E’ in questo quadro che vanno reconsiderati, al fine di una loro migliore applicazione, due istituti già presenti nel nostro ordinamento:

1. L’espulsione a titolo di sanzione sostitutiva alla detenzione (di cui all’art. 16 del D.L.vo 286/98).
2. Il trasferimento dei detenuti in esecuzione pena verso il loro Paese d’origine.

1. Il meccanismo dell’art. 16 T.U. sull’immigrazione (**espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione**) è strumento particolarmente utile per lo sfolgimento delle presenze di cittadini stranieri in carcere; strumento che però non sempre è adeguatamente sfruttato e che comunque presenta alcuni punti critici nella sua concreta applicazione.

Ricordiamone i punti essenziali:

- Sin dall’iniziale entrata in vigore del D.Lvo n. 286/98 (c.d. Turco-Napolitano) fu prevista, per il giudice che riteneva di dover irrogare una pena non superiore a due anni, la possibilità di sostituire la pena detentiva con la misura dell’espulsione. Da tale possibilità sono esclusi alcuni reati più gravi (aumentati nel corso del tempo, a seguito di varie novelle), tra cui quelli dell’art. 407 co. 2 lett. a) c.p.p. nonché i casi in cui il soggetto da espellere non sia compiutamente identificato.
- La legge 30 luglio 2002 n. 189 (in parte modificata e integrata dal decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella Legge 21 febbraio 2014 n. 10) ha introdotto la possibilità di applicare l’espulsione come sostituzione alla detenzione anche nei casi di pena residua non superiore a due anni⁴.
- Quest’ultima possibilità è stata resa, perlomeno sulla carta, più facilmente praticabile. Infatti, i nuovi commi 5 *bis*, 5 *ter* e 6 dell’art. 16 (introdotti con il D.L. 23 dicembre 2013 n. 146) prevedono che sia il Questore ad avviare la procedura di identificazione sin dal momento in cui l’espellendo fa ingresso in carcere. In sostanza, l’impulso per avviare l’espulsione *ex art.* 16 comma 5, è essenzialmente affidato al Questore. Infatti, il Magistrato di sorveglianza in composizione monocratica interviene soltanto nell’ultima fase della procedura, disponendo l’espulsione con un “*decreto motivato, senza formalità*” (comma 6

³ Così la Direttrice del Servizio Studi e Ricerche ISSP, nella presentazione di “Essere stranieri in carcere”, pag. 6.

⁴ Sono escluse da questa possibilità le varie ipotesi di favoreggiamento della immigrazione clandestina (art. 12 co. 1, 3, 3 *bis* e 3 *ter*) nonché quelli del 407 co. 2 lett. a) c.p.p. ad eccezione della rapina e dell’estorsione aggravate.

norma citata). Soltanto nel caso in cui tale decreto sia impugnato dall'espellendo è chiamato a decidere il Tribunale di sorveglianza in composizione collegiale.

- Il co. 4 dell'art. 16 prevede che, qualora lo straniero espulso rientri illegalmente nello Stato, la sanzione sostitutiva è revocata dal giudice competente.

L'esperienza insegna che lo strumento dell'art. 16 ha alcuni punti di sofferenza.

Innanzitutto l'espulsione come sanzione sostitutiva alla detenzione non è disposta omogeneamente dai Tribunali e dalle Questure e trova comunque un'applicazione inferiore alle sue potenzialità. Questa considerazione trova conferma nel fatto che – sebbene la circolare ministeriale n. GDAP0208533 del 17 giugno 2008 abbia inteso agevolare l'applicazione dell'espulsione *ex art.* 16.5, prevedendo che trimestralmente vengano redatti, da parte degli Istituti penitenziari, elenchi dei detenuti stranieri cui può essere applicata la misura e ancorché ad ottobre del 2013 sia stato istituito un Tavolo interministeriale per una più incisiva applicazione dell'istituto – dal 2003 al 2014 il numero dei detenuti espulsi a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa non solo non è aumentato ma addirittura risulta drasticamente diminuito.⁵

