

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2026

### L'ESECUZIONE PENALE DELLO STRANIERO TRA FUNZIONE RIEDUCATIVA DELLA PENA E NORME SULL'ESPULSIONE DAL TERRITORIO NAZIONALE

di Elena Fiorini

**Abstract:** *La funzione rieducativa della pena, l'unica ad essere espressamente consacrata dal dettato costituzionale, coesiste, per il cittadino straniero, con l'indirizzo, espresso da numerose disposizioni normative, verso il suo allontanamento dall'Italia. È possibile un comportamento coerente degli operatori della giustizia a fronte di tensioni apparentemente antitetiche? Quanto un eventuale esito espulsivo pregiudica le opportunità trattamentali? Quale l'atteggiamento corretto e le buone prassi di coloro che si occupano di esecuzione penale? Dal Regno Unito un interessante esempio di come gli operatori possano essere supportati nell'affrontare la complessità del mandato rieducativo nei confronti dello straniero, tema oggetto di attenzione in ambito internazionale.*

**Abstract:** *The rehabilitative function of punishment, the only one explicitly enshrined in the Italian Constitution, coexists, in the case of foreign nationals, with a legislative orientation that frequently points toward their removal from national territory. This dual framework poses a series of tensions and practical dilemmas for those involved in the administration of justice. Can judicial and correctional authorities maintain a coherent approach in the face of such apparently conflicting imperatives? To what extent does the prospect of deportation undermine the effectiveness of rehabilitative and reintegration programmes? What attitudes and professional practices should guide those responsible for the execution of criminal sentences in such a complex normative and ethical context? Finally, drawing on a case study from the United Kingdom, this article explores how practitioners may be supported in addressing the complexity of the rehabilitative mandate in relation to foreign nationals, an issue that has increasingly attracted attention in the international legal and criminological debate.*

# L'ESECUZIONE PENALE DELLO STRANIERO TRA FUNZIONE RIEDUCATIVA DELLA PENA E NORME SULL'ESPULSIONE DAL TERRITORIO NAZIONALE

---

di Elena Fiorini\*

SOMMARIO: 1. La necessità e l'urgenza di una riflessione sull'attuazione del principio rieducativo nei confronti degli stranieri. – 2. Il mandato costituzionale rieducativo e gli stranieri. – 3. Tra diritto al trattamento e spinte espulsive. – 4. Senza un permesso di soggiorno: la difficile rieducazione. – 5. La complessità del contesto normativo. – 6. Evitare le semplificazioni: gli stranieri non sono una categoria omogenea. – 7. La necessità di nuovi modelli di intervento.

## 1. La necessità e l'urgenza di una riflessione sull'attuazione del principio rieducativo nei confronti degli stranieri

Vi sono numerose ragioni, sul piano etico e giuridico, che impongono di individuare nuove prassi con riferimento agli stranieri in esecuzione penale. Esse attengono, in primo luogo, alla piena attuazione del principio di umanità e della finalità rieducativa della pena sanciti dall'art. 27 co. 3 Cost.; in secondo luogo, al rispetto dei principi di non discriminazione e di assoluta imparzialità statuiti dall'art. 1, co. 1, l. n. 354/1975<sup>1</sup> anche con riferimento a razza e nazionalità<sup>2</sup>; infine all'osservanza delle norme internazionali, tra cui assumono rilievo la Raccomandazione CM/Rec (2006)2 – Regole penitenziarie europee (in particolare le regole 10, 28, 37, 81 e 87) e, per specificità, la Raccomandazione CM/Rec(2012)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui detenuti stranieri.

Anche a prescindere da tali profili, il dato quantitativo imporrebbe in ogni caso una riflessione approfondita. In tutta Europa, non solo nel nostro Paese, gli stranieri costituiscono infatti una parte consistente della popolazione detenuta e, più in generale, di coloro che sono in esecuzione penale.

Con riferimento ai detenuti, l'ultimo Rapporto Space I (2024)<sup>3</sup> riporta, su base europea, una media del 25% di cittadini stranieri ristretti nelle carceri dei diversi Paesi, sebbene con notevoli differenze tra i singoli Stati. Le percentuali più elevate si registrano in Lussemburgo (75%), Svizzera (72%), Grecia (54%), Austria (53%), Spagna (Catalogna, 50%) e Germania (49%). All'opposto, in alcuni Paesi dell'est europeo, come Romania (1.1%) e Moldavia (1.3%) la presenza di detenuti stranieri è estremamente ridotta.

Nel Rapporto Space I l'Italia è al 31,3%<sup>4</sup>.

Questa distribuzione geografica rispecchia i movimenti demografici realizzatisi dai primi anni 2000: mentre i Paesi dell'Europa occidentale e meridionale hanno conosciuto un

---

\* Elena Fiorini, Dirigente penitenziaria di esecuzione penale esterna e membro del *Foreign Nationals in Prison and Probation (FNPP) Expert Group*.

1. La legge 26 luglio 1975 n.354 verrà indicata, per brevità, come "o.p." (ordinamento penitenziario).

2. Art. 1, co. 1, o.p.: «Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione».

3. [https://wp.unil.ch/space/files/2025/07/250715\\_key-findings-space-i-prisons-europe-2024\\_full.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2025/07/250715_key-findings-space-i-prisons-europe-2024_full.pdf), p. 12.

4. [https://wp.unil.ch/space/files/2025/07/250715\\_rapport-space-i-2024\\_compressed.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2025/07/250715_rapport-space-i-2024_compressed.pdf), p. 57.

incremento della popolazione migrante, in quelli dell'Europa orientale la popolazione residente si è ridotta per effetto dell'emigrazione.

Il 29% degli stranieri ristretti appartiene ad un altro Paese europeo, percentuale che riflette il processo di libera circolazione ormai consolidato.

Esaminando l'ultimo aggiornamento sulla situazione italiana del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria<sup>5</sup>, riferito al 31 agosto 2025, su un numero di detenuti complessivo pari a 63.167, gli stranieri ristretti sono 20.111, pari al 31,8%, con, quindi, un lieve incremento. Di questi 5.804, circa il 29%, sono imputati<sup>6</sup> e, per questo motivo, non sottoposti al c.d. programma trattamentale.

Analoghe considerazioni valgono per l'esecuzione penale esterna. Il Report Space II (2023)<sup>7</sup> evidenzia che, nei Paesi europei, i cittadini stranieri rappresentano mediamente il 18% di coloro che sono in carico ai sistemi di *probation*, sebbene il dato non sia disponibile per tutti gli Stati. Le percentuali più elevate si riscontrano in Svizzera (38%), Spagna (Catalogna, 27%), Estonia (27%), Austria (26,5%). In Italia il Report rileva il 19%, leggermente superiore alla media europea.

La riflessione su senso e pratica della pena nei confronti dei non cittadini non può non includere, oltre alla pena detentiva, l'esecuzione penale esterna, in ragione degli alti numeri ormai raggiunti in questo ambito. Nel 2024, le persone in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna sono state, complessivamente, 243.919, di cui 167.688 per l'esecuzione di pene e misure di comunità<sup>8</sup>. I cittadini stranieri seguiti sono stati 49.797, pari al 20,4%, del totale, con un lieve incremento rispetto alle annate precedenti<sup>9</sup>.

Un'altra ragione per includere l'esecuzione penale esterna nella nostra disamina deriva dal fatto che la pena eseguita sul territorio risulta generalmente più coerente con la finalità rieducativa e associata a tassi di recidiva più contenuti, come riscontrato da ricerche plurime<sup>10</sup>.

Percentuali e cifre assolute così elevate relative ai cittadini stranieri in esecuzione penale, sia "interna" che esterna, impongono di comprendere quali strategie possano e debbano essere portate avanti nella progettazione e nella realizzazione di programmi trattamentali per quest'ampia categoria di persone, in modo che siano sempre più aderenti alla Carta costituzionale, alle leggi e alle norme internazionali, oltre che sempre più adeguati e rispettosi della dignità delle persone.

