

**I PROBLEMI DEI DETENUTI STRANIERI
E DEL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO
AL CENTRO DELLA XVII CONFERENZA EUROPEA
DEI DIRETTORI DELLE AMMINISTRAZIONI PENITENZIARIE
E DEI SERVIZI DI PROBATION
CDAP, ROMA, 22-24 NOVEMBRE 2012**

LORENZO SALAZAR*

- 1) Il 22 e 23 novembre 2013 si è tenuta in Roma, organizzata congiuntamente dal Consiglio d'Europa e dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, la 17ma Conferenza dei Direttori delle Amministrazioni penitenziarie (CDAP) dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa che, per il secondo anno consecutivo, ha riunito anche i Direttori dei Servizi di *probation*.
- 2) La CDAP si riunisce regolarmente nel quadro delle attività condotte dal *Conseil de Coopération Pénologique* (PC-CP), sotto l'egida del Comitato Europeo dei Problemi Criminali (CDPC), rispettivamente l'organismo del Consiglio d'Europa con competenza in materia penitenziaria e il Comitato responsabile per il coordinamento tutte le attività giuridiche del Consiglio in materia penale e penitenziaria.
Creato nel 1958, il CDPC è incaricato di sovrintendere e coordinare l'intera attività del Consiglio d'Europa nel campo della prevenzione del crimine e del suo contrasto, in particolare identificando le priorità della cooperazione intergovernativa svolta in tali settori ed elaborando, direttamente od attraverso i suoi organismi subordinati, testi di convenzioni, di raccomandazioni e rapporti. Il CDPC organizza anche direttamente o partecipa all'organizzazione di Conferenze di livello ministeriale, quali quelle dei Ministri della Giustizia che si tengono

* Magistrato – Presidente del Comitato europeo dei problemi criminali.

con cadenza biennale (l'ultima di esse, tenutasi a Vienna nel settembre 2012, ha avuto ad oggetto il tema della prevenzione e contrasto della violenza urbana).

Il PC-CP, a sua volta, si riunisce in sessioni plenarie (dove sono rappresentati tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa) e, con maggiore frequenza, in formato "Gruppo di lavoro" (nel quale sono presenti solo 9 membri permanenti eletti dal CDPC per un mandato di due anni rinnovabile). Esso ha il compito di seguire in generale l'andamento dei sistemi penitenziari europei, di sorvegliare l'attuazione delle diverse Raccomandazioni adottate dal Consiglio d'Europa in materia penitenziaria (in particolare le *European Prison rules*¹, le *European Rules on community sanctions and measures*², le *European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*³, le *Council of Europe Probation Rules*⁴), di preparare strumenti giuridici, pareri e relazioni in materia penologica, di seguire la pubblicazione dei rapporti statistici in materia penitenziaria⁵, nonché di preparare, per l'appunto, le CDAP e le Conferenze dei Direttori dei Servizi di *probation*, assicurandone quindi il necessario *follow-up* sulla base delle indicazioni del Comitato dei Ministri e del CDPC.

- 3) Il tema oggetto della CDAP di quest'anno era dedicato ai «Detenuti stranieri» ed era stato prescelto essenzialmente in relazione alla recente adozione, il 10 ottobre 2012, da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di una specifica Raccomandazione in materia⁶, tanto al fine di promuovere la conoscenza e diffusione della stessa quanto per discutere i compiti e le responsabilità delle Amministrazioni penitenziarie e dei servizi di esecuzione esterna in relazione al trattamento ed al reinserimento sociale di tale tipologia di detenuti. Si è trattato della seconda Conferenza di tale tipo organizzata in Italia nell'arco di pochi anni. Dal 25 al 27 novembre 2004, infatti, si era già infatti tenuta, sempre in Roma, una Conferenza *ad hoc* dei Direttori delle Amministrazioni penitenziarie

¹ Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2006)2, disponibile sul sito del Consiglio d'Europa (www.coe.int).

² Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec (92)16.

³ Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2008)11.

⁴ Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2010)1.

⁵ Rapporti annuali Space I e Space II, disponibili al seguente indirizzo internet: <http://www3.unil.ch/wpmu/space/>.