La diffidenza che sta a monte di questa non completa attuazione del meccanismo dell'art. 16 deriva probabilmente da una distratta applicazione del comma 4 (ripristino della pena detentiva in caso di rientro illegale del condannato). Ad esempio, da informazioni raccolte presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Torino è emerso, infatti, che solo in sporadici casi il personale delle forze dell'ordine impegnato nei servizi di controllo del territorio è in grado di rilevare, dalla lettura delle informazioni contenute nella banca dati SDI – “Sistema di indagine” -, che lo straniero sottoposto a controllo di polizia è stato in precedenza espulso dal territorio dello Stato quale misura alternativa o sostitutiva alla detenzione. La conseguenza di tale criticità è che al Magistrato di Sorveglianza non perviene la notizia del reingresso illegale del soggetto nel territorio dello Stato e, dunque, la sanzione detentiva non viene ripristinata. Ciò ovviamente non vale per gli stranieri “trattati” dagli Uffici Immigrazione. Ma, ovviamente, solo una minima parte degli stranieri controllati sul territorio viene condotta presso tali Uffici.

Un primo passo per aumentare la fiducia verso l'istituto dell'espulsione *ex art.* 16 potrebbe, dunque, essere l'implementazione della formazione del personale delle forze dell'ordine nella trattazione dei cittadini stranieri. La normativa vigente presenta caratteri di oggettiva complessità e può rivelarsi oscura ai non “addetti ai lavori”, anche se appartenenti alle forze di polizia. Ci riserviamo, in un prossimo intervento, di formulare più precise proposte sul punto, che vorremmo sollecitare anche agli altri membri del tavolo.

Un importante traguardo già raggiunto è invece l'adozione del protocollo sulle attività di identificazione ed individuazione della nazionalità del detenuto straniero, che il DAP Giustizia e il Dipartimento di P.S. del Ministero dell'Interno hanno siglato il 9 giugno 2015⁶. Il protocollo è frutto di una procedura sperimentale condotta con successo nell'ambito regionale della Lombardia (poi estesa a tutto il territorio nazionale⁷).

Il Protocollo, in sostanza, prevede le modalità con cui, immediatamente dopo l'ingresso in carcere, si dovrà procedere alla identificazione dei detenuti stranieri che, al termine della pena, dovranno

⁵ Precisamente: dai 1161 detenuti espulsi *ex art.* 16 nel 2003 (primo anno in cui esplicò i suoi effetti la L. 189/2002), si è passati agli 811 del 2014. Tendenza confermata dai dati del primo semestre del 2015, nel corso del quale i detenuti espulsi a titolo di sanzione alternativa alla detenzione ammontano a 407. (Fonte DAP – Sezione statistica).

⁶ A questo protocollo fanno riferimento varie bozze ed appunti del Ministero della Giustizia, acquisiti grazie all'attivazione della dr.ssa Nanni.

⁷ Cfr. circolare GDAP PU 043667 del 17 dicembre 2014

essere rimpatriati⁸. L'applicazione del protocollo risponde a criteri di efficienza e di giustizia. Esso tende ad evitare ciò che in passato spesso accadeva: che l'autore di un reato condannato a pena detentiva, dopo aver scontato la pena, venga tradotto al C.I.E., rimanendovi anche alcuni mesi, per essere identificato ai fini dell'espulsione. Questa situazione, oltre a provocare illogici affollamenti dei C.I.E., aumentava le già notevoli tensioni esistenti in tali centri (perché è del tutto incomprensibile che una persona, che già ha scontato una pena comminatagli per un reato, veda protrarsi il periodo di privazione della libertà semplicemente perché lo Stato italiano non ha attuato le procedure della sua identificazione mentre lui era detenuto). Dell'illogicità di tale situazione si era già fatta carico la legge 30 ottobre 2014 n. 163 che, oltre a ridurre il termine massimo di trattenimento presso i C.I.E. da 18 a 3 mesi, ha altresì previsto che, qualora il cittadino straniero abbia scontato in carcere una pena superiore a 90 giorni, la sua permanenza al C.I.E. non potrà comunque superare i 30 giorni. Il protocollo sopra citato costituisce dunque una precisa attuazione della riforma dell'ottobre 2014. E, sia detto per inciso, qualora l'identificazione anticipata in carcere si realizzasse regolarmente, ciò renderebbe, se non del tutto, in gran parte superflua l'esistenza degli stessi C.I.E.

