

DETENUTI STRANIERI: TRASFERIMENTO E TRATTAMENTO (*)

J.J.J. TULKENS (**)

SOMMARIO. 1. - Introduzione: 1.1) Problema umanitario; 1.2) Problema psicologico individuale; 1.3) Compito della Fondazione Internazionale Penale e Penitenziaria. — 2. - La dimensione e la natura del fenomeno: 2.1) Qualche cifra relativa ai vari paesi; 2.2) Differenze derivate dai paesi d'origine; 2.3) Vari tipi di criminalità. — 3. - Problemi interni delle carceri; rapporto UNSDRI: 3.1) Problemi culturali e di comunicazione; 3.2) Problemi connessi con l'alimentazione e con la religione; 3.3) Contatti con la famiglia; isolamento; 3.4) Conseguenze nel comportamento e nei rapporti; 3.5) Privazione di agevolazioni educative. — 4. - Espulsione e separazione: 4.1) Espulsione; 4.2) Separazione e concentramento; 4.3) Comitato di esperti del Consiglio d'Europa. — 5. - Carcerazione nel paese d'origine: 5.1) Convenzioni europee ed altre Convenzioni internazionali; 5.2) Bozza di trattato europeo sui trasferimenti; 5.3) Ruolo della Fondazione Internazionale Penale e Penitenziaria. — 6. - Trattamento di prigionieri stranieri: 6.1) Informazioni, contatti, volontari; 6.2) Ruolo delle Autorità consolari e Servizio del Probation; 6.3) Norme Minime per detenuti stranieri; compensazioni. — 7. - Conclusioni.

1. - INTRODUZIONE

1.1) *Problema umanitario*

Se teniamo presente quanta cura viene dedicata dai governi al problema degli stranieri nel loro sistema carcerario, ci rendiamo conto della delicatezza del problema, quale si presenta alle autorità competenti. Ma perché questo avviene?

Se la detenzione viene intesa soltanto come mezzo per punire in funzione di deterrente; se i colpevoli vengono imprigionati al fine di scontare la pena come fine a se stessa; se inoltre le

(*) Relazione svolta al 5° colloquio della Fondazione Internazionale Penale e Penitenziaria, Siracusa 15-19 febbraio 1982, sul tema « Le nuove tendenze della politica criminale ».

La *Rivista* ringrazia la F.I.P.P. e il suo Presidente HELGE ROSTAD per la cortese autorizzazione a pubblicare in anteprima in italiano il testo che sarà poi edito negli atti del colloquio.

(**) Direttore dell'Amministrazione penitenziaria olandese.

autorità competenti non sono responsabili di fronte alla legge per la salute mentale e fisica dei carcerati e non subiscono controlli in tal senso, o se il sistema carcerario si basa sull'isolamento, in tal caso è chiaro che gli organi competenti non avranno alcun particolare problema nei confronti dei detenuti stranieri.

Il problema che mi accingo a discutere può essere solo chiamato tale in un sistema carcerario basato sui principi umani, come quelli indicati nelle Norme Minime Standard relative al trattamento dei prigionieri (SMR).

Le SMR considerano il detenuto tenendo presenti tre fattori: le condizioni ambientali di vita, i contatti esterni con parenti ed amici e la preparazione al reinserimento nella società. Lo scopo delle Norme è quello di consentire ai detenuti di rendersi idonei al reinserimento.

Solamente quando un paese si attiene a rigorosi standards in relazione ai tre fattori sopra citati e rispetta al massimo tali norme, allora il problema dei detenuti stranieri si acutizza in modo drammatico poiché può diventare difficile se non impossibile applicare tali regole agli stranieri.

Visto in tale ottica, il problema riguarda quei governi e quelle autorità carcerarie che sentono profondamente le loro responsabilità relativamente alla umanità del trattamento dei prigionieri stranieri e quindi anche al benessere ed al futuro dei cittadini dei loro paesi detenuti all'estero.

Ma può anche divenire un problema difficile solamente perché gli stessi detenuti considerano la carcerazione in un paese straniero come una pena aggiuntiva.

1.2) *Problema psicologico individuale*

Il tema fondamentale è quindi quello del come gli stessi detenuti stranieri percepiscono la loro situazione. Che tipo di esperienze di vita fanno in mezzo a carcerati che parlano una lingua differente dalla loro, lingua che possono non comprendere affatto, in ambiente con sfondo culturale totalmente differente dal loro?

Cosa fanno essi delle procedure utilizzate dalla magistratura nei tribunali stranieri? Quali sono gli effetti del senso di incertezza e insicurezza sul loro futuro?

Quanto riescono a sopravvivere senza un minimo di contatti con parenti o gente del loro paese?

Il fatto che essi siano stranieri non costituisce forse una oppressione ulteriore mentre scontano la loro pena?

Per il carcerato, a differenza che per gli amministratori carcerari, la detenzione in un paese straniero non è un fatto amministrativo, ma è piuttosto un problema psicologico ed emozionale che richiede una veloce soluzione.

(Non sto considerando in questo studio coloro che fanno del crimine internazionale una professione e che sono disposti ad accettare la prigione come un rischio professionale).

Inoltre tale problema molto personale assume aspetti diversi in relazione al rispetto che il paese ospitante ha, o meno, delle norme SMR. Se non esiste tale rispetto, in quel paese, il problema per i detenuti stranieri sarà ancora più drammatico.

1.3) *Compito della Fondazione Internazionale Penale e Penitenziaria*

Varrebbe certamente la pena di studiare l'impatto psicologico della incarcerazione in un paese di lingua e cultura diversa.

Lo studio avrebbe indiscutibilmente un valore teorico, soprattutto qualora venissero esaminati gli aspetti culturali, sociologici e criminologici.

È stato fatto finora del lavoro preparatorio i cui risultati sono stati pubblicati in giornali specializzati in diversi paesi. Tuttavia ritengo che sarebbe più utile se Vi fornissi una breve esposizione del problema per dare un'idea delle implicazioni e per studiarne anche gli aspetti amministrativi.

Può darsi che la F.I.P.P. consideri sua responsabilità lo sviluppo dello studio accademico del problema. Non mancherebbe il mio plauso a tale iniziativa. La F.I.P.P. potrebbe però anche prendere in esame lo studio di soluzioni amministrative del problema — e cioè di soluzioni politiche e legislative.

Poiché si tratta di un problema internazionale, che tutto lascia prevedere si stia ingigantendo e che stia creando sempre maggiori preoccupazioni ai governi, ritengo che esistano le premesse perché la F.I.P.P. prenda in esame quali azioni vadano intraprese per facilitare una soluzione amministrativa del problema.

2. - LA DIMENSIONE E LA NATURA DEL FENOMENO

2.1) *Qualche cifra relativa ai vari paesi*

La società si sta sempre più internazionalizzando, via via che aumentano gli spostamenti ed i viaggi all'estero, viaggi e migrazioni che hanno favorito, in misura maggiore o minore, l'aumento del numero dei crimini commessi da stranieri.

Il numero e la natura dei delitti commessi, il numero degli stranieri in prigione e la natura delle loro colpe sono in parte funzione delle ragioni dei viaggi internazionali e cioè del fatto che la gente vada all'estero in qualità di turista, alla ricerca di un impiego, per stabilirsi a lungo in un paese straniero, per rimanervi indefinitamente, ecc.

In altri termini, variano da paese a paese il numero di prigionieri stranieri, quello dei crimini commessi ed i particolari problemi che si presentano a tali detenuti allorquando scontano la pena.

In realtà non si sa molto su tali differenze. Notizie di carattere generale indicano che la presenza di detenuti stranieri nei vari paesi d'Europa passa da cifre inferiori all'uno per cento in alcune nazioni a cifre superiori al venti per cento in altre. Le nazioni con le percentuali più elevate (attorno al 20 %), sono la Spagna, la Francia, la Svizzera, il Belgio, la Svezia e l'Olanda; i paesi con percentuali comprese tra il 5 ed il 10 % sono la Germania Occidentale, l'Austria, l'Italia, la Grecia, il Portogallo, il Regno Unito, la Danimarca e la Norvegia (anche gli Stati Uniti appartengono a tale gruppo poiché hanno circa il 7 % di detenuti stranieri). I paesi con percentuali dell'1 % o inferiori all'1 % o con presenze estremamente ridotte comprendono la Turchia ed altri paesi molto piccoli.

Potenze coloniali di un tempo come l'Inghilterra, la Francia e l'Olanda hanno presenze nella popolazione carceraria che non possono considerarsi a rigore del tutto straniere; ma che provengono da un ambiente culturale e linguistico diverso e che quindi devono affrontare problemi analoghi a quelli degli stranieri in senso assoluto.

Se si dovessero, ad esempio, considerare come stranieri, in Olanda, i detenuti della categoria menzionata, il totale delle presenze straniere nella popolazione carceraria olandese salirebbe al di sopra del 25 %.

