

*Carlo Alberto Romano*

### **Abstract**

The issue of foreign national prisoners needs to be considered in a national and supranational perspective because of its importance, related to different topics connected to the respect of the rights of the foreign inmate. Among these, we have to keep in special consideration the exposure to discrimination, the lack of access to justice (due inter alia to the language barrier), the relational isolation, the difficult reintegration and the impact of the status of illegal immigrant. Facing such a view, it's easy to understand the central importance of all the international instruments for the protection of foreign prisoners, especially of the European framework decisions, unfortunately non totally applied in each Member State. Their particular importance is due to the fact that, if correctly implemented, they can have a strong impact on different phenomena, such as the diminution of the foreign prisoners and their effective reintegration, thanks to the mutual recognition to criminal decision and the possibility to transfer persons deprived of liberty. However, different kind of reasons may hinder the fully application of these framework decisions. So, from one hand, their implementation needs efforts from each Member State, from the other one, the national governments should consider the possibility to identify privileged interlocutors for the approval of convention that can allow the transfer of stakeholders.

**Keywords:** foreign national prisoners • discrimination • framework decisions • rights • transfer

### **Riassunto**

La tematica dei detenuti stranieri, connotata da una speciale rilevanza sia se considerata a livello nazionale sia a livello sovranazionale, solleva tutta una serie di questioni connesse al rispetto dei diritti delle persone che si trovano a scontare una pena in un Paese diverso da quello di origine. Tra queste, spiccano quella dell'esposizione alla discriminazione, delle difficoltà di accesso alla giustizia (dovuto fra l'altro alle barriere linguistiche), dell'isolamento relazionale, del reinserimento e dell'impatto dello status di clandestino. Dinanzi a siffatto panorama, assumono importanza centrale gli strumenti internazionali a tutela dei detenuti stranieri: particolare riguardo verrà riservato alle decisioni-quadro europee, strumenti dall'alto potenziale, ma non ancora compiutamente applicati in tutti gli Stati Membri. Tra i fenomeni su cui potrebbero impattare figurano, da un lato, quello del mutuo riconoscimento delle sentenze penali e, dall'altro, quello del trasferimento dei detenuti, delle persone in misura alternativa e dei reclusi in forza di un provvedimento cautelare: la loro corretta applicazione permetterebbe dunque un decremento degli stranieri reclusi e al contempo la possibilità di un loro reinserimento nel contesto di appartenenza. Tuttavia, ragioni ideologiche, teoriche e legislative, possono ostacolare l'applicazione delle decisioni-quadro, così che, se da un lato si rende necessario il loro recepimento all'interno dei singoli ordinamenti degli Stati Membri, dall'altro si ritiene di fondamentale importanza l'individuazione, da parte delle realtà nazionali, di quei Paesi che potrebbero rappresentare gli interlocutori privilegiati di percorsi di trasferimento che possano essere intrapresi dai soggetti interessati.

**Parole chiave:** detenuti stranieri • discriminazione • decisioni-quadro • diritti • trasferimento

---

Per corrispondenza: Carlo Alberto Romano • e-mail: [carloalberto.romano@unibs.it](mailto:carloalberto.romano@unibs.it)

CARLO ALBERTO ROMANO, Professore Associato di Criminologia e Criminologia Penitenziaria, Università degli Studi di Brescia

La situazione di sofferenza degli istituti di pena italiani si è recentemente consolidata nell'opinione pubblica nazionale, in modo certamente più consistente rispetto all'analoga condizione che affligge molti sistemi penitenziari europei; tuttavia, sia per l'Italia sia per l'Europa, la situazione evocata dal termine sovraffollamento cela categorie di problemi diversi e particolari che richiederebbero interventi mirati e specifici e che, invece, rimangono ai più, tendenzialmente sconosciute.

Basti pensare alle donne reclusi e ai loro figli (conviventi o meno fra le mura del carcere) (Ravagnani & Romano, 2013), ai tossicodipendenti, alle persone in attesa di giudizio, ai detenuti anziani e, non ultimi, ai detenuti stranieri.

Per quanto concerne quest'ultimo tema, pare opportuno ricordare alcuni dati significativi che riguardano l'Italia: il totale dei detenuti al 30/09/13 era di 64.758 con una presenza di detenuti stranieri pari a 22.770 unità (35,2% del totale dei detenuti in Italia) e i Paesi principalmente rappresentati risultano essere il Marocco (18,7%), la Romania (16,1%), l'Albania (12,2%) e la Tunisia (12,2%) (www.giustizia.it).

La tabella I mostra il trend di presenze degli stranieri in carcere in Europa negli ultimi quindici anni e la tabella II permette di focalizzare l'attenzione su quei Paesi che sono stati interessati da crescite o diminuzioni particolarmente significative.

Tab. I – Trend di presenze degli stranieri in carcere in Europa 1998-2013

COUNTRY	% 1998 (unless noted otherwise)	% 2002 (unless noted otherwise)	% 2002 - 2005 (as noted)	% 2011 - 2013
Switzerland	61.3	-	70.5 (2004)	73.8
Luxembourg	53.1 (1996)	63.9	72.9 (2005)	66.8
Greece	45.2	45.9	41.7 (2004)	63.3
Belgium	36.3	40.9	40.9 (2002)	44.2
Germany	34.1 (1999)	29.9	27.7 (2004)	27.1
Netherlands	32.0	36.4	33.2 (2004)	24.6
Austria	28.2	33.0	33.0 (2002)	48.8
Cyprus	27.0	42.9	42.9 (2002)	53.8
Malta	26.2	35.0	35.0 (2002)	34.7
France	25.8	21.4 (2003)	21.4 (2003)	17.5
<b>Italy</b>	<b>24.2</b>	<b>30.1</b>	<b>31.8 (2004)</b>	<b>35.3</b>
Sweden	20.6	27.2	25.0 (2004)	30.5
Spain	17.8	25.4	25.4 (2002)	32.6
Slovenia	15.8	15.3	11.7 (2005)	11.0
Denmark	14.7	16.3	15.5 (2004)	28.2
Czech	13.8	1.1 (2003)	8.6 (2005)	8.8
Norway	12.5	15.0	19.2 (2004)	32.4
Portugal	10.8 (1999)	12.0	12.0 (2002)	18.7
UK	8.3 (1999)	11.0	12.5 (2005)	12.8
Croatia	8.2	11.8 (2001)	5.7 (2004)	5.7
Ireland	7.5	8.0	9.1 (2004)	12.3
Finland	4.7	8.5	7.8 (2004)	14.5
Hungary	4.7 (1999)	4.6	4.2 (2005)	3.5
Iceland	3.9	9.3	6.1 (2004)	24.3
Slovakia	2.2 (1997)	2.3	2.3 (2002)	2.0
Northern Ir.	1.9	1.5	1.5 (2002)	7.1
Poland	1.9 (1999)	1.7	1.0 (2005)	0.7
Serbia	1.6	1.7	1.7 (2001)	2.2
Estonia	1.3	35.8	35.8 (2002)	39.9
Turkey	1.3	1.7	1.7 (2004)	1.8
Scotland	1.2	1.2	1.2 (2002)	3.4
Russian Fed	1.2	1.7	1.7 (2002)	4.2

Fonte: International Centre for Prison Studies, London, www.prisonstudies.org

Tab. II – Paesi europei con maggiore incremento e decremento di detenuti stranieri 1998-2013

Paese	Incremento di detenuti stranieri in 15 anni	Paese	Decremento di detenuti stranieri in 15 anni
Cipro	+26,8%	Francia	- 8,5%
Austria	+20,6%	Paesi Bassi	- 7,4%
Norvegia	+19,9%	Germania	- 7%
Grecia	+18,1%		
Spagna	+14,8%		
Italia	+11,1%		
Svezia	+9,9%		
Finlandia	+9,8%		
Belgio	+7,9%		

Fonte: Elaborazione propria su dati International Centre for Prison Studies, London, www.prisonstudies.org

\* Il testo del presente lavoro è frutto di diverse riflessioni, presentate su Crimen et Delictum, VI, 2013, al Convegno, "Dalle vulnerabilità ai conflitti sociali", svoltosi a Sirmione dal 17 al 19 ottobre 2013 e al Convegno "Più sicurezza, più gratuità e meno carcere", svoltosi a Milano il 23 novembre 2013.