Va detto che quanto previsto dal Protocollo era stato anticipato già nei mesi precedenti da "buone pratiche" attuate da alcune Questure italiane anche in applicazione della circolare ministeriale n. GDAP0208533 del 17 giugno 2008, già citata.⁹

In proposito, va peraltro ricordato che i tempi medi occorrenti per ottenere dalle rappresentanze diplomatiche il rilascio del "lasciapassare"¹⁰ necessario per rimpatriare lo straniero sono tra i 9 ed i 12 mesi¹¹. Dunque, è chiaro che per rendere efficace l'istituto dell'art. 16 (ma anche l'espulsione amministrativa ex art. 13 nonché – come si dirà tra poco – il trasferimento per l'espiazione della pena in Patria) appare fondamentale ottenere dai Paesi di provenienza una maggiore collaborazione.

2. Altro strumento fondamentale per un serio contrasto al sovraffollamento carcerario è il trasferimento verso il Paese di origine dei detenuti stranieri in espiazione pena. Solitamente, il Paese di cui un soggetto è cittadino è anche quello in cui egli intrattiene legami sociali e familiari, fatti salvi i casi in cui egli abbia reciso tali rapporti e sia stabilmente radicato nel Paese di condanna. La presenza di tali legami affettivi, unitamente a quelli culturali e

⁸ In particolare, esso prevede che la Direzione di ogni penitenziario segnali, con cadenza quindicinale, alla Questura territorialmente competente, in tre distinti elenchi, i detenuti stranieri presenti (distinguendo coloro che sono provvisti di documento di viaggio ancorché scaduto da coloro che ne sono privi ma in possesso di altri documenti attestanti la loro nazionalità e da coloro, infine – i più numerosi – sprovvisti di qualsiasi documento o certificazione del Paese di origine); che alle medesime Questure siano altresì forniti tutti i dati derivanti dalla c.d. "osservazione intramuraria" (quali "*elementi circa scambi epistolari, colloqui telefonici, visite con parenti e amici, che possano indirizzare l'attività di individuazione del Paese di origine del detenuto*"), ogni altra documentazione comunque utile all'individuazione della nazionalità del soggetto nonché notizie in ordine a precedenti audizioni o colloqui con rappresentanti diplomatici o consolari richiesti dallo straniero nel corso della detenzione. E' stato infine previsto l'inserimento, nella banca dati SDI delle forze di polizia, di voci che consentano la tracciabilità delle procedure di identificazione in caso di trasferimento del detenuto ad altro penitenziario (ciò al fine di evitare inutili duplicazioni).

⁹ Sul punto, a titolo di esempio, si cita l'esperienza dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Torino che, come risulta dalla relazione 7 settembre 2015, nei primi sei mesi dell'anno in corso ha inoltrato, alle autorità consolari di vari Paesi, 146 richieste di identificazione di cittadini stranieri extracomunitari detenuti e sprovvisti di documenti, ottenendo 59 risposte positive. Da tale documento risulta che, già prima del protocollo del 9 giugno 2015, la Casa Circondariale di Torino, a seguito di una riunione tra il Direttore ed i Dirigenti dell'Ufficio Immigrazione della Questura tenutasi il 1° dicembre 2014, inviava, con cadenza quindicinale, elenchi dei nominativi dei detenuti stranieri nelle condizioni di cui all'art. 16 presenti nel penitenziario, con tutte le informazioni disponibili (eventuali documenti, cartellini dattiloscopici, esiti dell'osservazione intramuraria, durata della pena, ecc.).

¹⁰ Si tratta del documento rilasciato dalle Autorità diplomatiche nel quale si attesta che il soggetto è effettivamente cittadino di quel determinato Paese. Si tratta dell'unico titolo che, in assenza di passaporto o di altro valido documento rilasciato dalle Autorità dello Stato di provenienza – cosa che accade nella più parte dei casi – consente di rimpatriare il soggetto verso il Paese di egli è riconosciuto essere cittadino.