---

5. [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1470061](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1470061). Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - sezione statistica.

6. [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1470067](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1470067). Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - sezione statistica.

7. [https://wp.unil.ch/space/files/2024/06/SPACE-II\\_2023\\_240618.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2024/06/SPACE-II_2023_240618.pdf), p. 89.

8.

[https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Adulti\\_in\\_area\\_penale\\_esterna\\_31.12.2024Dati\\_convalidati\\_G.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Adulti_in_area_penale_esterna_31.12.2024Dati_convalidati_G.pdf). Fonte: Dipartimento di giustizia minorile e di comunità - Ufficio del Capo del Dipartimento - sezione statistica.

9.

[https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Adulti\\_in\\_area\\_penale\\_esterna\\_31.12.2024Dati\\_convalidati\\_G.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Adulti_in_area_penale_esterna_31.12.2024Dati_convalidati_G.pdf).

10. Si vedano al riguardo, con riferimento al solo panorama italiano: F. Giordano – M. Tallarigo – S. Panarello – G. Di Rosa, *Il valore dell'alternativa. Un approccio evidence based alle misure alternative alla detenzione*, Ed. Egea 2020; F. Leonardi, *Tossicodipendenza e alternative alla detenzione: il rischio di recidiva tra gli affidati in prova al servizio sociale*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1/2009, p. 5 e ss.; ID., *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 2/2007, p. 7 e ss.; E. Santoro – R. Tucci, *L'incidenza dell'affidamento sulla recidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1/2006, p. 79 e ss.

L'esecuzione della pena nei confronti dello straniero (sia in ambito detentivo sia nel caso di pene e misure di comunità) presenta infatti aspetti di criticità ulteriori rispetto a quelli dei cittadini italiani, come ben sanno coloro che operano, sia pure in diversi ruoli, nell'ambito dell'esecuzione penale.

Tuttavia, una più efficace azione trattamentale sui cittadini stranieri non può che fornire ai condannati migliori chance di *honeste vivere, alterum non laedere*, così favorendo il reinserimento sociale e migliorando la sicurezza della comunità, oltre a contribuire ad una strategia volta a decongestionare gli istituti penitenziari.

Non a caso il tema è oggetto di attenzione in ambito internazionale, tanto che la C.E.P. (*Confederation of European Probation*) e Europris (*European Organisation of Prison and Correctional Services*) hanno creato in modo congiunto il *Foreign Nationals in Prison and Probation (FNPP) Expert Group* con l'obiettivo di migliorare le pratiche nell'esecuzione penale dello straniero in Europa.

## 2. Il mandato costituzionale rieducativo e gli stranieri

L'art. 27 della nostra Carta fondamentale, al comma 3, afferma in modo esplicito che la pena deve essere orientata alla rieducazione del reo. Un'ampia giurisprudenza costituzionale ha interpretato tale mandato come una tensione verso il reinserimento sociale e la risocializzazione.

Poiché la norma costituzionale non prevede alcuna distinzione o eccezione, la possibile espulsione dello straniero al termine dell'espiazione della pena non dovrebbe incidere sull'obbligo dello Stato di garantire la funzione rieducativa. In proposito, e con un'espressione assai efficace, si è parlato del concetto di "rieducazione universale", che postula l'impegno dello Stato italiano alla rieducazione di tutti i condannati, indipendentemente dal possesso di un titolo di soggiorno<sup>11</sup>.

Già con la sentenza n. 204/1974, in materia di liberazione condizionale, la Corte costituzionale aveva qualificato il «*recupero sociale del condannato*» quale «*fine ultimo e risolutivo della pena*», individuando per la prima volta un vero e proprio «*diritto alla rieducazione*».

Tale impostazione è stata ulteriormente rafforzata da una storica e molto citata sentenza della Corte costituzionale, con la quale fu dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 444 c.p.p. per violazione dell'art. 27 Cost. «*In uno Stato evoluto, la finalità rieducativa non può essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stesse della pena (...) la necessità costituzionale che la pena debba "tendere" a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue (...). Dev'essere, dunque, esplicitamente ribadito che il precetto di cui al terzo comma dell'art. 27 della Costituzione vale tanto per il legislatore quanto per i giudici della cognizione, oltre che per quelli dell'esecuzione e della sorveglianza, nonché per le stesse autorità penitenziarie*»<sup>12</sup>.

---

11. Così M. Canepa – S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, VII ed. Milano, 2004, p. 360.

12. Corte costituzionale, sentenza n. 313 del 2.7.1990, Pres. Saja, Est. Gallo.

Affermazioni nette e prive di ambiguità che non hanno tuttavia impedito una successiva giurisprudenza orientata a limitare l'applicazione delle misure alternative nei confronti dei cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale<sup>13</sup>.

Tale interpretazione giurisprudenziale è stata successivamente superata con una sentenza della Cassazione a Sezioni Unite, 28 marzo 2006 n. 7458, Alloussi, che, proprio partendo dai valori costituzionali di pari dignità ed eguaglianza, nonché dalla funzione rieducativa della pena (artt. 2, 3 e 27, co. 3 Cost.), ha statuito che *«in materia di esecuzione della pena detentiva, le misure alternative alla detenzione in carcere (nella specie, l'affidamento in prova al servizio sociale), sempre che ne sussistano i presupposti stabiliti dall'ordinamento penitenziario, possono essere applicate anche allo straniero extracomunitario che sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato e sia privo del permesso di soggiorno»*.

In particolare, secondo la Suprema Corte, *«laddove il Tribunale di sorveglianza abbia accertato rigorosamente l'oggettiva sussistenza dei presupposti stabiliti per la concessione, a favore dello straniero condannato che ne abbia fatto richiesta e che ne sia "meritevole", di una delle misure alternative alla detenzione in carcere previste dagli artt. 47 e segg. ord. penit., è destinata a dispiegarsi nella sua pienezza ed effettività, per il rilievo costituzionale che rivestono, la forza precettiva dei principi in materia di pari dignità della persona umana e di funzione rieducativa della pena»*.

L'evoluzione giurisprudenziale sta, lentamente, segnando ulteriori tappe, riconnettendo, anche per lo straniero, l'esecuzione della pena al godimento dei diritti fondamentali.

A mero titolo di esempio si cita la sentenza della Corte di cassazione, sez. I, 18.5.2017 n. 49242<sup>14</sup> che, cassando con rinvio la decisione di un Tribunale di Sorveglianza, ha ritenuto che la misura di sicurezza dell'espulsione dovesse, nel caso di specie, essere decisa previo accertamento, in via incidentale, dei presupposti della protezione sussidiaria. La Corte ha precisato che, nel frangente, il Tribunale di Sorveglianza non dovesse dare prevalenza ai motivi di sicurezza interna dello Stato ma, invece, al richiamo degli obblighi internazionali del nostro Paese, tra i quali il divieto, contenuto nell'art. 20 d.lgs. n. 251/2007, di procedere all'espulsione di persona che si trovi nelle condizioni previste dall'art. 19, co. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche e nonostante perduri la pericolosità sociale per la sicurezza dello Stato.

