

LA QUESTIONE CARCERE E GLI STRANIERI

Desi Bruno

Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, Regione Emilia-Romagna.

Chi è il Garante dei detenuti

L'istituzione dei **Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale** a livello comunale, provinciale e regionale, rappresenta la novità degli ultimi anni in materia penitenziaria.

La figura ha un mandato che attiene alla promozione e all'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile dei detenuti, all'attività di vigilanza sulle condizioni di vita negli istituti penitenziari della Regione, nonché alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle Istituzioni sui temi del rispetto dei diritti umani e della umanizzazione della pena.

Di più: il Garante è chiamato ad esercitare le sue funzioni non solo negli istituti di pena per adulti, ma anche sul carcere minorile, sui CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione degli immigrati irregolarmente presenti sul territorio), sugli OPG, sui luoghi nei quali vengono effettuati i trattamenti sanitari obbligatori, sulle camere di sicurezza, sui reparti detentivi (laddove predisposti) degli ospedali civili.

La positività dell'esperienza ha ottenuto pieno riconoscimento con la **modifica dell'articolo 67 dell'Ordinamento Penitenziario (l. n°354/1975)**, per effetto della legge 27 febbraio 2009, n°14 (conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2008, n.207), che prevede anche il Garante, con riferimento al territorio di cui l'ente che l'ha istituito è espressione, fra quei soggetti che, laddove istituiti, possono visitare gli istituti penitenziari **senza necessità di preventiva autorizzazione**, alla stregua dei membri del Parlamento.

Per effetto della stessa legge è intervenuta anche la modifica dell'articolo 18 dell'O.P., che ora è venuto a normare la prassi dei colloqui da parte del Garante con le persone detenute anche al fine di compiere atti giuridici.

Per quanto riguarda la **Regione Emilia-Romagna**, l'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale è stato istituito ai sensi della **l.r. n°3/2008, come modificata dalla l.r. n°13/2011**.

Nel nostro Paese, ormai da diversi anni, è presente una massa di persone detenute per le quali la pena rieducativa, a prescindere da quello che si possa pensare sulla validità dell'opzione ideologica che la sottende, appare un concetto non conforme alla realtà.

Si tratta, è evidente, della popolazione straniera, quasi tutta irregolare, priva di radicamento legale con il territorio: destinata, una volta espiata la pena, ad essere espulsa comunque, a prescindere dal percorso maturato nel corso della detenzione.

E' noto che il flusso relativo alla presenza degli stranieri è stato per lungo tempo inarrestabile, per il continuo flusso migratorio, le difficoltà di ingresso ed inserimento nel paese di arrivo, i meccanismi legislativi che impediscono (salve rare eccezioni) la regolarizzazione di chi è entrato senza permesso di soggiorno.

A ciò si aggiunge che i periodi di detenzione per molti stranieri sono più lunghi: per mancanza di un'adeguata difesa, perché spesso i magistrati basano il giudizio di pericolosità sociale sulla

condizione di irregolarità, sull'assenza di documenti, casa, lavoro, a volte per difetto di comprensione di quello che sta succedendo, per l'assenza di un numero sufficiente di mediatori culturali e socio-sanitari.

Negli anni ' 80 la presenza degli stranieri in carcere era quasi marginale , poi sono cresciuti in modo costante fino a raggiungere nel 2007 il 37,48% delle presenze (18.252 su 48.693 detenuti) e il 48,50 % degli ingressi.

Il dato nazionale delle presenze in carcere è al 31.12.2013 pari a 65.701 presenze, di cui 23.865 stranieri (pari al 35.87%).

Il dato relativo alla presenza di **detenuti stranieri in Emilia-Romagna** (per lo più non appartenenti all'Unione europea) si attesta su una **misura superiore al 50%**, come ormai in tutto il Nord Italia, a fronte di una modesta presenza di **cittadini nati in regione**, che **non superano il 10%**.

Ora, se vale la finalità tendenzialmente rieducativa della pena ai sensi dell'art.27 Cost. (e deve valere, è ovvio, per tutti), bisogna constatare che per un numero crescente e assai considerevole di persone quella finalità non può essere perseguita o, nella migliore delle ipotesi, può essere perseguita solo in modo differente.

Si impone quindi una riflessione sulla effettiva composizione della popolazione detenuta e sulla attualità degli strumenti – anche normativi – che regolano la vita in carcere di una popolazione sradicata dal contesto sociale ed impossibilitata ad un reinserimento sociale.

