

COMUNE DI ROMA
UFFICIO DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

RELAZIONE SEMESTRALE
(GENNAIO-GIUGNO 2004)

1. UNIVERSO DI RIFERIMENTO:
LE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI ROMA

1.1. *Negli Istituti di pena per adulti*

Sulla base dei dati cortesemente forniti a questo Ufficio dal Provveditorato Regionale del Lazio dell'Amministrazione penitenziaria, il 9 luglio 2004 negli istituti di prevenzione e pena per adulti ubicati nella città di Roma erano private della libertà 3232 persone. Rispetto al 31 dicembre 2003, è possibile quindi registrare un lieve incremento (pari al 4,98%) delle presenze in carcere.

Contribuiscono all'incremento della popolazione detenuta gli istituti di Regina Coeli, Rebibbia Nuovo complesso e Rebibbia femminile. Non compensa invece tale incremento la riduzione delle presenze nell'istituto di Rebibbia penale. Sostanzialmente invariate (e irrilevanti sui grandi numeri) le presenze nell'Istituto a custodia attenuata per tossicodipendenti di Rebibbia.

Tabella 1. Presenze negli Istituti per adulti al 9.7.2004. Raffronti in v.a. e percentuali con le presenze al 31.12.2003.

Istituto	Presenze al 9.7.2004	Presenze al 31.12.2003	Variazione in v.a. 31.12.2003/ 9.7.2004	Variazione in percent. 31.12.2003/ 9.7.2004
C.C. Regina Coeli	969	886	+ 83	+ 9,37
C.C. Rebibbia N. C.	1582	1506	+ 76	+ 5,05
C.C. Rebibbia Femminile	353	308	+ 45	+ 14,61
C.R. Rebibbia Penale	294	340	- 46	- 13,52
ICATT Rebibbia III Casa	34	31	+ 3	+ 9,68
Tot. Complessivo Roma	3232	3071	+ 161	+ 5,24

Ns. elaborazioni su fonti Dap

Determinato l'indice di sovraffollamento nello scarto percentuale (positivo o negativo) tra le presenze in carcere e la capienza regolamentare di ciascun istituto, dalla tabella seguente è possibile rilevare un considerevole indice di sovraffollamento

nell'istituto più grande della città, quello di Rebibbia Nuovo complesso. Indice peraltro vicino, ma forse non superiore a quello nazionale (che al 31.1.2003 è stato possibile determinare in un + 36,12%), ma molto distante da quello degli altri istituti romani che alla data dell'ultimo rilevamento risulterebbero viceversa poco (Regina Coeli) o per nulla sovraffollati.

Peraltro, il quadro del sovraffollamento reale andrebbe misurato sulla base della effettiva disponibilità della cd. "capienza regolamentare". Come ci è stato opportunamente segnalato da una rappresentanza dei detenuti di Regina coeli, la chiusura a turno di una sezione dell'Istituto per ristrutturazione, fa sì che la relativa capienza regolamentare dovrebbe essere ridotta almeno di circa 150 unità, con il risultato di avvicinarne sensibilmente il tasso di sovraffollamento a quello di Rebibbia Nuovo complesso.

Tabella 2. Presenze

Istituto	Presenze al 9.7.2004	Capienza regolamentare	Indice di sovraffollamento
C.C. Regina Coeli	969	917	+ 5,67%
C.C. Rebibbia N. C.	1582	1188	+ 33,16%
C.C. Rebibbia Femminile	353	352	+ 0,28%
C.R. Rebibbia Penale	294	404	- 27,23%
ICATT Rebibbia III Casa	34	80	- 67,5%
Tot. Complessivo Roma	3232	2941	+ 9,89%

Ns. elaborazioni su fonti Dap

Un ultimo quadro relativo alla posizione giuridica delle persone private della libertà ristrette negli istituti di prevenzione e pena romani ci dice che le persone sottoposte a misura cautelare di custodia in carcere sono poco più del 40% del totale, in gran parte concentrate nel Circondariale di Regina Coeli e con presenze significative a Rebibbia Nuovo complesso e al Femminile (vale la pena in proposito rilevare la più consistente quota di detenute in custodia cautelare rispetto al corrispettivo nell'universo maschile).

Istituto	Presenze al 31.12.2003	In misura cautelare	% sui presenti	Condannati	% sui presenti
C.C. Regina Coeli	886	711	80,25	175	19,75
C.C. Rebibbia N. C.	1506	361	23,97	1145	76,03
C.C. Rebibbia Femminile	308	150	48,70	158	51,30
C.R. Rebibbia Penale	340	8	2,35	332	97,65
ICATT Rebibbia III Casa	31	1	3,23	30	96,77
Tot. Complessivo Roma	3071	1231	40,08	1840	59,92

Ns. elaborazioni su fonti Dap

1.2. *Nel circuito della giustizia penale minorile*

Il 30 aprile 2004 i minori presenti nel Centro di prima accoglienza (CPA) di Roma erano 14 (per una media giornaliera di presenze, nel corso del 2003, di 10, 5). Durante lo scorso anno solare sono stati 986 i minori entrati nel CPA di Roma (area di appartenenza: 72% Roma, 28% resto del Lazio). Un dato che ci viene segnalato in aumento rispetto agli anni precedenti. Per avere il senso di questi numeri si consideri che, nel medesimo anno di tempo, il CPA di Milano, secondo in Italia per numero di ingressi, è arrivato a quota 389; il terzo, il CPA di Napoli, a 258.

Quanto alle ripartizioni di genere e tra italiani e stranieri, i dati raccolti grazie alla cortese collaborazione del Centro Giustizia Minorile (C.G.M.) di Roma ci dicono che nel corso del 2003 sono entrati nel CPA di Roma 181 italiani (di cui 169 ragazzi e 12 ragazze) e 805 stranieri (di cui 426 ragazzi e 379 ragazze).

Per quanto concerne gli ingressi nell'Istituto Penale Minorile (IPM) di Casal del Marmo, in complesso nel 2003 sono stati 332. Anche in questo caso i numeri più consistenti rispetto a tutto il territorio nazionale (IPM di Milano 323, IPM di Torino 183).

In dettaglio, sono entrati 63 italiani (di cui 58 uomini e 5 donne) e 269 stranieri (di cui 146 uomini e 123 donne).

Al 30 aprile 2004 erano 63 i minori presenti in IPM (per una media giornaliera di 58,9 nel 2003).

Per quanto concerne l'utenza della comunità, i minori presi in carico dal C.G.M. di Roma, sempre al 30 aprile 2004, erano 28 (per una presenza media giornaliera di 28,8 nel 2003).

Ancora, l'utenza degli Uffici di servizio sociale per i minorenni (U.S.S.M.) di Roma, al 30 aprile 2004 era di 376 giovani presi in carico (di cui 20 in comunità e 19 in IPM), per un totale per l'anno 2003 di 2732 segnalati e 1510 presi in carico.

1.3. *In misura cautelare o in esecuzione penale esterna*

Secondo i dati forniti dal Centro di Servizio Sociale per Adulti (CSSA) di Roma nell'ultimo trimestre del 2003, l'utenza seguita dal servizio sociale del Ministero della giustizia è stata complessivamente pari a 3356 unità, distribuita come di seguito:

Misura	Casi
Affidati dalla detenzione	7
Affidati dalla libertà	1511
Affidati dalla det. - in casi particolari	116
Affidati dalla lib. - in casi particolari	205
Libertà controllata	7
Semidetenzione	2
Semiliberi dalla detenzione	166
Libertà vigilata da condizionale	13
Libertà vigilata internati	16

Libertà vigilata in sentenza	29
Libertà vigilata per riconversione	18
Beneficiari L. 207/03 - Indultino	116
Detenuti domiciliari dalla detenzione	271
Detenuti domiciliari dalla libertà	502
Arresti domiciliari/detenuti domiciliari provvisori	348

2. INDIRIZZI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI

2.1. *Novità legislative*

Dal punto di vista legislativo, due sono le novità di rilievo, intervenute nell'ultimo semestre, in materia di privazione della libertà personale: l'approvazione della legge n. 95 del 8 Aprile 2004, riguardante il controllo sulla corrispondenza dei detenuti, e della n. 145 del 11 Giugno 2004, recante modifiche in tema di sospensione condizionale della pena e di termini per la riabilitazione.

