

## ***L'accordo tra Danimarca e Kosovo per il trasferimento di detenuti stranieri condannati in via definitiva***

*Ersilia Calvanese*

**Sommario:**1. Accordo tra Danimarca e Kosovo per il trasferimento di detenuti stranieri condannati in via definitiva.-2. Posizioni critiche.-3. Le direttive – quadro della collaborazione.-4. La diffusione di tale tipologia di accordo.-5. I parametri internazionali ed europei a presidio del trattamento dei detenuti stranieri.-6. Conclusioni.

### **1. Accordo tra Danimarca e Kosovo per il trasferimento di detenuti stranieri condannati in via definitiva**

È stata diffusa la notizia della firma il 20 dicembre 2021 di una dichiarazione politica tra il ministro della Giustizia danese e il ministro della Giustizia del Kosovo, con la quale i due paesi, nel riaffermare il loro comune impegno e cooperazione per rafforzare la legge e l'ordine, la democrazia e i diritti umani, hanno stabilito che il governo del Kosovo darà l'opportunità a 300 prigionieri danesi di scontare la pena in Kosovo<sup>1</sup>.

In buona sostanza, l'accordo prevede l'affitto per un periodo (prorogabile) di cinque anni da parte del Governo danese di 300 posti all'interno di un carcere di recente costruzione, situato a circa 50 chilometri dalla capitale del Kosovo, Pristina, per la somma di 15 milioni di euro l'anno per destinarvi altrettanti detenuti cittadini di Stati terzi dell'U.E., condannati in Danimarca e destinati all'espulsione, alla fine della pena.

Secondo fonti giornalistiche, questo accordo dovrebbe entrare in esecuzione il prossimo anno ed è stato presentato dal Ministro danese come una risposta al sovraffollamento carcerario (il progetto prevede anche di ampliare in Danimarca i posti disponibili nelle carceri tra il 2022-2025) e ai consistenti costi (in tal modo, a suo dire, dimezzati) per il mantenimento dei detenuti stranieri nelle carceri danesi.

---

<sup>1</sup> [Joint statement by The Government of Denmark and The Government of Kosovo \(justitsministeriet.dk\)](https://www.justitsministeriet.dk)

Il problema del sovraffollamento carcerario in Danimarca si è imposto dal 2021, anno in cui la popolazione carceraria ha superato il 100% della capacità disponibile (a fronte di 4.035 posti i detenuti presenti erano 4.140), su livelli comunque ben lontani e meno gravi di quelli riscontrabili in altri Paesi. Le autorità danesi hanno cercato nel frattempo di reperire più celle, trasformando e sacrificando spazi comuni (tra i quali anche palestre e sale da visita) o uffici<sup>2</sup>. Anche la distribuzione degli spazi interni delle celle – per lungo tempo riservate ad accogliere un solo detenuto – è andata via via riducendosi, con la destinazione di due detenuti per cella.

A tale situazione si è aggiunta anche la carenza di personale penitenziario (secondo il Rapporto del 2020 del Consiglio d'Europa l'Albania avrebbe una presenza più alta di personale rispetto a quello della Danimarca)<sup>3</sup>.

La percentuale di stranieri presenti nelle carceri danesi risulta di circa il 30% (secondo i dati forniti dal Consiglio d'Europa<sup>4</sup>), di poco inferiore ai dati relativi alla popolazione carceraria italiana; di questo 30%, il 70% sono persone condannate in via definitiva e il 27% sono cittadini di Stati membri dell'U.E. (in Italia invece gli stranieri cittadini dell'U.E. sono soltanto il 15,7%).

Le condizioni carcerarie in Kosovo, secondo fonti ufficiali di organismi internazionali<sup>5</sup>, sono da ultimo migliorate, anche se restano in alcuni istituti seri problemi. I rapporti non menzionano il carcere destinato ad accogliere i 300 detenuti danesi, se non per sottolineare che si tratta di una nuova struttura.

