



UNIVERSITA' DEGLI STUDI ROMA TRE

Facoltà di Lettere e Filosofia

Dipartimento di Studi Storici Geografici Antropologici

Tesi di conclusione del
Master in Educazione alla Pace: cooperazione internazionale, diritti umani
e politiche dell'Unione Europea

**STATO VIOLENZA.
I NUOVI PARADIGMI PER LA COSTRUZIONE DELLA
SICUREZZA E DELLA PACE SOCIALE.**

Relatore:

Dott. Davide Berruti

Candidato:

Jean Carlos Carbonera

Anno accademico 2005/2006

INDICE

INTRODUZIONE	6
--------------------	---

PRIMA PARTE

Stato Violenza o come gli “Stati Democratici di Diritto” fomentano la violenza tramite le loro politiche violente di controllo sociale.

La violenza come paradigma	10
----------------------------------	----

CAPITOLO I

L'OMICIDIO DI STATO A CONFRONTO

<i>La pena di morte negli Stati Uniti d'America</i>	13
---	----

1. La pena capitale negli Stati della Federazione.....	14
1.1 Numero di esecuzioni capitali dal 1976 per regioni.....	15
1.2 Stati dove c'è la pena di morte.....	15
1.3 Stati dove non c'è la pena di morte	16
1.4 Numero di esecuzioni per Stati da 1976 fino a marzo 2007	16
1.5 Crimini violenti negli Stati Uniti d'America – 2004/2005	17
1.6 Mappa politica degli Stati Uniti d'America.....	18
2. Il confronto dei dati.....	18
2.1 Gli Stati “gemelli”	20
3. L'effetto deterrente della pena di morte	20
3.1 Come i criminologi statunitensi vedono l'effetto deterrente della pena di morte	21
4. Altri interessi.....	22

CAPITOLO II

XENOFOBIA ISTITUZIONALE EUROPEA

<i>I centri di permanenza temporanea per stranieri in Italia</i>	23
--	----

1. Gli immigrati.....	24
1.1 Regolarità e clandestinità.....	25
2. Le politiche statali di sicurezza riguardo gli immigrati.....	26
2.1 Come "criminali".....	27
3. Le violazioni dei diritti umani sotto la custodia dello Stato.	28
3.1 Gli espulsi.	28
3.1.1 I rifugiati in Europa	30
3.2 La permanenza temporanea	30
4. La xenofobia nella società italiana.....	33
4.1 Il problema riportato al Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU	33
4.2 Altri sintomi	35
5. La responsabilità dello Stato.....	35

CAPITOLO III

FABBRICANDO VIOLENZA

<i>Il sistema penitenziario in Brasile</i>	37
1. Cosa accade realmente all'interno delle prigioni brasiliane?	39
1.1. Sovraffollamento	39
1.2. Condizioni inumane.....	39
1.3. I grandi penitenziari.....	40
1.4. La rivista intima	41
1.5. Le ribellioni.....	42
2. L'essere ex carcerato	42
3. Gli effetti e le conseguenze del sistema penitenziario in Brasile.....	43
3.1 I 'progressi' del sistema carcerario nell'ultimo decennio.....	44
3.2 Il PCC – Primo Comando della Capitale – e il terrorismo in Brasile	44
3.3 La violenza e la criminalità nel paese.....	46
3.4 L'evoluzione del numero di omicidi in Brasile	46
3.5 L'indice di omicidio tra i giovani.....	47

SECONDA PARTE

I nuovi paradigmi per la costruzione della sicurezza e della pace sociale

Vie pacifiche per la pace	50
---------------------------------	----

CAPITOLO IV

HUMAN SECURITY, SEGURIDAD CIUDADANA E

SICUREZZA URBANA	52
1. Sicurezza urbana e repressione	52
1.1 Sicurezza (più) 'umana'	53
1.2 Alcune cause della violenza esaminate dalla teoria	53
2. Cosa fare	54
2.1 L'integrazione degli attori per arrivare a soluzioni complete.....	55
BOGOTÀ, COLOMBIA -	
La svolta in mezzo ad un conflitto armato.	57
1. Il caso e i dati	57
1.1 Numero di omicidi ogni 100.000 abitanti.....	58
1.2 Comparativo dei numeri di omicidi fra città colombiane.....	59
1.3 Morti in incidenti stradali	59
1.4 Evoluzione delle rapine alle banche	60
2 Il processo.....	60
3. Paradigma cambiato	64

CAPITOLO V

GESTIONE DEI CONFLITTI INTERNI	66
1. Conflitto e conflitti.....	66
2. E la pace?.....	67
SUDAFRICA - Verità, Giustizia e Riconciliazione.	68
1. Le origini, la storia.	68
2.1 Il “sistema di sviluppo separato delle razze”	68
2.2 I nuovi venti	69
2. Il processo di transizione.	70
3. Andare avanti.....	78

CAPITOLO VI

GIUSTIZIA RESTAURATIVA	79
1. La Giustizia retributiva – retribuire il danno causato.....	79
2. La Giustizia restaurativa – restaurare il danno causato.....	79
3. Un nuovo paradigma di giustizia	81
NUOVA ZELANDA (AOTEAROA) - lo standard restaurativo al centro del sistema giudiziario nazionale	85
1. I Maori.....	85
2. La Giustizia restaurativa giovanile	87
2.1 Procedure a partire dalla fase di polizia.....	87
2.1.1 Procedure utilizzate dalla polizia in casi di infrazioni giovanili	89
2.2 Le FGC - riunioni di gruppi familiari (<i>Family Group Conferences</i>).	90
3. La Giustizia restaurativa per gli adulti.	90
3.1 L’istituzionalizzazione legislativa.....	91
4. Due esempi di buona e di cattiva applicazione della giustizia restaurativa nella Nuova Zelanda.....	92
5. Facendo il cammino camminando	96
CONCLUSIONE	98
BIBLIOGRAFIA	100

*A Patricia,
che ha lavorato molto più di me
perché questa tesi fosse scritta...*

*Ringraziamenti a
Wim Sleddens, Lucia Russo, Antonietta Tiberia
e al Gruppo 1 di Amnesty International Italia.*

INTRODUZIONE

Anni di lavoro nella difesa dei diritti umani e nell'avvocatura mi hanno fatto capire oltre la necessità di denunciare le loro violazioni, di esigere l'adozione di misure per farle cessare e di responsabilizzare i violatori, l'importanza di adoperarsi per la costruzione di nuovi paradigmi che possano trasformare la società per fare sì che non ci sia più la possibilità di che tali violazioni si possano verificare.

Per provocare questo cambiamento, contribuendo alla promozione di una cultura della pace, uno degli strumenti a cui poter ricorrere è l'appello al pragmatismo. Tramite gli esempi concreti esistenti nella società, dimostrare nella pratica che da sempre la violenza serve solo a generare più violenza e che gli atteggiamenti pacifici e rispettosi sono le sole forme di promozione dei cambiamenti che trasformano i conflitti dalla radice, rendendo possibile la creazione di soluzioni che veramente cambiano la realtà in maniera straordinaria.

In questo modo, riuscire ad andare oltre ai concetti teorici per convincere le persone a cambiare le loro percezioni del mondo e i loro atteggiamenti davanti alle situazioni di conflitto. Inoltre, farle credere che veramente è possibile e molto più gratificante fare le cose in modo diverso da quei paradigmi che sembrano essere il giusto e il normale, ma che invece fanno soltanto riprodurre le situazioni di violenza ed esclusione che sono una costante nella Storia.

Con tale visione, questo lavoro intende dimostrare come i metodi *standard* di repressione e controllo della violenza attuati dagli Stati nella società oltre a non risolvere i problemi ai quali si propongono, spesso sortiscono l'effetto contrario, funzionando come un guinzaglio di trasmissione della violenza, un'apologia o, nel minimo, un brutto e cattivo esempio.

D'altra parte, dopo aver dimostrato con dati ed argomenti che il modello vigente non funziona e che si devono trovare altre strade per la promozione della sicurezza e della pace, si presentano alcuni esempi trovati per il mondo nei quali si può affermare che la violenza è stata abolita come metodo egemonico di prevenzione alla criminalità ed alle violenze in generale.

Questi nuovi metodi, costruiti (e ancora in costruzione) su principi di pace, solidarietà sociale, restaurazione, verità, perdono, giustizia, partecipazione, riconciliazione, sono chiamati nuovi soltanto perché cambiano i paradigmi di approccio esistenti nella nostra società cosiddetta "occidentale". Però, questi modelli si basano su concetti e pratiche che esistono nell'umanità dai loro primordi e, per un'immotivata sorpresa dei più incauti, presentano dei risultati fantastici.

I cattivi esempi

I cattivi esempi sono ovunque. Come si è detto, nelle nostre società la violenza è il paradigma assoluto per il controllo sociale, quello che cambia è soltanto il livello di violenza utilizzato. I paesi, gli stati o le città che qui saranno nominati servono solamente per illustrare con dati più precisi ciò che è una realtà mondiale. Sono stati scelti sia per la maggior conoscenza dell'autore sulle loro realtà, e quindi la maggior facilità e affidabilità per la raccolta e analisi dei dati della ricerca, come per altri motivi che saranno compresi nell'approfondimento dello studio dei casi. Si poteva scegliere qualsiasi paese, tutti hanno i loro cattivi esempi da offrire come contributo. Probabilmente ci sono altri casi con effetti ancora più tangibili di questi e altri dove i collegamenti fra Stato e violenza sono più attenuati, però l'intento è solo quello di dimostrare la teoria qui difesa con i fatti pratici di alcune realtà nel mondo, per essere, appunto, pragmatico.

I buoni esempi

Gli esempi di 'nuovi paradigmi' qui elencati non hanno sicuramente la presunzione di voler essere esaustivi o rappresentativi di tutte le politiche di atteggiamenti non violenti per il contrasto dei problemi legati alla violenza nella società; anzi, per fortuna ce ne sono tantissimi altri. Succede però che molto spesso queste iniziative risultano nascoste

o a volte hanno vita breve per poterne vedere i propri risultati: sia per questioni politiche, sia per mancanza di condizioni per portarli avanti o sia perché la stessa popolazione non riesce a credere nel cambiamento di paradigma, molti progetti che potrebbero essere rivoluzionari finiscono prematuramente.

Non è il caso degli esempi qui studiati, i quali hanno già ricevuto riconoscimento internazionale e hanno le loro linee guida raccomandate persino dalle Nazioni Unite, oltre ad avere risultati che, in diversi livelli e d'accordo con le loro realtà locali, hanno promosso o stanno promovendo trasformazioni in campo culturale, strutturale e diretto che diminuiscono considerevolmente la violenza in questi tre ambiti.

L'utopia della pace

Si augura che le prossime pagine possano essere un contributo per diffondere alcune esperienze che hanno avuto un positivo risultato portando la pace in primo piano nelle politiche pubbliche e così, promuovere sempre di più una cultura di pace nelle comunità. Questo perché i paradigmi cambiano d'accordo con la presa di coscienza di ogni singola persona e, conseguentemente, di quel essere collettivo che chiamiamo società.

Quando vediamo i progressi positivi che ci sono nel rispetto della dignità delle persone, e che, anche se procedendo lentamente e incontrando numerosi ostacoli, la tendenza nei tempi è di migliorare, capiamo che non si può desistere. Anche se spesso, davanti alle dimostrazioni di 'cattiveria' e violenza che vediamo quotidianamente, la 'pace' sembra essere una lontanissima utopia, dobbiamo ricordare i versi di Galeano e andare avanti: *“Lei è là, all'orizzonte. Mi avvicino di due passi, lei si allontana di due passi. Cammino 10 passi e lei si allontana 10 passi al di là. Per quanto cammino, mai la raggiungerò. A cosa serve l'utopia? Serve a questo: a camminare”*.

PRIMA PARTE

Stato Violenza

**o come gli “Stati Democratici di Diritto” fomentano la
violenza tramite le loro politiche violente di controllo sociale.**

LA VIOLENZA COME PARADIGMA

Da millenni la violenza è il paradigma per risolvere i problemi degli uomini e nei nostri tempi di presunta “civiltà” non è diverso. La forma con cui si presenta la violenza è mutevole, sempre più sofisticata. Attualmente ha tre forme scientificamente classificate da Galtung¹: *diretta*, *strutturale* e *culturale*. La violenza *diretta* è quella commessa intenzionalmente da un attore; la *strutturale*, o violenza indiretta, è quella in cui non c'è un attore che la pratica direttamente (miseria, sfruttamento, repressione, marginalizzazione, etc) e la *culturale* è quella che ha come funzione legittimare le violenze dirette e strutturali, che si trova nella religione e nell'ideologia, nel linguaggio e nell'arte, nella scienza e nel diritto, nei media e nell'educazione.

