

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE TAVOLI TEMATICI

TAVOLO 7 – STRANIERI E ESECUZIONE PENALE

PARTECIPANTI/GRUPPO DI LAVORO

NOMINATIVO	QUALIFICA professionale/RUOLO	FUNZIONE
Paolo Borgna	Procuratore aggiunto Procura Tribunale Torino	COORDINATORE
Marco Borraccetti	Ricercatore Facoltà di Scienze Politiche Università degli Studi di Bologna	COMPONENTE
Leopoldo Grosso	Vice presidente "Gruppo Abele"	COMPONENTE
Rosanna Lavezzaro	Dirigente Questura di Torino	COMPONENTE
Elena Nanni	Commissario capo Polizia penitenziaria	COMPONENTE
Valter Negro	Sostituto commissario Polizia di Stato e Polizia giudiziaria Procura della Repubblica di Torino	COMPONENTE
Maria Teresa Pelliccia	Funzionario Dipartimento Giustizia minorile e di comunità	COMPONENTE
Luisa Ravagnani	Garante Diritti dei Detenuti Comune di Brescia	COMPONENTE
Antonella Reale	Direttore Istituto penitenziario Padova	COMPONENTE
Arturo Salerni	Avvocato	COMPONENTE
Stefania Tallei	Rappresentante Comunità di Sant'Egidio	COMPONENTE

ABSTRACT

I detenuti stranieri in Italia (al 30 ottobre 2015) sono 17.330: il 33% del totale. Il triplo rispetto alla fine degli anni '80 (dopo che, nel 2007, avevano sfiorato il 50% del totale).

Da queste cifre emerge la vastità del tema Stranieri ed esecuzione penale. Dalle caratteristiche che presentano questi detenuti (difficoltà linguistiche; assenza, nella maggior parte dei casi, di legami con la famiglia e con ambienti esterni al carcere) si comprende perché tutti gli aspetti critici normalmente presenti in carcere siano, per gli stranieri, amplificati. Per questo, nell'essere stranieri in carcere c'è una peculiarità: la maggiore difficoltà a vedere applicati gli elementi del trattamento e le regole previste da un ordinamento penitenziario scritto in un'epoca in cui la quasi totalità dei detenuti era italiana. La scommessa delle Istituzioni deve essere di tendere ad applicare, anche nei confronti dei detenuti stranieri, i principi della riforma del '75 e l'ispirazione dell'art. 27 Cost.

Dunque: individuare e analizzare gli ostacoli; tentare di individuare soluzioni; diffondere "le buone pratiche", a macchia di leopardo, nell'universo carcerario italiano, valorizzando il volontariato in carcere, diffondendo la presenza dei mediatori culturali come parte integrante dell'Amministrazione, mirando a consolidare e ampliare i corsi di alfabetizzazione (già ampiamente presenti); estendendo il lavoro interno; utilizzando, con la maggior ampiezza possibile e usufruendo dei nuovi mezzi tecnici (nel rispetto delle esigenze di sicurezza), i colloqui telefonici con i familiari; stabilendo, in collaborazione con le istituzioni locali, capacità di accoglienza esterna al carcere che consentano l'applicazione, anche agli stranieri, di misure alternative al carcere. Ma anche applicando, più incisivamente e con saggezza, gli strumenti legislativi che consentono un'ulteriore diminuzione del sovraffollamento carcerario: l'espulsione come sanzione sostitutiva e alternativa alla detenzione (art.16 D.L.vo 286/98); il trasferimento al Paese di origine per l'esecuzione della pena (convenzione di Strasburgo del 1983 e Decisione Quadro 2008/909/GAI).

- L'allontanamento degli stranieri dal territorio nazionale al termine della pena rischia di vanificare i percorsi di recupero intrapresi in carcere?
- Bisognerebbe introdurre la possibilità di ottenere, all'uscita dal carcere, permessi di soggiorno premiali?
- Oppure, tale possibilità sarebbe iniqua nei confronti di tutti gli altri stranieri che, pur essendo irregolari, rispettano le norme del codice penale, lavorano onestamente e, ciononostante, non riescono a ottenere un permesso di soggiorno?
- Come far convivere percorsi riabilitativi e opera di risocializzazione con il principio di responsabilità e l'uguale rispetto della legge?

Di tutti questi temi ha discusso il Tavolo 7, cercando di offrire soluzioni e di indicare esperienze positive, anche dando conto delle diverse sensibilità su temi che rimangono aperti e dovranno ancora essere approfonditi.

PERIMETRO TEMATICO

Il tavolo dovrà analizzare le caratteristiche della presenza degli stranieri negli Istituti Penitenziari alla luce della mutata situazione giuridica ma anche politica e internazionale (ad es. cessato reato di clandestinità – nuovo regolamento dei CIE e nuovo quadro geo-politico) e dei mutamenti dei flussi migratori.

Il tavolo dovrà affrontare le criticità derivanti dai frequenti trasferimenti cui sono sottoposti maggiormente i detenuti che non effettuano colloqui, alle difficoltà di stabilire rapporti con i consolati e le ambasciate, ad usufruire dei diritti previsti dall'O.P. (ad es. le telefonate con i familiari in patria o l'inserimento in comunità terapeutica). Andranno esaminati gli ostacoli a predisporre percorsi trattamentali e di

riabilitazione individuando possibili azioni per garantire l'esercizio dei diritti e dei doveri del detenuto straniero e la sua partecipazione al trattamento rieducativo.

Il tavolo tratterà anche le problematiche inerenti alla presenza di stranieri malati in carcere (acuti e cronici) o con problemi di dipendenze che pongono il problema dell'accesso a percorsi di cura e riabilitazione e alla conseguente presa in carico.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata ai problemi di applicazione delle misure di esecuzione penale esterna e al coinvolgimento degli enti locali.

In considerazione della presenza nelle carceri italiane, di cittadini di fedi diverse il tavolo si occuperà del problema della libertà religiosa e dei fenomeni di radicalizzazione, che possono trovare facile terreno nell'isolamento in cui vivono i detenuti stranieri.

OBIETTIVI

- 1 Analizzare la attuale presenza e caratteristiche dei detenuti stranieri, per poterne individuare i bisogni relativamente alla partecipazione alla vita detentiva e al trattamento.
- 2 Verificare lo stato di attuazione della Raccomandazione 2012 del Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa e proposte per la sua applicazione
- 3 Costruire un percorso che consenta a coloro che lo desiderano di non rimanere in Italia e invece consentire a coloro che intendono reinserirsi nel nostro paese di farlo con le medesime opportunità concesse ai cittadini italiani, anche in considerazione del lavoro di rieducazione e reinserimento compiuto dagli operatori penitenziari, dagli Uepe e dai volontari nelle carceri del nostro paese.
- 4 Discutere la disciplina giuridica, il percorso formativo e le modalità di impiego dei mediatori culturali e istituire l'Albo dei singoli professionisti e l'Albo delle associazioni di mediazione interculturale con requisiti certi e omogenei.
- 5 Armonizzare le procedure previste per i cittadini stranieri che entrano in contatto con il sistema penale con le politiche generali dell'immigrazione con la finalità di agevolare il loro reinserimento sociale:
 - i. in Italia costruendo percorsi di accoglienza-integrazione condivisi con le realtà locali (istituzionali, economiche e sociali)
 - ii. nel paese di origine rafforzando i legami di collaborazione con quei Paesi, anche mediante accordi diplomatici e contatti con agenzie e associazioni competenti.
- 6 Sviluppare protocolli per il superamento delle criticità derivanti dai frequenti trasferimenti cui sono sottoposti i detenuti stranieri che non effettuano colloqui.
- 7 Facilitare i rapporti con i consolati e le ambasciate dei paesi di provenienza, e con le famiglie nei paesi di origine.
- 8 Individuare ostacoli e relative proposte che permettano ai detenuti stranieri di usufruire dei diritti previsti dall'O.P. concessi ai detenuti italiani e di accedere ai percorsi trattamentali e di risocializzazione facilitando anche la diffusione e la conoscenza della Carta dei diritti e doveri dei detenuti e degli internati del 2012.

- 9 Sviluppare protocolli di conoscenza e attenta osservazione anche quale presupposto per contrastare forme di radicalizzazione e proselitismo. Studiare percorsi di deradicalizzazione anche attraverso la presa in carico territoriale
-

PROPOSTE

PROPOSTA 1

Obiettivo 1

Barriere linguistiche: già nel corso del processo, la scarsa o mancata conoscenza della lingua italiana da parte del detenuto straniero, determina una minor comprensione della propria posizione giuridica. Nella fase dell'esecuzione della pena tale condizione ha conseguenze non meno serie. Secondo i dati, quasi la metà della popolazione carceraria straniera è stata in qualche modo coinvolta in attività didattiche all'interno del carcere, circostanza che testimonia un grande impegno dell'Amministrazione in tal senso. Uno sforzo che deve essere incoraggiato e intensificato.

Il Tavolo 7 propone, al fine di attenuare la barriere linguistiche tra il detenuto straniero ed il sistema giudiziario/penitenziario, un significativo potenziamento dei corsi di alfabetizzazione.

Sul punto vedi il paragrafo "La barriera linguistica" alle pagg. 3-4 del rapporto finale.

Stranieri minorenni.

Per gli stranieri presenti negli istituti penali per i minorenni – per cui vedi il paragrafo "Stranieri minori detenuti", alle pag. 24-27 del rapporto finale - si formulano i seguenti **suggerimenti**:

- Favorire l'utilizzo dei sussidi e premi ed agevolare l'inserimento nei lavori remunerati interni al carcere;
- Potenziare il servizio di mediazione interculturale;
- Favorire la partecipazione della comunità esterna;
- Offrire un servizio di consulenza giuridica e di aggiornamento al personale, al fine di verificare la possibilità di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, umanitaria, sussidiaria, internazionale.

Per favorire l'accesso dei minori e giovani adulti alle misure alternative alla detenzione e il loro reinserimento sociale, si **suggerisce** di:

- Prevedere strutture abitative, oltre alle comunità del territorio, che possano temporaneamente ospitare i giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia Minorile cui sono applicabili misure alternative al carcere.
- Inserire nell'art. 18 comma 6 del T.U. 286/98, che permette il rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale agli stranieri al termine dell'espiazione della pena per reati commessi da minorenni e abbiano dato prova di partecipazione ad un programma di

assistenza ed integrazione sociale, anche la possibilità di rilascio per i minori che abbiano superato la messa alla prova (art. 28 e 29 del D.P.R. 448/88) e per i quali il giudice dichiara l'estinzione del reato.

- Prevedere l'aggiornamento e l'applicazione dei documenti elaborati nell'ambito della "Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali" del Ministero della Giustizia e approvati dalla Conferenza Stato Regioni e precisamente le "Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria" del 2008 e le "Linee guida per il sistema di formazione e lavoro rivolto a minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria penale minorile", del giugno 2009, volte ad attivare percorsi interistituzionali programmati e a implementare una rete integrata, qualificata e diffusa sul territorio nazionale per la realizzazione di progetti di reinserimento sociale e di formazione/lavoro destinati ai minori dell'area penale.

PROPOSTA 2

Obiettivi 1, 2 e 7

I colloqui telefonici e via Skype.

Il Tavolo 7 – a seguito dell'analisi di cui al paragrafo "L'assenza di contatti con l'originario nucleo familiare", pagg. 4-8 del rapporto finale - **suggerisce** l'emanazione di nuove disposizioni che consentano ai detenuti stranieri (perlomeno a quelli in esecuzione pena e a quelli con procedimento in corso ma già condannati in primo grado) **più agevoli possibilità di accesso ai colloqui telefonici**, sempre che non vi siano motivi ostativi legati alla posizione giuridica e al livello di pericolosità (potrebbero ad esempio essere escluse alcune tipologie di reati, quali quelli associativi, violenza in famiglia o stalking). Il Tavolo suggerisce di sviluppare la possibilità di rendere disponibili **collegamenti via Skype**, privilegiando progetti che riguardino, ad esempio, i contatti con i figli per detenuti con condanne definitive: **progetti** necessariamente da **accompagnare con specifiche azioni di finanziamento** e/o di supporto da parte di esperti informatici, presenti in ogni Provveditorato, per gli istituti che volessero intraprendere questa progettualità. Si veda, sul punto, quanto detto a pag. 7 del rapporto finale

La conoscenza dei diritti.

Il presupposto fondamentale per l'esercizio dei propri diritti è conoscerne l'esistenza. Per gli stranieri ciò assume una valenza particolare. Sul punto si richiama il paragrafo "Il diritto alla conoscenza dei propri diritti", pagg. 11-12 rapporto finale.

Al fine di attenuare il di gap di conoscenza che affligge, in particolare, i detenuti **stranieri, appare fondamentale che essi ricevano, sin dal momento del loro ingresso in carcere, la "carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati"**, come previsto dall'art. 69 co. 2 del Regolamento dell'Ordinamento penitenziario, a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, co. 1, lett. b) D.P.R. 5.6.2012 n. 136. Tale documento costituisce, infatti, uno strumento molto utile per fornire un primo orientamento (oltre che sulle regole di comportamento cui attenersi) sui diritti spettanti e sulle modalità di accesso, per esempio, alle misure premiali, a quelle alternative alla detenzione, ai colloqui, ecc. E' importante **assicurare**, dunque, che tutti effettivamente la ricevano e, nel caso di detenuti **stranieri**, che essa sia **tradotta in una lingua ad essi comprensibile**, in ossequio a quanto previsto dall'ultimo periodo del citato art. 69 co. 2 del Regolamento.

Le criticità su questo punto e le possibili soluzioni sono esaminate e discusse alla pag. 11 del rapporto finale, cui si rinvia.

Sul mancato effettivo esercizio del diritto di voto (che gli stranieri possono esercitare per le elezioni municipali e per quelle europee) e sui possibili rimedi, si rinvia a pag. 12 del rapporto finale.