2.2) *Differenze derivate dai paesi d'origine*

Naturalmente, i detenuti stranieri che parlano la lingua del paese ospitante, vivranno, pur essendo carcerati all'estero, problematiche meno drammatiche di quelli che ignorano la lingua locale.

In qualche caso tali detenuti sono oriundi della stessa area linguistica del paese ospitante o provengono da ex colonie di esso, come accade per le zone francofone; o possono aver vissuto a lungo nel paese ospitante o addirittura esservi nati (seconda generazione di immigranti).

In quei paesi invece con una area linguistica esigua, come, ad esempio l'Olanda, dove spesso la gente che finisce in prigione è costituita da immigranti illegali o da turisti che visitavano il paese intendendo rimanervi brevi periodi, i detenuti finiscono spesso per trovarsi in posizioni di isolamento estremamente doloroso.

Sia in Francia che in Olanda si registrano elevate presenze di detenuti stranieri (circa il venti per cento).

Da rilevamenti effettuati in Olanda nel 1980 si ricavano indicazioni di una bassissima presenza di detenuti stranieri che parlano l'olandese (attorno al 3 %); il fatto si spiega tenendo presente che molti di essi provengono dalle ex colonie olandesi in Indonesia, o anche che alcuni sono di nazionalità belga.

Dai rilevamenti effettuati in Francia è risultato che nel 1981 i due terzi dei detenuti erano di origine africana (soprattutto provenienti dal Nord Africa); un 20 % circa è risultato proveniente dall'Europa occidentale.

In Olanda il 30 % è risultato proveniente dall'Europa occidentale, il 5 % dall'Europa orientale, il 17 % dall'Africa, il 27 % dall'Asia e il 20 % dall'America centrale e meridionale; le nazionalità presenti in tale quadro sono complessivamente oltre cinquanta.

La grande maggioranza di tali detenuti è rappresentata da turisti o da immigranti illegali.

È ovvio che i problemi che essi devono affrontare circa il loro futuro sono del tutto differenti da quelli dei detenuti che si erano stabiliti nel paese ospitante a tempo indeterminato e intendevano rimanervi come residenti — ciò che accade di frequente in Francia.

Una indagine di livello internazionale condotta sui detenuti stranieri dalla UNSDRI nel 1975 (1), notoriamente basata su un piccolissimo campione (425 detenuti), si era interessata tra le altre cose delle ragioni che avevano spinto i carcerati a lasciare i loro paesi d'origine. Il 38 % degli intervistati aveva indicato come motivo dell'abbandono del paese natio il desiderio di stabilirsi a lavorare nel paese ospitante, il 30 % aveva parlato di turismo ed il 32 % aveva segnalato altri stimoli come studio, affari, compiti militari, problemi politici nel paese d'origine, attività criminosa, etc.

Da tale indagine appare quindi che un numero relativamente elevato di intervistati stava visitando il paese in modo temporaneo.

2.3) *Vari tipi di criminalità*

Sono state riscontrate inoltre notevoli differenze nel tipo di criminalità tra i vari paesi. Anche su questo punto purtroppo si dispone di dati insufficienti per arrivare a trarre delle conclusioni o a configurare confronti di livello internazionale. Secondo la indagine della UNSDRI, il 37 % degli intervistati sono finiti in prigione per reati contro la proprietà. Un dato analogo è emerso in Olanda, sia per i casi di crimini nel loro complesso (cioè non limitandosi a considerare i casi relativi a condanne alla detenzione) che per i casi di crimini commessi da stranieri.

Mi sono a suo tempo imbattuto in risultati nettamente diversi dai dati sopra indicati esaminando una statistica francese del 1967, che, pur fornendo una analoga percentuale complessiva del 37 %, indicava però cifre del 10 % inferiori per gli stranieri.

Per quanto si riferiva ai reati contro l'ordine pubblico, invece, essi apparivano tre volte più numerosi presso i detenuti stranieri che non considerando la popolazione nel suo complesso.

In Olanda un netto scostamento compare invece nei reati concernenti il traffico automobilistico: nel 1979 essi hanno rappresentato il 32 % del totale reati, ma solo il 22 % dei

(1) UNSDRI: *Survey on foreign prisoners, preliminary report*. Roma.

reati commessi da stranieri. Quanto ai reati connessi con gli stupefacenti, si sono riscontrate in Olanda cause per droga appena sotto il 2 % delle cause per crimini nel loro complesso, ma ben l'11 % del totale cause contro cittadini stranieri.

Secondo il rapporto UNSDRI, il 28 % dei detenuti stranieri presi in esame aveva commesso reati correlati con la droga.

Uno studio fatto in Germania sui reati commessi da stranieri in grandi città, studio eseguito nel 1969 (2), rivela che nella città di Colonia gli stranieri erano fortemente presenti in crimini violenti e reati contro la morale, oltre che in omicidi, gioco d'azzardo, traffico di droga e horseggio.

Nel caso particolare dell'omicidio si osservò che i delitti erano spesso rivendicati quali atti in difesa dell'onore, inteso nel senso tradizionale, della famiglia, della donna e quali strumenti di giustizia eseguita in base a legge personale.

Uno studio condotto in Francia sui reati commessi da immigranti (3) dimostra statisticamente che tali reati hanno un carattere peculiare, salvo nel caso degli immigranti belgi, fortemente e intimamente legati alla tradizione culturale e linguistica francese: tanto maggiore era il divario sociale e culturale tra il paese d'origine e quello di immigrazione, tanto maggiore risultava tale peculiarità.

Tutte queste notizie sulle differenze nelle caratteristiche dei reati sono alquanto vaghe e talvolta scelte arbitrariamente; mostrano però come i detenuti stranieri possano essere afflitti da problemi non solo derivanti dalla mancanza di comunicazioni e contatti con le loro famiglie e dalla incertezza sul loro futuro, ma anche perché talvolta in effetti il reato commesso può essere derivato da una differente cultura oppure da uno sradicamento culturale o perlomeno correlato con la consapevolezza di far parte di una minoranza etnica.

Senza dubbio alcuni stranieri sono portati a commettere reati come reazione a certe discriminazioni od a qualcosa che essi interpretano come discriminazioni.

Riportiamo dall'indagine UNSDRI: « Nel corso della nostra indagine oltre un terzo dei detenuti affermò di subire discrimi-

(2) DR. MANFRED GUNOLACH: « Grossstadt-Ausländerkriminalität unter kriminologischen, (kriminal)-soziologischen und kriminalistischen Aspekten », in *Polizei*, 1969, pag. 314 e seg. e pag. 349 e seg.

(3) P. ROBERTS, P. BISMUTH, T. LAMBERT: « La criminalité des migrants en France », in *Annales Internationales de Criminologie*, 1970, 2, pag. 567 e seg.

nazione per cause etniche, base culturale, etc. Tale discriminazione era particolarmente sentita da Asiatici nelle prigioni europee. Inoltre oltre il 50 % degli Americani degli Stati Uniti, reclusi in prigioni europee si dichiaravano fortemente discriminati. Molti Europei nelle prigioni dell'America Latina non sembra invece fossero afflitti da tali complessi di discriminazione ».

È quindi chiaro che i detenuti stranieri meritano attenzioni del tutto particolari, a prescindere che debbano o meno rimanere nel paese.

3. - PROBLEMI INTERNI DELLE CARCERI; RAPPORTO UNSDRI

3.1) *Problemi culturali e di comunicazione*

Vorrei citare ancora il rapporto UNSDRI per illustrare i problemi che possono sorgere tra detenuti e personale di custodia o tra gli stessi detenuti. Anche il personale di custodia venne intervistato, come parte del progetto, ed il rapporto dice quanto segue:

« Circa i tre quarti del personale di custodia intervistato ha segnalato difficoltà con i detenuti stranieri. La maggior parte degli intervistati (quasi il 50 %) lamenta problemi che rientrano nel gruppo di quelli segnalati a proposito delle differenze culturali tra paese d'origine e di detenzione; tali differenze provocano uno scontro di mondi in contrasto ove lingua, costumi, religione e abitudini rappresentano solo una parte dei problemi in gioco.

È ovvio che nello scontro il perdente è lo straniero, in quanto è il forestiero quello che deve adattarsi alle strutture ambientali del carcere dove è detenuto.

L'adattamento viene reso particolarmente difficile dalle barriere create dalla lingua: su questo tema il tasso statistico che può riassumersi col *no problem* è il più basso di tutti (20 %).

Le altre difficoltà riscontrate dal personale di custodia nei confronti dei detenuti stranieri sono quelle connesse ad una appropriata conduzione dell'istituto di pena; conduzione che può diventare « incontrollabile » e quasi impossibile, special-

mente quando l'istituto ospita un forte numero di stranieri. Ciò perché non sempre è « facile effettuare interviste per arrivare ad una classificazione »; non sempre è facile « trovare un compagno di cella adatto »; è talora difficile « addestrare al lavoro » o anche « dare informazioni sulla vita quotidiana » o perfino « comunicare regolamenti e procedure in una lingua che non viene compresa ». Il tutto anche perché « gli stranieri hanno abitudini e caratteri diversi » e quindi « non si riesce mai a sapere cosa succederà e come reagiranno di fronte a nuovi stimoli ».