Nonostante la situazione non sia definibile in termini riduttivi, possiamo notare come il nostro Paese abbia vissuto un aumento di persone straniere recluse inaspettatamente inferiore a quello relativo ad altri Paesi quali l'Austria e la Norvegia (che hanno invece vissuto un aumento di popolazione penitenziaria generale, dal 1992 al 2010, non particolarmente significativo), assestandosi su un valore percentile non particolarmente elevato e comunque descrittivo del fatto che il flusso migratorio, per i Paesi del Mediterraneo è una questione rilevante e risalente nel tempo.

Ovviamente, come dimostrano i dati relativi ad altri paesi UE (Cipro, Spagna e Grecia), non sembra possibile tracciare linee esplicative dell'incremento della popolazione straniera reclusa in Europa, senza dare conto delle caratteristiche di estrema mutevolezza e peculiarità del fenomeno migratorio nei paesi Europei.

Tuttavia, poiché l'interesse specifico nei confronti di questo gruppo di detenuti muoverà alcune riflessioni in tema di estrema vulnerabilità dei diritti che a livello nazionale e sovranazionale dovrebbero invece esser garantiti, premetto che la lettura delle politiche sociali sull'immigrazione da parte dell'Italia e di altri paesi europei, rimarrà soltanto sullo sfondo.

Essere detenuti in un paese lontano dal proprio è spesso causa di discriminato inserimento nel sistema giuridico di quel paese; tale condizione è resa quasi inevitabile dagli ostacoli di carattere linguistico, relazionale ed economico che si trasformano spesso in situazioni di profondo isolamento dello straniero nel contesto che lo accoglie.

Appare ad esempio ormai consolidata l'opinione che, in alcuni paesi europei, la probabilità di non essere sottoposti alla sospensione condizionale della pena detentiva è sistematicamente più elevata per i condannati di origine straniera (Wacquant, 2006), inoltre l'inasprimento delle pene comminate per i crimini contro la proprietà e per quelli legati allo spaccio di sostanze stupefacenti ha determinato un aumento della popolazione detenuta generale ma ha senza dubbio agito in modo invasivo sulle fasce di popolazione più disagiate, tra le quali quella degli stranieri (Wacquant, 2006).

In accordo con tale punto di vista si esprime Durnescu (2008) che, proponendo quattro teorie rivolte a spiegare il trend in aumento dei detenuti stranieri reclusi in Europa, riporta l'attenzione ai fattori socio economici (terza teoria) e alla difficile interazione fra questi ultimi e il sistema giudiziario, per gli stranieri (quarta teoria)<sup>1</sup>.

Per quanto riguarda l'influenza dei fattori socio economici lo studio in oggetto riporta l'attenzione da un lato ai movimenti migratori di massa delle classi lavoratrici di Paesi con poche opportunità verso Paesi con economie stabili e forti: per esempio, la Germania registrò un aumento di immigrati tra gli anni '80 e i '90, (da 4,5 milioni di immigrati

a 6,7) e la Finlandia visse tra il 1990 e il 2003 la quadruplicazione delle presenze straniere sul proprio territorio (da 25.000 a 100.000) (Durnescu, 2008, p. 7); dall'altro lato pone l'attenzione su come molti stranieri siano reclusi in forza dell'assenza di un permesso di soggiorno o di lavoro sul territorio ospitante (in Belgio, per esempio, il 76% degli stranieri reclusi non è in possesso di un permesso di soggiorno valido) (Durnescu, 2008, p. 7).

La teoria della discriminazione degli stranieri all'interno dei sistemi giuridici dei singoli Paesi presuppone il concetto, del tutto condivisibile, di: "*unfavorable treatment based on a person's sex, gender, race, ethnicity, culture, religion, language, class, sexual preference, age, physical disability or any other improper ground*" (Bowling, 2006).

Consequentemente appare discriminatorio l'uso eccessivo della detenzione *ante judicatum* in alcuni Paesi, nei confronti degli stranieri (Lussemburgo 55,2%; Italia 49,1%, Polonia 55,2%) (Delgrande & Aebi, 2012). Le cause indicate tendenzialmente per giustificare tale approccio punitivo sono riconducibili alla mancanza di residenza legale nello stato ospitante con conseguente individuazione di rischio di fuga superiore a quello di soggetti ritenuti facilmente reperibili, alla mancanza di un rapporto di lavoro, alle condizioni socio economiche disagiate, alla scarsa o inesistente integrazione culturale nel nuovo contesto e all'assenza di legami stabili sul territorio.

Esistono poi delle conseguenze indirette dell'approccio discriminatorio che sono rinvenibili, a mio avviso, nella volontà di garantire agli stranieri un trattamento non differente rispetto a quello riservato ai connazionali. Infatti, non prevedere un trattamento differenziato per una categoria di soggetti che presenta peculiarità assai differenti rispetto a quella dei cittadini, anziché sortire effetto come tentativo di mettere in pratica il fondamentale principio dell'uguaglianza rischia di trasformarsi in una situazione che sfavorisce i soggetti svantaggiati.

Esempi di discriminazione indiretta sono rinvenibili, per esempio, nella minor possibilità di accesso effettivo alle misure alternative al carcere in capo agli stranieri (ciò è dovuto al fatto che le misure alternative, in tutta Europa, sono subordinate all'esistenza di presupposti abitativi e lavorativi stabili che spesso sono assenti per i soggetti stranieri. In questo caso non è la legge a discriminare, ma la prassi giudiziaria che, non introducendo dei correttivi *ad hoc*, di fatto rende le alternative alla detenzione più facilmente accessibili a chi può contare sulle risorse territoriali).

In alcuni Paesi esiste anche una forma di discriminazione cosiddetta 'istituzionale'. Ne rappresentano un esempio i Paesi bassi dove specifiche categorie di stranieri (migranti irregolari sul territorio o soggetti che probabilmente non avranno più il rinnovo del permesso di soggiorno) sono esclusi per legge da alcune misure alternative come il *community service* o il monitoraggio elettronico (Durnescu, 2008, p. 13).

A fronte delle sopra accennate difficoltà ed al rischio che la detenzione si trasformi, per questa categoria di soggetti, in sanzione maggiormente afflittiva rispetto al resto della popolazione detenuta, risulta necessario sviluppare politiche di reinserimento *ad hoc*, mirate al superamento dei predetti ostacoli.

Purtroppo tale diffusa consapevolezza non è sfociata nell'individuazione ed applicazione di buone prassi in tutti

1 Le prime due fanno riferimento rispettivamente a diversi livelli di criminalità legati alle diverse nazionalità e al diverso trattamento, all'interno del sistema penale, dello straniero che delinque rispetto al cittadino. Durnescu (2008) sottolinea inoltre come studi empirici relativi alle prime due teorie riconducano l'attenzione, confermandole, alle successive due che, dunque, diventano da sole le principali cause dell'aumento della popolazione straniera reclusa.

i Paesi che sono toccati dal problema poiché la maggioranza di essi non ha previsto strategie politiche e gestionali rivolte al miglioramento della detenzione degli stranieri.

