



Gli stranieri in carcere: difficoltà e buone prassi

(Documento redatto dal Gruppo di lavoro sugli stranieri in carcere e approvato dalla Assemblea nazionale tenutasi a Napoli il 14 luglio 2023)

Despite the high proportion of foreigners in prisons worldwide, and their special needs, in the vast majority of countries there are no policies or strategies in place to deal with foreign national prisoners. There are urgent ethical and practical reasons to establish strategies that address the special needs of foreign national prisoners: firstly, to ameliorate the harmful effects of imprisonment in a foreign country and assist with their resettlement, and secondly, to improve prison management, reduce tension and create a climate in prisons that is conducive to the rehabilitation, not only of foreign nationals but also of others who share the same environment.

UNDOC Handbook on Prisoners with special needs. P. 81, 2009

La percentuale degli stranieri detenuti nel nostro Paese rappresenta una parte consistente dell'intera popolazione detenuta (si muove, a partire dagli anni 2000, fra il 30 e il 35%: all'aprile 2023 era pari al 31,7%) e determina una serie di problematiche gestionali specifiche all'interno degli istituti del Paese.

La specificità di tale popolazione, in termini di bisogni esplicitamente o implicitamente rappresentati, è ben nota agli addetti ai lavori e ha suggerito, in sede europea, l'adozione di una raccomandazione ad hoc volta a chiedere agli Stati parte sforzi mirati alla gestione delle questioni correlate. (Racc. 2012)

Anche in occasione degli Stati Generali dell'esecuzione penale (2016) si era ritenuto opportuno approfondire il tema della carcerazione degli stranieri in un tavolo di studio specifico, al fine di ipotizzare possibili correttivi in grado di migliorare alcune situazioni di criticità.

Dopo aver mappato le iniziative rivolte specificamente ai detenuti stranieri e aver evidenziato come le principali problematiche emerse siano ancora sovrapponibili a quelle evidenziate nel report finale del tavolo 7 degli Stati generali sull'Esecuzione penale promossi dal Ministero della Giustizia nella XVII legislatura, la Conferenza dei Garanti ritiene utile riportare l'attenzione sulle questioni che verranno di seguito illustrate, avanzando suggerimenti in merito al miglioramento della gestione delle stesse.

Preliminarmente, appare utile distinguere due piani di intervento: **quello dell'esecuzione interna e quello dell'esecuzione esterna.**

1) Con riguardo alla prima, la mappatura effettuata attraverso lo scambio di informazioni fra gli uffici dei Garanti che hanno risposto ha dato conto delle seguenti problematiche:

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 - 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



**CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ'**

- a) **Difficoltà linguistiche.** Sebbene vi sia una diffusa capacità di interagire con il personale penitenziario utilizzando vocaboli della lingua italiana o avvalendosi del supporto linguistico offerto da altri detenuti, esiste una oggettiva difficoltà, in capo a una consistente parte della popolazione straniera, a sostenere una comunicazione soddisfacente riguardo alla personale condizione giuridica, alle regole interne al carcere, alle prospettive future e al reperimento della documentazione necessaria a gestire la propria vita in Italia. Tali difficoltà incidono pesantemente sulla percezione di discriminazione che lo straniero vive nel sistema penitenziario italiano e, facilitando le incomprensioni, contribuiscono ad elevare i livelli di aggressività verso il personale.

Sul punto specifico si riportano le seguenti fonti:

- 1) The CPT has noted that an inability to communicate due to linguistic barriers may cause foreign prisoners deep moral distress, (CPT visit to Denmark 1990, CPT/Inf (91)12, para 107)
- 2) The inability to communicate in the language most commonly spoken in a prison is a severe barrier to foreign prisoners' ability to participate in prison life. It is the root cause of many problems, such as isolation, lack of access to services, work and other activities, and an inadequate understanding of prison rules and regulations. (Member States' comments on the draft commentary to the recommendation concerning foreign prisoners, PC-CP (2011) 16)
- 3) "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. È 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". (Stati Generali, relazione tav. 7 pag. 14).

Suggerimenti: Con riguardo agli stranieri, andrebbe posta particolare attenzione nei confronti dell'organizzazione delle attività in modo da tenere conto delle competenze linguistiche di partenza, soprattutto alla luce del fatto che percorsi trattamentali in italiano possono, per certi versi, essere comunque utili all'integrazione e all'inserimento delle persone detenute straniere, in vista dell'uscita dal carcere.

Inoltre, la promozione di protocolli con il Ministero dell'Istruzione per implementare il livello di italiano L2 e corsi brevi di italiano funzionale (prevedendo di erogarli in orario serale in modo che non siano in conflitto con il lavoro - ragione per cui non sono così frequentati negli orari diurni) potrebbe essere una buona strategia per affrontare il menzionato problema.

