

CLINICA LEGALE A REGINA COELI

Progetto a cura del prof. Marco Ruotolo e del dott. Patrizio Gonnella

Sei mesi di Prison Law Clinic a Regina Coeli

di Maria Grazia Carnevale

Law clinic. Lo sportello “Diritti in carcere” promosso dal Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Roma Tre e da Antigone

1. **Il progetto** Nel 2014 il Dipartimento di Giurisprudenza di Roma Tre, insieme all’associazione Antigone ha sottoscritto un protocollo d’intesa con la direzione della casa circondariale ‘Regina Coeli’ di Roma. L’obiettivo è quello di fornire informazioni giuridiche ai detenuti sui temi della esecuzione penitenziaria e della legislazione sull’immigrazione. Su quest’ultimo punto ci si è avvalsi del contributo qualificato dei giuristi dell’Associazione Antigone e dall’Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione. È dunque stato attivato uno sportello all’interni del carcere a partire da febbraio 2015. Esso opera nell’ambito della clinica legale¹ sui diritti dei detenuti (“Prison Law Clinic”), curata dal prof. Ruotolo e dal dott. Gonnella e rivolta agli studenti iscritti nell’a.a. 2014/2015 all’attività formativa “Diritti dei detenuti e Costituzione” del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi Roma Tre. Lo sportello svolge la propria attività presso la Casa Circondariale Maschile di Regina Coeli di Roma dal febbraio 2015, fornendo gratuitamente informazioni ai detenuti in materia di esecuzione penale, diritto penitenziario e dell’immigrazione con cadenza settimanale. In particolare, si avvale della collaborazione di laureandi, laureati, dottorandi e dottori di ricerca in materie giuridiche, nonché di avvocati specializzati in diritto penale e dell’immigrazione, ai quali è affidato il ruolo di *tutor*, consistente nell’affiancamento degli studenti della “Prison Law Clinic”. Allo Sportello hanno partecipato 15 tutor, insieme ai due coordinatori, e 26 studenti (di cui 12 hanno

¹ La necessità di superare i limiti propri di un approccio esclusivamente teorico allo studio del diritto, avvertita sempre di più anche nel mondo accademico, ha portato allo sviluppo della *clinical legal education*, ossia di un nuovo metodo di insegnamento originatosi nel corso degli ultimi decenni del secolo passato nelle università statunitensi, e oggi diffuso in tutto il mondo (Italia compresa). L’espressione “clinica legale” racchiude in sé diverse esperienze concrete, variabili in dipendenza del contesto nazionale di riferimento, delle scelte operate dalla singola università e delle particolarità della comunità locale alla quale il servizio finale è prestato. Tra le diverse realtà di *clinical legal education* è possibile individuare un comune denominatore nello svolgimento di un’attività didattica che impiega metodi interattivi per l’insegnamento di specifiche abilità professionali. Si tratta, infatti, di un metodo di insegnamento basato sullo studio di

casi reali e sul metodo del *learning by doing* che attenua la rigida contrapposizione tra la teoria e la pratica. Tuttavia, e cliniche legali sono anche definite come una pratica professionale fondata sull’esperienza, connotata da una spiccata rilevanza sociale (*experience-based socially relevant professional training*). Su quest’ultimo aspetto cfr. F.S. BLOCH, *Access to Justice and the Global Clinical Movement*, 28 Wash. U. J. L. & Pol’y 111, 125 (2008). Per un’efficace panoramica dell’esperienza delle cliniche legali nel mondo e in Italia vedi G. SMORTO (a cura di), testi di S. CAUSA [et al.], *Clinica legale. Un manuale operativo*, Next, Palermo, 2015.

deciso, in seguito all'esperienza fatta, di continuare il progetto iniziato). Tutti gli operatori hanno ricevuto una formazione teorico-pratica adeguata, anche grazie al supporto dell'Università ospitante: i tutor hanno potuto assistere a lezioni tenute da esperti sui temi di maggiore interesse, mentre gli studenti hanno beneficiato della didattica frontale propria del corso seguito (il programma comprendeva, oltre ad una rilettura del diritto penitenziario alla luce della Costituzione, la trattazione dell'organizzazione penitenziaria, delle professioni penitenziarie, dei reclami e dei ricorsi previsti dal diritto interno in ambito penitenziario, degli strumenti di tutela previsti dal diritto internazionale, delle strategie di comunicazione); entrambi le categorie di operatori, tuttavia, continuano a prepararsi e ad aggiornarsi. Infatti, lo studio dei casi "reali" implica necessariamente ricerche normative e giurisprudenziali approfondite in vista delle informazioni da fornire: sebbene resti centrale la possibilità di far conoscere ai detenuti i loro diritti e il modo migliore per tutelarli, non viene mai meno l'aspetto pedagogico. Il servizio offerto dallo studente è anche la sua principale fonte di apprendimento. Il tutto, però, come nella migliore tradizione delle cliniche legali statunitensi, avviene per garantire una maggiore giustizia sociale, in altre parole per favorire l'accesso alla giustizia. Nel corso di questi mesi lo Sportello ha lavorato a stretto contatto con le diverse professionalità operanti all'interno della Casa Circondariale (la direzione, la polizia penitenziaria, i responsabili dell'area pedagogica, il personale sanitario, gli assistenti sociali, i mediatori culturali, i volontari di altre associazioni): ha avuto modo di apprezzarne l'impegno e, soprattutto, di collaborare con la maggior parte di loro ai fini della buona riuscita del progetto. Inoltre, si è rivelato di fondamentale importanza, dato l'elevato numero di detenuti stranieri presenti a Regina Coeli, poter instaurare rapporti con le ambasciate e i consolati esteri, in quanto autorità preposte al rinnovo e/o rilascio di documenti di identità, all'attestazione di legami di parentela, nonché al controllo e alla certificazione dell'installazione dell'utenza telefonica necessari per essere autorizzati in carcere ai colloqui e alla corrispondenza telefonica. In molti casi si è sentito il bisogno di contattare anche le Questure, sempre in riferimento ai cittadini stranieri, o ancora l'Azienda Sanitaria Locale responsabile delle prestazioni sanitarie erogate nella Casa Circondariale. Si è iniziato anche a collaborare con le altre realtà associative di ispirazione religiosa e non.

2. **Modus operandi.** Gli operatori dello Sportello di informazione "Diritti in carcere" entrano nella casa circondariale di Regina Coeli a Roma con cadenza settimanale: divisi in piccoli gruppi da tre persone visitano tutte le sezioni (compreso il Centro Diagnostico Terapeutico o Centro Clinico) e parlano, nei locali messi a disposizione dall'Amministrazione stessa, con i detenuti che ne abbiano fatto richiesta tramite apposita domandina. Qualsiasi detenuto può rivolgersi allo Sportello senza limite

alcuno o vincolo di forma: non tutto ciò che ci viene sottoposto è comunque meritevole di essere seguito. Molti denunciano l'ingiustizia dell'ordinanza cautelare subita, della causa di detenzione o di precedenti condanne, altri manifestano situazioni di sofferenza e di angoscia esistenziale, di sicuro rilevanti soprattutto per chi è in attesa di giudizio e si trova magari per la prima volta ad affrontare la dura realtà carceraria, ma che esulano dai nostri compiti. Un disagio di cui non possiamo farci carico direttamente, data la nostra *mission* di informazione in ambito legale, lo segnaliamo così ai responsabili dell'area pedagogica, ai mediatori culturali, al cappellano, ai volontari attivi sul territorio certi di un loro pronto intervento. A questa prima scrematura dei casi che ci vengono segnalati, ne seguono molte altre. Ribadito il proprio ambito di competenza laddove ce ne fosse bisogno, i tutor procedono all'ascolto e, se il caso è di pronta e facile soluzione, forniscono subito le informazioni più utili alla luce dal dato normativo. Se, invece, il caso esposto richiede un maggiore approfondimento viene discusso collettivamente durante la riunione di *back-office* successiva all'attività di sportello, riunione nella quale si dividono anche compiti e adempimenti. Il lavoro di ricerca normativa e giurisprudenziale svolto nei giorni seguenti è finalizzato a dare una risposta adeguata ai bisogni del singolo detenuto; molto spesso si rende necessario il confronto con gli operatori penitenziari o con altre amministrazioni (tra cui le Questure, le Aziende Sanitarie Locali, le ambasciate e i consolati...): ciò al fine di sollecitare chi di dovere a prendere gli opportuni provvedimenti. Quindi, il detenuto viene seguito e tenuto costantemente aggiornato sull'evolversi della situazione: a volte prima di ottenere l'aiuto concreto richiesto occorrono mesi, tempi dettati purtroppo dalla lentezza della burocrazia fuori e dentro il carcere.