2.1.1. La Legge n. 95 del 8 Aprile 2004, Nuove disposizioni in materia di visto di controllo sulla corrispondenza dei detenuti

Pubblicata sulla G.U. n. 87 del 14 Aprile 2004, ha introdotto nell'Ordinamento Penitenziario (L. n. 354 del 26.7.1975) l'art. 18 ter, il cui primo comma stabilisce che

«per esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto, possono essere disposti, nei confronti dei singoli detenuti o internati, per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile per periodi non superiori a tre mesi

- a) limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa;
- b) la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo;
- c) il controllo del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza, senza lettura della medesima».

In quest'ultimo caso è previsto (al comma 6) che «l'apertura delle buste che racchiudono la corrispondenza avviene alla presenza del detenuto o dell'internato».

La legge è intervenuta dunque per colmare una lacuna legislativa, prevedendo i casi che giustificano una restrizione della libertà di corrispondenza dei detenuti, individuati nelle «ravvisate esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati», ovvero nelle «ragioni di sicurezza e di ordine dell'istituto».

In osservanza del principio costituzionale sancito dall'art. 15 della Costituzione, secondo cui «la libertà e la segretezza della corrispondenza sono inviolabili», e quindi «la loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge», il terzo comma del nuovo art. 18ter, l. 354/75, dispone che i provvedimenti adottati in base al precedente primo comma, assumano la forma del decreto motivato e siano adottati «su richiesta del pubblico ministero o su proposta del direttore dell'istituto:

- a) nei confronti dei condannati e degli internati, nonché nei confronti degli imputati dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, dal magistrato di sorveglianza;
- b) nei confronti degli imputati, fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dal giudice indicato nell'articolo 279 del codice di procedura penale; se procede

un giudice collegiale, il provvedimento è adottato dal presidente del Tribunale o della Corte d'Assise».

Nell'ipotesi prevista dall'art. 18^{ter}, comma 1, lett. b) - cioè in caso di sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo - organo deputato ad effettuare il controllo è la stessa Autorità Giudiziaria, salva la sua facoltà di delegare il Direttore o un appartenente all'Amministrazione Penitenziaria. L'autorità amministrativa invece dovrà operare il controllo ispettivo della corrispondenza (analogo a quello previsto sulle persone che accedono all'istituto per i colloqui, o sui pacchi provenienti dall'esterno in busta chiusa), cioè il controllo del contenuto delle buste, con l'unico fine di rilevare l'eventuale presenza di valori o altri oggetti non consentiti, ma senza lettura della corrispondenza. A garanzia di tale divieto è stabilito, come detto, che le buste vengano aperte alla presenza del detenuto o dell'internato.

Oltre ai provvedimenti di cui al comma 1, cioè le limitazioni nella corrispondenza e la sottoposizione al visto di controllo della stessa e il controllo sul contenuto delle buste, è stato previsto (art. 18^{ter} comma 5) che l'Autorità Giudiziaria, qualora in seguito al visto di controllo «ritenga che la corrispondenza o la stampa non debba essere consegnata o inoltrata al destinatario» possa disporre che la stessa sia trattenuta. In questo caso, il detenuto o l'internato «vengono immediatamente informati» del provvedimento.

Ma la novità più importante introdotta dalla legge 95/2004 è la previsione della possibilità di impugnare i provvedimenti di limitazione o controllo della corrispondenza (previsti dal comma 1) e quelli di trattenimento della stessa (previsti dal comma 5). Nella disciplina precedente non era previsto alcun mezzo di impugnazione nei confronti dei provvedimenti con i quali il magistrato disponeva la sottoposizione al visto di controllo della corrispondenza dei singoli detenuti o internati (impostazione che era estesa anche ai provvedimenti riguardanti i colloqui, anch'essi inoppugnabili). La legge n. 95 del 2004 ha invece previsto nel "nuovo" art.18-ter, comma 6, che «contro i provvedimenti previsti dal comma 1 e dal comma 5 può essere proposto reclamo, secondo la procedura prevista dall'articolo 14^{ter}, al Tribunale di sorveglianza, se il provvedimento è emesso dal Magistrato di sorveglianza, ovvero, negli altri casi, al Tribunale nel cui circondario ha sede il Giudice che ha emesso il provvedimento. Del Collegio non può fare parte il Giudice che ha emesso il provvedimento».

Nel *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*, approvato con D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, all'art. 38 già si prevedeva che non potesse «essere sottoposta a visto di controllo la corrispondenza epistolare dei detenuti e degli internati indirizzata ad organismi amministrativi o giudiziari, preposti alla tutela dei diritti dell'uomo, di cui l'Italia fa parte». La Legge 95/2004 ha espressamente inserito nell'art. 18-ter comma 2 tale principio, ampliandone la portata. Le limitazioni previste dal comma 1 dell'articolo18-ter, compresa la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo, non si applicano, infatti, qualora la corrispondenza epistolare o telegrafica sia indirizzata a:

- a) difensori, investigatori privati autorizzati, consulenti tecnici e loro ausiliari);
- b) all'autorità giudiziaria;
- c) alle autorità indicate nell'articolo 35 della legge 354/75 (al direttore dell'istituto, agli ispettori, al direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena e al Ministro di

Grazia e Giustizia, al magistrato di sorveglianza, alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto, al presidente della giunta regionale, al Capo dello Stato);

- d) ai membri del Parlamento, alle Rappresentanze diplomatiche o consolari dello Stato di cui gli interessati sono cittadini; e infine
- e) agli organismi internazionali amministrativi o giudiziari preposti alla tutela dei diritti dell'uomo di cui l'Italia fa parte.

2.1.2. La Legge n. 145 del 11 Giugno 2004, Modifiche al codice penale e alle relative disposizioni di coordinamento e transitorie in materia di sospensione condizionale della pena e di termini per la riabilitazione del condannato

Con questa legge, pubblicata nella G.U. n. 136 del 12 Giugno 2004, sono state apportate modifiche al regime della cosiddetta "pena sospesa", cioè il beneficio della sospensione condizionale della pena concesso dal giudice al condannato in talune circostanze, ed è stato modificato il regime dei termini stabiliti per la riabilitazione del condannato.

La modifica principale, in tema di sospensione condizionale della pena, consiste nella concedibilità del beneficio, nell'ipotesi di condanna a pena pecuniaria congiunta a pena detentiva non superiore a due anni, anche quando la pena, complessivamente ragguagliata (cioè computando la pena pecuniaria in termini di pena detentiva) sia superiore a due anni. Viene così superato il limite, posto finora dall'art. 163 del codice penale, per cui la pena sospesa poteva concedersi solo se la pena complessiva e ragguagliata non superasse gli anni due). Resta fermo tuttavia il limite della pena detentiva stabilita in sentenza, che non può superare la soglia del biennio.

La modifica ha interessato anche il secondo e il terzo comma dell'art. 163 c.p., avendo stabilito, la L. 145/2004, che - nel caso di reato commesso da minore degli anni diciotto - possa essere concesso il beneficio della pena sospesa nell'ipotesi di condanna a pena pecuniaria congiunta a pena detentiva quando la pena, complessivamente ragguagliata sia superiore a tre anni. Il limite è che la sola pena detentiva, stabilita in sentenza, non deve essere superiore a tre anni. Infine nel caso di reato commesso da minore degli anni ventuno e di età superiore ai diciotto, o da persona che ha compiuto settanta anni, la sospensione condizionale della pena può essere concessa nell'ipotesi di condanna a pena pecuniaria congiunta a pena detentiva quando la pena, complessivamente ragguagliata sia superiore a due anni e sei mesi. Il limite è che la sola pena detentiva, stabilita in sentenza, non deve essere superiore a due anni e sei mesi.

E' stato infine inserito un quarto comma all'art. 163 c.p., in cui si statuisce la possibilità per il giudice, «qualora la pena inflitta non sia superiore ad un anno», di sospendere la pena per il termine di un anno, quando, prima della pronuncia della sentenza di primo grado, sia stato riparato interamente il danno o effettuate, da parte dell'imputato, le condotte riparatorie o restitutorie previste in sentenza.

