

Garante dei diritti delle persone private della libertà del Comune di Roma

Il carcere a Roma: relazione annuale del Garante al Sindaco, alla Giunta e al Consiglio comunale, di Gianfranco Spadaccia

A un anno dall'indulto

L'entrata in vigore del provvedimento di indulto è praticamente avvenuta in coincidenza con la mia designazione da parte del Sindaco Veltroni. È fuori dubbio che si è trattato di un provvedimento impopolare. A volte però una classe politica e di governo deve avere il coraggio di decisioni anche impopolari ed è necessario riconoscere che, a 13 anni dall'ultima amnistia, le condizioni per deliberalo c'erano tutte. La popolazione carceraria, al momento del voto delle Camere, superava di quasi 20mila persone la capacità di assorbimento degli istituti di pena, determinando una situazione di invivibilità per i detenuti, di ingestibilità per l'Amministrazione penitenziaria, di violazione delle condizioni di legalità per lo Stato.

L'indulto era perciò un provvedimento eccezionale assolutamente giustificato. In ragione della sua eccezionalità esso avrebbe dovuto essere però inquadrato in un programma di riforme strutturali della giustizia e del sistema penale; questa esigenza sembrava essere nella consapevolezza e nelle intenzioni del ministro della Giustizia Clemente Mastella ma, per verificarsi, avrebbe dovuto coinvolgere la volontà politica delle forze (non solo della maggioranza) che avevano concorso alla approvazione dell'indulto. Invece l'ampia maggioranza qualificata di oltre due terzi del Parlamento, che era confluita nel voto del d.d.l., si è dissolta rapidamente nei mesi successivi e l'indulto è rimasto orfano di padri. L'opposizione, che nei suoi maggiori partiti agita spesso la bandiera del garantismo, ha preferito adeguarsi alla campagna mediatica, che in nome della sicurezza dei cittadini ha riversato sull'indulto tutte le responsabilità dell'aggravamento della situazione dell'ordine pubblico. Quanto al Governo da una parte l'esiguità della maggioranza lo ha indotto a mettere da parte i propositi di riforma della giustizia, dall'altra all'interno della coalizione hanno acquistato un peso determinante le componenti giustizialiste che al suo interno si erano opposte all'approvazione del provvedimento legislativo.

L'indulto a Roma ha provocato un notevole sfoltimento degli istituti di pena.

Prima e dopo l'indulto

<i>Istituto</i>	<i>Capienza regolamentare</i>	<i>Presenze al 30.06.2006</i>	<i>Presenze al 31.08.2006</i>
Rebibbia femminile	296	399	259
Rebibbia Nuovo complesso	1.274	1.621	873
Casa Di Reclusione	436	400	288
Regina Coeli	897	940	791
Totale	2.903	3.360	2.211

Detenuti dimessi per effetto dell'indulto

<i>Istituto</i>	<i>Dimessi per effetto Indulto 31/8/06</i>	<i>Dimessi al 31/3/07</i>
Rebibbia femminile	164	180
Rebibbia Nuovo complesso	764	816
Casa Di Reclusione	101	106

Regina Coeli	124	127
Rebibbia 3^ Casa	20	21
Totale	1173	1250

Un effetto ancora più consistente si è naturalmente avuto fra le persone ammesse all'esecuzione esterna della pena giacché le misure alternative al carcere vengono concesse generalmente ai detenuti nella fase conclusiva della pena o a persone che vengono condannate a una pena alternativa direttamente dalla libertà. In carico all'UEPE (Ufficio esecuzione penale esterna) erano prima dell'indulto 2515 persone, al 31/7/2006. Al 31/3/2007 le persone in carico sono scese a 558. Una diminuzione di 1957 persone. C'è da augurarsi che tale diminuzione sia dovuta solo all'indulto e non anche al rallentamento delle procedure e ad un restringimento della giurisprudenza riguardanti l'ammissione alle misure alternative.

Con una buona dose di ipocrisia, nelle polemiche contro l'indulto, si è denunciato il fatto che ovunque in Italia, e in maniera consistente anche a Roma, migliaia di persone siano uscite dal carcere in pieno agosto, senza alcuna preparazione e alcuna assistenza, avendo a disposizione i soli "effetti personali" raccolti in un sacco condominiale. Ma è proprio così che escono tutti i giorni dal carcere la grande maggioranza dei detenuti che non hanno avuto accesso a pene alternative: senza preparazione e senza assistenza. Solo che di essi, quando escono alla spicciolata, nessuno si accorge e si scandalizza. Il Comune di Roma, insieme agli altri enti locali, mobilitando gli strumenti dell'Assessorato alle Politiche Sociali e avvalendosi della associazioni del volontariato, in particolare il PID (Pronto Intervento Detenuti), è riuscito ad assicurare in pieno agosto forme di assistenza di emergenza: un kit è stato messo a disposizione dei detenuti per affrontare le necessità più immediate ed è stato consistentemente aumentato il numero dei posti messi a disposizione dalle case di accoglienza.

L'indulto è stato incolpato, da una campagna di stampa cui hanno contribuito quasi tutti gli organi di informazione di qualsiasi orientamento e tendenza, di aver ulteriormente aggravato i già gravi problemi della sicurezza dei cittadini. Occorre attendere almeno un altro anno per fare un primo bilancio significativo al fine di sapere quanti indultati saranno ritornati in carcere per recidiva a scontare la pena dei nuovi reati commessi e a completare quella sospesa dall'indulto. Solo allora potremo fare una comparazione significativa fra la percentuale degli indultati tornati in carcere per aver commesso nuovi reati e la percentuale delle recidive in cui incorrono normalmente i detenuti che tornano in libertà direttamente dal carcere senza passare attraverso misure alternative (una percentuale che sfiora il 70%)

Allo stato attuale il numero degli indultati già rientrati in carcere non sembrerebbe giustificare queste visioni catastrofiche e allarmistiche. I rientri in carcere degli indultati negli istituti romani al 9/9/07 sono stati 393. Gli stranieri sono stati 142 di cui 133 uomini e 9 donne. Gli italiani 251 di cui 234 uomini e 17 donne.

Se sommiamo i 1250 usciti dagli istituti di pena italiani alla grande maggioranza dei 1957 detenuti di Roma e Latina (i dati dell'UEPE non sono purtroppo scomponibili), usciti dalle misure alternative, abbiamo una percentuale inferiore al 20%..

I problemi di sicurezza sono problemi reali, gravi e importanti a cui bisogna dedicare la massima attenzione e il massimo impegno. Fermo restando tuttavia la necessità di contrastare il crimine, soprattutto nelle sue manifestazioni organizzate e in quelle più violente e senza alcuna concessione al buonismo, bisogna riconoscere che essi derivano da fenomeni di trasformazione sociale di grande complessità e di difficile soluzione. Il carcere può essere solo uno degli strumenti per affrontarli e tentare di risolverli, non l'unico. Invece, quando si presenta un nuovo problema di ordine pubblico - dalla violenza negli stadi alle stragi del sabato sera, dai furti dei rom agli incidenti d'auto provocati dall'abuso di alcool - la pena detentiva e il suo inasprimento sembrano costituire proprio l'unica misura legislativa e di governo di cui la classe politica si mostri capace. L'inasprimento e l'inflazione delle pene detentive rischiano però di rivelarsi rimedi illusori e inefficaci. Neanche il

più autoritario e repressivo codice penale, neanche la più rigida delle leggi ex Cirielli può negare il principio della gradualità della pena commisurata alla gravità del reato commesso. Questo comporta che come si entra in carcere così se ne esce e se la detenzione non è prevenuta, sostituita (almeno in parte) o accompagnata da altre misure, quella del carcere diventa una porta girevole che non contribuisce certo ad incidere sui livelli di criminalità e di sicurezza ma al contrario li aggrava e li cronicizza.

