

ESPULSIONE E RISOCIALIZZAZIONE. OSSERVAZIONI IN TEMA DI TRATTAMENTO DEL DETENUTO STRANIERO

LUIGI DAGA (*)

SOMMARIO: 1. - La dimensione del problema — 2. - L'espulsione. Effetti indotti sul trattamento. — 3. - Il quadro internazionale. — 4. - Risocializzazione e comunità internazionale. Alcuni orientamenti della giurisprudenza di merito.

1. - La Suprema Corte di Cassazione si è di recente pronunciata su un tema del tutto nuovo nella giurisprudenza di legittimità e soltanto da poco all'esame dei pratici e degli studiosi dell'esecuzione penale in Italia, affrontando una problematica che negli altri Paesi d'Europa ha invece attirato da tempo l'attenzione dei governi ed è quindi ampiamente dibattuta a livello internazionale.

La Corte (1) ha cassato infatti l'ord. 2 febbraio 1982 della Sezione di sorveglianza di Milano che rigettava un'istanza, tendente ad ottenere il regime di semilibertà, avanzata da uno straniero soggetto ad espulsione a pena espiata, poiché, secondo la Sezione non sarebbe neppure ipotizzabile il reinserimento del richiedente nella società. Al contrario, la Corte ha sostenuto che l'espulsione a fine pena non contrasta con le finalità di graduale reinserimento nella società propria della semilibertà poiché la risocializzazione deve intendersi in senso sovranazionale, e quindi il fine proprio della pena è da perseguire anche se il condannato dovrà reinserirsi, a pena espiata, in un contesto sociale relativo ad altro Stato.

Le implicazioni delle affermazioni adottate nella sentenza sono di non poco momento, poiché esse, pur riguardando il limitato oggetto del trattamento dei detenuti stranieri soggetti alla misura di sicurezza dell'espulsione, forniscono anche delle dichiarazioni di principio di rilevante importanza e sul piano stretta-

(*) Direttore dell'Ufficio studi, ricerche e documentazione della D.G.I.I.P.P.

(1) Cass., sez. I, sent. 5 maggio 1982, Schubeyr, in questa *Rivista* 1982, 817.

mente nazionale e su quello degli impegni e delle responsabilità italiane nei confronti della comunità sovranazionale.

Va intanto sottolineato che la presenza dei detenuti stranieri nel Paese assume nel tempo un'importanza vieppiù crescente: la facilità degli spostamenti, l'affermarsi di particolari forme di criminalità itinerante (legata, ad esempio, al traffico della droga), l'aumento dei lavoratori immigrati, il sempre alto numero di nomadi presenti nel Paese, molti dei quali sono, seppure ormai ambientati, pur sempre giuridicamente stranieri, sono tutti fattori che hanno portato la percentuale degli stranieri presenti nelle carceri italiane a raggiungere ormai il 10 % del totale dei detenuti.

Pur assumendo il fenomeno una portata inferiore che in altri Paesi europei (21,4 % in Belgio, 20 % in Francia, 21 % in Svezia), esso provoca un notevole impatto alle strutture penitenziarie, per i molteplici e particolari problemi che il detenuto straniero presenta. In effetti, infatti, a differenza di altri Paesi che ospitano molti detenuti non dotati di cittadinanza ma invece — per ragioni storico-politiche — di lingua e cultura comune alla nazione che li ospita (basti pensare ai nordafricani in Francia), in Italia vi è perfetta coincidenza (con eccezione di alcuni nomadi) tra estraneità giuridica, culturale e soprattutto linguistica.

Il nostro Ordinamento si pone anche in questo campo alla avanguardia, in sede di affermazioni normative, poiché prevede — oltre che assoluta eguaglianza tra stranieri e connazionali al fine del godimento delle misure alternative — specifiche disposizioni in favore degli stranieri come quella contenuta nell'art. 33 Reg. esec., secondo cui nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti dei detenuti stranieri si deve tener conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali, dovendosi inoltre favorire le possibilità di contatto con le rispettive autorità consolari.

E questo ai sensi dell'art. 36 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24 aprile 1963, ratificata dall'Italia con legge 9 agosto 1967, n. 804.

Il quadro normativo esistente, in relazione all'esecuzione della pena, è peraltro assai più generico e « programmatico » di quello relativo al momento giurisdizionale di cognizione propriamente detto, posto che, sul piano dei diritti della difesa, mentre è minutamente regolata la necessità dell'operato di un

interprete nello svolgimento dei vari atti processuali, sia nella fase istruttoria (artt. 326 e 331 cod. proc. pen.) che nel giudizio di primo grado e nelle impugnazioni (artt. 451, 458 e 563 cod. proc. pen.), nulla è specificamente detto nella normativa penitenziaria.

Eppure risulta evidente quanti problemi possa produrre la mancata conoscenza della lingua nelle quale sono descritti i diritti e i doveri dei detenuti, ed è regolato il regime quotidiano di vita del carcere, che è anche la lingua nella quale si esprimono gli operatori penitenziari.

Per diminuire tali difficoltà l'Amministrazione ha provveduto a distribuire ai detenuti stranieri l'estratto delle principali norme della Legge e del Regolamento (come indicato nell'art. 64 Reg. esec.) nelle principali lingue straniere, seguendo l'esempio di molte amministrazioni europee. Bisogna riconoscere che la situazione è meno grave nei grandi circondariali metropolitani, dove il numero rilevante di stranieri permette di limitare in certo modo gli effetti dell'isolamento linguistico e culturale, dove più ampie sono le possibilità di organizzare corsi di lingua italiana, di ottenere testi in lingua materna dalla biblioteca d'istituto, di ricevere le visite dei rispettivi consolati e dove si può usufruire dell'opera di personale della Amministrazione che parla una lingua straniera e di volontari di madre lingua.

Diversa e peggiore è la situazione del detenuto straniero assegnato — quasi sempre per necessità di giustizia — a piccoli istituti, per il quale la privazione della libertà si accompagna all'isolamento culturale e linguistico.