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 - 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

In ultimo, implementare il numero di mediatori linguistico-culturali e la loro presenza anche in fasce orarie serali all'interno delle sezioni, a supporto del lavoro svolto dalla polizia penitenziaria e mettere a disposizione degli agenti strumenti idonei ad agevolare la comprensione della lingua straniera (utilizzo di tablet con l'accesso a google translator o app di traduzione simultanea, accesso a servizi di interpretariato telefonico) potrebbe fornire ulteriori elementi di superamento delle barriere linguistiche e delle problematiche correlate.

- b) Gestione del denaro da parte degli stranieri** – emerge a livello nazionale la difficoltà di effettuare versamenti di denaro all'estero da parte dei detenuti stranieri che desiderino inviare supporti economici alle proprie famiglie. In molti istituti non è di immediata comprensione la procedura volta a permettere allo straniero di effettuare tale operazione e non c'è chiarezza su chi possa effettuare materialmente il versamento del denaro. In alcune realtà, fino a poco tempo fa, erano volontari autorizzati dalla direzione ad effettuare i versamenti richiesti dai detenuti stranieri, portando il denaro all'esterno dell'istituto e recandosi negli appositi sportelli di money transfer. Tuttavia, a causa di rilievi dell'agenzia delle entrate rivolti ai volontari coinvolti in questa procedura, la modalità suddetta non risulta più percorribile.

Suggerimenti: Trattandosi di una esigenza diffusa tra gli stranieri, pare opportuno cogliere l'occasione per individuare strategie operative che possano essere applicabili su scala nazionale, evitando di creare differenze fra istituti. A tal riguardo, pare opportuno sondare alcune possibilità offerte da servizi di money transfer (come Western Union) proprio agli istituti penitenziari, al fine di verificare se si tratti di soluzioni idonee a risolvere il problema.

- c) Rinnovo dei permessi di soggiorno dal carcere.**

Sul tema, il panorama nazionale offre spunti positivi di riflessione dal momento che, come emerso dalla mappatura realizzata, in alcuni territori (come il Triveneto e Firenze) esistono interlocuzioni, consolidate già da tempo o più recenti, fra le autorità competenti, i PRAP e gli istituti di pena, che hanno permesso di sperimentare prassi operative utili a garantire il rinnovo del permesso di soggiorno.

Tuttavia, nella maggior parte dei territori, restano presenti evidenti criticità che privano, molto spesso, il detenuto straniero della possibilità di ottenere un celere rinnovo del documento che, come noto, è strumento fondamentale per immaginare un efficace reinserimento post-pena sul territorio italiano.

Da quanto rilevato dalla rete dei Garanti, sussistono almeno tre ordini di problemi:

- il primo riguarda gli istituti che non riescono ad attivare la procedura di consegna agli uffici postali del kit per la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno (pur a fronte dell'esistenza di una circolare del Ministero dell'Interno che stabilisce che le Direzioni

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 - 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

devono provvedere delegando personale appositamente individuato – Circolare Min. Int. 17 luglio 2007). Se è vero che in alcune realtà (come il Triveneto e Firenze) esistono interlocuzioni, consolidate già da tempo o più recenti, fra le autorità competenti, i PRAP e gli istituti di pena, che hanno permesso di sperimentare prassi operative utili a garantire l'avvio della pratica per il rinnovo del permesso di soggiorno, è vero che la situazione è estremamente differente tra un Istituto e un altro a fronte di una comune normativa.

- Il secondo concerne l'assenza, non imputabile a negligenza della singola persona detenuta, dei requisiti necessari alla richiesta del rinnovo (passaporto valido, permesso di soggiorno scaduto da non più di 60 gg...). I requisiti, chiaramente pensati per soggetti liberi, non prevedono deroghe per i detenuti per i quali sussistono molto spesso impedimenti oggettivi quali, per esempio, l'impossibilità a recarsi al Consolato per il rinnovo del passaporto. Ci sono alcuni esempi di interlocuzioni con i Consolati, che in alcuni casi sono disponibili ad inviare presso gli Istituti i propri funzionari, soprattutto quando il Consolato si trova nella stessa città dell'Istituto. Tale procedura di emergenza non è percorribile in via ordinaria, perché non si può ipotizzare che gli operatori dei Consolati (un numero esiguo) possa recarsi periodicamente nei 189 Istituti di pena.

A tal riguardo, una concessione di permessi di necessità (peraltro già sperimentati positivamente da alcuni tribunali di Sorveglianza, ma che, tuttavia, sono stati oggetto, in alcuni casi, di impugnazione da parte della Procura sulla base dell'assenza di gravi problemi di famiglia) a seguito – preferibilmente - di una modifica normativa dell'art. 30 O.P, che riduca i margini di ambiguità della presente formulazione, e il rafforzamento delle relazioni con le diplomazie straniere potrebbero aiutare a superare almeno alcuni dei limiti menzionati.