3. **Criticità.** Soprattutto nella fase iniziale di avvio del progetto, la preoccupazione maggiore è stato il pericolo di una sovrapposizione con i difensori (d'ufficio o di fiducia): fin da subito, però, è stato chiaro a tutti che l'operatore dello sportello non deve e non può in nessun caso sostituirsi al legale incaricato, né interferire con le scelte difensive di quest'ultimo. Pertanto si limita a fornire ai detenuti informazioni sui diritti delle persone private della libertà e sui modi per tutelarli, facendo riferimento unicamente a norme di legge e/o regolamenti. Inoltre, il ristretto ambito di competenza assegnato allo sportello (corrispondente alle questioni attinenti la vita penitenziaria *stricto sensu* e il diritto dell'immigrazione) evita a monte ogni confusione con la difesa tecnica, quale diritto costituzionalmente garantito in campo processuale. Anzi proprio la maggior consapevolezza dei propri diritti rende il rapporto tra il difensore e il suo assistito maggiormente proficuo e ne rafforza il legame fiduciario. Un'altra obiezione molto forte è stata quella proveniente da alcune figure professionali che operano in carcere (in particolare, gli educatori e gli assistenti sociali): anche in questo caso il

rischio paventato è stato una sovrapposizione di ruoli e un'inutile duplicazione di funzioni. A tale inconveniente si è ovviato scegliendo di adottare la seguente modalità di lavoro: prima di prendere in carico un caso si verifica che non se ne stia già occupando un operatore penitenziario o un altro soggetto deputato alla difesa dei diritti delle persone in condizione di detenzione. Infatti, la confusione va evitata anche in relazione alla diversa figura del Garante dei diritti dei detenuti del Lazio, istituita nel 2003² e incaricata istituzionalmente di “garantire, in conformità ai principi di cui agli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e nell’ambito delle materie di competenza regionale, i diritti dei detenuti”³. Resta, comunque, un discreto lavoro, che abbiamo iniziato a censire e che con questa prima relazione cominciamo a rendere pubblico.

4. **Un primo bilancio.** Nella prima fase di avvio del progetto, dopo esserci accreditati presso la Direzione dell’istituto penitenziario interessato, abbiamo pubblicizzato la nostra attività tramite locandine affisse in ciascuna sezione: i detenuti hanno cominciato a rivolgersi a noi fiduciosi, spinti anche dagli operatori penitenziari informati della nostra presenza, il passaparola ha fatto il resto. Lo sportello di informazione “Diritti in carcere” ha iniziato ad operare a Regina Coeli dal 18 febbraio 2015. Da allora al 22 luglio scorso, in poco meno di cinque mesi abbiamo preso in carico 186 casi individuali, per una media di circa 37 casi nuovi al mese: un risultato di tutto rispetto per una piccola struttura di volontariato che opera nell’ambito di una clinica legale universitaria. In particolare, abbiamo raccolto 48 richieste in merito al diritto dell’immigrazione (di cui si occupa l’ASGI) e ben 138 richieste in merito all’esecuzione penale *tout court* (di cui si occupa, invece, Antigone); in termini percentuali il 26% delle domande riguarda le tematiche legate all’immigrazione, mentre il 74% la vita penitenziaria. Come evidenziato in precedenza le istanze provengono tutte da uomini: il dato più significativo riguarda la presenza dei detenuti stranieri⁴ e il loro bisogno di tutela (cfr. Tab. n.1): Inutile ribadire che da loro provengono tutte le richieste in materia di immigrazione. Interessante è la distribuzione geografica: 32 richieste provengono da persone di origine africana (66,66%), 5 da persone di origine europea ma da Paesi al di fuori dell’U.E (10,41%), 4 da persone del Sud-America (8,33%), una da un apolide (2,08%); in otto casi non si è riuscito a identificare il Paese di provenienza (16,66). Invece, per quanto attiene

² Il Garante dei Diritti dei Detenuti del Lazio è stato istituito con la Legge Regionale nr. 31 del 06/10/2003.

³ Vedi art.1 della L.R. 06 Ottobre 2003, n. 31 Istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

⁴ In Italia, nell’ultimo ventennio, secondo i dati forniti dal Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, la presenza dei detenuti nelle carceri è quasi raddoppiata: la percentuale di stranieri sul totale della popolazione detenuta è passata dal 15% al 36% circa, con un aumento in termini assoluti di detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane pari a circa il 500%.

all'esecuzione penale su 138 casi, 46 hanno riguardato cittadini italiani (33,33%), 92 stranieri (66,66%). Quindi, in totale si sono rivolti allo Sportello ben 140 detenuti stranieri, pari al 75,26% delle domande ricevute. Ciò avviene non solo perché vogliono sanare la loro situazione, spesso irregolare, ed evitare così l'espulsione, una volta usciti dal carcere, ma perché, a causa delle notevoli barriere linguistiche e culturali, aggravate dalla cronica carenza di mediatori culturali, non riescono a comunicare e ad avere contezza della loro posizione processuale, a comprendere le regole dell'esecuzione penale, hanno difficoltà a contattare le famiglie e a veder riconosciuti i loro diritti. Insomma hanno maggiormente bisogno di aiuto.

Istanti/Interessati	Italiani	Stranieri	Totale
In materia di immigrazione	0	48	48
In materia di esecuzione penale	46	92	138
Totale	46	140	186

Tabella n.1

Anche rispetto allo stato di avanzamento dei casi seguiti occorre distinguere tra i due settori di intervento (Cfr. Tab. n.2 e 3). A far data dal 22 di luglio 2015 in materia di immigrazione risultano ancora aperti 28 casi (58,33%); dei 20 archiviati (41,66%) 12 sono stati archiviati con esito positivo (25%) , 8 con esito negativo, di cui 2 per il trasferimento del detenuto in altra struttura (16,66%). In altre parole, un quarto dei casi presentati si è chiuso con la piena soddisfazione dell'interessato: di sicuro un buon traguardo.

Stato/esito dei casi (in materia di diritto dell'immigrazione)	Frequenza assoluta	Frequenza percentuale
<i>Aperti</i>	28	58,33%
<i>Archiviati</i>	20	41,66%
Archiviati per esito positivo	12	25%
Archiviati per esito negativo	8	16,66%

Totale	48	
--------	----	--

Tabella n. 2

Per quanto riguarda l'esecuzione penale in senso stretto, sempre scegliendo il 22 luglio 2015 come data di riferimento, il 14,49% dei casi seguiti è ancora aperto (cfr. Tab. n.3). Quanto agli esiti dei casi archiviati (ma non necessariamente esauriti nell'esame e nell'iniziativa degli stessi interessati e dei loro legali), circa l'85,5%% sul totale, il 34,05% si è concluso con la piena soddisfazione degli interessati, mentre il 47,82% con l'impossibilità di ottenere quanto richiesto dall'istante; il che – tenendo conto del fatto che abbiamo iniziato la nostra attività (su base volontaria) solo da alcuni mesi e che l'Amministrazione penitenziaria e le altre amministrazioni pubbliche con cui entriamo in contatto sono caratterizzate da una notevole pesantezza burocratica, – ci pare un buon risultato.

Infine, un altro 3% circa dei casi è stato segnalato ad altri soggetti perché non rientrava nella nostra sfera di competenza: nello specifico uno al Garante dei detenuti e 3 agli operatori del Sert. Infine in un caso, siamo in attesa della decisione dell'Autorità giudiziaria.

Stato/esito dei casi (in materia di esecuzione penale)	Frequenza assoluta	Frequenza percentuale
<i>Aperti</i>	20	14,49%
<i>Archiviati</i>	118	85,5%
Archiviati per esito positivo	47	34,05%
Archiviati per esito negativo	66	47,82%
Archiviati in attesa decisione dell'Autorità Giudiziaria	1	0,72%
Archiviati per segnalazione ad altri soggetti	4	2,89%
Totale	138	

Tabella n. 3

5. **Temi caldi.** Quanto al merito, per individuare le questioni con cui lo Sportello si confronta con maggiore frequenza bisogna distinguere le due grandi aree tematiche: per quanto riguarda il diritto dell'immigrazione (Cfr. Tab. n.4) le richieste vertono soprattutto intorno al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, alla richiesta di protezione internazionale; in un numero limitato di casi i detenuti sono stati aiutati a contattare il loro legale. In particolare, su 48 casi seguiti 13 (27,08%) hanno riguardato il rilascio del permesso di soggiorno, 8 (16,66%) il rinnovo del permesso di soggiorno, 13 (27,08%) la richiesta di protezione internazionale, 6 (12,5%) il contatto con il proprio legale; in 8 casi (16,66%) ci si è limitati a fornire informazioni in generale sulla legislazione vigente. Dalla volontà di regolarizzare la propria posizione rispetto alle norme sui visti e/o sui permessi di soggiorno e di scongiurare così il reale pericolo di espulsione, finita di scontare la pena, traggono origine la stragrande maggioranza delle domande (circa il 70, 84% del totale).

Oggetto della richiesta	Frequenza assoluta	Frequenza percentuale sul totale dei casi seguiti
Rilascio permesso di soggiorno	13	27,08%
Rinnovo permesso di soggiorno	8	16,66%
Richiesta protezione internazionale	13	27,08%
Contatto con il proprio legale	6	12,5 %
Informazione sulla legislazione vigente	8	16,66%
Totale	48	

Tabella n. 4

Invece, nel campo dell'esecuzione penale giocano un ruolo decisivo l'accesso alle misure alternative, il diritto alla salute (accesso alle cure, accertamento dell'incompatibilità con il regime carcerario, tossicodipendenza e/o abuso di sostanze stupefacenti, disagio psichico...), i trasferimenti in altre strutture, i colloqui e/o le relazioni con i familiari, la questione del rilascio e/o del rinnovo dei documenti d'identità.