Del resto, la scelta tra la concentrazione degli stranieri in pochi istituti (per facilitare i contatti tra soggetti della stessa madre lingua) e invece la loro dispersione fra più carceri (per favorire la loro integrazione culturale con il resto della popolazione detenuta), che è dilemma molto dibattuto a livello internazionale, per l'Italia assume un valore tutt'affatto teorico, posto che la posizione di giudicabile, propria della grandissima maggioranza dei detenuti stranieri, rende molto marginale le possibilità di manovra dell'Amministrazione nell'assegnazione dei medesimi.

La comune esperienza penitenziaria permette anche di evidenziare che gli stranieri, anche se giudicabili, sono percentual-

mente più favoriti nell'assunzione al lavoro all'interno dell'istituto, per una serie di ragioni tra le quali non ultime il bisogno (non avendo in genere appoggi esterni da parte delle famiglie lontane) e la migliore adesione alle regole della disciplina lavorativa.

Diverso il discorso con riferimento alle misure alternative alla detenzione: soltanto una percentuale trascurabile di condannati stranieri ne gode e questo avviene per una serie di ragioni concrete, la prima delle quali è che soltanto il 6 % circa degli stranieri presenti si trova in espiazione di pena. Questo avviene poiché l'uso della carcerazione preventiva è intensificato nei confronti dello straniero, per varie ragioni alcune delle quali legate alla maggiore possibilità di fuga, ed inoltre perché nelle valutazioni dell'autorità giudiziaria pesa la previsione dell'applicazione della misura amministrativa di espulsione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza.

2. - L'espulsione (2) è oggi in Italia una misura di polizia (artt. 150 e 152 R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e 167 e 271 R.D. 6 maggio 1940, n. 635) ed anche una misura di sicurezza personale (artt. 245 e 312 cod. pen.).

Essa riguarda soltanto lo straniero (cioè chi non possiede la cittadinanza italiana e l'apolide che non risiede in Italia).

L'autorità amministrativa può espellere e accompagnare alla frontiera lo straniero condannato per delitto (dopo la scarcerazione), nonché lo straniero, di passaggio o residente, per « motivi di ordine pubblico » (art. 150 R.D. 18 giugno 1931, n. 773). In tale ultimo caso il decreto relativo è emanato dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro per gli Affari Esteri e con l'assenso del Capo del Governo.

Può essere ordinata l'espulsione anche per violazione delle norme che regolano il soggiorno nello Stato.

L'espulsione come misura di sicurezza personale è conseguente ad una condanna ad un minimo di 10 anni di reclusione (art. 235 cod. pen.), a condanna per delitti previsti nel Titolo I del Libro II del cod. pen. (delitti contro la persona dello Stato, art. 312 cod. pen.), a condanne per reati previsti e puniti dalla legge 22 dicembre 1975, n. 684, relativa alla disciplina

(2) Ved. MAZZANTI M.: « Espulsione dello straniero », in *E.d.D.*, XV, Milano 1966, 913; SICLARI B.: *Applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza personali*, Milano, 1977, 123 e segg.

degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope. Si esegue, naturalmente, a pena espiata, e la decisione è adottata dal Giudice di cognizione o, in caso di omissione, dal Magistrato di sorveglianza.

Per inciso, mentre l'espulsione-misura di sicurezza è chiaramente giurisdizionalizzata, l'espulsione di polizia presenta aspetti di discrezionalità e inimpugnabilità (con riferimento all'ipotesi dell'espulsione da parte del Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico) che sembrano inadeguati nei confronti della disposizione contenuta nell'art. 13 del Patto Internazionale dei diritti civili e politici, New York 1966, firmato dall'Italia il 18 gennaio 1967, e divenuto esecutivo dal 15 dicembre 1978 (legge di ratifica n. 881 del 25 ottobre 1977), che prevede che lo straniero espulso possa impugnare il provvedimento di espulsione.

Funzione fondamentale dell'espulsione è evidentemente quella della protezione dell'interesse dello Stato medesimo e la difesa dell'ordine pubblico. La misura è comune a tutti i Paesi d'Europa, e in tutti è presente l'espulsione dall'Autorità Amministrativa: in Svezia questa è effettuata dal Consiglio di emigrazione (3), in Francia e Liechtenstein dal Ministero dell'Interno, in Germania dall'Autorità amministrativa locale, in Belgio, Olanda e Lussemburgo e Danimarca dal Ministro della Giustizia. In generale è possibile un ricorso in via amministrativa avverso l'ordine di espulsione (Danimarca, Belgio, Germania, Svezia, Norvegia, Svizzera, Spagna) e in alcuni paesi anche un ricorso giurisdizionale (Germania, Verwaltungsgericht — ober-Verwaltungsgericht, Bundesverwaltungsgericht, Lussemburgo, Olanda e Francia, Conseil d'Etat).

Le due forme di espulsione, quella amministrativa di polizia e quella giurisdizionale, possono provocare effetti negativi nei confronti di soggetti che sono stranieri ai soli effetti giuridici, ma risiedono nel Paese da lungo tempo, hanno con esso legame stabile e magari vi hanno iniziato un'attività lavorativa. L'incidenza quantitativa di questo fenomeno, ben studiato all'estero, è da noi sconosciuta, ma si può ragionevolmente supporre, in attesa di ricerche specifiche sul tema, che sia quantitativamente

(3) Ved., per queste notizie, Conference Permanente Europeenne de la Probation, Seminaire « Probation et assistance aux delinquants d'origine étrangère » - Helsingor, 6-10 settembre 1982.

modesta, posto che è accertato che la maggior parte degli stranieri che commettono reati in Italia sono di passaggio a vario titolo o si sono introdotti nel Paese proprio al fine di commettere reati.

È stato ripetutamente segnalato, al proposito, nelle varie sedi internazionali, che un problema fondamentale è costituito dal mancato coordinamento tra giudizio di cognizione e procedura di espulsione amministrativa. In effetti la pena, come misura rieducativa e l'espulsione, misura di mera difesa sociale radicale perché « elimina » il soggetto dal contesto sociale nazionale, sono fondate su principi e obiettivi totalmente differenti.