- Il terzo riguarda il fatto che, anche quando la persona detenuta ha i requisiti per presentare la domanda di rinnovo e riesca ad inviare il kit attraverso delegati della Direzione, le Questure archiviano la domanda, con la motivazione che l'esecuzione della pena in Italia renderebbe inutile il permesso di soggiorno, vista anche la possibilità per la persona detenuta straniera senza permesso di soggiorno valido di lavorare (Si veda, ad es. <https://www.meltingpot.org/2001/09/circolare-del-ministero-dellinterno-del-4-settembre-2001/>

In realtà l'assenza di un permesso di soggiorno, valido e il conseguente rifiuto da parte della maggioranza dei Comuni di iscrivere all'Anagrafe le persone detenute straniere senza permesso valido, impedisce loro di accedere ad una serie di diritti, come ad esempio quello alla salute, viste le difficoltà da parte delle Comunità terapeutiche ad accettare persone senza residenza. Di fatto l'affidamento terapeutico risulta, quindi, precluso a moltissime persone detenute straniere con dipendenze. Oppure è preclusa la possibilità di ottenere l'invalidità civile (per cui è necessaria la residenza) o di ottenere la patente di guida, documento che è strumento fondamentale per immaginare un efficace reinserimento sul territorio italiano sia durante l'eventuale fruizione di misure alternative

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 – 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

(si pensi ad esempio all'impossibilità di ottenere una patente di guida che limita la possibilità di trovare un lavoro) che dopo l'uscita dal carcere.

Anche in relazione al rinnovo dei permessi di soggiorno si concorda sull'utilità di una strategia condivisa a livello nazionale.

Sulla questione relativa al permesso di soggiorno quale strumento essenziale per l'adempimento della finalità rieducativa della pena, pare opportuno ricordare che il documento degli Stati Generali, dopo aver analizzato il problema da più punti di vista, concludeva come segue:

*“Da un lato, **alcuni componenti** del Tavolo ritengono che i percorsi di recupero - da rafforzare attraverso attività trattamentali e misure extra murarie, 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.

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

(Documento conclusivo Stati Generali, pag. 25).

A distanza di sette anni dalla stesura del documento pare opportuno effettuare una riflessione su possibili correttivi all'espulsione di soggetti che abbiano partecipato, durante l'esecuzione della pena, all'opera rieducativa.

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 – 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



**CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ**

- d) accesso alle telefonate.** Il confronto fra i Garanti evidenzia come sia spesso difficile per gli stranieri ottenere la documentazione necessaria per accedere alle telefonate per una serie di problematiche che vanno dalla necessità di traduzione dei documenti reperiti dagli stranieri (soprattutto con riguardo al Centro Africa) all'individuazione dell'interlocutore idoneo al quale chiedere di procurarli (rappresentanze diplomatiche, familiari...), alla difficoltà di ottenere autorizzazioni per telefonate verso persone che utilizzano gestori sconosciuti, all'impossibilità per i richiedenti/titolari di protezione internazionale di rivolgersi alle rispettive ambasciate per motivi di sicurezza.

Sul punto, le esigenze di superamento delle difficoltà materiali di accesso alle chiamate erano già state evidenziate dal menzionato documento degli stati generali: “[...] 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.”

(Documento conclusivo Stati Generali, pag. 17).

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

Il fatto che i detenuti stranieri siano portatori di bisogni specifici e multidimensionali è, come detto, risultanza condivisa a livello generale, che dovrebbe portare all'applicazione di strategie mirate alla presa in carico e alla risoluzione delle principali questioni quotidiane.

Tuttavia, a fianco dell'analisi dei suddetti bisogni, potrebbe essere opportuno offrire al personale penitenziario formazione specifica e periodica, relativa alle nuove emergenze che, con il passare del tempo, si presentano. Tale sforzo formativo permetterebbe a chi vive le sezioni penitenziarie in prima linea di avere strumenti maggiormente idonei e, soprattutto, aggiornati, per la gestione delle situazioni quotidiane.

Del resto, la richiesta di offerta formativa mirata è evidenziata anche dalle Nazioni Unite

“Strategies and practices relating to the selection and training of staff should be essential elements of management policies aiming to address the needs of foreign national prisoners”

e richiamata nei principi fondamentali della raccomandazione europea in tema di detenzione degli stranieri:

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 - 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

“Basic Principles (CM/Rec(2012)12) [...] 12. Appropriate training in dealing with foreign suspects and offenders shall be provided for the relevant authorities, agencies, professionals and associations which have regular contact with such persons.”

2) Con riguardo al secondo livello di intervento, riguardante le misure alternative applicate/applicabili agli stranieri, si evidenzia quanto segue:

- a) Dopo la condanna definitiva, al momento dell'esecuzione della pena, con riferimento a tutti i benefici e alle opportunità previste dall'Ordinamento penitenziario, si presenta con elevata frequenza, per gli stranieri, una situazione di discriminazione di fatto.

Per questa categoria di detenuti, infatti, il lavoro all'esterno; i permessi premio; l'affidamento in prova al servizio sociale (in tutte le sue forme); la detenzione domiciliare (in tutte le sue forme) e la semilibertà si presentano come strumenti di difficile gestione.

