

Le ragioni del nostro no ad aprire un carcere italiano in Albania

C'è un cattivo precedente: l'accordo tra Danimarca e Kosovo

Tre anni fa, ossia il 20 dicembre 2021 il Regno di Danimarca e la Repubblica del Kosovo hanno siglato un [accordo](#) mediante il quale la delocalizzazione, pratica tradizionalmente appartenente al contesto industriale, trova applicazione anche in ambito penitenziario. Questa volta oggetto del processo di delocalizzazione non vi sono le fabbriche, ma le prigioni e, di conseguenza, le persone detenute e i loro diritti.

In base al testo sottoscritto dai due governi, 300 detenuti in esecuzione della pena presso gli istituti penitenziari danesi avrebbero dovuto essere trasferiti nel carcere di Gjilan in Kosovo.

L'accordo prevedeva la sua operatività dal primo trimestre del 2023 e avrebbe dovuto funzionare per 5 anni rinnovabili, dietro pagamento di una somma di 15 milioni di euro l'anno oltre ad un primo versamento di 5 milioni per le spese relative all'adattamento dei locali.

Nell'accordo è previsto genericamente che «il Regno di Danimarca sarà responsabile dell'esecuzione in carcere delle sentenze danesi e provvederà alle misure necessarie affinché le condanne vengano eseguite secondo le leggi e le obbligazioni internazionali del Regno» ed entrambi i governi prenderanno le misure necessarie a tale scopo. Non è però chiaro per quali attività e rispetto a quali [comportamenti](#), sia dei detenuti che del personale di custodia, la Danimarca resterebbe responsabile e, ad esempio, di quale nazionalità saranno gli addetti alla prigione oggetto della locazione. Ciò che è certo è che il trasferimento potrà interessare solamente di detenuti di origine straniera - di qualsiasi nazionalità - escludendo quindi che i detenuti danesi possano essere allontanati dai confini del territorio nazionale. Infine, sulla base di tale accordo, è previsto che i detenuti trasferiti, dopo aver scontato la pena in Kosovo, facciano ritorno in Danimarca per essere successivamente espulsi verso i loro Paesi d'origine.

[Antigone](#) insieme alla World Organisation Against Torture (OMCT), lo European Prison Observatory e l'International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT) aveva evidenziato i principali profili di criticità legati ad un progetto outsourcing penitenziario di questo tipo, sottolineando come gli obblighi in materia di diritti umani non possono mai essere esternalizzati.

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583

Oggi, nonostante siano trascorsi già 3 anni dalla firma dell'accordo, tale progetto non è ancora del tutto portato a termine. Uno scenario simile potrebbe delinearsi in Albania, con l'abilitazione di un carcere italiano; un progetto a cui è necessario opporsi con fermezza; vediamo perché.

Le ragioni giuridiche e costituzionali della contrarietà ad un carcere italiano in Albania

Davanti alle difficoltà nell'implementazione del [Protocollo Italia-Albania](#), frutto dell'accordo firmato il 6 novembre del 2023 tra la presidente Meloni e il suo omologo albanese Edi Rama, in quanto potenzialmente contrario al diritto sovranazionale, sembra che si ragioni, sia nel governo che in alcune forze dell'opposizione, riguardo ad un ipotetico piano alternativo, al fine di non lasciare vuoti i centri costruiti a Shëngjin e a Gjader, costati pare oltre 670 milioni di euro.

Il piano di riserva che sembra essere stato ipotizzato consisterebbe nel trasformare i centri albanesi in vere e proprie [carceri](#) in cui trasferire detenuti di nazionalità albanese che si trovano attualmente reclusi in un istituto penitenziario italiano. Si tratterebbe di una vera e propria ipotesi di delocalizzazione penitenziaria che nulla ha a che fare con un accordo siglato tra Italia e Albania nel [2002](#), sul trasferimento delle persone condannate. Secondo tale accordo nel caso in cui in Italia sia stata pronunciata una sentenza di condanna definitiva nei confronti di un cittadino albanese, l'Albania, su richiesta dello stato italiano, può procedere alla relativa esecuzione della pena nel caso in cui la persona condannata si trovi in territorio albanese e laddove la condanna comporti un successivo provvedimento di espulsione. Ma l'ipotesi di trasferire detenuti albanesi in un carcere italiano in Albania rappresenta qualcosa di altro rispetto alla possibilità del cittadino albanese di richiedere l'extradizione o di essere sottoposto alla pena sostitutiva dell'espulsione. Infatti, il trasferimento degli albanesi presso carceri albanesi è già regolato e possibile, alle condizioni previste dall'ordinamento in vigore.

Qualche numero

Rispetto alle presenze di detenuti di nazionalità albanese ristretti nelle carceri italiane, secondo i dati del ministero della Giustizia, al [30 novembre 2024](#) erano presenti 1402 detenuti albanesi condannati in via definitiva e 597 detenuti albanesi in carcere in virtù di un provvedimento di custodia cautelare. Ovviamente l'eventuale trasferimento non riguarderebbe le persone in custodia cautelare, le quali devono essere giudicate necessariamente in Italia.