Nei casi in cui la rieducazione ha per oggetto un individuo in qualche modo inserito in un contesto nazionale, non dovrebbe far luogo ad espulsione: mancano però in genere gli strumenti conoscitivi, quali le inchieste sociali in quasi tutta Europa utilizzate per la sentenza, ma non richieste in genere per i provvedimenti di espulsione.

Ciò posto deve considerarsi che l'espulsione cui è destinato in molti casi lo straniero ha contribuito finora nel concreto a rendere difficile l'ottenimento per esso delle misure alternative quali l'affidamento in prova (cui non osta il primo comma dell'art. 47, essendo l'espulsione una misura di sicurezza non detentiva) e la semilibertà (per entrambe gioca anche a sfavore la difficoltà di reperire un lavoro), mentre non si sono rilevati notevoli problemi per ottenere la riduzione di pena.

È sembrato infatti, a molti giudici di merito tra cui la Sezione di sorveglianza di Milano, che con ord. 2 febbraio 1982 rigettava l'istanza di semilibertà di uno straniero, soggetto ad espulsione, che non potendo a pena espiata il soggetto rimanere nel paese, non potesse comunque ipotizzarsi un suo reinserimento sociale.

3. - Tale modo di argomentare non tiene sufficientemente conto del fatto che la comunità sovranazionale ha da vari decenni, attraverso i suoi organismi, approfondito il tema della difesa sociale e del trattamento dei detenuti attraverso patti, accordi, convenzioni, raccomandazioni dirette agli Stati membri, delineando una serie di principi di comune civiltà sulla materia, consacrati in documenti internazionali di altissimo valore civile e politico, e così non soltanto influenzando in tal modo, in varia misura, sulle legislazioni nazionali, ma anche creando un nuovo

settore del diritto internazionale che definisce in embrione un vero e proprio diritto penitenziario sovranazionale. Ci si riferisce qui in primo luogo al Patto internazionale sui diritti civili e politici (esecutivo in Italia dal 15 dicembre 1978), alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (4) (esecutiva in Italia dal 26 ottobre 1955), alle Regole minime per il trattamento dei detenuti, risoluzione adottata il 30 agosto 1955 dall'O.N.U., alle Regole minime adottate dal Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973, (risoluzione 73-5) (5). E poi al lungo elenco di risoluzioni predisposte dal Comitato europeo per i problemi criminali e adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in via di pubblicazione in questa *Rivista*, aventi ad oggetto specifici problemi penitenziari.

Il valore cogente di tali documenti varia evidentemente secondo le norme di diritto internazionale (6), andando dalla obbligatorietà al mero valore di raccomandazione morale: più concrete e specifiche azioni di collaborazione internazionale sono state inoltre intraprese a mezzo di convenzioni e accordi su singoli temi di difesa sociale, attinenti alla repressione e alla prevenzione dei reati. Si ricordano sul punto, limitandosi all'area giuridica europea, la Convenzione di estradizione (1957), la Convenzione di reciproca assistenza giudiziaria in materia penale (1959), la Convenzione per la sorveglianza delle persone condannate o liberate con la condizionale (1964), la Convenzione per la repressione delle infranzioni stradali (1964), la Convenzione sulla validità dei giudizi repressivi (1970), la Convenzione sul rimpatrio dei minori (1970), la Convenzione sulla trasmissione delle procedure repressive (1972), la Convenzione per la repressione del terrorismo (1977) (7).

Gli Stati riconoscono così la comunanza degli interessi non soltanto sul piano giudiziario della repressione dei reati ma anche su quello dell'esecuzione della pena: è ad esempio già aperta alla firma presso il Consiglio d'Europa una Convenzione

(4) Ved. i testi in questa *Rivista* 1981, 292 e segg.

(5) Ved. i testi in questa *Rivista* 1982, 368 e segg.

(6) Ved. ESPOSITO, « Fair trial » anglosassone, procès équitable » europeo, « processo giusto » italiano, in questa *Rivista* 1982, 1 e segg.; nonché dello stesso Autore, « Il valore delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo nell'ordinamento interno secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione », in questa *Rivista* 1980, 396 e segg.

(7) Ved. per una informazione più approfondita ESPOSITO V., « L'azione del Consiglio d'Europa nel settore criminologico », in questa *Rivista* 1981, 639 e segg.

sul trasferimento delle persone condannate, che permetterà l'esecuzione della pena nel Paese di cui il condannato è cittadino, con la condizione del consenso dei due Paesi interessati e del detenuto.

Sono inoltre aperti i lavori, in seno ad un Comitato di esperti a Strasburgo, su un progetto di raccomandazione inerente al trattamento dei detenuti stranieri. Di tale progetto, che tocca anche il tema dell'espulsione, si ritiene utile fornire in appendice il testo provvisorio.

Anche altri organismi internazionali, come la Conferenza Europea del Probation, che riunisce enti pubblici e privati che si occupano del trattamento dei detenuti, hanno da tempo messo all'ordine del giorno il problema dei detenuti stranieri. La C.E.P. ha infatti dedicato a tale tema il seminario 1981 (Vienna, 21-25 settembre 1981), ed ha trattato nel 1982 (Helsingor, 6-10 settembre 1982) il problema del « Probation e assistenza ai delinquenti di origine straniera ». Gran parte di quest'ultimo seminario è stata dedicata in particolare all'espulsione e all'influenza negativa di essa sul buon funzionamento dei programmi di trattamento.

Anche la Fondazione Internazionale Penale e Penitenziaria ha affrontato il tema nel suo V colloquio (Siracusa, 15-19 febbraio 1982), dedicato alle « nuove tendenze della politica criminale », con una relazione di TULKENS su « Detenuti stranieri: trasferimento e trattamento » (8).

Emerge l'esigenza, in tali sedi, di una più proficua cooperazione tra i vari organismi nazionali che si occupano del trattamento, in particolare di una più stretta collaborazione dei vari servizi sociali, sia nel settore dell'assistenza alle famiglie dei detenuti che della collaborazione vera e propria nella gestione del Probation e delle varie misure alternative nei vari Paesi, quanto meno sul piano delle informazioni e delle inchieste sociali necessarie per il varo dei programmi trattamentali.