Il Tavolo, in proposito, suggerisce una ricognizione, presso gli istituti penitenziari, al fine di verificare l'effettiva distribuzione, al momento dell'ingresso in carcere, della "carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati", tradotta, nel caso di detenuti stranieri, in una delle lingue ad essi comprensibile e per individuare le ragioni di eventuali criticità. Suggerisce, inoltre, di apportare a tale "carta" modifiche che tengano conto delle peculiari modalità di partecipazione alle consultazioni elettorali dei detenuti, cittadini di altri Paesi dell'Unione, residenti in Italia.

Mediatori culturali: vedi, infra, proposta 4.

PROPOSTA 3 **Obiettivi 3 e 5**

Sul punto si rinvia ai seguenti paragrafi: "Le difficoltà applicative di alcuni istituti giuridici: cause sociali, possibili rimedi", (pagg. 12-14 del rapporto finale); "Apparente incongruità tra art. 27 Cost. ed espulsione degli stranieri autori di reati" (pag. 14 rapporto finale); "L'allontanamento dal territorio dello Stato dei cittadini stranieri condannati" (pagg. 14-16 rapporto finale); "L'espulsione ex art. 16 D.L.vo 286/98" (pagg. 16-20 rapporto finale) e "Il trasferimento dei detenuti in esecuzione pena verso il loro Paese d'origine" (pagg. 20-23 rapporto finale).

Il Tavolo 7 ritiene che non vi sia reale incongruità tra un sistema orientato al rispetto dell'articolo 27 della Costituzione e il rispetto di norme precise che regolano il flusso di stranieri in Italia. Sul punto vedi, in particolare, le pagg. 14-15 del rapporto finale.

Su questi aspetti, all'interno del Tavolo, si sono manifestate due diverse accentuazioni sul rapporto tra riabilitazione e rientro nel Paese di origine.

Da un lato, **alcuni componenti** del Tavolo ritengono che i percorsi di recupero - da rafforzare attraverso attività trattamentali e misure extramurarie, sostenute da specifiche risorse dedicate all'impiego di mediatori culturali, educatori e assistenti sociali - sarebbero vanificati da misure di allontanamento dal territorio nazionale al termine della pena. E dunque tali percorsi dovrebbero sfociare in una possibilità di rimanere in Italia. A tal fine - secondo questa visione - **bisognerebbe prendere in considerazione** che, in caso di esito positivo del percorso riabilitativo, la magistratura di sorveglianza abbia la facoltà di chiedere al Questore il rilascio di **un permesso di soggiorno per lo straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale ma che abbia completato l'espiazione della pena**. A sostegno di questa ipotesi, si evidenzia che tale strumento normativo è già utilizzato, grazie all'art. 18, VI comma del D.L.vo 25 luglio 1998 n. 286, per il minore che "ha terminato l'espiazione di una pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione ad un programma di assistenza e integrazione sociale"

Per contro, **altri membri** del Tavolo – pur apprezzando lo spirito che muove tale proposta - sono scettici sulla praticabilità di una sorta di “permesso di soggiorno premiale” nei confronti di autori di reati di non particolare tenuità (tali essendo quelli che comportano un’effettiva pena detentiva). Lo scetticismo sulla proposta è, essenzialmente, sulla scelta politica che la sottende. Infatti, essa **rischia di porre il cittadino straniero che abbia commesso reati in una situazione di vantaggio rispetto allo straniero che, pur essendo irregolare, abbia sempre rispettato le norme del codice penale e lavori onestamente** e che, ciononostante, non riesce ad ottenere alcun permesso di soggiorno.

In questo contesto il Tavolo – in connessione con quanto si dirà all’obiettivo 8 in merito alle cause sociologiche delle difficile applicabilità ai detenuti stranieri dell’ampia gamma delle misure alternative al carcere – ha esaminato:

- l’applicazione dell’art. 16 D.L.vo 286/98 (espulsione degli stranieri extracomunitari a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa al carcere (pag. 16-19 del rapporto finale);
- il trasferimento al Paese d’origine per scontare la pena (pagg. 20-22 rapporto finale);
- le cause della stentata applicazione dei commi 5 bis e 5 ter e 6 del citato art. 16 [commi introdotti con il D.L. 23.12.2013 n. 146 (vedi pag. 16 rapporto finale)];
- l’applicazione del protocollo sulle attività di identificazione siglato il 9.6.2015 tra DAP e Dipartimento di P.S. del Ministero dell’Interno (pag. 17 rapporto finale);
- i tempi e le procedure per la precisa identificazione dei detenuti soggetti ad espulsione ex art. 16 (pagg. 17-19 rapporto finale);
- la scarsa cooperazione, a tal fine, di alcuni Paesi di provenienza degli stranieri e le buone prassi stabilite con l’Albania, la Tunisia e la Nigeria (pag. 19 rapporto finale);
- la possibilità di sviluppare progetti con i Paesi più poveri, coinvolgendo eventuali ONG già presenti in loco per sviluppare prospettive di rimpatrio dei loro concittadini (pag. 19 rapporto finale);
- cause della scarsa applicazione della Decisione Quadro 2008/909/GAI e possibili rimedi (pag. 20-21 rapporto finale).

PROPOSTA 4 **Obiettivo 4**

Il Tavolo propone che i mediatori – strumento essenziale per la gestione dei detenuti stranieri e l’apertura verso l’esterno – **diventino parte integrante delle figure professionali di cui il DAP si avvale** (v. le pagg. 8-10 del rapporto finale). Tale obiettivo si può

raggiungere o **inserendo** la figura del mediatore nelle piante organiche del **Ministero della giustizia** ovvero **incoraggiando**, con misure mirate, **gli enti locali** ad attuare, tramite **convenzioni**, quanto previsto dall'art. 35 co 2 del Regolamento (impiegando i mediatori culturali quali esperti, in convenzione libero professionale, alla stessa stregua degli esperti psicologici ex art. 80 ordinamento penitenziario).

PROPOSTA 5

Obiettivo 6

Stante la **difficoltà** di congegnare **protocolli** che limitino i trasferimenti dei detenuti stranieri - perché ciò avrebbe come conseguenza la necessità di spalmare i trasferimenti su tutta la popolazione carceraria, con inevitabili ripercussioni negative su quei detenuti che, invece, godono di stabili legami familiari - **il Tavolo propone di agire a monte, cioè sulla causa che determina tali trasferimenti: il sovraffollamento carcerario**. Ad esempio, dando concreta attuazione a istituti già previsti dall'ordinamento ma poco utilizzati: a partire dall'**allontanamento dal territorio dello Stato, a titolo di sanzione alternativa o sostitutiva al carcere, dei cittadini stranieri condannati a seguito della commissione di reati di una certa gravità o il loro trasferimento nei Paesi d'origine ai fini dell'espiazione della pena**. E, **introducendo** strumenti che consentano agli stranieri **un più agevole accesso alle misure alternative alla detenzione**: v. rapporto finale, p. 8

PROPOSTA 6

Obiettivo 8

Poiché l'applicazione di misure alternative al carcere - sia nella fase cautelare sia in quella di esecuzione della pena - di fatto presuppone la sussistenza in capo al soggetto di alcuni requisiti oggettivi (esistenza di una dimora stabile, un qualche nucleo familiare entro cui collocare il detenuto, preferibilmente, anche una possibilità lavorativa, che attenua il pericolo di fuga e rende comunque il soggetto più ancorato al tessuto sociale in cui, con la scarcerazione, viene reinserito), di talché il Giudice si trova spesso di fronte all'alternativa secca tra applicazione del carcere e liberazione (con sostanziale impossibilità di applicare misure intermedie), la drammaticità di questa alternativa sarebbe di molto attenuata qualora esistessero **strutture in cui poter collocare (in regime di arresti domiciliari e comunque di detenzione attenuata) gli imputati stranieri responsabili di reati seri ma non gravissimi**. Tale capacità di **accoglienza** dev'essere costruita a **livello locale (con iniziative di housing sociale, da realizzarsi anche mediante convenzioni con privati)**. Come esempio positivo in tal senso, il Tavolo 7 indica l'esperienza del Comune di Brescia che, sin dalla fine degli anni '90, ha stipulato con associazioni del volontariato accordi per la gestione di "alloggi protetti" in locali di proprietà comunale, in cui collocare persone uscite dal carcere o ancora detenute e nei cui confronti vengono applicati i benefici dell'Ordinamento penitenziario. L'associazione che gestisce l'appartamento si impegna, attraverso i propri volontari, costantemente presenti, a "condurre l'attività di protezione alloggiativa" e a svolgere i programmi di intervento e di recupero verso ogni ospite "in stretto collegamento con gli organi giudiziari o con i competenti servizi sociali comunali". L'esperienza bresciana - che rende possibile un percorso esterno al carcere, anche per soggetti cui mancano i requisiti formali per accedere a misure alternative - **è un esempio di buona pratica di cui il Tavolo 7 auspica l'estensione anche in altre realtà locali**.

Vedi paragrafo "La difficoltà applicativa di alcuni istituti giuridici: cause sociali; possibili rimedi", alle pagg. 12 e 13 del rapporto finale.

Per quanto attiene la "**carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati**", vedi, sopra, **proposta 2**.

Obiettivo 9

Il Tavolo 7 ha inoltre affrontato il problema della **radicalizzazione in carcere**: vedi il paragrafo "La radicalizzazione in carcere", pagg. 23-24 del rapporto finale.

Sul punto il Tavolo evidenzia che il rischio della radicalizzazione ideologica è strettamente connesso con i temi della risocializzazione. Il principale argomento per fronteggiare l'estremizzazione di comportamenti e la radicalizzazione ideologica e stemperare il senso di isolamento ed emarginazione che alimentano le spinte verso derive terroristiche: vedi, in particolare, pag. 23 del rapporto finale.

Partendo da questa constatazione di fondo, il Tavolo ha esaminato i dati statistici sui detenuti stranieri non comunitario provenienti da Paesi tradizionalmente musulmani (pag. 23-24 rapporto finale).

All'esito di tale analisi formula le seguenti **proposte**:

- **Intensificare i corsi di aggiornamento degli operatori penitenziari sulla cultura e i bisogni degli stranieri in carcere;**
- **Intensificare i corsi di aggiornamento sul tema del proselitismo e della radicalizzazione per il personale di Polizia Penitenziaria operante nelle sezioni detentive, per i Comandanti dei Reparti e per i Direttori degli istituti penitenziari;**
- **Favorire i colloqui dei ristretti con gli educatori e gli assistenti sociali, nonché con le figure professionali previste dall'art. 80 della Legge 354/75 esperte in psicologia, psichiatria, criminologia clinica, compresi i terapeuti transculturali, ecc.;**
- **Incentivare i corsi di alfabetizzazione, scolastici e professionali;**
- **Coinvolgere la società esterna, ossia gli assistenti volontari, i mediatori culturali e le guide della preghiera (imam), evitando così che alcuni detenuti assurgano a posizioni di leadership;**
- **Creare tavoli tecnici permanenti tra enti territoriali, ASL, associazioni di volontariato, comunità islamiche.**
- **Favorire le opportunità di fruire di permessi premio e misure alternative tramite la creazione di alloggi di ospitalità protetta e di reti di sostegno in collaborazione tra Amministrazioni locali, organizzazioni non profit e volontariato in connessione con l'Autorità giudiziaria.**
- **Favorire i rapporti e gli interventi con le Autorità consolari rappresentative della popolazione detenuta straniera, anche nell'ottica del ritorno nei Paesi di origine.**

- **Prevedere modelli per la deradicalizzazione in carcere con il sostegno dei citati interlocutori.**

In tale orizzonte si colloca il protocollo d'intesa con l'Unione delle Comunità Islamiche in Italia (UCOII) – di cui è imminente la firma - teso ad assicurare l'accesso nei penitenziari di persone adeguatamente preparate per fornire valida assistenza spirituale e morale ai detenuti di religione islamica.

Anche con riferimento alla tematica della radicalizzazione è da ribadire la necessità di intensificare l'intervento del mediatore culturale.

DOCUMENTAZIONE

Vedi documenti inseriti nel materiale del Tavolo 7

ATTIVITA' SVOLTE

Nessuna visita effettuata, anche in considerazione della mancanza di fondi stanziati per gli spostamenti dei componenti del Tavolo.

Due incontri presso il Ministero della giustizia, utilizzo della piattaforma informatica e della corrispondenza email.

Indice

- Il contesto del tema affidato
- Il "supplemento di afflittività della pena"
- La barriera linguistica
- L'assenza di contatti con l'originario nucleo familiare
- La necessità di più mediatori culturali
- Il volontariato in carcere
- Il lavoro all'interno degli istituti
- Il diritto alla conoscenza dei propri diritti
- La difficoltà applicativa di alcuni istituti giuridici: cause sociali; possibili rimedi
- Apparente incongruità tra art. 27 Cost. e espulsione degli stranieri autori di reati
- L'allontanamento dal territorio dello Stato dei cittadini stranieri condannati
- L'espulsione ex art. 16 D.L.vo 286/98
- Il trasferimento dei detenuti in esecuzione pena verso il loro Paese d'origine.
- La radicalizzazione in carcere
- Stranieri minori detenuti

*Rapporto **finale** presentato dal coordinatore Paolo Borgna a nome di tutti i membri del Tavolo 7¹*

- **Il contesto del tema affidato**

Partiamo dal raffronto tra due fotografie.

Nel 1987 - all'indomani dell'entrata in vigore della Legge Gozzini e all'inizio dei grandi flussi migratori che investiranno il nostro Paese negli anni successivi - su 29.999 persone detenute nelle carceri italiane, i cittadini stranieri erano 3.377 (l'11,12% della popolazione carceraria).

Il 31 luglio 2015, su 52.114 persone detenute, gli stranieri erano 17.035 (il 33% del totale).