Gli Stati, come parti fondamentali del Sistema stabilito per regolare la vita in società, non sono soltanto legalmente i detentori del monopolio della violenza ma sono anche nella Storia i principali promotori di tutte e tre i tipi suesposti.

Come è noto, lo Stato ha nella violenza, nella minaccia e nell'uso della forza la sua principale “arma” di coercizione. Dunque, parlando qui di tre Stati specifici si sta parlando di tutti gli Stati. E parlando di violenza si sta facendo riferimento a tutte e tre le forme. La più visibile e la più citata sarà quella diretta, ma sempre intrinsecamente collegata a quelle strutturali e culturali, poiché sono cause, conseguenze e sostenitrici tra di loro.

Per rafforzare la conferma della potenzialità di promozione di violenza delle azioni statali fra i cittadini, c'è il fatto che l'uso istituzionale della violenza nelle politiche di controllo sociale abbiano l'approvazione di una grande parte delle società, sia espressa, come nel caso della pena di morte negli USA², sia velata, come nell'esempio delle

¹ Johan Galtung, *Pace con mezzi pacifici*, 2000, p. 3.

² Infatti, negli Stati Uniti molti governatori vengono eletti sulla base di un discorso di aumento delle esecuzioni, come se fosse sinonimo di più giustizia. Death Penalty Information Center. *Killing for Votes: The Dangers of Politicizing the Death Penalty Process*, 1996.

prigionieri in Brasile³, ed entrambe riguardo al trattamento degli stranieri in Italia, i tre casi concreti qui studiati.

Questi Stati su cui parleremo sono definiti “Stati Democratici di Diritto” ed è compreso in questo concetto il “diritto” all’uso della violenza contro cittadini propri ed altrui (monopolio della violenza), con il consenso di una maggioranza democratica, per la difesa degli interessi della società.

A dire il vero questo non rappresenta alcuna novità. L’appoggio e addirittura la partecipazione del popolo a queste pratiche statali è un’abitudine normale da quando esiste lo Stato, conforme a quanto ci racconta Foucault: *“Nelle cerimonie del supplizio, il personaggio principale è il popolo, la cui presenza reale e immediata è richiesta per il loro compimento. Un supplizio che fosse stato conosciuto, ma il cui svolgimento fosse rimasto segreto, non avrebbe avuto alcun senso. L’esempio veniva ricercato non solamente suscitando la coscienza che la minima infrazione rischiava fortemente di essere punita, ma provocando un effetto di terrore con lo spettacolo del potere scatenato sul colpevole (...) Ma in questa scena di terrore il ruolo del popolo è ambiguo. Esso è chiamato come spettatore: lo si convoca per assistere alle esposizioni, alle confessioni pubbliche; le gogne, le forche, i patiboli sono rizzati sulle piazze pubbliche o a lato delle strade; accade che si esponano i cadaveri dei suppliziati, per molti giorni, ben in evidenza presso i luoghi dei loro delitti. Bisogna non solamente che il popolo sappia, ma che veda coi propri occhi. Perché è necessario che abbia paura, ma anche perché deve essere testimone, come garante della punizione, e perché deve, fino ad un certo punto, prendervi parte.”*⁴

Anche la considerazione che le pratiche di violenza statale servano a generare spesso più violenza non è una scoperta recente. Beccaria già lo diceva nell’800, come si vedrà più avanti. Secondo lui, se riuscisse a comprovare che la pena di morte fosse “né utile

³ Fu così registrato nei versi di Caetano Veloso l’appoggio della popolazione *Paulista* al massacro dei prigionieri nel Penitenziario del Carandiru: “*sentire il silenzio sorridente di San Paolo davanti alla carneficina*”.

⁴ Michel Foucault, *Sorvegliare e punire*, p. 21.

né necessaria” avrebbe “vinto la causa dell’umanità”⁵. Purtroppo non è riuscito a tanto, però i suoi insegnamenti hanno scatenato un radicale cambiamento e una sorta di umanizzazione, per i criteri di quei tempi, di tutto il sistema penale europeo.

Ancora nell’800 possiamo citare le parole di Lacheze durante la costituente francese del 1791, che in modo più diretto già avvertiva i pericoli della violenza commessa dallo Stato nel suo compito di controllo sociale: *“Come se il potere sovrano non vedesse, in questa emulazione d’atrocità, una sfida che egli stesso lancia, ma che potrà un giorno essere rilanciata: abituato ‘a veder sgorgare il sangue’, il popolo impara presto ‘che non può vendicarsi che col sangue’.”*⁶

Recentemente tali concetti continuano ad essere espressi in diversi scritti, come in questo estratto di un filosofo italiano contemporaneo, il quale si riferisce esplicitamente ad uno dei casi qui studiati: *“Non è da escludere che la cultura della pena di morte, sicuramente radicata in molti paesi come per esempio gli USA, contribuisca ad un aumento della brutalità della vita sociale, il cui risultato è quello di ricercare sempre di più metodi altrettanto brutali e sbrigativi per risolvere i propri affari con gli altri. Non è semplicemente il discorso del ‘cattivo esempio’: se lo Stato si fa carico di essere il primo rappresentante di valori di forza, crudeltà e cinismo, è facile che la società civile ne sia permeata almeno ad un certo livello, ed accetti quei valori divenuti istituzionali anche come base per i rapporti intersoggettivi al suo interno.”*⁷

Ovviamente l’obiettivo di questa prima parte non è affermare che gli indici più alti di omicidi negli Stati degli USA che prevedono la pena di morte sia un risultato diretto di essa, o che la criminalità brutale in Brasile è dipendente solo dalla violenza nelle prigioni e neppure che ci sia del razzismo in Italia perché ci sono i CPTA. Questi esempi sono rappresentativi di come una cultura statale di uso di violenza per affrontare i problemi non fa altro che promuovere l’uso della stessa, essendo uno dei suoi principali legittimanti.

⁵ Cesare Beccaria. *Dei delitti e delle pene*. P. 69.

⁶ Lacheze, *“Discours à la Constituante”*, 3 giugno 1791, in *Archives parlementaires*, tomo 26.

⁷ Francesco Postiglione, *Giustizia è fatta?* P. 59.

CAPITOLO I

L'OMICIDIO DI STATO A CONFRONTO

La pena di morte negli Stati Uniti d'America

“Non è utile la pena di morte per l'esempio di atrocità che dà agli uomini. (...) Parmi un assurdo che le leggi, che sono l'espressione della pubblica volontà, che detestano e puniscono l'omicidio, ne commettono uno esse medesime, e, per allontanare i cittadini dall'assassinio, ordinino un pubblico assassinio.”

Cesare Beccaria, riformatore penale europeo, in *Dei delitti e delle pene*, Italia, 1764.

La possibilità che qualcuno possa avere il potere di togliere la vita ad un essere umano è una delle cose più tristi e terribili che una significativa parte dell'umanità ancora ammette. Quando questa parte è rappresentata, tra l'altro, dalla nazione più potente del pianeta in termini politici, economici e militari, responsabile per un'enorme diffusione culturale internazionale in quasi tutti i livelli, la questione è ancora più grave.

Non solo per questo la pena capitale negli Stati Uniti è stata scelta per figurare come esempio di politica statale repressiva e violenta che promuove più violenza, ma anche perché all'interno di questo grande paese, fra realtà sociali e culturali relativamente simili, ci sono Stati che la prevedono ed altri no. Così, diventa molto più agevole e consistente la comparazione degli effetti prodotti da essa nelle rispettive società.

Dire che la pena di morte, sia negli Stati Uniti d'America sia ovunque nel mondo, non risolve i problemi ai quali si propone sarebbe “piovere sul bagnato”. Ciò che si propone di dimostrare qui, in modo breve, è che oltre a non risolvere il problema e causarne tanti altri collegati a questioni razziali, religiose, filosofiche, giuridiche, mediche, etc, tale forma di “repressione” alla violenza fa sì che questa si riproduca sempre di più.

Ma che cosa ci si potrebbe aspettare quando si cerca di far sì che le persone non compiano una certa azione, praticando esattamente quell'azione? A questa domanda è

già stata data risposta tantissime volte. Nel secolo XVIII Beccaria lo scrisse in un'opera che, anche se in modo diverso, riformò tutto il sistema penale europeo e, per conseguenza a quel tempo, mondiale. Anche negli Stati Uniti fu data più di una risposta. Nel 1958, la Commissione Speciale per la ricerca e lo studio sull'abolizione della pena di morte per i reati capitali dello Stato di Massachusetts affermò: *“L'esistenza della pena capitale tende a svalutare la vita umana. Tende a incoraggiare sia negli adulti che nei bambini la credenza che la violazione fisica, la cui forma consiste nel mettere a morte un individuo, sia un giusto mezzo per risolvere i conflitti personali e sociali.”*

1. La pena capitale negli Stati della Federazione

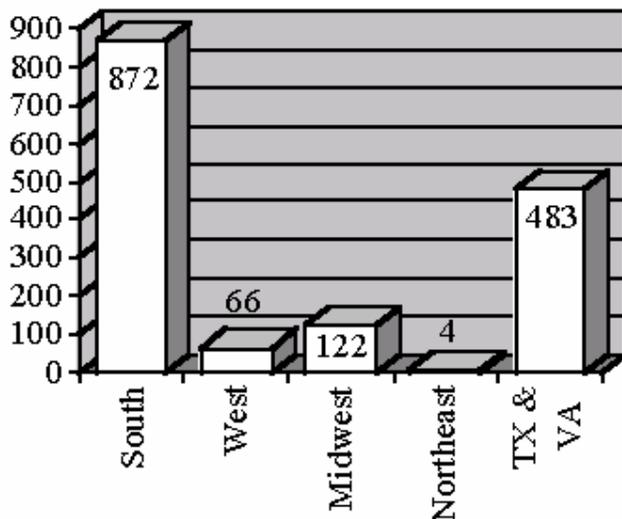
Il comma 19.01 del Codice Penale dello Stato del Texas definisce che è stato commesso un omicidio criminale quando qualcuno “intenzionalmente, consapevolmente, imprudentemente, o con negligenza criminale causa la morte di un individuo”¹.

Lo Stato del Texas, con l'intenzione di far rispettare il divieto di uccidere, uccide ininterrottamente. Soltanto nel 2006 l'ha fatto con 24 persone. Il grande Stato del sud è il *leader* nazionale in esecuzioni, essendo responsabile per quasi la metà dei casi. Comunque, questo numero da primato non è mai servito a fare del Texas uno Stato con meno violenza degli altri. Anzi, come vedremo sia il Texas che tutta la regione sud, dove gli Stati dell'antica “Confederazione” hanno compiuto negli ultimi anni l'80% delle esecuzioni del paese, stanno molto avanti riguardo i numeri della violenza nella società, al contrario di quelli del nord-est, dove avvengono meno dell'1% dei casi. Ma non è soltanto una questione geografica; d'accordo con i dati ufficiali, praticamente in tutte le zone del paese gli Stati nei quali non è prevista la pena di morte sono generalmente meno violenti.

¹ “ § 19.01. TYPES OF CRIMINAL HOMICIDE. (a) A person commits criminal homicide if he intentionally, knowingly, recklessly, or with criminal negligence causes the death of an individual.” *Texas Penal Code, Title 5, Offenses Against the Person, Chapter 19 - Criminal Homicide.*

1.1 Numero di esecuzioni capitali dal 1976 per regioni:

Sud 872, Ovest 66, Centrovest 122, Nordest 4. (TX&VA = Texas e Virginia da soli)



Fonte: Bureau of Justice Statistics, USA.

Ovviamente questa situazione non è collegata in modo diretto ed esclusivo con il fattore “pena capitale”. Però, certamente è il riflesso di una cultura di violenza esistente in un determinato Stato che ha come suo grande simbolo tale violenza suprema come soluzione estrema.

1.2 Stati dove c'è la pena di morte (38):

Alabama	New Jersey*	Illinois	Kentucky
Oregon	Idaho	Colorado	Nevada
Virginia	Delaware	Connecticut	Nebraska
Florida	New Mexico	Indiana	Oklahoma
Arizona	Pennsylvania	Missouri	Ohio
Louisiana	South Carolina	Montana	Utah
Georgia	Washington	New York*^	Texas
Kansas*	Wyoming	North Carolina	Mississippi
New Hampshire*	Arkansas	South Dakota*	Giustizia Militare*
Maryland	California	Tennessee	Governo USA

*Giurisdizioni senza esecuzioni dal 1976.