L'opinione pubblica ha una idea approssimativa e spesso sbagliata sulla popolazione carceraria e sulla sua composizione. Ovviamente tutti possono comprendere che la cifra complessiva dei detenuti presenti negli istituti di pena è la risultante a una dato giorno della differenza, positiva o negativa, fra i nuovi ingressi e le uscite dal carcere. Pochi immaginano tuttavia la velocità del turnover, pochi sanno la distanza che separa questa cifra dal numero delle persone che nel corso di un anno entra ed esce dal carcere.

Una ricerca statistica richiesta al Dap dal responsabile del trattamento penitenziario, il consigliere Sebastiano Ardita, ci dice che ogni anno escono dal carcere circa 88mila persone a fronte di 90mila nuovi ingressi, con un aumento costante di 2mila persone ogni anno: un turn over di circa 190mila detenuti a fronte di una presenza reale in carcere prima dell'indulto di 63mila detenuti e attualmente di oltre 50mila. Delle 88.859 persone entrate in carcere nel corso del 2005, a metà del 2007 si trovavano ancora in carcere poco meno di 4mila persone, le rimanenti quasi 85 mila erano tutte fuori del carcere ma solo 10mila a causa dell'indulto, le altre tutte a cause di scarcerazioni ordinarie, responsabili di un deflusso molte volte superiore a quello provocato dall'indulto.

Di quegli 88.959 sono rimasti in carcere meno di un mese ben 35125 imputati, pari al 62,08% del totale e 1799 condannati, pari al 10,75%; fino a 3 mesi 5592 imputati (9,58%) e 2160 condannati (12,30%); fino a 6 mesi 5903 imputati (10,43%) e 5303 condannati (22,08%); fino a 12 mesi 1571 imputati (2,78%) e 1599 condannati (3,68%); oltre i 18 mesi solo 405 imputati (appena lo 0,72%) e 612 condannati (il 3,68%). Commentando questi dati, lo stesso responsabile del trattamento dei detenuti non può fare a meno di invocare significative riforme a cominciare da quelle dei codici di Diritto Penale e di Procedura Penale: "Si tratta di far sì - scrive il Consigliere Ardita, che non è certo un buonista - che torni ad avere senso di effettività e consistenza la pena detentiva per la criminalità organizzata e per i soggetti pericolosi mentre ciò che non merita di essere punito solo con il carcere deve trovare in prima battuta sanzioni alternative. Vanno dunque evitate carcerazioni brevi, in quanto tali né foriere di sicurezza per i cittadini, né idonee a determinare processi rieducativi". Sulla base di questi dati è evidente che, nel corso dell'anno trascorso dalla concessione dell'indulto, la quasi totalità dei detenuti sarebbe comunque uscita e solo una numericamente piccola minoranza sarebbe rimasta in carcere ad attendere di scontare l'intera pena.

I punti di maggiore criticità

Inadeguatezza degli strumenti del trattamento rieducativo. Al primo posto fra i punti di maggiore criticità del sistema penitenziario collocherei la carenza di strumenti e di personale destinati al trattamento rieducativo (per usare l'espressione dell'articolo 27 della Costituzione repubblicana). Lo scopo principale della pena, secondo la Costituzione, dovrebbe essere - accanto a quello della retribuzione del danno sociale commesso con il reato - il recupero del detenuto e il suo reinserimento nella vita civile e produttiva. Non è possibile tuttavia nessuno sforzo serio in questa direzione se mancano gli educatori che, secondo la legge e il regolamento, dovrebbero essere i tutor del trattamento rieducativo. Il loro numero è in tutti gli istituti di pena drammaticamente insufficiente. In alcuni istituti si può dire che siano ormai una specie in via d'estinzione. In un istituto come Rebibbia Nuovo Complesso, che è uno degli istituti più moderni d'Italia, gestito con larghezza di vedute e con criteri di grande apertura alla collaborazione del terzo settore, gli educatori sono solo 12 a fronte di un numero di detenuti che è arrivato a superare prima dell'indulto le 1300 persone. In queste condizioni la cosiddetta area del trattamento si restringe a quella minoranza di detenuti che entrano nella fase della pena che consente loro di accedere ai cosiddetti benefici (permessi premio, misure alternative al carcere) e la funzione degli educatori rischia di

ridursi a quella di raccoglitori burocratici della documentazione per le equipe che devono valutare la condotta e il percorso penitenziario e presentare le richieste di benefici ai giudici di sorveglianza. L'area del trattamento dovrebbe invece riguardare tutti i detenuti che dovrebbero essere seguiti e sollecitati fin dal momento del loro ingresso a programmare l'occupazione del loro tempo anziché considerare la reclusione solo come un lungo e inutile tempo di attesa. La stessa carenza numerica si verifica anche per gli assistenti sociali, per gli psicologi, per i mediatori culturali (questi ultimi quasi del tutto assenti in alcuni istituti nonostante l'alta percentuale dei detenuti stranieri). Proprio per ovviare a questa carenza la Regione Lazio, per iniziativa dell'Assessore al Bilancio Luigi Nieri, ha approvato recentemente una legge che prevede la possibilità che gli Enti locali concorrano al trattamento dei detenuti con personale finanziato con fondi regionali. La legge tuttavia entrerà praticamente in funzione solo nel prossimo esercizio finanziario.

Suicidi in carcere. È di nuovo in aumento il fenomeno dell'autolesionismo e sono in aumento i suicidi in carcere, che negli ultimi anni avevano subito una leggera diminuzione (anche se la percentuale dei suicidi rispetto alla popolazione detenuta è assai superiore a quella che si verifica fuori dal carcere). Nella sua meritoria rubrica "Morire in carcere" l'agenzia "Ristretti Orizzonti", che rappresenta un osservatorio insostituibile della vita penitenziaria, ha rilevato nel mese di giugno 7 suicidi (due a Roma), un numero che non si registrava da 18 mesi, dal febbraio 2006, quando nelle carceri erano stipati oltre 60mila detenuti a fronte di 44mila. Nel trimestre aprile-giugno i suicidi erano stati 18, una media mai riscontrata negli ultimi cinque anni. Bisogna infatti risalire al 2001 per trovare un trimestre più nero. Il fenomeno, che è vano sperare di contrastare con la sola sorveglianza, riporta alla questione del trattamento e all'insufficienza del personale che dovrebbe garantirlo.

L'assistenza sanitaria. Nonostante il Centro clinico di Regina Coeli e l'istituzione da parte della ASL RM/B di un "reparto protetto" dell'Ospedale Pertini per i detenuti che abbiano bisogno di ricovero ospedaliero, anche Roma risente dell'enorme ritardo che si registra nel trasferimento delle competenze sanitarie dalla Amministrazione penitenziaria al Sistema Sanitario Nazionale e quindi alle Regioni. Tale trasferimento previsto dal D.L.vo 22 giugno 1999, n. 230. Riordino della Medicina Penitenziaria a norma dell'art. 5, della legge 30 novembre, 1998, n. 419 attende ancora i decreti di attuazione legislativa. Attualmente si è costituita una commissione mista dei Ministeri della giustizia e della Salute per studiare la soluzione dei problemi che si frappongono alla loro adozione. Nel frattempo le Regioni hanno assunto le competenze nella cura delle tossicodipendenze e delle malattie infettive. Nel comprensorio di Rebibbia, che comprende ben quattro istituti di pena, la Asl RM/B ha provveduto all'istituzione di un Ser.T. (servizio tossicodipendenze) autonomo. A Regina Coeli la cura delle tossicodipendenze è invece affidata al Ser.T. cittadino di Via dei Riari della Asl RM/A. Per le malattie infettive è operante una convenzione con l'Ospedale Spallanzani. I maggiori problemi si presentano per quegli accertamenti diagnostici che non possano essere assicurati dalle infermerie dei diversi istituti, per i quali sono previste molto spesso lunghe attese. Le ristrettezze di bilancio del Ministero della Giustizia hanno determinato in alcuni casi la riduzione di alcune visite specialistiche mentre ormai da anni l'Amministrazione non passa ai detenuti che ne abbiano bisogno le protesi dentarie.