Avendo tuttavia come obiettivo la trattazione trasversale della presenza di stranieri in carcere in Europa, vale la pena soffermare preliminarmente l'attenzione su una definizione del termine "straniero" riconosciuta generalmente: "*The term, foreign national prisoners, refers to prisoners who do not carry the passport of the country in which they are imprisoned. This term therefore covers prisoners who have lived for extended periods in the country of imprisonment, but who have not been naturalized, as well as those who have recently arrived*" (UNODC, 2009).

Inoltre, le Nazioni Unite, essendosi largamente occupate della questione, non hanno mancato di offrire definizioni del termine che individuano tre profili di soggetti stranieri che delinquono:

- Persone che viaggiano da un paese ad un altro con l'intento specifico di delinquere (come nel caso dei trafficanti di droga o di esseri umani);
- Persone che risiedono da lungo tempo in un paese, che possono esservi addirittura nate ma che non hanno acquistato la cittadinanza di quello stato per varie ragioni;
- Persone che risiedono legalmente in un paese per brevi periodi, spesso per ragioni lavorative, durante i quali commettono crimini più o meno gravi.

Esiste anche una quarta possibilità, sul piano pratico, sempre ricordata dalle Nazioni Unite e riscontrabile solo negli Stati nei quali l'immigrazione clandestina costituisce reato, portando questa particolare categoria di stranieri ad essere reclusa nelle medesime strutture penitenziarie utilizzate per i delinquenti comuni (Ravagnani & Romano, 2013, p. 81).

## 1. I problemi del detenuto straniero

La posizione dello straniero recluso comporta, per lo Stato detenente, una serie di responsabilità di gestione che sono riconducibili sostanzialmente a 7 elementi di svantaggio, riassumibili come di seguito.

### A) Barriere Linguistiche

La scarsa o mancata conoscenza della lingua del Paese ospitante, da parte dello straniero, comporta un accrescimento dell'afflittività dello stato di detenzione poiché rende difficile (se non addirittura impossibile) la gestione diretta del reinserimento/trattamento previsto dalla normativa nazionale a favore dei reclusi. La maggior parte delle attività ricreative o trattamentali organizzate all'interno degli istituti di pena sono infatti svolte nella lingua parlata all'interno dello Stato stesso; non va dimenticato anche l'aspetto connesso ai rapporti con l'area giuridica o quella medica<sup>2</sup>, di

2 A tal proposito Huseynov (2012, p.2) sottolinea che: "*CPT visiting delegations have on many occasions met foreign prisoners who expressed their frustration at the difficulties encountered in communicating with health-care staff, due to language barriers. In many cases,*

fondamentale importanza per la persona privata della libertà e spesso fonte, invece, di disagio fisico e psichico, con aumentato livello del senso di isolamento. Sul punto si è chiaramente espresso anche il presidente del CPT durante il *17th Council of Europe Conference of Director of Prison Administration*, raccomandando agli Stati di introdurre programmi di alfabetizzazione nella lingua ufficiale al fine di aiutare i detenuti stranieri a superare gli ostacoli generati dalle barriere linguistiche:

*"The CPT has repeatedly stressed that foreign prisoners should be informed promptly after admission to a prison, in a language which they understand and generally in writing, of the main features of the prison regime, including relevant rules and regulations. The Committee has noted the importance of the provision of an information brochure on life in prison, which should be available in the languages most frequently spoken in the prison system. The CPT has also recommended that prisons provide foreign prisoners with translations of expressions most commonly used in everyday activities, together with other appropriate information, such as how to contact a lawyer or consular authorities"* (Huseynov, 2012, p.1)

### B) Accesso alla giustizia

Il sistema penale di ogni Stato, così come la normativa interna di rango superiore che delinea i diritti e i doveri di ogni persona, sono spesso materia sconosciuta agli stranieri. Ciò, pur non rappresentando una valida ragione di riduzione della responsabilità del singolo, può preconstituire un limite oggettivo per l'esercizio dei propri diritti di difesa durante il procedimento penale. Gli stranieri, infatti, poco o per niente informati delle procedure ordinamentali interne, per tale motivo spesso non accedono a opportunità giuridiche pure disponibili. Inoltre, le precarie condizioni economiche e l'assenza di legami sul territorio rendono estremamente difficoltosa la scelta del patrocinio legale sulle base della fiducia personale.

### C) Isolamento relazionale

Com'è facilmente comprensibile, la detenzione in un luogo lontano è spesso causa di brusca interruzione dei rapporti familiari; ciò si concretizza in mancanza di visite e telefonate e, quindi, di notizie riguardanti i propri cari, generando frequentemente comprensibili stati depressivi.

La lontananza può inoltre rappresentare, per la famiglia di origine, l'impossibilità ad affrontare il viaggio verso l'istituto nel quale la persona è reclusa, per ragioni fisiche o economiche.

L'impatto negativo dell'isolamento geografico è stato

*there is no interpreter available to assist such inmates when they see a doctor or nurse. In this regard, the Committee has recommended that whenever doctors are unable to communicate with detainees during medical examinations/consultations due to language problems, the persons concerned should benefit from the services of a qualified interpreter. This is all the more important for psychiatric consultations. In the CPT's view, relying on the services of other detainees is not an adequate alternative".*

oggetto di interessante valutazione da parte dei giudici di un Paese, il Canada, che per estensione del territorio avverte particolarmente il problema. I giudici canadesi, in una sentenza nella quale andavano valutate le condizioni di vita di una detenuta reclusa lontano da casa, hanno infatti determinato che: “*incarcerating the defendant in this facility would constitute cruel and unusual punishment because of its geographical distance from her home*” (Arbour, 1996, p. 216), dando atto del fatto che veder precluso il proprio diritto al mantenimento dei rapporti familiari, soprattutto con riguardo ai figli, costituisca una violazione grave e fortemente afflittiva.

Per tentare di offrire soluzioni che attenuino il senso di isolamento il CPT sollecita gli Stati “*for certain flexibility when applying the rules on visits, telephone contacts and correspondence to prisoners whose families live very far from the establishment, thus making regular visits very difficult if not impossible. For example, such prisoners could be authorised to combine several visit entitlements into longer session or be given more opportunities to have telephone contacts with their families*” (Huseynov, 2012, p. 3). Sempre avendo come obiettivo la facilitazione dei rapporti familiari, il CPT ha inoltre più volte suggerito alle autorità di introdurre la possibilità di effettuare chiamate telefoniche internazionali *low cost* per gli stranieri.

#### D) Status di immigrato clandestino

La posizione di questo particolare gruppo di stranieri è resa più complicata dal fatto che, nella maggior parte dei Paesi europei, l'assenza di un permesso di soggiorno valido per risiedere nel Paese dell'arresto comporta la sanzione aggiuntiva dell'espulsione contro la volontà dell'interessato. In alcuni Paesi ciò vale anche per persone che risiedono da lungo tempo e tale sanzione risulta ancor più afflittiva se si considera che, spesso, queste persone non hanno più nessun contatto o rapporto con il Paese d'origine, avendo costruito la loro esistenza nel Paese dove sono stati arrestati. Inoltre, se il Paese d'origine non si dichiara disponibile ad accogliere il connazionale condannato, la procedura si rallenta e può sfociare in un prolungamento ingiustificato della detenzione, in attesa di disposizioni. Per i detenuti che dal carcere fanno richiesta di asilo politico la situazione è ancora peggiore poiché possono essere costretti ad attendere dopo la fine della comminata condanna al carcere (ma ancora in condizione di privazione della libertà), per un tempo indefinito, una decisione delle autorità preposte.