^Nel 2004, lo statuto della pena di morte di New York è stato dichiarato incostituzionale dal Potere Giudiziario.

1.3 Stati dove non c'è la pena di morte (12 + 1):

Alaska	Hawaii	West Virginia	Vermont
Maine	Massachussets	Iowa	Rhode Island
Minnesota	North Dakota	Michigan	Wisconsin
			District of Columbia

1.4 Numero di esecuzioni per Stati da 1976 fino a marzo 2007:

	Totale	2006	2007		Totale	2006	2007
Texas	385	24	6	Nevada	12	1	0
Virginia	98	4	0	Mississippi	8	1	0
Oklahoma	84	4	1	Utah	6	0	0
Missouri	66	0	0	Maryland	5	0	0
Florida	64	4	0	Washington	4	0	0
N. Carolina	43	4	0	Nebraska	3	0	0
Georgia	39	0	0	Pennsylvania	3	0	0
S. Carolina	36	1	0	Kentucky	2	0	0
Alabama	35	1	0	Montana	3	1	0
Louisiana	27	0	0	Oregon	2	0	0
Arkansas	27	0	0	Tennessee	2	1	1
Arizona	22	0	0	Connecticut	1	0	0
Ohio	24	5	0	Idaho	1	0	0
Indiana	17	1	0	New Mexico	1	0	0
Delaware	14	0	0	Colorado	1	0	0
California	13	1	0	Wyoming	1	0	0
Illinois	12	0	0	Governo USA	3	0	0

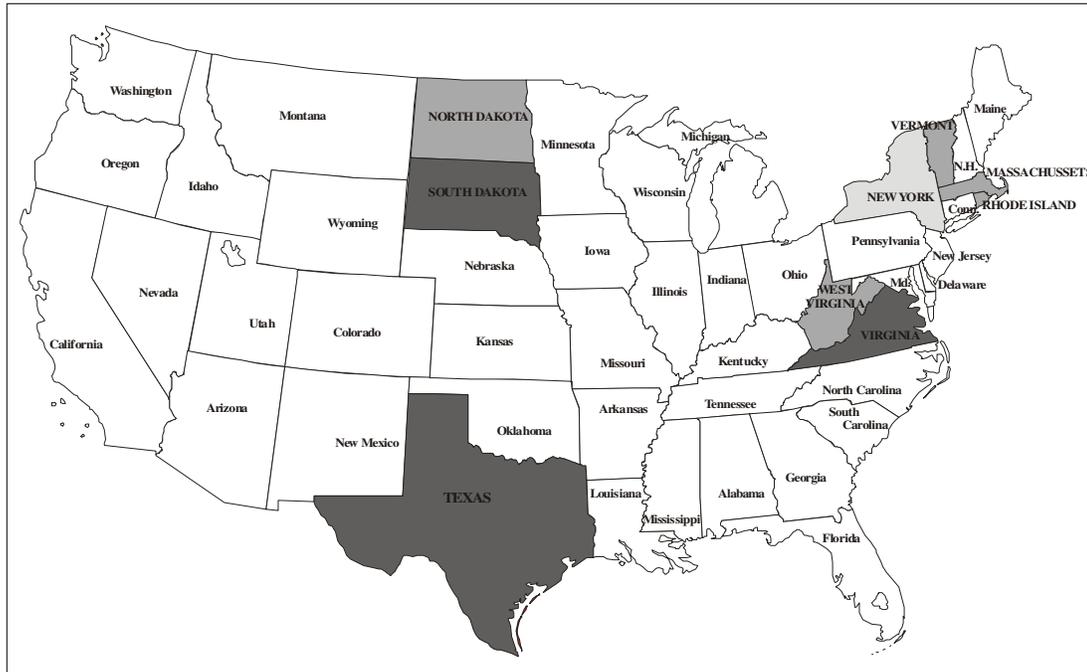
Nella prossima tabella mostriamo il compendio dei crimini violenti (omicidio, stupro, rapina e assalto aggravato) commessi negli Stati Uniti negli anni 2004 e 2005, divisi per regioni e focalizzandosi su nove Stati scelti, considerati più adatti ad essere confrontati per le proprie caratteristiche specifiche. Come si potrà vedere nella mappa, sia South Dakota e North Dakota che Virginia e West Virginia, per la prossimità geografica sono praticamente gli stessi Stati. Una delle poche differenze tra loro è la previsione o meno della pena capitale. Texas e Virginia sono i campioni di utilizzo della pena e gli altri sono Stati importanti di quei pochi che non la prevedono, con l'eccezione di New York, dove la pena è considerata incostituzionale e comunque non è stata mai applicata dal *ground zero* 1976.

1.5 CRIMINI VIOLENTI NEGLI STATI UNITI D'AMERICA – 2004/2005

Area	Anno	CRIMINI VIOLENTI		Omicidio		Stupro	Rapina	Assalto aggravato
		Numero	per 100.000	Numero	per 100.000	per 100.000	per 100.000	per 100.000
Stati Uniti Totale	2004	1.360.088	463,2	16.148	5,5	32,4	136,7	288,6
	2005	1.390.695	469,2	16.692	5,6	31,7	140,7	291,1
Northeast	2004	213.409	391,0	2.279	4,2	22,5	143,5	220,8
	2005	215.052	393,6	2.403	4,4	22,1	147,7	219,4
Massachus- setts	2004	29.489	460,2	171	2,7	28,0	116,8	312,8
	2005	29.237	456,9	175	2,7	27,1	119,0	308,1
Rhode Island	2004	2.673	247,5	26	2,4	29,6	67,7	147,8
	2005	2.703	251,2	34	3,2	29,8	72,1	146,1
Vermont	2004	713	114,8	16	2,6	25,8	12,6	73,9
	2005	746	119,7	8	1,3	23,3	11,7	83,5
New York ^	2004	84.914	440,4	889	4,6	18,7	173,8	243,3
	2005	85.839	445,8	874	4,5	18,9	182,7	239,7
Midwest	2004	257.807	392,4	3.097	4,7	36,6	116,8	234,3
	2005	272.247	412,7	3.243	4,9	36,2	125,3	246,2
North Dakota	2004	558	87,7	8	1,3	27,8	6,8	51,9
	2005	625	98,2	7	1,1	24,2	7,4	65,5
South Dakota	2004	1.319	171,2	17	2,2	43,6	14,5	110,8
	2005	1.363	175,7	18	2,3	46,7	18,6	108,1
South	2004	573.753	541,3	6.956	6,6	34,3	145,7	354,8
	2005	583.323	542,6	7.112	6,6	33,1	148,4	354,5
Virginia	2004	20.608	275,5	390	5,2	24,3	92,2	153,8
	2005	21.400	282,8	461	6,1	22,7	99,2	154,8
West Virginia	2004	5.110	281,9	68	3,8	19,1	42,7	216,4
	2005	4.957	272,8	80	4,4	17,7	44,6	206,1
Texas	2004	121.554	540,9	1.364	6,1	37,3	159,4	338,1
	2005	121.091	529,7	1.407	6,2	37,2	156,6	329,8
West	2004	315.119	467,6	3.816	5,7	33,3	136,5	292,2
	2005	320.073	468,7	3.934	5,8	32,7	137,9	292,3

Fonte: Federal Bureau of Investigation – FBI.

1.6 Mappa politica degli Stati Uniti d'America:



2. Il confronto dei dati

Analizzando i dati sulla criminalità violenta di forma più ampia, tenendo conto delle regioni, è evidente il contrasto dell'uso della pena con il beneficio per la sicurezza e la pace sociale da questa proporzionato.

Soffermandosi soltanto nei numeri degli omicidi e nel totale dei crimini considerati più violenti per il FBI, e calcolando la media dei casi ogni 100.000 abitanti fra 2004 e 2005, vediamo che la media nazionale è di **466,2** e **5,5**, rispettivamente. Nella regione Northeast i numeri sono **392,3** per il totale e **4,3** per gli omicidi. Nella Midwest, **402,5** e **4,8**, nella West **468,1** e **5,7** e nella South **542** e **6,6**.

Guardando questi numeri relativi (ogni 100.000 abitanti) della violenza e mettendoli a confronto con il grafico dei numeri assoluti di esecuzioni per regione, si comincia ad avere un'idea della relazione fra l'uno e l'altro. Si richiama l'attenzione sul fatto che

sono numeri assoluti e relativi, perché sarebbe facile per qualcuno sostenere che ci sono più esecuzioni perché ci sono più crimini, senza guardare la proporzione degli abitanti. Quindi, quelle che hanno i numeri più bassi sono società percentualmente meno violente, non obbligatoriamente società nelle quali si commettono meno reati violenti.

Quando prendiamo gli Stati singolarmente allora diventa ancora più netta la differenza nella cultura della violenza. Mentre importanti e popolati Stati del Nordest (Northeast) come Massachusetts, Rhode Island e Vermont, che non prevedono la pena di morte, hanno un indice medio di crimini violenti ed omicidi pari a **275** e **2,4**, i tre Stati del Sud qui esaminati, Texas, Virginia e South Dakota, hanno indici medi di **329,3** e **4,7**.

Il Texas è senz'altro sempre il campione. È il responsabile di quasi il 40% delle uccisioni commesse dagli Stati nel paese e, non per niente, l'indice di violenza criminale al suo interno è altissimo. Stiamo parlando di numeri come **535,3** casi di crimini violenti e **6,2** omicidi ogni 100.000 abitanti. Però, nei crimini violenti contro il patrimonio, più dipendenti da altri fattori economici e sociali, i suoi indici non sono molto più alti dalla media degli USA. È proprio nella mancanza di rispetto alla vita umana che la società texana fa con che si alzi addirittura la media nazionale di violenza¹.

Anche quando si esaminano gli esempi isolati di violenza, il risultato è sempre lo stesso. Gli Stati che prevedono la pena capitale sono i palchi delle più sanguinose tragedie violente protagonizzate dai cittadini. La strage di Columbine², dove due studenti armati hanno ucciso 12 colleghi e un insegnante, è accaduta nel Colorado. Per rimanere nelle scuole, si può ricordare anche il massacro di Longwood, in Florida e i diversi altri avvenuti nel Texas, come per esempio nel 1 agosto 1996, dove uno studente dell'Università del Texas sale su una terrazza al 28° piano e comincia a sparare,

¹ Il fenomeno texano potrebbe non avere altro riflesso esterno alle sue frontiere che il fare alzare la media di omicidi del paese. Ma come nell'universo, anche "lo sbattere di ali di una farfalla provoca un uragano dall'altra parte del mondo", può accadere che un ex governatore del Texas, erede di quella politica di violenza/vendetta statale, diventi presidente degli USA e venga ad applicare quei concetti altrove.

² Per un approfondimento sulla cultura di violenza negli USA vale la pena vedere il documentario del regista statunitense Michael Moore *Bowling for Columbine*, del 1999.

uccidendo 16 persone. Più recente, il 16 aprile 2007, abbiamo un bilancio di 32 morti e 29 feriti nel politecnico di Blacksburg, in Virginia.

2.1 Gli Stati “gemelli”

Confrontando lo Stato di Virginia, secondo posto nel numero di esecuzioni, con il suo “fratello” West Virginia, abolizionista, si ha molto presente quello che abbiamo spiegato prima. Siccome le condizioni socioeconomiche sono abbastanza simili, il numero relativo medio del totale dei reati violenti, compresi quelli contro il patrimonio, sono quasi uguali: **279,1** per il primo e **277,3** per il secondo (comunque più basso). Però esaminando i casi di omicidi, salta agli occhi la differenza: **5,6** per la Virginia e **4,1** per la West Virginia.