La percentuale di cittadini stranieri presenti nelle carceri italiane non è affatto tra le più alte d'Europa. Infatti, da una comparazione europea, rileviamo che l'Italia è superata dalla Svizzera (73,8% di detenuti stranieri), dal Lussemburgo (66,8%), dalla Grecia (63,3 %), da Cipro (53,8%), dall'Austria (48,8%), dal Belgio (44,2%) e dall'Estonia (39,9%).²

¹ Il Tavolo è composto, oltre che dal coordinatore, da Marco Borraccetti, Leopoldo Grosso, Rosanna Lavezzaro, Elena Nanni, Valter Negro, Maria Teresa Pelliccia, Luisa Ravagnani, Antonella Reale, Arturo Salerni e Stefania Tallei.

² I dati citati risalgono al 2013 ma rispecchiano una situazione riscontrabile anche negli anni precedenti e da ultimo confermata (fonte *International Centre for Prison Studies*, cit. in L. Ravagnani, C.A. Romano, "La detenzione degli stranieri in Europa: brevi cenni ad un problema sovranazionale", Vol IV, FDE Institute Press, Mantova, Novembre 2013).

Rimane il fatto che anche la percentuale registrata in Italia (33%) è assai elevata e risulta comunque triplicata in meno di vent'anni. E ciò, nonostante che - sgombrato il campo dall'illusione che il fenomeno dell'immigrazione irregolare potesse essere governato e sanzionato con lo strumento penale - grazie alla modifica dell'articolo 14 T.U. immigrazione operata dal D.L. 23 giugno 2011 n. 89, si sia drasticamente ridotto, negli ultimi quattro anni, il numero delle presenze in carcere di cittadini stranieri (che nel 2010 aveva toccato il record di 24.954).³

Bastano queste poche cifre essenziali per delineare la mole delle difficoltà che si incontrano nel tentativo di realizzare, anche nei confronti di una così ampia comunità di cittadini stranieri detenuti, quel compito rieducativo previsto individualmente per ciascun detenuto dagli articoli 13 e 15 dell'Ordinamento penitenziario del 1975.⁴ Un trattamento che dovrebbe essere calibrato sui "particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto" e sulla rilevazione delle "cause del disadattamento sociale" e che dovrebbe avvalersi "dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive", agevolando inoltre "opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia". Era, quello della riforma del 1975, un orizzonte cui mirare, perfettamente in sintonia con l'articolo 27 della Costituzione e che si proponeva di incidere nel mondo carcerario di quell'epoca, ancora caratterizzato da tante pulsioni autoritarie ma in cui quasi tutti i detenuti erano cittadini del nostro Paese. Tutti parlavano la lingua italiana. Erano perlopiù cattolici. Avevano una famiglia o una rete di relazioni amicali con cui mantenevano rapporti con il mondo esterno al carcere. Potevano sperare di trovare un lavoro una volta scarcerati. Nutrivano, per il loro futuro, speranze non dissimili.

Tutto questo, oggi, manca a quel terzo di popolazione carceraria composto da cittadini stranieri, che faticano a parlare e comprendere l'italiano e raramente trovano, tra il personale carcerario, persone che comprendono la loro lingua. Sono in Italia, nella stragrande maggioranza, senza radici. Hanno lasciato la famiglia nel loro Paese d'origine. Hanno profonde differenze culturali e religiose. Intravedono, per il momento della loro liberazione, un futuro incerto che oscilla tra il forzato ritorno in Patria e la re-immersione in un diffuso mondo di illegalità che, prima o poi, li sospingerà nuovamente verso brevi o lunghi ma comunque frequenti periodi di detenzione.

Nei loro confronti, l'attuazione di un reale "impegno rieducativo" che prepari la strada ad un futuro migliore da costruire in attesa della scarcerazione, appare un percorso impervio se non velleitario.

Per questo, essere stranieri in carcere è una condizione che contiene un supplemento di afflittività della pena.

³ Occorre ricordare che il comma 5 *ter*, inserito nell'art. 14 del D.L.vo n. 286/98 dalla L. 30 luglio 2002 n. 189 (c.d. *Legge Bossi-Fini*), prevedeva la reclusione da uno a quattro anni per il cittadino extracomunitario irregolare che non obbediva all'ordine del Questore di allontanarsi dal territorio dello Stato. I commi successivi di tale legge prevedevano inoltre che, per tale reato, fosse obbligatorio l'arresto e il pubblico ministero dovesse procedere con il rito direttissimo. Il combinato disposto di tali norme aveva provocato un'impennata di arresti di cittadini stranieri (che nel 2007 sfiorarono la percentuale del 50%). E' vero che la permanenza in carcere degli arrestati per art. 14 comma 5 *ter* durava pochi giorni, poiché nella stragrande maggioranza dei casi costoro venivano scarcerati dal giudice subito dopo la direttissima (entro 48 ore dall'arresto). Ma tale fenomeno di "porte girevoli" provocava comunque un'elevata presenza quotidiana media di stranieri nelle carceri che contribuiva in modo significativo a provocare il "sovraffollamento" più volte rimproveratoci a livello europeo. La riforma del luglio 2002 fu, di fatto, travolta dalla sentenza della Corte di giustizia europea del 28 aprile 2011 che, in applicazione della direttiva n.115 del 16 dicembre 2008, affermò l'inapplicabilità della normativa italiana che prevedeva la pena detentiva per la mera inottemperanza ad un ordine del Questore. Il conseguente D.L. 23 giugno 2011 n. 89, conformando la nostra legislazione alla direttiva e sentenza europee, ha conservato il carattere di reato per l'inottemperanza all'ordine del Questore di lasciare il territorio dello Stato ma ha previsto, per tale condotta, la sola pena pecuniaria. La popolazione carceraria è poi significativamente diminuita anche in conseguenza di altri interventi legislativi intervenuti nel 2014, il più significativo dei quali è la modifica del V comma dell'art. 73 DPR n. 309/90 che, fissando a quattro anni il massimo di pena edittale per lo spaccio di stupefacenti di lieve entità, ha in tal modo escluso, per tale reato, la possibilità di disporre la custodia cautelare in carcere (e ciò in forza dell'art. 280 co. 2 c.p.p. che prevede che la custodia in carcere sia possibile solo per i reati per cui sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni). Ciò spiega il netto calo di detenuti stranieri registrato tra il 2013 e la fine del 2014 (dai 21.854 del 31.12.2013 ai 17.462 del 31.12.2014).

⁴ L. 26 luglio 1975, n. 354.

Per questo, il regolamento di esecuzione del giugno 2000⁵ - facendosi carico della mutazione demografica che il carcere aveva subito rispetto al 1975 - ha stabilito, al suo articolo 35, che nell'esecuzione della pena, nei confronti di cittadini stranieri, "si deve tener conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali", favorendo anche "possibilità di contatto con le autorità consolari" dei Paesi di origine. E ha previsto che l'Amministrazione favorisca "l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato".

La realizzazione di questo preciso intento del Legislatore rimane però, in molti casi, un principio scritto sulla carta; che, nella quotidiana realtà del carcere, è assai difficile declinare in vere opportunità di recupero sociale.

Il Tavolo 7 degli *Stati generali* - che ha per oggetto "Stranieri ed esecuzione penale" - si è occupato di questi ostacoli, cercando di leggerli e di comprenderne le cause; infine tentando di proporre alcune possibili soluzioni, anche sulla base di buone pratiche, diffuse a macchia di leopardo nell'universo carcerario italiano, ricco non solo di problemi ma anche di alte capacità professionali, spirito di dedizione, passione ed inventiva di tanti appartenenti all'Amministrazione e di tanti operatori e operatrici del volontariato.⁶

Tutte le analisi e le proposte del Tavolo sono state sviluppate e prospettate avendo come costante riferimento la Raccomandazione del Comitato dei Ministri europei sui detenuti stranieri⁷ e le linee di intervento in essa suggerite.

• Il "supplemento di afflittività della pena"

In Italia è del tutto assente la cosiddetta "discriminazione istituzionale", per cui specifiche categorie di stranieri sono escluse per legge da alcune misure alternative.⁸ Al contrario, tutti i benefici disciplinati dalla nostra normativa - penale, processuale e penitenziaria - sono ovviamente previsti per tutti i detenuti.⁹

Eppure questa perfetta uguaglianza teorica non impedisce che, in concreto, molti istituti processuali e benefici carcerari siano applicati in modo diseguale a detenuti italiani e detenuti stranieri. In questo senso, la pena detentiva inflitta a un cittadino straniero contiene normalmente un "supplemento di afflittività" rispetto alla medesima pena applicata ad un cittadino italiano.

Le cause di questa disuguaglianza, nella concreta fruizione di diritti affermati dalla Legge, sono molteplici ma, a ben vedere, tutte riconducibili a due fattori fondamentali: le difficoltà linguistiche e l'assenza di legami con la famiglia.

⁵ D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230, "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà personale".

⁶ A tal fine, i partecipanti al Tavolo 7 - dopo aver preso parte a due riunioni preliminari presso il Ministero e avvalendosi successivamente anche dello strumento della conferenza telematica - hanno fornito contributi scritti di analisi e di proposte in base alle proprie specifiche esperienze e competenze professionali. L'odierno rapporto è il compendio ragionato di tali contributi e delle discussioni che ne sono derivate.

⁷ Raccomandazione CM/Rec(2012)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui detenuti stranieri (adottata il 10 ottobre 2012 in occasione del 1.152° riunione dei Delegati dei Ministri). Ai vari punti di tale raccomandazione si farà riferimento, nel testo di questo rapporto, trattando i temi sviluppati nei diversi paragrafi.

⁸ Così è, ad esempio, in Olanda dove i detenuti stranieri sono esclusi per legge dal *community service* o dal monitoraggio elettronico (v. L. Ravagnani, C.A. Romano, "La detenzione degli stranieri in Europa", cit.).

⁹ Qualunque norma che prevedesse un trattamento discriminatorio legato alla diversa cittadinanza sarebbe dichiarata incostituzionale. Ricordiamo che la circostanza aggravante comune, introdotta (dal D.L. 23 maggio 2008 n. 92) con l'inserimento del comma 11 *bis* nell'art. 61 del nostro codice penale (in conseguenza del quale la pena, per qualunque tipo di reato, poteva essere aumentata fino a un terzo se il colpevole aveva commesso il fatto mentre si trovava "illegalmente sul territorio nazionale") fu prontamente cancellata, in quanto violatrice del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., dalla sentenza n. 249 (8 luglio 2010) della Corte costituzionale.

- **La barriera linguistica¹⁰**

Già nel corso del processo, la scarsa o mancata conoscenza della lingua italiana da parte del detenuto straniero, determina una minor comprensione della propria posizione giuridica.

È vero che tutte le fasi processuali comportano, per l'indagato che non conosce la lingua italiana, la presenza dell'interprete e che tutti i più importanti atti processuali scritti (a cominciare dalla convalida dell'arresto e dall'ordinanza applicativa della custodia) vengono tradotti in una lingua conosciuta dall'indagato medesimo. Ma è evidente che la traduzione letterale non sempre è sufficiente per aver contezza della precisa valenza dei fatti attribuiti, del loro significato giuridico nonché della gamma di tutti i mezzi difensivi, degli intricati meccanismi processuali e delle possibili scelte del rito (anche se tutte queste informazioni vengono fornite all'indagato con avvisi rigorosamente disciplinati dal codice di procedura penale).

È noto che nel rito accusatorio, introdotto in Italia nel 1989, è cruciale la scelta del rito: rito ordinario (vale a dire farsi giudicare nel pubblico dibattimento, con la partecipazione della difesa nella formazione della prova)? Rito abbreviato (chiedere di essere giudicati sulla base delle prove raccolte dal pubblico ministero, ottenendo, in caso di condanna, lo sconto della pena)? Oppure "patteggiamento" (cioè rinunciare del tutto al processo e alla rivendicazione della propria innocenza, e chiedere l'applicazione di una pena fortemente ridotta ma immediata)? La scelta tra queste tre opzioni spetta esclusivamente all'imputato. Ma è evidente che – poiché essa presuppone una conoscenza approfondita degli atti e una saggia valutazione sui possibili esiti del processo – l'imputato, nell'esercitare questa scelta, tenderà ad affidarsi quasi esclusivamente al consiglio del proprio difensore. È in questa fase che la non padronanza della lingua italiana, unita ad una situazione di scarsa solvibilità, rischia di spingere l'imputato ad accedere a "patteggiamenti" rispetto ad accuse che potrebbero essere ridimensionate.

Nella fase dell'esecuzione della pena, le barriere linguistiche tra detenuto e personale penitenziario hanno conseguenze non meno serie. Per comprenderne la gravità e quotidianità, basti ricordare che la maggior parte delle attività ricreative e trattamentali all'interno del carcere sono ovviamente svolte in italiano. E' quasi superfluo rilevare che ciò incide in modo pesantemente negativo contro l'ispirazione di fondo del nostro Ordinamento penitenziario; vale a dire, il tentativo di ricostruire un progetto individuale di vita.

La frequenza a corsi di alfabetizzazione e di istruzione – in conformità con il principio sancito dall'art. 15 dell'Ordinamento – può essere strumento prezioso per il superamento della barriera linguistica.

Su questo fronte, i dati sono confortanti. Nell'anno scolastico 2013-2014, nelle carceri italiane sono stati avviati 228 corsi di alfabetizzazione, con 3.055 studenti (quasi tutti stranieri). Meno confortante è il dato dei promossi, inferiore ad un terzo: precisamente, 956. Nel medesimo anno, 2.395 detenuti stranieri si sono iscritti a corsi di scuola elementare; di questi, 1.101 son stati ammessi all'anno successivo. Sempre nel 2013-2014, 2.613 detenuti stranieri hanno frequentato corsi di scuola media e 967 di loro sono stati promossi. Infine, 1.290 detenuti stranieri hanno frequentato corsi di scuola superiore e 655 sono stati promossi.¹¹

Al di là dell'esito dei corsi frequentati, si tratta di cifre significative. Che – considerando una popolazione carceraria straniera che all'epoca dei dati si aggirava intorno a 20.000 persone - ci dicono che quasi la metà di essa (9.300 detenuti) è stata in qualche modo coinvolta in attività didattiche all'interno del carcere; e dunque testimoniano un grande impegno dell'Amministrazione verso il superamento della barriera linguistica. **Uno sforzo che deve essere incoraggiato e intensificato.**

¹⁰ Il presente paragrafo riflette il tema proposto nel paragrafo II, punto 8 della Raccomandazione CM/Rec (2012)12.