Le informazioni circa l'andamento della procedura per l'ottenimento dello status di rifugiato politico, inoltre, sono spesso poco accessibili per il richiedente (sia per le ragioni già esposte in relazione al problema delle barriere linguistiche sia perché la normativa sul punto è spesso molto complicata e necessita, per una puntuale comprensione, di una intermediazione da parte di un legale o di un funzionario) e la loro corretta diffusione richiederebbe una collaborazione diretta fra l'amministrazione penitenziaria e i funzionari addetti all'applicazione stessa delle norme sull'immigrazione, cosa assolutamente irrealizzata nella maggior parte dei Paesi europei ed extraeuropei. Queste condizioni di incertezza sul proprio futuro possono determinare stati ansiosi depressivi nei reclusi (UNODC, 2009, p. 84), fino al punto da causare reazioni suicidarie o autolesionistiche, nella speranza di attirare l'atten-

zione sulla propria condizione di disagio o, peggio, di risolverla in maniera definitiva.

Come esempio di vissuto traumatizzante da parte di una persona che si trovi a vivere una simile condizione si riportano le parole di un detenuto nigeriano che così definisce il rischio di rimpatrio dopo la pena: “*Biggest problem by far is deportation to Nigeria – haven't lived in Nigeria for 17 years – no family members live there now, no links there – very worried at prospect – affecting my health too – worried I shall not survive sentence*” (Inspectorate of prison, 2006, p. 44).

#### E) Discriminazione

Come già detto, il rischio per lo straniero recluso in un Paese lontano da casa di essere sottoposto a comportamenti discriminatori risulta assai concreto, a maggior ragione se subentrano pregiudizi di carattere etnico o razziale, tipicamente rivolti a soggetti provenienti da specifiche aree geografiche o appartenenti a culture o religioni malviste dal Paese di detenzione.

Il risultato di atteggiamenti discriminatori può concretizzarsi in palesi abusi verbali o fisici<sup>3</sup> ma, con maggior frequenza, si riscontra in atteggiamenti più difficilmente inquadrabili in termini di arbitrio, configurandosi per esempio nella (per lo più immotivata) applicazione alla lettera delle norme relative alla sistemazione dei detenuti nelle celle, nel frequente ricorso allo strumento delle sanzioni disciplinari, nei metodi invasivi di perquisizione personale.

Forme discriminatorie nei confronti degli stranieri possono essere ravvisate anche nell'impossibilità di partecipare a corsi di formazione scolastica o lavorativa e ad attività volte al reinserimento del detenuto che, sebbene aperte a tutti, risultano inaccessibili agli stranieri per ragioni linguistiche.

Anche l'accesso alle misure alternative al carcere, seppur previsto per tutti i condannati senza distinzione alcuna, di fatto subisce forti limitazioni nei confronti degli stranieri che, per svariati motivi, sono marginalmente coinvolti dall'esecuzione penale esterna.

Un esempio di discriminazione pratica celata da una buona legge è offerto dal Brasile dove “*There is no impediment in the penal legislation for a judge to allow foreign nationals to exercise the same rights secured in law for the Brazilian prisoners. Thus, foreign nationals may, in practice, be granted parole or the progression of regime (moving from a closed to a semi-open or open prison where working and studying outside the prison walls is permitted). In practice foreign nationals end up not being granted these legal benefits for fear of an escape* (Lemgruber, 2007) ma la volontà di porre rimedio alle violazioni dei diritti ha portato “*few judges in a few states in the country, especially the State of Paraná, have insisted that this is absolutely illegal and have*

3 Sul punto cfr anche Huseynov (2012, p. 3): “*In many countries, CPT visiting delegations have received allegations from foreign inmates that prison officers used abusive language, including of a racist nature. The Committee has firmly stated that all forms of ill-treatment of inmates by prison staff, including verbal abuse, are not acceptable and must be punished accordingly. The CPT has also urged authorities to effectively counter inter-prisoner violence and intimidation, including racist bullying*”.

*granted both parole and progression of regimes for these men and women” (Lemgruber, 2007).*

*F) Mantenimento e rispetto della propria cultura e religione*

Le differenti culture di provenienza degli stranieri reclusi si presentano spesso sotto forma di abitudini alimentari, di gesti routinari di igiene personale, di usanze di abbigliamento assolutamente estranei al contesto di inserimento, nel quale non sono quasi mai tutelati<sup>4</sup>.

La commistione di culture e stili di vita comunitaria come quelle africane o asiatiche con la cultura individualistica europea può essere fonte di disagi psicologici che necessiterebbero di interventi di mediazione culturale (purtroppo quasi del tutto assente negli istituti di pena) rispettosi delle diversità esistenti. Una buona possibilità di tutela delle diversità culturali potrebbe essere offerta dal rapporto con le ONG che si occupano di integrazione culturale e con le comunità di stranieri radicate sul territorio<sup>5</sup>.

*G) Preparazione della fase post pena e reinserimento nella comunità*

La ventilata discriminazione in termini di accesso ai programmi trattamentali volti all’acquisizione di capacità spendibili nella successiva fase del reinserimento dello straniero in esecuzione penale si concretizza in una mancata o carente preparazione al momento dell’uscita dal carcere. Egli incontrerà pertanto maggiori difficoltà nel reperimento di un’attività lavorativa, nella costruzione di rapporti interpersonali stabili e nell’ottenimento di sostegni economici garantiti ai soggetti deboli da parte dello Stato. Inoltre, la mancanza di possibilità di comunicazione con la famiglia di origine rende impossibile preparare il rientro dello straniero nel nucleo di appartenenza che spesso vive il trauma del ricongiungimento forzato, avvenuto dopo lungo tempo, magari in un momento in cui i membri della famiglia stessa si sono già ricostruiti una vita alternativa.

Tali effetti negativi potrebbero essere evitati attraverso la stretta collaborazione fra le autorità del Paese di esecuzione e quelle del Paese che dovrebbe ricevere il condannato alla fine della pena, rapporto che, ad oggi può essere considerato generalmente inesistente.

4 Sul punto Huseynov (2012, p. 2) : “As regards food, the CPT has recommended that prison authorities take steps to ensure that special dietary needs of foreign nationals are taken into account in the preparation of meals. The CPT has stated that foreign prisoners should be provided with reading material in languages which they understand. It has also recommended that arrangements be made to allow foreign prisoners access to suitable areas for religious activities”.

5 Sul punto Huseynov (2012, p.3): “For example, during its visit to the United Kingdom in 2008, the Committee observed the positive practice of appointing designated prison officers of foreign origin, who could meet and provide advice to each new foreign national and serve as a point of reference. Further, concerted efforts were made to provide foreign nationals with clear information on immigration procedures, through information packs and consultation session”.

**2. I principali strumenti internazionali a tutela dei detenuti stranieri**

Stabilito come sia necessario non considerare unitariamente la categoria ‘detenuti stranieri’ ma valutarne la composizione in sottogruppi, distinguendone peculiarità culturali e giuridiche, pare ora interessante valutare gli strumenti di sostegno alla tutela dei diritti umani che, a livello internazionale e locale si rivolgono in modo specifico al target suddetto.