⁶ Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2012)12.

dedicata ai temi della revisione delle Regole penitenziarie europee, delle misure alternative alla detenzione e delle sentenze di lunga durata. Fu proprio in tale occasione del resto che, per la prima volta, la CDAP venne a riunire insieme i Direttori delle Amministrazioni penitenziarie e quelli dei Servizi di *probation* come avvenuto anche nella presente circostanza.

- 4) All'esito dei due intensi giorni di dibattito, i partecipanti hanno adottato delle conclusioni sul tema dei detenuti stranieri le quali, oltre a sottolineare l'importanza dei principi contenuti nella nuova Raccomandazione adottata poche settimane prima, attirano l'attenzione dei responsabili politici delle Amministrazioni della Giustizia sulla necessità di consacrare sforzi specifici al trattamento dei detenuti stranieri che includano non solo la devoluzione di sufficienti risorse umane e materiali ma anche una adeguata formazione professionale del personale destinato ad entrare in contatto con tali soggetti.

Le conclusioni della Conferenza sottolineano anche la necessità di garantire ai detenuti stranieri una adeguata informazione, in una lingua ad essi comprensibile, circa i loro diritti e doveri in ambito carcerario, la possibilità di ottenere consulenza legale od essere ammessi ad un trasferimento verso un altro Stato.

La CDAP ha anche sottolineato la necessità di facilitare, nella misura del praticabile, le relazioni dei detenuti stranieri con i loro congiunti nonché con l'ambiente esterno come anche l'impegno a migliorare la preparazione per la liberazione ed il loro reinserimento sociale attraverso contatti con organismi appropriati eventualmente anche presso i loro Paesi di provenienza, non mancando di sottolineare anche l'importante ruolo svolto dalla società civile e dalle organizzazioni non governative.

Un ultimo invito viene rivolto allo stesso Consiglio d'Europa che viene incoraggiato, avvalendosi in particolare del CDPC, a fornire assistenza agli Stati membri nello scambio e nella promozione di buone prassi relative al trattamento dei detenuti stranieri.

- 5) Il giorno successivo la Conferenza, nella mattinata del 24 novembre, ed a margine della stessa si è anche tenuta una riunione speciale esclusivamente dedicata al tema della riduzione del sovraffollamento carcerario, riunione che ha visto per la prima volta i membri della CDAP riuniti insieme ai rappresentanti del mondo giudiziario, giudici e pubblici ministeri, non-

ché dei rilevanti Comitati consultativi del Consiglio d'Europa (in particolare il *Conseil Consultatif des Procureurs Européens* - CCPE ed il *Conseil Consultatif des Juges Européens* - CCJE) oltre che del CDPC e del PC-CP.

L'importanza del soggetto trattato, problema purtroppo comune a buona parte dei sistemi penitenziari degli Stati europei, ha giustificato la novità consistita nel riunire il "pianeta carceri" con il mondo giudiziario, nella consapevolezza di come esso non sia suscettibile di venire affrontato se non in una dimensione olistica che inciti al dialogo ed al confronto tra le due dimensioni di una medesima realtà.

Le conclusioni raggiunte all'esito di questa "sessione speciale" muovono per l'appunto dalla considerazione dell'impatto che le politiche sanzionatorie provocano sulla popolazione ed il *turnover* carcerario e dell'ineludibilità di mettere in relazione tra loro questi due aspetti.

- 6) A tal fine - dopo aver richiamato le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri relative al "*consistency in sentencing*",⁷ al "*prison overcrowding and prison population inflation*"⁸, al "*conditional release*"⁹ ed al "*use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse*"¹⁰ - viene anzitutto riproposta e sottolineata la natura di *ultima ratio* della sanzione detentiva carceraria unitamente ad un invito a contenere nella massima misura possibile la custodia cautelare in carcere.

Dopo aver ricordato che l'introduzione di sanzioni non detentive dovrebbe costituire il modello di riferimento per il trattamento sanzionatorio delle forme meno gravi di reato, si sottolinea nel contempo come l'estensione dell'edilizia penitenziaria non debba venire considerata quale l'unico metodo di far fronte al fenomeno del sovraffollamento carcerario.

A tal fine si raccomanda l'adozione di misure dirette a ridurre la durata delle pene detentive facendo maggior ricorso all'istituto della liberazione condizionale (*parole*), nella consapevolezza, al tempo stesso, della necessità di poter disporre di un efficiente sistema di supervisione, tanto durante l'esecuzione della pena quanto nella fase post-sentenziale, che prepari ade-

⁷ Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(1992)17.