¹¹ Fonti: DAP e XI Rapporto nazionale Antigone (2015) sulle condizioni di detenzione.

- **L'assenza di contatti con l'originario nucleo familiare¹²**

Il secondo fattore di diseguaglianza sostanziale per i detenuti cittadini stranieri è l'assenza o la debolezza di legami con la famiglia.

Com'è noto, l'Ordinamento penitenziario vede, nella conservazione dei rapporti con l'ambiente familiare, uno dei pilastri del trattamento rieducativo. Basti ricordare che il primo comma dell'art. 15 dell'Ordinamento, elencando gli "elementi del trattamento", mette al primo posto (insieme all'istruzione, al lavoro, alla religione e alle attività culturali, ricreative e sportive) l'agevolazione di "opportuni contatti con il mondo esterno" e di "rapporti con la famiglia". Il concetto è precisato nell'art. 28, intitolato *rapporti con la famiglia*: "particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie". E più volte ribadito. Ad esempio, dal terzo comma dell'art. 18: "particolare favore viene accordato ai colloqui con i familiari". Dall'art. 30 *ter*, che prevede permessi premio "per consentire di coltivare interessi affettivi". E infine dall'art. 45, che prevede che il trattamento dei detenuti sia "integrato da un'azione di assistenza alle loro famiglie", rivolta "a conservare e migliorare le relazioni dei soggetti con i familiari e a rimuovere le difficoltà che possono ostacolare il reinserimento sociale".¹³ Sulla stessa linea l'art. 61 del Regolamento penitenziario¹⁴ (intitolato *rapporto con la famiglia e progressione nel trattamento*) che prevede si presti particolare attenzione "ad affrontare la crisi conseguente all'allontanamento del soggetto dal nucleo familiare, a rendere possibile il mantenimento di un valido rapporto con i figli, specie in età minore, e a preparare la famiglia, gli ambienti prossimi di vita e il soggetto stesso al rientro nel contesto sociale". E che a tal fine – prosegue l'art. 61 – il direttore dell'istituto possa concedere colloqui ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 37, eventualmente autorizzando le persone ammesse ai colloqui a "trascorrere parte della giornata", insieme al parente detenuto "in appositi locali o all'aperto" e a "consumare un pasto in compagnia".

L'importanza di queste previsioni legislative è riscontrata dal fatto che gli operatori carcerari unanimemente indicano l'assenza di colloqui con i familiari come una delle cause maggiori di difficoltà della "gestione" dei detenuti stranieri.¹⁵

Eppure, com'è noto, nella stragrande maggioranza dei casi, queste previsioni per il detenuto straniero rimangono sulla carta, essendo per lui impossibile esercitare il diritto all'unione familiare per il semplice motivo che, quasi sempre, la famiglia vive nel Paese di origine.

Il fatto di non poter usufruire di colloqui con i parenti ha un'ulteriore conseguenza negativa per gli stranieri: non essendovi per loro problemi di vicinanza al nucleo familiare, essi sono più facilmente soggetti a ripetuti trasferimenti da un carcere all'altro. Questo fenomeno, assai più accentuato sino al 2012, si è andato attenuando negli ultimi anni, con il minor sovraffollamento delle nostre carceri. Va comunque segnalato che la maggior frequenza di trasferimenti – oltre ad accomunare i detenuti stranieri ai detenuti italiani puniti – interrompe o comunque rende più difficile il percorso trattamentale e i contatti con il magistrato di sorveglianza, con il conseguente rallentamento di tutte le procedure per la richiesta di qualunque tipo di beneficio.

Stante la frequente assenza di familiari in Italia e la conseguente impossibilità di avere colloqui, i contatti telefonici rimangono spesso, per il detenuto straniero, l'unico strumento per intrattenere rapporti con i parenti rimasti in Patria. Favorire in tutti i modi tali colloqui è dunque

¹² Il paragrafo si riferisce allo stato di attuazione della Raccomandazione Rec (2012)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e segnatamente ai punti da 22.1 a 23.3.

¹³ Vedi i puntuali richiami normativi ricordati dall'avvocato Arturo Salerni nel 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.

¹⁴ D.P.R. 30/06/2000 n.230.

¹⁵ Sul punto v. i risultati dell'indagine conoscitiva a campione compiuta nel 2013 sugli orientamenti di 137 operatori penitenziari che lavorano presso le case di reclusione di Padova e Saluzzo e presso la casa circondariale "Regina Coeli" di Roma (risultati riferiti e analizzati dal prof. Nunzio Cosentino, nel quaderno sopra citato "Essere stranieri in carcere", pp. 35-63).

doveroso, e a tal fine un'interpretazione estensiva della normativa in materia appare la più fedele ai principi di fondo del nostro Ordinamento penitenziario.

Com'è noto, la materia dei colloqui telefonici è disciplinata dall'art. 39 del Regolamento penitenziario del 2000, che prevede che le telefonate con congiunti e conviventi (ma anche con persone diverse) siano autorizzate, per i condannati definitivi, dal direttore dell'istituto; per gli imputati fino alla sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria precedente; e, nelle fasi successive del processo, dal magistrato di sorveglianza.

Il Regolamento del 2000 non distingue tra chiamate verso utenze fisse e chiamate verso utenze di telefonia mobile. Peraltro, varie circolari del DAP, precedenti e successive all'entrata in vigore del Regolamento del 2000, stabilirono che, per motivi connessi alla necessità di conoscere con precisione l'identità della persona chiamata dal detenuto, fossero vietate le telefonate verso utenze mobili.

Tutto questo è stato superato dalla circolare del 26 aprile 2010 del DAP (*Direzione generale dei detenuti e del trattamento*).

La circolare - partendo dal presupposto dell'opportunità di facilitare il più possibile i contatti telefonici del detenuto con i propri familiari e constatata l'impossibilità, in molti casi, di "esercitare il diritto all'unione familiare" - ritiene "indispensabile rivisitare il divieto imposto rispetto alla effettuazione di telefonate verso le linee di telefonia mobile" e dispone che siano "consentite le chiamate ai telefoni cellulari, ai detenuti comuni di media sicurezza che non abbiano effettuato colloqui visivi né telefonici per un periodo almeno di 15 giorni".

La circolare disciplina poi la procedura con cui devono essere autorizzate ed effettuate le telefonate verso i cellulari: il detenuto deve "indicare il numero di cellulare dei propri congiunti" e "produrre la documentazione che comprovi la titolarità di tale utenza". Peraltro, rendendosi conto della difficoltà pratica di tale allegazione, la circolare aggiunge che, qualora il detenuto non produca la documentazione relativa alla titolarità dell'utenza da chiamare, vengano "immediatamente avviati gli accertamenti di prassi al fine di identificare l'intestatario dell'utenza in questione". E comunque conclude che "in ogni caso, trascorsi 15 giorni dalla presentazione dell'istanza, ove si sia constatato effettivamente che il ristretto non ha fruito di colloqui né di conversazioni telefoniche sui numeri fissi", le chiamate verso i cellulari siano autorizzate "anche a prescindere dall'ottenimento delle notizie eventualmente richieste agli organi competenti a conferma della titolarità del numero telefonico".

In sostanza, la circolare citata demanda alle direzioni degli Istituti l'onere di acquisire la documentazione che comprovi la relazione di parentela e quella relativa all'intestazione della linea telefonica. Questo punto - secondo l'esperienza dei direttori degli istituti - è l'aspetto più problematico che, per una larga parte dei detenuti stranieri, rende estremamente difficile mantenere i contatti con i familiari rimasti nel Paese di origine.¹⁶ Questa difficoltà riguarda innanzitutto l'acquisizione della documentazione comprovante il rapporto di parentela.¹⁷ Ma ancor più complesso è l'accertamento relativo all'intestazione dell'utenza mobile straniera. Tale accertamento è pressoché impossibile perché "i contratti per schede mobili, quando esistono, sono, nella maggior parte dei paesi extra-UE, semplici ricevute rilasciate da operatori diversi, con scarni dati scritti a penna senza alcun valore certificativo".¹⁸

¹⁶ Vedi, sul punto, il contributo della dr.ssa Antonella Reale, direttrice della Casa Circondariale di Padova, inserito tra i documenti della piattaforma informatica del Tavolo 7 (file: Reale contributo Tavolo 7)

¹⁷ "L'acquisizione di documentazione (certificati di nascita, estratti di registri di matrimonio da una parte e contratti di telefonia o copie di bollette - con relative traduzioni certificate se trattasi di idiomi diversi dalle lingue più diffuse quali inglese e francese - dall'altra) consegnata dagli interessati, poiché fatta pervenire dalla famiglia a mezzo posta può richiedere tempi molto lunghi o può essere del tutto non ipotizzabile in caso di soggetti provenienti da Paesi con situazioni politiche instabili o da nuclei familiari a loro volta emigrati o in contesti culturali di estrema arretratezza" (così Reale, contributo sopra cit.).

¹⁸ *Ivi*. Sempre la direttrice Reale ricorda che le direzioni degli istituti, seguendo le indicazioni del DAP, richiedono le informazioni sugli intestatari delle utenze ai diversi Consolati i quali però, nella stragrande maggioranza dei casi, non rispondono o comunque dichiarano di non essere in grado di fornire le notizie richieste.

È evidente che le procedure previste appaiono farraginose e comunque non rispettabili. Esse, peraltro, ci sembrano anche inutili: perché ragionare in termini di intestatario di un'utenza mobile è, a ben vedere, irrilevante, posto che il telefono mobile è trasportabile e dunque utilizzabile da soggetto completamente diverso dall'intestatario. È dunque indispensabile, al fine di realmente favorire i contatti telefonici tra detenuto straniero e familiare rimasto nel Paese d'origine, una radicale revisione delle procedure che tenga conto dell'evoluzione tecnologica e dei mutati comportamenti sociali.

Sul punto, il Tavolo 7 fa proprio il **suggerimento** della dr.ssa Antonella Reale: **emanare nuove disposizioni che consentano ai detenuti stranieri (perlomeno a quelli in esecuzione pena e a quelli con procedimento in corso ma già condannati in primo grado) più agevoli possibilità di accesso ai colloqui telefonici, sempre che non vi siano motivi ostativi legati alla posizione giuridica e al livello di pericolosità (potrebbero ad esempio essere escluse alcune tipologie di reati, quali quelli associativi, violenza in famiglia o *stalking*). L'accesso potrebbe dunque essere consentito semplicemente in base a dichiarazioni fornite all'Amministrazione penitenziaria sul numero da contattare e sull'identità del familiare; limitando i controlli alla sola verifica sul fatto che l'utenza sia effettivamente attiva nel Paese da contattare.**

Molto aperta è la questione della possibilità, per i detenuti, di accesso ad Internet e, conseguentemente, di effettuare colloqui tramite Skype. Come è noto, esperienze pilota sono in corso in alcune carceri del Triveneto. Una normativa, anche solo regolamentare, si dovrà misurare con la realtà delle Case di reclusione e circondariali in cui, spesso, vi è carenza di strumenti informatici per lo stesso personale dell'Amministrazione penitenziaria.

L'utilizzo di strumenti informatici quale i collegamenti via Skype per favorire i contatti con le famiglie di origine può essere considerata un'ipotesi valida, perlomeno per gli istituti di grandi dimensioni che dispongono di risorse e spazi nonché di operatori da applicare a tale servizio (vista l'impossibilità, come ovvio, di lasciare a disposizione dei ristretti strumenti di comunicazione digitale senza un adeguato controllo). Appare però difficile pensare che l'accesso a Skype possa essere concretamente reso disponibile in istituti di piccole o medie dimensioni, dove la dotazione informatica è insufficientemente in tutte le aree, dove vi è la difficoltà di sostenere le spese per nuove linee ADSL appositamente dedicate e dove spesso mancano gli spazi in cui ipotizzare tali servizi¹⁹.

In una sua recentissima circolare²⁰ - che, a parere del Tavolo, ben recepisce il senso complessivo della Raccomandazione CM/Rec (2012)12 e segnatamente i punti da 22.1 e 23.3 - il DAP ribadisce che l'accesso ad Internet "può e deve costituire per i detenuti e gli internati un proficuo strumento da impiegare in sicurezza per incrementare le offerte trattamentali" ed auspica che gli istituti valorizzino "le esperienze innovative di telelavoro, formazione e didattica a distanza", che consentano di ampliare "la partecipazione dei detenuti alla vita sociale e familiare". Nel contempo, la circolare - anticipando la predisposizione di più dettagliate linee guida per le modalità di accesso dei detenuti alla rete - ribadisce che si deve intendere esclusa "ogni possibilità di collegamento all'esterno per i PC in possesso ed uso di singoli soggetti". Ma, confermando alcune sperimentazioni già in atto, precisa che i detenuti possono accedere ad Internet in sale comuni dedicate alle attività trattamentali e verso siti selezionati e autorizzati, funzionali ai percorsi formativi individuali. In questo contesto, la circolare ribadisce il dovere delle autorità di facilitare "i contatti con il mondo esterno e di permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali." Tutto ciò in attesa dell'approvazione definitiva, da parte del Senato, del disegno di legge governativo n. 2798, già approvato dalla Camera, che - all'art. 31 - prevede "di sostenere il diritto all'affettività in carcere e di favorire le relazioni familiari, anche utilizzando i collegamenti audiovisivi"²¹.

¹⁹ Gli apparecchi telefonici di solito sono posizionati nelle sezioni detentive mentre le sale colloqui non dispongono di cablaggio.

²⁰ Circolare GDAP 0366755 del 2.11.2015

²¹ A tal fine il DAP, con nota 29.1.2014, richiedeva alle direzioni degli istituti "di fornire notizie in merito ad eventuale avvio del sistema di comunicazione via Skype ove le dotazioni informatiche lo consentissero".