Basti pensare che in un carcere come quello di Bologna il dato delle presenze straniere si attesta intorno al 60%, a fronte di una percentuale del 35% su scala nazionale. Nel resto della Regione il dato non è uniforme, ma comunque si segnala per un livello di gran lunga superiore alla media nazionale.

Le misure alternative al carcere quali la semilibertà, l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare e il lavoro all'esterno presuppongono relazioni sociali, un'occupazione (e quindi un regolare permesso di soggiorno), un domicilio , con qualche eccezione nella normativa che aiutava fiscalmente le imprese che assumono detenuti in corso di esecuzione della pena – anche stranieri – per i quali, per il tempo del contratto, si deroga alla regolarità della permanenza sul territorio. In ogni caso, anche percorsi rieducativi ad esito positivo non salvano dall'esito scontato dell'espulsione.

Siamo di fronte ad un nuovo scenario, impensabile ai tempi della nascita dell'Ordinamento penitenziario nel 1975 e ancora lontano nel 1986 ai tempi della legge Gozzini.

Questa realtà impone la necessità di ripensare il senso e le forme di attuazione del principio costituzionale che vuole una pena rieducativa, capace di reinserire nel circuito sociale, forse oggi da riferire anche alle società di provenienza verso cui gli stranieri vengono poi rimandati.

Ci si deve porre la domanda se sia possibile ipotizzare la rieducazione di chi verrà espulso e quali forme differenziate di trattamento si possono utilizzare, atteso che l'elemento centrale, per chi è in carcere, dovrebbe essere quel lavoro che non c'è e che diventa una meta sospirata anche per un periodo brevissimo da parte di molti poveri della terra.

E quando si dice che bisogna ridurre il sovraffollamento sembra ignorarsi che si è formato da tempo un doppio binario nell'esecuzione della pena e che la possibilità di contenere il numero dei detenuti non può riguardare, se non in una minima percentuale, gli stranieri, a meno che già residenti e socialmente inseriti.

Questo è il dato oggettivo, da cui bisogna partire per un ragionamento sulla possibilità di ridurre la immane presenza di stranieri nelle carceri italiane, assicurando i diritti fondamentali della persona.

Fino a quando una modifica radicale della legge attuale sull'immigrazione non determinerà anche uno scenario diverso delle condotte penalmente rilevanti (ma va registrato che la Direttiva comunitaria n.115/2008 ha già portato alla depenalizzazione di alcune condotte legate alla mera irregolarità sul territorio), la strada da seguire può essere quella di strutturare progetti di **"rimpatrio assistito"** utilizzando la previsione normativa contenuta nell'**art.16 comma 5 T.U. immigrazione** (Dlgs. N°286/1998) e magari reintroducendo la previsione di espulsione facoltativa a richiesta dell'interessato.

Si ricordi che l'art. 16 comma 5 T.U. immigrazione prevede che gli stranieri non appartenenti all'Unione europea condannati in via definitiva per un numero rilevante di reati (con l'eccezione di quelli più gravi) debbano essere espulsi quando mancano due anni al fine pena.

Questa misura presuppone che la persona sia identificata e che il paese di provenienza la accolga. Molti detenuti stranieri fanno resistenza per non tornare indietro accompagnati da sconfitta totale del progetto migratorio che li aveva portati in Italia.

Bisogna poi lavorare con i paesi d'origine perché riconoscano i loro cittadini e per creare le basi di un rientro assistito, pensare a percorsi di preparazione e di formazione, dotare le persone che rientrano di competenze da spendere nel paese di provenienza (competenze lavorative soprattutto, ma anche un contributo economico che ne faciliti la permanenza).

Anche i più refrattari a questo tema possono apprezzare il significativo risparmio di risorse, atteso il costo delle persone detenute per le casse dello Stato.

Nello stesso tempo, sarebbe così possibile perseguire l'obiettivo di diminuire i rientri clandestini nello spazio Schengen e soprattutto in Italia (con la successiva e inevitabile carcerizzazione), contribuendo ad alleggerire la popolazione detenuta e a sottrarre persone al circuito criminale.

Certo si può obiettare che non si tratta della migliore soluzione possibile: ma, almeno, in tal modo si potrebbe rendere la attuale misura dell'espulsione non un mero strumento deflattivo, peraltro scarsamente utilizzato, ma anche una possibilità di reinserimento e contenimento della recidiva, incentivandone l'utilizzo.

Questa è una risposta concreta, che dovrebbe coinvolgere consolati, enti locali, amministrazioni penitenziarie, magistratura di sorveglianza, associazioni che si occupano di immigrazione e volontariato.