I principali riferimenti internazionali possono essere così riassunti:

**- United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**

*Discipline and punishment*

30. (3) *Where necessary and practicable the prisoner shall be allowed to make his defence through an interpreter.*

*Religion*

41. (1) *If the institution contains a sufficient number of prisoners of the same religion, a qualified representative of that religion shall be appointed or approved. If the number of prisoners justifies it and conditions permit, the arrangement should be on a full-time basis.*

(2) *A qualified representative appointed or approved under paragraph (1) shall be allowed to hold regular services and to pay pastoral visits in private to prisoners of his religion at proper times.*

(3) *Access to a qualified representative of any religion shall not be refused to any prisoner. On the other hand, if any prisoner should object to a visit of any religious representative, his attitude shall be fully respected.*

42. *So far as practicable, every prisoner shall be allowed to satisfy the needs of his religious life by attending the services provided in the institution and having in his possession the books of religious observance and instruction of his denomination.*

*Contact with the outside world*

38. (1) *Prisoners who are foreign nationals shall be allowed reasonable facilities to communicate with the diplomatic and consular representatives of the State to which they belong.*

(2) *Prisoners who are nationals of States without diplomatic or consular representation in the country and refugees or stateless persons shall be allowed similar facilities to communicate with the diplomatic representative of the State which takes charge of their interests or any national or international authority whose task it is to protect such persons.*

**- Vienna Convention on Consular Relations**

**Article 36**

*Communication and contact with nationals of the sending State*

1. *With a view to facilitating the exercise of consular functions relating to nationals of the sending*

*State:*

(a) *consular officers shall be free to communicate with nationals of the sending State and to have access to them. Nationals of the sending State shall have the same freedom with respect to communication with and access to consular officers of the sending State;*

- (b) if he so requests, the competent authorities of the receiving State shall, without delay, inform the consular post of the sending State if, within its consular district, a national of that State is arrested or committed to prison or to custody pending trial or is detained in any other manner. Any communication addressed to the consular post by the person arrested, in prison, custody or detention shall be forwarded by the said authorities without delay. The said authorities shall inform the person concerned without delay of his rights under this subparagraph;
- (c) consular officers shall have the right to visit a national of the sending State who is in prison, custody or detention, to converse and correspond with him and to arrange for his legal representation. They shall also have the right to visit any national of the sending State who is in prison, custody or detention in their district in pursuance of a judgement. Nevertheless, consular officers shall refrain from taking action on behalf of a national who is in prison, custody or detention if he expressly opposes such action.
2. The rights referred to in paragraph 1 of this article shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the receiving State, subject to the provision, however, that the said laws and regulations must enable full effect to be given to the purposes for which the rights accorded under this article are intended.

**- Model agreement on the transfer of foreign prisoners and recommendations for the treatment of foreign prisoners**

**Annex II**

*Recommendations on the treatment of foreign prisoners*

1. The allocation of a foreign prisoner to a prison establishment should not be effected on the grounds of his nationality alone.
2. Foreign prisoners should have the same access as national prisoners to education, work and vocational training.
3. Foreign prisoners should be eligible for measures alternative to imprisonment, as well as for prison leave and other authorised exits from prison according to the same principle as nationals.
4. Foreign prisoners should be informed promptly after reception into a prison, in a language which they understand and generally in writing, of the main features of the prison regime, including relevant rules and regulations.
5. The religious precepts and customs of foreign prisoners should be respected, with reference, above all, to food and working hours.
6. Foreign prisoners should be informed without delay of their right to request contacts with their consular authorities, as well as of any other relevant information regarding their status. If a foreign prisoner wishes to receive assistance from a diplomatic or consular authority, the latter should be contacted promptly.
7. Foreign prisoners should be given proper assistance, in a language they can understand, when dealing with medical or programme staff and in such matters as complaints, special accommodations, special diets and religious representation and counselling.
8. Contacts of foreign prisoners with families and community agencies should be facilitated, by providing all necessary opportunities for visits and correspondence, with the consent of the prisoner. Humanitarian international organizations, such as the International Committee of the Red Cross, should be given the opportunity to assist foreign prisoners.

9. The conclusions of bilateral and multilateral agreements on supervision of and assistance to offenders given suspended sentences or granted parole could further contribute to the solution of the problem faced by foreign offenders.

**- Universal Declaration of Human Rights**

*Article 2*

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration without distinction of any kind, such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

**International Covenant on Civil and Political Rights**

*Article 27*

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.

**International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination**

*Article 5*

In compliance with the fundamental obligations laid down in Article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, color or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights:

- (a) The right to equal treatment before the tribunals and all other organs administering justice;
- (b) The right to security of person and protection by the State against violence or bodily harm, whether inflicted by government officials or by any individual, group or institution.

**International Labour Organisation Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries**

*Article 3(1)*

Indigenous and tribal peoples shall enjoy the full measure of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. The provisions of the Convention shall be applied without discrimination to male and female members of these peoples.

*Article 10*

1. In imposing penalties laid down by general law on members of these peoples account shall be taken of their economic, social and cultural characteristics.
2. Preference shall be given to methods of punishment other than confinement in prison.

A livello regionale, per l'Europa:

**European Prison Rules**

*Rule 38.1*

Special arrangements shall be made to meet the needs of prisoners who belong to ethnic or linguistic minorities.

*Rule 38.2*

As far as practicable the cultural practices of different groups shall be allowed to continue in prison.

*Rule 38.3*

Linguistic needs shall be met by using competent interpreters and by providing written material in the range of languages used in a particular prison;

**Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R(84) 12 Concerning Foreign Prisoners** (2012)

13. Foreign prisoners, who in practice do not enjoy all the facilities accorded to nationals and whose conditions of detention are generally more difficult, should be treated in such a manner as to counterbalance, so far as may be possible, these disadvantages.

**Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (EAW) had to be implemented by 31 December 2003**

**Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union** (2008) *had to be implemented by 5 December 2011 (Transfer of Prisoners)*

**Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions had to be implemented by 6 December 2011**

**Council Framework Decision 2009/829/JHA of 23 October 2009 on the application of the principle of mutual recog-**

**inition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention (European Supervision Order) had to be implemented by 1 December 2012**

Brevemente, pare utile ricordare, per l’America, anche: **Principles and Best Practices on the Protection of Persons Deprived of Liberty in the Americas**

Principle II

Measures designed exclusively to protect the rights of women, particularly the rights of pregnant women and nursing mothers; of children; of the elderly; of those who are sick or suffering from infections such as HIV-AIDS; of persons with a physical, mental, or sensory disability; as well as of indigenous peoples, afro-descendants, and minorities shall not be considered discriminatory. These measures shall be applied in accordance with the law and international human rights law, and shall always be subject to review by a judge or other competent, independent, and impartial authority.

Non potendo analizzare ogni singolo strumento nel dettaglio, si è ritenuto opportuno focalizzare l’attenzione solo sulle decisioni quadro europee che, se applicate correttamente, potrebbero incidere sul trend degli stranieri reclusi, facendolo decrescere, garantendo altresì maggiori e più concrete possibilità di effettivo reinserimento nel contesto di appartenenza. Dunque si tratteranno i principali punti comuni relativi alla normativa sul trasferimento dei detenuti, sul trasferimento delle persone in misura alternativa e di quello dei reclusi in forza di un provvedimento cautelare.