Un'importante novità è costituita altresì dalla modifica dell'art. 165 c.p., con cui è stata introdotta la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività come

nuova condizione apposta dal giudice alla sospensione della pena. «Se il condannato non si oppone» infatti, il giudice può subordinare il beneficio della sospensione condizionale della pena «alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa».

La L. 145/2004 inoltre, ha ridotto i termini per la riabilitazione, stabilendo che può concedersi quando sono decorsi tre anni (e non più cinque), otto anni (anziché dieci) se si tratta di recidivi, dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o si sia in altro modo estinta. Tuttavia viene aumentato il numero degli anni successivi alla riabilitazione (da cinque a sette) nei quali la commissione di un delitto ne comporta la revoca. Resta immutato il termine di dieci anni per la riabilitazione dei «delinquenti abituali professionali o per tendenza».

Infine è stata introdotta una disciplina speciale per i condannati che hanno usufruito della sospensione condizionale della pena, essendo previsto che, al termine di tre anni di sospensione della pena, possa essere concessa la riabilitazione. Il termine di tre anni infatti, «decorre dallo stesso momento al quale decorre il termine di sospensione della pena».

2.2. *Giurisprudenza rilevante*

Nel periodo di riferimento (gennaio-giugno 2004), riteniamo meritevoli di segnalazione e di commento due sentenze, rilevanti per le persone private della libertà personale, emesse dalla Corte di Cassazione a sezioni Unite e dalla Corte Costituzionale.

2.2.1. Sentenza n. 5052, del 9.2.2004, Corte di Cassazione a Sezioni Unite - Nullità dell'ordinanza di custodia cautelare non tradotta in lingua nota allo straniero che non conosca la lingua italiana.

In data 9.2.2004 la Corte di Cassazione a sezioni Unite ha pronunciato un'importante sentenza riguardante la questione, sino ad allora dibattuta, e fonte di contrasti giurisprudenziali tra diverse sezioni della Suprema Corte, della necessità di traduzione, in lingua nota allo straniero, della ordinanza che dispone la misura della custodia cautelare in carcere.

Secondo parte della giurisprudenza, l'ordinanza di custodia cautelare non avrebbe dovuto essere tradotta in una lingua nota al destinatario del provvedimento (Cass., 5 maggio 1999, n. 2128, p.m. in proc. M. ed altri, rv. 213523, Cass., 10 maggio 2002, n. 17829, Essid, rv. 221442; 26 giugno 2000, n.3759, Ilir, rv. 216284). In tali decisioni si giustificava la non necessità della traduzione dell'ordinanza di custodia cautelare osservando che, nel caso l'indagato non conosca la lingua italiana, «la tutela dello stesso è assicurata dall'adempimento dell'obbligo, previsto dall'art. 94, comma 1 bis, disp. att. c.p.p., del direttore dell'istituto penitenziario di accertare, se del caso con l'ausilio di un interprete, che l'interessato abbia precisa conoscenza del provvedimento che ne dispone la custodia e di illustrargliene, ove occorra, i contenuti».

Secondo l'opposto indirizzo giurisprudenziale, invece, «dalla combinata lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 1993, con la quale è stato affermato che il

diritto all'interprete di cui all'art. 143 c.p.p., comprende il diritto alla traduzione del decreto di citazione a giudizio in tutti i suoi elementi, e dell'art. 292 dello stesso codice, il quale elenca una serie di elementi che l'ordinanza cautelare deve enunciare a pena di nullità, deriva che anche quest'ultimo provvedimento deve recare la traduzione in lingua nota al destinatario, ove emesso nei confronti di straniero che non conosca la lingua italiana; anche l'ordinanza custodiale, infatti, alla pari del decreto di citazione a giudizio, è un atto dal quale l'indagato straniero che non comprende la lingua italiana può essere pregiudicato nel suo diritto di partecipare al processo libero nella persona, in quanto, non comprendendo il relativo contenuto, non è posto in grado di valutare né quali siano gli indizi ritenuti a suo carico, né se sussistano o meno i presupposti per procedere alla impugnazione dell'ordinanza, a norma dell'art. 292, comma 2, c.p.p.» (in tal senso Sent. 21 marzo 2002, n. 11598, Zubietta Bilbao, rv. 221608, Sent. 23 settembre 1999, n. 4841 Zicha, rv. 214495, Sent. 8 settembre 1999, n. 1527, p.m. in proc., Braka ed altri, rv. 214348).

Le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza 5052/2004, aderiscono a quest'ultimo indirizzo, facendo propri alcuni principi già affermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza, del 12 gennaio 1993, n. 10, interpretativa, di rigetto, dell'art. 143 c.p.p.:

- il diritto dell'imputato ad essere immediatamente e dettagliatamente informato, nella lingua da lui conosciuta, della natura e dei motivi dell'imputazione contestatagli deve essere considerato un diritto soggettivo perfetto;
- trattandosi di un diritto correlato al riconoscimento costituzionale, a favore di ogni persona, cittadina o straniera, del diritto inviolabile alla difesa (art. 24, comma secondo, della Costituzione) ne consegue che il giudice deve interpretare le norme che garantiscono i diritti di difesa in ordine alla esatta comprensione dell'accusa, in modo espansivo, al fine di rendere concreto ed effettivo, nei limiti del possibile il sopra indicato diritto dell'imputato;
- il sistema tracciato dall'art. 143 c.p.p. - nel definire significativamente il contenuto dell'attività dell'interprete in dipendenza della finalità generale di garantire all'imputato che non intende la lingua italiana di comprendere l'accusa contro di lui formulata e di seguire il compimento degli atti cui partecipa - concepisce la figura dell'interprete, innovativamente rispetto al codice previgente, in funzione del diritto di difesa, quale strumento di reale partecipazione dell'imputato al processo attraverso l'effettiva comprensione dei distinti atti e dei singoli momenti di svolgimento dello stesso;
- l'art. 143 c.p.p. poiché assicura una garanzia essenziale al godimento di un diritto fondamentale di difesa, deve essere interpretato, estensivamente, a tutte le ipotesi in cui l'imputato, ove non potesse giovare dell'ausilio dell'interprete, sarebbe pregiudicato nel suo diritto di partecipare effettivamente allo svolgimento del processo penale;
- si impone la nomina dell'interprete o del traduttore immediatamente al verificarsi della circostanza della mancata conoscenza della lingua italiana da parte della persona nei cui confronti si procede, tanto se tale circostanza sia evidenziata dallo stesso interessato, quanto se in difetto di ciò, sia accertata dall'autorità procedente.

Sulla base della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81, la quale, nell'art. 1, prevedeva che «il codice di procedura, penale deve attuare i principi della Costituzione e adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate in Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale», a suo tempo la Corte costituzionale ha fatto discendere questi principi, oltre che dagli artt. 2 e 24, comma secondo, della Costituzione, anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dal

Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, ricordando che l'art. 6, comma 3, lettera a), della Convenzione stabilisce che «ogni accusato ha diritto a essere informato, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico». Il Patto contiene una norma pressoché identica, disponendo l'art 14, comma 3, lettera a), che «ogni individuo accusato di un reato ha il diritto, in posizione di piena uguaglianza, a essere informato sollecitamente e in modo circostanziato, in lingua a lui comprensibile della natura e dei motivi dell'accusa a lui rivolta». Inoltre, sia la Convenzione, sia il Patto prevedono espressamente che «ogni persona che venga arrestata deve essere informata al più presto possibile e in una lingua a lei comprensibile dei motivi dell'arresto e di ogni accusa elevata a suo carico» (art 5, comma 2, della Convenzione) e che «chiunque sia arrestato deve essere informato, al momento del suo arresto, dei motivi dell'arresto medesimo e deve al più presto avere notizia di qualsiasi accusa mossa contro di lui» (art 9 comma 2, del Patto).

Il diritto dell'indagato di essere posto in grado di comprendere, in una lingua che conosca, il contenuto degli atti è stato recentemente riconosciuto dal nuovo art. 111 della Costituzione, che stabilisce che la legge assicura che «la persona accusata di un reato sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo» e non può dubitarsi che la norma trovi applicazione anche nel procedimento, in tutti i casi, cioè, in cui sia in questione, direttamente o indirettamente, la libertà personale.