Nessuna espulsione invece continuerà ad essere possibile per chi, rientrando nel proprio paese, rischia di subire persecuzioni per motivi di razza, sesso, religione, opinioni politiche, ecc., così come non è possibile che il detenuto straniero possa rientrare nel proprio paese e lì scontare la propria pena, se non in presenza di apposite convenzioni che assicurino – almeno sulla carta – il rispetto, nell'esecuzione penitenziaria, di norme fondamentali di dignità e salvaguardia dell'individuo.

Così i cittadini dei paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa possono utilizzare la Convenzione di Strasburgo del 1984 e di recente, con il d.lgs. n.161/2010, viene agevolato il trasferimento all'estero di cittadini stranieri però appartenenti all'Unione europea per scontare all'estero la pena inflitta in altro paese.

Qualcosa, comunque, sta già cambiando. Basta confrontare i dati del 2007 con quelli del 2012.

Per il momento, nulla di vistoso, ma comunque di già rilevabile dalle statistiche: i detenuti stranieri stanno diminuendo.

Possiamo già parlare di inversione di tendenza? E a cosa potrebbe essere dovuta?

Tante le ipotesi possibili: dagli effetti della politica dei respingimenti, attuata soprattutto tra il 2008 e il 2011, a quelli della crisi economica che ha reso l'Italia meno attrattiva e ridotto del 40% l'affluenza complessiva degli stranieri.

Né va dimenticato il fondamentale ruolo giocato, su questo versante, dalla riformulazione dell'art. 14 commi 5 *ter* e *quater* T.U. immigrazione che, recependo la cd. "direttiva rimpatri", ha provveduto ad eliminare dall'ordinamento la previsione della pena detentiva sia per la mancata ottemperanza all'ordine di allontanamento ordinato dal Questore che per la mancata ottemperanza all'ordine di espulsione per violazione dell'ordine di allontanamento adottato dal Questore.

Resta però il dato di fatto di una presenza numerosa e spesso priva di effettive risorse. Soprattutto gli immigrati, che sono nella quasi totalità irregolari senza legami familiari sul territorio – possono ritrovarsi a non poter disporre di un cambio di biancheria, di un dentifricio o di un sapone. Succede anche che non si abbiano i soldi per fare una telefonata e che si possano perdere le tracce dei propri familiari, troppo lontani o in condizioni economiche a loro volta così precarie da non consentire visite ai propri congiunti. Da diverso tempo, a seguito di un costante ridimensionamento dei fondi destinati al pianeta carcere (persino la carta igienica ed i prodotti per la pulizia degli ambienti sono razionati), l'Amministrazione Penitenziaria si trova a non poter garantire il minimo indispensabile: anche ciò che per legge sarebbe obbligata ad assicurare alla propria utenza.

Al fine di sopperire a questo genere di lacuna risulta prezioso e insostituibile l'apporto della società civile (associazioni di volontariato, fondazioni, enti locali e istituzioni in genere), nella consapevolezza che una società che si ritiene economicamente e culturalmente avanzata si misuri anche dalla capacità di farsi carico e occuparsi dei più deboli.

Il carcere sovraffollato e disumano di questi tempi è ormai abitato dai diseredati di quest'epoca, per lo più stranieri, costretti a vivere in pochi metri quadrati la condizione di privazione di una libertà spesso compromessa già all'esterno da emarginazione e debolezza.

Anche negli istituti penali minorili è importante la presenza di minori stranieri, soprattutto nel Nord Italia. Ad oggi, per esempio, nell'istituto penale minorile di Bologna, sono presenti solo stranieri.

Anche i Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE, prima denominati Centri di Permanenza Temporanea: CPT), dove sono ristrette le persone straniere destinate all'allontanamento dallo Stato italiano presenta caratteristiche simili, se non ancora più marcate.

Le persone subiscono una restrizione della libertà personale che può raggiungere i 18 mesi *ex lege* n. 129 /2011 non per effetto della commissione di reati (come stabilisce l'art. 13 Cost., che sancisce l'inviolabilità della libertà personale e i casi in cui la persona può esserne privata), ma per la mera irregolare presenza sul territorio, qualunque sia la causa pregressa che ha determinato tale irregolarità.

Si tratta di una condizione di privazione difficilmente accettata dalle persone che la subiscono: sia che provengano dal carcere (e che quindi abbiano già scontato la pena inflitta per i reati eventualmente commessi), sia che si trovino all'interno del CIE perché non in possesso di un regolare permesso soggiorno o perché lo stesso è scaduto e non è stato più rinnovato (anche solo per la perdita di un lavoro).