### 3. Brevi cenni alle Framework Decisions Europee in materia di esecuzione penale

Tab. III – Stato di applicazione delle decisioni quadro in materia di esecuzione penale – aggiornato al 22 marzo 2013\* e al 16 maggio 2013\*\*

EU Member State implementing:-	FD 909 (Prison transfer)*	FD 947 (Community/probation sanctions)*	FD 829 (ESO)**
Belgium	X		
Bulgaria		X	
Denmark	X	X	x
Finland	X	X	x
Italy	X		
Latvia	X	X	x
Luxemburg	X		
Malta	X		
Netherlands	X	X	
Austria	X		
Poland	X (voluntary only)	X	x
Slovakia	X	X	
UK	X		
Totals	12	7	4

Fonte: elaborazione propria su Hammond\* (2013) e Bender\* (2013)

La non nuova necessità di trovare risposte sovranazionali ai problemi di gestione che affliggono da tempo i sistemi penitenziari europei è sfociata, dopo un lungo percorso di proposizione e modifica di strumenti europei *ad hoc* nella formulazione delle tre decisioni – quadro richiamate nella tabella sopra riportata. Tutte partono dal presupposto giuridico del mutuo riconoscimento delle sentenze penali emesse dalle autorità competenti degli Stati parte che pre-

suppone l’esistenza di una reciproca fiducia nell’operato degli organismi giudiziari e della libertà di movimento dei singoli nell’Unione Europea (principi già da tempo condivisi e garantiti da tutti i paesi membri).

Le decisioni non sono direttamente operative all’interno dei sistemi giuridici nazionali ma devono essere riprese da una legge nazionale, anche se viene lasciato agli Stati ampio margine di discrezionalità sulle modalità di implementa-



zione dei contenuti. La carenza di studi empirici sui risultati dell'applicazione delle FD delinea un quadro di scarsa o assente applicazione delle stesse (meno per quanto riguarda la 909 che è quella maggiormente utilizzata a livello europeo) ma la diffusione di progetti di ricerca europei aventi ad oggetto l'analisi delle implementazioni delle stesse dà ragione del fatto che, potenzialmente, gli strumenti in esame potrebbero dare ottimi risultati, se e quando venissero utilizzati correttamente.

Le principali problematiche che devono essere affrontate e nell'approccio agli strumenti sono di tre tipi: ideologiche, teoriche e legislativo-pratiche.

Sotto il primo dei tre profili è doveroso fare riferimento al contenuto del termine "riabilitazione" che viene richiamato al punto 8) della FD 2008/947, nella parte in cui si sottolinea l'obiettivo principale dello strumento in questione:

*"Lo scopo del reciproco riconoscimento e della sorveglianza della sospensione condizionale della pena, delle condanne condizionali, sanzioni sostitutive e decisioni di liberazione condizionale è non solo di rafforzare la possibilità del reinserimento sociale della persona condannata, consentendole di mantenere fra l'altro i legami familiari, linguistici e culturali, ma anche di migliorare il controllo del rispetto delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive allo scopo di impedire la recidiva, tenendo così in debita considerazione la protezione delle vittime e del pubblico in generale".*

Tale definizione, sebbene all'apparenza chiara e precisa, non è del tutto sovrapponibile a quelle utilizzate in molti Stati europei, per i quali i termini "social rehabilitation" e "reintegration" non sono equivalenti ma connotati da sfumature diverse. Per fare alcuni esempi, "rehabilitation" viene indicato come un processo di "change for the better" (Robinson & Crow, 2009), oppure come "restoration to former rights" (McWilliams & Pease, 1990); mentre "reintegration" si riferisce ad un processo che inizia alla fine di una pena privativa della libertà ed ha come obiettivo il rientro nella società della persona condannata (Robinson, 2008). I due termini che spesso, erroneamente, vengono tradotti in italiano come sinonimi di reinserimento, sono da tempo oggetto del dibattito accademico europeo al fine di individuarne i possibili, reciproci, legami e correlarli a quello di "desistance" da un lato e "Public Protection" dall'altro.

Per quanto riguarda le questioni giuridiche poste dalle FD non si può prescindere dalla considerazione che, sebbene ormai molto simili tra loro per quanto riguarda gli sforzi di tutela dei diritti umani delle persone inserite nel circuito penale, i sistemi di applicazione delle pene e delle misure cautelari differiscono ancora fortemente da Stato a Stato in termini di durata massima e minima delle sanzioni comminabili, di età dei soggetti sottoponibili ai suddetti provvedimenti, di concrete modalità applicative o di ruolo del consenso dell'interessato (tale ultimo punto deve essere preso in considerazione riguardo a più fattori: consenso all'applicazione di una misura alternativa al posto della misura detentiva, consenso ad essere trasferito in un altro Stato e consenso ad adempiere alle modalità di esecuzione della pena previste dallo Stato altro da quello della sentenza) (Canton & Durnescu, 2013).

La FD 947 pone questioni di ambigua soluzione anche con riguardo alla corretta individuazione del luogo dove il

condannato possa essere ritenuto "lawfully and ordinarily resident" (5.1) o in un altro Stato "that consented to such forwarding" (5.2) poiché non determina in modo chiaro per quanto tempo un soggetto debba aver risieduto in un luogo per essere considerato legalmente o abitualmente residente, non specifica cosa accada nel caso di residenza multipla o di assenza assoluta di residenza.

Altre difficoltà derivano dall'individuazione delle autorità competenti e coinvolte nelle procedure di trasferimento: non è infatti scontato che in tutti gli Stati sia il Ministero della Giustizia ad occuparsene dal momento che potrebbero essere i tribunali o le procure a farlo e, ancora potrebbe anche trattarsi di una procedura amministrativa e non giurisdizionale. Successive condanne nello Stato di Esecuzione potrebbero poi generare profili di incompatibilità fra l'applicazione di una misura alternativa assegnata dallo Stato che ha applicato la sanzione e la disposizione di una misura custodiale da parte dello Stato dell'esecuzione.

Tutto quanto sopra esposto rende difficile pensare ad una omogenea applicazione dei provvedimenti comminati da uno Stato ed eseguiti in un altro, soprattutto se si considera il profilo, legato a difficoltà pratiche quali quelle linguistiche (traduzione dei documenti in quale lingua? Quali documenti?) e quelle informative (raccolta di dati sul background personale e sociale del soggetto coinvolto, informazioni sulle possibili condizioni di esecuzione della misura nel Paese ricevente, garanzia di continuità dei trattamenti psichiatrici o di disintossicazione per tossicodipendenti etc.).

Emerge chiaramente come l'unica FD ad aver avuto applicazione concreta sia quella che riguarda il trasferimento dei detenuti mentre per le altre due non vi siano dati, a testimonianza di quanto ancora resti da fare affinché i numeri delle persone coinvolte nell'esecuzione penale europea possano essere positivamente influenzati dalle finalità sottese alle FD.

Ne deriva che i passaggi fondamentali, da effettuarsi nel breve periodo, non possono prescindere, innanzitutto, dal recepimento delle FD stesse all'interno della normativa nazionale, dall'identificazione di partner privilegiati con i quali stabilire protocolli operativi che rendano possibile il trasferimento, in tempi ragionevoli, dei soggetti che potenzialmente interessati (nel caso dell'Italia, per esempio, accordi strutturati con la Romania permetterebbero di pensare alla mobilità almeno di buona parte dei reclusi rumeni, vale a dire 16% degli stranieri che si trovano negli istituti italiani), dalla sistematica raccolta di dati relativi alla residenza e ai rapporti familiari delle persone straniere reclusi, dalla specifica formazione degli addetti ai lavori sugli strumenti in questione e dalla predisposizione di materiale informativo ad hoc, nelle lingue ritenute opportune, da destinare alle persone in esecuzione penale e agli addetti ai lavori.

In tal senso appare interessante sottolineare come nel nostro Paese, più che improbabili modifiche normative credo sarebbe già molto applicare quelle esistenti e verso le quali ci siamo impegnati.

Secondo quanto emerge da una interessante ricerca svolta nell'Università di Gant, dato 100 il valore degli strumenti sovranazionali, ad oggi risulta non implementato dall'Italia il 28 % (Institute for International Research on Criminal Policy, 2011).