Al di là di specifiche convenzioni, è già in atto in Europa uno scambio incrociato di informazioni e reciproche richieste di interventi, una collaborazione pratica cioè che anticipa quella sanzionata da Trattati, e che denota la consapevolezza ormai acquisita del fatto che, come la criminalità ha assunto in molte sue forme uno spiccato carattere supernazionale, così anche i metodi

(8) Pubblicata in questa *Rivista* 1982, 61 e segg.

e gli strumenti di prevenzione e repressione non devono essere più che tanto limitati da un'ottica meramente nazionale.

4. - Passaggio fondamentale della sentenza che ha stimolato queste osservazioni è costituito dall'affermazione, confortata dal contesto che si è fin qui sveltamente riepilogato, secondo cui la collaborazione tra gli Stati nel settore della giurisdizione penale non può essere ridotta all'attività repressiva, ma deve intendersi a quella di prevenzione speciale diretta al recupero sociale del reo e pertanto la finalità di risocializzazione deve ritenersi perseguibile anche se il soggetto, per effetto dell'ordine di espulsione dallo Stato, dovrà a pena espiata reinserirsi in un contesto sociale sì « straniero » ma comunque facente parte della comunità internazionale.

A ben vedere, è sufficiente, a fondare la piena legittimità della posizione assunta dalla Cassazione, il dettato costituzionale, quando, statuendo che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, non discrimina tra connazionali e stranieri.

Soggetto del trattamento poi, sia con riguardo alle attività trattamentali intramurali che a quelle operate per mezzo delle misure alternative o sostitutive della pena detentiva e degli altri strumenti previsti dall'Ordinamento (come il lavoro all'esterno) è, secondo l'Ordinamento penitenziario il condannato *tout court*, senza alcuna inammissibile discriminazione in base alla nazionalità (e alla sua assoggettabilità ad espulsione).

Situazione diversa da quella di altri Paesi d'Europa, dove sono presenti limitazioni esplicite di diritti dei detenuti stranieri nei confronti dei connazionali: per questo si discute di introdurre, in quei Paesi, discriminazioni favorevoli compensatorie, come un regime intramurale più flessibile e benefici di altro tipo.

Bisogna dunque concludere che il diritto del detenuto straniero, anche se soggetto ad espulsione a fine pena, ad un idoneo trattamento rieducativo, non è per niente differente rispetto quello di tutti gli altri condannati.

La circostanza del suo necessario rimpatrio non modifica in nulla la situazione: del resto, anche i liberati non stranieri possono fissare all'estero la loro residenza, e non per questo per essi la pena non deve esplicare tutte le sue potenzialità rieducative.

I giudici di merito avevano già in varie occasioni affrontato la problematica del trattamento in relazione ad una prospettiva sovranazionale.

In una simile ottica, la giurisprudenza di merito più avanzata aveva addirittura sostenuto la possibilità di effettuare all'estero la prova dell'affidamento al servizio sociale, con particolari prescrizioni (9), tra le quali quelle di essere seguito da un assistente volontario del Centro di servizio sociale operante all'estero.

Il provvedimento in oggetto dà però adito a qualche rilievo, alla luce della speciale normativa relativa alla disciplina dell'uso della carta di identità e degli altri documenti equipollenti al passaporto ai fini dell'espatrio (D.P.R. 6 agosto 1974, n. 649) (10), in relazione all'art. 12 della legge 21 novembre 1967, n. 1185. Tale normativa prevede che l'annotazione del divieto di espatrio sulla carta di identità o su altro documento equipollente il passaporto deve essere effettuata nelle ipotesi di ritiro di quest'ultimo, previste dall'art. 12 della legge 1185/1967, tra le quali, anzitutto, il sopravvenire delle circostanze che ai sensi della stessa legge ne avrebbero legittimato il diniego.

Tra le persone che non possono ottenere il passaporto, indicate nell'art. 3 della legge per ultimo citata, sono compresi tra l'altro coloro che debbono espiare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza. Orbene, non vi è chi non veda come nell'ipotesi configurata per effetto dell'ordinanza citata tale nulla osta non era possibile concedere.

È pur vero, peraltro, che tutta la legislazione relativa ai documenti validi per l'espatrio è precedente all'entrata in vigore della Riforma penitenziaria, e pertanto non poteva né prevedere né regolare l'uscita dal Paese di un soggetto in esecuzione di pena.

Altra interessante decisione, e questa volta proprio in tema di detenuto soggetto ad espulsione, è quella adottata dal Magi-

(9) Sezione di sorveglianza di Brescia, ord. 7 maggio 1980, in questa *Rivista* 1982, 276 con *osservazione* di G. ZAPPA: « Prescrizioni nel corso dell'affidamento in prova al servizio sociale, modifica delle stesse e trasferimento dell'esperimento in località situata fuori della giurisdizione dell'Ufficio ».

(10) Ved. anche la circolare della Presidenza del Consiglio n. 13007/508/83 del 16 luglio 1975.

strato di sorveglianza di Perugia con ordine di servizio 9 febbraio 1983 (11), con il diniego di approvazione del programma di trattamento provvisorio previsto dall'art. 92 Reg. esec. nei confronti di un condannato, soggetto ad espulsione, ammesso dalla Sezione di sorveglianza al regime della semilibertà. Afferma nella decisione *de quo* il Magistrato la sussistenza di una condizione ostativa all'ammissione dello straniero alle misure alternative dell'affidamento in prova al servizio sociale e del regime della semilibertà quando nei suoi confronti « sia stata o debba essere disposta con provvedimento giudiziale la misura di sicurezza dell'espulsione dallo Stato ». In tale caso, infatti, l'ordine di espulsione fa presumere pericolosa l'ulteriore permanenza nel territorio dello Stato dell'interessato, se non per l'attuazione di una condizione custodialistica ai fini di espiazione di pena o di esecuzione di misura di sicurezza detentiva.