A ciò si accompagna quasi sempre il fallimento del progetto migratorio che aveva accompagnato l'abbandono del paese d'origine, con tutto ciò che consegue ad un rientro non desiderato.

Di recente l'ampliamento dei termini di permanenza nei CIE sino a 18 mesi, al fine di assicurare l'effettività delle espulsioni che – come è noto – si realizzano soprattutto se ed in quanto esistano e siano operanti gli accordi di riammissione con i paesi interessati, hanno trasformato le strutture

esistenti in luoghi di detenzione a tutti gli effetti e ha provocato un netto peggioramento del clima all'interno dei CIE, con incremento degli atti di autolesionismo e aumento della conflittualità.

Quale è la composizione della popolazione trattenuta nei Centri di identificazione ed espulsione? Persiste un'elevata presenza di persone provenienti da uno stato di detenzione in carcere.

Trattasi, nella quasi totalità di uomini, che hanno alle spalle condanne in materia di stupefacenti o di reati contro il patrimonio.

Costante è la presenza di donne *colf* e badanti sul territorio provenienti principalmente dall'Est Europa e dall'America Latina, spesso in Italia da molto tempo, al pari di stranieri presenti sul territorio dello Stato da moltissimi anni e che hanno perso il permesso di soggiorno per mancato rinnovo o revoca. Anche con riferimento a questa categoria di persone, la loro presenza nei CIE suscita notevoli perplessità in quanto trattasi non di rado di persone che hanno un radicamento in Italia (a volte una famiglia), incensurate ed in relazione alle quali una minore rigidità della legislazione attualmente in vigore permetterebbe una pronta regolarizzazione.

Spesso sono presenti stranieri tossicodipendenti o affetti da patologie di dubbia compatibilità con la detenzione, mentre la gran parte delle donne straniere trattenute provengono dal mondo della prostituzione e dello sfruttamento sessuale.

Difficile descrivere la condizione e i comportamenti di coloro che hanno perso o stanno per perdere tutto: le persone trattenute, specie quelle che sono solamente irregolari e non hanno alle spalle neppure una storia di devianza, subiscono il peso di una competizione sociale di cui sono vittime, che le ha escluse dal mondo del lavoro e da ogni forma di inclusione e riconoscimento sociale e dalla possibilità stessa di essere socialmente competitivi.

In questi luoghi fondamentale, ma ancor più delicato, è il ruolo dei mediatori culturali, che hanno un rapporto di dipendenza con l'ente gestore, che è soggetto privato che si è aggiudicato un appalto, e che agiscono quindi non in autonomia, in rapporto di subordinazione con il controllore. L'esperienza di questi anni dimostra come il livello di rispetto dei diritti fondamentali delle persone trattenute sia stato in molti centri estremamente basso.

LA VALENZA DEI SERVIZI LINGUISTICI PER LE PERSONE RISTRETTE

Come si è detto, le persone straniere private della libertà personale vivono una situazione di oggettivo svantaggio .

Difficile spesso è comprendere sia il significato di quel che accade loro da un punto di vista processuale, sia con riferimento all'ambiente e ai luoghi dove sono reclusi.

Dall'inizio , cioè dal momento dell'arresto che può avvenire anche prima dell'ingresso in carcere o al momento dell'accompagnamento in un CIE, le persone hanno bisogno non solo dell'interprete, imposto dalle Convenzioni internazionali (si veda per tutte l'art. 6 CEDU che prevede il diritto all'interpretazione e alla traduzione) , dall'art. 111 della Cost. in tema di giusto processo, dalla normativa vigente, ma anche della possibilità di avere conoscenza delle regole di vita del luogo in cui si trovano, dei diritti che possono esercitare, del contatto con un mediatore culturale con cui poter stabilire una relazione di fiducia, in un contesto che spesso è incomprensibile per diversità di lingua , di cultura.

Nelle carceri dell'Emilia Romagna, ma oggi ormai in tutti gli istituti detentivi, anche a seguito dell'emanazione di specifiche disposizioni contenute in circolari da parte dell'Amministrazione penitenziaria, si presta particolare attenzione al cd. Servizio per i " nuovi giunti", cioè a per coloro che entrano in carcere dalla libertà, a volte per la prima volta, perché questo è il momento di maggior rischio suicidario e , nel caso di persone straniere, è fondamentale avere a disposizione dei mediatori culturali per affrontare il caso .