Ed ancora la recente sentenza n. 73/2025 della Corte costituzionale laddove, pur ribadendo la natura amministrativa dell'espulsione di cui all'art. 16 d.lgs. n. 286/1998 (così negandone la natura trattamentale, sottraendola al contempo al giudizio di costituzionalità sulla base del parametro dell'art. 27, co. 3 Cost.) ha, tuttavia, ritenuto non sussistere alcun automatismo, dovendo il Magistrato di Sorveglianza procedere a una ponderazione di interessi quanto agli effetti dell'eventuale espulsione sulle condizioni personali e familiari della persona interessata, sulla scorta del rinvio che l'art. 16 al comma 9 opera ai divieti di

---

13. Tra le altre Cass., sez. I, 17.7.2003, <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2004/febbraio/sent-cass-17-7-03.pdf>, ove si affermava *«l'affidamento in prova al servizio sociale e, in genere, tutte le misure extramurarie alternative alla detenzione, non possono essere applicate allo straniero extracomunitario che si trovi in Italia in condizioni di clandestinità, atteso che tale condizione rende illegale la permanenza del medesimo straniero nel territorio dello Stato e non può, d'altra parte, ammettersi che l'esecuzione della pena abbia luogo con modalità tali da comportare la violazione o l'elusione delle norme che rendono configurabile detta illegalità»*. «La disparità di trattamento riservato ai cittadini e agli stranieri regolarmente presenti nel territorio dello Stato rispetto ai clandestini – si legge ancora nella decisione citata – trova giustificazione nella differenza delle situazioni giuridiche che ad essi fanno capo».

14. <https://www.altalex.com/documents/news/2017/12/04/diritti-civili-stranieri-espulsione>.

espulsione per le condizioni di vulnerabilità di cui all'art. 19 TU immigrazione. Divieti che sono stati oggetto di interpretazione estensiva e analogica della giurisprudenza di legittimità, garantendo sia il rispetto dei diritti e beni costituzionali di cui la Corte stessa ha imposto l'osservanza, con riferimento ai provvedimenti espulsivi, come ad esempio il diritto alla salute (sentenza n. 252/2001), ma anche la protezione dei legami familiari, con speciale riguardo ai figli minori (sentenza n. 202/2013), sia il rispetto delle norme europee e delle norme convenzionali, in particolare l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Nel medesimo solco di questo percorso giurisprudenziale si colloca l'evoluzione normativa in tema di perdita del titolo di soggiorno e di allontanamento dal territorio dello Stato, che ha progressivamente introdotto criteri di bilanciamento tra la potestà espulsiva e i diritti della persona, contemperamento spesso sollecitato da direttive europee e da norme internazionali. Oltre agli esempi esposti, si possono citare la necessaria considerazione del diritto al ricongiungimento familiare in relazione all'ingresso e alla permanenza sul territorio in caso di reati ostativi<sup>15</sup>, la valutazione, per colui che abbia esercitato il ricongiungimento familiare, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, dei vincoli familiari qui in Italia e nel Paese di origine, nonché della durata del soggiorno in Italia<sup>16</sup>; i limiti all'espulsione sempre per coloro che abbiano esercitato il diritto all'unità familiare<sup>17</sup> e, *last but not least*, gli articolati divieti di espulsione previsti dall'art. 19 TU immigrazione.

### 3. Tra diritto al trattamento e spinte espulsive

Difettano dati precisi sulla condizione di soggiorno degli stranieri in esecuzione penale.

In ambito europeo, come emerge dal Rapporto Space I<sup>18</sup>, solo poco più di un terzo degli Stati, tra i quali non rientra l'Italia, rilevano in modo regolare la condizione di soggiorno degli stranieri in esecuzione penale. Tra i Paesi che registrano tale elemento, si evidenzia, rispetto ai detenuti stranieri, una media di circa il 28% che sono titolari di uno *status* di residenza legale nel Paese in cui sono ristretti.

In Italia, nonostante l'Amministrazione penitenziaria non distingua, nei rilievi statistici, tra detenuti non comunitari regolarmente presenti in Italia e, invece, privi di permesso di soggiorno, un'analisi empirica realizzata, su base locale, dal Rapporto Antigone (2019) riferiva che meno di un terzo del totale aveva un titolo di soggiorno<sup>19</sup>.

---

15. Art. 4, co. 3, ultima parte TU immigrazione, ove si afferma che in tal caso la non ammissione in Italia non possa dipendere dalla sola commissione del reato, ma debba essere valutata sussistente la «*minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone*».

16. Art. 5, co. 5, ultima parte TU immigrazione: «*Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale*».

17. Art. 13, co. 2-bis, TU immigrazione: «*Nell'adottare il provvedimento di espulsione ai sensi del comma 2, lettere a) e b), nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine*».

18. [https://wp.unil.ch/space/files/2025/07/250715\\_rapport-space-i-2024\\_compressed.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2025/07/250715_rapport-space-i-2024_compressed.pdf), pp. 55-56.

19. <https://www.welforum.it/gli-stranieri-nelle-carceri/>.

Un ulteriore aspetto che si rimarca è che, nonostante la condizione detentiva non costituisca giuridicamente un ostacolo all'inoltro della domanda e della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, sulla scorta delle generali facoltà riconosciute ai detenuti dall'art.123 c.p.p., nella pratica permangono numerose difficoltà alla presentazione delle istanze verso le questure, sia in relazione al riconoscimento del diritto di asilo sia nel caso di mero rinnovo o aggiornamento del titolo.

Un'analisi del 2019 dell'Osservatorio di Antigone, svolta su 98 istituti penitenziari, riportava la possibilità di presentare domanda di rinnovo del permesso di soggiorno nel 65,3% degli istituti mentre la percentuale era del 58% per l'istanza di protezione internazionale<sup>20</sup>. Se a ciò si aggiunge che la predisposizione di una richiesta richiede la disponibilità di documentazione che spesso manca o non è reperibile *in vinculis*, si può ritenere verosimile che la detenzione comporti, in generale, una riduzione del tasso di regolarità del soggiorno.

Nel nostro Paese, inoltre, sono davvero molte e differenti le disposizioni che, nella pratica, concorrono a determinare la mancanza, originaria o sopravvenuta, di un permesso di soggiorno tra gli stranieri in esecuzione della pena e li espongono a provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale.

Non è questa la sede per una disamina specifica sulla normativa in materia di immigrazione e sui suoi riflessi sul sistema di esecuzione delle pene<sup>21</sup>. Per completezza espositiva, tuttavia, occorre rammentare che la legislazione organica italiana in materia di immigrazione prevede, per lo straniero non comunitario, una serie di condizioni d'ingresso molto rigide<sup>22</sup>, corredate da norme assai restrittive in materia di rinnovo di permesso di soggiorno<sup>23</sup> e da un articolato novero di preclusioni<sup>24</sup> che concorrono a determinare il rifiuto o la revoca del titolo. A ciò si debbono aggiungere le disposizioni che dispongono il respingimento ovvero l'espulsione di coloro che siano privi di titolo di soggiorno<sup>25</sup> o in

---

20. [https://www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2022/05/33.-ANTIGONE\\_XVIIIrapporto\\_DirittiMigranti.pdf](https://www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2022/05/33.-ANTIGONE_XVIIIrapporto_DirittiMigranti.pdf).

21. Si rinvia, per un'esposizione sintetica della genesi della legislazione sugli stranieri e sulle sue ricadute in ambito penitenziario a Quaderni ISSP – Istituto Superiore di Studi Penitenziari, Numero 12 – novembre 2013, "Essere stranieri in carcere", [https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/quaderno\\_issp\\_12.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/quaderno_issp_12.pdf).

22. Il sistema è fondato a tutt'oggi, come noto, sulla programmazione triennale di flussi di ingresso, definiti annualmente, che non si è tuttavia dimostrato funzionale né alle esigenze del mercato del lavoro né alla reale gestione degli ingressi in Italia. Di fatto, tuttavia, gli ingressi in Italia avvengono, per la gran parte, indipendentemente dalle programmazioni e, negli ultimi quarant'anni, la maggioranza dei cittadini non comunitari ha regolarizzato la sua posizione nel nostro Paese grazie a una sanatoria o alle disposizioni in materia di protezione internazionale o umanitaria.

23. Ad esempio, non può essere rilasciato o rinnovato il permesso di soggiorno quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato (art. 5, co. 5, TU immigrazione).