## **2. Posizioni critiche**

L'accordo ha destato preoccupazione in Danimarca per l'impatto che questa dislocazione determinerà sull'esercizio dei diritti di visita dei detenuti (parenti e legali), una volta trasferiti a tale distanza.

Da più voci il dibattito pubblico in Danimarca ha rimarcato che l'accordo si pone in conflitto con l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che riconosce il diritto alla vita familiare - e in particolare tutela le relazioni dei detenuti con i figli minori.

---

<sup>2</sup> Danish Institute of human rights (DIHR).

<sup>3</sup> [https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330\\_FinalReport\\_SPACE\\_I\\_2020.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330_FinalReport_SPACE_I_2020.pdf)

<sup>4</sup> <https://rm.coe.int/foreign-offenders-in-prison-and-on-probation-in-europe/168099019b>;

[https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330\\_FinalReport\\_SPACE\\_I\\_2020.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330_FinalReport_SPACE_I_2020.pdf)

<sup>5</sup> Il rapporto della Commissione europea del 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/kosovo\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/kosovo_report_2020.pdf); il rapporto del Comitato per la prevenzione della tortura del 2021, <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/the-cpt-publishes-report-on-kosovo->

*“La visita di tuo padre in Kosovo, non sarebbe una vera opzione per la stragrande maggioranza. Un bambino di 3 anni non può facilmente spostarsi in Kosovo né il detenuto, ovviamente, può venire dal bambino. Ciò significa che i detenuti “deportati” perdono i contatti con la loro famiglia”*, ha fatto notare Mette Grith Stage, un noto avvocato difensore che rappresenta in Danimarca molti condannati che intendono opporsi al trasferimento “forzato”.

Il ministro della Giustizia nei suoi interventi pubblici ha escluso che le persone da trasferire saranno scelte tra quelle condannate per fatti di terrorismo o per crimini di guerra, così come ha garantito che l'accordo non riguarderà persone malate terminali o che necessitano di cure a causa di disturbi mentali e che in ogni caso ai detenuti trasferiti saranno applicate le regole danesi e gli standard internazionali sotto il controllo del difensore civico, pur avendo dovuto ammettere che sarà “ovviamente” difficile per costoro ricevere visite.

Anche in Kosovo l'accordo ha suscitato reazioni critiche. Il Consiglio per la difesa dei diritti umani e delle libertà (CDHRF), con sede in Kosovo, ha affermato che l'accordo "legalizza la discriminazione" dei detenuti e che la struttura di detenzione destinata ad accogliere i 300 detenuti non ha capacità per ospitarne altri, con il rischio di determinare, con effetto domino, la dislocazione “forzata” della maggior parte dei detenuti attualmente presenti – che provengono da regioni vicine - in altre strutture lontane, “rendendo così più difficili le visite dei familiari e violando i diritti delle persone private della libertà”.

Numerose le interrogazioni presentate alla Commissione europea<sup>6</sup>, con le quali sono state sollecitate azioni per verificare l'impatto di tale accordo, in quanto in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali della UE che proibisce la tortura, le pene e i trattamenti inumani e degradanti ( art. 4).

### **3. Le direttive – quadro della collaborazione**

L'accordo detta soltanto le direttive-quadro della collaborazione da definire in un successivo trattato. Le linee portanti di questo futuro accordo sono le seguenti: il Regno di Danimarca sarà responsabile dell'esecuzione delle sentenze danesi in carcere e fornirà la cooperazione necessaria per garantire che le sentenze siano eseguite in conformità con le leggi e gli obblighi

---

<sup>6</sup> [Accordo tra Danimarca e Kosovo per il trasferimento di detenuti \(europa.eu\)](http://europa.eu)

internazionali del Regno di Danimarca; i Governi adotteranno le misure necessarie per garantire che l'esecuzione delle sentenze sia eseguita in conformità con gli obblighi internazionali del Regno di Danimarca.

L'accordo non chiarisce se il trasferimento del detenuto sia condizionato al consenso del condannato.