Dunque la Corte di cassazione ha stabilito, una volta per tutte che l'ordinamento impone al giudice di disporre per traduzione dell'ordinanza di custodia cautelare o di avvalersi di un interprete perché provveda ad illustrarne all'interessato il contenuto. La omessa traduzione del provvedimento di custodia cautelare all'indagato straniero che non conosca la lingua italiana è causa di nullità dell'ordinanza di custodia cautelare.

2.2.2. Sentenza della Corte costituzionale n. 5, del 13 Gennaio 2004

Con la sent. n. 5 del 2004 (relatore il giudice Giovanni Maria Flick), la Corte ha dichiarato infondate diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5^{ter}, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), aggiunto dall'art. 13, comma 1, l. 30 luglio 2002, n. 189 (cd. "Bossi-Fini"), che punisce con l'arresto da sei mesi ad un anno lo straniero, destinatario di provvedimento di espulsione, che, «senza giustificato motivo», si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore ai sensi del comma 5^{bis} dello stesso articolo.

La prima questione riguardava il presunto contrasto con l'art. 25 Cost., per l'asserita indeterminazione della clausola «senza giustificato motivo», che rende punibile la permanenza nello Stato dello straniero raggiunto dall'ordine di espulsione. La Corte – dopo aver sottolineato che questa formula e altre simili sono largamente usate nel diritto penale – ha osservato che il significato della clausola può essere adeguatamente ricavato da una serie di indici. La clausola del «giustificato motivo» riguarda quegli ostacoli che, anche senza integrare delle vere e proprie cause di giustificazione, impediscono o rendono difficile o pericoloso allo straniero l'adempimento dell'ordine di lasciare il territorio nazionale. Alla identificazione di tali situazioni contribuiscono, altresì, lo stesso testo unico sull'immigrazione e le altre leggi relative allo straniero. In particolare, soprattutto sotto l'aspetto pratico evidenziato criticamente da alcuni dei giudici rimettenti, costituiscono

sicuri indici di «giustificato motivo» le ragioni – necessità di soccorso, difficoltà nell’ottenimento dei documenti per il viaggio, indisponibilità di un mezzo di trasporto idoneo – che ai sensi dell’art. 14, comma 1, d.lgs. 286/1998 legittimano la pubblica amministrazione a non procedere, in deroga alla previsione generale dell’art. 13, comma 4, all’accompagnamento immediato alla frontiera dello straniero colpito da provvedimento di espulsione.

Quest’ultima conclusione rende altresì evidente che la norma non contrasta – come ritenuto invece da qualcuno dei giudici rimettenti – neppure con gli artt. 2, 3 e 27 Cost., sotto il profilo dell’«inesigibilità» della condotta richiesta allo straniero sotto minaccia di sanzione penale, quando egli si trovi nell’impossibilità di munirsi di documenti e di biglietto di viaggio nel breve termine di cinque giorni, previsto per l’adempimento dell’obbligo. Di tale «inesigibilità» il legislatore si è infatti dato carico proprio con la clausola «senza giustificato motivo».

Dunque secondo la Corte non vi è lesione al principio di determinatezza. Conseguentemente viene meno anche l’ulteriore presunta violazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.), che era stata sollevata con riferimento alla non conoscibilità *a priori* delle situazioni idonee ad integrare il «giustificato motivo» da parte del destinatario del precetto.

Quanto, infine, al fatto che l’applicazione della norma in questione si risolverebbe in un aggravio di lavoro e di costi per gli uffici giudiziari, la Corte ha ribadito la propria costante giurisprudenza, per cui il principio del buon andamento della pubblica amministrazione è riferibile solo all’organizzazione degli uffici giudiziari, ma non all’esercizio della funzione giurisdizionale.

3. L'ATTIVITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE

3.1. Politiche sociali e sanitarie

Sulla base della legge quadro 320/2000, il Comune di Roma è stato impegnato in questi anni a ridisegnare il sistema urbano di welfare attraverso la definizione di un dispositivo-quadro per le politiche sociali, rappresentato dal Piano regolatore sociale. Questa architettura istituzionale è finalizzata a garantire la globalità della dimensione cittadina (il sistema integrato di servizi e degli interventi sociali della città) e le specificità del fabbisogno locale (il welfare dei singoli Municipi). Ciascun Municipio ha quindi promosso ed attivato il processo di costruzione/definizione del piano di zona municipale tenendo conto delle differenti realtà, dei bisogni della peculiarità e delle "vocazioni" di ogni territorio.

Il Comune di Roma, ed è l'ambito che qui ci interessa, ha dedicato ai detenuti e agli ex-detenuti, alla prevenzione e all'intervento di recupero e inclusione in favore di adolescenti e preadolescenti nell'area civile e penale, all'integrazione delle persone immigrate, appositi progetti-obiettivo nell'ambito del Piano regolatore sociale della città. Nell'ambito di tale attività programmatica, su impulso della Consulta cittadina permanente per i problemi penitenziari, istituita con deliberazione consiliare n. 157 del 31 luglio 1997, nel maggio 2003 è stato istruito il lavoro per un Piano cittadino di interventi nel settore penitenziario, presentato pubblicamente il 17 marzo u.s..

Su iniziativa dell'Assessorato alle Politiche Sociali e di Promozione della Salute è in corso il progetto sperimentale "Kit delle 48 ore": ancora nell'istituto, viene consegnato al detenuto in uscita un "kit" di prima necessità, contenente 4 buoni pasto da 5,25 euro l'uno; 5 biglietti giornalieri BIG Atac; una mappa di Roma (Atac); una brochure in 4 lingue (italiano, inglese, spagnolo e francese) con la localizzazione dei centri di prima accoglienza; i numeri di telefono "utili" (Chiama Roma 060606, Agenzia Comunale per le Tossicodipendenze, Asl, servizi sociali dei Municipi, ecc...); una scheda telefonica Telecom da 5 euro; una maglietta di cotone; un kit per l'igiene personale; 1 portadocumenti; 1 marsupio; biglietti ferroviari (su segnalazione specifica) per raggiungere le località di provenienza.

In convenzione con il Dipartimento V - Politiche Sociali, il Pid (Pronto intervento detenuti) fornisce servizi di assistenza ed accompagnamento ai servizi socio-sanitari. E' presente in tutte le carceri romane, nonché in sede esterna in Via Galilei 57.

I tre Centri del Comune di Roma attivi nell'accoglienza di detenuti ed ex-detenuti (Centro Antigone, Centro Ulisse, Syntax Error) prevedono la possibilità di ospitalità fino a un massimo di diciotto condannati in misura alternativa (*ex art. 47*) o ex-detenuti privi di risorse, per periodi progettuali che possono andare dai sei ai diciotto mesi di permanenza. Due invece le strutture di accoglienza con una capienza complessiva di ventuno posti, per detenuti in permesso premio, licenze, neo dimessi, affidamento sociale per un totale di ventuno posti complessivi. Queste ultime sono attive dal maggio 2004 e hanno visto transitare circa trenta persone.

Il V Municipio ha una casa di accoglienza "Parco di Aguzzano" aperta da molti anni per donne detenute, in misura alternativa, ed ex detenute che può ospitare sei

persone. Inoltre dal 2003, sostiene in parte con propri fondi , anche una struttura di accoglienza rivolta a donne detenute con figli che può ospitare dieci mamme con bambino.

L'Ufficio Aids fornisce un servizio domiciliare di tipo socio-assistenziale affidato a cooperative. Il servizio ha una duplice funzione: gli utenti in carico presso le cooperative e poi entrati in carcere continuano ad usufruire delle attività messe a loro disposizione; i detenuti malati di Aids che non sono assistiti dal servizio possono essere seguiti nelle pratiche amministrative, per la ricerca di case di accoglienza, per il riavvicinamento alle famiglie e il reinserimento sociale.

3.2. Politiche del lavoro

Sin dal febbraio 2002, l'Assessorato alle politiche per le periferie, per lo sviluppo locale e per il lavoro ha promosso l'istituzione presso il XIV Dipartimento di un "Ufficio per la promozione del lavoro per i detenuti, i condannati in misura alternativa alla detenzione e gli ex detenuti", successivamente assorbito dall'Ufficio di supporto alle attività del Garante istituito presso il medesimo dipartimento. Attribuzioni dell'Ufficio in questo settore sono il coordinamento degli interventi dell'Amministrazione su lavoro e formazione riguardanti l'area penale minorile e adulta, l'attivazione di percorsi di inserimento lavorativo, la rilevazione e la promozione dei servizi (pubblici, privati e del volontariato) di sostegno al reinserimento operanti sul territorio; l'acquisizione di nuove risorse per il lavoro e la formazione per i detenuti; la diffusione di informazioni per la ricerca di lavoro, sulle opportunità di formazione e qualificazione professionale (dentro e fuori il carcere).