Quanto sopra viene descritto con chiarezza da uno dei custodi, che dice: « quando si è posti in servizio di guardia in un carcere ove siano presenti molti stranieri, ad esempio Cinesi, riesce meno facile tenere sotto controllo il gruppo. Si è posti di fronte al dilemma tra porre tutti i detenuti insieme per ridurre un po' il loro isolamento, e lasciarli isolati per garantire un efficace controllo ».

A questo proposito si nota che la categoria di problemi legati al « conduzione e carattere dei detenuti » rappresenta ben 63 risposte su 212 e cioè il 29,3 per cento.

Si è già detto che le difficoltà correlate alla lingua rappresentano un problema importante per le comunicazioni (almeno il 53,7 % dei soggetti intervistati hanno espresso tale parere).

Tali problemi vengono però talvolta sospettati di rappresentare una « buona scusa per non obbedire agli ordini »; cioè in realtà i prigionieri non « vogliono capirli ».

Le difficoltà linguistiche esasperano inoltre i problemi della « censura » e delle « visite », e quindi aggravano il « senso di solitudine, depressione ed isolamento »; compromettono i contatti tra ufficiali di custodia e stranieri poiché si deve ricorrere all'uso di interpreti (sempreché ciò sia possibile; talvolta infatti « non sono disponibili i fondi per pagare gli interpreti », nel qual caso « altri detenuti vengono impiegati come interpreti, anche se ciò comporta distorsioni nella terminologia tecnico-giuridica »).

Le difficoltà di lingua compromettono poi « le possibilità educazionali e ricreative », creano « malintesi che generano tensioni come quando ad esempio il comportamento dei detenuti stranieri viene considerato difficile od aggressivo » ed inoltre « possono rendere sia detenuti che personale di custodia sospettosi e instabili ».

3.2) *Problemi connessi con l'alimentazione e con la religione*

Si legge dal rapporto UNSDRI che citiamo ancora « Abitudini alimentari e credenze religiose fanno senza dubbio parte dello sfondo culturale e, come tali, influenzano in modo diretto il comportamento dei detenuti ed indirettamente la organizzazione della vita nell'ambito degli istituti. Solo il 28 % degli intervistati considera la religione come fattore di preoccupazioni, mentre ben il 50 % di essi considera l'alimentazione tema di problemi.

Quasi il 70 % del personale di custodia di provenienza portoghese o spagnola (a causa della presenza di numerosi detenuti provenienti da paesi arabi) ed il 100 % del personale di provenienza giapponese (a causa delle abitudini alimentari totalmente differenti) ritengono il cibo un problema importante, mentre i custodi canadesi o provenienti da paesi dell'America Latina sembrano poco o niente preoccupati da tale problema ».

3.3) *Contatti con la famiglia; isolamento*

Il rapporto UNSDRI conclude: « Nelle interviste che mettono a fuoco i problemi dei contatti con la famiglia, gli amici ed anche con i legali, il personale di custodia ha risposto alle domande rivelando che si è reso conto come tali contatti siano vitali per tutti i prigionieri poiché rappresentano una finestra sul mondo esterno ed a maggior ragione essi sono importanti e vitali per i detenuti stranieri in quanto essi rappresentano un tenue collegamento con il paese natio.

Su 203 intervistati, sessantasei sottolineano le difficoltà derivanti dalle grandi distanze che separano i carcerati stranieri dalle loro famiglie e dai loro amici con conseguenti alti costi dei viaggi e quindi rarefazione delle visite.

Quanto ai problemi emozionali — il 13,3 % delle risposte riguardano tale argomento — « Scene drammatiche si presentano durante le visite, con esagerate manifestazioni anche di pianto sia alla fine che all'inizio delle visite » viene segnalato da intervistati tedeschi.

Inoltre i problemi emozionali sono esasperati dal fatto che né i detenuti né le famiglie « sono al corrente dei regolamenti peculiari di tali tipi di visite » ed hanno anche talvolta « difficoltà nell'esprimersi ».

Problemi particolari nascono poi, secondo quanto riferisce il rapporto UNSDRI, dalla « non applicabilità agli stranieri delle concessioni riservate ai locali, come permessi o brevi licenze speciali: ciò contribuisce certamente a « aumentare il senso di isolamento degli stranieri e la sensazione di essere troppo oppressi dalla routine ».

Sensazioni di isolamento vengono anche segnalate da altri gruppi di intervistati che riferiscono « quanto rare siano le visite da parte delle autorità del paese d'origine » e cioè da parte del consolato che dovrebbe rappresentare la famiglia spesso molto lontana e che potrebbe sostenere un ruolo essenziale nei confronti delle autorità di immigrazione nel caso di trasferimenti.

Spesso « a causa della mancata azione del Consolato e per il suo disinteresse (in quanto autorità consolare), vengono facilmente calpestati i diritti degli stranieri che intendano appellarsi contro la deportazione ».

3.4) *Conseguenze nel comportamento e nei rapporti*

Dopo aver ascoltato tutte queste lagnanze, è inevitabile arrivare alla conclusione che ciò che è alla radice di esse sono la incomprensione da parte degli esterni, altri prigionieri e personale di custodia, il che non fa che rinforzare i pregiudizi, provocare irritazione e aggressività o spingere i detenuti stranieri a richiudersi in se stessi, con conseguenti ulteriori *stress* emozionali e senso di isolamento.

Il tutto può portare a gravi perturbazioni psichiche, soprattutto se il prigioniero è già non del tutto stabile psichicamente (come nel caso di detenuti che scontano lunghe pene), con l'ulteriore problema derivato dal fatto che è quasi impossibile per psicologi e psichiatri intervenire in loro aiuto a causa dei problemi dovuti alla lingua ed alle differenze di sfondo culturale.

3.5) *Privazione di agevolazioni educative*

Oltre a tali svantaggi non intenzionali, i detenuti stranieri subiscono in molti casi altre privazioni, ad esempio quelle relative alle opportunità trattamentali che vengono accordate ai locali. Molti detenuti stranieri non sono all'altezza di seguire corsi di istruzione o addestramento o di prendere parte a discussioni di gruppo per le difficoltà di lingua che rendono la loro partecipazione inutile se non fastidiosa per gli altri; anche per gli operatori sociali riesce spesso impossibile fornire una effettiva assistenza sempre per la stessa ragione.

I detenuti stranieri non sono ammessi negli istituti aperti ed inoltre non vengono ad essi concessi permessi sulla parola per timore che possano fuggire dal paese evitando così di scontare il resto della pena.

Per tali motivi alcuni sono indotti a credere che i detenuti stranieri dovrebbero venire segregati in prigioni separate o in ali separate di carceri, in modo da poter svolgere un programma studiato tenendo presente le loro particolari necessità, dove non verrebbero tenuti in contatto con gli altri prigionieri che godono delle particolari opportunità dalle quali essi sono esclusi ed in modo da evitare pericolose frizioni tra detenuti locali e stranieri.

I problemi ai quali ho fatto riferimento diventano particolarmente gravi nel caso di stranieri che vengono espulsi dal paese all'atto del rilascio. Prima, comunque, di continuare ad esaminare altre possibili strade da percorrere per risolvere od almeno alleviare i problemi dei detenuti stranieri, vorrei spendere qualche parola sulla espulsione e sulla segregazione.

4. - ESPULSIONE E SEPARAZIONE

A prima vista non si ha l'impressione che vi siano collegamenti tra i due argomenti. Il motivo per cui ho deciso di esaminarli assieme è che essi hanno in effetti in comune l'allontanamento di individui dalla società; dalla società in un caso, dalla comunità carceraria nell'altro.

4.1) *Espulsione*

La decisione di espellere un reo di colpa viene di solito presa da tribunali o da autorità amministrative e non da autorità carcerarie; non c'è quindi ragione di supporre che tale decisione sia basata su principi o considerazioni analoghe a quelle relative alla segregazione di detenuti.

Tuttavia è difficilmente sostenibile che mentre da un lato il sistema carcerario è creato allo scopo di « risocializzare », dall'altro esista una politica nei confronti degli stranieri basata sul principio di allontanarli dalla comunità.

Prima di decidere se espellere o meno uno straniero, è perciò indispensabile prendere in esame quanto meno la situazione e le prospettive sociali dello straniero colpevole, i suoi legami con il paese di residenza, e di quali mezzi di sussistenza disporrà nel suo paese di origine. Nel caso che l'individuo in esame abbia famiglia, occorrerà tener presenti ovviamente anche gli interessi familiari.