L'accesso alle misure alternative. L'accesso alla possibilità di esecuzione esterna della pena è, accanto al trattamento rieducativo interno agli istituti di pena, il principale strumento per consentire il reinserimento del detenuto nella vita sociale e nel lavoro. Le statistiche del DAP dicono che la percentuale dei casi di recidiva fra coloro che hanno usufruito di esecuzione esterna della pena è molte volte inferiore a quella che si verifica fra i detenuti che tornano in libertà direttamente dal carcere (una percentuale variante fra il 17% e il 20% per i primi a fronte di una percentuale del 70% per i secondi). I problemi che si presentano a questo proposito e che ostacolano un maggiore ricorso alle misure alternative sono di due tipi: un primo problema è rappresentato dalla giurisprudenza restrittiva dei giudici di sorveglianza nella concessione dei benefici, a cominciare dai permessi premio il cui ottenimento è condizione per poter accedere alle altre misure; un secondo problema è rappresentato dall'insufficiente sforzo volto a rimuovere le discriminazioni sociali che operano anche in questo campo dal momento che è evidentemente più facile ottenere misure alternative per chi ha una famiglia, relazioni sociali esterne, possibilità di avere un lavoro. Per i permessi premio

c'è per i detenuti che non abbiano casa a Roma la possibilità di alloggio presso alcune case di accoglienza del Comune e presso due case di accoglienza, una gestita dal Caritas-Volontari in carcere, di cui è presidente don Sandro Spriano, cappellano di Rebibbia N.C., l'altra di una Fondazione, il cui comitato di gestione è presieduto da padre Vittorio Trani, cappellano di Regina Coeli. Mancano inoltre strutture che possano consentire l'accesso alle misure alternative dei detenuti disabili, parzialmente o totalmente privi di autonomia.

La percentuale dei tossicodipendenti e il loro trattamento. La percentuale di tossicodipendenti si aggira sul 30%. Molti tossicodipendenti finiscono in carcere per aver commesso reati al fine di potersi procurare le sostanze stupefacenti ma molti, moltissimi vi finiscono in forza di un reato presuntivo dipendente dalla quantità di sostanza di cui sono trovati in possesso se questa supera anche di pochissimo la quantità consentita per essere considerati semplici consumatori. Molte migliaia di detenuti vengono arrestati e processati per essere trovati in possesso di qualche grammo in più della sostanza che normalmente o occasionalmente consumano. Chi scrive pensa che sia stata negativa la unificazione in una unica tabella di tutte le sostanze psicotrope che impedisce ogni distinzione ma, indipendentemente da qualsiasi valutazione di merito, si dovrebbe convenire che chi è in carcere soprattutto per il proprio consumo di stupefacenti, dovrebbe essere curato per essere disintossicato se consumatore di cosiddette "droghe pesanti" e dovrebbe essere dissuaso con misure amministrative se consumatore di cosiddette "droghe leggere". Del resto gli stessi presentatori e sostenitori della legge Giovanardi - Fini hanno affermato solennemente che lo scopo principale della legge non è la punizione, bensì il recupero dei tossicodipendenti.

A questo scopo la legge ha elevato per le condanne fino a sei anni la possibilità di ricorso a misure alternative, aprendo teoricamente le porte del carcere già all'inizio della pena. Con ciò riconoscendo che i tossicodipendenti, consumatori di droghe pesanti, dovrebbero di preferenza trovarsi nelle comunità di recupero piuttosto che in carcere, a curare la loro dipendenza chimica ma soprattutto quella psicologica. Purtroppo non è così e gli istituti di pena sono affollati di consumatori. Le ragioni vanno indagate, possono dipendere forse in parte dagli insufficienti stanziamenti pubblici, in parte dalla giurisprudenza restrittiva nella applicazione della legge, in parte dal fatto che le comunità che svolgono seriamente il loro lavoro di recupero non sono favorevoli a inflazionare la presenza dei detenuti e tendono a contenerla nella misura del 25/30% sul totale dei tossicodipendenti accolti. Sta di fatto che dal 1 agosto 2006 al 15 marzo 2007, in un arco di quasi otto mesi, gli arrestati per violazione della legge sugli stupefacenti sono stati 512, quasi il 20% del totale dei nuovi arresti effettuati a Regina Coeli.

L'aumento del numero degli stranieri. Negli ultimi tempi è aumentata fortemente la percentuale degli stranieri extracomunitari e, per effetto dell'allargamento dell'Unione Europea, anche il numero dei detenuti, soprattutto romeni, che sono ormai cittadini comunitari. Il fenomeno, in costante crescita, può essere rilevato in tutti gli istituti di pena (Vedi a questo proposito le statistiche della II Parte "Rapporto sul carcere a Roma"). Per avere una idea dell'andamento tendenziale bisogna tuttavia guardare le percentuali di Regina Coeli, casa circondariale di primo impatto della Capitale dove i nuovi arrestati vengono trattenuti nella prima fase dell'inchiesta giudiziaria prima di essere trasferiti agli altri istituti. A metà luglio, per una inchiesta che stiamo conducendo sugli stranieri in carcere a Roma, la direzione di questa Casa circondariale ci ha fornito i seguenti dati: gli italiani in carcere erano 340, poco più del 40%, gli altri tutti non italiani e di questi ben 236 romeni (circa il 34%), di cui solo una parte rom. Nettamente distanziate le altre nazionalità: 30 del Marocco, 23 dall'Algeria, 15 dalla Tunisia, 15 dalla Polonia, 28 complessivamente i detenuti latinoamericani, 20 quelli dei paesi dell'Est (esclusi Romania e Polonia), solo 7 i detenuti provenienti dall'Africa non mediterranea e solo 4 i cittadini di paesi asiatici.

La situazione è ancora più accentuata nel Centro di Prima Accoglienza per i minori e nell'istituto minorile di Casal del Marmo: i minori italiani sono ormai una piccola minoranza, detenuti in genere in forza di reati assai gravi. Qui la maggioranza è rappresentata ormai da ragazzi romeni e rom. A proposito degli stranieri va segnalato un altro fenomeno. Per effetto della nuova legge i clandestini che non ottemperino all'ordine di espulsione sono passibili per questo solo fatto di condanne fino a quattro anni di reclusione. Poiché tuttavia ci sono numerosi Stati che non riconoscono gli espulsi dall'Italia come propri cittadini e non sono disposti a farli rientrare nei propri paesi, al momento

dell'uscita dal carcere si crea un circolo vizioso che li porta dal carcere al Ctp, dal Ctp all'ordine di espulsione, dalla inottemperanza dell'ordine di espulsione alla clandestinità e dalla clandestinità di nuovo in carcere. E d'altra parte per tutti questi casi non è ovviamente neppure realizzabile un ordine coattivo di espulsione.

Grave ritardo nell'attuazione del regolamento. Il nuovo regolamento penitenziario prevede standard abbastanza elevati nelle condizioni di vita dei detenuti. La realtà degli istituti di pena rimane tuttavia assai lontana dal modello e dagli obiettivi fissati dal regolamento. Questo vale non solo per le carceri più antiche di difficile ristrutturazione ma anche spesso per gli istituti più moderni. Si è già detto come e in quale grave misura sia stata violata la capienza regolamentare di tutti gli istituti prima dell'indulto. Dopo il ritorno alla normalità determinato da quel provvedimento, si era sperato che il parziale sfollamento consentisse gli interventi edilizi necessari.

Questo è avvenuto soltanto in parte. Eppure il caso di San Vittore ha dimostrato come un carcere storico, al centro di Milano, possa diventare un carcere modello. A Regina Coeli invece solo questa estate, grazie a uno stanziamento regionale di 450mila, si sono potuti avviare i lavori di installazione degli impianti di riscaldamento, in due reparti che ne erano tuttora privi. Questi lavori erano appena iniziati che saltava l'impianto idraulico di un altro reparto. In un incontro del coordinamento dei Garanti con il nuovo Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è stata avanzata la richiesta che sia predisposto un piano di interventi per adeguare in tempi ragionevoli ma anche ragionevolmente certi gli standard degli istituti di pena a quelli previsti dal regolamento.