Va rammentato che gli strumenti tradizionali di collaborazione in Europa per l'esecuzione di pene detentive<sup>7</sup> si fondano essenzialmente sulla finalità di consentire al condannato straniero di poter scontare la pena nel suo paese di origine<sup>8</sup> o nel quale è profondamente radicato<sup>9</sup>. Il rimpatrio del condannato viene a superare tutte quelle criticità che il detenuto straniero è destinato ad incontrare nella esecuzione all'estero della pena: difficoltà di comunicazione a causa delle barriere linguistiche, alienazione dalla cultura e dai costumi di origine, assenza di contatti con i familiari.

In questa prospettiva il trasferimento del condannato, se deve trovare l'accordo degli Stati interessati, che non sono obbligati ad aderire alla richiesta, non può prescindere dal consenso della persona interessata<sup>10</sup>.

Un'unica eccezione è stata prevista in ambito europeo per i casi in cui, a pena espiata, la persona condannata debba essere espulsa (sulla base della stessa sentenza di condanna o anche di un provvedimento amministrativo<sup>11</sup>). In tal caso il consenso del condannato non è richiesto, quand'anche sia comunque necessario, prima di adottare una decisione per il suo trasferimento, acquisire le sue eventuali dichiarazioni (comunque non vincolanti) in merito<sup>12</sup>.

Naturalmente l'espulsione che è posta alla base di questo trasferimento (sostanzialmente "forzato") deve rispettare gli standard previsti dall'art. 1 del Protocollo n. 7 della CEDU<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> La Convenzione per il trasferimento delle persone condannate del 1983 n. 112.

<sup>8</sup> Secondo l'art. 3 della Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, il condannato deve essere cittadino dello Stato che dovrà eseguire la pena.

<sup>9</sup> Lo stesso articolo 3 citato nella nota che precede prevede invece che gli Stati aderenti possano, con una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, definire, per quanto li riguarda, il significato del termine «cittadino» ai fini della stessa Convenzione. Molti Stati hanno incluso in tale nozione anche le persone residenti in via permanente sul loro territorio. L'Italia ha esteso la nozione di cittadino ai soli apolidi residenti nello Stato.

<sup>10</sup> Art. 3, par. 1, lett. d) della Convenzione del 1983 cit. "*Scopo primario della Convenzione [è] di facilitare la riabilitazione degli autori di reato: il trasferimento di un detenuto senza il suo consenso sarebbe controproducente in termini di riabilitazione*" (Rapporto esplicativo alla Convenzione n. 112).

<sup>11</sup> Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, n. 167 del 1997. Cfr. anche Protocollo che ha modificato il Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, n. 222 del 2017.

<sup>12</sup> In ordine all'incidenza dell'opposizione del condannato cfr. art. 3 del Protocollo n. 222 del 2017.

<sup>13</sup> "1. Uno straniero legalmente residente nel territorio di uno Stato non ne può essere espulso, se non a

In ogni caso, la *ratio* del meccanismo è di realizzare, attraverso una sorta di anticipazione della espulsione alla fase iniziale di esecuzione della pena, la funzione rieducativa della pena, destinando il condannato verso il suo Paese di origine. In tale evenienza la permanenza del condannato nello Stato che lo ha condannato, non potendo consentire la sua risocializzazione, in quanto alla fine della esecuzione dovrà comunque essere allontanato coattivamente da detto Stato, rende opportuno il suo trasferimento verso lo Stato nel quale tale funzione è invece possibile<sup>14</sup>.

Poiché questa forma di cooperazione rientra tra gli strumenti elaborati nell'ambito della cooperazione europea, lo Stato di destinazione non può che essere quello di origine del condannato o di sua stabile residenza (laddove questo sia previsto dalle dichiarazioni rese dagli Stati aderenti). Invero mentre l'espulsione può essere eseguita anche verso Stati terzi (quando non sia possibile destinare la persona per ragioni umanitarie al suo paese di origine), posto che da detto Stato la persona potrà liberamente muoversi, il trasferimento *in vinculis* del detenuto deve comunque rispondere alla finalità di realizzare la risocializzazione del condannato (evidentemente non attuabile in uno Stato privo di legami con il detenuto).