Un'altra coppia di Stati che si possono paragonare è quella delle Dakota, South e North. Qui si sente più la differenza anche nei reati violenti in generale, dovuta anche a differenze di carattere economicosociale. Per questi, la media è di **173,4** nel South Dakota dove si prevede la pena di morte, e di **93** nel North Dakota, abolizionista. Come sempre, nei crimini contro la vita, anche se tutti e due hanno una bassa media per questioni socioculturali, la differenza si dimostra fra quello che prevede e quello che non prevede la morte come punizione valida: **2,3** nel South Dakota e la metà, **1,2**, nel North Dakota.³

3. L'effetto deterrente della pena di morte

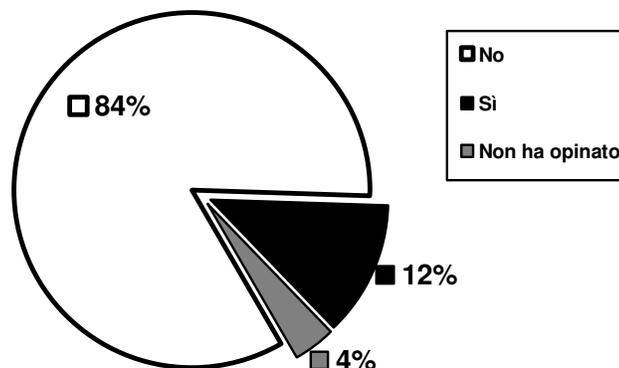
I dati e le analisi suesposti sono dimostrazioni di come questa punizione, che non è altro che una vendetta della società, negli Stati Uniti oltre a non avere un effetto deterrente, stimolano la violenza contro la vita, per l'esempio negativo che rappresentano. E non abbiamo neanche parlato di tanti altri problemi che gravitano intorno alla questione e la rendono ancora più complessa, come il razzismo nelle condanne.⁴

³ Per un'analisi della bassa media di omicidi nel South Dakota si deve aver presente che, anche se la pena capitale è prevista dallo Stato, dal 1976 non è mai stata applicata.

Nel mondo, nessuno studio scientifico riuscì a comprovare l'efficacia della pena come deterrente. Dal Rapporto Ancel delle Nazioni Unite del 1962, che diceva *“Tutte le informazioni disponibili sembrano confermare che l'abolizione della pena di morte non è in pratica mai stata seguita da una sensibile crescita dei reati non più punibili con la pena capitale”* al Rapporto Hood delle Nazioni Unite del 1996, che dice *“L'equilibrio degli elementi di prova [...] pende a favore della posizione incline a sopprimere la pena capitale. [...] Questo studio non ha fornito alcuna prova scientifica del fatto che le esecuzioni abbiano un effetto deterrente maggiore rispetto all'ergastolo. È improbabile che si ottenga mai una tale prova scientifica. Lo studio non fornisce alcun fondamento alla tesi della deterrenza”*, vediamo che non ha niente che possa legittimare tale violenza contro l'umanità.

Infatti, l'84% dei presidenti e degli ex presidenti delle principali società accademiche criminologiche degli Stati Uniti rifiutano la nozione che la pena di morte abbia qualche effetto deterrente contro un assassinio. Sono i dati di un'indagine fatta da Radelet & Akers nel 1996, divulgata dallo *Death Penalty Information Center*, di Washington, DC.

3.1 Come i criminologi statunitensi vedono l'effetto deterrente della pena di morte:



Fonte: Radelet & Akers. Death Penalty Information Center.

⁴ Secondo dati pubblicati da Amnesty International, il 42% dei condannati a morte negli USA sono neri, nonostante siano soltanto il 12% della popolazione. *Un errore capitale*. Amnesty International, Sezione Italiana.

4. Altri interessi

Allora, se si sa che questa terribile pena non serve ai propositi di diminuire la violenza, anzi, perché ancora tanti la continuano a praticare?

Le risposte ci sono, e numerose. Questioni politiche, soprattutto. Meno male che nel mondo i progressi sul tema sono positivi, come informato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel suo rapporto all'ECOSOC di marzo 2005⁵: *“si dimostra una salutare tendenza verso l'abolizione e la limitazione dell'uso della pena capitale nella maggioranza dei paesi.”*

Resta sperare che il buon esempio di tante altre nazioni arrivi a paesi come gli Stati Uniti, ma anche ad altri come Cina, Russia, Arabia Saudita, Cuba, Palestina, Iran, etc, il che porrebbe fine a dei grandi e vergognosi esempi di banalizzazione della vita umana.

“The scandalous state of our present system of capital punishment will cast a pall of shame over our society for years to come.”⁶

⁵ E/2005/3. La pena capital y la aplicación de las salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte. ECOSOC.

⁶ Thurgood Marshall, giudice penale statunitense, 1990.

CAPITOLO II

XENOFOBIA ISTITUZIONALE EUROPEA

I centri di permanenza temporanea per stranieri in Italia¹

“Lo straniero separato dai suoi concittadini e dalla sua famiglia dovrebbe ricevere un amore maggiore da parte degli uomini e degli dei.”

Platone, filosofo greco.

“Gettato in mezzo a popolazioni ostili, soffro tutti i mali immaginabili e nessun esiliato è più lontano di me dalla sua patria. Per questo, ti imploro di esiliarmi in un luogo più sicuro.” .

Ovidio, dall'esilio all'imperatore romano Augusto.

Erano milioni le famiglie che fuggivano dalla povertà e dalla miseria. Cercavano oltremare una nuova vita in un nuovo paese, che, secondo quanto gli avevano detto, era pieno di benessere e di opportunità. La stragrande maggioranza era di lavoratori manovali, persone incolte che parlavano soltanto il loro dialetto locale.

Quel paese da favola dove sono arrivati alla fine non era poi così meraviglioso. La propaganda che se ne faceva, infatti, non corrispondeva alla realtà, le difficoltà trovate erano tantissime. Ma anche quel paese aveva bisogno del loro lavoro e nonostante tutto ciò quei “poveracci” hanno faticato e alla fine sono riusciti a rendere migliore sia la loro vita sia la vita della nuova patria.

No, queste prime righe non parlano delle migliaia di “extra comunitari”² che arrivano in Italia e sono arrestati, rinchiusi nei CPTA ed espulsi dallo Stato. Questa è la storia di più

¹ Basato sull'intervento dell'autore nella XXI Assemblea Generale di Amnesty International, Sezione Italiana, il 30 aprile 2006.

² Maniera come sono comunemente chiamati i cittadini non appartenenti a uno degli Stati dell'Unione Europea (Comunità Europea).

di 27 milioni di cittadini italiani³ che per quasi tutto l'ultimo secolo, tra il 1875 ed il 1970, scappavano dalla miseria del paese d'origine in cerca di una vita migliore nelle Americhe e in Australia.

Oggi, in Italia e in Europa in generale, si trovano molto più facilmente il benessere e le opportunità per una vita degna, e per vari fattori sociali ed economici è più importante che arrivino cittadini di altri paesi, piuttosto che vadano via i propri.

Il fatto che le migrazioni siano una realtà da quando esiste la vita sulla terra e che l'evoluzione delle società sia dovuta in gran parte ad esse, è una verità storica sulla quale non ci sono discussioni, e che tale fenomeno non abbia ancora nessuna tendenza a fermarsi, sembra evidente.

1. Gli immigrati

Al contrario del motivo che portò tanti italiani a vivere lontani dalla loro patria, non è soltanto la fame che spinge gli stranieri ad andare in Italia con l'intenzione di stabilirsi. Tanti di loro stanno scappando da guerre, spesso alimentate dall'appoggio dei cosiddetti paesi ricchi⁴; dalla morte violenta, dallo stupro come arma di combattimento e dalle epidemie; dalle persecuzioni politiche e da tanti altri orrori che poi non sono cose che l'Europa non abbia mai visto.



Non è raro che queste persone abbiano attraversato interi deserti prima di arrivare al Mediterraneo, per incrociarlo in condizioni ancora più pericolose, su barche sovraccariche e senza alcuna sicurezza, dopo aver lasciato tutti i risparmi dell'intera famiglia nelle mani dei

³ In questo periodo il fenomeno dell'emmigrazione è stato una realtà per i cittadini di una grande parte dei paesi europei.

²¹ Tramite la vendita di armi, la formazione di personale militare, i finanziamenti, le compagnie multinazionali, il sostegno politico. Quest'appoggio si dà per interessi strategici, economici, militari e/o politici.

trafficienti di esseri umani. Pensano di trovare nell'Europa della democrazia e dei diritti la loro salvezza. Invece si sbagliano, l'Europa non li vuole.

1.1 Regolarità e clandestinità

Per chi abita in un paese meglio organizzato, è più istruito e ha più possibilità, a volte può avere l'autorizzazione per entrare in Italia se, quando presenta la domanda, ha già trovato un datore di lavoro italiano comprovato e rientra nella quota d'immigrazione definita dal governo.

Per gli altri che hanno ancora più bisogno, per le loro cattive condizioni che non gli permetterebbero mai di riuscire a trovare un datore di lavoro italiano stando ancora nel loro paese, l'alternativa della clandestinità è l'unica offerta dallo Stato italiano. Poiché non esiste la possibilità di entrare legalmente nel paese per cercare un lavoro e nemmeno di mettere in regola la loro situazione quando lo trovano, tanti immigrati si vedono obbligati a diventare clandestini pur di trovare un modo di sopravvivere, poste le loro condizioni.

Poi ci sono anche quelli che sono stati in regola per anni ma, per questioni come la perdita del lavoro, diventano successivamente clandestini.

Questa situazione dovuta alla legislazione vigente fa sì che le discriminazioni, violazioni e abusi siano costanti anche in Europa. Approfitandosi della loro situazione irregolare, i datori di lavoro li pagano con stipendi miserabili, li fanno lavorare molte ore in più e senza far valere diritti previsti dalle leggi sul lavoro, spesso caratterizzando nuove forme di schiavitù. Alcuni finiscono persino nella microcriminalità e tante nella prostituzione.

Comunque, la stragrande maggioranza degli stranieri che vivono in Italia sono completamente in regola con le leggi italiane⁵.

2. Le politiche statali di sicurezza riguardo gli immigrati.

Il motivo per il quale codesto argomento è presente in questo studio è appunto il fatto che la questione immigrazione è trattata dallo Stato come una questione di sicurezza e, come negli altri esempi, svolta attraverso mezzi violenti.

Dal 1997, in attuazione delle direttive europee di Schengen in materia d'immigrazione, una serie di normative è stata sviluppata dallo Stato italiano. La legge 40/1998, cosiddetta Turco-Napolitano, istituisce la creazione dei centri di permanenza per gli stranieri trovati in condizioni irregolari sul territorio italiano, destinati allo svolgimento delle procedure di accertamenti sull'identità e nazionalità degli stessi e ulteriore rimpatrio.

In seguito, la legge 189/2002 – la Bossi-Fini – aggiunge diverse misure che rafforzano estremamente l'intolleranza verso gli immigrati. I suoi obiettivi sono il rafforzamento del controllo delle frontiere, la punizione dei trafficanti e dei datori di lavoro ad immigrati illegali e la loro immediata espulsione dal territorio, imprigionando quelli trovati in disobbedienza ad un ordine di espulsione.

I centri permanenti per stranieri, classificati ufficialmente in CPT, Centro di Permanenza Temporanea, CPA, Centro di Permanenza e Assistenza, CDI, Centro di Identificazione e CPTA, Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza, dovevano svolgere attività diverse tra loro, ma nella pratica finiscono per avere funzioni simili. In sintesi, tutti servono a detenere gli stranieri irregolari prima di una decisione sulla destinazione, che spesso è l'espulsione⁶. Per semplificazione qui sono identificati con la sigla 'CPTA'.

⁵ Cfr. *Controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen*, presentazione della commissione parlamentare da parte del direttore generale del Dipartimento immigrazione della polizia di frontiera, aprile 2005.

⁶ Amnesty International. *Italy. Temporary Stay - Permanent Rights: The treatment of foreign nationals detained in 'temporary stay and assistance centers' (CPTAs)*, AI Index: EUR 30/004/2005,

2.1 Come “criminali”⁷

Per attuare i comandamenti della legislazione, tutti gli stranieri trovati in territorio italiano senza “permesso di soggiorno” sono immediatamente arrestati e messi nei CPTA. Come succedeva durante il nazismo, quando fermavano una persona in mezzo alla strada e scoprivano che era ebrea, la caricavano su un camion e la spedivano subito in un campo di concentramento, lo stesso metodo viene adesso adottato con gli “extra comunitari”. Non possono neanche avvisare qualcuno, sono subito portati al CPTA e lì sono rinchiusi per almeno 60 giorni.



Giuridicamente, il modo come è gestita questa situazione è allarmante. La libertà di un individuo è un valore e un diritto che da qualche secolo le società cosiddette “civilizzate” mettono al di sopra di qualunque altro. Si permette ancora la sua limitazione soltanto nei casi in cui sia stato commesso un crimine che dimostri essere quella un pericolo per la società. Intanto si crea un diritto separato per i cittadini extra comunitari che permette allo Stato di mantenere sotto custodia e privare della libertà un essere umano per la semplice irregolarità amministrativa di non possedere un permesso di soggiorno, o averlo scaduto.