La mancanza del lavoro per detenuti ed ex detenuti

Nella Parte II (Rapporto sul carcere a Roma), un capitolo viene dedicato al Lavoro in carcere. In esso vengono forniti, Istituto per Istituto, i dati sulla assai bassa percentuale di detenuti a cui l'Amministrazione Penitenziaria è in grado di fornire lavoro all'interno del carcere (addetti alle pulizie, postini, scrivani, lavori di manutenzione, piantoni per l'assistenza ai detenuti disabili e simili). La diminuzione delle disponibilità finanziarie dell'Amministrazione si è ripercossa anche in questo campo. Per attenuare gli effetti negativi della mancanza di lavoro le Direzioni di alcuni Istituti dividono uno stesso impiego nei lavori c.d. domestici e la relativa remunerazione fra due detenuti. Le norme di alcuni provvedimenti legislativi (la Legge Smuraglia, la Legge Biagi) hanno introdotto delle agevolazioni e degli incentivi per favorire una committenza privata che si avvalga delle potenzialità e della domanda di lavoro dei detenuti in carcere. Salvo alcune eccezioni (la Telecom ha istituito un call center all'interno di Rebibbia Nuovo Complesso, la Società Autostrade ha istituito un punto di controllo dei caselli autostradali), queste norme sono state utilizzate soprattutto da alcune cooperative sociali che coinvolgono i detenuti.

Questo tipo di impieghi, che hanno remunerazioni che si avvicinano alle normali remunerazioni contrattuali, riguardano tuttavia poche decine di persone e quindi un percentuale assai contenuta. Occorre capire perché non si riesca a sviluppare queste forme, per altro agevolate, di committenza esterna, se questo dipenda dalla inadeguatezza delle agevolazioni e degli incentivi, dalla scarsa conoscenza delle leggi che le prevedono, dalla resistenza psicologica degli imprenditori e delle imprese ad operare all'interno degli istituti di pena, dalla mancanza di spazi e locali adeguati o dalla scarsa iniziativa di promozione da parte dell'Amministrazione penitenziaria, dei Provveditorati e dei singoli istituti. La situazione si ripete in forme anche più gravi sia nell'Uepe, l'Ufficio che presiede alle diverse forme di esecuzione esterna della pena, sia per i detenuti che tornano in libertà. La possibilità di accedere alla misura del lavoro esterno e alla semilibertà è infatti legata alla possibilità che i detenuti hanno di trovare un lavoro attraverso la famiglia e le proprie relazioni personali o attraverso cooperative di cui fanno parte.

È mancata fino ad oggi una adeguata iniziativa politica e amministrativa per coinvolgere il mondo produttivo in una offerta di lavoro organizzata a favore di detenuti in misura alternativa e di ex detenuti. In mancanza di uno sbocco sul mercato del lavoro, anche le provvidenze necessariamente limitate previste dagli enti pubblici rischiano di creare un piccolo ghetto per ex detenuti. A questo si deve aggiungere l'ostacolo a trovare un lavoro rappresentato da misure di sicurezza decretate come

pene accessorie a quella principale. Per fare un esempio, se un detenuto ha una piccola azienda di ambulante non ha senso, quando venga ammesso al lavoro esterno e debba riprendere la propria attività, mantenere il ritiro della patente che è necessaria per svolgere il proprio lavoro.

Le caratteristiche della criminalità a Roma misurate attraverso gli arresti

Nel periodo dall'1 agosto 2006 al 15 marzo 2007 il numero più alto di nuovi arresti nella Casa Circondariale di Regina Coeli ha riguardato le rapine (523 arrestati) che supera di poco il numero degli arrestati per violazione della legge sugli stupefacenti (512). Consistente anche il numero degli arresti per furto (487) e per ricettazione (289). In crescita i reati legati alla sessualità: si sono avuti in poco più di otto mesi ben 205 arresti per violenza sessuale, 229 per sfruttamento della prostituzione, 65 per prostituzione minorile. Probabilmente allo sfruttamento della prostituzione (oltre che allo sfruttamento del lavoro clandestino) sono legati un parte degli arresti per sequestro di persona non a scopo di estorsione (92), per tratta di persone (8), per riduzione in schiavitù (87).

Riepilogo per reato dei detenuti che hanno fatto ingresso nella Casa Circondariale di Regina Coeli dall'1 agosto 2006 al 15 marzo 2007

<i>Reato</i>		<i>N. Detenuti</i>
Art. 601 C.P.	(Tratta di Persone)	8
Art. 73 D.P.R. 309/90	(Violazione legge stup.ti)	512
Art. 74 D.P.R. 309/90	(Traffico internaz. di sostanz. stup.ti)	21
Art. 12 D.L. Vo.286/98	(Immigrazione clandestina)	12
Art. 630 C.P.	(Sequestro di persona a scopo di estorsione)	1
Art. 3,4 L.75/1958	(Sfruttamento della prostituzione)	229
Art. 628 C.P.	(Rapina)	523
Art. 605 C.P.	(Sequestro di persona)	92
Art. 648 C.P.	(Ricettazione)	289
Art. 416 Bis C.P.	(Associazione a delinquere di stampo mafioso)	1
Art. 600 C.P.	(Riduzione in schiavitù)	87
Art. 624 C.P.	(Furto)	487
Art. 600 Bis C.P.	(Prostituzione Minorile)	65
Art. 609 Bis C.P.	(Violenza Sessuale)	205
Totale entrati per reato riportato nell'elenco*		2532

* Non sono stati computati gli arresti sotto il titolo "altri reati" che porterebbero il totale complessivo ad oltre 2.600.

Va inoltre segnalato che, pur senza raggiungere il livello di ferocia che ha caratterizzato numerosi episodi della cronaca nera in alcune province dell'Italia settentrionale, anche a Roma nella commissione dei reati si è registrato un pericoloso aumento del livello di aggressività e di violenza. Le statistiche citate, che non hanno visto modificarsi la tendenza di fondo nei mesi successivi, e l'aumento della violenza contro le persone ripropongono con urgenza la necessità di una riconsiderazione complessiva della gerarchia dei valori sociali che devono essere penalmente tutelati e della correlata graduazione delle pene. Infatti il Codice Rocco appartiene a un'altra epoca e le modifiche e le integrazioni novellistiche che sono state ad esso successivamente hanno confuso e creato contraddizioni spesso stridenti nella gerarchia delle pene e nella valutazione della pericolosità sociale dei reati. Quella della riforma del Codice diventa perciò una priorità, una urgenza che sarebbe irresponsabile rinviare ulteriormente.

Il Comune di Roma è stato in assoluto il primo in Italia ad istituire la figura del “Garante dei diritti e delle opportunità delle persone private della libertà” nel 2003. Da allora, almeno per quanto riguarda funzioni e responsabilità del Garante, la delibera istitutiva del Consiglio comunale di Roma è stata presa a modello da numerosi Enti locali, Comuni, Regioni, Province, le uniche differenze riguardando solo la collocazione istituzionale e l’organizzazione dei relativi uffici. Oggi l’istituzione del Garante è funzionante anche presso i Comuni di Firenze, Bologna, Brescia, Torino, Sassari, Nuoro; presso le Regioni Lazio e Sicilia; presso la Provincia di Milano. Altri Comuni e Regioni stanno esaminando analoghe proposte di delibera o legislative. La Camera dei Deputati ha approvato un disegno di legge, ora all’esame del Senato, istitutivo del Garante nazionale nell’ambito della prevista costituzione della Commissione per i diritti umani, prevista e richiesta da una Convenzione internazionale. Un coordinamento informale tra i Garanti è operante da tempo per i rapporti con l’Amministrazione Penitenziaria e con le altre Istituzioni.

Si tratta però di una figura tuttora informale e sperimentale, dai contorni incerti, non prevista e regolamentata dall’Ordinamento penitenziario, guardata con sospetto e preoccupazione dai pubblici ministeri e da molti giudici di sorveglianza e solo tollerata di fatto dall’Amministrazione. Tanto è vero che tuttora i Garanti, nonostante la collaborazione che si è spesso realizzata con gli Istituti di pena e con i Provveditorati regionali, non hanno il diritto di ispezione che la legge riconosce ai Parlamentari e ai Consiglieri regionali ed entrano in carcere in base alla stessa norma che regola la collaborazione dei volontari.