I dati contenuti nel report relativo agli adulti in area penale esterna, pubblicato dal Min. Giust. parlano chiaro: le misure alternative riguardano gli stranieri solo per il 19% del totale ([Adulti in area penale esterna 15.01.2023.pdf \(giustizia.it\)](#))

Del resto, la concreta applicazione di ciascuna di queste misure è resa spesso difficile dall'assenza dei requisiti necessari, previsti dalla normativa di riferimento: a fronte della mancanza di un alloggio idoneo, di un lavoro stabile e di contatti con il tessuto sociale esterno (situazione comune a molti stranieri reclusi) risulta difficile poter ipotizzare un percorso di pena extra muraria.

Inoltre, la già segnalata carenza di mediatori culturali e di persone in grado di comunicare in una lingua utile a sviluppare un dialogo costruttivo con il detenuto straniero, rende più difficoltosa la verifica delle condizioni comportamentali del detenuto stesso e, dunque, dei presupposti per l'applicazione delle misure alternative.

Il problema dei requisiti applicativi di una misura alternativa si estende anche alle misure cautelari, determinando così una più alta incidenza di carcerazione preventiva in capo agli stranieri, rispetto agli italiani. Anche su questo punto si rimanda a quanto espresso nel documento degli Stati generali che già aveva evidenziato il problema:

*“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 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***

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 – 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

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."

(Documento conclusivo Stati Generali, pag. 8).

b) Il problema del trasferimento della condanna nel paese d'origine

Altra riflessione di interesse va fatta in merito alla possibilità che soggetti stranieri condannati in Italia possano scontare la pena nel paese d'origine, così come spesso auspicato da buona parte dell'opinione pubblica e della politica. Ad oggi, lo strumento - di relativamente facile applicazione - può essere individuato nella Decisione Quadro del Consiglio d'Europa 909/2008 che l'Italia ha recepito - per prima in Europa - con D.lgs. 251/2010 che consente alle persone che provengono da un Paese dell'Unione Europea di chiedere il trasferimento della condanna o di essere trasferito, a prescindere dal proprio consenso, nel paese d'origine, all'interno dell'Unione Europea.

Tale strumento – considerata la popolazione detenuta straniera in Italia - assume di fatto rilievo con particolare riferimento ai detenuti rumeni, sia che a chiederlo siano direttamente loro, sia che si tratti della volontà di trasferire l'esecuzione della condanna, espressa dallo Stato italiano. Va ricordato che la finalità dello strumento in questione è la risocializzazione del reo e non la sua espulsione dal paese (in tal senso la Decisione Quadro non ha nulla a che vedere con la natura e le finalità dell'espulsione, in tutte le sue forme previste per legge); per tale ragione, il trasferimento della condanna dovrebbe essere preso in considerazione solo quando i legami socio familiari e le risorse sul territorio di origine facciano ritenere più facilmente ottenibile l'obiettivo del reinserimento.

Purtroppo, persistono numerose difficoltà applicative di questo strumento che, spesso, non è nemmeno conosciuto da chi potrebbe avere interesse a richiederne l'applicazione. Inoltre, i tempi spesso piuttosto lunghi per il completamento della procedura rendono il trasferimento stesso poco appetibile anche per i detenuti che potrebbero pensare a un ritorno nel proprio Paese.

Grazie alla collaborazione con l'amministrazione penitenziaria rumena è stato possibile realizzare uno studio sull'efficacia dello strumento in questione dal punto di vista delle persone trasferite e

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 - 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



**CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ**

degli operatori penitenziari rumeni che con tali persone si sono trovati a lavorare, al fine di comprenderne potenzialità e limiti. Lo studio ha coinvolto 172 persone trasferite dall'Italia alla Romania negli ultimi 5 anni e 27 operatori penitenziari (direttori, personale addetto al trattamento) e ha analizzato la fase precedente e quella successiva al trasferimento. Gli esiti della ricerca, ancora in fase di completa definizione, sono stati presentati alle amministrazioni penitenziarie europee in occasione della riunione del gruppo di lavoro sull'applicazione della decisione quadro a Bruxelles, il 15 settembre 2022 (si allega al presente documento copia della menzionata relazione).

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 – 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



La percezione dei detenuti trasferiti dall'Italia alla Romania in base all'applicazione della FD 909/2008 2012-2022¹

Grazie alla collaborazione con l'amministrazione penitenziaria rumena è stato possibile realizzare uno studio sull'efficacia dello strumento in questione dal punto di vista delle persone trasferite e degli operatori penitenziari rumeni che con tali persone si sono trovati a lavorare, al fine di comprenderne potenzialità e limiti. Lo studio ha coinvolto 172 persone trasferite dall'Italia alla Romania negli ultimi 10 anni e 27 operatori penitenziari (direttori, personale addetto al trattamento) e ha analizzato la fase precedente e quella successiva al trasferimento. Gli esiti della ricerca, ancora in fase di completa definizione, sono stati presentati alle amministrazioni penitenziarie europee in occasione della riunione del gruppo di lavoro sull'applicazione della decisione quadro a Bruxelles, il 15 settembre 2022.

Ai fini della presente relazione pare opportuno fare riferimento solo ad alcuni dei dati rilevati (il materiale prodotto per la presentazione a Bruxelles è disponibile in allegato alla presente relazione).