Prescindendo dalle pur importanti osservazioni sul carattere e la portata del provvedimento, nei riguardi dei limiti posti al Magistrato di sorveglianza nell'art. 69 Ord. penit. in relazione all'esercizio del potere di restituzione del programma di trattamento, oggetto di esame in altra parte di questa *Rivista*, è qui da sottolineare, da un lato, l'esclusivo riferimento che nel provvedimento si fa all'espulsione giudiziale, alla misura di sicurezza cioè, restando impregiudicati gli effetti dell'espulsione amministrativa (che, in quanto tale, può esser decisa anche in costanza di detenzione o dopo la scarcerazione, e quindi potrebbe avere l'effetto di rendere, secondo l'argomentare dell'ordine di servizio, *inutiliter data* un'eventuale ordinanza di concessione di misura alternativa), dall'altro che il procedimento logico seguito nell'ordinanza anticipa ed estende la portata dell'espulsione (che si esegue soltanto *dopo* l'espiazione della pena) al periodo di libertà — più o meno limitato — che la nuova legislazione sulle misure alternative prevede come possibile all'interno della pena, già comminata come « detentiva » *tout court*. L'anticipazione così operata degli effetti dell'espulsione, utilizzando le motivazioni e i presupposti della misura per negare in radice la possibilità di godere della semilibertà — tesi molto più propriamente argomentabile invero in sede di decisione sull'istanza da parte della Sezione di sorveglianza, anche se ormai non sostenibile con troppa sicurezza

(11) Ved. in questa *Rivista* 1982, 867.

dopo la pronuncia della Cassazione — è comunque un'operazione suscettibile di non pochi rilievi.

In effetti viene tralasciato, nel procedimento logico-giuridico seguito, uno degli aspetti fondamentali delle misure di sicurezza, quello della revocabilità. Che l'espulsione giudiziale sia revocabile non pare contestabile (12), come tutte le misure diverse dalla confisca (artt. 207, 236 ultimo capoverso cod. pen.). Nonostante sia misura perpetua, inoltre, essa può cessare, oltre che per revoca, anche per effetto della riabilitazione (art. 179 ultimo capoverso n. 1 cod. pen.). Anzi, e la miglior dottrina si è interrogata su tale anomalia (13), è l'unica misura (ad eccezione della confisca, che non riguarda la pericolosità del condannato ed è irrevocabile) che, sia pure fondata su una pericolosità *de iure*, non osta alla riabilitazione medesima, benché non sia revocata.

La revocabilità dell'espulsione-misura di sicurezza (e, diciamolo subito, dell'espulsione-misura di polizia, senz'altro anch'essa revocabile) importa una conseguenza essenziale, determinante al fine della problematica che qui si discute, che cioè il comportamento del condannato, il suo atteggiarsi verso il trattamento (che quindi deve poter spiegare tutti i suoi effetti anche nei confronti dello straniero, sottoposto alla misura dell'espulsione) sono elementi decisivi per valutare la pericolosità di quest'ultimo in una prospettiva di revoca della misura. Revoca anche anticipata, dopo l'entrata in vigore della legge penitenziaria, e cioè, poiché l'espulsione non ha una durata minima (perché non è temporanea, consumandosi *uno actu*) revoca anticipata precedentemente all'esecuzione della misura stessa.

Oramai la Suprema Corte ha chiarito, seguendo la numerosa giurisprudenza di merito, che ben può ammettersi la revoca della misura di sicurezza personale precedentemente all'inizio dell'esecuzione della medesima: in tal caso l'esame della pericolosità potrà essere effettuato durante l'espiazione della pena (14).

(12) Ved. SICLARI B., op. cit., pag. 125; MANZINI, *Diritto penale italiano*, Torino, 1950, vol. III, 342 e segg.

(13) MANZINI, op. cit., 695.

(14) Cfr. Cass., sez. I, ord. 22 marzo 1977, Narciso, in *Giust. pen.* 1978, III, 135; nella giurisprudenza di merito, ved. Sezione di sorveglianza di Potenza, ord. 24 febbraio 1982, Genovese, in questa *Rivista* 1982, 316.

Non può quindi l'espulsione essere intesa come sanzione ultimativa, interdittiva addirittura della funzione rieducativa della pena, ma invece come misura adeguata alla pericolosità (sia pure presunta inizialmente *de jure* in relazione a determinati reati), elemento soggettivo quindi su cui deve poter incidere, a norma del dettato costituzionale anzitutto, la pena e il trattamento ad essa connesso, che si esplicita cospicuamente nelle misure alternative alla detenzione previste dal nuovo Ordinamento penitenziario.

ALLEGATO

CONSIGLIO D'EUROPA

RACCOMANDAZIONE SUL TRATTAMENTO DEI DETENUTI STRANIERI

(Testo provvisorio)

I seguenti principi sono destinati ad essere applicati ai detenuti stranieri, vale a dire ai detenuti di differente nazionalità (condannati o in attesa di giudizio o di estradizione) che a causa di fattori quali la lingua, i costumi, la cultura o la religione devono affrontare particolari problemi.

Nella realizzazione di questi principi, si dovranno considerare le esigenze di sicurezza dell'istituto, la disponibilità di fondi ed i criteri per una corretta ed efficiente amministrazione dell'istituto penitenziario.

Questi principi dovrebbero essere applicati in modo da assicurare che il trattamento dei detenuti stranieri sia rivolto al loro reinserimento sociale. Ciò richiederebbe l'adozione di particolari misure nei riguardi di alcune categorie di detenuti, tenendo conto di fattori quali la nazionalità, la lingua, la religione e i costumi, la cultura, la durata della pena e la sottoposizione ad espulsione. Ogni ragionevole sforzo dovrà essere fatto onde assicurare che il trattamento nei confronti dei detenuti stranieri non sia causa di discriminazioni a loro danno.