24. Si consideri che non può essere ammesso in Italia lo straniero che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o che risulti condannato per alcuni titoli di reato elencati dall'art. 4 co. 3 TU immigrazione, tra cui figurano ipotesi delittuose previste dall'art. 380 c.p.p., che includono fattispecie assai gravi, come ad esempio i delitti contro la personalità dello Stato, la riduzione in schiavitù, la violenza sessuale, la rapina e l'estorsione, ma anche ipotesi di illecito penale considerate meno offensive dalla generalità dei consociati, quali le violazioni delle norme sul diritto d'autore e i reati di falso di cui agli artt. 473 e 474 c.p. o il mancato scioglimento di una riunione o di un'assemblea pubblica nonostante l'ordine intimato in tal senso, che costituisce una contravvenzione.

25. L'espulsione amministrativa è ad esempio disposta dal prefetto, ai sensi dell'art. 13 co. 2 TU immigrazione nel caso in cui a) lo straniero sia entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non sia stato respinto; b) in varie ipotesi di mancata istanza di proroga di visto o di permesso di soggiorno, quando essi siano stati revocati, rifiutati o annullati, quando il permesso di soggiorno sia scaduto da 60 giorni senza che ne sia stato chiesto il rinnovo. È inoltre adottato provvedimento di espulsione nei confronti dello straniero che, pur titolare di permesso di soggiorno di uno Stato

conseguenza di ritenuta pericolosità sociale<sup>26</sup> o della condanna per particolari reati o a determinate pene<sup>27</sup>.

Conseguentemente a tutto quanto sopra esposto, la posizione della gran parte dei cittadini stranieri condannati oscilla tra l'essere persona titolare di quel "diritto alla rieducazione"<sup>28</sup> di cui il diritto al trattamento penitenziario costituisce un corollario<sup>29</sup> e, invece, essere soggetto destinato all'allontanamento dal territorio dello Stato.

#### 4. Senza un permesso di soggiorno: la difficile rieducazione

È ormai pacifico che, per i condannati privi di permesso di soggiorno, «è proprio l'esecuzione penale, anche nelle forme alternative al regime carcerario, a costituire il titolo che legittima la permanenza (dello straniero) nel territorio dello Stato» (così Cass. SU, 28 marzo 2006 n.7458, cit.). Al fine dell'esecuzione della pena il condannato che non abbia permesso di soggiorno è quindi obbligato a permanere nel nostro Paese: in caso contrario si sottrarrebbe illegittimamente alla punizione.

I trasferimenti all'estero per l'esecuzione della pena costituiscono, peraltro, un'ipotesi che nei fatti è del tutto residuale<sup>30</sup>.

Tuttavia, per coloro che siano sul nostro territorio in espiatione della pena la normativa vigente non contempla il possibile rilascio di un permesso di soggiorno. Come evidenziato da una risalente circolare del Ministero della giustizia, prot. n. 547671/10 del 12.4.1999 «... il permesso di soggiorno per i detenuti e per gli internati extracomunitari avviati al lavoro extramurario in misura alternativa o ammessi al lavoro all'esterno non è necessario, attesa appunto la condizione di detenzione...». Con la circolare del Ministero dell'interno n.

---

membro dell'UE, si sia trattenuto in Italia oltre tre mesi e abbia ignorato l'intimazione elevategli di rientrare presso lo Stato che gli ha rilasciato tale permesso (art. 5, co. 7-bis e 7-ter).

26. Ex art. 13, co. 2, lett. c) TU immigrazione l'espulsione prefettizia è disposta laddove lo straniero appartenga a taluna delle categorie indicate negli articoli 1, 4 e 16, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, mentre l'espulsione ministeriale è prevista dall'art. 13, co. 1, TU immigrazione, per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato.

27. Alcune ipotesi: l'espulsione (o l'allontanamento dallo Stato, per il cittadino dell'Unione) può essere ordinata dal giudice penale quale misura di sicurezza, ai sensi dell'art. 235 c.p., nell'ipotesi di condanna alla reclusione superiore ai due anni; è inoltre prevista dall'art. 15 TU immigrazione, sempre come misura di sicurezza, per lo straniero condannato per taluno dei reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza, sempre che sia socialmente pericoloso. L'espulsione costituisce, invece, una pena sostitutiva nell'ipotesi indicata dall'art. 16 co. 1 TU immigrazione, che riguarda lo straniero non comunitario irregolare che sia condannato o patteggi una pena detentiva entro il limite dei due anni per un reato non colposo o per alcuni reati puniti con la pena pecuniaria, quando non ricorrono le condizioni per la sospensione condizionale. Sempre l'espulsione, infine, viene espressamente qualificata come «sanzione alternativa alla detenzione» nel caso previsto dall'art. 16, co. 5, TU immigrazione per lo straniero irregolare che sia detenuto e che debba scontare una pena, anche residua, non superiore a due anni.

28. Le cui basi sono state poste dalla sentenza della Corte cost. n. 204/1974 e affinate dalla giurisprudenza costituzionale successiva.

29. M. Ruotolo, *Può la rieducazione assumere caratteri nazionalistici? Appunti sulla condizione giuridica del detenuto privo di permesso di soggiorno* in *Costituzionalismo*, fasc. 3/2006 si esprime in questi termini: «Lo stesso trattamento penitenziario viene così a configurarsi come un diritto per il detenuto, aspetto del più generale diritto alla rieducazione cui corrisponde un obbligo di fare per l'Amministrazione penitenziaria».

30. Il principale strumento per attuare il trasferimento delle persone condannate è la Convenzione del Consiglio d'Europa firmata a Strasburgo il 21 marzo 1983 e ratificata con legge 25 luglio 1988 n. 334. Nei Paesi dell'Unione europea opera in materia la decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, la quale ha trovato attuazione nell'ordinamento interno con d.lgs. 7 settembre 2010, n. 16.

300.C2000/706/P/12.229.39/1^DIV è stato inoltre chiarito, in termini più generali, che «... *in riguardo alla posizione di soggiorno dei cittadini stranieri detenuti ammessi alle misure alternative previste dalla legge, quali la possibilità di svolgere attività lavorativa all'esterno del carcere, si rappresenta che la normativa vigente non prevede il rilascio del permesso di soggiorno ad hoc per detti soggetti. In queste circostanze non si reputa possibile rilasciare un permesso di soggiorno per motivi di giustizia né ad altro titolo, ben potendo l'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza costituire ex se un'autorizzazione a permanere sul territorio nazionale...*».

Già la sola condizione di straniero, di per sé, rende tuttavia indispensabile, da parte dell'Amministrazione, la predisposizione di iniziative e progettualità volte a colmare disegualanze rispetto ai cittadini nazionali e a rispondere a bisogni specifici, quali ad esempio l'accesso a informazioni in una lingua comprensibile al condannato, l'alfabetizzazione linguistica, la mediazione culturale e l'assistenza religiosa da parte dei ministri di culto di diverse confessioni religiose.

L'assenza o l'incertezza del titolo di soggiorno incide in modo significativo sulla possibilità di costruire un effettivo programma rieducativo individualizzato, soprattutto con riguardo agli elementi del trattamento rieducativo indicati dall'art. 15 o.p. e alle situazioni di particolare fragilità, come i disturbi psichici e le dipendenze patologiche.

In particolare, in relazione alla formazione professionale e al lavoro, se è pur vero che la circolare 15 marzo 1993 n. 27 del Ministero del lavoro, tutt'ora applicata, aveva già stabilito una specifica procedura facilitata per coloro che «*sprovvisi di permesso di soggiorno sono, comunque, tassativamente obbligati in forza di decisione giurisdizionale, a permanere sul territorio italiano, e a svolgere attività lavorativa in alternativa a una pena detentiva, in forza di un'ordinanza del Tribunale di sorveglianza o di un provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno*», ciò non risolve affatto le problematiche oggi sussistenti.