#### **4. La diffusione di tale tipologia di accordo**

Questa tipologia di accordo ha trovato un ampio interesse da parte dei Paesi, come l'Italia, per i quali si rendeva necessario "alleggerire" la pressione della popolazione carceraria, costituita in larga parte da stranieri. Prima ancora di ratificare lo strumento multilaterale elaborato dal Consiglio di Europa<sup>15</sup>, l'Italia ha sottoscritto accordi bilaterali simili con alcuni tra i Paesi europei i cui cittadini erano maggiormente presenti nelle carceri nazionali (si tratta degli accordi conclusi con l'Albania<sup>16</sup> e la Romania<sup>17</sup>).

---

*seguito di un provvedimento adottato ai sensi di legge e sarà autorizzato: a) a far valere le sue ragioni contro la sua espulsione; b) a far esaminare il suo caso, e c) a farsi rappresentare a tale scopo innanzi all'Autorità competente o a una o a più persone designate dalla citata Autorità. 2. Uno straniero può essere espulso prima che possa esercitare i diritti di cui al paragrafo 1 lettera a), b), e c) del presente articolo quando tale espulsione si rende necessaria per interessi di ordine pubblico o è motivata da ragioni di sicurezza nazionale".*

<sup>14</sup> Secondo l'opinione del Comitato del Consiglio d'Europa competente per la cooperazione giudiziaria (CDPC) espressa nel parere il 7 aprile 2006 (CDPC (2006) 16), il Protocollo assicura in tal caso l'inizio del processo di risocializzazione in una fase avanzata.

<sup>15</sup> Legge n. 9 del 2021.

<sup>16</sup> Accordo aggiuntivo alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate del 21 marzo 1983, sottoscritto a Roma nel 2002;

<sup>17</sup> Accordo tra la Repubblica Italiana e la Romania sul trasferimento delle persone condannate alle quali è stata inflitta la misura dell'espulsione o quella dell'accompagnamento al confine, sottoscritto a Roma nel 2003;

Peraltro, il successo in concreto di tale tipologia di accordi è evidentemente legato alla volontà dello Stato di cittadinanza di farsi carico – in un contesto in cui sono oramai diffuse le problematiche di sovraffollamento carcerario – della esecuzione della pena in luogo di un altro Stato, senza averne un ritorno in termini di concreto interesse (sia perché il flusso dei possibili trasferimenti “senza il consenso” si presenta molte volte a “senso unico” – essendo sbilanciata la presenza di detenuti dei rispettivi paesi – sia perché tutti i costi dell’esecuzione devono essere sopportati dallo Stato ospitante)<sup>18</sup>.

L’accordo tra Danimarca e Kosovo intende superare questi gap, ma finisce tuttavia per snaturare le finalità del “trasferimento”, che da strumento per ricollocare lo straniero nel suo Paese di origine per risocializzarlo diviene un mero mezzo per svuotare le carceri, a discapito dei diritti del detenuto.

Sembra che la Danimarca si sia ispirata ad accordi analoghi stretti dalla Norvegia e dal Belgio con i Paesi Bassi. In particolare, nel 2015 la Norvegia, afflitta da problemi di sovraffollamento carcerario, aveva previsto di collocare, dietro pagamento, 242 detenuti nelle carceri olandesi<sup>19</sup>, ma nel 2018 l’accordo è stato risolto anche per le forti critiche sia dell’opinione pubblica sia del difensore civico norvegese, che avevano ravvisato problemi di tutela effettiva dei diritti umani.