Può considerarsi accettabile, in termini sociali, il costringere uno straniero a tornare a casa. Ma qualora tale straniero abbia abbandonato tutto al suo paese — casa, affari, commerci, terra, bestiame, ecc. — se ha vissuto all'estero a lungo e si è quindi culturalmente modificato, tanto da non poter più venire accolto nella società d'origine, il rimpatrio può significare per tale persona un irreversibile fallimento per sé e per la famiglia.

È quindi importante che gli organi preposti a prendere la decisione vengano accuratamente informati sulla situazione dell'individuo, e che vengano pesati con estrema prudenza i pro ed i contro circa la espulsione. I servizi penitenziari e di *probation* possono collaborare a questa scelta, e fornire una parte degli elementi del processo decisionale.

Altro importante parametro è il tempo necessario per maturare una decisione di espulsione. Più a lungo l'individuo colpevole resta nell'incertezza, tanto meno preparato egli sarà a concentrarsi sul suo futuro. D'altra parte, considerazioni relative alla celerità nelle procedure non dovrebbero finire per privare il soggetto in esame del diritto al ricorso contro sentenza avversa.

Ciononostante, allo scopo di consentire ai prigionieri di essere effettivamente pronti ad una integrazione sociale in un qualsiasi paese, la decisione andrebbe presa il più rapidamente possibile.

4.2) *Separazione e concentramento*

Poco fa ho detto che espulsione e separazione hanno un elemento in comune e cioè che entrambi sono sistemi per allontanare un individuo dalla società.

Se uno straniero, che ha vissuto a lungo nel paese di residenza ove ha molti legami personali, viene sistemato in una prigione riservata agli stranieri, ciò non lo aiuterà a conservare i suoi legami né ad aumentare le sue possibilità di integrazione.

Lo straniero vedrà tale collocamento come mirato a sottolineare e confermare il suo stato di estraneo.

Se poi è pendente su di lui una decisione di espulsione, la sistemazione può solo fargli pensare che si sta seriamente meditando una sua deportazione.

La separazione può essere concepibile come mezzo di « risocializzazione », ma solo nel caso che il numero di prigionieri presenti, provenienti da un comune terreno linguistico e culturale, sia sufficientemente grande; altra condizione è che tutti rimangano nel paese di residenza e che possano scegliere tra lo scontare la pena in una prigione normale o in un'ala per stranieri, come avviene in Danimarca, e sempreché venga osservato ogni accorgimento per evitare discriminazioni.

Fin qui abbiamo parlato di colpevoli che abbiano vissuto a lungo nel paese ospitante ed abbiano allacciato legami più o meno duraturi con esso.

Considerando ora i colpevoli che non hanno vissuto a lungo nel paese ospitante, è probabile che alcuni saranno soggetti ad espulsione; se quindi vengono tenuti separati, ciò non porterà grosse conseguenze dal punto di vista della « risocializzazione ». Non è poi il caso di sollevare particolari obiezioni alla segregazione qualora la legge preveda la espulsione automatica per gli stranieri che subiscano condanne al carcere e che non siano residenti nel paese.

Esistono tuttavia ragioni sociali che spingono ad evitare la segregazione ed il concentramento per quei detenuti stranieri che siano privi di legami con il paese.

È infatti facile dare l'impressione che si agisca in base a principi di discriminazione contro gli stranieri, specialmente se essi vengono privati di agevolazioni come la sistemazione in istituti aperti o la concessione di permessi e quando la segre-

gazione degli stranieri implica rilevanti eccezioni rispetto alle normali sistemazioni previste dal sistema carcerario locale.

È infine ingiusto ammassare assieme gli stranieri, indipendentemente dalle differenze linguistiche e culturali, considerando unico criterio quello della cittadinanza straniera.

Da non trascurare poi il grave problema creato dalla separazione e dal concentramento sull'atmosfera e sul regime della prigione.

Tenendo conto, infatti, che non può esistere altro criterio di selezione relativamente alle sistemazioni, è chiaro che il regime carcerario verrà sintonizzato sulla frequenza dei criminali più pericolosi.

A causa poi dei problemi di lingua, il personale di custodia non riuscirà spesso a capire cosa dicono i prigionieri fra di loro e questo creerà inevitabilmente un'atmosfera di prudenza se non addirittura di sospetto.

D'altra parte bisogna riconoscere che alcune misure di segregazione di detenuti in attesa di espulsione offrono certi vantaggi, specialmente se i prigionieri formano un gruppo sufficientemente omogeneo dal punto di vista culturale e linguistico.

Si evita l'isolamento sociale, è più facile organizzare incontri con i legali, con gli ufficiali consolari, ecc.; si riesce anche con relativa facilità ad assistere i detenuti con attività educative, di addestramento, ecc.

4.3) *Comitato di esperti del Consiglio d'Europa*

Come è noto, il Consiglio d'Europa ha affidato l'incarico dello studio dei problemi relativi ai detenuti stranieri ad un comitato di esperti. Il comitato ha esaminato le questioni inerenti alla segregazione ed al concentramento.

Fino ad oggi non sono state raggiunte conclusioni definitive, ma il punto di vista che va prendendo sempre più piede è quello che sostiene la tesi che le autorità non dovrebbero ricorrere alla segregazione senza ragioni seriamente valide, e senza aver soppesato con estrema cautela pro e contro; la segregazione poi non deve in alcun caso condurre alla discriminazione e neppure ad una apparenza di essa.

Anche tenendo presente che la segregazione viene utilizzata soprattutto per prigionieri in attesa di espulsione, ciò non deve

consentire di ostacolare la « risocializzazione », e la segregazione deve venire normalmente riservata ai detenuti dichiarati colpevoli; non ci si dovrebbe poi scostare dal sistema locale di differenziazione tra gli istituti oltre quanto assolutamente inevitabile e che infine, nei limiti del possibile, i detenuti andrebbero segregati solo su base volontaria.

Nello stesso spirito, il comitato fa voti perché venga tenuto conto della situazione sociale del prigioniero e delle possibili sue prospettive per il futuro, allorché debba essere presa una decisione sulla espulsione.

5. - CARCERAZIONE NEL PAESE D'ORIGINE

5.1) *Convenzioni europee ed altre Convenzioni internazionali*

Esistono tre vie comuni nei vari paesi per affrontare i problemi connessi con le minoranze; la prima si basa sulla dispersione, con lo scopo di consentire a persone provenienti da ambienti diversi di vivere insieme in una atmosfera di mutua tolleranza o addirittura di portare alla integrazione nel gruppo della minoranza in esame.

La seconda è quella di tenere i membri del gruppo della minoranza riuniti a vivere in una comunità che consenta di conservare la loro cultura; la terza è quella di allontanare le persone dal paese o rifiutare loro l'ingresso, allo scopo di mantenere lo *statu quo* sociale locale indisturbato il più a lungo possibile. In effetti i tre metodi vengono di solito impiegati simultaneamente.

Le idee circa il trattamento dei carcerati stranieri seguono le stesse tre tendenze. Come ho già detto, credo che il concentramento (o la segregazione) siano metodi da applicare in casi particolari ed a condizione che si agisca con estrema prudenza.

Quanto alla dispersione, tornerò sull'argomento tra poco, ma prima di tutto vorrei indicare la analogia col terzo metodo e cioè con l'allontanamento dal paese.

In termini di politica carceraria, ciò significa trasferire i detenuti al paese d'origine per scontarvi la pena. Nel caso di carcerati che desiderino assolutamente tornarvi o che stiano

per essere espulsi, l'inserimento nel carcere del paese d'origine dovrebbe offrire le migliori prospettive per una reintegrazione sociale.

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 1972 sul trasferimento delle procedure repressive, prevede, per i procedimenti contro individui inquisiti, il trasferimento degli atti alle competenti autorità del paese d'origine.

Molti Stati membri non hanno ratificato la convenzione a causa delle rilevanti diversità tra i paesi nelle legislazioni e nelle procedure penali ed anche nell'approccio culturale e sociale nei confronti di alcuni reati e della loro gravità; l'atteggiamento è anche giustificato tenendo conto delle differenze tra le pene inflitte, tra i punti di vista sulla loro relativa efficacia ed infine delle diversità nella pratica giudiziaria.

Ho forti dubbi sul fatto che la convenzione riesca effettivamente ad essere approvata in molti paesi. È probabile che si registrino maggiori successi ricorrendo a convenzioni bilaterali tra paesi aventi sistemi simili.

In questi ultimi anni si è constatato un crescente interesse sulle convenzioni sul trasferimento dei prigionieri dopo la condanna.

Il Consiglio d'Europa si è interessato dell'argomento alcuni anni fa.

La convenzione sulla Validità Internazionale dei Giudizi Repressivi fu stilata nel 1970, e vi si prevedeva il trasferimento dei prigionieri dopo la condanna. Solo pochi paesi fino ad oggi hanno aderito alla ratifica, a causa di problemi legislativi, obiezioni di principio e ostacoli procedurali.