In particolare sono stati analizzati i seguenti strumenti sovranazionali, successivamente definiti per acronimo, per-

tinenti al tema trattato ma anche più in generale a quello dell'esecuzione penale:

- **BOP**: Body of Principles for the Protection of all Persons under any Form of Detention or Imprisonment (UN)
- **BPTP**: Basic Principles for the Treatment of Prisoners (UN)
- **CEDAW**: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (UN)
- **CPT**: European Convention for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment
- **ECHR**: European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
- **ECtHR**: European Court of Human Rights
- **ERJO**: Recommendation N. R.(2008)11 ON THE European Rules for Juvenile Offenders Subject to sanctions or measures (CoE)
- **ICCPR**: International Covenant on Civil and Political Rights (UN)
- **OPCAT**: Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UN)
- **PPPMI**: Principles for the protection of Persons with mental illness and the Improvement of Mental Health Care (UN)
- **SMR**: Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (UN)
- **EPR**: Recommendation N. R.(2006)2 on the European Prison Rules (CoE)

Dall'analisi dei suddetti strumenti, per l'Italia, risultano implementabili, i seguenti punti:

*A) Sotto il profilo delle condizioni di detenzione*

- Gestione del rischio che un detenuto sia pericoloso per se stesso o per gli altri, durante tutta la permanenza in carcere, non solo al primo ingresso (ICCPR 6; UDHR 3; ECHR 2; EPR 52.2, Osman vs. UK (ECtHR 2000))
- Presenza di un campanello d'allarme funzionante in ogni cella in grado di attirare immediatamente l'attenzione del personale di custodia al momento opportuno (ICCPR 6(1), UDHR 3, ECHR 2, EPR 18.2C, EPR 52.4, EPR 18(4), Edwards vs. UK (ECtHR 2002))
- Perquisizione svolta solo da agenti dello stesso sesso (EPR 54.5)
- Possibilità per i detenuti di mandare un minimo di 7 lettere a settimana senza pagare spese postali (o di più se a carico del mittente) SMR 37, BOP 19, EPR 24.1 (Paesi che hanno implementato il principio: Germania, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Grecia, Spagna)
- Divieto di interrompere il regime di visite dei propri figli nei confronti delle detenute come sanzione disciplinare (eccetto in particolari circostanze) (SMR 27,79, 80, EPR 24.2, 60.4)
- Possibilità di trascorrere più tempo possibile fuori dalla cella, in accordo con le necessità di mantenimento dell'ordine interno all'istituto (EPR 25.2) (la Sorveglianza dinamica potrebbe di fatto ovviare alla mancanza di recepimento normativo?)

*B) Sotto il profilo delle condizioni di salute*

- Strutturazione interna agli istituti di pena di ambulatori specifici per le esigenze mediche femminili e disponibilità di un medico donna nel caso la detenuta ne faccia richiesta (CEDAW 12, SMR 23, BOP 5(2), R(98)7:8)
- Possibilità per ogni detenuto di consultare immediatamente un medico specialista all'interno dell'istituto, in ogni momento (SMR 24, BOP 24, R(98)7:1,2,4, EPR 41.2, 41.4)

*C) Sotto il profilo dell'ordine interno*

- Perquisizione dei detenuti solo in casi eccezionali, alla presenza di due agenti ed in un luogo che rispetti la privacy (ICCPR 10(1), BPTP 1, EPR 54.3, 54.4, 54.6, Van der Van vs. Netherlands (ECtHR 2004))
- Indagini svolte su violazioni disciplinari o su regole interne devono essere svolte in modo indipendente e imparziale (ICCPR 14(1), UDHR 10, ECHR 6(1), Ekeh & Connors vs. UK (ECtHR 2004))
- In caso di indagine svolta nei confronti di un detenuto per violazione di regole disciplinari, al detenuto deve essere concesso tempo sufficiente per preparare la propria difesa e ricevere assistenza legale adeguata (ICCPR 14(3)(b - d), SMR 30(2), ECHR 6(3)(b-c), EPR 59.e)
- Per il detenuto in regime di osservazione speciale dovrebbe essere tenuto un registro con tutte le richieste fatte dallo stesso, le risposte e le azioni intraprese a seguito delle suddette richieste da parte del personale di custodia, le visite ricevute dal personale e da ogni altra persona (ICCPR 6(1), ECHR 2)
- I detenuti in regime speciale devono essere posti in condizione di poter contattare in ogni momento (anche di notte) gli agenti di custodia che devono poter rispondere senza ritardo alla chiamata (ICCPR 6(1), EPR 18.2, 52.4, Edwards vs. UK (ECtHR 2002))
- In caso di provvedimento disciplinare nei confronti di un detenuto è necessario che tutte le informazioni concernenti la situazione vengano fornite in una lingua comprensibile per il detenuto, anche attraverso l'aiuto di interpreti (ICCPR 14(3)(f), SMR 30(3), ECHR 6(3)(e), EPR 59.e)
- Tutti i reclami effettuati dai detenuti devono essere prontamente indagati in accordo con la legge (SMR 36(4), BOP 33(4))
- I detenuti devono essere protetti da ogni forma di discriminazione nel caso in cui avanzino reclami o esercitino un loro diritto (BOP 33(4), EPR 70.4)
- I reclami esposti da personale penitenziario nei confronti di altro personale penitenziario devono essere adeguatamente presi in considerazione ed analizzati, in accordo con la legge (EPR 88, 87.1)

*D) Sotto il profilo della formazione del personale*

- Lo staff penitenziario deve ricevere adeguata e regolare formazione durante tutta la propria carriera (SMR 47(3), EPR 8,76, 81.2)
- Lo staff penitenziario a contatto con particolari gruppi di detenuti (stranieri, donne, minori, soggetti con particolari patologie) deve ricevere adeguata e specifica formazione durante tutta la durata della propria carriera (R(82)17:10, R(2004)10:12(1), EPR 81.3, ERJO 129)

E) *Ispezioni e monitoraggio*

- Regolari ispezioni degli istituti di pena da parte di agenzie governative per verificare che siano rispettati gli standard interni ed internazionali nella gestione degli stessi (SMR 55, EPR92, R(2004)10 36.1, ERJO 125, PPPMI 22)
- Le condizioni di detenzione e il trattamento dei detenuti devono essere monitorati da un organismo indipendente, formato da persone con esperienza nel settore, che sia autorizzato a rendere pubbliche le risultanze (OPCAT 3, 17,18, 19, BOP29.1, EPR 93.1, R(2004)10 36.2, ERJO 126.1)
- Garanzia per l'organismo indipendente di accesso agli istituti e di colloquio con detenuti e altro personale che ritenga importante interpellare (OPCAT 19,20, CPT 8,9, BOP29.2, ERJO 126.1)
- L'organismo indipendente deve poter collaborare con le agenzie internazionali che sono legalmente autorizzate a visitare gli istituti (CPT 2,7, EPR 93.2, ERJO 126)

F) *Sotto il profilo delle detenzioni con pene lunghe*

- Per sentenze di condanna a 12 o più mesi di reclusione devono essere predisposti, il prima possibile, programmi che tengano conto delle esigenze di salute, educative, formative e lavorative della persona e deve essere altresì programmato un percorso di reinserimento post pena che deve essere monitorato e rivisto durante tutta la durata della pena stessa (SMR 65, 66, 69, R(2003)23:3, 9, EPR 6, 103, 104.2)

Come si può comprendere e condividere lo scenario è vasto e *in fieri*; un dato appare difficilmente confutabile: finché alla pena non sarà veramente riconosciuta l'impellenza della finalità rieducativa, non subordinabile ad alcun ostacolo di carattere giuridico, pratico o economico gli strumenti a disposizione resteranno solo una delle tante voci presenti nella lista dei *desiderata* della giustizia sovranazionale.