Lo sportello di orientamento al lavoro "COL (Centro di orientamento al lavoro) Carceri" è attualmente presente in tutte le carceri di Roma. All'esterno opera presso il C.S.S.A. (Centro di servizio sociale per adulti) di Roma una volta alla settimana ed è aperto all'utenza tutte le mattine, dal lunedì al giovedì, nella sede di Lungotevere de' Cenci n. 7.

Nei bandi del programma "Nuovi lavori per le periferie" (finanziato sulla base della cd. "legge Bersani" di incentivo all'auto-imprenditoria) vi è una preferenza in termini di punteggio per chi assume detenuti, detenuti in misura alternativa o ex detenuti che abbiano espiato la pena da meno di sei mesi secondo le omogenee disposizioni della cd. "legge Smuraglia. Il programma in questione prevede finanziamenti a fondo perduto fino a 100mila euro. I competenti uffici dell'Amministrazione capitolina hanno prestato senza oneri per i destinatari la propria consulenza durante le fasi dell'animazione tecnica dei bandi che si sono succeduti nel tempo. Nei bandi tematici relativi alla stessa legge è previsto il medesimo meccanismo di sostegno. Una decina circa i progetti finanziati a cooperative sociali che operano nel campo.

L'Assessorato ogni anno mette a disposizione borse di inserimento lavorativo per detenuti ed ex detenuti. L' iniziativa era ed è diretta a creare opportunità mirate di occupazione in stretta collaborazione con gli enti territoriali, il mondo produttivo e il privato sociale. L'ultimo bando, scaduto il 31 ottobre 2003, era rivolto non soltanto al privato sociale, ma aperto anche al profit: il 10 maggio 2004 sono partite le nuove convenzioni, con il finanziamento di 18 progetti di inserimento lavorativo della durata di due anni, avendo richiesto ai vincitori del bando l'impegno alla garanzia occupazionale per i dodici mesi successivi al finanziamento da parte dell'Amministrazione comunale.

Un altro bando, scaduto sempre ad ottobre 2003, sulla scorta di quanto previsto dalla citata "legge Smuraglia", ha previsto la copertura degli oneri fiscali e contributivi per le aziende, imprese, cooperative, associazioni che si fossero impegnate ad assumere una persona in esecuzione penale. Sempre a partire dal 10 maggio è iniziata l'erogazione dei contributi attraverso i quali saranno reinseriti sul mercato del lavoro altri 5 fra detenuti ed ex detenuti.

Su richiesta degli operatori e dei detenuti, continua la distribuzione negli istituti di pena del volume *Lavoro e carcere*, realizzato dall'Assessorato e contenente la normativa e altre informazioni utili sul lavoro penitenziario.

A marzo 2004, inoltre, sono partiti presso i Centri di Formazione Professionale (Cfp) del Comune di Roma dei corsi che vanno dall'acquisizione di competenze nell'impiantistica idraulica alle competenze telematiche per il lavoro d'ufficio, dalla manutenzione e installazione di impianti elettrici civili ai corsi d'inglese, dai lavori di assistenza e cura della persona ai corsi di alfabetizzazione informatica per il conseguimento dell'ECDL. Sei i Cfp che hanno accolto all'interno delle classi 7 fra detenuti in semilibertà o ex detenuti, che stanno attualmente frequentando i corsi di formazione.

Presso l'istituto penale minorile di Casal del Marmo è stato aperto nel maggio 2003 lo sportello integrato di orientamento "*La Bussola*". Gli operatori del servizio COL, in collaborazione con il Consorzio Informagiovani e in convenzione con il Dipartimento IV - Politiche Giovanili, sono presenti in Istituto una mattina alla settimana. Attraverso colloqui di orientamento, il servizio offre ai giovani detenuti le informazioni necessarie sui corsi professionali, l'orientamento al lavoro e le procedure necessarie (permesso di soggiorno, visite mediche, ecc.).

Nel maggio 2003, presso l'istituto penale minorile di Casal del Marmo, è partito il progetto *Fattoria didattica*, realizzato dalla cooperativa Consortium, grazie al contributo del Comune -Assessorato al Lavoro. Il progetto nasce dall'idea di insegnare ai ragazzi i rudimenti della coltivazione degli orti, per poi farli inserirli nella fattoria biologica che la cooperativa gestisce sulla Cassia. Attualmente sono in formazione dieci ragazzi, mentre la cooperativa occupa tre ragazzi ultradiciottenni nella coltivazione di un orto biologico.

Attraverso un sostegno di tipo strutturale, formativo e autoimprenditoriale, nel carcere femminile di Rebibbia stanno per essere riattivate alcune lavorazioni da tempo ferme. Si tratta di un progetto che intende riaprire alcuni laboratori semi-industriali (ad es. lavanderia e conceria), formare le detenute, dar vita a cooperative integrate che possano gestire sul mercato le attività prodotte. La fase iniziale della selezione delle detenute coinvolte e della formazione è partita a dicembre 2003.

Nell'ambito dei piani di zona molti Municipi hanno destinato fondi alle borse lavoro e/o tirocini formativi, per l'area degli adulti in situazioni di disagio, riservando spazi ad ex-detenuti ed ex-tossicodipendenti (IV, VI, VIII, X,XI,XIII, XV, XVI,XIX). In particolare il XVIII municipio ha stilato un accordo di programma con l'Ufficio di Servizio Sociale per i Minori (USSM). L'accordo stabilisce i termini della collaborazione in merito alla presa in carico di adolescenti sottoposti a procedimenti penali. Il gruppo di lavoro effettua una verifica ogni sei mesi e nell'anno 2004 si è evidenziato un cambiamento del flusso di provenienza degli utenti, con un aumento dei minori di nazionalità italiana, provenienti da aree del territorio cosiddette disagiate.

Nel XV Municipio è operativo uno sportello "Giustizia" che negli anni si è andato caratterizzando soprattutto come servizio di consulenza agli adulti in condizione di svantaggio. Circa l'80% degli utenti ha avuto precedenti con la giustizia e molti sono ex

detenuti. Di qui la collaborazione con il PID, con il servizio sociale territoriale e con il CSSA.

Grazie al finanziamento dell'Assessorato alle Politiche sociali -Dipartimento V, sono stati avviati quattro laboratori artigiani - gestiti dalla Caritas - all'interno dell'Istituto Penale Minorile di Casal del Marmo: un laboratorio di pizzeria, un laboratorio di tappezzeria, un laboratorio di falegnameria, un laboratorio di sartoria. I primi tre sono rivolti ai ragazzi e il quarto alle ragazze.

L'Ufficio del Consigliere delegato del Sindaco per l'handicap ha promosso lo svolgimento di un progetto di formazione professionale che intende fornire strumenti operativi di intervento a favore delle persone disabili detenute nella struttura penitenziaria di Rebibbia Nuovo complesso. Il progetto, della durata di quattro mesi, prevede corsi di formazione tenuti dalle principali figure professionali nel campo assistenziale ed è rivolto ad un massimo di 15 detenuti, selezionati dalla Direzione, prioritariamente tra coloro che all'interno dell'Istituto svolgono il lavoro di assistenza ai detenuti disabili.

Due gli obiettivi perseguiti dal progetto:

- consentire l'acquisizione da parte degli utenti detenuti di un attestato spendibile nel mondo del lavoro al termine della pena,
- assicurare un'assistenza qualificata ai detenuti disabili.

3.3. *Politiche educative e scolastiche*

Nell'ambito dei progetti finanziati dalla legge 285, il Comune di Roma -Assessorato politiche Sociali -Ufficio minori ha assicurato la continuità dei programmi educativi "Continuando a costruire" e "Minori, giustizia, ente locale", avviati al termine della misura penale, consentendo ad alcuni minori di terminare la scuola dell'obbligo e ad altri di confrontarsi con tirocini di formazione-lavoro. Inoltre una parte dello stesso finanziamento è stata destinata alla realizzazione di un progetto di "Accompagnamento all'autonomia" per i giovani a ridosso della maggiore età, progetto che prevede soluzioni alloggiative e di sostegno educativo.