Inoltre la legislazione già prevede, per i detenuti condannati, l'ipotesi della misura alternativa dell'espulsione su domanda nel caso di basso residuo pena da scontare, una pratica poco utilizzata.

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583

I diritti negati dalla delocalizzazione carceraria

Il trasferimento coatto di persone detenute di nazionalità albanese in un carcere dove si applicherebbe la giurisdizione italiana, seppur in territorio albanese, apre a possibili violazioni dei diritti fondamentali in capo a tutte le persone detenute oltre che di alcuni principi essenziali della fase di esecuzione penale secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'Ordinamento penitenziario italiano (o.p.). Si tratta di argomenti giuridici che valgono per i detenuti albanesi, ma a maggior ragione anche per chiunque sia trasferito all'estero in un carcere solo formalmente italiano.

Di seguito i diritti che verrebbero a essere palesemente violati:

- **Diritto alla rieducazione e principio di non discriminazione**

L'art. 27 comma 3 della Costituzione italiana prevede che le pene debbano tendere alla rieducazione del condannato. Parimenti, l'art. 1 o.p. prevede che nei confronti delle persone condannate debba essere posto in essere un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale delle stesse. Non è affatto chiaro come tale trattamento rieducativo dovrebbe realizzarsi nell'ipotetico carcere italiano delocalizzato in territorio albanese. Enormi dubbi riguardano come questo trattamento finalizzato al reinserimento sociale della persona detenuta potrebbe essere declinato all'interno dell'istituto penitenziario in territorio albanese, paese che non ha alcuna tradizione in questo senso. Paese dove non esiste il volontariato penitenziario, dove i detenuti non potrebbero frequentare scuole o Università, dove non potrebbero avere assistenza religiosa, dove non avrebbero a disposizione forme di sostegno anche legale. Inoltre l'Albania è un paese dove ancora le condizioni materiali di detenzione sono molto dure. A tal fine si vedano i richiami del [CPT](#) proprio nei confronti dell'Albania. Verrebbe così a delinearsi una palese disparità di trattamento rispetto a chi sconta una pena nel territorio geografico italiano, in violazione del principio di non discriminazione sancito dalle Mandela Rules (regola n°2) e dall'art. 14 della CEDU.

- **Diritto alle relazioni affettive**

Il diritto a godere di relazioni affettive è sancito dall'art. 8 della CEDU e vale anche per le persone private della libertà. L'importanza delle relazioni affettive per le persone detenute è stata recentemente ribadita anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza 26 gennaio 2024 n. 10. Il principio di territorialità della pena sancito dall'articolo 42 o.p. prevede che "nel disporre i trasferimenti i soggetti sono comunque destinati agli istituti più vicini alla loro dimora o a quella della loro famiglia, ovvero al loro centro di riferimento sociale, da individuarsi

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583

tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute". A tale proposito il (CPT) ha affermato che "un detenuto che è stato condannato alla reclusione in uno Stato non dovrebbe, sulla base di una decisione amministrativa, essere costretto a scontare la pena in un altro Stato". Per cui la principale ragione che può legittimare l'esecuzione della pena in un paese diverso da quello che ha emesso la sentenza di condanna è quella di permettere ai detenuti di rimanere più vicini a casa e di facilitare così il processo di risocializzazione. Tuttavia, nel caso in esame, non è affatto detto che i familiari e la rete attuale di contatti del detenuto albanese recluso in un carcere italiano si trovino necessariamente in Albania, anzi in molti casi questi si trovano proprio in Italia. Ovviamente nel caso di detenuti non albanesi il diritto sarebbe palesemente violato.

- **Diritto alla salute**

Con la riforma del 2008 e la conseguente modifica dell'art. 11 o.p., è avvenuto il trasferimento delle funzioni di sanità penitenziaria al Sistema Sanitario Nazionale. Le persone detenute, dunque, hanno diritto a ricevere le stesse cure nelle stesse condizioni rispetto a quelle offerte dalle ASL ai cittadini liberi. Nel caso del carcere italiano in Albania risulta ben difficile ritenere che l'ASL frontaliere (quale?) abbia competenza anche in Albania. Dovremmo immaginare l'invio di personale medico italiano presso il carcere italiano delocalizzato; un'ipotesi inverosimile e di difficile attuazione che aprirebbe le porte ad una possibile esternalizzazione anche dei servizi sanitari. Ciò provocherebbe l'ennesima violazione del principio di non discriminazione e l'inevitabile compressione del diritto alla salute dei detenuti albanesi trasferiti.

- **Diritto all'istruzione e diritto al lavoro**

Ai sensi dell'art. 15 o.p., elementi essenziali del trattamento rieducativo sono il lavoro e l'istruzione. Totale incertezza sussiste rispetto all'individuazione dell'istituzione responsabile di erogare i corsi scolastici di ogni livello, ma anche i corsi di formazione, questi ultimi solitamente predisposti e organizzati dalle singole regioni. Dubbi identici riguardano l'istituzione competente ad assicurare il lavoro dei detenuti albanesi trasferiti, in particolare rispetto alla realizzazione di accordi che prevedano l'assunzione di detenuti da parte di datori di lavoro esterni durante la fase di esecuzione della condanna. Tutta da chiarire è anche la partecipazione dei detenuti ad attività educative, culturali e ricreative; un altro elemento che potrebbe delineare profili di disparità di trattamento rispetto ai detenuti condannati dallo Stato italiano e ristretti in un istituto penitenziario italiano.