Infatti è stabilito che gli Uffici provinciali del lavoro (ora Centri per l'impiego) «*rilasceranno un apposito atto di avviamento al lavoro presso il datore di lavoro indicato nel citato provvedimento prescindendo dall'iscrizione nelle liste di collocamento, dal possesso di permesso di soggiorno e dall'accertamento di indisponibilità*». La stessa circolare è però chiarissima nell'affermare che «*il predetto documento autorizzativo dovrà avere validità limitata al tipo di attività lavorativa e al periodo indicati nel provvedimento e non costituirà, in relazione alle sue specificità ed eccezionalità, titolo valido per la iscrizione nelle liste di collocamento alla cessazione del rapporto per il quale è stato concesso*».

Lo straniero privo di permesso di soggiorno gode, quindi, della possibilità di lavorare solo ed esclusivamente durante l'espiazione della pena e solo ove abbia reperito un'attività lavorativa specifica. In questi casi, il lavoro rappresenta un'opportunità limitata alla fase dell'esecuzione e non un reale strumento di continuità del percorso di reinserimento.

Ulteriori difficoltà emergono con riferimento all'accesso alle politiche attive del lavoro, che prevedono attualmente specifici percorsi volti allo sviluppo della attitudine a stare nel mondo delle attività produttive e dei servizi. Coloro che si trovano all'interno del circuito penale hanno spesso estremo bisogno di una formazione al lavoro che consenta non solo di acquisire competenze professionali, tecniche o manuali ma anche di apprendere linguaggio e terminologie, modalità comportamentali e capacità di rispetto delle regole e dei contesti. Per usufruire di voucher formativi per specifiche professionalità (ad esempio come saldatori), previste in progetti *ad hoc*, l'inserimento in tirocini, l'ammissione a programmi (es. Garanzia Giovani, destinato ai neet 18-29 anni, oppure G.O.L. – Garanzia occupabilità lavoratori, che disciplina programmi di orientamento e accompagnamento al lavoro più

lunghe e rafforzati per soggetti fragili) è indispensabile l'iscrizione al Centro per l'impiego, per la quale, per i soggetti in esecuzione pena, non serve il permesso di soggiorno ma occorrono la residenza o il domicilio sul territorio italiano e alcuni documenti: codice fiscale, documento di riconoscimento, domanda di iscrizione acquisita dall'Amministrazione penitenziaria (per i detenuti) e da questa trasmessa al Centro per l'impiego.

Nella prassi, tuttavia, è frequentemente proprio il mancato riconoscimento dell'iscrizione anagrafica a costituire ostacolo all'accesso ai percorsi formativi, tirocini e programmi di accompagnamento al lavoro, fondamentali per soggetti in condizione di fragilità.

E il nodo dell'iscrizione anagrafica appare cruciale pure per l'accesso ai servizi sociali e sanitari, perché accade che venga richiesta anche nei casi in cui la normativa consentirebbe di valorizzare il solo domicilio.

Malgrado l'art. 11, lett. r) n. 2 del d.lgs. n. 123/2018 di riforma dell'ordinamento penitenziario abbia introdotto il quarto comma dell'art. 45 o.p., che afferma che «*ai fini della realizzazione degli obiettivi indicati dall'art.3 co. 2 e 3 della legge 8 novembre 2000 n. 328, il detenuto o l'internato privo di residenza anagrafica è iscritto, su segnalazione del direttore, nei registri della popolazione residente del comune dove è ubicata la struttura (...)*», il mancato riconoscimento della residenza ai detenuti stranieri privi di permesso di soggiorno costituisce una situazione non rara.

Resta ferma, inoltre, l'impossibilità in fatto e in diritto di procedere all'iscrizione anagrafica di chi, privo di permesso di soggiorno, si trovi in esecuzione penale esterna o in messa alla prova.

Tra i molti diritti fondamentali pregiudicati dalla mancanza di titolo di soggiorno e/o di iscrizione anagrafica risulta l'effettivo esercizio del diritto alla casa, requisito indispensabile per accedere alla giustizia di comunità.

E sempre il tema dell'acquisizione della residenza si pone alla base dell'estrema difficoltà di ottenere la presa in carico dei servizi sociali e psichiatrici territoriali. Emblematico il caso, affrontato dal Tribunale di Sorveglianza di Firenze nel 2022<sup>31</sup>, di uno straniero, internato presso la R.E.M.S. di Volterra in esecuzione della misura di sicurezza del ricovero in casa di cura e custodia. Dopo un periodo di permanenza in struttura «*i sensibili miglioramenti raggiunti dall'internato sotto l'aspetto dell'equilibrio psicoaffettivo e della stabilità della sua condizione psicopatologica*» orientavano per un'attenuazione della misura di sicurezza. E, tuttavia, il Tribunale disponeva una proroga "a tempo" della misura detentiva, sostanzialmente motivata dall'impossibilità di individuare un percorso *post* R.E.M.S. sul territorio. Proroga «*dovuta esclusivamente – come afferma l'ordinanza – all'assenza di una rete sociale e familiare in Toscana e fuori, ed all'assenza di un percorso terapeutico e riabilitativo territoriale derivante dalla mancanza di documenti, di una residenza, di risorse economiche nonché di validi riferimenti sociali e familiari ma anche dalla mancata collaborazione tra gli enti e le autorità preposte alla sua presa in carico*». Il Tribunale di Sorveglianza evidenziava che, per la condizione attuale della persona, «*la privazione della libertà nella massima misura non poteva essere ulteriormente tollerata, essendo notevolmente scemata la sua pericolosità sociale*». Richiamandosi all'art. 45 o.p. che, come detto, stabilisce, anche per l'internato privo di residenza anagrafica, su segnalazione del direttore, l'iscrizione tra la popolazione residente del Comune dove è ubicata la struttura, il Tribunale di Sorveglianza ha, in primo luogo, assegnato un termine di 60 giorni al Comune per

---

31. Tribunale di Sorveglianza di Firenze, SIUS 2022/5615, <https://pg-firenze.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/TdS%20Ordinanza%2011-07-23.pdf>.

l'obbligatoria iscrizione anagrafica nel registro anagrafico di Volterra, valutato tale adempimento come necessario per l'effettiva presa in carico da parte dei servizi sociali e psichiatrici. In conseguenza all'avvenuta iscrizione il Tribunale ha così disposto la presa in carico da parte dell'Azienda USL Toscana Nord, al fine del reperimento di una struttura preposta ad accogliere il soggetto, in regime residenziale o semiresidenziale, preferibilmente idonea a disabili cronici.

Attinente invece alle prestazioni di cura erogabili in mancanza di iscrizione al Servizio sanitario nazionale è la difficoltà che emerge da un'ordinanza dell'Ufficio di Sorveglianza di Spoleto<sup>32</sup>, in relazione alla redazione di un programma terapeutico per la tossicodipendenza per un detenuto albanese. Il condannato si era rivolto al Magistrato di Sorveglianza lamentando di essere impossibilitato a depositare l'istanza per l'affidamento terapeutico ex art. 94 d.p.r. n. 309/1990 a causa del rifiuto della ASL di competenza di redigere un programma terapeutico, adducendo che lo stesso non ne aveva diritto, poiché cittadino extracomunitario privo di permesso di soggiorno e senza iscrizione al SSN. La Responsabile del Dipartimento delle dipendenze SERD di Terni affermava infatti in una nota che, non potendo la persona documentare il possesso di un permesso di soggiorno, in base all'art. 35, co. 3 TU immigrazione e a "regolamenti aziendali", non poteva essere inserita in programmi terapeutici comunitari, semiresidenziali e domiciliari. In questo caso il Magistrato di Sorveglianza ha ordinato alla USL Umbria 2 e, in particolare al relativo dipartimento delle dipendenze di Terni, disapplicate le disposizioni amministrative eventualmente confliggenti, di predisporre, anche a seguito di colloqui, incontri ed eventuali approfondimenti diagnostici, un programma terapeutico da svolgersi in ambito comunitario o territoriale, se ritenuto necessario, per consentire la presentazione dell'istanza di misura alternativa.