Eppure questa Istituzione non è nata per un capriccio o per un desiderio di sconfinamento degli Enti locali. Al contrario essa è nata e si è diffusa perché in questi anni le Regioni, i Comuni, le Province sono stati coinvolti anche finanziariamente in maniera crescente da parte dell’Amministrazione penitenziaria e spesso sono stati chiamati a surrogarla a causa della riduzione degli stanziamenti del Ministero della Giustizia e non solo nelle attività assistenziali. Grazie a questo coinvolgimento, oggi intorno al pianeta carcere, soprattutto nelle città grandi e medie, non solo è operante il terzo settore con una miriade di cooperative e di associazioni di volontariato, ma vengono messi in rete, per migliorarne l’efficacia e i risultati nei diversi campi, gli interventi assicurati dalle diverse Istituzioni operanti sul territorio.

A questo si deve aggiungere un’altra considerazione non di poco conto. Di fatto, sia a causa di alcuni interventi legislativi sia a causa di una discutibile spinta interpretativa, si è assistito in questi anni all’affievolirsi dei compiti di controllo e di garanzia che erano propri dei Magistrati di sorveglianza a favore di una crescente giurisdizionalizzazione del lavoro di questa Magistratura. Per chi scrive non dovrebbe essere così (infatti continuano a chiamarsi magistrati di sorveglianza) ma se così deve essere da qualcuno questi compiti di controllo e di garanzia devono essere esercitati.

In un recente incontro che il nuovo capo del Dap, Ettore Ferrara, ha avuto con i Garanti regionali, comunali e provinciali proprio per affrontare questi problemi, il Garante della Regione Sicilia, Salvo Flores, ha detto che i rapporti fra Amministrazione penitenziaria e Garanti rimangono, nonostante la collaborazione con la maggior parte dei Provveditori e dei Direttori d’istituto, caratterizzati da una “cortese diffidenza”. Il dott. Ferrara ha risposto che a questa espressione ne preferisce un’altra : “prudente fiducia”. Fra cortese diffidenza e prudente fiducia, il Garante dei diritti e delle opportunità delle persone private della libertà rimane tuttavia sospeso in una sorta di limbo in cui la questione delle garanzie è costantemente subordinata alle esigenze della sicurezza.

La situazione potrebbe migliorare o comunque chiarirsi con l’istituzione del Garante nazionale, a cui la legge prevede l’assegnazione di precisi poteri di ispezione, di controllo e di proposta. La legge in corso di discussione al Senato prevede che il nuovo istituto si avvalga delle segnalazioni dei garanti locali. Bisogna attenderne tuttavia l’approvazione e l’entrata in vigore. Intanto per ovviare a queste difficoltà in un incontro con il coordinamento dei garanti , alla presenza del Capo e di altri responsabili del Dap, il sottosegretario Luigi Manconi ha suggerito di procedere alla stipula di un protocollo d’intesa con lo stesso Dipartimento. Nel frattempo, dopo l’incontro, una circolare del dott. Ferrara ai Provveditorati regionali ha creato le condizioni per una migliore collaborazione e per il migliore svolgimento della nostra attività.

In definitiva il Garante del Comune di Roma espleta le funzioni attribuitegli dalla delibera istitutiva esercitando un potere di *moral suasion* e di mediazione fra le richieste (i diritti) dei detenuti - individuali e collettive - e le diverse autorità a cui sono rivolte (direzione degli istituti di pena, amministrazione penitenziaria, giudici di sorveglianza, istituzioni del Comune e degli altri Enti Locali, uffici e organismi nazionali); svolge con discrezione e con continuità una azione di controllo sugli istituti di pena e sulla gestione dei diversi reparti, con le eccezioni dei reparti che ospitano detenuti in regime di 41 bis e detenuti "collaboranti"; è ammesso personalmente e attraverso i suoi collaboratori al colloquio diretto con i detenuti; assicura, quando se ne presenti la necessità o ne venga richiesto, un'azione di raccordo e di coordinamento fra diverse istituzioni; collabora strettamente con le altre istituzioni (in particolare per il Comune di Roma con la Consulta penitenziaria e con il Piano Carcere, con l'Assessorato alle Politiche Sociali e con quello al Lavoro alle Periferie urbane e allo Sviluppo locale) che si occupano dei Diritti delle persone private della libertà; prende, nell'ambito delle sue possibilità, tutte le iniziative che possano contribuire a migliorare la vita all'interno del carcere e il rispetto dei diritti dei detenuti e ad assicurare una maggiore conoscenza e una corretta e trasparente informazione sull'istituzione penitenziaria.

Per quanto riguarda le altre forme di privazione della libertà, è assai difficile, praticamente impossibile intervenire nelle camere di sicurezza dei commissariati, mentre è stato necessario esercitare una forte e lunga pressione per ottenere diritto di accesso presso il CPT di Ponte Galeria che ospita gli extracomunitari in attesa di un provvedimento giudiziario o del procedimento di espulsione. Solo dopo molte insistenze sia il Garante comunale che quello regionale hanno ottenuto il diritto un tantum di visitare il Centro. Solo recentemente abbiamo ottenuto l'autorizzazione a collocare negli uffici del CPT una locandina in più lingue con l'indirizzo e i numeri di telefono dell'Ufficio del Garante. Dopo la relazione conclusiva della Commissione De Mistura, una circolare del Ministro dell'Interno dovrebbe ora migliorare la situazione.

L'organizzazione dell'Ufficio del Garante

La delibera comunale che istituì la figura del Garante affidò alla Giunta comunale il compito di definire la collocazione e l'organizzazione dell'Ufficio di "assistenza e supporto" alla sua attività. La Giunta deliberò che tale Ufficio dovesse trovare collocazione amministrativa presso il XIV Dipartimento del Comune, politicamente dipendente dall'Assessorato al Lavoro, alle Periferie urbane e allo Sviluppo locale. Ne ignoro i motivi dal momento che sia la Consulta penitenziaria, sia il Piano carcere fanno capo all'Assessorato alle Politiche Sociali ma forse la decisione è stata presa proprio per evitare un accentramento di tutti gli organismi che si occupano di carcere presso un unico Assessorato. Una successiva delibera amministrativa del XIV Dipartimento provvede a creare una apposita Unità organizzativa unificando però le attività di "assistenza e supporto" dell'attività del Garante con un Ufficio "Lavoro in Carcere", prima facente parte di altra Unità organizzativa. Durante la precedente Consigliatura, le attività amministrative concernenti il lavoro in carcere si sono limitate alla assegnazione di alcune borse di avviamento al lavoro di ex detenuti (non più di dieci e per somme abbastanza circoscritte).

Una anomalia da sanare. Questa situazione ha creato problemi nella funzionalità e nella efficacia delle attività dell'Ufficio del Garante, soprattutto da quando l'Assessore ha deciso di ampliare le attività amministrative concernenti il "lavoro in carcere", avvalendosi a questo scopo della attività dell'Unità organizzativa. La commistione fra attività proprie dell'Ufficio del Garante e queste funzioni amministrative ha due conseguenze negative: il direttore dell'Unione Organizzativa si trova ad avere due referenti politici di cui uno - l'Assessore - ha un potere indiscutibilmente superiore rispetto al Garante, figura per definizione priva di poteri che non siano di persuasione e di influenza con il rischio che l'Ufficio del Garante finisca per essere se non eterodiretto, almeno oggettivamente fortemente condizionato; inoltre - e questa è forse un rischio ancora maggiore - tale commistione può comportare una confusione delle funzioni di garanzia con l'esercizio di funzioni e la concessione di agevolazioni e provvidenze nei confronti delle quali il Garante potrebbe essere chiamato ad intervenire a tutela di terzi.