Va anche detto che altrettanto importante è avere a disposizione dei mediatori socio-sanitari, che aiutino i medici presenti a convincere le persone, soprattutto se straniere, a sottoporsi a screening per la verifica delle condizioni di salute, con particolare riferimento alla presenza di malattie infettive (tubercolosi, scabbia, ecc.), che potrebbero diffondersi con facilità stante anche la limitatezza degli spazi e la eterogenità delle presenze.

La differenza culturale e, spesso, l'emarginazione, oltre che la differenza linguistica, in questi anni hanno imposto agli enti locali di garantire la presenza di mediatori culturali, e quindi di prestazioni linguistiche qualificate, soprattutto di lingua araba, che vanno oltre il servizio di interpretariato, peraltro assente negli istituti, ma mai sufficienti a far fronte all'enormità dei problemi che una popolazione detenuta così imponente e così variegata impone (solo nel carcere di Bologna sono spesso presenti stranieri provenienti da oltre 50 paesi diversi).

La mediazione sanitaria, fondamentale anche a fronte di una popolazione straniera che a volte non ha avuto neppure contatti con strutture o figure mediche, viene oggi assunta dal servizio sanitario nazionale, che dal 2008 (DPCM 1 aprile) ha la gestione della medicina in carcere.

Tornando al tema della conoscenza e comprensione delle ragioni della detenzione il nostro codice di rito prevede all'art. 94 delle disp. Att. che, all'ingresso in istituto penitenziario, il direttore o un delegato accerti che l'interessato abbia precisa conoscenza del provvedimento cautelare anche con l'ausilio di un interprete, norma poco applicata ma superata nel tempo quantomeno dall'obbligo di tradurre in lingua nota il provvedimento stesso ex art. 143 cod. proc. pen.

Non esiste nel sistema penitenziario un servizio interno agli istituti di interpretariato che aiuti i detenuti nella vita da ristretto, anche se nell'ordinamento penitenziario è previsto all'art. 69 co.2 DPR 30 giugno 2000 n. 230, intitolato informazioni sulle norme e sulle disposizioni che regolano la vita penitenziaria, che, all'ingresso è consegnato a ciascun detenuto o internato, un estratto delle principali norme che riguardano i diritti e doveri dei detenuti e dove è possibile consultare i testi integrali, tradotti nelle lingue più diffuse degli stranieri.

Di recente il ministero di giustizia ha indicato alla direzioni delle carceri di distribuire una guida sui diritti e doveri dei detenuti predisposto dal ministero stesso.

Lo stesso ufficio del Garante della Regione Emilia Romagna ha predisposto un vademecum in più lingue (arabo, albanese, rumeno, francese, inglese oltre all'italiano) per fornire strumenti di conoscenza e aiutare i detenuti a conoscere le norme relative al processo, alle misure alternative al carcere e alla vita penitenziaria.

Val la pena ricordare anche che l'art. 35 del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (DPR 230/2000) riconosce l'esistenza di detenuti e internati stranieri e prescrive che si tenga conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali e che siano favoriti i contatti con le autorità consolari del paese di provenienza e che siano favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale.

L'art. 42 indica poi di tener conto delle esigenze della popolazione straniera nell'organizzazione di corsi di formazione professionale.

In realtà l'esigenza più avvertita è quella di corsi di alfabetizzazione per l'insegnamento della lingua italiana.

Il problema esiste ed è avvertito, tanto che la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa 2012(12), dedicata ai detenuti stranieri, riconosce le difficoltà che gli stessi incontrano a causa di fattori quali diversità linguistiche, culturali, mancanza di legami familiari e di contatti con il mondo esterno e tra i principi base pone quello del rispetto dei diritti umani dei detenuti stranieri, della considerazione della peculiarità della loro situazione e, tra gli altri, al n. 8 si specifica che ai "detenuti stranieri che lo richiedono sarà dato un adeguato accesso ai servizi di interpretariato e di traduzione e la possibilità di imparare una lingua che consentirà loro di comunicare più efficacemente".

Ancora si specifica che non solo al detenuto straniero deve essere assicurata l'informazione sulla detenzione e status, il patrocinio per l'assistenza legale e l'assistenza per poter accedere al beneficio, ma anche l'accesso all'interpretariato per comunicare con il difensore e la presenza di un interprete nei procedimenti disciplinari.

Questa ultima indicazione appare di particolare importanza, per la delicatezza delle vicende disciplinari carcerarie e per il riflesso che possono avere sulla vita del detenuto.