Oggetto della richiesta	Frequenza assoluta	Frequenza percentuale sui casi seguiti
Nessuna richiesta in particolare	12	8,69%
Documenti	12	8,69%

Colloqui e/o relazioni familiari	14	10,14%
Permessi	2	1,44%
Contatto con il proprio legale	7	5,07%
Informazioni sulla legislazione vigente	9	6,52%
Trasferimenti	11	7,97%
Salute	16	11,59%
Tossicodipendenza	3	2,17%
Misure alternative	19	13,76%
Liberazione anticipata	2	1,44%
Riconoscimento reato continuato	2	1,44%
Reclamo	3	2,17%
Incontro con ministro di culto	1	0,72%
Apertura libretto postale	1	0,72%
Riconoscimento figli	2	1,44%
Lavoro e previdenza	5	3,62%
Espulsione	7	5,07%
Estradizione	6	4,34%
Mandato di arresto europeo	1	0,72%
Autolesionismo	1	0,72%
Disagio psichico	1	0,72%
Violenza	1	0,72%
Totale	138	

Tabella n.5

Se ci si sofferma ad analizzare i dati è immediatamente intuibile quali siano i temi di maggiore interesse per i detenuti (cfr. Tab.n.5). Prima di tutto ci troviamo in una casa circondariale, la quale, in quanto istituto di custodia cautelare, risente nella propria organizzazione e gestione della funzione che la legge penitenziaria le assegna in via primaria

(art. 60 dell'Ord. Pen.⁵): da un lato, si registra una minore attenzione al trattamento e, dall'altro, il pensiero di chi è in attesa di giudizio (in primo o in secondo grado o ancora in Cassazione) corre sempre alle indagini o al processo in corso. Per questo motivo è di fondamentale importanza fornire informazioni chiare e precise sulle norme vigenti e/o favorire i contatti con il legale (d'ufficio o di fiducia): come all'incirca nell'11% dei casi. Altrettanto importante è, vista la cronica carenza di risorse umane e materiali dentro le nostre carceri, il servizio reso dallo Sportello nei casi in cui non vi è nessuna richiesta in particolare, ma solo la voglia di essere ascoltati e/o di capire se si può ricevere aiuto, come nell'8,69% dei casi. In secondo luogo, l'altro grande problema è l'accesso alle misure alternative: tanto è vero che riguarda il 13,76% delle richieste; in particolar modo, si registra quasi sempre l'impossibilità di ottenere gli arresti domiciliari per chi non è in grado di dimostrare di avere una dimora adeguata e non riesce a trovare posto nelle comunità di accoglienza, sempre al collasso e con liste d'attesa lunghissime. Per gli stranieri, quasi sempre irregolari, riuscire ad ottenere un contratto di locazione è praticamente impossibile; inoltre, per i senza fissa dimora l'alternativa al carcere non esiste. Non parliamo naturalmente della detenzione domiciliare per finalità umanitarie, ma di quella biennale "generica"⁶. Così anche per condanne di lieve entità e di scarso allarme sociale si resta in carcere, il rischio criminogeno diventa realtà e il sovraffollamento, tante volte denunciato, non fa che aumentare.

Tra i problemi più sentiti ci sono anche l'assistenza sanitaria (11,59% dei casi seguiti) e il trasferimento in altri istituti (7,97%). Sebbene il passaggio della sanità penitenziaria al S.S.N. (2008) abbia comportato un notevole passo in avanti nel riconoscimento del principio della parità di trattamento tra liberi e reclusi, le esigenze di sicurezza rappresentano ancora oggi un ostacolo al pieno godimento del diritto alla salute delle persone private della libertà, un diritto, va ricordato, costituzionalmente⁷ garantito a tutti. Ciò è evidente soprattutto nei due settori in cui è richiesto il nostro intervento, vale a dire quello dell'accesso alle cure e quello dell'incompatibilità con il regime carcerario. Nel primo settore, un esempio è costituito dalle prenotazioni per le visite specialistiche esterne o per ricoveri ospedalieri per interventi da

⁵ Secondo l'art. 60 OP: "Gli istituti di custodia preventiva si distinguono in case mandamentali e circondariali.

Le case mandamentali assicurano la custodia degli imputati a disposizione del pretore. Esse sono istituite nei capoluoghi di mandamento che non sono sede di case circondariali. Le case circondariali assicurano la custodia degli imputati a disposizione di ogni autorità giudiziaria. Esse sono istituite nei capoluoghi di circondario. Le case mandamentali e circondariali assicurano altresì la custodia delle persone fermate o arrestate dall'autorità di pubblica sicurezza o dagli organi di polizia giudiziaria e quella dei detenuti e degli internati in transito. Può essere istituita una sola casa mandamentale o circondariale rispettivamente per più mandamenti o circondari". Sebbene sia venuta meno nei fatti, a causa della soppressione della figura del pretore, la distinzione tra case mandamentali e case circondariali, la loro funzione resta la stessa e in questo differiscono dagli istituti per l'esecuzione delle pene.

⁶ Vedi l'art. 47 ter O.P.

⁷ L'art. 32 della Costituzione italiana recita così: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

programmarsi: l'inserimento dei detenuti nelle liste di attesa ordinarie li penalizza, poiché la possibilità di poter accedere alla visita una volta arrivato il proprio turno dipende dalla disponibilità delle scorte di polizia, non sempre assicurata. In questi casi, il detenuto perde la prenotazione e può passare anche molto tempo prima che si ripresenti un'altra possibilità. Più grave ancora è il caso in cui l'amministrazione penitenziaria deve interpellare i singoli ospedali alla ricerca di disponibilità ai ricoveri: nell'attesa della risposta, non sono espletati altri tentativi verso diverse strutture e nel caso, non raro, in cui gli ospedali non rispondano, il ricovero non avviene o è rinviato molto lontano nel tempo. Insufficienti risposte a bisogni specifici di salute della popolazione detenuta si registrano anche nel campo della riabilitazione fisioterapica e dell'assistenza psicologica. In genere, l'assistenza psicologica è offerta al momento dell'ingresso in carcere, ma manca la continuità nei tempi successivi. Per ciò che riguarda la presa in carico dei disturbi mentali, si registra una carenza negli interventi di prevenzione e/o di cura del disagio mentale, in parte dovuta alla mancanza di personale, in parte al difficile passaggio dagli OPG alle REMS. Collegata al diritto alla salute è la questione della tossicodipendenza e dell'abuso di sostanze stupefacenti, di cui peraltro si occupa anche in carcere il SERT, senza possibilità di intervento da parte nostra. Nel secondo settore, invece, si registra la difficoltà di vedersi riconosciuta l'incompatibilità con il regime carcerario, anche in presenza di gravissime patologie. All'uopo è stata firmata una convenzione con l'IME, il quale ha messo a disposizione i propri medici per l'esame di cartelle cliniche e le visite domiciliari, in modo da ovviare al problema della mancanza di mezzi della maggior parte dei detenuti, che non possono certo permettersi di pagare un consulente di parte. Un altro aspetto ancora da approfondire è quello relativo alle richieste di trasferimento in altri istituti (8% circa dei casi seguiti): in genere trovano la loro ragion d'essere nell'avvicinamento ai familiari e alle loro zone di residenza; altre volte, però, presentano profili di interesse. Infatti, proprio la scarsa attenzione al trattamento propria della casa circondariale determina la volontà di essere trasferiti in istituti penitenziari, dove la presenza di condannati in via definitiva, permette di avviare, soprattutto per i più giovani, un percorso individualizzato di reinserimento sociale tramite la partecipazione ad attività e/o corsi professionalizzanti o di istruzione. Inoltre, il fatto che la sala colloqui di Regina Coeli non sia dotata di un'area verde attrezzata rende più traumatico l'impatto con il carcere dei minori in visita ai loro genitori e fa propendere quest'ultimi per il trasferimento. In un caso il trasferimento veniva motivato dalla maggiore vocazione del Centro Clinico in cui trasferirsi a curare le patologie lamentate dal detenuto. Trattandosi di espresse previsioni normative (artt. 42 OP e 30 RE), del tutto funzionali alla finalità rieducativa della pena e al reinserimento sociale dei detenuti, nonostante la irrazionale distribuzione geografica degli istituti di pena sul territorio e la loro ormai insostenibile congestione, non si capisce perché la loro applicazione debba essere tanto controversa e subordinata a ogni altra valutazione logistica e/o disciplinare. Altro tema difficile e complesso è quello dell'identificazione detentiva legato a doppio filo al rilascio e/o al rinnovo di validi documenti di riconoscimento, soprattutto per i detenuti stranieri: un'identità certa è il

presupposto basilare su cui fondare istanze alla Magistratura di Sorveglianza, che in più di un caso ha rifiutato a detenuti stranieri non identificati la concessione dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione⁸. Il tutto si complica ulteriormente se vi sono alias. Le ambasciate e i consolati non sempre si dimostrano pronti a collaborare: così di fronte all'inerzia della Questura, da un lato, e dall'Amministrazione Penitenziaria, dall'altro, i detenuti si trovano in un limbo senza via d'uscita, tanto è vero che la questione è stata sottoposta al Ministero della Giustizia, che si è detto pronto ad avviare un confronto sul tema. Per la sua relativa rilevanza va segnalata la ricorrenza delle istanze legate ai problemi di cooperazione giudiziaria internazionale. Si tratta del 5% circa dei casi trattati, il che non è poco e ci dice che il mondo dell'esecuzione penale dovrebbe essere più aperto alla cooperazione internazionale, non solo nella versione gretta ed egoista del *not in my courtyard*, ma – per esempio – nel riconoscimento delle modalità esecutive della pena nell'applicazione della Convenzione di Strasburgo, nella tutela oltre confine degli standard detentivi internazionali, e quant'altro. E' un solo caso, ma merita di essere segnalato quello del detenuto italiano, gravemente malato, che rischiava di essere estradato in un Paese, l'Albania, tristemente famoso per le pessime condizioni delle sue carceri e più volte condannato per questo motivo dalla CEDU. Si è deciso di segnalare il caso al Ministro della Giustizia, di renderlo noto all'opinione pubblica tramite comunicato stampa e soprattutto di proporre un ricorso in via cautelare d'urgenza alla stessa CEDU per bloccarne l'estradizione, in quanto un lungo viaggio avrebbe minato le sue già precarie condizioni di salute. Un perfetto esempio di come lo Sportello “Diritti in carcere” possa agire su più fronti e a più livelli per la difesa dei diritti delle persone private della libertà.