Un altro forte limite è costituito dalla assenza di un autonomo centro di costo. Attualmente infatti gli stanziamenti per le spese di funzionamento e di iniziativa dell'Ufficio del Garante sono gestiti direttamente dal Direttore del Dipartimento. La situazione di anomalia determinata dalla convivenza di funzioni diverse che possono divenire incompatibili si ripete per altro anche nella gestione della voce finanziaria concernente le attività della Unione Organizzativa "Lavoro in carcere e attività di assistenza e supporto dell'attività del Garante" (poco più di centomila euro).

L'insieme di queste condizioni fa sì che l'Ufficio del Garante sia considerato alla stregua di un Ufficio di serie B, con gravi conseguenze sia per l'efficacia del lavoro dell'Ufficio sia per la stessa attività del Garante. Della questione sono stati investiti il Sindaco, lo stesso Assessore Pomponi e il Presidente del Consiglio comunale perché si arrivi a un chiarimento che eviti il protrarsi di questi inconvenienti. Indipendentemente dalla sua collocazione organizzativa e dipartimentale è necessario infatti assicurare all'Ufficio una sua autonomia operativa e finanziaria e una chiara omogeneità con gli indirizzi politici del Garante. .

Per altro l'Assessorato, per l'attuazione dei propri programmi, dispone di altre Unità Organizzative che si occupano di "lavoro in carcere": quella dell'Autopromozione sociale e quella dell'Orientamento al lavoro (COL) che ha una apposita sezione COL carcere che svolge un encomiabile lavoro di assistenza ai detenuti che si avvicinano alla fine della pena. Esiste invece un terreno proprio di intervento del Garante in questa materia ed è quello delle iniziative che possono e devono essere prese per garantire e promuovere il diritto al lavoro dei detenuti e degli ex detenuti, che oggi incontra fortissime limitazioni in carcere e moltissimi ostacoli legislativi e regolamentari fuori del carcere: questo può divenire il terreno di una proficua e stretta collaborazione con l'Assessorato.

Composizione dell'Ufficio: l'Ufficio del Garante è attualmente composto dal direttore della seconda U.O. del XIV Dipartimento, un avvocato penalista assunto con contratto esterno a tempo determinato, da tre Assistenti sociali con qualifica di capo servizio, da una impiegata amministrativa, anch'essa con qualifica di capo servizio, da una consulente giuridica con contratto full time a tempo determinato. A questo organico dal mese di aprile si è aggiunta un'altra impiegata amministrativa grazie a un comando ottenuto dalla ASL RMA con funzioni di segretaria del Garante. Le tre assistenti sociali con qualifica di capo servizio e la consulente giuridica si occupano dell'attuazione del programma di iniziative del Garante, dei rapporti con gli istituti di pena e con le altre istituzioni, dei colloqui con i detenuti che ne fanno richiesta. La capo servizio amministrativa, oltre ad occuparsi delle attività e procedure amministrative proprie dell'Ufficio del Garante, si è occupata delle attività "Lavoro in carcere" che è consistita fino alla mia nomina nel soprintendere ai bandi per la concessione di alcune borse di avviamento al lavoro. La qualità e la motivazione del personale, nonostante la situazione di anomalia e di ambiguità sopra denunciata e nonostante la ristrettezza dell'organico, ha consentito di realizzare un lavoro positivo e di portare a compimento il programma di attività impostato al momento della mia designazione da parte del Sindaco.

Condizioni di lavoro: l'Ufficio ha operato finora in condizioni di ristrettezza di spazio e con postazioni di lavoro insufficienti e scarsamente funzionanti (fra l'altro non in rete fra loro), il che ha creato più di una difficoltà di affollamento e di sovrapposizione nel lavoro: in una stessa stanza hanno lavorato fino a quattro persone, la postazione di lavoro della segretaria si è dovuta collocare all'interno della stanza del Garante. Nel mese di settembre il Capo del Dipartimento ha promesso, in occasione del trasferimento di alcuni uffici, la concessione di altre stanze che, oltre a migliorare le condizioni di lavoro dell'Ufficio, potrebbero consentire di accettare alcune richieste di tirocinio che ci sono rivolte dalla Università. Grazie all'intervento del Gabinetto del Sindaco dovrebbero essere risolti dall'Ufficio del Dipartimento XIII - Reti Informative e Servizi Tecno - Logistici - III U.O. anche i problemi di attrezzatura telematica e della messa in rete delle postazioni di lavoro. Purtroppo il carico di lavoro non è stato in alcun modo agevolato dal ricorso allo straordinario né dalla ammissione a programmi di produttività.

Le attività dell'Ufficio del Garante

I mesi da settembre a dicembre 2006 sono stati dedicati dal Garante innanzitutto alla conoscenza del pianeta carcere in tutte le sue articolazioni penitenziarie, istituzionali, associative e allo stabilimento di relazioni personali e di rapporti di collaborazione. Si sono avuti incontri non solo di cortesia ma anche di lavoro: con i direttori degli istituti di pena, con la Direttrice dell'UEPE dott.sa Rita Crobu, con la Direttrice del Centro per la Giustizia Minorile del Lazio dott.sa Donatella Caponnetti, con la Direttrice dell'Istituto minorile di Casal del Marmo, dott.sa Maria Laura Grifoni, con il Provveditore regionale dell'Amministrazione Penitenziaria del Lazio, dott. Angelo Zaccagnino, con il Consigliere Sebastiano Ardita, Responsabile del Trattamento del DAP, con il Presidente dell'Ufficio di Sorveglianza del Tribunale di Roma dott. Giuseppe Falcone e successivamente con alcuni giudici di sorveglianza, con i Cappellani di Regina Coeli padre Vittorio Trani e di Rebibbia Nuovo Complesso don Sandro Spriano.

Il Garante ha via via visitato gli Istituti di Pena, ha avuto riunioni con alcune associazioni e rappresentanze di detenuti a Rebibbia Nuovo complesso e a Rebibbia Reclusione, ha avuto un incontro con le detenute di Rebibbia Femminile che ne hanno fatto richiesta e che hanno voluto parteciparvi, ha partecipato a manifestazioni e spettacoli che hanno avuto luogo all'interno degli istituti di pena e all'esterno. Sono stati anche mesi dedicati alla organizzazione dell'Ufficio, che ha subito diverse modificazioni (nomina di un nuovo direttore dell'Ufficio, cambio della consulente giuridica) e alla definizione del programma per il 2007.

In questi mesi sono anche avvenute le prime riunioni dei garanti regionali, comunali e provinciali e il loro incontro con il nuovo capo del Dipartimento della Amministrazione penitenziaria (DAP) dott. Ettore Ferrara.

Le attività ordinarie

A parte le visite del Garante negli istituti di pena, i suoi collaboratori con periodicità variabile (settimanale o quindicinale) si recano presso ciascun Istituto per incontrarsi con i detenuti che ne fanno domanda, esaminare i loro problemi, raccoglierne le domande e le segnalazioni, intervenire presso le diverse istituzioni (giudiziarie, penitenziarie o amministrative).

Questa attività di rapporto e di mediazione con le istituzioni consente di mantenere aperto costantemente un canale di osservazione sulle condizioni di vita dei singoli detenuti.