## Bibliografia

25th APCCA Conference Report (2005). Seoul (ROK). Retrieved October 2013 from [www.apcca.org/mainpublications/publications.html](http://www.apcca.org/mainpublications/publications.html)

Arbour, L. (1996). Commission of Inquiry into certain events at the Prison for Women in Kingston (Public Works and Government Services Canada), Ottawa: Canada Communication Group. Retrieved October 2013 from [http://www.justicebehindthewalls.net/resources/arbour\\_rpt.htm](http://www.justicebehindthewalls.net/resources/arbour_rpt.htm)

Bender, J. (2013). Operational Links Between Framework Decisions, ISTEP Final Conference, 14-16 March 2013, Vilnius (LT). Retrieved October 2013 from [www.probation-transfers.eu/uploaded\\_files/ISTEP\\_pres\\_finconf\\_Beneder.pdf](http://www.probation-transfers.eu/uploaded_files/ISTEP_pres_finconf_Beneder.pdf)

Bowling, B. (2006). 'Discrimination'. In McLaughlin, & E., Muncie, J., (Ed). *The sage Dictionary of Criminology*. Sage Publications.

Canton, R., & Durnescu, I. (2013). Framework Decision 2008/947/JHA: The Istep Concept Paper and Surrounding Literature on the Framework Decision, ISTEP Final Conference, 14-16 May 2013, Vilnius (LT). Retrieved October 2013 from [www.probation-transfers.eu/uploaded\\_files/ISTEP%20Newsletter%202013.pdf](http://www.probation-transfers.eu/uploaded_files/ISTEP%20Newsletter%202013.pdf)

Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on

the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions. Retrieved October 2013 from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008f0947:EN:NOT>

Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union. Retrieved October 2013 from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0027:0046:EN:PDF>

Delgrande, N., & Aebi, M.F. (2012). How Many Foreign Inmates are in European Prisons? Space Analyses – CDAP Rome. Retrieved October 2013 from [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Conference\\_17\\_en\\_files/Foreigners\\_CDAP\\_Rome\\_Delgrande\\_121120%20\(3\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Conference_17_en_files/Foreigners_CDAP_Rome_Delgrande_121120%20(3).pdf)

Durnescu, I. (2008), Foreigners in European Prisons: From "good practices" to "good policy", Nieuwersluis Penitentiary Institution, 16 – 17 October 2008. Retrieved October 2013 from [http://www.cepprobation.org/uploaded\\_files/Report%20Nieuwersluis%20E.pdf](http://www.cepprobation.org/uploaded_files/Report%20Nieuwersluis%20E.pdf).

Hammond, N. (2013), *London Probation Trust Equalities & Community Engagement*. Gruppo di lavoro CEP, Foreign National Prisoners – Experts Group – London, March 2013

Huseynov L. (2012), Foreign Prisoners: The CPT Standards, 17th Council of Europe Conference of Director of Prison Administration, Rome (IT), 22-24 November 2012. Retrieved October 2013 from [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Conference\\_17\\_en\\_files/Foreign%20prisoners%20-%20the%20CPT%20standards%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Conference_17_en_files/Foreign%20prisoners%20-%20the%20CPT%20standards%20(2).pdf)

Inspectorate of Prisons, (2006). Foreign National prisoners: a thematic review, London: Aut. Retrieved October 2013 from <http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/thematic-reports-and-research-publications/foreignnationals-rps.pdf>

Institute for International Research on Criminal Policy, (2011). "Cross border Execution of Judgements involving deprivation of Liberty in the EU", Ghent University. Retrieved October 2013 from <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Conferences/IRCP%20European%20Study%20on%20Detention%20and%20Prisoner%20Transfer%20-%20extract%20-%20Mr%20Verbeke.pdf>.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965).

McWilliams, W., & Pease, K. (1990). 'Probation Practice and an End to Punishment', *Howard Journal of Criminal Justice*, 29 (1), 14-24.

Retrieved October 2013 from <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

International Covenant in Civil and Political Rights (1966). Retrieved October 2013 from <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

International Labour Organisation Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (1989). Retrieved October 2013 from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)

Lemgruber J., (2007) Centre for Studies on Public Security and Citizenship, Universidade Candido Mendes, UNODC Expert Group Review Meeting, Vienna 18-19 October 2007, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

Principles and Best Practices on the Protection of Persons Deprived of Liberty in the Americas (2008). Retrieved October 2013 from <http://www.cidh.org/basicos/english/Basic21.a.Principles%20and%20Best%20Practices%20PDL.htm>

Recommendation CM/Rec(2012)12 of the Committee of Ministers to member States concerning foreign prisoners (Adopted by the Com-

- mittee of Ministers on 10 October 2012 at the 1152nd meeting of the Ministers' Deputies). Retrieved October 2013 from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1989353&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
- Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules. Retrieved October 2013 from [http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/Languages\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/Languages_en.asp)
- Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan (IT), 26 August – 6 September 1985, A/CONF.121/10, 25 April 1985. Retrieved October 2013 from [http://www.asc41.com/UN\\_congress/7th%20UN%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime/030%20ACONF121.22.Rev.1%20Seventh%20United%20Nations%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime%20and%20the%20Treatment%20of%200ffenders.pdf](http://www.asc41.com/UN_congress/7th%20UN%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime/030%20ACONF121.22.Rev.1%20Seventh%20United%20Nations%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime%20and%20the%20Treatment%20of%200ffenders.pdf)
- Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners (1955), Geneva. Retrieved October 2013 from [http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/UN\\_Standard\\_Minimum\\_Rules\\_for\\_the\\_Treatment\\_of\\_Prisoners.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf)
- Ravagnani, L., Romano C.A. (2013). *Women in Prison: Indagine sulla detenzione femminile in Italia*. Lecce: Pensa Multimedia.
- Robinson, G. (2008). *Late-modern Rehabilitation: The Evolution of a Penal Strategy*. *Punishment and Society*, 10(4), 429–445.
- Robinson, G., & Crow, I. (2009). *Offender Rehabilitation: Theory, Research and Practice*. London: Sage.
- UNCHR Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the detention of Asylum Seekers (1999). Retrieved October 2013 from <http://idcoalition.org/unhcr-detention-guidelines/>
- UNCHR Guidelines on Detention of Asylum Seekers (1995). Retrieved October 2013 from <http://www.unhcr.org/au/pdfs/detentionguidelines.pdf>
- UNDOC (2009). Handbook on Prisoners with Special Needs. New York: United Nations. Retrieved October 2013 from <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf>
- Universal Declaration of Human Rights (1948). Retrieved October 2013 from <http://www.un.org/en/documents/udhr>
- Vienna Convention on Consular Relations (1963), United Nations, Treaty Series, vol. 596, United Nations (2005). Retrieved October 2013 from <http://legal.un.org/ha/vccr/vccr.html>
- Wacquant, L. (2006). Penalization, Depoliticization, Racialization: On the Over-incarceration of Immigrants in the European Union, in Armstrong, S., & and McAra, L. (eds.). *Contexts of Control: New Perspectives on Punishment and Society*. Oxford: Clarendon Press. Retrieved October 2013 from [www.sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant\\_pdf/](http://www.sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant_pdf/)
- World Prison Brief. Retrieved October 2013 from [www.ckl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/world\\_brief.html](http://www.ckl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/world_brief.html)