In primo luogo, rileva valutare il livello di aderenza alla proposta di trasferimento in capo ai soggetti interessati. È noto infatti (la letteratura di settore al riguardo offre numerosi e interessanti spunti) come il percorso di reinserimento sia tanto più efficace quanto condiviso e se si considera che la decisione quadro ha come obiettivo principale quello del reinserimento (come detto), pare naturale che acquisisca rilievo l'eventuale richiesta personale di trasferimento o l'adesione all'offerta da parte dello Stato. I dati riportati dal grafico n. 1 sono importanti: l'83% del campione intervistato ha dichiarato di aver chiesto/condiviso la proposta di trasferimento della sentenza di condanna dando conto della volontà di non restare in Italia. Con riguardo alla tempistica necessaria per effettuare il trasferimento, il grafico n. 2 presenta una situazione che, tutto sommato, non può essere considerata negativa poiché, sebbene la normativa richieda un tempo massimo di 90 giorni per l'espletamento dell'intera procedura, trasferimento compreso e il 63% abbia dichiarato di aver impiegato molto più tempo, fra questi il 40% è stato trasferito in un tempo compreso fra i 90 giorni e l'anno. Probabilmente il termine previsto dalla normativa non aveva fatto i conti con le lungaggini comunicative spesso inevitabili fra uffici del medesimo Paese, figuriamoci fra uffici di Paesi diversi.

¹ Ricerca pubblicata con la Relazione dell'attività svolta dall'ufficio del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del comune di Brescia, 2022.

Grafico n. 1

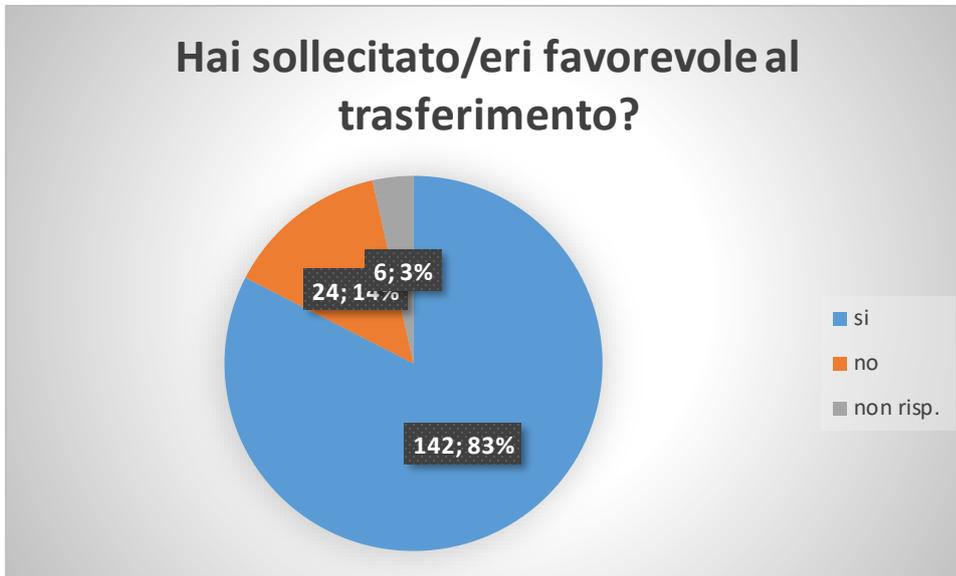
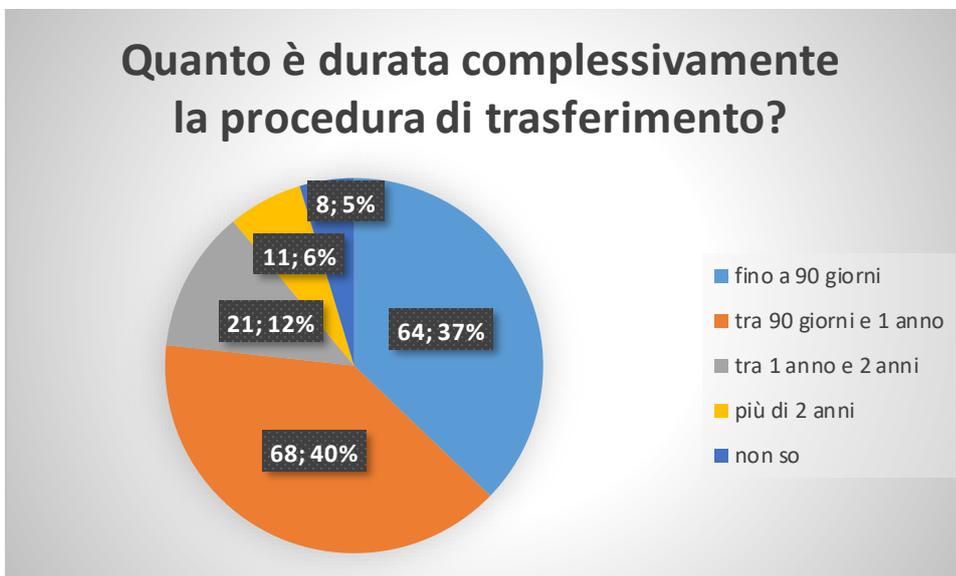