E' importante in questa fase che l'interprete presente sia persona diversa dal mediatore culturale presente nel luogo di detenzione per la necessaria terzietà in capo all'interprete e per evitare commistioni di ruoli in chi svolge una funzione altra dall'interpretariato, anche se spesso chiamato a svolgere servizi di tipo linguistico.

Ancora di interesse è l'attenzione posta al punto 31.4 alla comunicazione, laddove per facilitare l'assistenza sanitaria si richiede la presenza di interprete accettato dal detenuto straniero e capace di rispettare la riservatezza medica.

L'accettazione dell'interprete da parte del detenuto straniero e la riservatezza dello stesso sono questioni di grande attualità all'interno degli istituti penitenziari, risolvibili solo assicurandone la massima professionalità e indipendenza.

Utili pertanto i criteri indicati per selezionare le persone che lavorano con detenuti stranieri, che devono essere selezionate in base a criteri coinvolgenti sensibilità culturale, capacità di interazione e abilità linguistiche.

Ancora di particolare interesse, in ragione anche del vincolo giuridico che pone agli Stati membri che devono adeguarsi entro il 27 ottobre 2013, è la Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali che, richiamando il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni in materia penale, l'art. 6 CEDU e, l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, affronta in modo compiuto il diritto all'interpretazione in tutte le sue implicazioni, al fine di garantire un giusto processo, compresa, tra l'altro, la necessaria assistenza sin dal primo atto del processo, sino alla previsione della traduzione in lingua di tutti gli atti considerati fondamentali per garantire il diritto di difesa e l'obbligo per gli Stati membri di apprestare rimedi in caso di contestazione sulla qualità dell'interpretazione se non ritenuta sufficiente a tutelare l'equità del procedimento.

Si tratta di indicazioni che, una volta divenute cogenti, potrebbero davvero segnare una svolta in punto qualità di del servizio linguistico con riferimento ai diritti delle persone detenute straniere.

STATISTICHE ADULTI

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione Situazione al 31 maggio 2013							
Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
Abruzzo	8	1.512	2.027	76	292	13	1
Basilicata	3	441	482	16	69	3	0
Calabria	12	2.151	2.820	63	365	15	0
Campania	17	5.744	8.186	380	1.016	223	2
Emilia Romagna	13	2.465	3.767	150	1.929	42	8
Friuli Venezia Giulia	5	548	808	34	435	32	10
Lazio	14	4.834	7.171	485	2.849	78	10
Liguria	7	1.088	1.911	82	1.121	28	8
Lombardia	19	6.051	9.280	578	4.124	72	9
Marche	7	777	1.135	36	503	4	0
Molise	3	391	507	0	62	2	0
Piemonte	13	3.679	4.951	167	2.478	39	10
Puglia	11	2.459	4.027	211	733	91	3
Sardegna	12	2.257	2.021	41	775	21	0
Sicilia	27	5.559	7.143	176	1.268	95	4
Toscana	18	3.261	4.157	167	2.229	86	28
Trentino Alto Adige	2	280	392	21	279	8	4
Umbria	4	1.332	1.659	64	704	13	1
Valle d'Aosta	1	181	262	0	187	3	1
Veneto	10	1.985	3.180	150	1.847	30	5
Totale nazionale	206	46.995	65.886 di cui 24.342 imputati (e, tra questi, 9.953 stranieri)	2.897	23.265	898	104

(*) Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

(**) I detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Misure alternative alla detenzione - Dati ripartiti per cittadinanza - Anno 2012
31 dicembre 2012

TIPOLOGIA	Italiani	Stranieri Comunitari	Stranieri Extracomunitari	Non Rilevato	TOTALE
AFFIDAMENTO IN PROVA					
Condannati dallo stato di libertà	7.612	357	1.164	4	9.137
Condannati dallo stato di detenzione*	3.724	203	770	-	4.697
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	1.691	30	112	-	1.833
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione*	3.077	56	261	1	3.395
Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria	926	18	69	-	1.013
Condannati affetti da aids	63	3	11	-	77
Totale	17.093	667	2.387	5	20.152
SEMILIBERTA'					
Condannati dallo stato di libertà	145	3	19	-	167
Condannati dallo stato di detenzione*	1.324	52	171	-	1.547
Totale	1.469	55	190	0	1.714
DETEZIONE DOMICILIARE					
Condannati dallo stato di libertà	6.446	256	874	2	7.578
Condannati dallo stato di detenzione*	8.039	611	2.157	2	10.809
Condannati in misura provvisoria	4.074	282	1.254	3	5.613
Condannati affetti da aids	63	4	13	-	80
Condannati madri/padri	21	1	10	-	32
Totale	18.643	1.154	4.308	7	24.112

STATISTICHE MINORENNI

Tabella 22 – Detenuti presenti negli Istituti penali per i minorenni alla data del 31 maggio 2013, per posizione giuridica, età, nazionalità e sesso.