L'iter argomentativo appare invero non completo, laddove esso fa riferimento al principio per cui essendo il condannato obbligato a permanere sul territorio dello Stato in esecuzione della condanna, manca di rinviare ad una corretta lettura dell'art. 35 TU immigrazione e di altre norme chiave. Ai sensi dell'art. 1, co. 5 e 6, d.lgs. n. 230 del 22.6.1999, rubricato "Riordino della medicina penitenziaria" a norma dell'art. 5 legge n. 419/1998 «*sono iscritti al Servizio sanitario nazionale gli stranieri, limitatamente al periodo in cui sono detenuti o internati negli istituti penitenziari. Tali soggetti hanno parità di trattamento e piena uguaglianza rispetto ai cittadini liberi, a prescindere dal regolare titolo del permesso di soggiorno in Italia*».

Anche tuttavia lo straniero irregolare che non sia detenuto, come il condannato in esecuzione penale esterna o l'imputato in messa alla prova, gode del diritto, in base alla disposizione dell'art. 35 d.lgs. n. 286/1998, di ricevere le cure urgenti o essenziali. Non solo la medicina d'urgenza, si ribadisce, ma anche le cure definibili come "essenziali". Per nucleo irriducibile del diritto alla salute tutelato dall'art. 32 Cost. non si fa riferimento solo alle prestazioni di pronto soccorso e di medicina d'urgenza, «ma anche [a] tutte le altre prestazioni essenziali per la vita» (Cass., SU, 10 giugno 2013, n. 14500). E, al riguardo, la circolare n. 5/2000 del Ministero della salute chiarisce che se per «cure urgenti» si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona, per «cure essenziali» si intendono quelle prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita. Tra cui, si crede, debba rientrare anche una dipendenza da sostanze.

32. Ufficio di Sorveglianza di Spoleto, SIUS 2021/580, <https://osep.ius.unipi.it/wp-content/uploads/2021/09/straniero-senza-permesso-rifiuto-programma-terapeutico.pdf>.

## 5. La complessità del contesto normativo

Nell'esecuzione di una pena nei confronti del cittadino straniero vengono quindi in rilievo non solo, come per tutti i condannati, le disposizioni dell'ordinamento penitenziario e quelle relative alla individuazione della residenza, all'accesso ai servizi sociali, al sistema sanitario, alla casa, alla formazione e al lavoro, ai diritti civili, che di norma, per ogni persona sottoposta ad una pena, condizionano la realizzazione dei programmi trattamentali e le effettive possibilità di reali percorsi di reinserimento e integrazione.

Come emerge dalla disamina fin qui svolta, la condizione giuridica dei cittadini stranieri è determinata da un *corpus* normativo sempre più composito. E nell'ipotesi del cittadino straniero condannato e in esecuzione pena la complessità della cornice normativa è ulteriormente elevata e influisce sull'applicazione di istituti giuridici e sulla praticabilità di programmi riabilitativi e di reinserimento sociale.

Una variabile determinante, infatti, è attribuibile alla vasta e intricata disciplina normativa che regola l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato e, in particolare, volendosi menzionare i testi principali: non solo il d.lgs. n. 286/1998 e successive modifiche (TU immigrazione), ma anche il d.lgs. n. 251/2007, che disciplina i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, in attuazione della direttiva 2004/83/CE, e il d.lgs. n. 25/2008, attuativo della direttiva 2005/85/CE, come modificato dal d.lgs. n. 142/2015, che ne norma le procedure; e, per i familiari di cittadini dell'Unione, anche il d.lgs. n. 30/2007, anch'esso in applicazione di una direttiva, la 2004/38/CE.

Questa pluralità di riferimenti legislativi, peraltro frequentemente modificati, non può contrastare, in base al principio di gerarchia delle fonti, con disposizioni ritenute di rango superiore, come le norme costituzionali, le direttive comunitarie e determinate norme internazionali.

L'intreccio e la divergenza tra normative di rango diverso origina spesso, di fatto, complesse questioni interpretative e giurisprudenziali, oggetto di plurimi interventi da parte della Corte di cassazione e della Corte costituzionale.

Per completare il quadro si aggiunga che, con una certa frequenza, la prassi ha come riferimento circolari ministeriali che, in molti casi, sono datate e, a volte, non più conformi a norme sovraordinate che nel frattempo sono divenute parte dell'ordinamento.

In buona sostanza se la determinazione dello *status* di soggiorno è di evidente rilevanza in un percorso rieducativo e di reinserimento, coloro che lavorano nell'esecuzione penale non hanno, nella generalità dei casi, gli strumenti e le competenze, altamente specialistiche, per includere l'accertamento e l'eventuale definizione dello *status* nella predisposizione del programma trattamentale.

Questa difficoltà riguarda non solo gli operatori degli istituti penitenziari e i funzionari degli uffici di esecuzione penale esterna, ma anche avvocati e magistrati, laddove non forniti di nozioni solide e approfondite di diritto dell'immigrazione o magari, semplicemente, non aggiornati in una materia complicata e mutevole.

Rispondere ad una domanda assai semplice come «*Tizio ha e/o avrà diritto ad un permesso di soggiorno?*» è insomma, in moltissimi casi, davvero difficile, il cui esito è condizionato da moltissime variabili: disposizioni normative e loro interpretazioni, condizioni personali e di vita (ad es. età, Paese di provenienza, anni di permanenza in Italia, attività lavorativa, eventuali aspetti di vulnerabilità), situazione familiare (nel nostro Paese e all'estero), presenza di figli minori o di parenti italiani o europei entro il secondo grado, ma anche valutazioni discrezionali delle questure e delle prefetture come pure la possibilità di un supporto legale adeguato.

Questa difficoltà prognostica rende di difficile attuazione un'indicazione specifica che si rinviene nella normativa internazionale. Infatti la Raccomandazione CM/Rec(2012)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui detenuti stranieri<sup>33</sup>, riferibile per quanto attiene alle parti applicabili anche ai condannati in esecuzione penale esterna, sottolinea un punto cruciale: «*Al fine di agevolare il reinserimento dei detenuti stranieri nella società la loro posizione legale e la loro situazione dopo la scarcerazione devono essere determinati il prima possibile durante l'espiazione della pena*» (punto 35.2 della Raccomandazione).

L'accertamento dello *status* di residenza nel Paese, presente e futuro, viene ritenuto come essenziale per definire, programmare ed attuare un idoneo programma trattamentale. Occorre insomma considerare lo *status* attuale e potenziale del soggiorno al fine di rispettare davvero il diritto alla rieducazione e al trattamento dello straniero.

Quando necessitano del supporto di particolari competenze, gli operatori che si occupano di esecuzione penale richiedono di regola l'apporto di servizi e strutture specialistiche dedicate. Ciò avviene normalmente in materia di formazione e di inserimento lavorativo del condannato, così come per la promozione di corrette diagnosi e cure in relazione a problematiche psicologiche o comportamentali o a disturbi psichiatrici.

Non essendo gli operatori degli istituti penitenziari, come pure i funzionari degli Uffici di esecuzione penale esterna, degli esperti in tema di diritto dell'immigrazione si reputa che ci siano tre aspetti sui quali si dovrebbe innovare gli interventi.

In primo luogo la promozione di una maggiore consapevolezza sulla necessità di inserire l'attenzione alla determinazione della condizione di soggiorno attuale e futura negli elementi da considerare in modo proattivo nella predisposizione dei programmi trattamentali relativi a cittadini stranieri.

*In secundis* l'acquisizione, tramite formazione adeguata, di nozioni di base da parte di tutti gli operatori sulle norme principali in materia di ingresso e soggiorno, con particolare riferimento alla relazione tra condanna penale e legittima permanenza nel nostro Paese, in modo non dissimile a come avviene in relazione ad altre problematiche, come la tossicodipendenza o i disturbi psichici o la formazione professionale, in cui gli operatori funzionano come *case manager*, acquisendo le informazioni qualificate e facendo poi riferimento ad agenzie esterne specializzate.