Inoltre, se chi ha ricevuto l’ordine di espulsione è trovato sul territorio, viene arrestato e imprigionato come un ‘criminale’ qualunque, con una pena di 1 a 5 anni.

Infine, ritorna una pratica medioevale, la messa al bando. Uno straniero espulso non potrà ritornare all’area Schengen⁸ prima che siano passati 10 anni.

⁷ Si fa riferimento specifico al termine “criminale” perché la pena di privazione di libertà in genere è applicata soltanto a chi abbia commesso un crimine. Purtroppo è comune l’uso dell’espressione “essere trattato come criminale” anche quando si è vittime di violazione dei diritti umani, riproducendo un concetto pericoloso, anche se con fondamento nella realtà, cioè che ai “criminali” siano permesse queste violazioni.

⁸ L’area Schengen comprende quei paesi europei che hanno sottoscritto la Convenzione di attuazione degli accordi di Schengen del 1985 e del 1990 sulla libera circolazione delle persone e l’armonizzazione dei controlli di frontiera in Europa.

Queste situazioni sono state oggetto di protesta da parte di diverse organizzazioni ed esponenti politici, e sono state esplicitamente citate nel rapporto sulla visita all'Italia, nel mese di ottobre 2006, dello *Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance* del Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU⁹, dove il rappresentante delle Nazioni Unite afferma criticamente che queste normative criminalizzano i migranti, i richiedenti asilo ed i rifugiati, esponendoli a diversi abusi.

3. Le violazioni dei diritti umani sotto la custodia dello Stato.

Per la gravità delle violazioni ai diritti fondamentali nei CPTA, denunciate in rapporti internazionali da organizzazioni come Amnesty International, Medici Senza Frontiere, Human Rights Watch, UNHCR, Relatrice speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani dei migranti e Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU, è d'obbligo riportare un panorama sulle situazioni dove è eseguita la privazione di libertà di queste persone e quali sono le conseguenze della loro espulsione.

3.1 Gli espulsi.

Oltre a rischiare una prigionia di 1 a 5 anni nel caso in cui ritornino al territorio, gli espulsi sono sottoposti a innumerevoli altri rischi. Poiché in tanti casi non gli è data la possibilità di richiedere asilo, o politico o per motivi umanitari. Molti di loro neanche sanno di avere questo diritto; se rispediti nel loro paese di origine, potrebbero essere condannati al carcere e spesso anche alla morte, come ad esempio in Eritrea e Somalia.

Altri devono tornare in mezzo alla guerra o alla miseria totale dopo aver speso tutti i pochi soldi della famiglia per il viaggio. Per le donne è ancora peggio, se sono rispedite nei posti dove sono state violentate e infibulate, se ritornano ai villaggi dove vigono leggi derivate da libere interpretazioni del Corano, dove saranno additate come impure, prostitute, infedeli.

⁹ A/HRC/4/19/Add.4, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène, Mission to Italy, UN*

Il trattamento dato dallo Stato italiano agli immigranti nei rimpatri ha suscitato critiche persino dal governo della Libia, *partner* dell'Italia nel loro rimpatrio:

*“In occasione delle espulsioni dell’ottobre 2004 e del marzo 2005, le autorità italiane hanno bendato e ammanettato alcuni dei deportati, suscitando le critiche del governo libico per le condizioni fisiche in cui erano state effettuate le espulsioni. Le persone erano giunte in Libia senza bagaglio, senza effetti personali, alcune senza scarpe, con i polsi legati. Secondo un funzionario libico dell’immigrazione ciascun deportato era scortato da un poliziotto. Ali Mdorad ha riferito a Human Rights Watch: “[Noi libici] abbiamo dovuto acquistare loro scarpe e vestiti; la Libia non incatena né ammanetta mai le persone durante una deportazione”.*¹⁰

E manifestazione ufficiale dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati:

“L’UNHCR esprime preoccupazione per il fatto che i metodi affrettati utilizzati per valutare le diverse istanze non avevano garantito a coloro che avrebbero potuto inoltrare una fondata domanda d’asilo un’adeguata valutazione;

L’UNHCR evidenzia che non era affatto chiaro che le autorità italiane avessero preso le necessarie precauzioni per garantire che nessun vero rifugiato venisse rinvio in Libia, che non poteva essere considerato un paese d’asilo sicuro;

Sottolinea, inoltre, che non ha ancora avuto accesso alle persone che l’Italia aveva rinvio in Libia da Lampedusa nell’ottobre 2004.

L’UNHCR anche esprime preoccupazione per il fatto che se vi fossero stati richiedenti asilo libici nel centro durante la visita dei funzionari libici, una tale pratica sarebbe risultata contraria ai fondamentali principi sulla protezione dei rifugiati e avrebbe potuto costituire di per sé motivo per una valida domanda di asilo “sur place”.

L’UNHCR si dichiara profondamente rammaricata per la mancanza di trasparenza che ha caratterizzato lo svolgersi di questi eventi da parte delle autorità italiane e di quelle libiche.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. 15/02/2007.

¹⁰ Human Rights Watch. *Stemming the Flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Settembre 2006.

All'UNHCR non è stato permesso di visitare il centro di Lampedusa fino alla sera del 21 marzo; quando l'organizzazione è entrata, il 24 marzo, solo 80 persone erano ancora trattenute."¹¹

L'Italia, anche essendo un paese che riceve milioni di turisti stranieri, non ha la stessa tradizione di accoglienza per gli stranieri in difficoltà, come hanno invece altri paesi europei, compresi alcuni più poveri e più piccoli. Dai 6,5 milioni di rifugiati che si trovavano in Europa in 2005 secondo i dati del UNHCR, soltanto circa 32 mila vivevano in Italia, mentre 1,8 milioni sono stati accolti dalla Germania.

3.1.1 I rifugiati in Europa

STATO	RIFUGIATI	STATO	RIFUGIATI
1. Germania	1.850.014	9. Svizzera	114.014
2. Lettonia	452.199	10. Norvegia	89.015
3. Regno Unito	441.214	11. Ucraina	87.325
4. Francia	292.012	12. Austria	74.376
5. Paesi Bassi	282.062	13. Belgio	50.014
6. Svezia	174.859	14. Italia	32.234
7. Estonia	150.564
8. Danimarca	131.460	Europa	6.518.899

Fonte: UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati), 2005.

3.2 La permanenza temporanea.

Per dare il panorama delle violazioni sofferte durante il periodo di trattenimento in questi centri, che doveva essere al massimo 60 giorni ma spesso non è rispettato, si trascrivono alcuni punti rilevanti tratti dai rapporti delle suddette organizzazioni e autorità:

¹¹ UNHCR, Ufficio Roma. Comunicato stampa del 18 marzo 2005.

- Amnesty International:

“Sono pervenute segnalazioni e notizie di persone che, in alcuni Cpta, sarebbero state sottoposte, tra l’altro, a:

- *aggressioni fisiche da parte di agenti di pubblica sicurezza e del personale di sorveglianza;*
- *un eccessivo e umiliante uso di sedativi e tranquillanti; condizioni di vita non conformi alle regole dell’igiene;*
- *un’insufficiente assistenza sanitaria; mancanza di comunicazione con il mondo esterno;*
- *difficoltà di accesso alla consulenza legale necessaria a contestare la legalità della propria detenzione e del decreto di espulsione e, per coloro che intendono far domanda d’asilo, difficoltà ad aver accesso alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, con il susseguente rinvio di persone in paesi ove essi rischiano gravi violazioni dei diritti umani.*

Tali denunce sono giunte in un contesto generale di elevata tensione in molti centri, con notizie di frequenti proteste, incluse tentate evasioni, alti livelli di autolesionismo e scoppi di violenza tra detenuti.

L’accesso ai Cpta è stato sottoposto a crescenti restrizioni.”¹²

- Medici Senza Frontiere:

“Edifici inadeguati, scarsi contatti con il Servizio sanitario nazionale, insufficiente assistenza legale e psicologica, abuso nella somministrazione di psicofarmaci, eccessi negli interventi delle forze dell’ordine.

(...) MSF giudica inaccettabile la convivenza forzata tra ex detenuti e coloro che fuggono da guerre e persecuzioni per cercare protezione in Italia.

(...) non rispetta il benché minimo standard qualitativo in relazione alle condizioni igienico-sanitarie generali.”¹³

¹² Amnesty International. *“Italy. Temporary stay – permanent rights: The treatment of foreign nationals detained in ‘temporary stay and assistance centres’ (CPTAs)”* AI Index: EUR 30/004/2005.

- Relatrice speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani dei migranti:

*Vi sono poche e poco evidenti differenze tra la detenzione nei Cpta e quella nei centri di identificazione. La Relatrice speciale desidera esprimere la propria preoccupazione per la graduale trasformazione dei centri di accoglienza locali in centri di identificazione. Desidera inoltre esprimere preoccupazione circa le conseguenze e le limitazioni intrinseche alla gestione privata di tali centri.*¹⁴

- Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri per gli immigrati:

*“Lo svuotamento dei CPTA dovrebbe avvenire escludendo principalmente gli ex detenuti, che si trovano in una condizione di promiscuità con assistenti familiari, colf, ecc, e con l’esclusione di altre categorie di persone. Nei Centri non dovrebbero essere trattenute le persone bisognose di protezione sociale, le vittime di tratta o di grave sfruttamento, i minori, i richiedenti asilo. (...) Favorire il rientro in patria dello straniero irregolare con un sostegno economico per realizzare il suo progetto di vita nel paese d’origine con un programma di “rimpatrio concordato e assistito” per gli immigrati identificati o che collaborano fattivamente alla loro identificazione, che non hanno possibilità di essere regolarizzati in Italia e che non costituiscono pericolo per la comunità. Per i cittadini non comunitari che risultano irregolari di ritorno, cosiddetti “overstayers”, si propone una misura alternativa all’espulsione, qualora abbiano già vissuto e lavorato in Italia prima di cadere nell’irregolarità; si ipotizza un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro. (...) Espulsione e trattenimento dell’immigrato dovrebbero passare attraverso il giudice ordinario.(...) Maggiore trasparenza e coinvolgimento della società civile, l’accesso ai centri dovrebbe essere consentito alla stampa, agli enti locali e alle associazioni.”*¹⁵

¹³ Medici Senza Frontiere – Missione Italia, “Rapporto sui Centri di permanenza temporanea e assistenza”, aggiornato e pubblicato con il titolo: *Centri di permanenza temporanea e assistenza – anatomia di un fallimento*, Sinnos, Roma, 2005.

¹⁴ UN Doc N. E/CN.4/2005/85/Add.3, paragrafo 86. *Rapporto della Relatrice speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti*, successivo alla sua visita in Italia nel giugno 2004.

¹⁵ Rapporto della “Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri per gli immigrati” costituito dal Ministero dell’Interno con l’obiettivo di fare “un’indagine sulle condizioni dei Centri e formulare delle proposte e suggerimenti”, 30/12/2006.

- Relatore speciale delle Nazioni Unite per le forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza relativa (CHR):

*“The Government should further improve the conditions of the CPTAs and the reception and identification centres to ensure that health care as well as appropriate housing and living conditions are provided. It is particularly important to improve the provision of legal information and counselling. The Government should allow the free and permanent presence of relevant international organizations, in particular UNHCR and the International Organization for Migration, and the access of specialized humanitarian NGOs, particularly in the fields of health and legal aid, to improve the quality of the services currently provided.”*¹⁶

Queste situazioni fanno soltanto rafforzare la consapevolezza che lo Stato italiano viola i diritti minimi degli stranieri trovati in situazione amministrativa irregolare nel suo territorio. Perché, se da un lato li tratta come se fossero dei ‘criminali’, applicandogli una pena privativa di libertà prima di bandirli per 10 anni, senza che abbiano commesso nessun crimine, dall’altro li tratta peggio dei ‘criminali’ quando non gli garantisce i diritti basilari di qualsivoglia condannato, che abbia commesso anche il più orrendo dei reati.

4. La xenofobia nella società italiana.

4.1 Il problema riportato al Consiglio dei Diritti Umani dell’ONU

Il rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite per le forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza relativa (*Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*), presentato al Consiglio dei Diritti Umani dell’ONU sulla missione in Italia in ottobre 2006, non ha lasciato dubbi sull’esistenza di un fenomeno di crescente razzismo e xenofobia nella società italiana.

¹⁶ A/HRC/4/19/Add.4, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène, Mission to Italy, UN HUMAN RIGHTS COUNCIL*. 15/02/2007. Paragrafo 75.