Italiani.

Posizione giuridica	14-15 anni			16-17 anni			giovani adulti			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
In attesa di 1° giudizio	12	1	13	38	1	39	6	2	8	56	4	60
Appellanti	0	0	0	7	0	7	4	1	5	11	1	12
Ricorrenti	0	0	0	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Mista senza definitivo	3	0	3	53	0	53	27	0	27	83	0	83
Definitivi	1	0	1	6	0	6	36	1	37	43	1	44
Mista con definitivo	1	0	1	18	1	19	82	0	82	101	1	102
Totale	17	1	18	123	2	125	156	4	160	296	7	303

Stranieri.

Posizione giuridica	14-15 anni			16-17 anni			giovani adulti			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
In attesa di 1° giudizio	2	4	6	24	2	26	6	1	7	32	7	39
Appellanti	1	1	2	4	0	4	4	2	6	9	3	12
Ricorrenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mista senza definitivo	3	6	9	29	4	33	17	1	18	49	11	60
Definitivi	1	0	1	3	0	3	13	1	14	17	1	18
Mista con definitivo	0	0	0	9	5	14	28	5	33	37	10	47
Totale	7	11	18	69	11	80	68	10	78	144	32	176

Totale.

Posizione giuridica	14-15 anni			16-17 anni			giovani adulti			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
In attesa di 1° giudizio	14	5	19	62	3	65	12	3	15	88	11	99
Appellanti	1	1	2	11	0	11	8	3	11	20	4	24
Ricorrenti	0	0	0	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Mista senza definitivo	6	6	12	82	4	86	44	1	45	132	11	143
Definitivi	2	0	2	9	0	9	49	2	51	60	2	62
Mista con definitivo	1	0	1	27	6	33	110	5	115	138	11	149
Totale	24	12	36	192	13	205	224	14	238	440	39	479

Fonte: Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM). Elaborazione del 3 giugno 2013.

APPROFONDIMENTO.

Art. 14 commi 5 *ter* e 5 *quater* D.lgs. n°286/1998 (T.U. immigrazione): tra inerzia del legislatore nazionale e obblighi comunitari.

La sintesi.

Inseriti dall'art. 13 comma 1 lett. b) della legge n°189/2002, i commi 5 *ter* e 5 *quater* dell'art. 14 T.U. immigrazione sono stati sostituiti dall'art. 3 comma 1 lett. d), n°5 del D.L. n°89 del 23 giugno 2011 convertito (con modificazioni) nella l. 2 agosto 2011, n°129, in recepimento della direttiva 2008/115/CE (cd. "direttiva rimpatri").

Nel mezzo, non poche questioni.

La vicenda.

La **Direttiva 16-12-2008 n. 2008/115/CE** (recante **norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare**) disponeva – in particolare nei suoi art. 15 e 16 – l'obbligo per gli Stati membri di conformarsi entro il 24 dicembre 2010.

Il termine di recepimento della direttiva, tuttavia, scade nell'inerzia del legislatore nazionale.

Si viene dunque a porre la questione della compatibilità della normativa comunitaria (secondo alcuni dotata di diretta efficacia nell'ordinamento interno) con la disciplina nazionale contenuta nel T.U. immigrazione.

In particolare, il dibattito è emerso in giurisprudenza in sede di applicazione dell'art. 14 comma 5 *ter* d.lgs. n. 286/1998, il quale puniva con la reclusione da 1 a 4 anni lo straniero che, senza giustificato motivo, permane illegalmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore ai sensi del comma 5 *bis* del medesimo decreto legislativo. Per una parte della giurisprudenza, infatti, la previsione di siffatto reato si sarebbe posta in contrasto con le norme della direttiva che, invece, non solo non contemplano sanzioni penali in conseguenza del mancato rimpatrio, ma disciplinano il trattenimento presso i centri di permanenza temporanea quale *extrema ratio*, sottoponendoli a restrittive condizioni ed a determinati termini di durata massima.

In attesa di una presa di posizione da parte del legislatore nazionale, vengono proposte diverse soluzioni interpretative.