Un terzo elemento è relativo all'attivazione di una logica interprofessionale e multiagenzia sul tema della condizione giuridica dello straniero sottoposto ad un programma trattamentale. Questo significa collaborazione e confronto strutturale di coloro che lavorano nell'esecuzione penale con Enti locali, Aziende sanitarie, Centri per l'impiego ed anche Uffici immigrazione, al fine di consentire che lo straniero possa usufruire delle possibilità trattamentali che l'ordinamento riconnette alla condizione di condannato, indipendentemente dalla nazionalità.

È d'altro canto l'art. 2, co. 1 TU immigrazione che afferma: «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali

---

33. La Raccomandazione CM/Rec(2012)12 evidenzia che il trattamento al fine del reinserimento sociale dovrebbe tenere conto delle esigenze indispensabili al fine di fornire agli stranieri pari opportunità rispetto agli altri detenuti. Il testo è amplissimo e tocca in modo esteso molti aspetti relativi alla detenzione dello straniero, rispetto ai quali chi è ristretto in un Paese diverso dal proprio necessita di interventi per garantire pari opportunità rispetto agli altri detenuti: ingresso in istituto e diritto all'informazione in una lingua nota, igiene, vestiario e alimentazione, assistenza legale, contatti con l'esterno, (in particolare famiglia e figli), assistenza consolare, lavoro, istruzione e formazione, attività fisica e ricreativa, religione, solo per menzionare i punti principali e forse più noti del testo.

in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti». Tra i quali si crede non possano non rientrare il diritto al trattamento e il diritto a godere della rieducazione prevista dal precetto costituzionale.

## 6. Evitare le semplificazioni: gli stranieri non sono una categoria omogenea

Nonostante l'elevato numero di persone di cittadinanza non italiana coinvolte nell'esecuzione penale, permane, nell'ambito delle Amministrazioni europee, una diffusa tendenza a considerarle come un insieme uniforme, senza procedere a specifici approfondimenti sulle differenze e sulle peculiarità che caratterizzano tale popolazione.

Le statistiche e le analisi disponibili si limitano nella maggior parte dei casi ad indicare gli Stati di provenienza, senza restituire la complessità e le profonde differenze culturali e sociali di ciascuno di essi.

Nel complesso i tassi di detenzione sono in calo: nel 2005, quando in Italia risedevano 2.200.000 stranieri, il loro tasso di detenzione era pari allo 0,89%; al 31 dicembre 2024, rapportando i residenti di cittadinanza estera – pari a circa 5.400.000 – con il numero di stranieri detenuti, si ricava una percentuale pari allo 0,36<sup>34</sup>. La scomposizione per origine nazionale evidenzia come le quote di carcerizzazione tendano a ridursi con l'aumentare dei livelli di integrazione sociale e di stabilizzazione familiare. Emblematico è il caso della comunità romena: nel 2009, a breve distanza dall'ingresso della Romania nell'Unione europea, il tasso di detenzione era pari allo 0,30%, mentre attualmente si attesta intorno allo 0,19%<sup>35</sup>. Al contrario, per la comunità marocchina vi è un incremento, con un valore che ha raggiunto lo 0,97%, a fronte dello 0,56% rilevato dieci anni prima, in un contesto caratterizzato da una progressiva riduzione delle possibilità di immigrazione regolare e da un irrigidimento dei meccanismi di ricongiungimento familiare<sup>36</sup>.

Le diverse nazionalità presentano, tuttavia, non solo dati quantitativi e livelli di detenzione specifici, ma anche retroterra culturali eterogenei, problematiche distinte, condizioni sociali diseguali e percorsi criminali non sovrapponibili. Trattare in maniera indifferenziata i soggetti condannati di cittadinanza non italiana, oltre a non essere conforme al principio di individualizzazione della pena, rischia di risultare inefficace, ostacolando i processi di integrazione più complessi e non favorendo una riduzione significativa della recidiva.

Inoltre, come già richiamato, sebbene l'assenza o la tipologia del titolo di soggiorno rappresentino elementi di rilievo per valutare la concreta progettabilità di interventi trattamentali, le informazioni relative allo *status* di residenza legale nel Paese di esecuzione della pena risultano disponibili solo presso l'Amministrazione penitenziaria di diciassette Stati, tra i quali non figura l'Italia<sup>37</sup>. Nella maggioranza dei Paesi la conoscenza di tale elemento di fatto è del tutto assente, rendendo difficoltosa sia la valutazione delle politiche adottate sia il monitoraggio del rispetto dei diritti.

In generale, non emergono analisi sistematiche che prendano in considerazione la condizione di soggiorno, nonostante essa assuma un ruolo centrale sia nella predisposizione dei programmi trattamentali – incidendo sulle attività e sulle opportunità concretamente

---

34. Dossier statistico immigrazione 2025, IDOS, p. 249.

35. Ventesimo rapporto sulle condizioni di detenzione, Antigone, <https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/stranieri/>.

36. *Ibidem*.

37. [https://wp.unil.ch/space/files/2025/07/250715\\_key-findings-space-i-prisons-europe-2024\\_full.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2025/07/250715_key-findings-space-i-prisons-europe-2024_full.pdf), pp. 12-13.

accessibili – sia con riferimento alla possibilità di permanere sul territorio nazionale al termine dell'esecuzione della sanzione.

La popolazione di cittadinanza estera coinvolta nell'esecuzione penale, tanto in ambito detentivo quanto nell'area penale esterna, presenta assetti giuridici estremamente diversificati. Al di là dell'elemento comune rappresentato dalla non coincidenza con la cittadinanza italiana, tali soggetti sono titolari di posizioni personali eterogenee, nella maggior parte dei casi suscettibili di mutamento nel tempo.

Soggiornanti di lungo periodo, titolari dello *status* di residente permanente, e persone prive di permesso di soggiorno o di documenti di identità costituiscono le polarità di un universo articolato, che comprende cittadini dell'Unione europea ed extra-UE, richiedenti protezione internazionale, persone in transito, turisti, soggetti entrati per ricongiungimento familiare, genitori di figli minori stabilmente radicati nel territorio nazionale, apolidi, individui coinvolti in procedimenti di regolarizzazione, minori stranieri non accompagnati divenuti maggiorenni, nonché autori di reati connessi a fenomeni criminali transnazionali o destinatari di provvedimenti di espulsione di fatto non eseguibili.

Occorre richiamare, in particolare, due profili. In primo luogo, a ciascuna delle tipologie menzionate corrispondono assetti giuridici specifici: l'allontanamento di un cittadino dell'Unione europea al termine della pena (ai sensi del d.lgs. n. 30/2007) è regolata da disposizioni diverse da quelle che prevedono l'espulsione di cittadini non comunitari, disciplinata dal d.lgs. n. 286/1998. Tali differenze possono produrre conseguenze rilevanti al termine dell'esecuzione, soprattutto in presenza di legami familiari o di condizioni personali che richiedano una valutazione da parte dell'autorità amministrativa competente.

In secondo luogo, il titolo di soggiorno costituisce un'autorizzazione amministrativa le cui condizioni di sussistenza non sono immutabili: i requisiti possono mancare in un determinato momento e maturare successivamente. Analogamente ai giudizi di pericolosità sociale, anche la regolarità del soggiorno è soggetta a cambiamenti nel tempo, influenzati da eventi quali la nascita di un figlio, la riabilitazione, l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di un familiare entro il secondo grado o il mutamento delle condizioni geopolitiche del Paese di origine.

La considerazione dei cittadini stranieri come un insieme unitario e omogeneo, oltre a costituire una valutazione concettualmente errata, rappresenta un ostacolo all'attuazione del mandato costituzionale della pena. Essa determina, da un lato, un frequente dispendio di risorse da parte degli operatori, accompagnato da un diffuso senso di impotenza, e dall'altro limita la possibilità di predisporre programmi trattamentali adeguati, generando aspettative disattese rispetto a percorsi effettivamente risocializzanti.