In prima fila figurano come vittime delle manifestazioni di razzismo le comunità Rom e Sinti, gli immigranti e i richiedenti asilo, principalmente di origine africana e dell'est europeo, e la comunità musulmana.

Le vicende di attacchi contro la comunità islamica e contro i loro luoghi di culto, come ad esempio la manifestazione organizzata da partiti politici contro la costruzione di una moschea a Colle Val d'Elsa, Toscana, che è stata citata nel rapporto, hanno provocato grande preoccupazione. In seguito a questa manifestazione, l'edificio della moschea, ancora in fase iniziale, è stato bersaglio di violenti attacchi. Una settimana dopo, una testa di maiale è stata trovata nel posto dove la moschea dovrebbe essere costruita.

Sono state ricevute denunce che in alcune scuole si rifiutano i bambini extra comunitari, con la scusa della presenza di "troppi bambini stranieri" nelle stesse.

Ancora secondo il rapporto, l'abitazione è uno dei settori dove la discriminazione è molto evidente. Le difficoltà per un cittadino non comunitario di affittare o comprare una casa è enorme in confronto ai cittadini italiani.

D'accordo con i dati del Rapporto sull'immigrazione 2005 della Caritas italiana, il livello di studio degli immigrati è in media più elevato di quello degli italiani. Ciò nonostante, la stragrande maggioranza esegue lavori manuali nell'edilizia, nella metallurgia e in agricoltura, se uomini; come badanti e domestiche se donne.

La forte presenza di manifestazioni di razzismo nello sport è un'altra grave constatazione riportata. Trattasi di una delle esternalizzazioni più visibili di un sentimento razzista in crescita nella società italiana.

È stata classificata "allarmante" invece la situazione dei lavoratori stranieri in condizione di schiavitù nel settore agricolo e la condizione di vulnerabilità delle donne immigrate, che lavorano in condizioni abusive come lavoratrici domestiche e sono la maggioranza assoluta nel settore della prostituzione e dello sfruttamento sessuale.

4.2 Altri sintomi

L'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale – UNAR, creato dal governo nel 2004, durante l'anno 2005 ha ricevuto più di 10.000 chiamate. Secondo quanto riconoscono i rappresentanti del governo, il numero di casi di discriminazione razziale è assai più alto di questo, giacché ci sono tanti che non denunciano, come per esempio gli immigranti irregolari, perché hanno paura di esporsi.

Questi sono sintomi di violenza strutturale e culturale nella società italiana, sempre collegati alla questione dell'immigrazione, avendo gli immigrati come vittime. Ma si stanno vedendo anche sintomi di violenza diretta. Il 12 aprile 2007, per esempio, sono successi dei gravi scontri fra la comunità cinese e i vigili del Comune di Milano, con decine di feriti e distruzione di alcune vetture. Questa briga è stata provocata dal sentimento di persecuzione dei commercianti cinesi del quartiere. Secondo loro, da qualche tempo si sentono discriminati da parte dell'amministrazione comunale del capoluogo lombardo riguardo agli altri commercianti.

Pochi mesi fa una donna immigrata è morta a Roma in un incendio nell'appartamento dove viveva. Gli altri immigrati che abitavano nel palazzo subito hanno accusato una sua vicina italiana di aver provocato l'incendio apposta perché “non le piacevano gli stranieri”. Sono state organizzate manifestazioni di protesta contro la discriminazione, svolte in modo non del tutto pacifico.

5. La responsabilità dello Stato

L'atteggiamento dello Stato italiano, che tratta la questione dell'immigrazione come “problema di sicurezza” è, insieme all'attitudine di apologia del razzismo dei media e di alcuni partiti politici di destra, il più grande responsabile delle crescenti dinamiche di razzismo e xenofobia nella società italiana, secondo il già citato rapporto ONU:

“The Special Rapporteur noted with concern the security approach enshrined in the immigration legislation that has led to the criminalization of immigrants, and the lack of a bilateral agreement with the Muslim denomination.” (...)

*“These dynamics of racism and xenophobia are nourished by the legacy and strong impact on government policies and on public perceptions of the extreme right parties’ racist political platforms. They are also fostered by media that make political use of and legitimize racism and xenophobia by exploiting the profound process of multiculturalism taking place in Italian society and its consequent identity crisis.”*¹⁷

Infatti, come nella maggior parte dei casi, il circolo vizioso è costante. Lo Stato offre come risposta ai problemi la semplice e dura repressione di una parte del fenomeno, parte spesso rappresentata dalle persone più vulnerabili coinvolte, e la società si abitua sempre di più a quel modello, riproducendolo nel suo quotidiano. Così si stabilisce la cultura della violenza.

Quando lo Stato tratta gli immigranti come persone ‘pericolose’ e che meritano un trattamento conforme a quello illustrato, cioè di incarceramento, espulsione e messa al bando (per fermarsi soltanto ai casi previsti dalla legge), è automatica l’immagine trasmessa ai cittadini su quale visione avere di queste persone. In questo senso, lo Stato stesso legittima gli atteggiamenti di violenza, abuso e discriminazione nei confronti dei cittadini stranieri da parte dei propri cittadini. Dall’altra parte, gli stranieri percepiscono sempre di più le conseguenze di questi atteggiamenti e della mancanza di tutela dei loro diritti da parte dello Stato, e questo provoca una crescente ondata di insoddisfazione e di indignazione.

Sicuramente non è il caso di ricordare che questi fattori sono degli ingredienti basilici di alcuni dei più gravi conflitti della storia europea e mondiale.

*“Fundamentally, the assimilation approach to integration and its dominant rhetoric of “acceptance of or adaptation to our values”, which demands that migrants and asylum-seekers literally divest themselves of their cultural, religious and, if possible, ethnic specificity, is not only a rejection of cultural diversity but also the reproduction and recycling of the historical cultural prejudice against the uncivilized non-European”.*¹⁸

¹⁷ A/HRC/4/19/Add.4, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène, Mission to Italy, UN HUMAN RIGHTS COUNCIL*. 15/02/2007. Sommario e Paragrafo 59.

¹⁸ Idem, paragrafo 64.

CAPITOLO III

FABBRICANDO VIOLENZA

Il sistema penitenziario in Brasile

“L’idea della carcerazione penale è esplicitamente criticata da molti riformatori. Perché è incapace di rispondere alla specificità dei delitti. Perché è sprovvista di effetti sul pubblico. Perché è inutile alla società, anzi, nociva: è costosa, mantiene i condannati nell’ozio, moltiplica i loro vizi. Perché il compimento di una tale pena è difficile da controllare e si rischia di esporre i detenuti all’arbitrio dei guardiani. Perché il mestiere di privare un uomo della libertà e di sorvegliarlo in prigione è un esercizio di tirannia.

Michel Foucault, in riferimento alle riforme penali del secolo XIX, in *Sorvegliare e punire*, Francia, 1975.

In Brasile non c’è la pena di morte¹. Però quando si esamina la paradossale realtà del paese, si vede che alcuni sono davvero condannati a “pene di vita”. Si sa che il Brasile è uno Stato ricchissimo e si sa anche che questa ricchezza si concentra nelle mani di pochi. Anche per questo, non solo per l’immensa diversità di culture, etnie, climi, geografia, il Brasile è una rappresentazione del mondo intero dentro la stessa frontiera nazionale.

La condizione di miseria a cui è sottoposta dalla nascita una considerevole parte di quella società, fa sì che molti trovino nella delinquenza il più accessibile modo di sopravvivenza o di accesso ad una vita un po’ più “degn”. Per certo la povertà (o la

¹ La Costituzione prevede il divieto della pena capitale in tempo di pace. Esiste il permesso del suo utilizzo esclusivamente in casi di crimini di guerra, possibilità generalmente remota nella realtà del paese.

disuguaglianza sociale) non è l'unica responsabile della violenza e della criminalità, ma stiamo parlando del sistema carcerario, quindi, in Brasile, stiamo parlando delle "3 P": *preto, pobre e prostituta*.²

Entrare e uscire di prigione è un esercizio costante per i delinquenti. La maggior parte si trova lì per reati contro il patrimonio o piccoli reati legati al traffico di stupefacenti, che in generale non hanno una pena molto lunga. Spesso sono abituati fin dall'adolescenza, poiché provenienti dalle le antiche FEBEM (Fondazioni per il benessere dei minori). In ogni modo, anche se il tempo di permanenza può essere breve, i momenti che si passano lì dentro sembrano lunghissimi per le cose che vi accadono.

Il principale paradigma mondiale di penalità per il contrasto della violenza criminale, dall'inizio del secolo XIX, è ancora il sistema carcerario. Questo sistema in due secoli non si è dimostrato capace di fare niente di meglio che togliere qualche criminale pericoloso per alcuni anni dal convivio sociale. D'altra parte, i suoi effetti collaterali sono sempre peggiori. Anche perché pure quei criminali pericolosi un giorno torneranno in quel convivio.

Uno studio della Banca Mondiale sul costo sociale del crimine è arrivato alla conclusione che gli unici casi dove qualche tipo di riabilitazione può accadere è quando i criminali ricevono lunghissime condanne³. Il che in verità non vuol affermare che l'individuo si sia riabilitato, ma che probabilmente sia diventato troppo vecchio e stanco per continuare nella criminalità... In ogni caso è da quando è stato inventato che si afferma che il sistema penitenziario non funziona.

Però in alcune realtà questo sistema compie molte altre funzioni. In Brasile, oltre ad essere un tempio di umiliazioni, è una vera fabbrica, con produzione in serie, del

² In Brasile, da sempre si definisce in modo critico la prigione come un posto dove va a finire soltanto chi è nero, povero o prostituta. In portoghese tutte e tre le parole cominciano con la "P".

³ "The only cases where we know that something like rehabilitation can occur is when criminals get extremely long sentences. As it is well known that the propensity towards crime falls sharply among older men, very long sentences can in some sense rehabilitate criminals." Edward L. Glaeser, *An Overview of Crime and Punishment*. Harvard University and NBER, 1999 (World Bank).

miglior modello fordista di criminali professionisti. O, come altri spesso lo chiamano, una facoltà del crimine.

1. Cosa accade realmente all'interno delle prigioni brasiliane?⁴

1.1. Sovraffollamento.

Secondo la legge, lo spazio minimo che deve avere un carcerato è di 6m². È possibile che la maggior parte delle autorità penitenziarie non conosca nemmeno l'esistenza di questa previsione normativa⁵. Anche se la conoscessero, non farebbe molta differenza. Una cella di 6m² è normalmente considerata un posto adatto a ospitare “comodamente” almeno quattro persone. Siccome la loro comodità non è mai presa in considerazione, di solito sono più di quattro a condividere quello spazio. Inoltre, non è strano che ci siano addirittura 12 persone che occupano la misura prevista. Quindi, il sovraffollamento delle carceri è il primo gravissimo problema del sistema e quando qualche giudice decide di far valere la legge anche per lo Stato e ricusa di inviare altre persone in un posto strapieno, è punito dai suoi superiori – che di solito non hanno mai messo piede in un carcere – e criticato dall'opinione pubblica.⁶

1.2. Condizioni inumane.

Per descrivere le condizioni di queste carceri, è difficile farlo meglio del giornalista e giurista Marcos Rolim, ex presidente delle Commissione dei Diritti Umani dello Stato del Rio Grande do Sul e della Camera dei Deputati del Brasile. Egli ha percorso e conosciuto carceri in tutto il paese e ci racconta la realtà di uno di essi, che dovrebbe

⁴ Informazioni che possono essere trovate in diversi rapporti di organizzazioni che si occupano della tutela dei diritti umani, a livello nazionale e internazionale. Si possono citare anche i siti www.dhnet.org.br, www.global.org.br, www.rolim.com.br, www.hrw.org e www.amnesty.org.

⁵ Infatti il Brasile possiede in tanti assunti alcune leggi più avanzate del mondo, veri esempi per gli altri paesi sotto molti aspetti. Il grave problema è che spesso queste leggi non vengono bene applicate. E quando l'argomento è relativo ai diritti dei carcerati, allora proprio nessuno vuole sentirne parlare.