Le maggiori obiezioni di principio sono relative alla procedura dell'*exequatur*, ed al fatto che il prigioniero non ha alcun potere di farsi ascoltare. Tornerò sull'argomento.

5.2) *Bozza di trattato europeo sui trasferimenti*

Durante una delle loro sistematiche conferenze tenute a Copenaghen nel 1978, i Ministri di Giustizia del Consiglio d'Europa degli Stati membri decisero che andava studiata una nuova convenzione semplificata per migliorare le probabilità di « risocializzazione » dei detenuti condannati, cercando di rendere i trasferimenti più facili.

Si decise anche che la nuova convenzione avrebbe dovuto servire da modello per gli Stati non membri.

Si sarebbero dovute anche studiare tutte le strade possibili per ridurre il carico degli inconvenienti aggiuntivi, particolari dei prigionieri stranieri.

Ho già accennato al comitato che fu organizzato nel 1979 in seguito a tale decisione.

Negli ultimi sei o sette anni, sono state studiate fuori dall'Europa, specialmente in Canada e negli Stati Uniti, le varie possibilità di trasferimento.

Canada e Stati Uniti hanno stilato convenzioni bilaterali tra loro e con altri paesi americani, o sono a buon punto in tal senso.

Le convenzioni sono basate sul principio che i prigionieri dovrebbero venire trasferiti con il loro consenso. I due paesi partecipano attivamente alle sedute del Consiglio d'Europa.

Nell'ambito europeo si è visto lo sviluppo di convenzioni bilaterali allo stato di progetto, soprattutto da parte dell'Austria, Francia e Gran Bretagna.

La sesta conferenza delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine ed il trattamento dei colpevoli tenutasi a Caracas nel 1980 ha adottato una risoluzione che promuove la conclusione di convenzioni internazionali sul trasferimento dei prigionieri.

Il comitato del Consiglio d'Europa ha terminato in questi giorni di stilare una convenzione che verrà sottoposta all'approvazione del Comitato Direttivo del Consiglio d'Europa sui problemi criminali (CDPC); l'esame verrà effettuato verso fine anno e se la convenzione verrà adottata, essa verrà inoltrata al Comitato dei Ministri (4).

La bozza di convenzione non è ancora pubblicabile, ma, in qualità di Presidente del comitato di redazione, posso fornire un breve riepilogo dei principi più rilevanti sui quali detta convenzione si basa:

Il reato deve essere considerato tale in entrambi i paesi.

Il reato deve venire provato ed il colpevole condannato.

Il prigioniero deve essere d'accordo sul trasferimento.

(4) Il Progetto di Convenzione è stato approvato dal CDPC nella sua ultima riunione (dal 3 al 7 maggio 1982) e trasmesso al Comitato dei Ministri (*n.d.r.*).

Entrambi i paesi devono aderire ed inoltre devono decidere di comune accordo se la sentenza debba essere eseguita subito così come è stata emessa, o se debba invece venire adattata alla pratica giudiziaria del paese ospitante, per decisione giudiziale o amministrativa (*exequatur*). Qualsiasi modifica venga comunque apportata alla sentenza, essa non deve aggravare mai la pena già fissata.

Vorrei aggiungere qualche considerazione sul consenso del detenuto e sugli adattamenti delle sentenze (5).

La norma che prevede il consenso del prigioniero evita che vengano trasferiti detenuti contro la loro volontà e che per questo potrebbero quindi creare difficoltà nella prigione del paese ove viene emessa la sentenza.

È comunque necessario che non ci si serva dei trasferimenti come metodo per espellere detenuti.

Inoltre, poiché le condizioni nelle prigioni variano considerevolmente da paese a paese e poiché possano esservi ragioni del tutto personali per opporsi al trasferimento, sembra in definitiva preferibile basare una convenzione relativa ai trasferimenti, sulla richiesta del consenso del condannato.

Tale principio di libera scelta può perfino risultare utile per risolvere il dilemma creato dal conflitto tra altri due principi giuridici, il principio di sovranità e quello di uguaglianza.

Secondo la Convenzione europea sui giudizi di validità internazionale, la sentenza emessa all'estero deve sempre essere riesaminata da un tribunale del paese ospitante e, se necessario, modificata secondo la linea della pratica giuridica locale. Ciò è noto e viene definito come « procedura *exequatur* », una procedura complicata ed estenuante, basata sull'ipotesi che il paese che emette la sentenza trasferisca le sue responsabilità circa la esecuzione della sentenza stessa al paese ospitante. Questa pratica va contro il principio di sovranità nelle decisioni giudiziarie, principio sostenuto da alcuni paesi e significativo che una sentenza giudiziaria non può venire modificata da un giudice straniero.

(5) Una descrizione della bozza di convenzione e di altre convenzioni europee fu data recentemente dal Dr. H. EPP con « Der Ausländer im Strafvollzug », pubblicata nel rapporto sul seminario The Foreign Offender a Vienna, settembre 1981, organizzato dagli « Incontri Europei sul Probation » in cooperazione con il Consiglio d'Europa.

Tali due principi danno origine ad un altro problema in relazione ai casi in cui la durata della detenzione per un certo crimine è molto maggiore nel paese di condanna che in quello di esecuzione.

Nella bozza di trattato sopra citata, redatta dal comitato, è praticamente prevista l'applicazione di entrambe le procedure e cioè la « *exequatur* » e la esecuzione immediata della sentenza, secondo gli accordi relativi stipulati tra i due paesi. Inoltre, allo scopo di superare possibili discordanze, viene concesso allo Stato di esecuzione di utilizzare le normali regole amministrative, secondo le quali aggiustamenti limitati della lunghezza della durata della pena possono venire concessi senza usare la procedura *exequatur*.

Può sorgere comunque sempre un conflitto di principio. Allo scopo di ridurre tali conflitti e garantire che i detenuti abbiano a risentire il meno possibile di tali problemi, il comitato — usando una analogia basata su un mito locale — ha navigato tra la Scilla del principio di sovranità ed i Cariddi del principio di uguaglianza, accettando la libera volontà del prigioniero come altro principio fondamentale nella sua bozza di trattato.

Diventa in tal modo, credo, del tutto impopolare, qualsiasi decisione di rifiuto di trasferimento al prigioniero che lo richieda, solo in funzione del sopra menzionato conflitto di principi.

La bozza di convenzione è in accordo con analoghe convenzioni progettate in Canada e Stati Uniti. Si può quindi pensare che essa sarà utile anche come modello per le convenzioni con e tra gli Stati non europei.

5.3) *Ruolo della Fondazione Internazionale Penale e Penitenziaria*

Qui i miei pensieri si rivolgono ancora alla F.I.P.P. Vorrei cioè sollecitare la F.I.P.P. ad utilizzare la sua organizzazione e la sua influenza per organizzare consultazioni con paesi non europei, ospitanti nelle loro prigioni degli stranieri, con l'obiettivo di arrivare a concludere convenzioni con tali paesi che prevedano la possibilità di trasferimenti per detenuti stranieri da essi ospitati.

I rapporti della F.I.P.P., o meglio dei suoi membri con i governi, la pongono in una posizione ideale, mentre la sua struttura semplice e non burocratica le consente contatti diretti a livello personale.

Le Nazioni Unite hanno adottato una risoluzione che promuove il trasferimento dei prigionieri.

Essendo una organizzazione non governativa, la F.I.P.P. può svolgere un utile lavoro preparatorio, soprattutto poiché dispone di studi già pronti circa i problemi di principio ed anche di problemi di natura pratica e legislativa insorgenti allorché i prigionieri vengono trasferiti tra paesi con sistemi penali molto differenti.

Mi sembra poi che la F.I.P.P. possa esaminare con molta efficacia le varie possibilità e le varie opinioni scaturite da indagini informali nei vari paesi.

6. - TRATTAMENTO DI PRIGIONIERI STRANIERI

6.1) *Informazioni, contatti, volontari*

Come sempre, occorre dedicare speciale attenzione ai prigionieri stranieri che non desiderano scontare la pena nel loro paese, od a quelli che il paese ospitante non intende cedere a causa della indignazione e dell'allarme sollevati dal delitto, oppure — ed è probabilmente la categoria più vasta — ai prigionieri stranieri in attesa di giudizio.

Come ho già fatto notare, il comitato di esperti del Consiglio d'Europa è stato sollecitato alla preparazione di raccomandazioni sull'argomento, ove si studi anche la espulsione di detenuti stranieri e la custodia in prigioni separate.

Ho fornito un breve rapporto sullo spirito delle idee del comitato. Ci sono altri cinque argomenti che sta studiando e sui quali, se possibile, preparerò una raccomandazione.

Non ho tempo di discuterli in dettaglio, ma mi piacerebbe illustrarvi e dire qualche parola su di essi e su quanto fin qui acquisito dal comitato.