I. - ASSEGNAZIONE DI DETENUTI STRANIERI A UNO STABILIMENTO PENITENZIARIO

1. - L'assegnazione di un detenuto straniero in uno stabilimento penitenziario non deve causare una discriminazione. Ciò nonostante

se è suscettibile di alleviare la situazione di isolamento di un detenuto straniero e di facilitare il suo trattamento, la sua assegnazione potrà essere effettuata in funzione dei suoi bisogni particolari, tenuto conto in particolare delle sue comunicazioni con persone della stessa nazionalità lingua religione e cultura. Questa possibilità potrà essere prevista in particolare quando il sistema penitenziario nazionale prevede l'assegnazione dei detenuti secondo le loro scelte.

II. - TRATTAMENTO DEGLI STRANIERI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI

a) *Misure tendenti a ridurre l'isolamento ed a promuovere il reinserimento sociale*

2. - Per attenuare la sensazione di isolamento di un detenuto straniero bisognerebbe facilitare le sue possibilità di comunicare con altre persone della stessa nazionalità, lingua, religione o cultura, per esempio autorizzandolo a lavorare, a trascorrere il tempo libero o a esercitarsi con queste persone.

3. - Quando un detenuto straniero desidera essere assimilato alla cultura del paese nel quale è detenuto, l'autorità penitenziaria dovrebbe aiutarlo a realizzare questo desiderio.

4. - I detenuti stranieri dovrebbero poter accedere alla stessa maniera dei cittadini alle possibilità offerte in materia di educazione e formazione professionale.

Perchè i detenuti stranieri possano avere accesso a un insegnamento destinato a migliorare la loro qualificazione generale e professionale bisognerebbe prevedere la messa a loro disposizione delle speciali opportunità necessarie.

5. - Le visite e gli altri contatti con il mondo esterno dovrebbero essere organizzati in maniera da rispondere ai bisogni particolari dei detenuti stranieri.

6. - I detenuti stranieri dovrebbero poter beneficiare nelle stesse condizioni dei cittadini dei permessi penitenziari e degli altri permessi di uscita. Quando l'autorità penitenziaria valuta il rischio che un detenuto straniero possa sottrarsi alla sua pena lasciando il paese, dovrebbe esaminare ogni caso individualmente, tenendo conto ad esempio delle radici del prigioniero nel paese dove è detenuto, della validità del suo titolo di soggiorno e della durata del periodo durante il quale ha soggiornato nel paese.

b) *Misure tendenti a ridurre gli ostacoli linguistici*

7. - I detenuti stranieri dovrebbero essere informati, al momento della loro ammissione in uno stabilimento penitenziario, in una

lingua che essi comprendono, delle principali caratteristiche del regime penitenziario, delle possibilità esistenti di formazione e di studi e delle possibilità eventuali di chiedere l'assistenza di un interprete. Questa informazione dovrebbe essere fornita per iscritto (per esempio a mezzo di brochures, notiziari, stampati) o in caso contrario, oralmente, al bisogno con l'assistenza di un interprete.

8. - Un detenuto straniero che non conosce bene la lingua del paese nel quale è detenuto dovrebbe essere informato con una traduzione scritta o orale della sua condanna, di ogni diritto di impugnazione e di ogni decisione giudiziaria presa nel corso della sua detenzione.

9. - Per permettere ai detenuti stranieri di apprendere la lingua parlata negli stabilimenti penitenziari potrebbero essere messe a loro disposizioni delle possibilità di apprendere questa lingua.

10. - I detenuti stranieri dovrebbero avere accesso a pubblicazioni (libri, riviste e giornali) nella loro lingua. A questo fine gli stabilimenti penitenziari potrebbero domandare l'assistenza dei Servizi Consolari e di idonee organizzazioni private.

c) Misure tendenti a rispondere a bisogni particolari

11. - Per permettere ai detenuti stranieri di adempiere ai loro obblighi religiosi e alle loro usanze, dovrebbero essere loro forniti alimenti particolari e i pasti e il lavoro dovrebbero essere organizzati in conseguenza.

12. - Bisognerebbe anche tener conto dei problemi che potrebbero sorgere dalle differenze culturali.

d) Misure tendenti ad alleviare le condizioni di detenzione

13. - I detenuti stranieri che non godono normalmente dei benefici accordati ai cittadini e le cui condizioni di detenzione sono generalmente più difficili dovrebbero essere trattati in tale maniera da controbilanciare questi inconvenienti in ogni misura possibile.

III. - ASSISTENZA DELLE AUTORITÀ CONSOLARI

14. - Fermo restando gli obblighi che sorgono dagli attuali trattati consolari, le autorità competenti della nazione di detenzione dovrebbero immediatamente informare le competenti autorità consolari di qualsiasi arresto, detenzione o altra restrizione della libertà personale di qualsiasi straniero, semprechè il detenuto non sia con-

trario a fornire tale informazione. A tal fine, il detenuto straniero dovrà essere immediatamente consultato dopo il suo arresto o carcerazione.

15. - Le autorità competenti del paese di detenzione dovrebbero informare, nella misura del possibile, le autorità consolari di una eventuale espulsione, semprechè il detenuto non sia contrario a fornire tale informazione, affinché, nell'interesse del detenuto, possano essere adottate le misure richieste in vista del suo reinserimento sociale.

16. - Le autorità competenti del paese di detenzione dovrebbero concedere alle autorità consolari il diritto di visitare i loro connazionali secondo quanto stabilito nella Convenzione di Vienna sulle Relazioni Consolari del 24 aprile 1963 e in ogni altro trattato consolare, in modo da dare la possibilità di fornire aiuto e assistenza.

17. - Le autorità consolari dovrebbero, tempestivamente, assistere i loro connazionali detenuti, particolarmente attraverso visite regolari.

18. - Le autorità consolari dovrebbero offrire, nell'espletamento dei loro compiti, la migliore assistenza possibile per il successivo reinserimento sociale dei detenuti stranieri. Esse dovrebbero in particolare offrire la loro assistenza nei confronti delle relazioni familiari dei detenuti facilitando le visite dei membri delle famiglie ed i contatti con queste ultime, conformemente alla regolamentazione del paese di detenzione al riguardo.