⁶ Un caso del genere è successo a Contagem, Stato di Minas Gerais. In novembre 2005, il giudice Livingston Machado, dopo innumerevoli segnalazioni, aveva deciso di rilasciare i nuovi arrestati perché non c'era più spazio nel carcere locale. La sua capacità era infatti di 28 persone (secondo i criteri dello Stato), ma ce n'erano già 103, ed il governo non aveva fatto nulla. Lui, invece, fu sospeso dalla funzione.

essere provvisorio, perché si trova in una questura, ma diventa praticamente permanente:

“Pensate prima a un caldo umido di 45 gradi, vera afa che trasforma tutto il posto in una pozza. Le mura dissanguano, il suolo è umido, ci sono panni e coperte e fili appesi per la cella. Nessuna finestra, solo un buco d’areazione verso un pozzo interno. A qualsiasi ora gruppi di prigionieri dormono, a turno poiché non c’è spazio. L’odore, nauseante, è una miscela di sudore, sigaretta, urina, disinfettante ed escrementi umani. Sono centinaia di uomini che respirano questa stessa aria e la ridanno nel loro viso, con l’alito del pranzo servito freddo dal carceriere. Su questa base aggiungete mosche, pulci, scarafaggi, degl’incubi e tante minacce. Pensate, subito dopo, alla tubercolosi e ad altre malattie infettive e ricordate che, in quel carcere, è sempre notte e che ci sono dei coltelli artigianali nei muri e sotto le pietre. Tutti lì sono pallidi come fantasmi. Tutti hanno acquisito delle malattie epidermiche. Alcuni tossiscono miserabilmente, altri gemono negli angoli. Alcuni stanno lì da mesi e ci sono quelli che, si sa, moriranno a breve. In comune hanno il fatto di essere molto poveri, poco alfabetizzati e giovani.”

Poi ci sono i penitenziari, più grandi ma non meno sovraffollati. In questi locali si aggiungono altri fattori che fanno diventare ancora più dura la vita di tutti e, alle volte, gli fanno preferire stare in un carcere di questura.

1.3. I grandi penitenziari

In questi grandi depositi umani, i prigionieri non hanno molto da lamentarsi sulle leggi e le norme dello Stato che li custodisce. Questo perché lì lo Stato di solito non si fa sentire. Entrando nel penitenziario dopo una condanna, le regole sono altre. A comandare sono le organizzazioni criminali. La più famosa è il PCC, Primo Comando della Capitale, della quale parleremo più avanti.

Nei penitenziari, ma non solo lì, i prigionieri sono umiliati e minacciati quotidianamente dagli altri condannati, dagli agenti penitenziari e dalle guardie; sono violati sessualmente e sono contaminati dall’AIDS, dalla tubercolosi e da infezioni meno gravi come la scabbia; condividono lo scarso spazio con i ratti e raramente riescono ad avere

assistenza medica o legale. L'indice di mortalità è alto, la corruzione usuale e la violenza fisica e psicologica impera. Comunque hanno diritto ad avere la TV.

Siccome a comandare sono i gruppi e i prigionieri più potenti, quelli che hanno meno potere (spesso anche i meno violenti) devono sottomettersi a tutti i tipi di esigenze. Un giornalista ne ha raccontato una, qui trascritta:

“I prigionieri del ‘Penitenziario Centrale’ hanno diritto a ricevere visite sessuali, delle mogli o delle compagne, una cosa giusta ed appropriata. Però ad amministrare le gallerie del carcere sono gli stessi prigionieri. Nessuno agente pubblico entra lì, se entra è morto o preso in ostaggio. E ci sono in quelli immensi labirinti di paura e terrore due tipi di prigionieri: i forti e gli umili. I forti sottomettono in tutto gli umili. Allora, alcuni dei forti dicono agli umili: ‘La prossima visita che riceverò sarà da tua moglie (o da tua sorella). Tu le dirai che se non volesse dormire con me, io ti ucciderò’. E, come unica chance di non essere ammazzato, avviene la più infame violenza sessuale, in mezzo alle centinaia di celle del ‘Penitenziario Centrale’.”⁷

Anche se all'interno delle gallerie chi controlla sono le bande, questo non impedisce che anche la violenza degli agenti e della polizia li raggiunga, sia in forma fisica, sia in forma psicologica. La tortura è frequente. Se serve, in loro difesa si può dire che gli agenti dello Stato sono sempre sottopagati, devono fare turni lunghissimi, vivono sotto tensione e spesso sono vittime di malattie del lavoro, sia fisiche, sia mentali.

1.4. La rivista intima

Ancora riguardo alla situazione dei parenti dei prigionieri, una delle cose più esecrabili eseguite dallo Stato si chiama “rivista intima”. È una procedura “di sicurezza” con l'obiettivo di evitare l'entrata nelle prigioni di armi, droghe, telefonini ed altre oggetti vietati tramite le visite. Non c'è bisogno di dire che questi oggetti sono comunque presenti all'interno dei penitenziari, nonostante questi controlli.

Diversamente da quello che qualcuno potrebbe pensare, la procedura raramente è fatta con l'utilizzo di metal detector o di altri apparecchi del genere. Le madri, le mogli, le

⁷ Paulo Santana, *Um bravo e justo juiz*. Zero Hora, 18 agosto 1995.

figlie, le sorelle e le bambine che vogliono andare a trovare il proprio famigliaire in prigione sono sottoposte ad un rito consistente nello spogliarsi completamente davanti ai poliziotti o agli agenti dello stesso sesso, realizzare flessioni in avanti e di spalle, aprirsi gli organi genitali e l'ano. Le donne devono anche sdraiarsi in posizione ginecologica e forzare movimenti di contrazione della vagina. Persino i bambini e le bambine sono sottomessi a questi trattamenti, si è avuta notizia di casi successi con bimbe di 2 anni.⁸

1.5. Le ribellioni

Mentre queste vicende accadono dentro alle mura della prigione, la società non ha nessun interesse nella questione. I governi nemmeno. Quindi l'unica strada trovata dai prigionieri per farsi sentire sono le ribellioni, frequenti nel paese, ma che difficilmente servono per migliorare la situazione dei "ribellati". Di solito codeste rivolte sono organizzate da pochi, ma quando scoppiano tutti ci devono aderire per forza.



Questi sono momenti di grave tensione dove spesso i prigionieri si uccidono l'un l'altro, prima che il "plotone di shock" della polizia militare – il famoso "Choque" – arrivi sparando e uccidendo qualche prigioniero, picchiandoli con bastoni, a volte di ferro, forzandoli a spogliarsi e a rimanere nudi all'aperto a volte per giorni, obbligati a espletare le necessità fisiologiche senza muoversi da lì. La fame e la sete saranno sicuramente presenti, con i morsi dei cani della polizia, con cicatrici curate durante i successivi giorni di punizione.⁹

2. L'essere ex carcerato

La gran parte degli egressi dal sistema carcerario che, malgrado tutte le sofferenze della prigione, prova ancora di buona volontà a ritornare ad una sana convivenza, troverà che

⁸ Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. *Relatório Azul 1995*.

⁹ È molto rivelatore il libro *Estação Carandiru*, del medico Dráuzio Varella, in cui è raccontato lo storico massacro di 111 prigionieri indifesi da parte della polizia militare durante una ribellione in San Paolo, in uno dei più grandi complessi penitenziari dell'America, dove l'autore faceva un lavoro di prevenzione all'AIDS nel 1992.

la società gli ha girato le spalle. Infatti tutti hanno paura di un ex carcerato e sicuramente pochi accettano una condivisione di spazi, sia nel lavoro che in altre attività sociali, con chi sia stato condannato e incarcerato per aver commesso dei crimini.

3. Gli effetti e le conseguenze del sistema penitenziario in Brasile

Si può cominciare questa parte con la descrizione del funzionamento del sistema polizia-prigione fatta da Foucault: *“Negli illegalismi, il sistema polizia-prigione ritaglia una delinquenza maneggevole. Questa, con la sua specificità, è un effetto del sistema; ma ne diviene anche un ingranaggio e uno strumento. In modo che bisognerebbe parlare di un insieme di cui i tre termini (polizia-prigione-delinquenza) si appoggiano gli uni sugli altri e formano un circuito che non si è mai interrotto. La sorveglianza di polizia fornisce alla prigione soggetti che hanno commesso un’infrazione, questa li trasforma in delinquenti, bersagli e ausiliari dei controlli di polizia che rinviano regolarmente alcuni di loro in prigione.”*¹⁰

Come si vede, la prigione in sé ha una funzione specifica di riproduzione e professionalizzazione delle cattive condotte. Mai di riabilitazione o risocializzazione. Con i metodi usati nelle prigioni brasiliane¹¹, qualunque delinquente passi per quella esperienza uscirà atto a commettere dei reati ancora più gravi e violenti di quelli che abbia commesso prima. Questo si conferma per gli elevatissimi indici di reincidenza criminale del paese.

Roberto da Silva, nel libro ‘I figli del governo’¹², dimostra con base nella sua esperienza personale e dei suoi ex compagni di FEBEM e poi di carcere nel *Carandiru*, la responsabilità del governo per la multireincidenza di più di un terzo di quei ragazzi che

¹⁰ Michel Foucault. *Sorvegliare e punire*, parte IV, capitolo secondo.

¹¹ Comunque, bisogna dirlo, ovviamente la descrizione che abbiamo fatto del sistema penitenziario brasiliano non rappresenta l’uniformità e la totalità delle carceri del paese. Sono però gli esempi più gravi di fatti che accadono con estrema frequenza. Alcune eccezioni di carceri dove i diritti umani sono rispettati esistono, ma servono soltanto per confermare quella che è la regola.

¹² Roberto da Silva, *Os filhos do governo*. Editora Ática, São Paulo, 1997.

sono cresciuti rinchiusi in un'istituzione che dovrebbe risocializzare ma che serve solo ad allontanarli dai valori basilari di convivenza sociale.

3.1 I 'progressi' del sistema carcerario nell'ultimo decennio.

Nel 1995, quando è stata editata la legge che prevedeva pene alternative alla prigione per i reati punibili fino a 2 anni di galera, la popolazione carceraria era di **148.760**. Nell'arco di 8 anni, nel 2003, questo numero era più che raddoppiato, arrivando a **308.304** persone rinchiusi. Da 95,5 a 184,4 carcerati ogni 100.000 abitanti.¹³

In questo stesso periodo il numero di posti è stato triplicato e sono state costruiti nuovi stabilimenti penitenziali in una quantità che ha fatto quadruplicare il loro numero, da 309 nel 1995 a 1.262 nel 2003, in un ritmo di crescita penitenziale inferiore soltanto a quello degli Stati Uniti d'America. Nonostante tutti quei soldi spesi, il deficit di posti si è alzato del 50%.

Questi numeri diventano ancora più assurdi quando si sa che la media di risoluzione dei casi di omicidi dalla polizia civile si trova al di sotto del 10%; quindi nel 90% dei casi non c'è neanche un reo¹⁴, e ci sono circa 300.000 mandati di arresto non eseguiti (di solito per latitanza).

3.2 Il PCC – Primo Comando della Capitale – e il terrorismo in Brasile



Nell'anno 2006 si è vista la più grave crisi di sicurezza della storia del Brasile. Il PCC – sorta di sindacato di criminali organizzato da alcuni gruppi di trafficanti di droga che si nascondono nelle *favelas* tra la popolazione povera delle grandi città per fare gli "affari" con gli abitanti delle zone ricche di queste stesse città – come reazione al trasferimento di alcuni dei loro *leaders* dai penitenziari di San Paolo, ha scatenato una serie di attentati terroristici contro questure, case di agenti penitenziari, autobus e

¹³ I dati sono del Dipartimento Penitenziario del Ministero della Giustizia.

¹⁴ E gli omicidi sono i crimini dove si ha la maggior probabilità di risoluzione del caso.

palazzi del governo. Queste cose non si erano mai state viste nel paese e tanti non hanno capito perché stava succedendo.

Però chi segue lo sviluppo del problema carcerario in Brasile non si è stupito di questi fatti. Il PCC nasce in 1993 in Taubaté, città paulista dove ai nuovi prigionieri gli agenti davano il benvenuto picchiandoli con sbarre di ferro, perché capissero chi comandava lì. I prigionieri, ancora colpiti dal massacro del Carandiru appena avvenuto, terrorismo di Stato che ha avuto più ripercussione internazionale che nazionale, si ribellano e consegnano una lista di richieste firmata PCC dove il primo punto era “la fine delle busse con le sbarre di ferro”. Nessuno nei media e nel governo ha fatto attenzione. La risposta era che con i criminali non si tratta.

Con il tempo e la crescita dei problemi e delle ribellioni organizzate principalmente dal PCC, il governo di San Paolo decide di agire con più rigore e crea, senza l’obbligatoria approvazione legislativa, il Regime Disciplinare Differenziato. Secondo questo regime, per un periodo massimo di due anni i prigionieri considerati più pericolosi sarebbero stati mantenuti in isolamento, senza accesso a giornali, riviste, radio, TV o contatto fisico con chiunque. Misura illegale e inutile ma che tuttavia qualche anno dopo diventerà legge per quasi tutto il paese.