Dati attività di sportello: Gennaio - Luglio 2007

	<i>Rebibbia N.C.</i>	<i>Rebibbia Fem</i>	<i>Rebibbia Rec</i>	<i>Regina Coeli</i>	<i>Totali</i>
Colloqui	197	94	90	172	557
Prese in carico	167	42	65	83	357
Italiani	69	18	65	39	191
Stranieri	98	24	-	44	166
Conclusi	59	37	43	71	210
In corso	108	5	22	12	147

Tipi di richieste

	<i>Rebibbia N.C.</i>	<i>Rebibbia Fem</i>	<i>Rebibbia Rec</i>	<i>Regina Coeli</i>	<i>Totali</i>
Condizioni sanitarie	41	16	3	43	103
Questioni processuali	14	8	3	16	41

Trasferimenti	12	4		12	28
Status stranieri	10	-	-		10
Mis. Alternative permessi	15	2	34	6	57
Lavoro interno/esterno	30	3	8		41
Inform/Documenti	18	-	3	9	30
Servizi sociali	27	-	4		31
Alloggio fine pena	-	-	3	-	3
Denuncia eventi critici	-	-	4	-	4
Altro	-	7	3	-	10

Il Garante ha visitato insieme ai suoi collaboratori le strutture sanitarie destinate alla cura dei detenuti: Reparto di Medicina protetta dell'Ospedale Pertini, Centro clinico di Regina Coeli, Infermerie di Rebibbia Nuovo Complesso, di Rebibbia femminile, di Rebibbia reclusione. (Vedi Parte II. La salute in carcere). Ha visitato con i suoi collaboratori il CPT di Ponte Galeria (Vedi II Parte. Il CPT di ponte Galeria). Insieme agli altri Garanti ha partecipato a una riunione con il direttore del DAP dott. Ettore Ferrara a cui ha partecipato il sottosegretario Luigi Manconi, in cui si sono discusse le modalità di svolgimento del loro lavoro. Una delegazione di Garanti ha incontrato il Presidente della Camera Fausto Bertinotti, il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura Nicola Mancino, il Presidente della Commissione Giustizia del Senato Cesare Salvi, il ministro dell'Interno Giuliano Amato, il sottosegretario alla Sanità Monica Bettoni per discutere questioni attinenti la politica penitenziaria. Ha incontrato il nuovo Provveditore regionale del Lazio dott. Angelo Zaccagnino. Si è interessato a numerosi casi in cui è stato necessario il raccordo fra Amministrazione penitenziaria, Comune di Roma ed altre istituzioni. Su segnalazione dei componenti del suo Ufficio, della stampa o di terzi o su richiesta dei direttori degli istituti di pena ha fatto visita a detenuti che soffrivano in maniera particolarmente acuta le condizioni di detenzione o la lunghezza della custodia cautelare (fra questi il Consigliere regionale Gargano e l'imprenditore Coppola). Per l'attività ordinaria del Garante nei primi sei mesi del 2007 Vedi Parte II L'Agenda del Garante.

Il programma di iniziativa del Garante

Il Garante ha messo a punto nell'ottobre-novembre 2006 il programma di attività per il 2007, preoccupandosi di assicurare continuità al lavoro impostato, durante il suo mandato, dal suo predecessore On Luigi Manconi.

Le iniziative realizzate

Convegno "La scrittura in carcere: esperienze a confronto". Si è svolto il 27 marzo al Teatro Pietro Angerosa della Casa circondariale Rebibbia Nuovo Complesso. L'idea di convocarlo è nata dalla positiva esperienza dei laboratori di scrittura creativa, svolti a Rebibbia Nuovo complesso e a Rebibbia Penale dalla prof.ssa Luciana Scarzia, con la partecipazione di scrittori, registi, giornalisti, sceneggiatori. L'Ufficio del Garante lo ha convocato, promosso e realizzato insieme al 2° Centro Territoriale Permanente della Pubblica Istruzione, che cura l'insegnamento scolastico elementare e medio nei quattro istituti di Rebibbia, all'Istituto di Educazione degli Adulti della 3^a Università di Roma e alla Direzione della Casa circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso. Scopo del convegno - che è stato patrocinato dagli Assessori alle Politiche Scolastiche del Comune, dott.sa Maria Coscia e della Provincia di Roma dott.sa Daniela Monteforte, è stato quello di mettere a confronto l'esperienza dei laboratori romani con esperienze analoghe aventi per oggetto la scrittura in altri istituti di pena: con la collaborazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è emersa

una realtà variegata e complessa che ha consentito di mettere in relazione fra loro laboratori di scrittura creativa, di scrittura autobiografica, di poesia, laboratori teatrali, giornali di istituto, riviste. Una parte del convegno è stata dedicata alla riflessione teorica sul valore educativo della scrittura nella educazione degli adulti, per il resto a parlare sono stati i protagonisti di queste esperienze: educatori, insegnanti, volontari, giunti da ogni parte d'Italia e, naturalmente, i detenuti che hanno preso parte ai laboratori, presenti insieme a una consistente rappresentanza di loro colleghi di Rebibbia N.C.

Pubblicazione degli atti del Convegno. Uscirà nelle prossime settimane un volume con gli atti del Convegno, la cui pubblicazione è stata curata dal Comune di Roma, con la prefazione del prof. Tullio De Mauro. La redazione è stata assicurata dalla prof. Luciana Scarcia.

Ricerca sulla prevenzione delle condotte suicidiarie in carcere. È un altro esempio di collaborazione interistituzionale. Promossa e in gran parte finanziata dall'Ufficio del Garante, la Ricerca è stata realizzata dal Dipartimento di Neuropsichiatria Infantile e dell'Età Evolutiva dell'Università La Sapienza e dagli psicologi del Centro Giustizia Minorile del Lazio e dell'Istituto di Casal del Marmo con lo scopo di mettere a punto un test che consenta di personalizzare il trattamento dei minorenni che entrano nell'Istituto di Pena, rilevando i rischi di suicidio e cercando di prevenirli. La ricerca, che si è avvalsa anche di esperienze di università straniere, era stata progettata dal precedente Garante, Luigi Manconi, in seguito a due suicidi avvenuti nell'Istituto di Casal del Marmo, e realizzata dall'attuale.

Convegno nella Sala della Protomoteca. Il 16 e 17 giugno si è svolto in Campidoglio nella Sala della Protomoteca un convegno per la presentazione e la discussione della Ricerca sulla prevenzione delle condotte suicidiarie nel carcere minorile. Il Convegno è stato promosso dal Comune, dall'Università La Sapienza e dal Centro di Giustizia Minorile del Lazio, con il patrocinio dell'Assessorato alle Politiche Sociali della Regione Lazio, On. le Alessandra Mandarelli che ha contribuito a finanziarlo. Al convegno, oltre alle relazioni degli autori della ricerca, hanno assicurato il loro contributo numerosi professori universitari italiani e stranieri. Hanno partecipato al dibattito nel corso delle due giornate oltre 200 operatori degli istituti minorili di molte parti d'Italia (psicologi, educatori, agenti di polizia penitenziaria, volontari). I risultati del test messo a punto dalla Ricerca saranno pubblicati e messi a disposizione degli operatori degli istituti minorili di tutta Italia. Gli Enti promotori si stanno adoperando per consentire anche la pubblicazione degli atti del Convegno.

Convenzione con l'Associazione di mediatori culturali Medea. Una convenzione a titolo gratuito è stata firmata dal Garante e dalla Associazione Medea, una associazione di mediatori culturali che hanno conseguito un master presso la 3^a Università. In base a questa convenzione il Garante ha, con il consenso dell'Amministrazione Penitenziaria, accreditato i giovani aderenti alla Associazione presso la Casa Circondariale di Regina Coeli dove in qualità di volontari assicurano la loro collaborazione di mediatori culturali nel trattamento dei detenuti stranieri. Lo scopo della convenzione è duplice: assicurare ai giovani un valido tirocinio pratico sul campo in un carcere circondariale dove la presenza dei detenuti stranieri è ormai del 60% ma anche far verificare all'amministrazione l'utilità e l'essenzialità della mediazione culturale soprattutto nella prima fase della detenzione che è anche quella degli accertamenti giudiziari.

Colloqui dei mediatori di Medea con i detenuti stranieri da gennaio ad agosto 2007: Romeni 493, Albanesi 304, Maghreb (Marocco, Algeria, Tunisia) 159, Paesi dell'Est europeo (esclusa Romania e Albania) 58, Paesi africani 95, Latinoamericani 29, Vicino Oriente (soprattutto con egiziani) 28, Cittadini paesi UE (escluse Romania e Bulgaria) 14.

I colloqui sono stati in totale 1180 ed hanno coinvolto 9 mediatori culturali. Naturalmente il numero dei colloqui non coincide con il numero dei detenuti incontrati poiché numerosi detenuti hanno avuto più di un colloquio.