Mi riferisco, allo scopo, alla terza soluzione che si può scegliere per affrontare il problema dei prigionieri stranieri, cioè quella della dispersione e quindi quella che prevede di sistamarli come detenuti locali e trattarli come tali.

I 5 punti sono: a) migliorare le informazioni ed i contatti soprattutto per mezzo di volontari; b) fare intensificare il ruolo delle autorità consolari; c) cooperazione internazionale nei servizi di controllo o di riabilitazione; d) regolamenti minimi standard particolari per i prigionieri stranieri; e) sistema di compensi al posto delle ordinarie opportunità trattamentali di cui gli stranieri non godono.

Un modo per ridurre le tensioni e le incertezze ed evitare che i detenuti stranieri si sentano isolati, modo ora impiegato in diversi paesi, è quello di fornire loro informazioni nella loro lingua, o per lo meno in una lingua che essi possano comprendere, sui seguenti argomenti: legge e procedura legale, loro diritto ad una assistenza legale ed all'aiuto da parte del loro console, regolamenti e pratiche carcerarie ed infine come possano ottenere risposte a loro problemi.

(Per quanto concerne l'ultimo punto, un passo interessante è stato fatto in Austria: un'elenco di richieste in tedesco e nella lingua d'origine è stato allegato al libretto di informazioni fornito ai prigionieri: ad esempio « posso parlare al console? » oppure « Prego non darmi maiale da mangiare »).

Non è sempre però sufficiente fornire informazioni scritte poiché i detenuti possono essere analfabeti. Un altro modo quindi per assistere i prigionieri è quello di fornir loro degli interpreti, non solamente al processo, ma anche in qualsiasi momento si presentino importanti questioni da chiarire. Non vogliamo dire con ciò che vadano sempre impiegati interpreti professionisti; talvolta questi possono non essere disponibili.

Può essere di grande aiuto per i detenuti venire visitati da compatrioti che abitino nelle vicinanze; costoro possono presentarsi come volontari per alleviare l'oppressione derivata dall'isolamento.

Tali iniziative sono già state prese assumendo forme svariate; il Consiglio Nazionale per il benessere dei detenuti all'estero, istituito a Londra nel 1978, visita i cittadini britannici detenuti all'estero e fornisce loro aiuto e consigli; i cittadini olandesi, detenuti all'estero, vengono assistiti da gruppi di volontari in Spagna, Inghilterra, Francia e in Tailandia; ad Amsterdam, studenti olandesi, che parlano lingue estere, hanno avviato un progetto che prevede sistematiche discussioni di gruppo e contatti individuali con i prigionieri stranieri.

6.2) *Ruolo delle Autorità consolari e Servizio del Probation*

L'assistenza di volontari non è però sempre sufficiente. Si considera quindi veramente decisivo che i Consolati operino con maggiore incisività, in senso materiale o meno, nell'assistere i detenuti; essi dovrebbero agire in collaborazione con gli uffici preposti al *Probation* esistenti nel paese d'origine e sempreché i prigionieri naturalmente siano d'accordo nel ricevere tale assistenza. Dovrebbe essere possibile tracciare degli schemi orientativi a questo proposito. (Il servizio per il *Probation* olandese dispone di un dipartimento riservato ai detenuti stranieri, che utilizza nelle sue file degli operatori sociali stranieri, allo scopo di far assistere i detenuti dai loro compatrioti, in cooperazione con i Consolati).

Non vanno poi dimenticati i recenti tentativi di istituire una qualche forma di cooperazione internazionale tra i servizi del *Probation* dei vari paesi: una organizzazione di tale natura è stata fondata lo scorso anno a Parigi. Si ha ragione di nutrire fondate speranze che il tutto verrà prima o poi razionalizzato per mezzo di una cooperazione sistematica con i Corpi diplomatici dei paesi interessati. Ritengo tale sistemazione del problema su base razionale assolutamente indispensabile. È infatti il Corpo diplomatico che mette a disposizione le reti di contatti da esso allestite tra il suo paese ed i paesi stranieri.

Tali Corpi rappresentano in effetti la forma più valida di agenzia ed i loro servizi andrebbero inseriti nella organizzazione di una ben più vasta e sistematica opera di assistenza.

Oltre a fornire aiuti a livello personale ai singoli detenuti, essi possono cooperare nell'organizzare l'invio di giornali e di libri e riviste ai gruppi di prigionieri presi come tali.

(Ricordo, in proposito, uno splendido progetto avviato in Austria che comprendeva la raccolta di libri usati e logori ritirati dalle librerie austriache e successivamente prevedeva la rilegatura degli stessi libri nelle prigioni austriache e infine l'invio dei libri così sistemati agli Austriaci detenuti nelle prigioni all'estero).

I Corpi diplomatici potrebbero anche fornire alle autorità carcerarie informazioni di carattere generale sul clima sociale, religioso e culturale dei paesi d'origine, consentendo in tal mo-

do al personale di custodia di meglio comprendere i desideri ed il comportamento dei prigionieri.

Se si instaurano sufficienti contatti, tali Corpi possono arrivare a rispondere anche su questioni più particolari come ad esempio gli antagonismi tra determinate aree geografiche del paese straniero, antagonismi che possono suggerire di evitare di sistemare negli stessi reparti carcerari cittadini dello stesso paese, ma di zone in clima di polemica. (In Olanda, seppure in misura ancora modesta, lo studio delle culture straniere è diventato di recente parte integrante dell'addestramento degli operatori penitenziari, ai quali viene poi anche agevolato l'apprendimento delle lingue maggiormente rappresentate nelle prigioni olandesi).

6.3) *Norme Minime per detenuti stranieri; compensazioni*

Non è solamente la barriera delle lingue esistente in una prigione e la mancanza di contatti con l'esterno che rendono più dura la vita al detenuto straniero.

Le Norme Minime standard prendono in esame il trattamento umano in generale dei prigionieri, ma, salvo pochi articoli, tali norme non dicono come vadano applicate le varie norme ai prigionieri stranieri.

Varrebbe la pena di considerare la possibilità di stilare delle Norme Minime « speciali » per detenuti stranieri. Ad esempio una buona iniziativa potrebbe essere quella di consentire ai detenuti stranieri di fare delle telefonate per compensarli della mancanza di visite da parte dei parenti. Si può addirittura pensare di stabilire per legge certi compensi a indennizzo della mancanza di agevolazioni come i permessi, la sistemazione in istituti aperti, ecc. (In Danimarca, ad esempio, per questo motivo, viene concessa la riduzione di pena di un mese all'anno).

I punti esaminati si riferiscono soprattutto a detenuti che desiderano tornare ai paesi d'origine o che dovranno comunque tornarvi a fine condanna, oppure che siano in lista per il trasferimento al paese d'origine per scontarvi il resto della pena. Un caso completamente differente è rappresentato da coloro che sono destinati a restare nel paese ospitante.

È probabile che molti di essi siano parte di minoranze o di gruppi di debole situazione socio-economica; altri è probabile provengano da zone culturali molto differenti ed è quindi possibile che finiscano col subire discriminazioni; la loro integrazione nella società è quindi assai difficile ed ancora peggio lo è quella dei loro figli.

Per tutti questi motivi è fondamentale che si facciano programmi per tali detenuti in modo che nella stessa prigione sia possibile rendere ad essi accessibile la cultura dominante e sia possibile insegnare tutte quelle materie che renderanno più facile il loro reinserimento nella società, società che resterebbe altrimenti per sempre per loro, più o meno straniera.

Il comitato, del quale ho descritto i programmi, intende stilare raccomandazioni sugli argomenti appena discussi: informazioni ai prigionieri, utilizzo di interpreti, assistenza da parte di volontari e di agenzie per la libertà vigilata, utilizzo più sistematico dei Corpi diplomatici, formulazione di Norme Minime speciali per prigionieri stranieri, e forse anche compensazioni per le mancate agevolazioni.

Il comitato sta anche meditando raccomandazioni per venire incontro alle particolari necessità sociali, culturali ed educazionali dei detenuti che verranno ospitati all'estero.

Il comitato spera, con tale azione, di portare un valido aiuto nella lotta all'isolamento e di migliorare le prospettive future dei detenuti.

7. - CONCLUSIONI

Questa mia conferenza, Signore e Signori, è diversa, come ho già accennato in precedenza, dalle letture che vi sono state presentate da Mrs. Antilla e da Mr. Trevelyan.

Non ho parlato a livello scientifico; non ho portato quindi un contributo alla teorica criminologica.

Lo scopo di questa mia relazione è di natura pratica e tende a fare appello a Voi tutti ed alla F.I.P.P., quale organizzazione, per cercare di trovare le vie per risolvere i problemi umani di persone incarcerate in prigioni straniere.

Se riteniamo che valga la pena di tentare di raggiungere un trattamento umano nelle prigioni, di tentare di infrangere la barriera di isolamento tra i prigionieri e la società, di tentare

di preparare i detenuti al loro reinserimento nella società, allora diciamo che la F.I.P.P. è la organizzazione internazionale ideale per curare il problema dei prigionieri stranieri.