Grafico n. 2



Dato sul quale riflettere è senza dubbio quello offerto dal grafico n. 3: se l'adesione al programma di reinserimento è fondamentale per la buona riuscita dello stesso, la possibilità di avere informazioni sul percorso che si dovrà affrontare una volta rientrati nel proprio Paese assume certamente un peso specifico significativo. Purtroppo, l'82% degli intervistati ha dichiarato di non aver ricevuto informazioni in tal senso e il 51% non le ha ricevute nemmeno una volta giunto a destinazione (grafico n. 4).

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

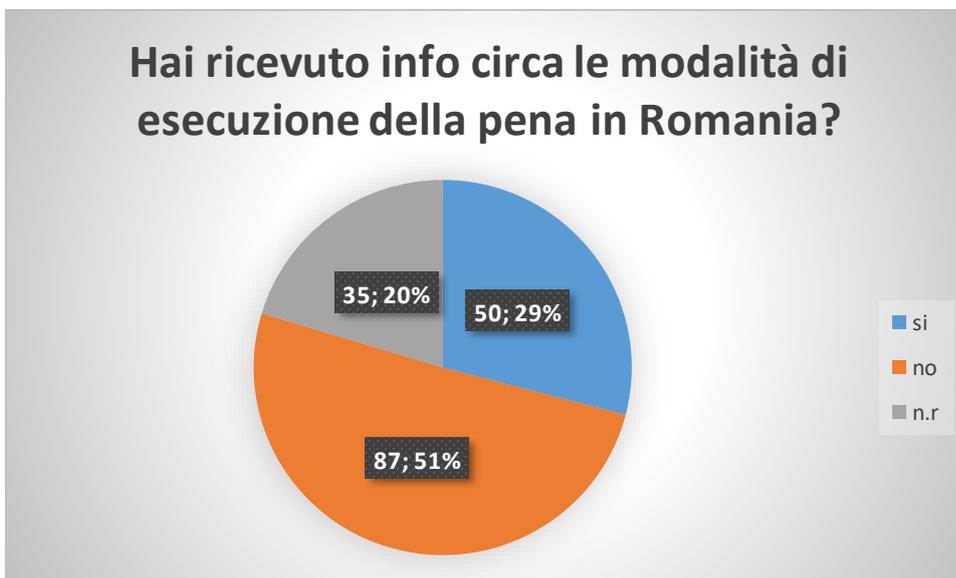
SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 - 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it

Grafico n. 3



Grafico n. 4



Nel 77% dei casi a non essere comunicato è stato anche il luogo di esecuzione della pena presso il quale si stava per essere trasferiti (Grafico n. 5). Da interviste svolte in Italia nel corso di un precedente progetto Europeo (ISTEPII – 2015) la mancanza di consapevolezza circa il luogo deputato all'esecuzione della pena risultava essere motivo principale per l'espressione di dissenso verso l'applicazione della decisione quadro 909/2008. Inoltre, non conoscere il luogo nel quale si sarà detenuti non permette di valutare l'effettiva possibilità di essere vicini alla propria famiglia, motivo per il quale tendenzialmente si accetta l'idea del trasferimento stesso. A tal riguardo, il grafico n. 6

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 – 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

propone una situazione tendenzialmente spaccata a metà fra un 53% di persone che sono state trasferite fin da subito vicino alla propria famiglia e un 46% che invece non ha potuto giovare di questa possibilità, con tutto ciò che questo comporta in termini di possibile vanificazione dell'obiettivo risocializzativo.

Nonostante questa spaccatura, il 52% delle persone trasferite ritiene di avere maggiori possibilità di reinserimento nel proprio paese piuttosto che in Italia (grafico 7) per la maggior parte proprio in virtù della vicinanza con la famiglia (grafico n. 8). Per quanto riguarda i convinti dell'impossibilità del reinserimento nel paese d'origine, le motivazioni sono riconducibili, per la maggior parte dei rispondenti, a una non meglio definita incapacità (mancanza di volontà) del proprio Paese di prendersi cura dei detenuti (Grafico n. 9).