Secondo una parte della giurisprudenza, il giudice nazionale sarebbe stato obbligato a disapplicare la norma interna contrastante con quella comunitaria (con il risultato processuale di una sentenza di assoluzione perché il fatto non costituisce reato). Secondo altri, al contrario, il citato contrasto non avrebbe avuto alcun rilievo, concludendo per la piena applicabilità della norma penale nel nostro ordinamento nonostante l'intervento della disciplina comunitaria.

Nell'ambito dei diversi orientamenti emersi non è poi mancato chi, prudentemente, ha ritenuto più opportuno sospendere il giudizio e rinviare gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, affinché il giudice comunitario chiarisse il dubbio in ordine all'interpretazione degli artt. 15 e 16 dir. 115/2008/CE.

Ciò sulla base della valutazione per cui l'incompatibilità tra la disciplina comunitaria e le norme nazionali non discenderebbe *tout court* dal dato letterale degli articoli 15 e 16 della direttiva, bensì da un'argomentazione che fa leva sul principio dell'"effetto utile", alla luce dello scopo di tutela della libertà personale dello straniero perseguito dalla direttiva.

Questa è stata la tesi posta a fondamento dell'ordinanza di rinvio della Corte d'appello di Trento, alla quale ha puntualmente risposto la **Corte di Giustizia con la sentenza del 28 aprile 2011**,

C-61/11 PPU, concludendo definitivamente per l'incompatibilità della norma incriminatrice nazionale con i principi enunciati dalla direttiva rimpatri.

A seguito di questa pronuncia, **il 3 maggio 2011 il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione** – in una nota indirizzata ai Procuratori generali presso le Corti d'Appello – preso atto che le fattispecie incriminatrici di cui all'art. 14 commi 5 *ter* e 5 *quater* del T.U. sull'immigrazione non possono più trovare applicazione non essendo il fatto più previsto come reato, **invita ad attivare la procedura ex art. 673 c.p.p.** (revoca della sentenza per abolizione del reato).

Al fine di una rapida individuazione degli scarcerandi viene interessato anche il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Nel giugno successivo, il legislatore nazionale finalmente mette un punto alla vicenda, sostituendo la previsione della pena detentiva con quella della multa.

Se pur sempre di reato si tratta, quantomeno oggi viene punito con la sola pena pecuniaria.

DIRETTIVA 16-12-2008 N. 2008/115/CE

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Pubblicata nella G.U.U.E. 24 dicembre 2008, n. L 348.

CAPO IV TRATTENIMENTO AI FINI DELL'ALLONTANAMENTO

Articolo 15 : *Trattenimento*

1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando:

- a) sussiste un rischio di fuga o
- b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento.

Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.

2. Il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie. Il trattenimento è disposto per iscritto ed è motivato in fatto e in diritto.

Quando il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative, gli Stati membri:

- a) prevedono un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso,
- b) oppure accordano al cittadino di un paese terzo interessato il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento. In tal caso gli Stati membri informano immediatamente il cittadino del paese terzo in merito alla possibilità di presentare tale ricorso.

Il cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente se il trattenimento non è legittimo.

3. In ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria.

4. Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata.

5. Il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al paragrafo 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito. Ciascuno Stato membro stabilisce un periodo limitato di trattenimento, che non può superare i sei mesi.

6. Gli Stati membri non possono prolungare il periodo di cui al paragrafo 5, salvo per un periodo limitato non superiore ad altri dodici mesi conformemente alla legislazione nazionale nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa:

- a) della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o
- b) dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi.

Articolo 16: *Condizioni di trattenimento*

1. Il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea. Qualora uno Stato membro non possa ospitare il cittadino di un paese terzo interessato in un apposito centro di permanenza temporanea e debba sistemarlo in un istituto penitenziario, i cittadini di paesi terzi trattenuti sono tenuti separati dai detenuti ordinari.

2. I cittadini di paesi terzi trattenuti hanno la possibilità - su richiesta - di entrare in contatto, a tempo debito, con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti.

3. Particolare attenzione è prestata alla situazione delle persone vulnerabili. Sono assicurati le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie.

4. I pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea di cui al paragrafo 1, nella misura in cui essi sono utilizzati per trattenere cittadini di paesi terzi in conformità del presente capo. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione.

5. I cittadini di paesi terzi trattenuti sono sistematicamente informati delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi. Tali informazioni riguardano anche il loro diritto, ai sensi della legislazione nazionale, di mettersi in contatto con gli organismi e le organizzazioni di cui al paragrafo 4.