19. - Ove necessario, e in accordo con le attuali regole penitenziarie, le autorità consolari dovrebbero provvedere a fornire, ad uso dei detenuti, libri, giornali, riviste o altro materiale di lettura in modo da aiutare i detenuti stranieri a mantenere i contatti con i loro paesi di origine.

20. - Le autorità consolari dovrebbero esaminare la possibilità di pubblicare dei bollettini di informazione rivolti ai connazionali detenuti. Questi bollettini dovrebbero indicare la località ed il numero di telefono del più vicino consolato ed informare il detenuto delle possibilità di aiuto che potrebbero essere concesse dai consolati, come visite al detenuto, informazioni circa la sua difesa, fornitura di opere letterarie e materiale di lettura e suggerimenti circa le possibilità di rimpatrio.

Questi bollettini dovrebbero essere posti a disposizione del detenuto in uno stadio della detenzione il più precoce possibile.

IV. - ASSISTENZA FORNITA DALLE ORGANIZZAZIONI SOCIALI

21. - Le autorità penitenziarie e le organizzazioni sociali che lavorano nel campo del reinserimento dei detenuti dovrebbero pre-

stare particolare attenzione ai detenuti stranieri ed ai loro problemi specifici. Le organizzazioni sociali del paese d'origine del detenuto dovrebbero agire in collaborazione con le autorità consolari di quel paese.

22. - Le organizzazioni sociali dovrebbero promuovere l'informazione ai detenuti stranieri riguardo l'assistenza che può essere loro offerta. Le autorità penitenziarie dovrebbero assicurare che questa informazione sia facilmente accessibile ai detenuti stranieri.

23. - Ai detenuti stranieri dovrebbe essere consentito di mettersi in contatto con ogni organizzazione sociale nella loro nazione.

24. - Le autorità penitenziarie dovrebbero concedere alle organizzazioni sociali tutte le opportunità necessarie per le visite e la corrispondenza in modo da assicurare una assistenza adeguata ai detenuti stranieri. Quando soltanto un determinato numero di visite possono essere effettuate, si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di estendere l'orario del colloquio e rendere più flessibili le restrizioni operate all'invio o alla ricezione della posta.

25. - In vista di facilitare i contatti tra detenuto straniero e organizzazioni sociali, le competenti autorità di ciascun paese dovrebbero designare un ufficio di collegamento nazionale per le organizzazioni sociali che operano sul proprio territorio e hanno piena responsabilità del reinserimento sociale dei detenuti stranieri. L'indirizzo di detto ufficio dovrebbe essere fornito al detenuto straniero, assieme a quello di ogni autorità consolare o diplomatica, al momento dell'entrata nell'istituto.

26. - Quando una organizzazione sociale nazionale effettua un intervento sociale riguardo ad un detenuto straniero, per l'adozione di una decisione giudiziaria o amministrativa, l'organizzazione sociale dovrebbe prendere contatti con l'autorità consolare e le organizzazioni sociali del paese di origine del detenuto, per verificare se tali enti sono in possesso di qualsiasi informazione rilevante. L'informazione non potrà essere usata per nessun altro motivo oltre quello per cui è stata richiesta e fornita.

27. - Le autorità penitenziarie come le autorità consolari e le organizzazioni sociali nazionali e straniere, dovrebbero favorire, e migliorare l'organizzazione della assistenza data dai volontari del paese dei detenuti. Questi volontari dovrebbero agire sotto la responsabilità delle autorità penitenziarie o delle autorità consolari oppure delle organizzazioni sociali. Nella misura del possibile a tali volontari si dovranno accordare le stesse opportunità previste nel paragrafo 24.

28. - [Le autorità penitenziarie dovrebbero curare che qualsiasi contatto tra detenuti stranieri e autorità consolari o rappresentanti delle organizzazioni sociali nazionali o straniere, venga effettuato soltanto con l'espresso consenso del detenuto interessato. Al fine di

proteggere la « privacy » del detenuto, le autorità penitenziarie dovrebbero informare le persone e gli enti sopra menzionati dell'identità del detenuto, solo dopo aver consultato il detenuto straniero e ottenuto il suo consenso.]

V. - ADDESTRAMENTO E FUNZIONI DEL PERSONALE PENITENZIARIO

29. - L'addestramento per il personale penitenziario e per le altre categorie di lavoratori che lavorano con i detenuti stranieri dovrebbe essere favorito ed inserito nei normali programmi di formazione. In generale tale addestramento dovrebbe cercare di migliorare la comprensione di manifestazioni dannose prevenendole, attraverso la comunicazione di opportune informazioni, tra l'altro, circa la cultura dei detenuti stranieri, le difficoltà connesse all'emigrazione e la criminalità degli stranieri.

30. - Dovrebbe essere data importanza alla predisposizione di un valido staff a disposizione per un più intenso lavoro con i detenuti stranieri, migliorando la professionalità degli operatori con la predisposizione di un addestramento più specialistico, per esempio mediante lo studio di una lingua straniera e delle particolari difficoltà che si incontrano in relazione a specifici gruppi di detenuti stranieri.

VI. - RACCOLTA DI DATI STATISTICI

31. - Dovrebbe essere data importanza alla raccolta di dati statistici che permettono la classificazione di tutti gli stranieri con riferimento ai fattori di una certa rilevanza per una corretta amministrazione. In tale contesto sarebbe da ricordare che è spesso consigliabile poter suddividere la popolazione straniera detenuta con riguardo alla nazionalità, alla durata della pena, al più grave reato commesso, al fatto di essere residenti nella nazione e alla possibilità di espulsione. Le statistiche dovrebbero quanto più possibile riguardare i dati ricevuti nel corso di un anno, come anche le medie giornaliere.

32. - Dovrebbe essere data importanza anche alla effettuazione di opportuni studi su fatti che spesso non si prestano facilmente ad una comune analisi statistica.

VII. - ESPULSIONE E RIMPATRIO

33. - Al fine di permettere il trattamento penitenziario più adeguato possibile, le decisioni relative all'espulsione dovrebbero essere prese, per quanto possibile, dopo l'esperimento dei mezzi di impugnazione. I legami personali del detenuto straniero così come gli effetti della espulsione sul suo reinserimento sociale dovrebbero essere presi in considerazione.