¹¹ Fonte DAP

linguistici, fanno del sistema penitenziario del Paese di origine quello indubbiamente più adatto alla rieducazione del condannato. Infatti, l'assistenza che può essergli fornita – durante il periodo di detenzione e, soprattutto, una volta rimesso in libertà – dalle persone cui egli è affettivamente legato può contribuire ad attenuare la condizione di isolamento del detenuto dal mondo circostante e fungere da “rete di sicurezza” al momento del suo ritorno alla condizione di uomo libero, con positive ricadute sul rischio di recidiva. Tale istituto, dunque, coniuga il duplice obiettivo di ridurre la presenza di detenuti stranieri nelle carceri italiane e migliorare le prospettive di reinserimento del condannato una volta terminata l'espiazione della pena.

La materia è regolata, in via generale, dalla “Convenzione sul trasferimento delle persone condannate”, firmata a Strasburgo nel 1983, e ratificata dall'Italia con Legge 25 luglio 1988 n. 334.¹² Inoltre, l'Italia ha stretto accordi bilaterali con alcuni Paesi – ad es. l'India, la Thailandia, Cuba, ecc. – tesi ad implementare il livello di collaborazione in materia di trasferimento delle persone condannate.

In ambito Ue, dove il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie è elemento centrale nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia esteso a tutto il territorio dell'Unione e posto a fondamento del c.d. “Terzo Pilastro”, il trasferimento delle persone condannate è disciplinato dalla Decisione Quadro 2008/909/GAI¹³, cui l'Italia si è conformata con Legge 7 settembre 2010 n. 161.

La differenza fondamentale tra il sistema di origine convenzionale e quello previsto dalla Decisione Quadro è che, mentre nel primo caso il trasferimento del soggetto condannato può avvenire¹⁴ solo allorché “*la persona condannata ... acconsente al trasferimento*”¹⁵, in ambito europeo, invece, ciò non è necessario¹⁶. Al condannato dovrà essere notificato l'avvio della procedura ed egli potrà semplicemente esprimere il proprio “parere”. Poiché lo scopo della Decisione Quadro è quello di favorire il reinserimento del condannato mediante il suo tempestivo trasferimento nel Paese d'origine (ritenendo che ciò possa favorire le finalità rieducative e di risocializzazione della pena), è richiesto che la persona risulti vivere nello Stato di cittadinanza o, in caso contrario, che a causa di un provvedimento di espulsione, non le sarà più consentito, una volta espia la pena, rimanere nello Stato di condanna. Ne consegue che non potrà essere disposto il suo trasferimento nel Paese di cittadinanza se egli dimostra, in modo inequivocabile, il proprio stabile radicamento in Italia.

Motore della procedura è il Pubblico Ministero presso il giudice individuato ai sensi dell'art. 665 c.p. per l'esecuzione delle pene detentive e ai sensi dell'art. 658 c.p.p. per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive.

¹² La Convenzione è stata sottoscritta e ratificata, oltre che dai Paesi del Consiglio d'Europa, dai seguenti Stati: Australia, Bahamas, Bolivia, Canada, Cile, Corea del Sud, Costa Rica, Ecuador, Filippine, Giappone, Honduras, Israele, Mauritius, Messico, Mongolia, Panama, Stati-Uniti d'America, Tonga, Trinidad e Tobago, Venezuela

¹³ “Relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento, ai fini della esecuzione nell'Unione Europea delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale”

¹⁴ Oltre che al verificarsi di altre condizioni previste dalla Convenzione stessa: la persona condannata deve essere cittadino dello Stato di esecuzione; la sentenza deve essere definitiva, la durata della pena da scontare deve essere di almeno sei mesi alla data di ricevimento della richiesta di trasferimento o indeterminata, il fatto per il quale il soggetto è stato condannato deve costituire reato anche nello stato di esecuzione e, infine, gli Stati di condanna e di esecuzione devono essere d'accordo sul trasferimento