Si era osservato come, rispetto alle carceri norvegesi, i processi decisionali in Olanda richiedessero tempi più lunghi, non avendo i funzionari olandesi sufficientemente familiarità con la normativa norvegese. Ciò aveva reso di fatto la posizione giuridica dei detenuti provenienti dalla Norvegia più debole rispetto ai detenuti allocati nelle carceri di provenienza. Si era

---

<sup>18</sup> Cfr. Rapporto redatto dal Consiglio d’Europa nel 2014 in risposta ad un questionario sull’applicazione della Convenzione del 1983 e il suo protocollo del 1997 (PC-OC (2013)10 Bil.rev.2; PC-OC(2013)10ADD rev.2). Ad es. l’Austria delle 256 richieste di trasferimento all’estero ne ha visto accogliere soltanto 56; la Danimarca 36 su 16. La Lituania ha accolto 27 domande su 86 trasmesse, l’Ucraina 12 su 2. L’Italia e lo stesso Rapporto fanno notare nei commenti che le esperienze dimostravano come gli Stati di origine dei condannati fossero reclutanti a riceverli per motivi finanziari.

In ambito U.E., la decisione quadro 2008/909/GAI del 27 novembre 2008, relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell’Unione europea, ha reso più stringenti gli obblighi dello Stato di cittadinanza (o, se del caso, di stabile residenza) del condannato per consentirne il trasferimento sul suo territorio anche quando questi non abbia espresso il suo consenso (sempre che debba essere espulso alla fine della pena), prevedendo precisi motivi di rifiuto.

<sup>19</sup> Nella specie, la legge interna era stata modificata per prevedere che la persona associata in un carcere in Olanda dovesse considerarsi a tutti gli effetti come un detenuto posto in un carcere norvegese, con tutti i diritti e gli obblighi derivanti. Era stato previsto un trattamento medico equivalente sotto la supervisione delle autorità norvegesi ed era stato escluso il trasferimento di persone con problemi di salute incompatibili con la loro dislocazione o che ricevevano regolari visite dei figli minori, salvo che avessero consentito al loro trasferimento.

evidenziato altresì il problema della effettiva riabilitazione dei detenuti, stante la distanza che rendeva pressoché nulle le possibilità di visita dei parenti e di amici (che costituiscono una parte essenziale dei programmi riabilitativi previsti dalla legge norvegese).

**5. I parametri internazionali ed europei a presidio del trattamento dei detenuti stranieri. La giurisprudenza della CEDU.**

Sebbene l'accordo stipulato dalla Danimarca abbia promesso il rispetto degli standard internazionali, va denunciata, come già la stampa ha a più voci evidenziato, la palese violazione delle più elementari regole da tempo individuate dagli organismi internazionali a presidio del trattamento dei detenuti stranieri.

Basti citare la Raccomandazione del 2012 n. 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>20</sup>, che stabilisce che devono essere vietate forme di discriminazione ai danni della popolazione carceraria straniera e che, per alleviare l'isolamento potenziale dei detenuti stranieri, deve essere posta una particolare attenzione al mantenimento ed allo sviluppo dei loro rapporti con il mondo esterno, inclusi i contatti con la famiglia, gli amici e i rappresentanti consolari e che le decisioni di trasferire i detenuti stranieri saranno adottate nel rispetto dei diritti umani e nell'ottica di reinserire socialmente tali detenuti nel Paese con il quale hanno dei legami.

Quanto alla giurisprudenza della Corte EDU<sup>21</sup>, la Corte di Strasburgo ha affermato in via generale che la CEDU non garantisce al detenuto il diritto di scegliere il posto dove scontare la pena, essendo fisiologico alla esecuzione che egli sia separato dai suoi familiari e posto ad una distanza da loro; così come non viene in applicazione l'art. 8 CEDU nel caso in cui il detenuto straniero si sia visto negare il trasferimento nel suo Stato di origine, tenuto conto che le convenzioni in materia non conferiscono al condannato un "diritto" in tal senso, risultando la decisione degli Stati rimessa ad una ampia discrezionalità (*Serce c. Romania*, 30 giugno 2015, §§ 53-55; *Palfreeman c. Bulgaria*, 2017, §§ 36-39).