Il tema è dunque aperto, con particolare riferimento ai peculiari problemi che potranno presentare i collegamenti via Skype tra detenuti stranieri e parenti residenti in altro Stato.

Il Tavolo suggerisce comunque di sviluppare tale possibilità, privilegiando progetti che riguardino, ad esempio, i contatti con i figli per detenuti con condanne definitive: progetti necessariamente da accompagnare con specifiche azioni di finanziamento e/o di supporto da parte di esperti informatici, presenti in ogni Provveditorato, per gli istituti che volessero intraprendere questa progettualità.

Una delle conseguenze più immediate dell'assenza di stabili legami con l'originario nucleo familiare è il continuo trasferimento di molti detenuti stranieri da un penitenziario all'altro: essi, infatti, sono più soggetti a spostamenti rispetto al resto della popolazione carceraria, per la necessità di alleggerire penitenziari troppo affollati. Ciò si traduce, però, in una sistematica recisione di ogni legame affettivo o sociale del soggetto, con conseguente totale isolamento dal mondo esterno [in contrasto con quanto invece suggerito ai punti 16.1 e 16.2 della Raccomandazione CM/Rec (2012)12]. Si tratta, anche in questo caso, di quel "supplemento di afflittività della pena" che colpisce maggiormente questa categoria di detenuti rispetto a quelli italiani, per scelte imposte dalla realtà carceraria: di fronte alla necessità di sfollamento di un penitenziario, si preferisce – giustamente – trasferire una persona sprovvista di legami familiari ed affettivi, con la conseguenza – del tutto involontaria ma inevitabile – di aumentarne ulteriormente il disagio e l'isolamento.

Tuttavia non può negarsi che lo strumento dei trasferimenti periodici di gruppi di detenuti dalle strutture più sovraffollate a quelle con ancora posti disponibili rimane uno degli strumenti più rapidi, e quindi più efficaci, per distribuire la popolazione ristretta in modo da rispettare i parametri UE. Non dimentichiamo, però, che si tratta sempre di soggetti già condannati, i soli che possono essere inseriti nelle liste di sfollamento. Peraltro, il fatto di non avere vincoli territoriali e familiari non è il solo elemento che viene valutato: vengono presi in considerazione anche la mancanza di inserimento in corsi scolastici o in attività lavorative (salvo situazioni di assoluta necessità in cui si deve abbassare nel più breve tempo possibile il numero dei presenti).

Pensare a protocolli che limitino i trasferimenti sarebbe la via più agevole ma anche la più dannosa: perché ciò avrebbe come conseguenza la necessità di spalmare i trasferimenti su tutta la popolazione carceraria, con inevitabili ripercussioni negative su quei detenuti che, invece, godono di stabili legami familiari. Appare, dunque, più saggio pensare di agire a monte, cioè sulla causa che determina tali trasferimenti: il sovraffollamento carcerario. Ad esempio, come si vedrà nei paragrafi successivi, dando concreta attuazione a istituti già previsti dall'ordinamento ma poco utilizzati (a partire dall'allontanamento dal territorio dello Stato, come sanzione alternativa o sostitutiva al carcere, dei cittadini extracomunitari condannati a seguito della commissione di reati di una certa gravità). E introducendo strumenti che consentano agli stranieri un più agevole accesso alle misure alternative alla detenzione.

- **La necessità di più mediatori culturali**

In questo quadro, pesa assai negativamente la **scarsa presenza di mediatori culturali**.

Come è noto, la figura del mediatore culturale in carcere è stata prevista in Italia dall'art. 35, II comma del Regolamento del 2000, che demanda il loro reclutamento anche a "convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato".

È evidente – per quel che si è detto finora – quanto l'effettiva presenza di mediatori in carcere sarebbe importante. Essa supplirebbe, perlomeno in parte, a quel *deficit* di comprensione del sistema giudiziario e degli istituti giuridici; e soprattutto a quell'assenza di legami con il mondo esterno che costituiscono la causa prima delle maggiori difficoltà incontrate dal detenuto straniero.

Infatti, il mediatore culturale non è solo un interprete linguistico ma un tramite di conoscenza del mondo carcerario e di comunicazione con il personale dell'Amministrazione. Grazie a tale tramite, diventano molto più fruibili, anche agli stranieri, quei benefici teoricamente previsti per tutti ma, come si è visto, scarsamente applicati nei loro confronti; e si possono meglio affrontare quotidiani problemi pratici (rinnovo dei permessi di soggiorno, contatti diretti con le famiglie di origine, azione di filtro tra operatori istituzionali e utenza, supporto al personale per interventi esplicativi su comportamenti e rituali sociali tipici, supporto agli operatori sanitari, ecc.).

Eppure, la previsione dell'art. 35 del Regolamento pare ampiamente disattesa; se è vero che nella già citata indagine conoscitiva del 2013 - che pure riguardava istituti penitenziari di regioni sovraffollate di stranieri e comunque particolarmente avanzati nei trattamenti educativi - ben il 39% degli operatori intervistati dichiarava di non aver mai riscontrato nel proprio istituto la presenza di un mediatore culturale²².

Tali risposte sono coerenti con i dati resi noti dall'Associazione Antigone, secondo cui i mediatori culturali che operano nelle carceri italiane sono attualmente 379 (vale a dire, meno di due mediatori ogni cento detenuti stranieri). Una situazione - come osservano gli operatori - dovuta al fatto che i mediatori culturali in carcere lavorano solo con piccoli bandi e sono legati ad associazioni e cooperative; e la loro presenza negli istituti il più delle volte è garantita, a rotazione, soltanto una volta a settimana.²³

Proprio le sporadiche esperienze, realizzate in diverse realtà penitenziarie, ci confermano che l'apporto dei mediatori culturali nella gestione dei detenuti stranieri risulta essere uno strumento essenziale. Secondo gli operatori penitenziari, che hanno vissuto tali esperienze, la migliore strada percorribile è quella di avvalersi di professionisti del settore. La presenza di numerose etnie all'interno della popolazione detenuta rende infatti poco proficue altre ipotesi quali quelle di percorsi formativi specifici che possono essere sì un valido (e necessario) supporto di conoscenza personale e lavorativa ma che non riescono in alcun modo a sostituirsi agli interventi mirati di soggetti specializzati.²⁴

Dunque, la mediazione culturale va considerata una risorsa cui l'Amministrazione penitenziaria deve poter ordinariamente attingere. Non può essere affidata a singoli progetti estemporanei o alla "buona volontà" delle istituzioni locali (che spesso da sole finanziano tali esperienze sperimentali). Deve invece diventare modalità ordinaria di gestione delle diversità culturali all'interno del mondo penitenziario.

A tal fine, i mediatori dovrebbero diventare parte integrante delle figure professionali di cui il DAP si avvale. Se l'ipotesi d'inserimento stabile tra i profili del Ministero può risultare al momento poco percorribile, non così risulta la previsione del ricorso a mediatori culturali quali esperti in convenzione libero professionale alla stessa stregua degli esperti psicologi ex art. 80 dell'Ordinamento penitenziario.

Garantire ad ogni Istituto penitenziario un monte ore annuale di vacanze appositamente dedicato potrebbe rappresentare una soluzione idonea poiché tarata sulle diverse necessità (percentuale di detenuti stranieri presenti, prevalenza di alcune etnie, esigenze specifiche di interpretariato).

Da qui la **proposta** - consona ai punti 11, 12, 21.1, 21.2 e 21.3 della Raccomandazione CM/Rec (2012)12 - di **umentare il numero dei mediatori culturali; o inserendo tale figura nelle piante organiche del Ministero della Giustizia, ovvero incoraggiando, con misure mirate, gli enti locali ad attuare, tramite convenzioni, quanto previsto dal citato art. 35, comma 2 del Regolamento penitenziario.**

- **Il volontariato in carcere**

²² V. la citata indagine conoscitiva, analizzata dal Prof. Cosentino, pag. 48 del quaderno "Essere stranieri in carcere".

²³ V. il contributo di Stefania Tallei "Stranieri in carcere - Criticità quotidiane - idee e proposte", inserito tra i documenti della piattaforma informatica del Tavolo 7 (file: *Tallei1 STATI GENERALI Tavolo 7*).

²⁴ Richiamiamo, sul punto, il contributo di Antonella Reale, cit.

Il valore del contributo di associazioni di volontari per lo svolgimento di attività e per l'accompagnamento dei detenuti nel processo di risocializzazione è previsto nell'Ordinamento penitenziario²⁵ ed è stato sempre più riconosciuto nell'esperienza di questi anni, in cui la presenza fattiva del volontariato si è affermata come uno degli elementi più vitali della società civile italiana.

I volontari sono uno degli strumenti principali per la realizzazione di quei "contatti con il mondo esterno" che, soprattutto in previsione del fine pena, l'art. 15 dell'Ordinamento indica come elemento centrale del trattamento.

Questo è ancor più vero per i detenuti stranieri, che in Italia non hanno legami familiari e dunque saranno maggiormente disorientati e privi di appoggi al momento della scarcerazione. Per loro, avere una rete di sostegno esterna già conosciuta in carcere rappresenta in qualche caso una forma di prevenzione della recidiva.

I volontari, che provengono da associazioni che promuovono l'interesse per l'uomo e la donna e le loro condizioni di vita e che intendono spendersi per l'opera di risocializzazione dei detenuti, sono portatori di una cultura filantropica basata sulla gratuità, estranea al mondo del carcere e dei detenuti. La gratuità dell'intervento diventa un punto di forza, in quanto i volontari entrano in un rapporto dialogico con i detenuti e riescono talvolta a disinnescare tensioni e eventi critici attraverso la loro presenza affettiva, pur non essendo operatori, né parenti, né paesani. Promuovono anche lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera, si interessano della salute dei detenuti e della ricerca di accoglienza per persone che presentano vulnerabilità.

Inoltre i volontari hanno una capacità propositiva e di liberazione da schemi prefissati, che l'amministrazione per ragioni istituzionali non può avere. Sono una risorsa per la realizzazione di progetti cui l'amministrazione non è in grado di provvedere direttamente. Riescono a connettere le diverse realtà presenti nel carcere e a facilitare la realizzazione di eventi che sembravano impossibili all'interno di un carcere.

Infine, l'apertura alla società esterna permette un'azione di vigilanza sulla condizione dei detenuti. Le difficoltà individuali prospettate dai detenuti nel corso dei colloqui, possono essere trasmesse quali istanze di giustizia nelle sedi (istituzionali e non) più opportune.

Si deve dunque **accogliere con favore la volontà - espressa dal Ministro presentando i lavori degli Stati Generali per l'esecuzione penale - di potenziare la presenza dei volontari (incentivazione che già costituisce uno dei punti di approfondimento indicati dal disegno di legge per la riforma del sistema penitenziario).**

- **Il lavoro all'interno degli istituti**

Il lavoro intramurario – articolatamente disciplinato negli artt. 20 e 20 *bis* dell'Ordinamento penitenziario – è, come sancisce l'art.15²⁶, elemento centrale del trattamento.

La sua importanza è ancora più accentuata per i detenuti stranieri, che, trovandosi normalmente in carcere senza legami con il nucleo familiare, possono ottenere solo dal lavoro un piccolo reddito necessario per gli acquisti da effettuare in carcere e per le spese legali.

Tale importanza ci viene confermata dalla citata indagine conoscitiva analizzata dal Prof. Cosentino, da cui risulta che, alla domanda sulle soluzioni da adottare per migliorare il rapporto con i detenuti stranieri, una delle risposte più ricorrenti (al secondo posto) degli operatori è "favorire l'inserimento lavorativo intramurario".²⁷

²⁵ Dall'art. 78 dell'Ordinamento penitenziario del 1975 e dall'art. 120 del Regolamento.

²⁶ E come ribadito dai punti da 27.1 a 27.4 della Raccomandazione CM/Rec (2012)12.

²⁷ In "Essere stranieri in carcere", cit.; ove v., in particolare le pag. 53-58

Ancorché la retribuzione percepita dal lavorante in carcere sia inferiore a quella dei lavoratori esterni della stessa categoria e nonostante una parte di tale retribuzione sia trattenuta per le spese di giustizia e per il mantenimento in carcere, il numero di detenuti che chiedono di essere ammessi al lavoro è normalmente molto superiore ai posti disponibili.

Al 30 giugno 2015 i lavoratori stranieri in carcere erano complessivamente 4.965 (il 28,86% su tutti i detenuti stranieri presenti).

- **Il diritto alla conoscenza dei propri diritti**²⁸

Il presupposto fondamentale per l'esercizio dei propri diritti è conoscerne l'esistenza.

Se ciò vale in ogni ambito e per ogni categoria di cittadini, per gli stranieri che sperimentano per la prima volta l'esperienza carceraria ciò assume una valenza particolare: essi, infatti, a seguito dell'arresto si trovano improvvisamente catapultati in un sistema – quello penitenziario – del quale non sanno praticamente nulla, che poggia su regole e principi giuridici a loro sconosciuti e, non di rado, estremamente diversi da quelli del loro Paese di origine (si pensi, in particolare, ai soggetti provenienti dall'Africa sub-sahariana).

Al fine di attenuare questo *gap* di conoscenza, appare fondamentale che essi ricevano, sin dal momento del loro ingresso in carcere, la "*carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati*".²⁹ Tale documento costituisce, infatti, uno strumento molto utile per fornire un primo orientamento (oltre che sulle regole di comportamento cui attenersi) sui diritti spettanti e sulle modalità di accesso alle misure premiali, a quelle alternative alla detenzione, ai colloqui, ecc. E' importante assicurare, dunque, che tutti effettivamente ricevano la "Carta" e, nel caso di detenuti stranieri, che essa sia tradotta in una lingua ad essi comprensibile, in ossequio a quanto previsto dall'ultimo periodo del citato art. 69 co. 2 del Regolamento.³⁰

Anche qui, purtroppo, le criticità non mancano: in molti penitenziari la "carta" viene consegnata solo con modalità collettive (cioè lasciandone copie presso le biblioteche o nelle aule) e non individualmente all'arrivo del detenuto in matricola. Se è vero che il DAP curò a suo tempo – cioè all'entrata in vigore del D.P.R. 136/2012 – la distribuzione di alcune centinaia di copie ad ogni istituto, è altrettanto vero che la carenza di risorse finanziarie non ha consentito, in alcuni casi, di proseguire le consegne individuali: può apparire paradossale, ma in taluni penitenziari periferici non c'è carta sufficiente per effettuare fotocopie né tanto meno stampanti o toner per confezionare nuove esemplari.