Il progetto "Un giardino per la città: piante, fiori e aromi dell'antica Roma", finalizzato al recupero e al reinserimento di adolescenti e giovani entrati nel circuito penale, ha costituito la prima esperienza italiana ed europea realizzata nell'ambito di un contesto museale, quale quello della Civiltà Romana. Il progetto è stato co-finanziato dall'Assessorato alle Politiche Sociali e dall'Assessorato alle Politiche per le Periferie, per lo Sviluppo Locale, per il Lavoro. Questo intervento atto al recupero delle devianze giovanili vorrebbe rappresentare un esempio concreto di restituzione del danno, un gesto di rispetto e richiesta di comprensione alla città di Roma da parte di giovani che, pur avendo compiuto errori, oggi hanno assorbito l'importanza della propria storia e delle propria cultura. Le varie fasi dei lavori dal 2000 al 2003 hanno visto la ricostruzione del giardino del Museo; la cui presentazione alla stampa è avvenuta nel luglio 2004, hanno partecipato ai lavori 20 giovani coinvolti in attività di formazione e pratiche di laboratorio sia italiani che stranieri.

Il XVIII Municipio, all'interno del citato accordo con l'USSM e in collaborazione con il commissariato del quartiere Aurelio, ha sperimentato in due scuole medie un progetto congiunto di educazione alla legalità.

Il Progetto "Storie d'Altri", realizzato dalla cooperativa Cecilia e finanziato dall'Assessorato alle Politiche Sociali - Dipartimento V, è un laboratorio ricreativo - culturale che, nato come occasione di conoscenza della città e dei suoi siti archeologici, si è trasformato in un corso mirato al riconoscimento della cultura, dell'arte e delle tradizioni dei Paesi d'origine dei ragazzi (religione, alimentazione, clima, ecc.).

3.4. *Politiche abitative*

Due immobili di proprietà del Comune sono stati assegnati ad attività finalizzate al reinserimento lavorativo e sociale di detenuti ed ex-detenuti:

- alla coop. Sociale "Edera" è stato affidato un capannone che ha permesso di avviare al lavoro quaranta persone;
- alla coop. "Seriarte ecologica" è stato affidato un negozio che ha impiegato tre persone nel settore della serigrafia.

3.5. *Politiche culturali*

In tutti gli istituti penitenziari romani è operativa dal 1999 una convenzione con il Ministero della Giustizia, firmata dal Sindaco di Roma e dal Capo dell'Amministrazione penitenziaria, che impegna l'Istituzione per le Biblioteche del Comune di Roma in attività di organizzazione, acquisto e fornitura di libri per l'aggiornamento e la riqualificazione delle raccolte, formazione e tutoring dei detenuti bibliotecari, offerta di attività culturali e di promozione alla lettura.

Il servizio delle Biblioteche di Roma in carcere rappresenta oggi uno "sportello" del Comune di Roma presente in tutti i reparti e le sezioni degli Istituti Penitenziari romani, compreso il minorile. Questa presenza consente di utilizzare le Biblioteche in carcere come uno sportello informativo del Comune per le diverse attività a favore dei detenuti, dalla diffusione di materiale informativo e divulgativo, fino alla organizzazione di incontri e alla presentazione di attività (Col, Agenzia tossicodipendenze, Pid, Bandi per il lavoro, opuscoli sanitari, proposte di organizzazione e adesione a cooperative sociali, proposte culturali, opportunità formative)

Nel triennio 2001-2003 le biblioteche aperte all'interno degli Istituti hanno raggiunto il numero previsto di venti unità. Nel 2003 nei tre istituti più grandi sono stati organizzati i primi corsi di formazione per la catalogazione on-line, per un totale di sessanta detenuti bibliotecari in formazione.

Tra le attività culturali rivolte ai minori in carcere e sostenute dal Comune, va ricordata la pubblicazione di "Garcon", realizzato dai giovani detenuti su iniziativa dell'Associazione "Garcon il Salvagente" e finanziato dall'Ufficio del Sindaco.

3.6. *Politiche anagrafiche e per la semplificazione amministrativa*

Nei mesi scorsi, su richiesta della stessa Amministrazione penitenziaria, per il tramite dell'Assessorato al lavoro, l'Assessorato alle politiche per la semplificazione e le pari opportunità ha sollecitato l'Amministrazione degli Interni a dare opportune

indicazioni riguardanti le modalità di espletamento del riconoscimento dei figli naturali da parte dei detenuti. Conseguentemente, l'Amministrazione degli Interni ha comunicato al Comune e, per esso, all'Amministrazione penitenziaria la facoltà di riconoscere, nel caso di specie, al Direttore di Istituto la qualifica pubblico ufficiale ai sensi dell'ordinamento di stato civile.

Dopo alcuni mesi di incertezza operativa, anche grazie alla positiva mediazione dell'Ufficio del Garante, la Direzione della Casa circondariale di Rebibbia Nuovo complesso ha acconsentito a sperimentare il nuovo regime.

4. L'OPERATO DELL'UFFICIO DEL GARANTE

Ai sensi della delibera istitutiva, il Garante promuove, con contestuali funzioni di osservazione e di vigilanza indiretta, l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali delle persone comunque private della libertà, ovvero limitate nella libertà di movimento, domiciliate, residenti o dimoranti nel territorio del Comune di Roma, con particolare riferimento ai diritti fondamentali, al lavoro, alla formazione, alla cultura, all'assistenza, alla tutela della salute, allo sport, per quanto nelle attribuzioni e nelle competenze del Comune medesimo, tenendo altresì conto della loro condizione di restrizione. Il Garante inoltre promuove iniziative e momenti di sensibilizzazione pubblica sul tema dei diritti umani delle persone private della libertà e della umanizzazione della pena detentiva; promuove infine iniziative con altri soggetti pubblici, e in particolare con il Difensore civico cittadino, competenti nel settore.

Rispetto a possibili segnalazioni che giungano anche in via informale, alla sua attenzione e riguardino violazioni di diritti, garanzie e prerogative delle persone private della libertà, il Garante si rivolge alla autorità competenti per avere informazioni, segnala il mancato o inadeguato rispetto di tali diritti e conduce un'opera di assidua informazione e di costante comunicazione alle autorità stesse relativamente alle condizioni di reclusione, con particolare attenzione all'esercizio di diritti riconosciuti, ma non adeguatamente tutelati, e al rispetto di garanzie la cui applicazione risulti sospesa, contrastata o ritardata nei fatti.

4.1. *Promozione delle attività dell'ufficio*

Il 12 maggio scorso, presso la Sala rossa del Campidoglio, è stato presentato alla stampa l'Ufficio del Garante e la sua campagna promozionale, rivolta alle persone private della libertà e alla cittadinanza. All'incontro hanno partecipato, oltre al Garante, gli assessori capitolini Raffaella Milano e Luigi Nieri. Presenti alla Conferenza stampa erano alcuni degli interlocutori istituzionali del Ministero della giustizia.

Nella prima decade di maggio sono stati affissi nella città i manifesti rivolti alla cittadinanza (Allegato A). D'accordo con le competenti Direzioni, sono quindi stati diffusi negli Istituti penitenziari e presso le associazioni di volontariato operanti nel settore una locandina (da affiggere nelle bacheche delle sezioni detentive e nelle sedi delle associazioni) e un volantino (da consegnare ai soggetti interessati) contenenti i recapiti dell'Ufficio del Garante (Allegato B). Il 17 maggio è stata pubblicata sul quotidiano *Il messaggero* una inserzione pubblicitaria a pagamento (Allegato C).

È in corso di effettuazione un lavoro di traduzione del volantino citato nelle lingue maggiormente diffuse nelle carceri romane.

Il 17 giugno u.s. l'attività dell'Ufficio del Garante è stata presentata a una rappresentanza di detenuti nella Casa circondariale di Rebibbia Nuovo complesso. Analoghi incontri sono in programma negli altri Istituti (il 15 luglio a Regina Coeli).