Grafico n. 5



SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

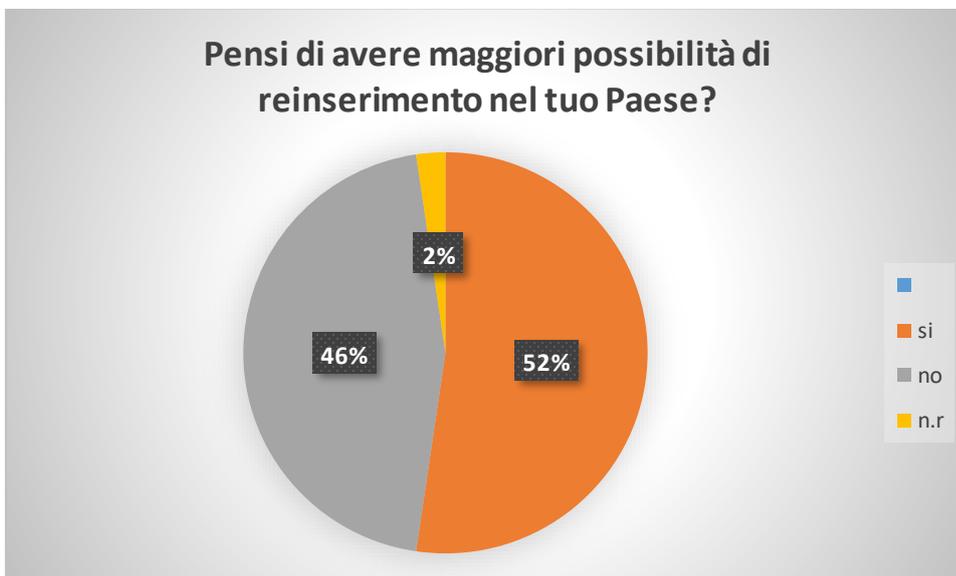
SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 - 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it

Grafico n. 6



Grafico n. 7





**CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ'**

Grafico n. 8

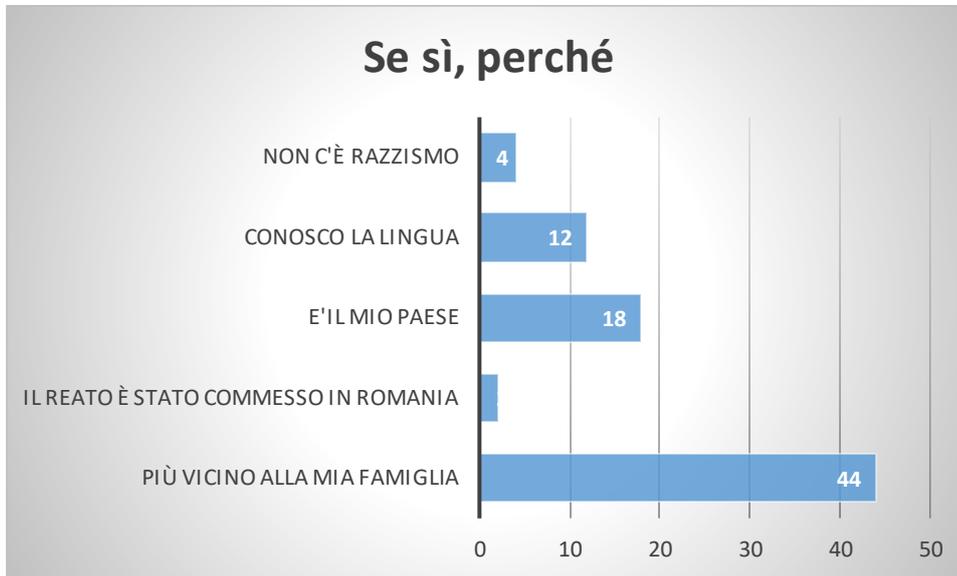
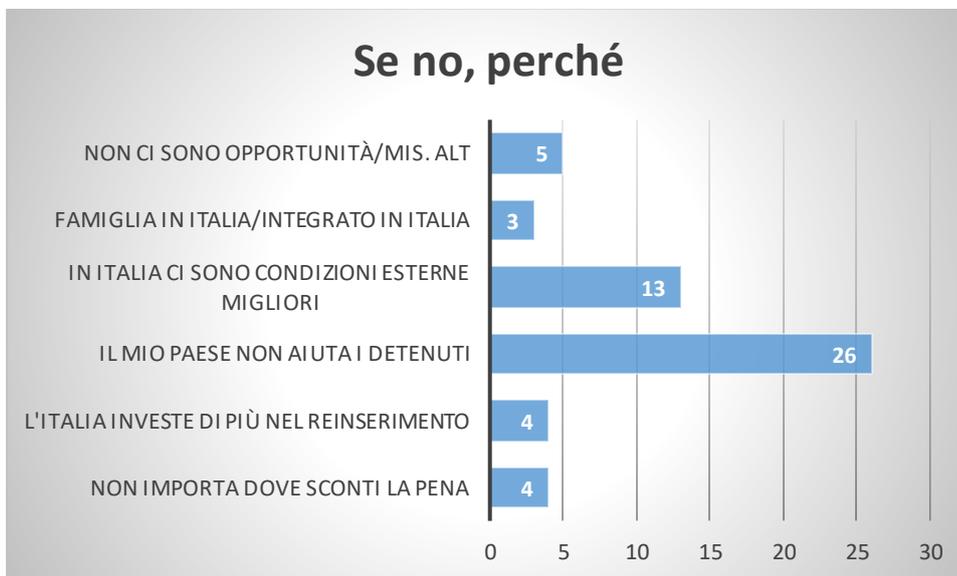