La carta contiene anche un riferimento all'esercizio dei diritti elettorali: "I detenuti e gli internati hanno il diritto di esercitare il voto in occasione di consultazioni elettorali in un seggio speciale, previa dichiarazione della volontà di esprimerlo, indirizzata entro il terzo giorno antecedente la votazione al Sindaco del luogo ove si trova l'istituto".

Essa pare non tener conto dell'esercizio del diritto di voto da parte di cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, residenti in Italia, ristretti nei nostri penitenziari. Tali cittadini europei hanno infatti il diritto a votare alle elezioni municipali del luogo di residenza (in Italia) e a quelle del **Parlamento europeo**. La partecipazione alle **elezioni municipali** è, di fatto, quasi sempre impossibile, in quanto spesso gli istituti di pena non si trovano nel territorio comunale di residenza del detenuto. Peraltro, a quanto risulta, non è quasi mai richiesto l'esercizio di tale diritto, probabilmente anche per scarso interesse degli stessi detenuti.

²⁸ Il presente paragrafo riflette i temi proposti ai punti 15.1, 15.2 e 15.3 della Raccomandazione CM/Rec (2012)12

²⁹ Come previsto dall'art. 69 co. 2 del Regolamento dell'Ordinamento penitenziario, a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, co. 1, lett. b) D.P.R. 5.6.2012 n. 136.

³⁰ Esso recita: "*La carta dei diritti è fornita è fornite nelle lingue più diffuse tra i detenuti e gli internati stranieri*".

La carta dei diritti non tiene però conto delle diverse modalità di esercizio del diritto di voto alle elezioni al Parlamento europeo,³¹ in relazione alle quali il detenuto che intenda prendervi parte deve dichiarare tale intenzione non più tardi di 90 giorni prima di quello fissato per le elezioni.

Il Tavolo, in proposito – anche in considerazione di quanto auspicato al punto 15.1 della Raccomandazione CM/Rec (2012)12 - **suggerisce una ricognizione, presso gli istituti penitenziari, al fine di verificare l'effettiva distribuzione, al momento dell'ingresso in carcere, della "carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati", tradotta, nel caso di detenuti stranieri, in una delle lingue ad essi comprensibile e per individuare le ragioni di eventuali criticità. Suggerisce, inoltre, di apportare a tale "carta" modifiche che tengano conto delle peculiari modalità di partecipazione alle consultazioni elettorali dei detenuti, cittadini di altri Paesi dell'Unione, residenti in Italia.**

- **La difficoltà applicativa di alcuni istituti giuridici: cause sociali; possibili rimedi³²**

Si è già detto che la condizione culturale e sociale in cui si trova la maggior parte dei detenuti (barriere linguistiche, mancanza di legami con la famiglia e con il mondo esterno), oltre ad incidere negativamente sulla vita quotidiana in carcere, ha riflessi negativi sulla concreta applicazione di istituti giuridici pur previsti dalla Legge per la generalità dei detenuti.

Ciò vale, in primo luogo, nel corso del processo, al momento dell'applicazione delle misure cautelari. In quanto ogni misura alternativa al carcere (dagli arresti domiciliari all'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria) di fatto presuppone:

1. L'esistenza di una dimora stabile, facilmente controllabile dalla polizia.
2. Un qualche nucleo familiare entro cui collocare il detenuto.
3. Preferibilmente, anche una possibilità lavorativa, che attenua il pericolo di fuga e rende comunque l'imputato più ancorato al tessuto sociale in cui, con la scarcerazione, viene reinserito.

Tutti questi elementi sono carenti nella quasi totalità di imputati detenuti stranieri. E comportano dunque una valutazione più severa di tutte le esigenze cautelari (non solo del pericolo di fuga ma anche del rischio di commissione di reati della stessa specie).

La medesima situazione si ripresenta, dopo la condanna definitiva, al momento dell'esecuzione della pena, con riferimento a tutti i benefici e alle opportunità previste dall'Ordinamento penitenziario. Lavoro esterno (art. 21); permessi premio (art. 30 *ter*); affidamento in prova al servizio sociale (art. 47); detenzione domiciliare (art. 47 *ter*); semilibertà (art. 48); liberazione anticipata (art. 54).

La concreta applicazione di ciascuna di queste misure sarà molto più facile se il detenuto potrà far valere appoggi familiari; possibilità abitative; presenza (prima del suo ingresso in carcere) di un'attività lavorativa; legami sociali (con associazioni, parrocchie, istituzioni) che rendano prevedibile un percorso formativo e di risocializzazione esterna. Oltre che una condizione di regolare presenza sul territorio dello Stato, che molto spesso invece manca.

Il tutto è ulteriormente aggravato dalla già segnalata carenza di mediatori culturali e di conseguente comunicazione con le istituzioni, che rende più difficoltosa la verifica delle condizioni comportamentali del detenuto straniero e, dunque, dei presupposti per l'applicazione delle misure alternative.

³¹ Regolate dalla Legge 18 del 24.1.1979 e dalla Legge 483 del 3.8.1994

³² L'intero contenuto del presente paragrafo riflette i temi proposti nei paragrafi II (punti 4, 5, 6, 7), III e IV della Raccomandazione CM/Rec (2012)12.

Si tratta, come si è già detto, non di una "discriminazione istituzionale" (nel senso che a qualunque detenuto cittadino italiano, che si trovasse nella medesima situazione, le misure alternative sarebbero ugualmente negate). Ci troviamo invece di fronte a un'indubbia diversità di trattamento derivante dalle caratteristiche sociali, culturali e giuridiche del detenuto.

Del resto, l'esperienza insegna che la concessione di misure meno afflittive del carcere nei confronti di imputati privi di radici familiari ed abitative, si traduce, nella maggior parte dei casi, nella sottrazione ai controlli e, in definitiva, nella totale vanificazione del processo.

In taluni casi, è la Legge a fornire al Giudice un preciso criterio di scelta nell'applicazione delle misure.

Emblematica, in questo senso, è la regola introdotta con il comma 2 *bis* dell'art. 275 c.p.p.³³. Secondo tale norma il Giudice non può applicare la custodia cautelare in carcere (oltre che nei casi in cui è probabile la sospensione condizionale della pena) in tutti i casi in cui preveda che "la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni".

Tale regola però non si applica per alcuni reati di particolare allarme sociale (quali la rapina aggravata, i furti in abitazione e gli scippi) nonché ogni qualvolta non vi siano luoghi idonei per disporre gli arresti domiciliari.

Ma in altri casi, nell'applicare certi istituti o misure, il Giudice si trova spesso di fronte all'alternativa secca tra applicazione del carcere e liberazione (con sostanziale impossibilità di applicare misure intermedie). La drammaticità di questa alternativa sarebbe di molto attenuata qualora esistessero strutture in cui poter collocare (in regime di arresti domiciliari e comunque di detenzione attenuata) gli imputati stranieri responsabili di reati seri ma non gravissimi.

Questa capacità di accoglienza dev'essere costruita a livello locale (con iniziative di *housing* sociale, da realizzarsi anche mediante convenzioni con privati).

Come esempio positivo in tal senso, si indica, tra le "buone prassi", l'esperienza del Comune di Brescia che, sin dalla fine degli anni '90, ha stipulato con associazioni del volontariato accordi per la gestione di "alloggi protetti" in locali di proprietà comunale, in cui collocare persone uscite dal carcere o ancora detenute e nei cui confronti vengono applicati i benefici dell'Ordinamento penitenziario. L'associazione che gestisce l'appartamento si impegna, attraverso i propri volontari, costantemente presenti, a "condurre l'attività di protezione alloggiativa" e a svolgere i programmi di intervento e di recupero verso ogni ospite "in stretto collegamento con gli organi giudiziari o con i competenti servizi sociali comunali".

L'esperienza bresciana – che rende possibile un percorso esterno al carcere, anche per soggetti cui mancano i requisiti formali per accedere a misure alternative - è un esempio di buona pratica di cui si auspica l'estensione anche in altre realtà locali.

- **Apparente incongruità tra art. 27 Cost. ed espulsione degli stranieri autori di reati**

Il Tavolo 7 ha riflettuto sulla crescente difficoltà di incidere significativamente sul recupero dei detenuti stranieri (ma anche sulla semplice accoglienza di persone con cultura e lingue diverse), in una fase storica caratterizzata da oggettiva carenza di risorse da dedicare specificamente a questa tipologia di ristretti.

Si è osservato che il sistema orientato al rispetto dell'articolo 27 della Costituzione rischia di soffrire di una contraddizione interna: dover esercitare il tentativo di rieducazione e dunque di costruzione di un percorso di reinserimento nella società, nei confronti di soggetti che, nella grande maggioranza dei casi, espiata la pena, non avranno la possibilità di risiedere stabilmente e legalmente nel territorio dello Stato.

³³ Modifica introdotta dalla L.11 agosto 2014, n. 117, che convertiva (con sostanziali modifiche) il D.L. 26 giugno 2014 n. 92.

In realtà tale incongruità può essere superata, come del resto suggerisce la più volte citata Raccomandazione CM/Rec (2012)12³⁴ .

Infatti, la strada del più efficace trattamento penitenziario (con la funzione rieducativa della pena finalizzata all'inclusione nella società libera) e quella 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"*³⁵. Avendo però – come si dirà più avanti – una particolare attenzione all'effettivo radicamento che il cittadino straniero abbia stabilito nella società

- **L'allontanamento dal territorio dello Stato dei cittadini stranieri condannati**

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 – ha, come immediata conseguenza, una diminuzione del sovraffollamento carcerario; e dunque migliora le condizioni di vita degli altri detenuti e le 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"* italiano – rimarcava che 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 campo,³⁶ sono concordi nella sconsolata constatazione che spesso, per gli stranieri, il carcere non ha alcun effetto deterrente, appearing invece *"un incidente di percorso, tutto sommato percorribile, accettabile"*.³⁷

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 di maggiore gravità.

³⁴ Vedi punto 9 di tale Raccomandazione.

³⁵ Vedi la sentenza citata 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"*, cit. In tale 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"*.

³⁶ Per tutte, si veda il già citato intervento del Prof. Nunzio Cosentino.

³⁷ Così la Direttrice del Servizio Studi e Ricerche ISSP, nella presentazione di *"Essere stranieri in carcere"*, pag. 6.

Su questo punto, all'interno del Tavolo, si è sviluppata una proficua discussione che – avendo come comune convinzione l'assoluta necessità di un'applicazione integrale, a tutti i detenuti, del principio di cui all'art. 27 Costituzione - ha visto però due diverse sensibilità nell'interpretazione del rapporto tra istanze di risocializzazione e politiche di gestione dei flussi migratori.

Da un lato, alcuni componenti del Tavolo ritengono che i percorsi di recupero - da rafforzare attraverso attività trattamentali e misure extramurarie, sostenute da specifiche risorse dedicate all'impiego di mediatori culturali, educatori e assistenti sociali – sarebbero vanificati da misure di allontanamento dal territorio nazionale al termine della pena. E dunque tali percorsi dovrebbero sfociare in una possibilità di rimanere in Italia. A tal fine – secondo questa visione - bisognerebbe prendere in considerazione che, in caso di esito positivo del percorso riabilitativo, la magistratura di sorveglianza abbia la facoltà di chiedere al Questore il rilascio di un permesso di soggiorno per lo straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale ma che abbia completato l'espiazione della pena. A sostegno di questa ipotesi, si evidenzia che tale strumento normativo è già utilizzato, grazie all'art. 18, VI comma del D. Lgs. 25 luglio 1998 n. 286, per il minore che "ha terminato l'espiazione di una pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione ad un programma di assistenza e integrazione sociale".

Per contro, altri membri del Tavolo – pur apprezzando lo spirito che muove tale proposta - sono scettici sulla praticabilità di una sorta di "permesso di soggiorno premiale" nei confronti di autori di reati di non particolare tenuità (tali essendo quelli che comportano un'effettiva pena detentiva). Lo scetticismo sulla proposta è, essenzialmente, sulla scelta politica che la sottende. Infatti, essa rischia di porre il cittadino straniero che abbia commesso reati in una situazione di vantaggio rispetto allo straniero che, pur essendo irregolare, abbia sempre rispettato le norme del codice penale e lavori onestamente e che, ciononostante, non riesce ad ottenere alcun permesso di soggiorno.

E comunque, il tema rimane aperto e meriterà, in futuro, ulteriori approfondimenti.

In questo quadro, vanno considerati, al fine di una loro migliore applicazione, due istituti già presenti nel nostro ordinamento:

1. L'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa 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'origine³⁸.

1. L'espulsione ex art. 16 D.L.vo 286/98

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 sfolto delle presenze **di cittadini stranieri non comunitari** 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:³⁹

- 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), 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.

³⁸ I due successivi paragrafi, dedicati a questi temi, corrispondono a quanto suggerito al punto 10 della Raccomandazione CM/Rec (2012)12.

³⁹ Sul punto, v., in particolare il contributo di Valter Negro, inserito tra i documenti del Tavolo 7 (file *Appunto Valter Negro, settembre 2015*).

- La legge 30 luglio 2002 n. 189 (in parte modificata e integrata dal Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito dalla 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 anni.⁴⁰
- 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 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 incentivare 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.⁴¹

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.