4.2. *Incontri istituzionali e definizione dei protocolli operativi*

Durante i primi mesi di attività il Garante ha avuto contatti o incontri istituzionali, per avviare o consolidare collaborazioni utili allo svolgimento degli incarichi previsti dalla delibera istitutiva. In particolare, **per quanto le persone private della libertà per ragioni di giustizia**, il Garante ha incontrato:

- in data 18 novembre 2003, con la Direttrice dell'Istituto Penale Minorile di Casal del Marmo, dott.ssa Laura Grifoni
- in data 30 gennaio 2004 con il Direttore della Casa di Reclusione di Rebibbia, dott. Stefano Ricca;
- in data 30 gennaio 2004 con il Direttore della Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso, dott. Carmelo Cantone;
- in data 5 febbraio 2004, con il Direttore della Casa Circondariale di Regina Coeli, dott. Mauro Mariani;
- in data 10 marzo 2004, con il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma, dott. Giuseppe Falcone;
- in data 11 marzo 2004 con la Direttrice della Casa circondariale femminile di Rebibbia, dott.ssa Lucia Zainaghi;
- in data 21 aprile 2004, con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria, dott. Angelo Zaccagnino;
- in data 20 maggio 2004, con la Dirigente del Centro per la Giustizia Minorile, dott.ssa Donatella Caponnetti;
- in data 20 maggio 2004, con la Dirigente del Centro di Servizio Sociale per Adulti, dott.ssa Rita Crobu.

Non sono ancora stati esperiti i necessari contatti istituzionali con il Tribunale per i minorenni, la Direzione dell'Istituto a custodia attenuata di Rebibbia, l'Ufficio di servizio sociale per i minorenni del Ministero della giustizia.

Per quanto riguarda le persone private della libertà per ragioni amministrative o di polizia, il Garante ha avuto ripetuti contatti telefonici con il Prefetto di Roma, dott. Achille Serra, e con il Ministro dell'Intero, on. Giuseppe Pisanu, anche al fine di definire le modalità attraverso le quali possa essere consentito al Garante l'accesso al Centro di permanenza temporanea di Roma - Ponte Galeria.

In data 5 marzo 2004 è stato stipulato un **Protocollo d'intesa tra l'Ufficio del Garante e la Direzione della Casa circondariale di Rebibbia Nuovo complesso** (che si produce in Allegato D), con cui è stata disciplinata la collaborazione reciproca. Analoghe iniziative, su richiesta dell'Amministrazione penitenziaria, sono state subordinate alla definizione di un Protocollo d'intesa da stipularsi tra il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e il Dipartimento della Giustizia minorile (per quanto di rispettiva competenza) e il Comune di Roma.

A tal fine, in data 14 aprile 2004, **il Sindaco ha ricevuto in Campidoglio il Capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Pres. Giovanni Tinebra, e il Capo Dipartimento della Giustizia Minorile, Pres. Rosario Priore**; presenti il Garante, l'Assessora Raffaella Milano, l'Assessore Luigi Nieri, la Vice Capo Dipartimento della Giustizia minorile, on. Sonia Viale, il Dirigente dell'Ufficio Trattamento detenuti del DAP, cons. Sebastiano Ardita. Si è convenuto in tale occasione di dar vita a un tavolo di lavoro inter-istituzionale cui affidare la redazione di uno o più schemi di Protocollo d'intesa. Tale

tavolo di lavoro non ha mai potuto riunirsi a seguito della decisione del **Ministro della giustizia** - comunicata al Garante «ufficialmente, sebbene informalmente» dal Consigliere Ardita - di avocare a sé ogni decisione riguardo le modalità di relazione dei Dipartimenti facenti capo al Ministero della Giustizia con le Regioni e gli Enti locali che avessero istituito o volessero istituire organi di garanzia dei diritti delle persone private della libertà.

Su delega del Sindaco, il Garante ha fornito al **Presidente della Commissione Speciale Sicurezza e Integrazione Sociale - Lotta alla Criminalità del Consiglio regionale del Lazio**, on. Fabrizio Birilli, le informazioni da questi richieste circa le attività del Comune rivolte alla popolazione privata della libertà nel territorio di propria competenza. Il Garante ha quindi preso gli opportuni contatti istituzionali con il **Garante delle persone private della libertà istituito presso la Regione Lazio**, on. Angiolo Marroni, affinché l'operato dei due organi possa svilupparsi sinergicamente a beneficio delle persone private della libertà nel territorio del Comune di Roma. Su richiesta dell'on. Marroni, la definizione delle concrete modalità operative della collaborazione inter-istituzionale è stata rinviata al momento in cui l'Ufficio regionale sarà effettivamente operativo.

In data 5 novembre 2003, il Garante ha esposto le linee generali del lavoro che il suo Ufficio sarebbe andato a svolgere davanti alla **Commissione Politiche sociali del Consiglio comunale**. In data 5 marzo 2004, il Garante ha incontrato il **Difensore civico del Comune di Roma**, avv. Ottavio Marotta, al fine di valutare le migliori condizioni di collaborazione per quanto di rispettiva competenza.

Ai sensi della delibera istitutiva, l'Ufficio del Garante ha tenuto costanti rapporti con la **Consulta cittadina delle associazioni operanti in ambito penitenziario**. In data 20 Novembre 2003, il Garante ha presentato all'Assemblea della Consulta le linee generali del lavoro che il suo Ufficio sarebbe andato a svolgere. In data 24 giugno 2004 ha quindi nuovamente e formalmente incontrato il direttivo della Consulta penitenziaria, illustrandone ai componenti le linee del lavoro fin lì svolto.

Ai fini della migliore efficacia dell'operato dell'Ufficio del Garante nell'ambito delle strutture dell'amministrazione esistenti e operanti in ambito penitenziario, in data 26 gennaio 2004 l'Ufficio del Garante ha incontrato gli operatori del **Centro di orientamento al lavoro (COL) "carceri"** e, in data 10 maggio 2004, gli operatori del servizio **"Biblioteche in carcere"**.

Per l'estensione della buona prassi promossa in via iniziale dal Comune di Roma, il Garante è stato invitato a presentare la delibera istitutiva, il progetto di lavoro e le prime esperienze di attività dell'Ufficio, presso il Comune di Torino, il Comune di Milano, il Comune di Bologna e il Comune di Napoli.

4.3. *Attività finalizzata alla tutela e alla promozione dei diritti.*

4.3.1. Modus Operandi

Come si è accennato in principio del presente capitolo, istituito dall'Amministrazione comunale, l'Ufficio del Garante dei diritti delle persone private della libertà nel territorio del Comune di Roma ha competenza diretta esclusivamente sulle doglianze comunque riferibili all'operato dell'Amministrazione comunale. In ogni altro campo (in caso di doglianze riguardanti attribuzioni di altre amministrazioni pubbliche, e più ancora nei riguardi di doglianze riguardanti l'operato della magistratura), il Garante può esercitare esclusivamente funzioni di mediazione informale, avvalendosi dell'autorevolezza e del prestigio riconosciuto dalle amministrazioni competenti all'Amministrazione comunale di Roma e fidando sul comune interesse di ogni amministrazione alla migliore collaborazione reciproca.

Consapevoli che della complicata ragnatela di competenze e attribuzioni nel campo della privazione della libertà e delle politiche per la realizzazione delle migliori condizioni per il reinserimento delle persone già detenute le persone private della libertà possono essere legittimamente ignare, l'Ufficio del Garante ha assunto come proprio l'impegno a dare risposta a qualsiasi doglianza dovesse pervenirgli, senza riguardo per l'oggetto e la competenza. L'Ufficio comunque risponde e fornisce indicazioni utili affinché il reclamo del detenuto possa essere valutato nel migliore dei modi dall'amministrazione competente e, se del caso, ricevere la dovuta soddisfazione.

Le istanze al Garante sono presentate senza vincolo di forma, personalmente dagli interessati o da persone con esse in relazione, per iscritto - via posta terrestre, elettronica o fax, telefonicamente, o personalmente, presentandosi durante gli orari d'ufficio (ore 10/18), in Lungotevere de'Cenci, 5.