Di seguito si riportano, a corredo dei risultati mostrati, alcune brevi relazioni con le quali si intende porre l'attenzione su casi particolarmente emblematici.

L'esperienza con i detenuti stranieri a Regina Coeli

di Maddalena Capponi

⁸ La c.d. Legge Bossi-Fini stabilisce che l'espulsione come misura alternativa alla detenzione venga disposta nei confronti dello straniero, identificato, detenuto, che si trovi in taluna delle situazioni indicate nell'articolo 13, comma 2 (espulsione amministrativa), e che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni (art.16, comma 5). Essa non può essere disposta nei casi in cui la condanna riguarda uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale (si tratta di delitti di particolare gravità), ovvero i delitti previsti dal Testo Unico.

Lo Sportello di informazione “Diritti in carcere” ha deciso di dedicare una parte delle sue risorse alla specifica tematica dell'immigrazione, in considerazione dell'altissima percentuale di stranieri presente nella Casa Circondariale di Regina Coeli a Roma. L'essere straniero, nella vita carceraria, rappresenta molto spesso un problema: ci si scontra con una realtà e una normativa pensate per i detenuti italiani, con un sistema obsoleto incapace di affrontare le sfide in termini di diversità linguistiche, culturali, religiose proprie del fenomeno migratorio. Occorre puntare, oltre che sulla multiculturalità dei servizi, su programmi di formazione del personale penitenziario, volti ad una maggiore conoscenza delle lingue straniere e della legislazione in materia di immigrazione.

A tale proposito si segnala la domanda di protezione internazionale (ai sensi del D.Lgs 25/2008⁹), per la quale molti detenuti si sono rivolti a noi in quanto il carcere ad oggi non è in grado di fornire loro alcun tipo di supporto, nemmeno a livello informativo. Sebbene il legislatore abbia reso le modalità di presentazione di tale richiesta semplici e di immediata fruizione, a Regina Coeli abbiamo riscontrato molte difficoltà, prima di tutto di ordine pratico e burocratico. Alla mancanza di informazioni o all'inesattezza delle stesse si aggiunge molto spesso la mancata conoscenza della lingua italiana da parte dei detenuti: l'impossibilità di comunicare di comprendere a pieno cosa viene loro detto e spiegato genera frustrazione, se non rabbia. Così semplicissime istanze - quali, ad esempio, l'accesso agli atti per estrarre copia dei propri documenti depositati in matricola - diventano per il detenuto straniero scogli insormontabili. Ci siamo operati per superare simili ostacoli, incontrando la massima disponibilità da parte della direzione della Casa Circondariale, purtroppo, anche laddove siamo riusciti ad inoltrare tale richiesta alla Questura, quest'ultima ha posto l'ennesima barriera e si è rifiutata di accogliere la domanda in quanto “il detenuto non si è (ovviamente) presentato personalmente”. Come avrebbe potuto del resto presentarsi se al momento è ristretto in carcere?

Di sicuro i primi no ottenuti non devono scoraggiare: se si tiene in considerazione il fatto che lo Sportello opera da pochissimi mesi e che la burocrazia fuori e dentro il carcere è lentissima, si può affermare con entusiasmo che l'esperienza maturata con i detenuti stranieri ha aperto un varco, ora si può lavorare per una tipizzazione delle procedure e per la risoluzione dei problemi connessi.

Un altro tema fondamentale è quello dei permessi di soggiorno, per i quali lo Sportello ha fornito - a seconda dei casi - consulenza legale o supporto nella predisposizione ed elaborazione delle istanze di richiesta e rinnovo. Gli stranieri, che si sono rivolti a noi, hanno denunciato più volte le problematiche connesse alla loro posizione irregolare sul territorio: nella vita carceraria tutto ciò si traduce nella difficoltà di accesso a benefici, di cui il detenuto italiano, al contrario, fruisce ordinariamente.

⁹ Vedi Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 - Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.(GU n.40 del 16-2-2008).

Emblematici alcuni casi incontrati: vicende umane che, nella loro semplicità, mettono in evidenza, in merito allo straniero, la fallibilità del progetto rieducativo e di reinserimento sociale, cui la detenzione è in realtà finalizzata (art. 27 Cost). Ad esempio, in riferimento alla questione dei rapporti familiari - che l'Ordinamento Penitenziario enuncia più volte tra gli elementi del trattamento rieducativo¹⁰ - si registrano moltissime difficoltà. Sono pochissimi, infatti, quelli che riescono a mantenere relazioni con le famiglie e, laddove tali relazioni esistano, la distanza rende tutto più complicato. Si pensi alla “semplice telefonata” fatta a casa: essa ha una grande importanza perché permette di mantenere i contatti con la famiglia lontana, non è così semplice da ottenere, però, come potrebbe sembrare a prima vista. La richiesta è soggetta alla verifica dell'intestazione del contratto del numero telefonico di rete fissa, che si intende chiamare, e dello stato di famiglia, che certifichi il legame con il soggetto intestatario dell'utenza stessa. Ciò purtroppo si rileva spesso impossibile: da una parte, le realtà di altri Paesi sono diverse e spesso difficili, dall'altra, molti consolati esteri non si mostrano collaborativi. In questo quadro, anche laddove, invece, si riesca ad ottenere l'autorizzazione, il risultato sembra in parte essere vanificato dalla ristrettezza dei tempi previsti per la telefonata¹¹, che non tengono in considerazione minimamente le difficoltà di collegamento di una chiamata internazionale.

Spesso le relazioni instaurate in Italia con persone diverse dalla famiglia di origine diventano ciò che di più vicino c'è all'idea di legame familiare, fermo restando che si tratta spesso di legami non regolarizzati. E' il caso di un altro detenuto, che si è rivolto a noi per risolvere alcuni problemi che impedivano i colloqui¹² con la sua convivente. La compagna, entrata in carcere dichiarando lo stato di convivenza, ha perso poi il diritto alle visite, essendo stata denunciata per falso all'esito dei controlli circa la veridicità della sue dichiarazioni - in quanto l'abitazione non ha soddisfatto i requisiti previsti per tale scopo. Un errore tutt'altro che isolato: diversi sono i detenuti che si sono trovati nella stessa situazione. Nel caso di specie, si è riusciti ad ovviare al problema: siccome, si trattava di un detenuto non definitivo, l'autorità giudiziaria procedente ha autorizzato la richiesta di colloquio con terza persona. Inoltre, se come nel caso di specie l'unica richiesta possibile è quella di un colloquio con terza persona, non bisogna dimenticare che il detenuto deve specificare i “ragionevoli motivi” che

¹⁰ Ad esempio l'art. 15 prevede che: “il trattamento del condannato è svolto (...) agevolando (...) i rapporti con la famiglia”. Anche il terzo comma dell'art. 18 sembra attribuire “particolare favore (...) ai rapporti familiari”; così come l'art. 28, intitolato “Rapporti con la famiglia”, stabilisce che “particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie”. Inoltre l'art. 30 ter prevede la concessione dei permessi premio per coltivare interessi affettivi e l'art. 45 prevede che il trattamento dei detenuti sia integrato da un'azione di assistenza alle loro famiglie, per “conservare e migliorare le relazioni dei soggetti con i familiari e rimuovere le difficoltà che possono ostacolare il reinserimento sociale”.

¹¹ Ai sensi dell'art. 39 del regolamento penitenziario, dovrebbero essere consentite, una volta alla settimana e per non più di dieci minuti, a tutti i detenuti senza interprete e obbligo di ascolto, fatta eccezione per i condannati per uno dei delitti previsti dall'art. 4 *bis* dell'Ordinamento Penitenziario per i quali il numero dei colloqui telefonici non può essere superiore a due al mese

¹² I colloqui dei detenuti e degli internati con i familiari e le terze persone sono regolati dall'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e dall'art. 37 del D.P.R 30 giugno 2000, n. 230.

la giustificano: infatti, l'autorizzazione viene concessa dal direttore su base discrezionale, mentre per i colloqui con i familiari si procede ad una mera verifica dei requisiti.

Il caso Iodice: il diritto alla salute oltre la cella

di Maria Grazia Carnevale e Alessandro D'Ardia

Notoriamente la popolazione detenuta rappresenta un gruppo ad alta vulnerabilità psico-fisica: nei penitenziari si concentrano le persone appartenenti ai gruppi più marginalizzati della società, con bassi livelli di istruzione, con standard inferiori di salute anche prima dell'ingresso in carcere e con patologie croniche non curate. Tale affermazione è contenuta nella "Dichiarazione di Mosca sulla salute in carcere quale settore della salute pubblica", emanata nel 2003 dall'Ufficio Regionale per l'Europa della OMS¹³. Per assicurare ai detenuti livelli adeguati di cure, in Italia nel 2008 la sanità penitenziaria è entrata a far parte del Servizio Sanitario Nazionale¹⁴, seguendo l'indicazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 1998. Tra "i principi di riferimento", contenuti nelle "linee di indirizzo per gli interventi del Servizio Sanitario Nazionale a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari, e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale" (Allegato A DPCM 1 aprile 2008¹⁵) vi è "il riconoscimento della piena parità di trattamento degli individui liberi e degli individui detenuti e internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale", oltre che la conferma della "necessità di una piena e leale collaborazione inter istituzionale" fra Servizio Sanitario Nazionale e Amministrazione penitenziaria e della Giustizia Minorile. La tendenziale parificazione fra detenuti e liberi nell'accesso alle cure incontra, però, ostacoli nelle esigenze di sicurezza ed entra in contraddizione con una pratica di detenzione che, date le condizioni di sovraffollamento e insalubrità degli ambienti, produce sofferenza e malattia¹⁶. Tuttavia, troppo spesso si dimentica che la garanzia della tutela della salute psico-fisica e sociale diventa basilare per

¹³ WHO Regional Office for Europe, Health in prisons, 2007, p.10.