⁴⁰ Sono escluse da questa possibilità le varie ipotesi di favoreggiamento della immigrazione clandestina (art. 12 co. 1, 3, 3 *bis* e 3 *ter*) nonché i reati di cui all'art. 407 co. 2 lett. a) c.p.p. ad eccezione della rapina e dell'estorsione aggravate.

⁴¹ Precisamente: dai 1.161 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).

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 2015.⁴² Il protocollo è frutto di una procedura sperimentale condotta con successo nell'ambito regionale della Lombardia (poi estesa a tutto il territorio nazionale).⁴³

Il protocollo, in sostanza, prevede le modalità con cui, immediatamente dopo l'ingresso in carcere, si deve procedere alla identificazione dei detenuti stranieri che, al termine della pena, dovranno essere rimpatriati.⁴⁴

L'applicazione del protocollo risponde a criteri di efficienza e di giustizia. Esso tende a 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 la procedura 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.⁴⁵

In proposito, va peraltro ricordato che i tempi medi occorrenti per ottenere dalle rappresentanze diplomatiche il rilascio del "lasciapassare"⁴⁶ necessario per rimpatriare lo straniero sono tra i 9 ed i 12 mesi.⁴⁷ 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.**

⁴² A questo protocollo fanno riferimento varie bozze ed appunti del Ministero della Giustizia, acquisiti grazie all'attivazione della dr.ssa Elena Nanni.

⁴³ Cfr. circolare GDAP PU 043667 del 17 dicembre 2014.

⁴⁴ 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).

⁴⁵ 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.).

⁴⁶ Si tratta del documento rilasciato dalle Autorità diplomatiche nel quale si attesta che il soggetto è effettivamente cittadino di quel determinato Paese. E' l'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 cui egli è riconosciuto essere cittadino.

⁴⁷ Fonte DAP.

A questo proposito è opportuno soffermarsi sulle modalità di identificazione dello straniero soggetto ad espulsione. *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 fattiva 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 consolari presenti in Italia, a loro volta, inviano i cartellini nei rispettivi Paesi, per verificare se 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 dello 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 Italia e Albania, siglato a Tirana il 18 novembre 1997. Esso prevede le c.d. "riammissioni con riserva": in pratica, le Autorità albanesi riammettono 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 di altra nazionalità.⁴⁸ Ovviamente, tale accordo è stato influenzato dai particolari legami storico-culturali e, soprattutto, di natura economica esistenti tra Italia ed Albania.

Tenendo presenti le oggettive difficoltà, allo stato, di ottenere un adeguato grado di collaborazione da parte delle Autorità dei Paesi più poveri (per i quali le "rimesse" dei connazionali all'estero rappresentano una risorsa economica importante) **una soluzione possibile sarebbe quella di sviluppare progetti – ad esempio coinvolgendo eventuali ONG già presenti in loco⁴⁹ – che rendano più "appetibile", per le Autorità coinvolte, la prospettiva di rimpatrio dei loro concittadini.**

Ancor più incisiva potrebbe rivelarsi l'istituzione di una figura che si occupi di tenere i rapporti con le principali realtà territoriali (ONG, associazioni, istituzioni, ecc.) dei Paesi verso i quali si immaginano percorsi di rimpatrio assistito, in modo da avere un unico canale che faccia da collettore e smistamento delle informazioni.

⁴⁸ Più precisamente, l'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*".

⁴⁹ In merito al coinvolgimento delle ONG, si rivelerebbe particolarmente utile l'istituzione di un "registro" di associazioni o organizzazioni disponibili ad essere coinvolte nei percorsi di rimpatrio assistito, in quanto appare estremamente importante conoscere di quali risorse territoriali si disponga nel Paese di cittadinanza del soggetto da rimpatriare.

Ciò consentirebbe la costruzione di percorsi di rientro volontario, con progetti e con dignità, non solo per coloro che sono espulsi a seguito della commissione di reati ma anche per quelli che si trovano in condizioni di mera irregolarità amministrativa. In tale ottica, si può pensare a delle strutture che possano offrire ospitalità anche solo per un breve arco di tempo, nel quale preparare il rientro del soggetto in Patria. Sarebbe importante, ad esempio, disporre di forme di volontariato di residenzialità che mettesse a disposizione abitazioni da utilizzare a tale scopo.⁵⁰

Si tratta, in tutta evidenza, di un progetto ambizioso, che deve misurarsi con l'esigua disponibilità di risorse umane e finanziarie. Ma che, alla lunga, potrebbe fungere da volano per le economie di quei Paesi e, se non eliminare del tutto, almeno contribuire ad attenuare le ragioni che spingono ogni anno centinaia di migliaia di c.d. "migranti economici" ad attraversare il Mediterraneo per cercare migliori condizioni di vita in Europa.

Altro strumento per stimolare una maggior collaborazione delle Autorità diplomatiche potrebbe essere la previsione di opuscoli informativi, contenenti notizie sulla detenzione in Italia, le associazioni di sostegno operanti sul territorio e le varie realtà che possono essere d'aiuto al detenuto straniero uscito dal carcere.

2. Il trasferimento dei detenuti in esecuzione pena verso il loro Paese d'origine

Altro strumento fondamentale per un serio contrasto al sovraffollamento carcerario è il **trasferimento verso il Paese di origine dei detenuti stranieri in espiatione 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 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 l'obiettivo di ridurre la presenza di detenuti stranieri nelle carceri italiane e la speranza di migliorare le prospettive di reinserimento del condannato una volta terminata l'espiatione della pena nel proprio Paese di origine.

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. 334.⁵¹ Inoltre, l'Italia ha stretto accordi bilaterali con alcuni Paesi – ad esempio, l'India, la Thailandia, Cuba, ecc. – 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,⁵² il trasferimento delle persone condannate è disciplinato dalla Decisione Quadro 2008/909/GAI,⁵³ 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 avvenire⁵⁴ solo allorché "*la persona condannata ... acconsente al trasferimento*",⁵⁵ in ambito

⁵⁰ Si veda quanto detto in precedenza a proposito delle iniziative di *social housing*.

⁵¹ 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.

⁵² Posto a fondamento del c.d. "Terzo Pilastro" del Trattato di Maastricht del 1992 (assorbito dal Trattato di Lisbona del 2007)

⁵³ "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".

europeo, invece, ciò non è necessario⁵⁶. Al condannato – se presente in Italia (in stato di detenzione o in libertà)⁵⁷ - 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 espiata 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.

Proprio in coerenza con lo spirito che muove la Decisione Quadro, dovrà porsi particolare attenzione nel valutare il "radicamento" nella società italiana: presenza di legami familiari o affettivi, attività lavorativa svolta prima dell'ingresso in carcere, stabilizzazione sociale conseguente ad un lungo periodo già trascorso in Italia.

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

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 direttamente⁵⁸: tale atto è il "Certificato", cioè un *form* standardizzato per tutti i Paesi europei.⁵⁹

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 giustizia.⁶⁰

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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).

⁵⁶ Nella casistica che qui interessa, cioè di detenuti stranieri comunitari da trasferire nei loro Paesi d'origine. Infatti, il consenso dell'interessato resta la regola generale anche per la Decisione Quadro in esame: tuttavia, esso non sarà necessario se la destinazione riguarda lo Stato di cittadinanza in cui il condannato è radicato; se la destinazione riguarda lo Stato membro verso cui sarà espulso in seguito a provvedimento amministrativo o della sentenza di condanna; se destinazione è lo Stato membro verso cui il condannato era fuggito per tutelarsi dal procedimento penale che ha portato poi alla condanna [si veda, sul punto, il contributo di Marco Borraccetti, presente tra i documenti del Tavolo (file *Tavolo 7 – contributo Borraccetti*)].

⁵⁷ La Decisione Quadro, infatti, contempla la possibilità che lo Stato di condanna trasmetta la sentenza a quello di esecuzione a condizione che la persona condannata si trovi nel territorio di uno dei due Stati, non necessariamente in stato di detenzione: con la conseguenza che l'espiatione della pena può avere inizio nello Stato di esecuzione (ad es. la Romania) senza che sia necessario che il soggetto transiti nelle carceri dello Stato di condanna (sotto il profilo che qui interessa, l'Italia). La sentenza dovrà essere inviata allo Stato di cittadinanza del condannato in cui questi vive; oppure nello Stato membro di cittadinanza e verso il quale sarà espulso, se non vi vive; o ancora verso qualunque altro Stato membro, ma a condizione che lo Stato di esecuzione presti il proprio consenso salvo che questi non abbia espresso diversa posizione nel momento in cui si è data attuazione alla Decisione Quadro (Si, veda, sul punto, il contributo di Marco Borraccetti, cit.).

⁵⁸ Facendosi però carico, in questo caso, della traduzione della relativa documentazione.

⁵⁹ 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.

Anche questo strumento appare sfruttato ben al di sotto delle sue reali potenzialità. Infatti, secondo i dati del DAP, nel corso del 2014, vi sono stati soltanto 22 trasferimenti per esecuzione della pena in Patria ai sensi della convenzione di Strasburgo e solo 74 trasferimenti in applicazione della Decisione Quadro n. 2008/909/GAI. Il dato è davvero sorprendente, se si pensa che, secondo i dati dello stesso DAP,⁶¹ al 31 luglio 2015 risultavano detenuti nei penitenziari italiani 3.781⁶² cittadini comunitari non italiani.⁶³ Se si considera che il 58,8% dei detenuti stranieri risulta condannato in via definitiva – cioè in espiatione pena – il loro trasferimento nei Paesi d'origine si tradurrebbe nella riduzione di circa 2.000 presenze.⁶⁴ 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.

Dunque, come già si è constatato a proposito dell'espulsione come sanzione alternativa al carcere, anche in questo caso la concreta applicazione della disciplina sul trasferimento dei detenuti all'estero ai fini dell'espiatione della pena è condizionata dalla compiuta identificazione dello straniero e dalla collaborazione dei Paesi d'origine.

Sempre in tema di legislazione europea la cui applicazione potrebbe dare un concreto contributo alla deflazione del sovraffollamento carcerario, merita porre l'attenzione sulla Decisione Quadro 2008/947/GAI⁶⁵, "*relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive*": essa prevede che uno Stato membro riconosca tali sentenze e decisioni pronunciate in un altro Stato membro e sorvegli l'applicazione delle misure di sospensione condizionale o delle sanzioni sostitutive in esse contenute. La Decisione Quadro è rivolta agli autori di reati che non vivono nello Stato di condanna, ma che risiedono legalmente ed abitualmente in un altro Stato membro, con l'obiettivo dichiarato di favorirne la riabilitazione sociale. Le novità introdotte dalla normativa europea sono particolarmente interessanti, proprio perché gli stranieri privi di stabile radicamento in Italia hanno minori possibilità di accesso – in conseguenza della loro condizione – alle misure alternative alla detenzione.

Il sistema trasferisce la competenza di sorveglianza e controllo allo Stato di esecuzione; tuttavia, tale responsabilità viene meno se – ad esempio nel caso di sopravvenuta irrintracciabilità o irreperibilità del condannato – ne dà pronta informazione allo Stato di condanna.

Nonostante gli indubbi vantaggi che potrebbero derivare dall'applicazione della Decisione Quadro, **l'Italia non ha ancora conformato l'ordinamento interno**, ancorché il **termine di attuazione sia scaduto il 6.12.2011**.⁶⁶

- **La radicalizzazione in carcere**

Il Tavolo 7 ha inoltre affrontato il problema della **radicalizzazione in carcere**⁶⁷.

⁶⁰ Cfr. art. 7 legge 161/2010.

⁶¹ Cfr. rapporto sulla "Situazione attuale della popolazione detenuta e risorse dell'Amministrazione Penitenziaria" al 31 luglio 2015.

⁶² Vale a dire il 22,2% dell'intera popolazione carceraria straniera, ammontante complessivamente a 17.035 soggetti.

⁶³ Ben 2.886 rumeni, nazionalità alla quale appartiene il maggior numero di detenuti stranieri, pari ad oltre i ¾ di quelli dell'Unione europea.

⁶⁴ Ovviamente – come si è detto sopra – qualora non emergesse il già avvenuto radicamento in Italia del cittadino proveniente da un altro Paese europeo.

⁶⁵ Si veda, in ordine alle conseguenze positive derivanti dall'applicazione della Decisione Quadro in esame, il contributo di Marco Borraccetti, cit.

⁶⁶ Non va inoltre dimenticato che il permanere in questa situazione di inadempimento potrebbe esporre l'Italia all'avvio di una procedura di infrazione ad opera della Commissione europea. Peraltro, l'Italia risulta inadempiente anche per quanto attiene la conformazione del proprio ordinamento alla Decisione Quadro 2009/829/GAI, concernente il mutuo riconoscimento delle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare (si tratta della c.d. "*ordinanza cautelare europea*"), nonostante il termine sia scaduto l'1.12.2012. La delega al Governo per l'attuazione di entrambe le Decisioni Quadro (e di altre) è stata conferita con Legge 9.7.2015 n. 114 (art. 18); tuttavia essa scadrà il 15.11.2015.

E' evidente che il rischio della radicalizzazione ideologica è strettamente connesso con i temi sin qui trattati. Barriere culturali e linguistiche, assenza di legami con la famiglia e con il mondo esterno al carcere, ostacoli ad usufruire concretamente di benefici previsti dalla Legge, difficoltà ad immaginare un proprio futuro di reinserimento nella società una volta scontata la pena, sono tutti fattori destinati a produrre quel sentimento di esclusione che – come insegna l'esperienza francese – può alimentare le spinte verso derive terroristiche. La voce dei volontari del carcere è, sul punto, assolutamente chiara: i detenuti stranieri che svolgono scarse attività trattamentali, non sono ammessi a misure extramurarie, sono scarsamente sostenuti da mediatori culturali, assistenti sociali ed educatori, sono i più esposti al rischio di tali derive. Il principale argomento per fronteggiare l'estremizzazione dei comportamenti e la radicalizzazione ideologica è stemperare il senso di isolamento ed emarginazione che questi detenuti avvertono.