L'Ufficio si muove attraverso una rete di rapporti che in questi mesi ha cominciato a tessere, con gli operatori professionali e/o volontari, ascoltando la loro valutazione del singolo caso e, laddove possibile, verificando con loro la possibilità di risoluzione rapida del problema. Tra gli operatori dell'amministrazione penitenziaria - i più frequentemente contattati - abbiamo trovato grande disponibilità, essenziale per una efficace attività di mediazione. Non solo, essi mostrano di gradire l'intervento dell'Ufficio del Garante che, focalizzando la loro attenzione sul caso, ne velocizza e facilita il lavoro, aiutandoli talvolta a sbloccare situazioni che parevano essersi arenate.

Tuttavia, in alcuni casi, per problemi strutturali e più generali, non è stato possibile risolvere la questione con singoli operatori, ma si è dovuto interloquire direttamente con le direzioni competenti. Questo passaggio a volte ha consentito la soluzione del problema stesso da parte dei direttori.

D'accordo con gli organismi rappresentativi della Consulta cittadina per i problemi penitenziari, l'Ufficio si sta coordinando anche con le associazioni che la compongono, le quali, lavorando sul campo da anni, hanno sviluppato competenze specifiche nella tutela dei diritti e per il reinserimento delle persone private della libertà.

4.3.2.1. I casi

Salvo qualche pionieristica segnalazione nei primi tre mesi dell'anno, le istanze all'Ufficio del Garante sono cominciate a pervenire con regolarità a partire dal mese di aprile u.s.. Nel trimestre aprile-giugno, l'ufficio ha ricevuto 96 istanze relative a casi individuali (68 via posta terrestre, 23 telefonicamente, 5 via posta elettronica). Nel

medesimo periodo, le istanze relative a problemi collettivi sono state 4 (ne trattiamo più oltre).

L'Ufficio ha esaurito l'iter di circa il 50% delle istanze pervenute. L'intervento dell'Ufficio può dirsi essere stato risolutivo nel 30% dei casi. Ciò non significa che gli interessati abbiano ogni volta ottenuto ciò che chiedevano (anche se questo è avvenuto in almeno 5 casi) ma che hanno comunque ottenuto un risultato relativamente all'oggetto della loro istanza. Per un altro 20% dei casi non è stato possibile dare alcuna soddisfazione all'istanza, ma gli interessati hanno ricevuto sempre una risposta, che riportava le motivazioni alla base della mancata soddisfazione della richiesta.

Il restante 50% delle istanze sono ancora all'attenzione dell'Ufficio. Si tratta infatti di casi per i quali - dopo una prima risposta interlocutoria - stiamo ancora aspettando la documentazione necessaria, dall'interessato o da chi per esso, oppure per i quali attendiamo una risposta alla sollecitazione già messa in atto presso i relativi uffici.

4.3.2.2. Le tematiche affrontate nei casi

È significativo sottolineare che il 50% delle istanze riguarda problemi legati alla sanità penitenziaria. In particolare, i principali problemi emersi sono: la lunghezza dei tempi per visite mediche, interventi, ricoveri esterni; la mancanza di farmaci; la mancanza di terapie adeguate; l'accertata incompatibilità tra lo stato di salute e una detenzione che si protrae per mancanza di strutture esterne disponibili ad accogliere l'interessato.

Un altro 30% delle richieste riguarda i trasferimenti: detenuti che chiedono di poter essere più vicini ai familiari, per godere del loro diritto a portare avanti tali rapporti affettivi.

Un 10% sono richieste di lavoro, specialmente da parte di detenuti in detenzione domiciliare o nei termini per accedere a misure alternative alla detenzione.

Il restante 10% è fatto di casi riguardanti informazioni varie, su documenti, documenti di espulsione, richieste di soggiorno, altre questioni molto specifiche non sono state soddisfatte nei luoghi di detenzione.

4.3.3. Questioni generali di tutela dei diritti

Come accennato sopra, sono arrivate all'ufficio segnalazioni di problemi più generali presenti nelle carceri romane, di cui l'ufficio si è fatto carico.

1. In occasione delle recenti **elezioni per i consiglieri comunali aggiunti**, il Servizio elettorale del Comune, su sollecitazione dell'Ufficio del Garante, ha provveduto a registrare nell'apposito elenco degli aventi diritto al voto, i detenuti extra-comunitari in possesso dei requisiti prescritti per il suo esercizio e che ne avessero fatto richiesta. Purtroppo il limitato numero degli iscritti non ha consentito l'istituzione di seggi speciali all'interno degli istituti.

2. Nel mese di aprile, da più fonti è stato segnalato all'Ufficio del Garante un irrigidimento del **trattamento delle persone ammesse alla semilibertà** e ospitate presso la Casa di reclusione penale di Rebibbia. Nello stesso periodo, analoghe segnalazioni sulla

stessa materia sono emerse in interrogazioni parlamentari presentate da parlamentari di diversi schieramenti politici. La notizia di questo lamentato irrigidimento è quindi arrivata agli onori delle cronache della stampa locale e nazionale.

Le istanze lamentavano una generalizzata restrizione degli orari per il rientro serale e invasive perquisizioni corporali connesse al tassativo divieto introdurre in Istituto oggetti di qualsiasi tipo. Alcuni detenuti lamentano che gli sarebbe stato vietato di portare all'interno dell'Istituto anche le istanze di licenza o documentazione da allegare a istanze formali da indirizzare alla stessa direzione dell'Istituto così come al Tribunale di sorveglianza.

In occasione di colloqui informali con il Garante, il Presidente del Tribunale di sorveglianza ha escluso la possibilità che da parte della magistratura di sorveglianza potesse emergere un orientamento generalmente restrittivo delle condizioni del regime di semi-libertà (e quindi modifiche all'orario del rientro serale sarebbero state valutate caso per caso, a seconda delle effettive necessità e dell'evoluzione del piano trattamentale), mentre più recentemente il Direttore dell'Ufficio trattamento detenuti dell'Amministrazione penitenziaria ha assicurato sarebbe stata revocata qualsiasi prescrizione eccedente le strette necessità di ordine e sicurezza dell'Istituto.

3. A partire dal 14 maggio scorso, presso la Casa di Reclusione di Rebibbia maschile, i detenuti frequentanti i **corsi pomeridiani dell'ITC Von Neumann** sono stati obbligati a rientrare nelle rispettive sezioni per la cosiddetta "conta" pomeridiana, con conseguente interruzione dell'attività didattica e perdita effettiva di circa 60-75 minuti di lezione al giorno.

Della istanza si è fatta portavoce la quasi totalità del corpo docente. A seguito degli opportuni contatti intrapresi dal Garante con la Direzione dell'Istituto e con la Direzione generale Detenuti e trattamento, la disposizione contestata è stata revocata negli ultimi giorni dell'anno scolastico e la "conta" ha ripreso ad essere fatta all'interno dell'aula scolastica.

4. Durante l'incontro con una rappresentanza dei detenuti della Casa circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso, avvenuto il 17 giugno scorso, è emerso il problema del **sopravvitto**: alcuni dei presenti sostenevano che i prezzi di vendita dei prodotti all'interno del carcere fossero più alti di quelli esterni, in violazione di quanto previsto dall'art. 9 l'Ordinamento Penitenziario, che attribuisce l'onere della comparazione alla stessa Amministrazione comunale.

Il Garante ne ha informato l'Assessore al Commercio, con cui è in corso di definizione un piano di intervento affinché le indagini della polizia annonaria consentano una rilevazione sistematica dei prezzi, e affinché essi possano essere efficacemente calmierati.

4.4. *Progetti e ricerche in corso.*

Nel quadro delle attività dell'Ufficio del Garante è prevista la promozione o il sostegno ad attività progettuali o di ricerca che mirino ad approfondire temi critici o a

coprire ambiti nella tutela dei diritti che risultino scoperti. A questo scopo, in questo semestre, da parte del Garante è stato dato l'assenso al patrocinio oneroso a un progetto di ricerca **sulla sanità penitenziaria** proposto da due ricercatrici. Attraverso interviste, visite e colloqui con medici e operatori penitenziari, si tenterà di accertare, con cadenza mensile, il grado e la rilevanza delle attuali disfunzioni in ordine ai tempi e alle modalità di attuazione dell'accesso ai farmaci, delle analisi cliniche e delle visite specialistiche e dei ricoveri ospedalieri.