¹⁵ Cfr. art. 3 della Convenzione di Strasburgo, “Condizioni per il trasferimento”. E' pur vero che, con il protocollo addizionale a tale Convenzione, concluso a Strasburgo il 18 dicembre 1997, il trasferimento del detenuto è possibile, anche senza il suo consenso “*quando la condanna pronunciata nei suoi confronti, o una decisione amministrativa presa in seguito a tale condanna, comportano una misura di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera o qualsiasi altra misura in applicazione della quale il condannato, dopo la sua scarcerazione, non potrà più soggiornare nel territorio dello Stato di condanna*”; ma il Protocollo non contiene comunque alcun obbligo, per lo Stato di cittadinanza del condannato, di prestare la cooperazione richiesta (“*Su richiesta dello Stato di condanna, lo Stato d'esecuzione può ... dare il proprio consenso al trasferimento di un condannato*” – art. 3 del Protocollo).

¹⁶ Nella casistica che qui interessa, cioè di detenuti stranieri comunitari da trasferire nei loro Paesi d'origine.

Il Pubblico Ministero può inviare all’Autorità estera l’atto mediante il quale viene disposto il trasferimento della sentenza per il tramite del Ministero della Giustizia o anche direttamente:¹⁷ tale atto è il “Certificato”, cioè un *form* standardizzato per tutti i Paesi europei.¹⁸

Il trasferimento del detenuto avviene – mediante personale del Servizio Interpol – entro 30 giorni dalla data in cui la decisione definitiva dello Stato di esecuzione sul riconoscimento della sentenza italiana è comunicata al Ministero della giustizia¹⁹.

Anche questo strumento appare sfruttato ben al di sotto delle sue reali potenzialità. Infatti, le prime indicazioni sul trasferimento dei detenuti cittadini di uno degli Stati dell’Unione nei rispettivi Paesi di provenienza suggeriscono numeri estremamente bassi.²⁰ Eppure, se si pensa che, secondo i dati forniti dal DAP²¹, al 31 luglio 2015 risultavano detenuti nei penitenziari italiani ben 3.781²² cittadini comunitari non italiani²³ e che il 58,8% dei detenuti stranieri risulta condannato in via definitiva – cioè in espiazione pena – il loro trasferimento nei Paesi d’origine si tradurrebbe nello sfoltimento di almeno 2.000 presenze. Ciò anche in considerazione della maggior facilità di identificazione dei soggetti, eventualmente privi di documenti, provenienti da Paesi europei – avuto riguardo ai doveri di collaborazione conseguenti alla comune appartenenza all’Unione – rispetto a quelli provenienti da Paesi geograficamente e culturalmente più lontani, primi fra tutti quelli dell’Africa sub-sahariana e alcuni del Maghreb.

Torniamo, in questo modo, a quanto già osservavamo a proposito dell’espulsione come sanzione alternativa al carcere. Vale a dire che la concreta realizzazione di qualsiasi tipo di espulsione o trasferimento di detenuti dal territorio dello Stato verso i Paesi di origine (sia essa espulsione amministrativa, a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, quale misura di sicurezza o per l’espiazione della pena) è condizionata dalla compiuta identificazione dello straniero.

Nulla quaestio qualora lo straniero abbia copia di un documento (carta di identità rilasciata dalle autorità del paese di provenienza, estratto di nascita munito di foto, passaporto) ovvero vi sia una nota consolare con la quale si dia atto della nazionalità del soggetto.

Nella quasi totalità dei casi, però, lo straniero risulta assolutamente privo di documenti. Dunque, come si è visto in precedenza, per procedere alla sua espulsione (detenuto o libero che sia) occorre ottenere il “lasciapassare” dalle Autorità diplomatiche del Paese di appartenenza. Ciò necessariamente comporta la faticosa collaborazione di tali Autorità. La richiesta di identificazione – prodromica al rilascio del “lasciapassare” – viene inviata dagli Uffici Immigrazione delle Questure alle Autorità consolari del o dei Paesi di presunta cittadinanza del soggetto, corredata dai cartellini foto dattiloscopici, riportanti la fotografia e le impronte digitali dello straniero. Le Autorità

¹⁷ Facendosi però carico, in questo caso, della traduzione della relativa documentazione.