Se con queste mie parole sono riuscito anche solamente a dare l'avvio ad uno scambio di idee sul come agire per ottenere dei risultati, mi considero soddisfatto, in quanto ho realizzato quelle che erano le mie aspirazioni.

RIASSUNTO

Il problema della particolare condizione in cui si viene a trovare il detenuto straniero e la ricerca delle soluzioni più idonee per la eliminazione, o quantomeno, la riduzione dello stesso, si pone unicamente là dove il sistema penitenziario si basa sui principi del rispetto umano e del trattamento volto alla risocializzazione del reo. Detto problema assume dimensioni sempre più notevoli a causa della sempre maggiore internazionalizzazione della società, pur differenziandosi, quanto ad estensione da paese a paese. L'accennata particolare condizione dei detenuti stranieri deriva dalle difficoltà di comunicazione che questi ultimi incontrano e che, ponendo i medesimi in uno stato di semi-isolamento, fa sì che gli stessi percepiscano la loro particolare situazione come pena aggiuntiva. Più in particolare, come risulta da un rapporto UNSDRI sul problema, le difficoltà che i detenuti stranieri incontrano durante la detenzione si possono così riassumere: isolamento dovuto a differenze culturali e di lingua; privazione di opportunità trattamentali; difficoltà di contatti con le famiglie; problemi legati all'alimentazione; minore possibilità concreta di usufruire dei benefici di legge. Varie sono le vie che si possono adottare per affrontare il problema ora esposto. La separazione, vale a dire la sistemazione degli stranieri in stabilimenti di pena a loro riservati, appare, in linea di massima inopportuna. In primo luogo, infatti, la separazione può sempre dare adito al sospetto che si agisca in base a principi discriminatori a danno degli stranieri. Non solo, ma la concentrazione di questi ultimi in base unicamente al criterio appunto della cittadinanza straniera impedisce ogni differenziazione di trattamento nei confronti degli stessi con la conseguenza che il regime penitenziario viene sintonizzato sulle frequenze dei soggetti più pericolosi. La separazione può essere positiva unicamente se riguarda un gruppo, omogeneo dal punto di vista culturale, di stranieri in attesa di espulsione. Anche in sede di comitato di esperti del Consiglio d'Europa incaricato dello studio dei problemi relativi ai detenuti stranieri è emerso un orientamento contrario alla segregazione la quale in ogni caso — ove non sia possibile la completa eliminazione della stessa — non deve condurre a discriminazione alcuna né essere di ostacolo alla risocializzazione del detenuto. Altra possibile soluzione al problema dei detenuti stranieri è quella di trasferire gli stessi — una volta condannati — nei paesi di origine per ivi scontare la pena. Alcune convenzioni internazionali — a cui invero hanno peraltro aderito pochi paesi — prevedono tale possibilità. Ultimamente il più sopra ricordato comitato di esperti del Consiglio d'Europa ha terminato di stilare una convenzione che prevede la possibilità di trasferire lo straniero nel paese d'origine, purché vi sia il consenso dell'interessato e purché il reato sia previsto come tale in entrambi i paesi. Ove si scelga, infine, la via di detenere gli stranieri assieme ai condannati locali, tale comitato di esperti ha auspicato, al fine di superare le più sopra ricordate difficoltà che detta particolare categoria di detenuti incontra, che si adottino gli accorgimenti che seguono: miglioramento dei loro contatti tramite volontari; intensificazione del ruolo delle Autorità consolari; adozione di sistemi di compensazione che bilancino la impossibilità da parte dei detenuti stranieri di beneficiare

di determinate opportunità trattamentali di cui godono i detenuti locali. Tutto ciò premesso, la Fondazione Internazionale Penale e Penitenziaria appare all'Autore l'organizzazione internazionale più adatta a promuovere la soluzione dei problemi dei detenuti stranieri.

RESUME

Le problème des conditions particulières auxquelles sont confrontés les détenus étrangers et la recherche des solutions les plus adaptées pour les éliminer ou du moins pour les atténuer se pose uniquement dans les pays qui ont un système pénitentiaire fondé sur le respect humain et orienté vers la réinsertion sociale du coupable. Ce problème s'amplifie de plus en plus, à cause de l'internationalisation croissante de la société, mais son importance varie d'un pays à l'autre. Les conditions spécifiques des détenus étrangers découlent des difficultés liées à la communication qui font que ces derniers se retrouvent dans un état de semi-isolement qu'il perçoivent comme une aggravation de la peine. En particulier, comme cela ressort d'un rapport de l'UNSDRI consacré à ce problème, les détenus étrangers doivent affronter en détention les difficultés suivantes: l'isolement dû à des diversités culturelles et linguistiques; l'absence de conditions spéciales; les difficultés de contacts avec leur famille; des problèmes liés à l'alimentation; les possibilités réduites de bénéficier des dispositions légales prévues par la loi. Diverses solutions peuvent être envisagées pour résoudre ce problème. La séparation, c'est à dire l'isolement des étrangers dans des établissements pénitentiaires spéciaux, semble dans l'ensemble peu adaptée. Tout d'abord la séparation peut faire naître le soupçon qu'elle est établie sur la base de principes discriminatoires pour les étrangers. En outre la concentration des détenus selon le critère de la nationalité étrangère ne permet pas d'établir une distinction entre les différents régimes pénitentiaires et provoque une uniformisation du traitement sur la base des sujets les plus dangereux. La séparation ne peut être positive que si elle concerne un groupe homogène (du point de vue culturel) d'étrangers qui attendent un ordre d'expulsion. Au sein du Conseil de l'Europe, le comité d'experts chargé de l'étude des problèmes relatifs aux détenus étrangers s'est prononcé contre la ségrégation. S'il est impossible de l'éviter elle ne doit en aucun cas conduire à une discrimination ni faire obstacle à la réinsertion sociale du détenu. Le problème des détenus étrangers pourrait être résolu par le transfert de ces derniers — après leur condamnation — dans leur pays d'origine pour y purger leur peine. Certaines conventions internationales — ratifiées, il est vrai par peu de pays — prévoient cette possibilité. Dernièrement, le comité d'experts du Conseil de l'Europe que nous avons mentionné ci-dessus, a rédigé une convention qui prévoit la possibilité du transfert du détenu étranger dans son pays d'origine, à condition que l'intéressé donne son consentement et que l'infraction soit prévue dans le droit des deux pays. Ce même comité a souhaité que dans le cas où les étrangers sont détenus avec les condamnés locaux, certaines mesures soient prises afin d'atténuer les difficultés mentionnées ci-dessus, et entr'autre, l'amélioration de leurs contacts grâce à des volontaires; intensification du rôle des Autorités consulaires; l'adoption de systèmes de compensation qui tiennent compte de l'impossibilité dans laquelle se trouvent ces derniers de bénéficier de certains traitements spéciaux dont jouissent les détenus nationaux. Ceci dit, la Fondation Internationale Penale et Penitentiaire est selon l'auteur l'organisation internationale la mieux à même de faire avancer la question des détenus étrangers.

SUMMARY

The problem of the particular situation that foreign prisoners find themselves in, and the attempt to solve or eliminate this problem in the most satisfactory way possible, or at least to reduce it, is posed only where the prison system is based not only on a principle of respect for human beings, but also on treatment

aimed at the rehabilitation of the offender. This problem is becoming more and more serious, owing to the fact that society is becoming ever more international, the extent of the problem, however, differs from country to country. The particular situation of foreign prisoners, mentioned above, derives from the difficulty in communicating, which puts them in a state of semiisolation, making them feel that their condition is an extra punishment. The difficulties that the foreign prisoners have to face during their imprisonment may be summarized as follows, according to the UNSDRA report on the problem: isolation due to differences in language and culture; loss of opportunities for special treatment; difficulty in keeping in touch with families; problems connected with food; and fewer concrete possibilities of taking advantage of benefits of the law. Various methods may be adopted to solve this problem. Separation, that is to say the placing of foreigners in prisons reserved only for them, seems inopportune, by and large. In the first place, in fact, separation may always give rise to a suspicion that there is a kind of discrimination against foreigners. Not only that, but the concentrating of such prisoners according to criteria based solely on their nationality hinders any differentiation in treatment towards them, so that the prison regime is tuned in to the frequency of the most dangerous inmates. Separation can be positive only if it concerns a homogeneous group of foreigners of the same culture, waiting to be expelled. A point of view contrary to segregation has also come out from the headquarters of the committee of experts from the Council of Europe studying the problems of foreign prisoners; in any case, where it is impossible to eliminate it altogether, it must not lead to any discrimination, nor must it hinder the prisoner's rehabilitation. Another possible solution to the problem of foreign prisoners is that of transferring them once they have been sentenced to their own countries to carry out their sentences. Some international conventions provide for such a possibility, but few countries follow them. Lately, the above-mentioned committee of experts from the Council of Europe has finished drawing up a convention which provides for the possibility of sending foreigners back to their own country, as long as the prisoner himself agrees, and provided that the offence is recognised as a crime in both countries. Wherever it is decided to keep the foreigner together with local prisoners, this committee of experts has expressed the hope that the following steps are taken in order to overcome the afore-mentioned difficulties that this particular class of prisoners meets with: they should be able to keep in touch more easily, with the help of voluntary workers; there should be an intensification of the role of the Consular Authorities; systems of compensation should be adopted that can make up for the foreign prisoners' difficulty in benefitting from particular opportunities that local prisoners can take advantage of. Bearing all this in mind, the International Penal and Prison Foundation is, in the author's opinion, the international organization most suitable for putting forward the solution to the problems of keeping foreign prisoners.