34. - Le competenti autorità del paese di detenzione dovrebbero considerare ogni possibilità legale per il trasferimento delle procedure, la esecuzione della pena o un trasferimento del detenuto al fine di favorire il reinserimento sociale del medesimo. Dove possibile e nonostante qualsiasi decisione sull'espulsione i detenuti stranieri dovrebbero essere trasferiti nel loro paese d'origine in accordo con la convenzione sul trasferimento dei condannati del 21 marzo 1983.

RIASSUNTO

Si affrontano nello studio i problemi che scaturiscono dal trattamento penitenziario del detenuto straniero, in particolare dello straniero soggetto ad espulsione. Dopo aver illustrato la dimensione quantitativa del fenomeno della presenza di detenuti stranieri in Italia e in altri Paesi d'Europa, l'Autore descrive la regolamentazione dell'espulsione e i suoi possibili effetti negativi sul trattamento. Esposto il quadro internazionale di Accordi, convenzioni e raccomandazioni, che ha prodotto documenti di altissimo valore civile e politico e ha creato un vero e proprio diritto penitenziario internazionale, anche se embrionale, l'Autore sottolinea la necessità della collaborazione tra gli Stati nel settore del trattamento penitenziario e del probation, posto che, come ha di recente riconosciuto la Corte Suprema di Cassazione, la risocializzazione deve intendersi in senso sovranazionale. Per questo, analizzando anche la giurisprudenza italiana di merito, l'Autore sostiene che anche lo straniero soggetto ad espulsione deve godere del trattamento penitenziario e può usufruire delle misure alternative alla detenzione previste dalla legge italiana.

RESUME

L'étude aborde les problèmes liés au traitement pénitentiaire du détenu étranger, et notamment de l'étranger soumis à une mesure d'expulsion. Après avoir illustré la dimension quantitative du phénomène de la présence de détenus étrangers en Italie et dans d'autres pays européens, l'Auteur décrit la réglementation de l'expulsion ainsi que les effets négatifs possibles que celle-ci peut avoir sur le traitement. Après avoir exposé le cadre international des accords, des conventions et des recommandations qui ont donné lieu à toute une documentation d'une très grande valeur civile et politique et ont créé un véritable droit pénitentiaire international, quoiqu'embryonnaire, l'Auteur souligne la nécessité de la collaboration entre les Etats dans le domaine du traitement pénitentiaire et de la « probation », la réintégration sociale devant s'entendre, comme l'a récemment reconnu la Cour Suprême de Cassation, au sens supranational. C'est pourquoi, en examinant également la jurisprudence italienne à ce propos, l'Auteur est de l'avis que même l'étranger soumis à la mesure de l'expulsion doit bénéficier du traitement pénitentiaire et peut également profiter des mesures substitutives de la détention prévues par la loi italienne.

SUMMARY

The study tackles the problems that arise from the treatment accorded in prison to alien prisoners, in particular to aliens liable to deportation. After describing the quantitative dimension of the presence of alien prisoners in Italy and in other European countries, the Author describes the regulations governing deportation and their possible negative effects on treatment. Having set out the international framework of agreements, conventions, and recommendations, which have produced documents of considerable civic and political value and created a veritable international penitentiary law — even if still in the early stages —, the Author stresses the need for cooperation between the governments in the sector of prison treatment and deportation, assuming that, as the Supreme Court of Cassation has recently recognized, resocialization must be understood as supranational. In this respect, the Author, analysing also the relevant Italian jurisprudence, sustains that the alien liable to deportation must enjoy the prison treatment and entitlements to the alternative measures to detention provided by Italian law.

RESUMEN

Este estudio trata los problemas que se presentan en el tratamiento penitenciario del detenido extranjero, en particular del extranjero sujeto a expulsión. Después de haber ilustrado la dimensión cuantitativa del fenómeno de la presencia de detenidos extranjeros en Italia y en otros países de Europa, el Autor describe la reglamentación de la expulsión y sus posibles efectos negativos en el tratamiento. Una vez presentado el cuadro internacional de Acuerdos, convenciones y recomendaciones (que ha producido documentos de altísimo valor civil y político y que ha creado un verdadero y propio derecho penitenciario internacional, si bien en forma embrionaria), el Autor subraya la necesidad de colaboración entre los Estados en el sector del tratamiento penitenciario y del probation, ya que, como ha reconocido recientemente la Corte Suprema, la reinserción social debe ser entendida en un sentido que va más allá de la nacionalidad. Por ello, analizando también la jurisprudencia italiana inherente a esta materia, el Autor sostiene que también el extranjero sujeto a expulsión debe gozar del tratamiento penitenciario y puede usufructuar de las medidas alternativas a la detención previstas por la ley italiana.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Studie behandelt die Probleme, die von der Strafbehandlung von ausländischen Strafgefangenen, insbesondere von auszuweisenden Ausländern, hervorgehen. Nach Erläuterung des quantitativen Ausmasses des Phänomens der Anwesenheit in Italien und in anderen europäischen Ländern von ausländischen Strafgefangenen, beschreibt der A. die Ausweisungsbestimmungen und deren möglichen negativen Auswirkungen auf die Strafbehandlung. Nach einem Überblick auf die internationalen Abkommen, Konventionen und Empfehlungen, die Dokumente von höchster ziviler und politischer Bedeutung erzeugt, und ein echtes internationales, wenn auch embryonales Strafrecht gebildet haben, betont der A. die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit der Staaten im Bereich der Strafbehandlung und der Probation, festgesetzt, dass wie vor kurzem vom Obersten Gerichtshof anerkannt, die Resozialisierung im übernationalen Sinn zu verstehen ist. Infolge einer Analyse der bezüglichen italienischen Jurisprudenz behauptet deshalb der A., dass auch der auszuweisende Ausländer von der Strafbehandlung geniessen soll und über die von den italienischen Gesetzen vorgesehenen Massnahmen in Alternativ zur Straftat verfügen kann.