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583

- **Diritto di difesa**

La CEDU all'art. 6 sancisce il principio di legalità e in connessione con questo anche il diritto alla difesa. La Direttiva 2013/48/UE prevede inoltre il diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari. All'interno dell'ordinamento italiano, la Costituzione, all'art. 24 riconosce il diritto di difesa come un diritto inviolabile in ogni fase del procedimento. La Corte Costituzionale ha qualificato in più occasioni il diritto di difesa come diritto supremo per tutte le persone detenute (Sentenza Corte Cost. 143/2013; Sentenza Corte Cost. 18/2022).

Il trasferimento della persona detenuta di nazionalità albanese nel centro di detenzione italiano situato in Albania implicherebbe impedimenti significativi al godimento di tale diritto, soprattutto nel caso in cui questa non fosse ancora stata condannata in via definitiva. Profili di dubbia costituzionalità verrebbero a delinearsi comunque comunque anche rispetto ai detenuti interessati da una condanna in via definitiva, laddove necessitassero di supporto legale per questioni attinenti alla fase di esecuzione della pena, oppure per denunciare eventuali abusi e violenze.

- **Supervisione giurisdizionale e delle autorità di garanzia**

La Magistratura di sorveglianza è l'organo giurisdizionale deputato ad esercitare la funzione di supervisione legale della pena, avendo competenza in numerose materie attinenti all'esecuzione della pena in carcere, delle misure alternative alla detenzione, delle misure di sicurezza e delle sanzioni sostitutive. Nonostante si dica che il carcere in territorio albanese in cui verrebbero inviati i detenuti albanesi sarebbe sotto la giurisdizione italiana - e ciò comporterebbe la necessità di identificare la Magistratura di sorveglianza competente in merito al carcere delocalizzato fuori dal territorio nazionale - risulta ben dubitabile che la giurisdizione italiana sia esclusiva. Infatti, appare più verosimile il configurarsi di un'ipotesi di giurisdizione concorrente, italiana e albanese. A tale proposito [la Corte Costituzionale albanese](#), in riferimento alla giurisdizione sussistente presso i centri di Shëngjin e a Gjader per migranti, ha affermato che la giurisdizione albanese continuerà a valere nei centri, coesistendo con quella italiana in materia di asilo. Pertanto, il Protocollo Italia-Albania non comporterebbe una cessione di territorio, né in senso materiale né in senso giuridico. La Corte costituzionale albanese ha chiarito che lo Stato albanese

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583

rimarrà responsabile per il rispetto di tutte le norme superiori al Protocollo, come la Costituzione e la Carta dei Diritti dell'Uomo. Ciò significa che la giurisdizione italiana all'interno dei centri per migranti potrebbe subire delle limitazioni qualora fossero in gioco i diritti fondamentali delle persone. E' molto probabile che lo stesso accadrebbe anche alle persone detenute trasferite in un carcere italiano in Albania.

Stesso discorso e stesse obiezioni valgono per le autorità di garanzia territoriali e nazionale.

Alla luce degli argomenti sviluppati sino a qui è doveroso concludere che **non vi può essere incertezza giuridica nell'esercizio della funzione penitenziaria, soprattutto in riferimento ai diritti fondamentali delle persone detenute e alla supervisione giurisdizionale.** I profili di illegittimità tratteggiati valgono per qualunque detenuto trasferito in Albania, non solamente per i detenuti di nazionalità albanese.

Un pericoloso, illegittimo e cattivo precedente

Inoltre, se l'operazione in questione andasse effettivamente in porto, altri paesi ricchi potrebbero chiedere all'Albania (o al Kosovo), o magari ad un altro paese ancor più lontano dal loro territorio e senza troppi scrupoli come la [Bielorussia, o \(perché no?\) l'Egitto o l'Azerbaijan](#), di prendere in carico un certo numero di detenuti ad un prezzo convenuto.

In ogni caso, è inammissibile a legislazione vigente e produrrebbe contestazioni legali a raffica.

I costi elevatissimi

Piuttosto che spendere decine di milioni di euro per aprire un carcere italiano in Albania, tali cifre potrebbero essere utilizzate per migliorare la qualità della vita nelle carceri italiane. Gli investimenti esorbitanti per finanziare le operazioni di trasferimento dei detenuti, del personale penitenziario in missione, l'andirivieni dei magistrati di Sorveglianza dall'Italia all'Albania e degli altri operatori legali, potrebbero essere impiegati per assumere personale negli istituti penitenziari italiani, migliorando in tal senso sia le condizioni di lavoro del personale attuale sia le condizioni di vita delle persone detenute.

Ci auguriamo quindi che questo piano di outsourcing penitenziario non trovi alcun tipo di attuazione in quanto profondamente contrario al principio di non discriminazione e in generale potenzialmente lesivo dei diritti delle persone detenute.

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583