RESUMEN

El problema planteado por la particular contradicción en la que termina por encontrarse el detenido extranjero y la búsqueda de las soluciones más idóneas para la eliminación o, por lo menos, de la reducción de la misma, se presente únicamente allí donde el sistema penitenciario se funda sobre principios de respeto humano y del tratamiento orientado a la resocialización del reo. El mencionado problema asume dimensiones siempre más notables a causa de la siempre mayor internacionalización de la sociedad, pese a sus diferenciaciones, y por su extensión de país a país. La referida particular condición de los detenidos extranjeros, deriva de las dificultades que estos últimos encuentran y que, colocándolos en un estado de semi-aislamiento, hace que los mismos perciban su particular situación como una pena agregada. Más concretamente, como se desprende de un informe UNSDRI sobre este problema, las dificultades que los detenidos extranjeros encuentran durante la detención se pueden resumir de la siguiente forma: aislamiento debido a diferencias culturales y de lengua; privación de

oportunidades de tratamiento, dificultad de contacto con las familias, problemas vinculados a la alimentación y menores posibilidades concretas de beneficiarse de las leyes. Varios son los caminos que se pueden adoptar para afrontar el problema expuesto. La separación, es decir, la reclusión de los extranjeros en establecimientos de castigo reservados sólo para ellos es, en términos generales, inoportuna. En primer lugar, efectivamente, la separación siempre puede levantar sospechas de que se actúe de este modo sobre principios discriminatorios en perjuicio de los extranjeros. Y no sólo esto, sino que la concentración de estos últimos en base solamente al criterio de su nacionalidad extranjera, impide toda diferenciación de tratamiento respecto de los mismos, con el agravante que el régimen penitenciario se vería condicionado a los intereses de los sujetos más peligrosos. La separación puede ser positiva únicamente si se aplica a un grupo culturalmente homogéneo cuyos miembros están pendientes de expulsión. En la misma sede del comité de expertos del Consejo de Europa encargado de estudiar el problema de los detenidos extranjeros, ha surgido una orientación contraria a la segregación, que en todo caso — allí donde no sea posible la completa eliminación de la misma — no debe conducir a discriminación alguna, ni ser obstáculo para la resocialización del detenido. Otra posible solución al problema de los detenidos extranjeros es la de transferirlos (una vez condenados) a sus países de origen para que descuenten sus penas. Algunas convenciones internacionales — a las que sin embargo han adherido pocos países — contemplan esta posibilidad. En los últimos tiempos, el comité del Consejo de Europa mencionado más arriba produjo una convención que contempla la posibilidad de transferir a los extranjeros a sus países de origen, siempre que el interesado esté de acuerdo y que el delito sea considerado como tal en ambos países. Cuando se opte, por último, por la detención de los extranjeros junto con los condenados locales, el comité de expertos auspició, con el propósito de superar las dificultades mencionadas más arriba que afectan a este grupo particular de detenidos, la adopción de los siguientes acuerdos: mejoramiento de sus contactos a través de voluntarios, intensificación del rol de la autoridad consular, adopción de sistemas de compensación que equilibren la imposibilidad por parte de los detenidos extranjeros de beneficiarse de específicas oportunidades de tratamiento de que gozan los detenidos locales. Tras todas estas premisas, la Fundación Internacional Penal y Penitenciaria aparece al autor como el instrumento más apropiado para promover la solución de los problemas de los detenidos extranjeros.

ZUSAMMENFASSUNG

Die besondere Lage, in welcher sich die auslaendischen Straefflinge befinden und Versuch nach der Loesung zur Umaenderung bzw. Zuminderung der dieselben betreffenden Situationen sind den auf Menschenwuerdigkeit achtgebenden und auf Wiedereingliederung des Straftaeters zielsetzenden Strafvollzugsordnungen problematisch. Wichtiger wird das Problem wegen der immer groesseren Internationalisierung der gegenwaertigen Gesellschaft (es bestehen nur numerische, nicht auch qualitative Unterschiede unter den Laendern). Der schon erwachte besondere Zustand der auslaendischen Haeflinge stammt aus Mitteilungsschwierigkeiten, die vom in eine Halbeinzelhaftigkeit geratenden Gefangenen strafzusaetzlich gefuehlt werden. Insbesondere, wie es aus einem betreffenden «UNSDRI»-Bericht ergibt, stossen die auslaendischen Gefenegenen waehrend der Gefangenschaft auf folgende Schwierigkeiten: Vereinzelung aufgrund von Sprach- bzw. Kulturverschiedenheiten; Entziehung von Verhandlungsmoeglichkeiten; Schwierigkeiten an Begegnungen mit den Familien; Nahrungsprobleme; niedrigere konkrete Moeglichkeit an strafvollzugsgesetzlichen Vergueunstigungen. Verschiedenartige Loesungen sind dafuer befindlich. Die Trennung, d. h. die Unterbringung von Fremden in besondere Haftanstalten fuer Auslaender, ist dazu unzweckmaessig. Erstens gibt die Trennung Ahnung, dass es um gegen auslaendische Haeflinge nachteilige Diskriminierungssaeetze willen durchgefuehrt wird. Die Konzentraztion je nach der auslaendischen Buergerschaft verhindert alle Behandlungsdifferenzie-

rungen zu den Auslaendern, mit der Folge, dass die Strafvollzugsbehandlung sich der gefaehrlichsten Straefflinge anpasst. Nur bei einer kulturell gleichartigen auf Ausweisung wartenden Gruppe ist die Trennung vorteilhaft. Der Sachverstaendigerusschuss des Europarates, der beauftragte wurde, die die fremden Haeflinge betreffenden Probleme zu untersuchen, gab Richtungen gegen die Strafvollzugsanwendung der Trennung ab, die — wenn nicht voellig unueberwindbar — weder zu keiner Diskriminierung noch zu keinem Hindernis an die gesellschaftliche Wiedereingliederung des Straefflings fuehren muss. Lösungsmoeglichkeiten besteht auch die Versetzung der Straefflinge ins Geburtsland, wo sie die Strafe abbuessen koennen. Einige international Konventionen — womit allein wenige Staaten zugestimmt haben — sehen solche Moeglichkeiten vor. Der oben erwaehte Ausschuss hat letztlich eine Konvention verfasst, wobei die Versetzung des auslaendischen Straefflings vorgesehen ist, falls der Straeffling selbst Einwilligung erklaert und die Straftat als solche in beiden Staaten gerechlich in Aussicht genommen ist. Falls den Weg eingeschlagen wird, dass der Auslaender mit den Einlaendern gefangengehalten werden soll, hat der Ausschuss zur Ueberwindung der erwahnten Schwierigkeiten, auf welche diese besondere Gefangenenklasse stosst, verheisst: Verbesserung ihrer Kontakte durch Voluntaristen; Verstaerkung der Konsularbehoerderolle; Ueberwindung der Unmoeglichkeiten fuer die auslaendischen Haeflinge, von den Inlaendern erreichbare vorteilhafte Behandlungsgelegenheiten zu haben. Unter solcher Voraussetzung sieht der Verfasser die International Penal Penitential Foundation (IPPF, Internationale Straf- und Strafvollzugsgruendung) als das geeignete, die Loesung der Probleme der fremden Straefflinge zu foerdern.

BIBLIOGRAFIA

Dr G. KAISER: « Die Kriminalität der Gastarbeiter und ihre Erklärung als Kulturkonflikt » in *Kriminalistik*, maggio 1969, 251 e seg.; luglio 1969, 365 e seg.

Rapport Ethnische Minderheden. L'Aia, 1981.

The repatriation of prisoners; report of an interdepartmental working party. Criminal Policy Department, Home Office London, 1980.

NEIL FLUDGER: *Ethnic Minorities in Borstal*. Directorate of Psychological Services, Prison Department, Home Office.

IRÈNE VERKUYLEN: *Buitenlanders in het Nederlandse Gevangeniswezen*. Katholieke Universiteit Nijmegen, 1981.

Dr M.J.M. BRAND-KOOLEN. *Discriminatie in grote steden; Justitiële verkenningen*. W.O.D.C., 1981, n. 9.