⁸ Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(1999)22.

⁹ Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2003)22.

¹⁰ Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2006)13.

guatamente il reinserimento in società e prevenga la possibilità di recidiva.

Dopo aver fatto, anche in questo secondo documento, riferimento alla adozione della Raccomandazione sui detenuti stranieri, in quanto ritenuta suscettibile di produrre positivi effetti anche sul problema del sovraffollamento, vengono rivolti una serie di inviti a diversi soggetti, ognuno per il proprio ambito di competenza.

Se gli Stati membri vengono dunque incitati a contenere al massimo il ricorso alle pene detentive, limitandolo alle sole infrazioni più gravi, le autorità giudiziarie (giudici e pubblici ministeri) vengono invitate, nell'espletamento delle loro funzioni, a considerare tutte le opzioni legali poste a loro disposizione al fine di limitare quanto più possibile il ricorso alla custodia cautelare mentre le autorità penitenziarie, a loro volta, dovrebbero stabilire soglie di massima capacità tollerabile per ciascun istituto di pena prendendo a riferimento gli standard del Consiglio d'Europa.

Non mancano infine neanche le raccomandazioni rivolte all'indirizzo del Consiglio d'Europa, il quale dovrebbe contribuire a mantenere un costante e proficuo dialogo tra le autorità nazionali competenti in materia penitenziaria e le autorità giudiziarie anche al fine di far concorrere le stesse nella predisposizione delle politiche penali e delle strategie dirette al contrasto del sovraffollamento carcerario.

A tal fine lo stesso Consiglio d'Europa, in particolare attraverso il Comitato Europeo dei Problemi Criminali (CDPC), viene invitato a promuovere, a livello europeo, lo sviluppo di "criteri coerenti" relativi al calcolo del periodo di detenzione speso all'estero al fine di ridurre, per quanto possibile, il rimanente periodo da scontare in carcere. Del pari, il CDPC è invitato a portare la propria attenzione su tematiche quali politiche penali che includano la depenalizzazione dei reati minori, una riconsiderazione dei reati puniti con la reclusione, la possibilità di ricorso a procedure alternative a quelle penali, la mediazione penale e la giustizia riparativa, la liberazione anticipata, il più frequente ricorso a misure di affidamento alla comunità e, più in generale, ad ogni misura che rechi con sé una percepibile riduzione dell'impiego dello strumento della detenzione.

- 7) La natura stessa di tali raccomandazioni pone in particolare risalto l'utilità di aver posto a confronto le diverse esperienze del settore penitenziario con quelle delle autorità giudiziarie

dimostrando così la validità della scelta operata dagli organizzatori di riunire insieme, per la prima volta, esperti provenienti dalle due diverse dimensioni.

Le stesse conclusioni della sessione speciale esprimono la convinzione che la presente esperienza di dialogo e confronto tra il mondo penitenziario e quello giudiziario su problematiche di interesse comune sia risultata proficua e ne auspicano pertanto la prosecuzione tanto a livello nazionale come a livello europeo, in particolare in occasione delle future conferenze CDAP.

- 8) La prossima (XVIII) CDAP sarà tenuta in Bruxelles dal 27 al 29 novembre 2013, organizzata congiuntamente dal Consiglio d'Europa con l'Amministrazione penitenziaria belga ed il Ministero federale della Giustizia. Consolidando l'esperienza avviata in Roma e raccogliendone l'invito la Conferenza, oltre ad includere i direttori dei Servizi di *probation*, riunirà anche i rappresentanti del settore giudiziario e quelli dei comitati consultativi del Consiglio d'Europa; tra gli altri partecipanti si segnalano anche l'Unione europea, le Nazioni Unite, EuroPris e l'Organizzazione europea della *Probation* (CEP).

Il tema prescelto per la XVIII CDAP è quello del «Paradigma dell'esecuzione delle sanzioni penali» che si declina in tre sotto temi che saranno trattati in parallele sessioni di lavoro aventi ad oggetto il sovraffollamento carcerario, le pene detentive di breve durata e la programmazione delle sentenze penali (*sentence planning*). Una speciale attenzione verrà rivolta alla influenza che le diverse prassi giudiziarie possono esercitare sulla possibile riduzione del sovraffollamento carcerario.