L'analisi su tale tema parte da un preciso dato statistico: i detenuti stranieri che – come abbiamo visto – compongono il 33% della popolazione detenuta italiana, sono in larga misura cittadini nord-africani (in particolare dell'area del Maghreb) e albanesi. Dunque, anche se negli ultimi anni vi è stata una costante diminuzione dei detenuti stranieri (che nel 2010 avevano raggiunto il picco massimo di 24.954), il loro numero rimane rilevante con significative ricadute sotto il profilo della gestione penitenziaria. Tale situazione è aggravata dal fatto che – per le cause esaminate nei paragrafi precedenti – a parità di imputazione o condanna, la permanenza in carcere dei detenuti stranieri è mediamente più lunga rispetto agli italiani.

Il quadro è reso ancor più drammatico dal fatto che, tra i detenuti stranieri, si rileva tradizionalmente un forte tasso di gesti anticonservativi. Infatti, nel 2014, tra gli stranieri (per la maggior parte provenienti dai Paesi del Maghreb) si sono verificati 4.451 episodi di autolesionismo, 547 tentati suicidi e 20 suicidi.

La prevalenza, tra i detenuti stranieri non comunitari, di persone provenienti da Paesi tradizionalmente musulmani è netta: 10.485 sui 17.330 detenuti stranieri presenti al 30 ottobre 2015 (ultimo monitoraggio esperito dal DAP). Tali persone sono principalmente distribuite negli istituti del Nord Italia, anche se tutte le regioni sono interessate dalla loro presenza.

Il citato monitoraggio dell'ottobre 2015 ha evidenziato l'esigua partecipazione della comunità esterna all'opera di rieducazione di tali ristretti.

Tale situazione ha concorso a far sì che la figura di imam sia rivestita da detenuti, che spesso non hanno un'adeguata preparazione e a volte strumentalizzano la fede per ottenere interessi personali, per imporre pensieri estremisti o per creare disordini all'interno degli istituti di pena.

In effetti, lo stato psicologico dello straniero - che, spesso giovane e disorientato, entra in carcere e deve capire i motivi dell'arresto e il percorso giudiziario che lo attende, incontra difficoltà nei colloqui con medici e psicologi, senza l'ausilio di traduttori o mediatori culturali - rende la detenzione della popolazione straniera, in particolare quella proveniente dall'Africa, assai complessa. In tale quadro, i detenuti musulmani sembrano incontrare in carcere la replica esasperata della loro condizione di immigrati, che incontrano in Europa stili di vita e riferimenti culturali diversi da quelli in cui sono cresciuti.

E' così che la religione rischia di diventare, per il musulmano, uno strumento di affermazione identitaria, come la storia degli ultimi vent'anni ci dimostra essere avvenuto nella vicina Francia.

Le strategie suggerite e già poste alla base di interventi programmati dal DAP, possono così essere sintetizzate:

- **Intensificare i corsi di aggiornamento degli operatori penitenziari sulla cultura e i bisogni degli stranieri in carcere;**

⁶⁷ Sul punto vedi, in particolare, il contributo di Elena Nanni, presente fra i documenti del Tavolo (file *Radicalizzazione NANNI*). La riflessione su questo tema risponde anche al diritto di praticare la propria religione, su cui si soffermano i punti 30.1 e 30.2 della Raccomandazione CM/Rec (2012)12.

- **Intensificare i corsi di aggiornamento sul tema del proselitismo e della radicalizzazione per il personale di Polizia Penitenziaria operante nelle sezioni detentive, per i Comandanti dei Reparti e per i Direttori degli istituti penitenziari;**
- **Favorire i colloqui dei ristretti con gli educatori e gli assistenti sociali, nonché con le figure professionali previste dall'art. 80 della Legge 354/75 esperte in psicologia, psichiatria, criminologia clinica, compresi i terapeuti transculturali, ecc.;**
- **Incentivare i corsi di alfabetizzazione, scolastici e professionali;**
- **Coinvolgere la società esterna, ossia gli assistenti volontari, i mediatori culturali e le guide della preghiera (imam), evitando così che alcuni detenuti assurgano a posizioni di *leadership*;**
- **Creare tavoli tecnici permanenti tra enti territoriali, ASL, associazioni di volontariato, comunità islamiche.**
- **Favorire le opportunità di fruire di permessi premio e misure alternative tramite la creazione di alloggi di ospitalità protetta e di reti di sostegno in collaborazione tra Amministrazioni locali, organizzazioni *non profit* e volontariato in connessione con l'Autorità giudiziaria.**
- **Favorire i rapporti e gli interventi con le Autorità consolari rappresentative della popolazione detenuta straniera, anche nell'ottica del ritorno nei Paesi di origine.**
- **Prevedere modelli per la deradicalizzazione in carcere con il sostegno dei citati interlocutori.**

In tale orizzonte si colloca il protocollo d'intesa con l'Unione delle Comunità Islamiche in Italia (UCOII) – di cui è imminente la firma - teso ad assicurare l'accesso nei penitenziari di persone adeguatamente preparate per fornire valida assistenza spirituale e morale ai detenuti di religione islamica.

Anche con riferimento alla tematica della radicalizzazione è da ribadire la necessità di intensificare l'intervento del mediatore culturale.

Fondamentale importanza – nel perseguimento dell'obiettivo dell'integrazione del detenuto straniero – assumono il coinvolgimento e l'impegno degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni, specialmente per quanto riguarda gli aspetti dell'assistenza diretta e della creazione di opportunità lavorative, anche nell'ottica di un più facile accesso alle misure alternative alla detenzione.

• **Stranieri minori detenuti**

Un'ulteriore riflessione, all'interno del Tavolo, ha riguardato la tematica degli stranieri minori presenti nelle carceri.⁶⁸ In proposito, va segnalato che gli istituti penali per i minorenni hanno registrato, nel 2014, un calo degli ingressi: in totale 992, di cui 523 italiani e 469 stranieri.

La presenza media giornaliera è stata di 365 unità, di cui 225 italiani e 140 stranieri.

Rispetto alla posizione giuridica, risulta "definitivo" il 10% degli stranieri, contro il 16% degli italiani.

Nel 2015, dal 1° gennaio alla data del 31 agosto, si registra un incremento dell'utenza con 946 ingressi ed una presenza media giornaliera pari a 424 minori: di cui 237 italiani e 188 stranieri.⁶⁹

⁶⁸ Sul punto v., in particolare, il contributo di Maria Teresa Pelliccia, inserito tra i documenti del Tavolo 7 (file *Contributo Pelliccia*)

E' inevitabile che tutti gli aspetti critici, riscontrabili per gli stranieri, siano amplificati nel caso in cui il detenuto sia minorenne.

Ad essi si aggiungono alcune peculiari problematiche.

La prima di esse riguarda **l'accertamento dell'età** del presunto minore entrato nel circuito penale che, se straniero, è quasi sempre sprovvisto di documenti.

La questione è rilevante sotto diversi profili.

Infatti, dall'età dipende in primo luogo (qualora si accerti un'età non inferiore a 14 anni) l'imputabilità del soggetto.

In secondo luogo, in base all'età (sotto o sopra i 18 anni) si determina la competenza giudiziaria (Tribunale per i minorenni o Tribunale ordinario) ed amministrativa. E, nel caso, si decide per il collocamento in una struttura detentiva per adulti o in una struttura della Giustizia minorile.

Su tale materia si è focalizzata da tempo l'attenzione di varie istituzioni ed in seguito ad una Conferenza di servizi indetta dal Ministero dell'Interno nel 2008, è stato istituito un Gruppo Tecnico interistituzionale e multidisciplinare presso il Ministero della Salute per la predisposizione di procedure medico sanitarie per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati: al gruppo ha partecipato il Dipartimento Giustizia Minorile – Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari, per contribuire sugli aspetti di competenza. Il Gruppo Tecnico ha elaborato una bozza di protocollo poi sottoposta alla valutazione e parere del Consiglio Superiore di Sanità, che nel febbraio 2009 lo ha approvato. Il Protocollo d'intervento per l'accertamento dell'età, denominato "Ascone", individua il modello dell'Approccio multidimensionale.⁷⁰

Rispetto all'identificazione, la Giustizia minorile ha assunto da diversi anni una specifica linea di condotta, disponendo che tutti i minori accolti, arrestati o fermati nei Centri di Prima Accoglienza (nella maggior parte dei casi privi di documenti di riconoscimento e che abitualmente forniscono generalità diverse ad ogni ingresso nei Servizi Minorili) siano sottoposti a rilievi fotodattiloscopici al fine di una loro identificazione, necessaria ed indispensabile anche per acquisire elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali ed ambientali e per adottare i necessari provvedimenti di protezione.

D'altra parte, acquisire elementi circa l'identità di un minore è indispensabile per attivare percorsi socio-educativi adeguati e per contrastare lo sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali che gestiscono la tratta di esseri umani.⁷¹

Riguardo all'attivazione degli interventi per i minori extra-comunitari non accompagnati, i Servizi Minorili della Giustizia per prassi operativa segnalano la presenza del minore ai Consolati e alle Ambasciate, quando questo non sia vietato a motivo di tutela e protezione internazionale o umanitaria, alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, a cui sono state trasferite le funzioni del Comitato Minori stranieri, e agli Uffici Minori delle Questure. Per i minori non

⁶⁹ Tali dati sono suscettibili di variazioni significative in relazione alla normativa introdotta dagli articoli 5 e 8 del decreto legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito in Legge 11 agosto 2014, n.11, che ha ampliato fino al compimento dei 25 anni la competenza dei Servizi Minorili nell'esecuzione dei provvedimenti penali dell'Autorità Giudiziaria Minorile.

⁷⁰ Nell'aprile 2012 il lavoro relativo alla valutazione dell'età cronologica viene ripreso dal Tavolo tecnico interregionale "Immigrati e Servizi sanitari" istituito a supporto della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del Coordinamento della Commissione Salute, in ragione della variabilità e difformità di applicazione del protocollo e del suo aggiornamento.

⁷¹ Va ricordato, in proposito, che in applicazione della Direttiva 2011/36UE, relativa alla prevenzione ed alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, l'Italia con il Decreto Legislativo 4 marzo 2014 n. 24 ha recepito la Direttiva e disposto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, l'adozione di procedure multidisciplinari attraverso le quali determinare l'età anagrafica qualora non vi sia certezza dell'età della vittima di tratta e vi siano fondati dubbi sull'età minore della stessa. Per il nuovo protocollo è stato predisposto un apposito D.P.C.M., ancora non emanato.

accompagnati di nazionalità rumena finora si è proceduto con la segnalazione all'Organismo Centrale di Raccordo presso il Ministero dell'Interno, prassi ormai conclusa, dato che l'Accordo intergovernativo con la Romania ha cessato di avere efficacia il 10 ottobre 2015.

Per quanto concerne i minori stranieri non accompagnati, oltre all'accertamento dell'età,⁷² si è sostenuta la tempestiva nomina di un tutore.⁷³

Con riferimento a quanto rimane ancora da fare, per gli stranieri presenti negli istituti penali per i minorenni, si formulano i seguenti suggerimenti:

- **Favorire l'utilizzo dei sussidi e premi ed agevolare l'inserimento nei lavori remunerati interni al carcere.**
- **Potenziare il servizio di mediazione interculturale.**
- **Favorire la partecipazione della comunità esterna.**
- **Offrire un servizio di consulenza giuridica e di aggiornamento al personale, al fine di verificare la possibilità di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, umanitaria, sussidiaria, internazionale.**

Per favorire l'accesso dei minori e giovani adulti alle misure alternative alla detenzione e il loro reinserimento sociale, si suggerisce di:

- **Prevedere strutture abitative, oltre alle comunità del territorio, che possano temporaneamente ospitare i giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia minorile cui sono applicabili misure alternative al carcere.⁷⁴**
- **Inserire nell'art. 18 comma 6 del T.U. 286/98, che permette il rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale agli stranieri al termine dell'espiazione della pena per reati commessi da minorenni e abbiano dato prova di partecipazione ad un programma di assistenza ed integrazione sociale, anche la possibilità di rilascio per i minori che abbiano superato la messa alla prova (art. 28 e 29 del D.P.R. 448/88) e per i quali il giudice dichiara l'estinzione del reato.**
- **Prevedere l'aggiornamento e l'applicazione dei documenti elaborati nell'ambito della "Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali" del Ministero della Giustizia e approvati dalla Conferenza Stato Regioni e precisamente le "Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria" del 2008 e le "Linee guida per il sistema di formazione e lavoro rivolto a minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria penale minorile", del giugno 2009, volte ad attivare percorsi interistituzionali programmati e a implementare una rete integrata, qualificata e diffusa sul territorio nazionale per la realizzazione di progetti di reinserimento sociale e di formazione/lavoro destinati ai minori dell'area penale.**

⁷² sopra indicato D.P.C.M., ai sensi del D.L.vo 24/2014

⁷³ circolare DGM prot. n. 9809 del 13 marzo 2013 - "Tutela dei diritti dei minori italiani e stranieri dell'area penale privi dell'esercente la potestà genitoriale. Rilevazione degli accordi, delle prassi operative".

⁷⁴ La residualità della detenzione nel sistema della Giustizia Minorile è avvalorato dal numero di soggetti, minori e giovani adulti, in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni: nei primi 8 mesi del 2015 risultano 17.308, di cui 13.485 italiani e 3.823 stranieri. Inoltre, il collocamento in comunità, oltre che per misura cautelare non detentiva e per misura di sicurezza, avviene anche nell'ambito della messa alla prova (artt. 28 e 29 del D.P.R. 448/88) e per l'applicazione di misure alternative. Nel 2014 sono stati effettuati 1716 collocamenti in Comunità, di cui 737 per stranieri. Alla data del 31 agosto 2015, sono stati effettuati 1.115 collocamenti, tra questi 518 hanno riguardato stranieri, di cui 57 per messa alla prova e 17 per applicazione di misure alternative.