¹⁴ Con il DPCM 1 aprile 2008, concernente le modalità e i criteri per il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria, si è completata una riforma di sistema che aveva avuto inizio con il Decreto Legislativo 230/1999 "Riordino della medicina penitenziaria".

¹⁵ Le "linee di indirizzo per gli interventi del Servizio Sanitario Nazionale a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari, e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale" sono consultabili sul sito: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_1596_ulterioriallegati_ulterioreallegato_0_alleg.pdf

¹⁶ Molto interessante lo studio epidemiologico condotto dal dott. Daniel Gonin alla fine degli anni Ottanta sui detenuti delle carceri di Lione al fine di stabilire un nesso tra la detenzione e l'insorgenza di patologie. Cfr. D. GONIN, Il corpo incarcerato, edizioni Gruppo Abele, Torino, 1994.

qualsiasi attività di recupero e reinserimento sociale delle persone private della libertà: il “trattamento” sarà “conforme ad umanità” e tenderà ad “assicurare il rispetto della dignità della persona” solo se si inserirà in uno stato di benessere psico-fisico. Se il passaggio della medicina penitenziaria al S.S.N., da un lato, ha sottratto “il paradosso della custodia e della cura”¹⁷ al carcere, “istituzione totale”¹⁸ per eccellenza, dall’altro rimane la pena con la sua inevitabile carica di afflittività. La situazione si complica ulteriormente quando il detenuto-malato deve essere estradato ed affrontare un processo o scontare la sua pena all’estero: l’extradizione¹⁹ si configura come uno strumento di cooperazione internazionale nel settore penale e trova “la sua migliore realizzazione nel favorire l’assoggettamento del reo alla giurisdizione penale dello Stato che ha maggiore interesse a esercitarla”²⁰, assoggettamento che spesso si traduce in minori garanzie sul piano del diritto di difesa o della qualità della vita carceraria, come in uno dei primi casi di cui si occupato il nostro Sportello di informazione “Diritti in carcere”.

Abbiamo incontrato Paolo Iodice nel marzo del 2015 e da subito la sua più grande preoccupazione è stata quella di bloccare la procedura di estradizione in corso, visto il peggiorare della sua malattia e la necessità di non separarsi dalla bombola d’ossigeno che lo aiuta a respirare. Il detenuto ci ha raccontato di essere stato condannato *in absentia* dalla Corte del Distretto Giudiziario di Scutari in Albania ad anni quattro di reclusione il 1.10.2013

¹⁷ Cfr. B. MAGLIONA e C. SARZOTTI, *La prigioniera malata. Letture in tema di aids, carcere e salute*, Torino, L'Harmattan Italia, 1996.

¹⁸ «Nella nostra società occidentale ci sono tipi diversi di istituzioni, alcune delle quali agiscono con un potere inglobante - seppur discontinuo - più penetrante di altre. Questo carattere inglobante o totale è simbolizzato nell'impedimento allo scambio sociale e all'uscita verso il mondo esterno, spesso concretamente fondato nelle stesse strutture fisiche dell'istituzione: porte chiuse, alte mura, filo spinato, rocce, corsi d'acqua, foreste e brughiere. Questo tipo di istituzioni io lo chiamo "istituzioni totali" ed è appunto il loro carattere generale che intendo qui analizzare.» E. GOFFMAN, *Asylums*, Torino, Einaudi, 2003.

¹⁹ L’extradizione è l’istituto attraverso il quale uno Stato consegna (extradizione passiva) un individuo presente sul suo territorio a un altro Stato che ne abbia fatto richiesta (extradizione attiva), al fine di dare esecuzione a una pena detentiva (extradizione esecutiva) o a un processo (extradizione processuale). Nell’ordinamento italiano l’extradizione è regolata da fonti eterogenee e di diverso rango. Rilevano, in primo luogo, i trattati ratificati dall’Italia, e, in secondo luogo, le disposizioni costituzionali (art. 10, 4° co., e 26 Cost.) che vietano l’extradizione del cittadino e pongono limiti all’operatività di questo istituto sia in relazione al tipo di reato per cui l’extradizione è stata richiesta – sancendo il divieto di estradizione dello straniero e del cittadino per i reati politici –, sia in relazione al trattamento sanzionatorio, escludendo l’extradizione per i reati puniti dallo Stato richiedente con la pena di morte (poiché l’art. 27 Cost. ammette il ricorso a questa sanzione solo nei casi previsti dalle leggi militari di guerra). In terzo luogo, vi sono le norme ordinarie contenute nel codice penale (art. 13) e nel codice di procedura penale (artt. 696-722). In particolare, secondo il principio di specialità, ex art. 699 e 721 c.p.p., si esclude, sia per l’extradizione attiva, sia per quella passiva, che si possa procedere senza il consenso dello Stato estradante contro l’extradato per fatti anteriori e diversi da quelli per il quale è stata concessa l’extradizione, o applicare misure diverse da quelle indicate nel provvedimento. Il principio di sussidiarietà (art. 705 c.p.p.) si fonda invece sulla prevalenza della giurisdizione dello Stato di rifugio, che ha la facoltà di rifiutare l’extradizione qualora sia possibile iniziare o sia già pendente un procedimento penale, ovvero sia stata pronunciata sentenza irrevocabile. A livello comunitario, in materia di estradizione è stata adottata nel 2002 la decisione quadro sul «mandato d’arresto europeo», che disciplina le procedure di consegna di persone ricercate tra gli Stati membri dell’Unione Europea (l’Italia vi ha dato attuazione con l. n. 69/2005).

²⁰ Vedi Cass. pen., 18 gennaio 1978, n. 152, e più recentemente, negli stessi termini, Cass. pen., 17 agosto 1989, n. 837).

per il reato di falso documentale e traffico di veicoli (circostanze poi confermate dal suo legale, con cui abbiamo instaurato un rapporto di leale collaborazione nell'interesse del detenuto stesso). Arrestato e condotto presso il carcere di Arezzo, Iodice veniva tradotto in breve tempo a causa delle sue pessime condizioni di salute nel carcere di Sollicciano, struttura dotata di un centro clinico opportunamente attrezzato. Infatti, il sig. Iodice è affetto da numerose e gravi patologie (obesità, insufficienza respiratoria in trattamento con macchina produttrice di ossigeno, ipertensione polmonare secondaria, cardiopatia ipertensiva, ipertensione arteriosa), che lo obbligano a continue visite mediche e lo costringono a sottoporsi a cure salvavita, tra le quali l'ossigenoterapia domiciliare e l'assunzione di farmaci per la regolazione della pressione arteriosa. Non a caso una volta disposta l'extradizione verso l'Albania dalla Corte d'Appello di Firenze e firmato il relativo provvedimento amministrativo dal Ministro della Giustizia, l'esecuzione materiale della consegna è stata saggiamente differita proprio per le precarie condizioni di salute dell'interessato. Nelle more della consegna e del trasferimento in Albania, il sig. Iodice veniva tradotto nella Casa Circondariale Regina Coeli a Roma, dove attualmente è ristretto nel centro clinico e sottoposto a continue cure in virtù dell'aggravarsi del suo stato di salute, che non consente di certo lunghi viaggi via mare o via terra.

La storia di Paolo Iodice è particolarmente interessante sia per i profili di diritto coinvolti, sia per la pluralità di interventi e strategie, processuali e non, adottati dallo Sportello "Diritti in carcere" nel solco della migliore tradizione delle cliniche legali statunitensi e dell'associazionismo civile.

Per quanto attiene al primo aspetto occorre, infatti, chiedersi se la tutela del diritto alla salute, presupposto fondamentale del godimento di tutti gli altri diritti, nonché del reinserimento sociale cui è finalizzata la pena (ex art. 27 Cost.), incontra nella necessità della cooperazione internazionale per la repressione dei crimini un limite invalicabile, sufficiente a mettere in pericolo la dignità, se non addirittura la vita dell'estraddando. In altre parole, bisogna domandarsi se l'extradizione (sia attiva che passiva, come nel caso in esame), in quanto atto prettamente politico, seppur filtrato da un preventivo controllo giurisdizionale dell'A.G.²¹, nella fase esecutiva di consegna del detenuto, rientri *sic et simpliciter* tra le valutazioni *lato sensu* politiche (e quindi insindacabili) cui è chiamato il Ministro della Giustizia, ovvero sia comunque un'attività che debba essere sempre sottoposta al vaglio del giudice ordinario laddove leda, o quantomeno possa ragionevolmente ledere, i diritti inviolabili della persona ed in particolare il diritto alla salute. Ove il trasferimento, infatti, dovesse avvenire con modalità tali da danneggiare la salute del detenuto, oppure ne peggiorasse le condizioni se già gravemente malato, ovvero, a seguito di una puntuale verifica

²¹ Il procedimento italiano di estradizione prevede due fasi: una giurisdizionale, volta ad accertare la sussistenza delle condizioni per l'estraddabilità, ed una amministrativa, volta a dare concreta esecuzione all'extradizione. Le due fasi hanno finalità diverse, tecnico-giuridica la prima, politica la seconda. Non residuano quindi al Ministro della Giustizia spazi di valutazione sulle condizioni per l'extradizione, ma allo stesso spettano solo considerazioni di opportunità politica.