## **7. La necessità di nuovi modelli di intervento**

L'art. 27, comma 3, della Costituzione, unitamente all'ordinamento penitenziario, attribuisce a chi opera nell'ambito dell'esecuzione penale un compito di particolare complessità nei confronti della generalità dei condannati. Tale compito risulta tuttavia ancora più difficile con riferimento alle persone di cittadinanza non italiana, per le ragioni precedentemente illustrate, che possono ostacolare la progettazione e l'attuazione di programmi trattamentali efficaci. A ciò si aggiungono le forme di marginalizzazione sociale di cui tali soggetti frequentemente soffrono, la minore disponibilità di reti di supporto e la crisi del sistema di welfare, fattori che concorrono a indebolire l'efficacia dell'azione rieducativa.

Il fenomeno migratorio presenta, peraltro, carattere strutturale e non contingente. Dal primo intervento legislativo di rilievo del dopoguerra sono trascorsi ormai più di trentacinque anni<sup>38</sup>. Preso atto che, come avviene in numerosi altri settori dell'azione amministrativa, la presenza di cittadini stranieri nell'esecuzione penale costituisce un dato stabile, è possibile formulare alcune considerazioni di carattere conclusivo.

Nel contesto nazionale, con riferimento alla popolazione detenuta, la quota di persone prive della cittadinanza italiana si è attestata da tempo poco al di sopra del 30%, mentre nell'ambito dell'esecuzione penale esterna essa si colloca intorno al 20%. L'introduzione di interventi maggiormente mirati e strutturati nei confronti dei soggetti stranieri potrebbe, pertanto, incidere positivamente sull'efficacia complessiva dell'azione rieducativa.

Da tale prospettiva potrebbe derivare anche un miglioramento delle condizioni degli istituti penitenziari, poiché un più ampio accesso alle misure alternative e, più in generale, alle pene e misure di comunità consentirebbe una riduzione delle presenze e un alleggerimento delle criticità connesse alle condizioni di vita intramurarie.

L'esecuzione della pena all'esterno risulta, infatti, tuttora sottoutilizzata nei confronti dei cittadini stranieri, nonostante per una quota significativa di essi ricorrano i presupposti di legge per l'ammissione alle misure alternative o ad altre misure di comunità. Sotto il profilo statistico, tali soggetti risultano autori, in media, di reati meno gravi e, conseguentemente, destinatari di pene di durata inferiore: essi rappresentano il 7,6% dei condannati all'ergastolo, il 12,7% di coloro cui è stata inflitta una pena superiore ai venti anni e il 20,2% dei condannati a pene comprese tra i dieci e i venti anni. Al contrario, pur costituendo circa il 30% dei detenuti definitivi, essi incidono per il 44,5% tra i condannati a pene inferiori a un anno di reclusione, per il 40% su quelli a pene comprese tra uno e due anni, per il 40,5% tra le pene da due a tre anni e per il 37% tra le condanne da tre a cinque anni<sup>39</sup>. Analoga sproporzione si riscontra con riferimento ai residui di pena: tra i soggetti detenuti nonostante una pena residua contenuta, i cittadini stranieri rappresentano il 40% di coloro che devono espiare meno di un anno di reclusione, nonché il 40% di coloro che hanno una pena residua compresa tra uno e due anni e il 33% dei casi con un residuo tra due e tre anni<sup>40</sup>.

Il punto 35.2 della Raccomandazione CM/Rec(2012)12 del Consiglio d'Europa introduce, al riguardo, una indicazione di carattere operativo di particolare rilievo, stabilendo che l'accertamento dello *status* di soggiorno costituisce un presupposto imprescindibile per la predisposizione di un programma trattamentale e debba essere effettuato il prima possibile, nell'interesse del condannato e al fine di garantire interventi adeguati.

Tuttavia, la complessità del quadro normativo che disciplina la condizione giuridica delle persone migranti si combina con una diffusa carenza di competenze specifiche da parte degli operatori dell'esecuzione penale, per i quali il diritto dell'immigrazione non rientra, di norma, nei percorsi di formazione professionale (assistenti sociali, psicologi, educatori e criminologi non ricevono, generalmente, un'adeguata preparazione in tale ambito).

Un esempio significativo di progettualità orientata a colmare tale lacuna e a fornire strumenti operativi è offerto dall'esperienza del Regno Unito, ove l'*H.M. Prison & Probation*

38. Si fa riferimento alla l. n. 39/1990, la c.d. Legge Martelli.

39. [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1462532](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1462532). Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - sezione statistica. Dati al 30 giugno 2025.

40. [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1462536](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1462536). Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - sezione statistica. Dati al 30 giugno 2025.

*Service*<sup>41</sup> ha istituito il *Foreign Nationals Offenders Coordination Hub*, una struttura dedicata al supporto e alla formazione degli operatori impegnati nel lavoro con i cittadini stranieri.

Tale ufficio opera come “*national one stop shop*” fornendo un servizio centralizzato per la gestione di questioni e casi complessi, offrendo informazioni e supporto a livello nazionale, evitando la frammentazione dei contatti con uffici diversi e promuovendo la cooperazione tra istituzioni, in particolare con l’*Home Office*<sup>42</sup>. Il F.N.O. Hub costituisce un punto di riferimento qualificato per gli operatori, avvalendosi delle competenze di funzionari del sistema di *probation* incardinati presso il Ministero dell’interno e mantenendo relazioni stabili con le istituzioni e con il terzo settore, al fine di promuovere buone pratiche, favorire lo scambio di informazioni rilevanti e incentivare il confronto con gli Uffici immigrazione.

In ambito formativo l’Ufficio, ad esempio, ha offerto la possibilità di incontri di formazione brevi (45 minuti), realizzati su Teams, in merito alle disposizioni che regolano il diritto all’alloggio degli stranieri.

L’offerta di servizi attualmente comprende, inoltre, *briefing* introduttivi per gli operatori, eventi formativi esterni, la redazione di un manuale rivolto ai soggetti stranieri in esecuzione penale, percorsi di formazione online, la possibilità di consulenze settimanali su singoli casi e un coordinamento a livello nazionale.

La sfida principale di tale struttura consiste nel produrre un cambiamento effettivo nelle modalità di trattamento dei condannati di cittadinanza straniera, all’interno di una cornice di riferimento volta a creare procedure condivise, accrescere le conoscenze e sviluppare consapevolezza, evitando che le problematiche vengano affrontate esclusivamente sulla base delle competenze individuali dei singoli operatori e favorendo, al contempo, una migliore comprensione del ruolo e delle funzioni delle altre istituzioni coinvolte.

Ogni iniziativa intrapresa si configura come uno strumento di supporto al personale dell’esecuzione penale, contribuendo a un mutamento del paradigma interpretativo di riferimento, superando la diffusa frustrazione legata alle difficoltà operative e ampliando le possibilità di realizzare programmi trattamentali realmente adeguati per i cittadini stranieri.

Alla luce dei numeri e delle percentuali richiamate, migliorare la qualità e l’effettività degli interventi rivolti alle persone di diversa cittadinanza significa non solo garantire, laddove ne ricorrano i presupposti, un pieno accesso alle misure alternative e alle pene sostitutive, ma anche consentire agli operatori di lavorare su numeri più contenuti e, dunque, con maggiori margini di intervento. Ciò può facilitare e rendere possibile l’attivazione di autentici percorsi di inclusione sociale, che rappresentano uno degli strumenti più efficaci per la riduzione della recidiva e per la costruzione di una società più sicura.

---

41. Letteralmente il «Servizio penitenziario e di esecuzione penale esterna di Sua Maestà».

42. Corrispondente al Ministero dell’interno, che si occupa della condizione giuridica degli stranieri.