Convenzione con la Camera Penale di Roma. Una convenzione è stata firmata dal Garante con la Camera Penale di Roma. Scopo della convenzione, sottoscritta per la Camera Penale dal suo presidente Avv. Giandomenico Caiazza, è quello di collaborare su tutte le questioni attinenti alla esecuzione della pena. La Camera penale assicurerà la propria consulenza all'Ufficio del Garante su

tali questioni e collaborerà a programmare corsi di formazione sia per operatori e volontari sia per avvocati sull'esecuzione della pena.

Carcere e diritto, mensile telematico. È un mensile di notizie, riflessioni e commenti che viene pubblicato dall'inizio dell'anno e spedito telematicamente ad alcune migliaia di operatori. È in corso di riconcepimento del Sito del Garante. Il nuovo Sito sarà fruibile dall'inizio di ottobre.

Iniziativa in corso di realizzazione

Inchiesta sugli stranieri in carcere. È stata affidata nel giugno scorso dal Garante alla Associazione Medea, dopo aver sperimentato i positivi riscontri della collaborazione prevista dalla Convenzione a titolo gratuito. L'inchiesta raccoglierà i dati quantitativi della tipologia degli stranieri presenti negli istituti di pena di Rebibbia mentre a Regina Coeli l'inchiesta avrà, nel rispetto delle norme sulla riservatezza, caratteristiche qualitative e personalizzate. L'inchiesta dovrebbe essere pronta per la fine dell'anno/inizio dell'anno prossimo..

Inchiesta sulla medicina penitenziaria e sulla salute in carcere a Roma. È stata affidata a due ricercatrici - una sociologa e una statistica - e analizzerà i diversi aspetti dell'assistenza sanitaria ai detenuti, mettendo a confronto i dati degli anni 2004/2005, prima dell'indulto con quelli dell'anno 2006/2007, dopo l'indulto. I risultati dovrebbero essere disponibili per l'inizio del 2008.

L'importanza del terzo settore. Il ruolo della Consulta per i problemi penitenziari

Esiste un'altra istituzione del Comune di Roma, preesistente a quella del Garante, che si occupa di carcere e rappresenta, con le sue attività, anch'essa un modello per gli altri Enti Locali. Ricorre quest'anno il decimo anniversario della Consulta Cittadina Permanente per i Problemi Penitenziari, istituita presso il V Dipartimento - Unità Organizzativa - Aree della Solidarietà, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 157 del 31 luglio 1997: «alla Consulta possono aderire tutti gli organismi di volontariato e no profit, quale che sia la forma giuridica dalle stesse liberamente assunta, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico e dell'assenza di fini di lucro, aventi sedi e operanti nel territorio del Comune di Roma che si occupino, anche se non in modo esclusivo, di problemi penitenziari. Possono altresì aderire, senza diritto di voto, esperti e personalità operanti nel settore interessati al raggiungimento degli scopi della Consulta».

In ottemperanza alla delibera istitutiva del Consiglio Comunale, il Garante ha partecipato ad una Assemblea della Consulta per illustrare il proprio programma di attività e ha avuto rapporti di collaborazione sia con il suo Presidente sia con alcune delle associazioni che ne fanno parte (Vic Caritas. Comunità di Sant'Egidio, Antigone, Pid - Pronto Intervento Detenuti).

Nel complesso mondo penitenziario romano il ruolo svolto dal terzo settore è assolutamente essenziale e insostituibile, come dimostra il numero dei volontari che hanno diritto d'accesso in carcere in base all'art. 17 e all'art. 78 dell'Ordinamento penitenziario per svolgere le attività delle numerose associazioni e cooperative alle quali appartengono. Senza di loro la situazione dei detenuti sarebbe assai più desolata, più accentuato l'isolamento del carcere dal resto della società, più difficile il rapporto della Amministrazione penitenziaria con le altre Istituzioni e con il Comune. Il merito della Consulta e del suo presidente Luigi Di Mauro è stato in questi anni in primo luogo quello di riuscire a tenere insieme e a coordinare in un unico organismo un mondo variegato e complesso, composto da grandi comunità e da piccoli gruppi, da associazioni no profit e da cooperative sociali, da organizzazioni cattoliche e laiche. In secondo luogo in questo mondo, per sua natura tendente a realizzare le proprie finalità in maniera separata, esclusiva e autoreferenziale, la Consulta è riuscita a stabilire un rapporto, un confronto, una collaborazione permanente dei soggetti del terzo settore non solo fra loro ma fra essi e le istituzioni, a cominciare da quelle comunali, che si occupano di carcere. Per questo è augurabile che il Comune celebri degnamente in questo ultimo scorcio dell'anno il decennale della attività della Consulta.

È proprio nel contesto della positiva esperienza della Consulta che è stato concepito il Piano permanente cittadino per il carcere del Comune di Roma, nell'ambito del Piano regolatore sociale del Comune. Il piano è nato nel 2003 in forma sperimentale ed è stato poi, nel 2005, recepito e

istituzionalizzato dal Consiglio Comunale che ha anche istituito l'Ufficio del Piano e la figura del Coordinatore, compito che non a caso è stato affidato allo stesso Presidente della Consulta che ha avuto un ruolo fondamentale nell'idearlo e nel metterlo in atto.

Il Piano non interferisce (e tanto meno si sovrappone) con i progetti di attività dei singoli soggetti del terzo settore né con i programmi e le competenze amministrative dei singoli Assessorati del Comune e delle altre Istituzioni presenti sul territorio che si occupano del carcere ma, al contrario, si propone - con un compito tipicamente interassessorile e interistituzionale - di mettere a confronto i diversi progetti e programmi in modo che siano coordinati gli sforzi, utilizzate al meglio risorse ed energie e, possibilmente, ottimizzati i risultati. Un significativo sforzo con qualche incoraggiante risultato è stato anche indirizzato a suscitare il coinvolgimento di iniziative e finanziamenti privati, per farli interagire con l'intervento pubblico nel tentativo di vincere una tradizionale e pervicace resistenza a impegnarsi in questi campi, forse anche per l'inadeguatezza e i ritardi delle normative fiscali. L'unico difetto che va segnalato è la mancanza di un adeguato sostegno amministrativo da parte del Comune. Il Piano esercita la sua attività di rete e di raccordo attraverso cinque commissioni: Salute e servizi sociali; Pari opportunità e benefici per gli stranieri; Formazione, lavoro, lavorazioni interne e domestiche; Cultura, spettacolo e sport; Minori e giovani adulti. Sui risultati della prima fase di attività del Piano rimandiamo al Monitoraggio del Piano, presentato nel marzo 2006 da Luigi De Mauro e ad un lungo e documentato articolo dedicato a questa esperienza dalla rivista *Il Mulino*. Per i progetti futuri c'è invece solo da attendere il Piano per il 2008 che sarà presentato presto al Consiglio comunale. C'è tuttavia una dichiarazione di intenti in quel documento, nella quale particolarmente il Garante si riconosce e che è il motivo della stretta collaborazione che ha voluto realizzare con la Consulta e con il Piano: "Il nodo che il Piano ha iniziato a sciogliere, e che sarà al centro del nostro lavoro, è quello che determina l'esclusione della grande maggioranza dei detenuti dai programmi di reinserimento. La ragione di questa esclusione noi la individuiamo principalmente nell'inacidimento legislativo della legge Gozzini che, dopo gli anni tumultuosi delle rivolte e del terrorismo, condusse la realtà carceraria italiana nel circolo virtuoso della democrazia. Lo stravolgimento delle regole dettate dalla riforma penitenziaria, la trasformazione multi-etnica della popolazione detenuta, gli effetti sociali restrittivi e di esclusione dai benefici introdotti dalla legge Bossi-Fini e, da ultimo, il colpo di grazia portato alla legge Gozzini dalla legge cosiddetta ex-Cirielli, hanno determinato il collasso dell'intero sistema penitenziario. Anche in queste condizioni estreme non abbiamo voluto chinare verso soluzioni di interventi emergenziali, ma siamo andati avanti con il lavoro del Piano articolando azioni che non rinunciano ad avvicinare alla società la realtà della popolazione detenuta".