¹⁸ In analogia a quanto avviene per il *form* del mandato di arresto europeo. Oltre al certificato dovrà essere trasmessa la seguente documentazione:

1. La scheda di “informazione e parere”, nella quale viene raccolto il parere espresso dal detenuto in ordine al suo trasferimento o il verbale redatto a tal fine dal Magistrato di sorveglianza;
2. Il documento con il quale è stato notificato al detenuto l’avvio della procedura;
3. La sentenza di condanna.

¹⁹ Cfr. art. 7 legge 161/2010

²⁰ Tale affermazione verrà supportata da precisi dati statistici in via di acquisizione presso il DAP.

²¹ Cfr. rapporto sulla “Situazione attuale della popolazione detenuta e risorse dell’Amministrazione Penitenziaria” al 31 luglio 2015

²² Vale a dire il 22,2% dell’intera popolazione carceraria straniera, ammontante complessivamente a 17.035 soggetti

²³ Ben 2886 rumeni, nazionalità alla quale appartengono il maggior numero di detenuti stranieri, pari ad oltre i ¼ di quelli dell’Unione europea

consolari presenti in Italia, a loro volta, inviano i cartellini nei rispettivi Paesi per verificare le impronte digitali in essi contenute trovino corrispondenza in quelle presenti nei loro archivi informatici. Se si considera che vi sono Paesi in cui, per ragioni di povertà ed arretratezza, neanche esistono detti archivi, si capisce bene come questa via sia spesso fallimentare.

In assenza di documenti e nell'impossibilità di identificare il soggetto attraverso le sue impronte digitali, l'unico ulteriore strumento di accertamento della nazionalità è la c.d. "intervista", cioè un colloquio tra lo straniero ed il Delegato consolare; tramite il quale, basandosi sull'inflessione fonetica dell'identificando, quest'ultimo viene o meno riconosciuto come cittadino dello Stato rappresentato dal funzionario consolare.

A quanto risulta, soltanto con due Paesi – la Tunisia e la Nigeria – sono stati siglati accordi di riammissione, in base ai quali le rispettive autorità consolari procedono, a cadenza prefissata, all'intervista di sedicenti cittadini tunisini e nigeriani. Negli altri casi, occorre di volta in volta verificare l'effettiva disponibilità dell'Autorità consolare del Paese di presunta provenienza del sedicente straniero a recarsi presso il C.I.E. o in carcere per effettuare le c.d. "interviste". Alcuni di questi Paesi – tra essi il Regno del Marocco – offrono un discreto – ma discontinuo – livello di collaborazione; non così altri, quali ad esempio il Gabon.

Particolarmente efficace risulta, infine, l'accordo di "*Riammissione delle persone alla frontiera*" tra l'Italia e la Repubblica di Albania, siglato a Tirana il 18 novembre 1997. Tale accordo prevede, all'art. 1.1, che, in mancanza di documenti di identità "*qualora la cittadinanza dello Stato sia presunta, la riammissione viene regolata tra i Ministeri dell'Interno dei due Stati Contraenti*" e, all'art. 1.3, che "*la Parte Contraente richiedente riammette alle stesse condizioni la persona presa in carico allontanata dal proprio territorio in conformità al paragrafo 1 su richiesta dell'altra Parte Contraente, se controlli successivi dimostrino che questa non possedeva la cittadinanza della Parte Contraente richiesta al momento della sua uscita del territorio della Parte Contraente richiedente*". Si tratta delle c.d. "riammissioni con riserva": in pratica, le Autorità albanesi riamettono nel loro territorio coloro che, pur sprovvisti di documenti, abbiano dichiarato alle Autorità italiane di essere cittadini albanesi, con riserva di rimandarle in Italia qualora, sulla base degli accertamenti esperiti in Albania, tali soggetti risultassero essere di altra nazionalità. Ovviamente, tale accordo è stato influenzato dai particolari legami storico-culturali e, soprattutto, di natura economica esistenti tra Italia ed Albania.

11 settembre 2015