Grafico n. 9



Il grafico n. 10 fa riferimento alla possibilità che i detenuti trasferiti consiglino ad altri connazionali questo tipo di strumento, al netto delle valutazioni esposte (e di quelle trattate nel complesso della ricerca). Per il 62% degli intervistati il trasferimento della sentenza non sarebbe consigliabile, nonostante le percentuali relative alla possibilità di reinserimento e al ruolo fondamentale giocato

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 - 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it

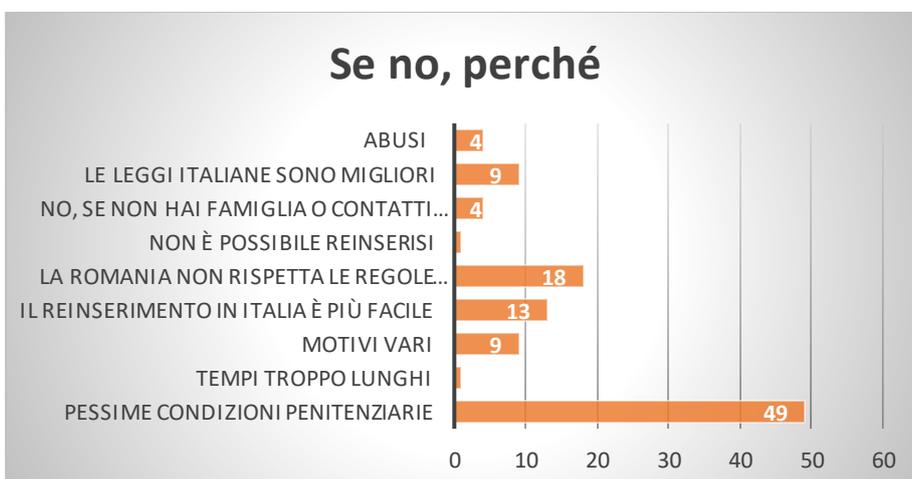
**CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ**

dalla vicinanza con la famiglia. Tale dato necessita senza dubbio ulteriori approfondimenti per meglio comprendere cosa sia ritenuto “pericoloso” nella decisione sul trasferimento nel proprio paese ma è certo che la mancanza di chiarezza con riguardo alle procedure, al luogo di trasferimento e alle possibilità di scontare o meno la pena in misura alternativa giochino un pesante ruolo negativo nella valutazione complessiva di uno strumento che basandosi sul fondamentale principio del reinserimento, potrebbe davvero porsi, per alcuni soggetti, come una alternativa al tempo speso inutilmente in un carcere italiano (Grafico n. 11)

Grafico n. 10



Grafico n. 11



SEDE IS

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

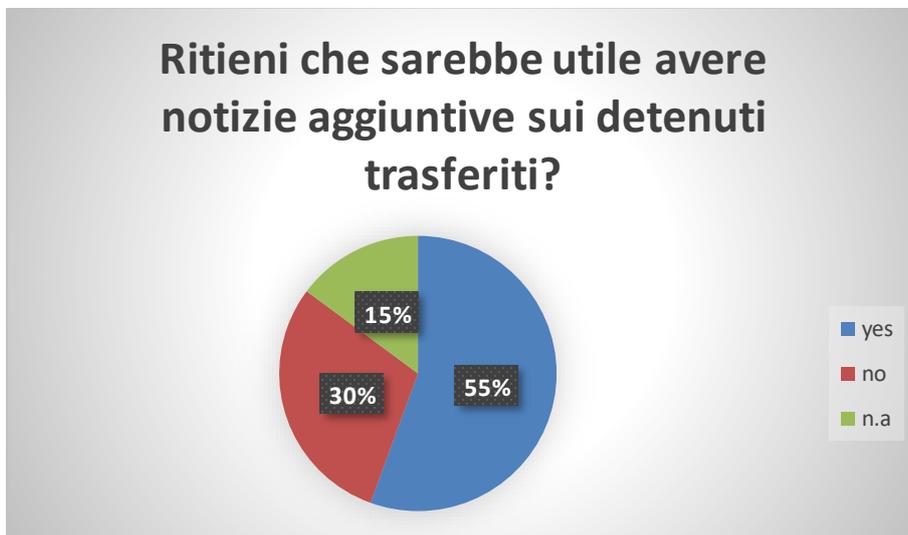
Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 – 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

In ultimo vale la pena fare riferimento al parere degli operatori penitenziari in merito alla necessità di migliorare la comunicazione relativa agli elementi rilevanti (e non contenuti nel certificato di trasferimento) del percorso già affrontato in carcere nel paese che ha emesso la condanna (in questo caso in Italia). Il 55% dei rispondenti, infatti, ha dichiarato che avere maggiori informazioni circa il percorso di pena, le necessità specifiche e le risorse dei soggetti coinvolti nel trasferimento, ai fini di garantire un più facile raggiungimento dell'obiettivo della risocializzazione anche attraverso il riconoscimento degli obiettivi positivi già raggiunti durante l'esecuzione della pena in Italia, sarebbe molto utile.

Grafico n. 12



SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Viale Giulio Cesare, n. 31 – 00192 Roma
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it