del rispetto degli standard detentivi internazionali, soprattutto in materia di accesso alle cure, risultasse l'inidoneità delle strutture carcerarie presenti nel Paese richiedente, quali potrebbero essere i rimedi giurisdizionali e non da approntare per evitare siffatte palesi violazioni dei diritti umani? Non rischia di violare proprio il bene da difendere più di ogni altro, la dignità della persona umana, lo Stato che si dimostri attento solo all'esistenza dei presupposti formali della richiesta di estradizione, disinteressandosi completamente della fase esecutiva della stessa laddove coinvolga un proprio cittadino affetto da numerose patologie e bisognoso di terapie? Come indicato dalla CEDU, dunque, "la detenzione non fa perdere ad un detenuto il beneficio dei diritti garantiti dalla Convenzione (Europea dei Diritti dell'Uomo)", ma, al contrario, "la persona detenuta può aver bisogno di una protezione accresciuta in ragione della vulnerabilità della sua situazione e perché ella si trova interamente sotto la responsabilità dello Stato" (Norbert Sikorski c. Polonia; n. 17599/05, § 131). Perciò, "lo Stato deve assicurare che una persona sia detenuta in condizioni che siano compatibili col rispetto per la sua dignità umana", senza causare afflizioni che superino il livello di sofferenza già implicito nella privazione della libertà personale ed assicurando adeguatamente, altresì, "il benessere e la salute" del ristretto (Kudła c. Polonia [GC], n. 30210/96, § 94; si veda anche Orchowski c. Polonia, n. 17885/04, § 120). Pertanto, nel caso in cui vi sia il concreto pericolo che l'estradando venga sottoposto a trattamenti inumani o degradanti nel Paese di destinazione, lo Stato richiesto dell'extradizione è nella condizione, negandola, di evitare che tale rischio si concretizzi, sì da conformarsi all'obbligo pattizio (assunto con l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo) di garantire alle persone sottoposte alla propria giurisdizione la protezione da simili trattamenti.

Per quanto riguarda il secondo profilo, invece, si è scelto di operare su di un triplice fronte nella speranza di conseguire il risultato più utile per il detenuto.

La situazione è stata innanzitutto segnalata al Ministro della Giustizia tramite comunicazione ufficiale, affinché considerasse l'opportunità di bloccare l'esecuzione dell'extradizione ormai autorizzata dall'Italia dopo il parere favorevole della Corte d'Appello di Firenze, chiedendo formalmente di revocare, in autotutela, il decreto ministeriale di concessione (oramai non più impugnabile di fronte alla giustizia amministrativa, essendo spirato infruttuosamente il termine per adire il TAR nel mese di febbraio del 2015).

In secondo luogo, è stato proposto ricorso in via cautelare alla Corte Europea dei Diritti Dell'uomo, ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte, per ottenere l'adozione di un provvedimento d'urgenza che potesse interrompere la procedura di estradizione vista l'assoluta mancanza di qualsivoglia strumento giurisdizionale interno idoneo al raggiungimento di detto scopo: in particolare, è stato chiesto ai giudici di Strasburgo di sospendere l'ordine di consegna del detenuto, onde evitare un grave ed irreparabile pregiudizio all'integrità psicofisica del Signor Iodice, stante l'evidente incompatibilità delle sue precarie condizioni di salute con un trasferimento coatto verso uno Stato straniero. Già in

precedenza numerosi ricorsi²² hanno portato all'attenzione degli organi internazionali di garanzia i provvedimenti di estradizione nella prospettiva di una loro contrarietà alle norme convenzionali che vietano pene e trattamenti crudeli, inumani o degradanti (e, certamente, non può non considerarsi tale il trasporto verso una Nazione straniera di un detenuto con gravi patologie respiratorie che necessitano di costanti terapie salvavita); tanto più, ove si consideri che la normativa domestica relativa all'extradizione (contrariamente alla normativa relativa al mandato di arresto europeo) non prevede forme di tutela giurisdizionale cautelare (la sospensione o il differimento) nei confronti del provvedimento amministrativo di consegna allo stato richiedente, nemmeno per cause sopravvenute come un peggioramento delle condizioni di salute. Su quest'ultimo aspetto è utile soffermarsi: è stato lamentato che la mancata richiesta di garanzie da parte dello Stato italiano allo Stato ricevente in ordine alla salvaguardia del diritto alla salute dell'estradando costituiscono violazione dell'art. 3 CEDU²³. La richiesta di garanzie andava formulata e pretesa dall'Italia, sia per le condizioni soggettive dell'interessato, gravemente malato e bisognoso di una costante ossigenoterapia domiciliare, sia per le condizioni oggettive in cui versano attualmente gli istituti di pena albanesi. Il nostro Paese, però, non ha verificato, prima di ordinare l'esecuzione della consegna, se nel Paese di destinazione vi fosse per il Sig. Iodice la reale possibilità di ricevere cure adeguate in strutture penitenziarie a ciò attrezzate, nonostante il fatto che l'Albania, più volte condannata dalla Corte Edu per l'inadeguatezza delle prestazioni sanitarie fornite in carcere ai propri detenuti (vedi *Grori v. Albania* 07.07.2009 e *Dybeku v. Albania* 18.12.2007), fosse tristemente nota per le condizioni detentive ben al di sotto di quanto previsto dagli standard internazionali ed europei.

²² Ex plurimis *Soering c. Regno Unito* (Corte EDU, grande camera, sent. 7 luglio 1989, ric. n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*); *Babar Ahmad et al. c. Regno Unito* (Corte EDU, sez. IV, sent. 10 aprile 2012).

²³ L'art. 3 CEDU così recita: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

Si è riscontrato, inoltre, nel caso di specie, la violazione da parte dello Stato Italiano dell'art. 6 CEDU²⁴, in quanto nella legislazione domestica non sono ad oggi previste forme di tutela giurisdizionale cautelare (la sospensione o il differimento) nei confronti del provvedimento amministrativo di consegna allo Stato richiedente. Al contrario, il Legislatore interno prevede la sola possibilità del ricorso alla giurisdizione amministrativa avverso il relativo provvedimento ministeriale di concessione, nulla di più. Tuttavia, la tutela giurisdizionale *de qua* non è ampia come quella che si ha innanzi all'Autorità ordinaria e il diritto alla salute (ex art. 3 Cedu e 32 Cost.) non può essere relegato alla sola giurisdizione amministrativa, ma deve trovare una tutela più ampia, in grado di poter produrre i propri effetti anche in ragione di sopravvenute ed imprevedibili esigenze di salute (peggioramento delle pregresse condizioni, malattia diagnosticata ex novo, ecc...), comparse successivamente allo spirare del termine perentorio per adire il TAR. Non a caso, una forma di tutela giurisdizionale cautelare rafforzata è prevista, come detto, dalla legge 22 aprile 2005, n.69 in tema di mandato d'arresto europeo - non applicabile al caso di specie - che all'art. 23 prevede la posticipazione del termine di consegna dell'estraddando se la consegna nel rispetto del suddetto termine può provocare un concreto pericolo per la vita o la salute del ricercato (motivi umanitari). La Corte d'Appello può in questo caso differire la consegna per il tempo strettamente necessario a far venir meno il pericolo. Il differimento del termine di consegna, teso a scongiurare un concreto rischio per la vita e la salute del soggetto di cui si chiede l'estraddizione, rappresenta il riflesso di un principio generale, ossia la tutela piena ed effettiva del diritto alla salute. Tuttavia, il legislatore domestico nella disciplina relativa all'estraddizione non ha ritenuto di prevedere tale forma di tutela giurisdizionale, nonostante nessuna differenza vi sia tra esigenze umanitarie di chi è destinatario di un mandato di arresto europeo e chi è destinatario di un provvedimento di estraddizione (l'unica differenza è che

²⁴ L'art. 6 CEDU così recita: "1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

(a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;

(b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;

(c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;

(d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;

(e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza".

all'Albania, trovandosi fuori dall'UE, non è possibile applicare la normativa prevista dal MAE). L'irragionevole disparità di trattamento è palese: un cittadino italiano, come nel caso di specie, che debba essere estradato in un Paese estero dell'UE avrebbe garantita la possibilità, in qualsiasi momento, di vedersi sospeso o differito (in via cautelare) il termine di consegna in virtù del peggioramento del proprio stato di salute; mentre, se destinato ad un Paese extra UE, tale sopravvenuta condizione, se maturata dopo lo spirare del termine previsto a pena di decadenza per adire la giustizia amministrativa (sessanta giorni dalla notifica, o dall'avvenuta conoscenza, del decreto ministeriale) non potrebbe essere mai fatta valere dal soggetto interessato, stante l'assoluta carenza all'interno della normativa nostrana in tema di estradizione (artt. 696-722 c.p.p.) di un rimedio cautelare ad hoc simile a quello previsto dalla disciplina del MAE.

La Corte di Strasburgo non ha stralciato il ricorso, e ciò fa ben sperare in merito all'accoglimento dello stesso, ma ha chiesto un'integrazione documentale per l'assegnazione al giudice relatore. Al momento stiamo valutando come procedere.

Si è cercato, inoltre, di sensibilizzare l'opinione pubblica e di far conoscere il più possibile la vicenda attraverso un comunicato stampa²⁵ ad opera dell'Associazione Antigone diffuso da tutte le più importanti agenzie a livello nazionale: del resto, la pressione mediatica molto spesso aiuta enormemente le battaglie per i diritti civili.

Il “residuo” della libertà personale del detenuto nella pratica carceraria

di Ilaria Del Vecchio

La realtà carceraria offre spesso spunti di riflessione che vanno al di là delle semplici dinamiche processual-penitenziarie e si elevano a veri e propri conflitti tra principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Lo Sportello di informazione “Diritti in carcere”, attivo presso la Casa Circondariale di Regina Coeli, oltre a far fronte alle numerose richieste, che riguardano esigenze connesse alle necessità quotidiane dei detenuti, si trova ad affrontare istanze che celano un vero e proprio contrasto tra valori.