Nell'ambito della materia della esecuzione della pena all'interno di uno Stato membro, la Corte ha tuttavia più volte evidenziato che la distanza tra

---

<sup>20</sup>[Microsoft Word - Racc Coe 2012 12 sui Detenuti Stranieri 24 ott 2012 finale.doc](#)

<sup>21</sup> Un'ampia e aggiornata panoramica della giurisprudenza CEDU si rinviene nella pubblicazione del 31 dicembre 2021 della Corte EDU sui diritti dei detenuti (Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights) in [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Prisoners\\_rights\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_ENG.pdf)

lo stabilimento carcerario e la famiglia del detenuto non deve essere tale da rendere molto difficile se non impossibile il diritto di visita e quindi i contatti del detenuto con il suo nucleo familiare, che costituiscono una “parte essenziale” dei suoi diritti (Vintman c. Ukraine, 2014, § 78) e svolgono la funzione fondamentale di consentire la reintegrazione nella società del detenuto (Khoroshenko c. Russia, GC, 2015, §§ 121-122). E’ stata in particolare ravvisata la violazione dell’art. 8 CEDU nel trasferimento di detenuti a distanza considerevole dalle loro famiglie (in alcuni casi anche a 8.000 chilometri) privo di una giustificazione oggettiva o perché ampiamente discrezionale, ovvero adottato senza valutare l’impatto di una tale collocazione con le relazioni familiari dei detenuti (caso Khodorkovskij e Lebedev c. Russia, 2013; Polyakova ed altri c. Russia, 2017; Vintman c. Ucraina, 2014, §§ 80-83; Rodzevillo c. Ucraina, 2016, §§ 83-87). Sotto altro verso, la Corte ha ritenuto ragionevole la collocazione di un detenuto in un carcere di alta sicurezza in ragione della tipologia allarmante dei reati commessi che giustificava il sacrificio dei parenti di dover affrontare un viaggio in aereo per la visita del detenuto (caso Bellomonte c. Italia, 2014; Fraile Iturralde c. Spagna, 2019). La Corte ha ritenuto invece non proporzionate le pur legittime esigenze di uno Stato di prevenire il sovraffollamento carcerario non trasferendo un detenuto nel carcere più vicino alla sua famiglia per l’assenza di posti disponibili, quando non siano state valutate effettivamente tutte le possibilità di collocarlo in strutture, comunque, più vicine ai suoi familiari (Vintman c. Ucraina, 2014).

## **6. Conclusioni**

Il Relatore speciale delle Nazioni Unite contro la tortura nell’Assemblea generale dell’agosto 2015 definì la “pratica di detenere persone all'estero” come un’azione che solleva importanti questioni sulla responsabilità extraterritoriale degli Stati : il trasferimento all’estero “... può comportare la commissione o il rischio di tortura o altri maltrattamenti come definiti dalla Convenzione, dal diritto internazionale umanitario, dal diritto penale internazionale o dal diritto internazionale consuetudinario. Di particolare interesse sono i tentativi degli Stati di minare il divieto legale assoluto di tortura e altri maltrattamenti eludendo o limitando la responsabilità per atti o effetti extraterritoriali dei loro agenti che contravvengono ai loro obblighi giuridici fondamentali”.



Secondo il Relatore speciale, in tali situazioni è essenziale garantire che “...non ci sia vuoto di protezione dei diritti umani dovuto a limiti inappropriati e artificiali alla giurisdizione territoriale”<sup>22</sup>.

In conclusione, deve ritenersi che l'accordo concluso dalla Danimarca con il Kosovo, utilizzando uno strumento di cooperazione creato con ben altre e diverse finalità, difficilmente potrà risultare rispettoso dei fondamentali diritti che lo Stato danese, quale Paese membro dell'Unione europea e aderente alla CEDU, è tenuto ad assicurare ai detenuti stranieri.

---

<sup>22</sup> The UN Special Rapporteur against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan Mendez, report to the UN General Assembly, 7 agosto 2015, A/70/303, par. 11–13.