In una delle prime riunioni organizzative della Clinica Legale, il presidente di Antigone, Patrizio Gonnella, puntualizzò che il carcere è un microcosmo dove si amplificano le situazioni di vita quotidiana e dove i dibattiti sociali si presentano e si affrontano ancor prima che arrivino nella società civile “esterna”. A distanza di qualche mese, con l'esperienza maturata sul campo, quelle parole risultano inverate: il carcere è l'*habitat* naturale del

²⁵ Consultabile all'indirizzo: <http://www.osservatorioantigone.it/new/news/antigone-news/2833-non-estradare-paolo-iodice-detenuto-gravemente-malato>.

necessario e conflittuale bilanciamento di contrapposti interessi; il carcere è il luogo dove meglio si percepisce la tragicità insita nella legittima limitazione della libertà personale dell'individuo, da una parte, e della contrapposta esigenza di espansione della libertà riconosciuta al detenuto, come di qualsiasi altro uomo, dall'art. 13 della Carta costituzionale.

Nella storica sentenza n. 349/1993 la Corte costituzionale ha affermato che “chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un *residuo*, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale”²⁶. La ricerca di una possibile moralità della detenzione carceraria, in altre parole risiede proprio “in quello che consideriamo come il più rigoroso e radicale *habeas corpus*, ovvero l'incondizionata tutela dell'integrità e dell'incolumità del corpo e della personalità del condannato”²⁷.

L'operato dello Sportello “Diritti in carcere” ha l'obiettivo di inserirsi proprio il quel *residuo di libertà personale* promuovendo, compatibilmente con le esigenze punitive, l'esercizio dei diritti nella “misura più ampia possibile, ossia entro il limite, strettamente inteso, di compatibilità con le esigenze della vita carceraria”²⁸.

Un caso, di cui la clinica legale si è occupata, e che ben esprime la appena descritta tensione tra la libertà personale del detenuto e le contrapposte esigenze, è quello del detenuto F.B. incontrato assiduamente sin dall'inizio degli ingressi in carcere. Il sig. F.B., in custodia cautelare presso Regina Coeli dall'ottobre 2014 e in attesa della conclusione delle indagini preliminari, è affetto da una grave forma di depressione, causata dalla restrizione carceraria. La depressione provocata dalla reclusione è una eventualità assai frequente, con la quale gli operatori penitenziari devono spesso fare i conti, spesso senza gli strumenti necessari per curarla al meglio. I detenuti hanno il supporto delle educatrici e, ove necessario, di una equipe medica. Il detenuto F.B., inoltre, era monitorato da uno psichiatra, che periodicamente confermava la sua restrizione presso il c.d. “repartino” (*rectius* Sezione di prima accoglienza – secondo livello), un reparto della Casa Circondariale di Regina Coeli creato nel 2015 per i detenuti con problemi di adattamento in carcere.

In tale area della II sezione vige un regime di stretta sorveglianza per evitare che possano verificarsi episodi che mettano in pericolo la vita del singolo detenuto. Esistono, inoltre, cautele particolari (v. ad es. lenzuola in carta, massimo due detenuti per cella, sala ricreativa con libri e arredamento accogliente) per scongiurare possibili rischi e promuovere la reintegrazione del detenuto nella normale vita carceraria.

²⁶ Cfr. Corte cost. sent. 24 giugno-28 luglio 1993, n. 349, punto 4.2 cons. in dir. (corsivo agg.).

²⁷ Così nel recentissimo volume di L. MANCONI, S. ANASTASIA, V. CALDERONE, F. RESTA, *Abolire il carcere. Una ragionevole proposta per la sicurezza dei cittadini*, Milano, 2015, 8.

²⁸ M. RUOTOLO, *Il carcere come luogo della legalità. In onore di Valerio Onida*, in *AIC*, 4/2011.

Il lavoro di tutto il personale adibito a quel reparto è volto a limitare quanto più possibile la permanenza del recluso all'interno del reparto per incentivarne il reinserimento nella vita carceraria, per forza di cose collettiva e condivisa, delle sezioni semplici.

F.B. è uno dei detenuti che ha soggiornato più a lungo nel "repartino" e tale scelta, presa di comune accordo dalle educatrici e dall'equipe medica, è stata dettata dalla perdurante situazione depressiva dello stesso. Nel corso della sua permanenza il sig. F.B. ha presentato diverse istanze all'amministrazione carceraria e all'autorità giudicante competente che, per quanto da lui rappresentato, avrebbero potuto alleviare il suo stato depressivo.

Il detenuto ha dapprima chiesto di poter vedere i suoi nipoti (di 4 e 7 anni); poi domandato di poter avere in cella l'urna cineraria che raccoglie le ceneri della defunta madre; ancora, di poter fare visita alla tomba della sorella per potervi deporre un fiore come era solito fare settimanalmente prima della restrizione in carcere e, infine, di poter essere trasferito nel carcere di Rebibbia per avvicinarsi al padre anziano, indigente e impossibilitato a recarsi a Regina Coeli per i colloqui.

Come si può constatare, tutte le richieste del sig. F.B. sono state senz'altro caratterizzate dal comun denominatore di rappresentare estrinsecazioni della libertà personale dello stesso e di essere volte alla cura dei propri affetti e della propria libertà di coscienza. Ebbene, a queste esigenze si sono contrapposti altrettanti interessi meritevoli di tutela, che il giudice per le indagini preliminari competente e la direzione del carcere hanno dovuto prendere in considerazione per poter addivenire ad una decisione bilanciata.

La maggior parte delle richieste al momento, infatti, non ha trovato accoglimento.

Alcune richieste sono state rigettate perché *ictu oculi* in contrasto con le esigenze cautelari. Ad esempio, la richiesta di incontro tra l'indagato F.B. e i suoi nipoti – figli della vittima –, è stata negata per evidenti motivi dettati dall'esigenza di non intralciare lo svolgersi delle indagini e, ancora prima, dalla suprema e superiore esigenza di tutela dei minori.

Inoltre, fino ad oggi, la richiesta di trasferimento a Rebibbia per colloqui con i familiari è stata negata. L'art. 61 comma 2 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, stabilisce che “particolare attenzione è dedicata ad affrontare la crisi conseguente all'allontanamento del soggetto dal nucleo familiare”. La Circolare n. 3654/6104, emessa dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria il 20 febbraio 2014, ha disciplinato – per la prima volta compiutamente – proprio la materia dei trasferimenti richiamando, quale criterio di scelta prevalente, il principio della territorialità e della destinazione del detenuto negli istituti prossimi alla residenza della famiglia (come previsto dall'art. 42 ord. pen). Accanto al principio della territorialità (quale principio base nella determinazione dell'Istituto di assegnazione) però si presentano altre, contrapposte, esigenze quali quelle di incolumità personale, di salute e di sicurezza. Altro elemento da valutarsi, e con buona approssimazione motivo portante del diniego del trasferimento al sig. F. B., è lo stato di detenzione cautelare del detenuto. Come affermato dalla stessa circolare del DAP (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria), infatti, i motivi di giustizia possono prevalere sul

principio di territorialità e sino a quando il detenuto non acquisisce la posizione giuridica di definitivo o ricorrente, l'eventuale interesse dello stesso ad essere assegnato in una sede diversa prossima al luogo di residenza dei familiari, se diverso da quello in cui si trova l'A.G. procedente, nella valutazione comparativa degli interessi in conflitto, e salvo situazioni particolari da valutare in concreto ed in relazione alle emergenze del fascicolo del detenuto, assume carattere recessivo rispetto all'esigenza dell'Amministrazione di evitare onerosi e frequenti traduzioni per le varie incombenze processuali.

Infine, anche la richiesta del detenuto di potersi recare al cimitero è stata rigettata per il prevalere di una contrapposta esigenza. La richiesta avrebbe potuto trovare accoglimento per il tramite dell'art. 30 dell'Ordinamento Penitenziario: tale norma accorda al detenuto la possibilità di chiedere il c.d. permesso di necessità, elencando al primo comma i casi in cui il permesso può essere richiesto ("Nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente"), e prevedendo, al secondo comma, una clausola aperta con la quale si intende riservare all'autorità competente la valutazione della necessità ("per eventi familiari di particolare gravità"). Dunque tale tipologia di permesso ben può essere concessa per consentire l'accompagnamento al cimitero del detenuto.

Gli operatori della clinica legale, nel raccogliere e analizzare le volontà del detenuto, sono stati consapevoli del dispendio di risorse umane ed economiche per l'amministrazione penitenziaria che l'accoglimento della richiesta avrebbe comportato ma hanno ritenuto comunque di prenderla in considerazione dal momento che, tra le varie istanze proposte dal detenuto, rappresentava quella di più facile realizzazione e che avrebbe potuto comportare un sollievo per la sua situazione depressiva. Tale scelta derivava anche dall'aver valutato come non contraria alle esigenze di vita carceraria la traduzione in cimitero del detenuto che, per le informazioni in possesso dello Sportello, non avrebbe comportato pericolo per la pubblica sicurezza. Difatti la concessione di tale permesso non deve intralciare le esigenze di pubblica sicurezza e salvaguardare l'incolumità dei cittadini. Deve, pertanto, essere negata dall'autorità competente nel caso in cui si possano ravvisare delle superiori ragioni di ordine pubblico e di sicurezza nella traduzione del detenuto. Il rigetto dell'istanza, però, non è riconducibile alle superiori esigenze di sicurezza quanto piuttosto alla mancanza dell'elemento temporale che giustificerebbe l'accordo del permesso: il decesso della madre del sig. F.B. è risalente nel tempo, precedente alla detenzione dello stesso, e dunque difficilmente riconducibile ad un "imminente pericolo".

Nonostante il rigetto delle istanze, però, il supporto della Clinica Legale è stato proficuo. Al termine del nostro primo semestre di ingressi a Regina Coeli, infatti, abbiamo constatato che il sig. F. B. è stato spostato dal reparto ed è attualmente ristretto in una sezione ordinaria dell'Istituto Regina Coeli, dove può interagire con gli altri detenuti e partecipare alla vita comune. Le attenzioni e la cura, con la quale le sue istanze sono state seguite dagli operatori penitenziari e supervisionate, per gli aspetti strettamente giuridici,

dallo Sportello, ha fatto sì che il detenuto potesse coltivare e preservare la sua libertà psico-fisica, riacquisendo la percezione del mondo esterno.

Alla luce dei risultati ottenuti, non si può che condividere il monito secondo il quale solo entrando nel vivo delle problematiche penitenziarie si ha la possibilità di “comprendere quali siano i bisogni essenziali della popolazione detenuta” e di “ragionare su una realtà complessa senza lasciarsi sovrastare, come spesso accade, da ricorrenti 'pre-giudizi’”²⁹.

L’espulsione dello straniero come misura alternativa alla detenzione nella pratica dello Sportello “Diritti in carcere”

di Dario Di Cecca

Secondo recenti rilevazioni, negli istituti penitenziari italiani sono presenti 52.754 detenuti, dei quali 17.207 stranieri, pari al 32,62% della popolazione carceraria totale³⁰. Tra questi, la maggioranza è di origine extracomunitaria³¹. La necessità di adeguarsi ai dettami europei nel contrasto al sovraffollamento delle carceri – emersa in seguito alla “sentenza Torreggiani” – e di ridurre il numero dei detenuti stranieri, ha spinto il Governo ad adottare il Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 146 (c.d. “Svuota-carceri”), convertito con la Legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Il decreto ha predisposto alcune misure urgenti finalizzate alla tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e alla riduzione controllata della popolazione carceraria. Sono così state introdotte alcune novità come il braccialetto elettronico, l'attenuante della lieve entità del fatto nel reato di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (diventato reato autonomo), l'estensione a quattro anni del limite di pena previsto per accedere alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale, l'aumento della detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata speciale da 45 a 75 giorni per ogni semestre di pena scontata, l'istituzione del Garante dei diritti dei detenuti presso il Ministero della Giustizia e l'ampliamento della possibilità per i detenuti di presentare reclami a tutela dei propri diritti.

²⁹ M. RUOTOLO, *La detenzione e i diritti dei detenuti come tema costituzionalistico*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2015, editoriale del numero interamente dedicato ai Diritti dei detenuti.

³⁰ Dati disponibili sul sito del Ministero della Giustizia, aggiornati al 30/6/2015 (ultima consultazione 26/7/2015) http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=0_2&facetNode_4=0_2_10_3&facetNode_3=0_2_10&facetNode_2=3_1_6&previousPage=mg_1_14&contentId=SST165666 e http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=0_2&facetNode_4=0_2_10_3&facetNode_3=0_2_10&facetNode_2=3_1_6&previousPage=mg_1_14&contentId=SST1161341.

³¹ Secondo l'ISTAT, al 31/12/2015, i detenuti stranieri provenivano per la maggior parte dall'Africa (46,3%), in particolare da Marocco e Tunisia (rispettivamente 18,6 e 12%), e dall'Europa (41,6%): <http://www.istat.it/it/archivio/153369>. Dati pubblicati il 19/3/2015, ultima consultazione 26/7/2015.

Per quanto attiene agli stranieri, lo “Svuota-carceri” è inoltre intervenuto sul Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (“Testo Unico sull’immigrazione”), modificando in particolare l’istituto dell’espulsione come misura alternativa alla detenzione.

L’art. 16, rubricato “Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione”, stabilisce infatti che il giudice, quando ritiene di dovere irrogare la pena detentiva entro il limite di due anni, nel pronunciare la sentenza di condanna può sostituire la medesima pena con la misura dell’espulsione. Rispetto alla normativa previgente, è confermata l’espulsione quando lo straniero detenuto debba scontare due anni di pena detentiva – anche residua – ma la possibile applicazione della misura è stata estesa anche a chi sia stato condannato per ingresso illegale nel territorio dello Stato, purché la pena prevista non sia superiore nel massimo a due anni e la condanna non sia stata pronunciata per rapina o estorsione aggravate. L’espulsione non può essere disposta anche nei casi in cui la condanna riguardi uno o più delitti previsti dall’articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale³², ovvero uno dei delitti previsti dal Testo Unico sull’immigrazione puniti con una pena edittale superiore nel massimo a due anni.

Il provvedimento è eseguito dal Questore anche se la sentenza non è irrevocabile, con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

L’art. 3 della l. 30 ottobre 2014, n. 161 (“Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”, contenente anche norme in materia di libera circolazione delle persone) ha introdotto delle novità in materia di identificazione del detenuto straniero finalizzata alla sua espulsione. Per evitare che l’identificazione e l’acquisizione dei documenti diplomatici necessari per il rinvio nel paese d’origine avvengano dopo la scarcerazione presso i centri di espulsione e identificazione (C.I.E.), l’art. 16 del T.U. sull’immigrazione ha previsto una nuova procedura di espulsione, stabilendo che tali operazioni siano effettuate al momento dell’ingresso in carcere di un cittadino straniero. Affinché questo avvenga è necessario che, all’atto dell’ingresso, la direzione dell’istituto penitenziario richieda al questore del luogo le informazioni sulla identità e nazionalità del detenuto. In questi casi, “il questore avvia la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche e procede all’eventuale espulsione dei cittadini stranieri identificati”. È inoltre disposto che, se necessario, il Ministro della giustizia ed il Ministro dell’interno adottino i necessari strumenti di coordinamento.

Se il questore non ha comunicato l’impossibilità di procedere all’identificazione dello straniero, la direzione dell’istituto penitenziario trasmette gli atti utili per l’adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. Il magistrato decide con decreto motivato, senza formalità. Il

³² Tra questi, delitti che destano un elevato allarme sociale come devastazione e saccheggio (285 c.p.), guerra civile (286 c.p.), associazione a delinquere di stampo mafioso (416 bis c.p.), strage (422 c.p.), contrabbando di tabacchi (artt. 291 ter e quater D.P.R. n. 43 del 1973).

decreto è comunicato al pubblico ministero, allo straniero e al suo difensore, i quali hanno a disposizione un termine di dieci giorni per proporre opposizione al Tribunale di sorveglianza.

Tuttavia le previsioni del legislatore, come troppo spesso accade, devono confrontarsi – e, talvolta, scontrarsi – con i problemi derivanti dalla molteplicità e imprevedibilità delle situazioni che possono presentarsi nella fase della loro attuazione. L'istituto della espulsione come misura alternativa alla detenzione presuppone, infatti, che lo straniero sia identificato o identificabile oppure che tale identificazione sia almeno avvenuta al momento del suo ingresso in carcere. Nella realtà della vita penitenziaria o del processo penale non è invece infrequente che la persona accusata o condannata per un reato, soprattutto se straniera, fornisca, per i motivi più disparati, una identità falsa al momento dell'arresto o che i suoi dati personali siano erroneamente trascritti dalla stessa polizia giudiziaria, a causa delle difficoltà di traslitterazione dei grafemi da un alfabeto straniero al nostro. È questo il caso degli "alias", detenuti, per lo più di origine non italiana, arrestati o entrati in carcere con una pluralità di identità diverse. La difficoltà di identificare con certezza lo straniero che versa in tale situazione si tramuta spesso, nella pratica, nella difficoltà di condurre a termine con successo la procedura di espulsione come misura alternativa alla detenzione.

Nell'esperienza dello Sportello Legale "Diritti in carcere" presso la Casa Circondariale di Regina Coeli di Roma, ad esempio, ci si è trovati a dover affrontare il caso di un detenuto di origine tunisina in carcere per l'espiazione di una condanna pronunciata nei confronti di uno dei suoi "alias". Il detenuto, entrato illegalmente in Italia era stato già condannato, in passato, per reati commessi in questo Paese. Egli tuttavia dichiarava che, al momento dell'ultimo arresto, era in possesso di un passaporto valido attestante la sua vera identità. Nonostante al momento dell'ingresso in carcere venisse registrato nell'Ufficio matricola con il suo nome, negli atti e nei provvedimenti del magistrato di sorveglianza di cui era destinatario continuava ad essere indicato con una delle identità fornite in occasione degli arresti precedenti. La difficoltà nella sua identificazione, unitamente alla impossibilità di reperire il passaporto di cui affermava di essere in possesso al momento dell'arresto, hanno reso estremamente lunga e travagliata la procedura di espulsione, benché fossero presenti i requisiti previsti dalla legge e non sussistessero elementi ostativi.

La prima istanza di concessione dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione, infatti, è stata respinta dall'Ufficio di Sorveglianza di Roma con un decreto che riteneva inammissibile la domanda "perché trattasi di detenuto non identificato". Lo Sportello ha così deciso di attivarsi per ottenere l'identificazione dello straniero e poter riproporre l'istanza. Il Consolato tunisino, contattato da uno degli operatori, ha richiesto che gli fossero trasmessi, dalla questura o dall'amministrazione penitenziaria, elementi utili a provare l'identità del detenuto, come rilievi fotografici e fotodattiloscopici, perché potesse sottoporli alle autorità del Paese di origine e richiedere un nuovo passaporto. È stata così predisposta una nuova richiesta di identificazione indirizzata all'amministrazione penitenziaria, la quale

ha avuto cura di avviare la procedura sollecitando la collaborazione delle altre autorità competenti.