Nel febbraio 2001 il PCC blocca decine di penitenziari. Persone che hanno trattato con alcuni dei loro *leader* raccontano che nel consegnare la lista di richieste scritta su un volgare pezzo di carta, essi avevano detto “nessuno morirà in questo movimento e non ci saranno fughe. Abbiamo bloccato i penitenziari perché vogliamo che il governo ci ascolti”.

Oggi, il PCC è diventato una grande organizzazione mafiosa alla quale, in ogni regione di San Paolo, i delinquenti che vogliono “lavorare” devono rendere conto. Questi devono contribuire con circa 200 euro mensili, altrimenti sono uccisi.¹⁵ In cambio, gli

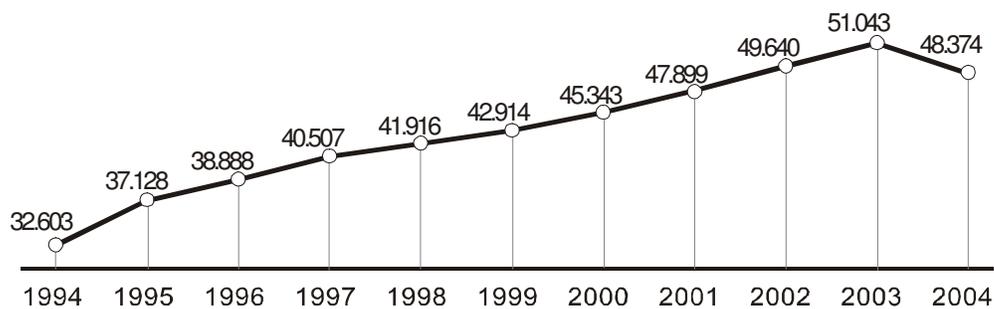
¹⁵ Ovviamente quest’esigenza fa sì che i crimini si moltiplichino in grande scala.

sono garantiti avvocato gratuito, pullman perché la sua famiglia possa visitarlo quando prigioniero in un posto lontano e, più importante, avranno garanzia di sopravvivenza nel penitenziario. Tutti questi tre benefici non sono garantiti dallo Stato.

3.3 La violenza e la criminalità nel paese

Non bisogna riempire queste pagine con i numeri dell'aumento della criminalità in tutto il Brasile negli ultimi due decenni. È noto che, sia in numeri assoluti che in numeri relativi, esiste una spirale crescente ad altissimi livelli di violenza, in quantità ed in crudeltà. Come esempio si può citare il numero di omicidi, dati sempre più affidabili quando si parla di criminalità e violenza, il quale si è alzato del 48,8% tra il 1994 e il 2004, mentre la crescita della popolazione è rimasta al 16,5% nello stesso periodo. Come comprovazione che è proprio un fenomeno culturale di violenza, si constata che fra i giovani questo numero è molto più accentuato, con una crescita del 64,2%.¹⁶ Questi numeri hanno avuto una piccola riduzione (del 5,2%) soltanto tra il 2003 e il 2004, quando è stata fatta un'ampia campagna di disarmo in tutto il paese.

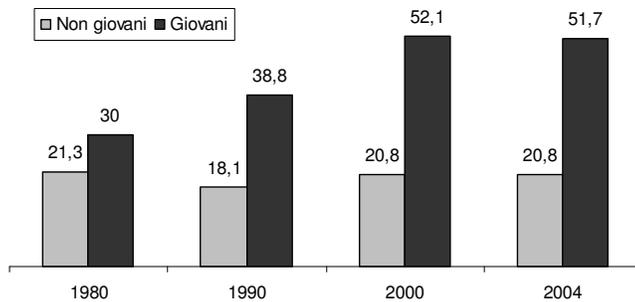
3.4 L'evoluzione del numero di omicidi in Brasile:



Fonte: OEI e UNESCO.

¹⁶ Dati dell'Organizzazione degli Stati Iberoamericani per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (OEI) e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), ufficio Brasile, risultanti da una ricerca fatta sui dati del Ministero della Sanità, del Sistema Unico di Salute (SUS) e dell'Istituto Brasiliano di Geografia e Statistica (IBGE).

3.5 L'indice di omicidio tra i giovani (dai 15 ai 24 anni) e non giovani in Brasile, ogni 100.000 abitanti:



Fonte: OEI e UNESCO.

Riguardo al trattamento che ricevono le persone che commettono i reati, i governi, in prima fila quelli degli Stati della federazione, sono specializzati nel non obbedire alla legge. Molti poliziotti coinvolti nell'assassinio di "sospettati" ed in atti di tortura addirittura ricevono medaglie dai governi, soprattutto quelli di San Paolo e Rio de Janeiro.

Le violazioni qui raccontate non sono assolutamente privilegio delle prigioni brasiliane. In decine di paesi simili abusi accadono ogni giorno e neanche in quei paesi i livelli di violenza sociale si riducono in conseguenza. E per far diventare ancora più triste il ritratto, non si deve dimenticare che la violenza nelle prigioni è soltanto uno stadio della politica di repressione violenta che si trova ovunque, molto spesso nell'atteggiamento degli agenti delle forze dell'ordine, il che fa sì che la polizia sia vista innanzitutto come qualcosa da temere, non da fidarsi.

Diversi studi dimostrano che la repressione, nel tempo, provoca il cambiamento della criminalità. Se le cause dell'azione criminale si mantengono, e dipendendo dal tipo di repressione, cambia soltanto la modalità del reato. Questo spiega il tipo di cambiamento che il crimine subisce in Brasile. Ogni volta più violento, ogni volta più audace, ogni volta più crudele.

P.S.: Mentre si scrivono queste parole il Parlamento approva delle misure di aumento del tempo di prigionia per alcuni reati in Brasile.

FINE PRIMA PARTE

*“Então, Deus compreendeu que nunca tivera, verdadeiramente, no mundo que julgara ser seu, o lugar de majestade que havia imaginado, que tudo fora, afinal, uma ilusão, que também ele tinha sido vítima de enganos, como aqueles de que se estavam queixando as mulheres, os homens e as crianças e, humilhado, retirou-se para a eternidade. A penúltima imagem que ainda viu, foi de espingardas apontadas à multidão, o penúltimo som que ainda ouviu foi o dos disparos, mas na última imagem já havia corpos caídos sangrando, e o último som estava cheio de gritos e lágrimas.”**

José Saramago, scrittore portoghese.

* “Allora, Dio capì di non avere mai avuto, veramente, nel mondo che giudicava essere suo, il posto di maestà che aveva immaginato. Che tutto fu, alla fine, un’illusione. Che anche lui fu vittima di sbagli, come quelli di cui si lamentavano le donne, gli uomini e i bambini. E, umiliato, si ritirò nell’eternità. La penultima immagine che ancora visse, fu di fucili puntati sulla folla. Il penultimo suono che ancora sentì fu quello degli spari. Ma nell’ultima immagine c’erano già i corpi caduti che si dissanguavano, e l’ultimo suono era pieno di gridi e lacrime.”

SECONDA PARTE

I nuovi paradigmi per la costruzione della sicurezza e della pace sociale

VIE PACIFICHE PER LA PACE.

Allora se i mezzi statali violenti, oltre a non essere efficaci per lo stabilimento di condizioni di vita sicura e pacifica per le comunità, sono in gran parte responsabili per l'incremento della violenza al loro interno, qual è la via per la pace?

Ecco un'altra domanda che ha ricevuto risposta già tante volte. Possiamo ricordarne una che, conosciuta da tutti, è geniale per la sua semplicità e ovvietà, anche se non sembra essere così ovvia per la maggioranza dell'umanità. L'autorevole Gandhi ha risposto così: *“Non c'è via per la pace, la pace è la via”*. E sono appunto alcuni esempi concreti di codesta massima che questa seconda parte intende dimostrare.

Per dargli maggior legittimità e credibilità, poiché cerchiamo una visione pragmatica in questo lavoro, presentiamo esperienze che hanno ormai ricevuto il riconoscimento internazionale. I concetti basilari di *Human Security* e della Giustizia Restaurativa sono raccomandati dall'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo) e dall'ECOSOC (Consiglio Economico e Sociale dell'ONU), e progetti pilota della loro applicazione si trovano in parecchie parti del mondo, in Stati e realtà sociali i più diversi. L'esperienza di pacificazione e gestione del conflitto applicata in Sudafrica – di cui la Commissione di Verità e Riconciliazione è il simbolo maggiore – ha meravigliato tutto il mondo, assegnando il Premio Nobel per la Pace a Mandela e De Klerk.

Inoltre, è da notarsi che questi esempi vengono da paesi che si trovano fuori dell'asse dei paesi che attualmente (e da secoli) sono i rappresentanti dei paradigmi mondiali. La Colombia, con tutti i suoi problemi collegati ai conflitti armati e al traffico di droga; Il Sudafrica, appena uscito da un regime razzista e sfruttatore che ha svergognato l'umanità per decenni e la Nuova Zelanda, una lontana ex colonia europea che, anche se fa parte del Commonwealth britannico, ha sviluppato le sue pratiche tramite il coinvolgimento e l'applicazione di principi dei Maori, la popolazione nativa del territorio.

Tramite la divulgazione di queste *best practices*, l'obiettivo non è consegnare dei modelli pronti e terminati affinché siano applicati ovunque, anche perché non lo sono. Come si vedrà, hanno ancora tante limitazioni e aspetti da migliorare. Inoltre essi, come qualunque altro, hanno delle caratteristiche specifiche che possono e devono cambiare di paese in paese, di città in città, da gruppo di persone a gruppo di persone. E questa malleabilità è proprio uno dei loro punti positivi. Quello che si vuole è far capire che l'uso dei principi, dei valori, dei punti di vista che permeano queste esperienze e che sono strettamente collegate con una visione di costruire "la pace con mezzi pacifici", anche se esige un grande sforzo di cambiamenti, ha da portarci soltanto benefici.

CAPITOLO IV

HUMAN SECURITY, SEGURIDAD CIUDADANA E SICUREZZA URBANA

“Civilization is never completed and constantly endangered. It is endangered because the maintenance of civilized standards of behaviour requires certain conditions, such as relatively stable level of individual self discipline. These are linked in turn to particular social structures, such as the provision of goods and services, the preservation of an accustomed standard of living and specially social pacification - the non-violent settling of conflicts through the state”.

Norbert Elias, in *Violence and Civilization: The State Monopoly of Physical Violence and its Infringement*. Germania, 1981.

1. Sicurezza urbana e repressione

Parlare di sicurezza urbana è spesso sinonimo di parlare di forze dell'ordine e sistema giudiziario. Una delle cause dei grandi problemi dell'umanità è l'incapacità della società di vedere l'insieme delle cause che li generano. Vedere tutte le parte che compongono l'insieme ci dà la possibilità di trovare le migliori soluzioni. Così, si evita la concentrazione istantanea in parti isolate del sistema, il che provoca incomprensione e soluzioni inadeguate per il sistema intero.

Con il paradigma storico si difende l'ipotesi che, se ci sono persone che commettono violenza criminale, la soluzione è semplicemente arrestarle, segregandole dalla convivenza sociale. Questa visione conduce ad un'immagine puntuale, frammentata e parziale, dove le conseguenze si confondono con le vere cause. Manca una riflessione sui motivi che portano sempre più persone alla pratica di delitti e aggressioni agli altri e la repressione violenta diventa spesso la soluzione più facile.

1.1 Sicurezza (più) ‘umana’

Il termine “sicurezza umana” appare per la prima volta nel Rapporto sullo Sviluppo Umano dell’UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo) del 1994. Nel termine sono riuniti circa sette tipi di sicurezza: economica, sanitaria, alimentare, ambientale, politica, personale e comunitaria, tutte collegate agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Goals*). Esso è direttamente collegato con il rispetto della vita e della dignità, si tratta del diritto a vivere senza paura e al riparo dai bisogni, ed anche di sapere che ciò che è acquisito oggi non potrà essere negato domani.

Il termine *seguridad ciudadana* o *segurança cidadã*, utilizzato in America Latina come adattamento del termine *personal security* e in Italia definito anche “sicurezza urbana”, uno degli elementi dell’*human security*, è inteso come “politica di sicurezza che considera il ‘cittadino’ (nel caso l’essere umano in senso lato) come il suo obiettivo da proteggere”.

Questa definizione è usata in contrasto con l’antica Dottrina della Sicurezza Nazionale vigente in questo continente durante le dittature militari di destra, che metteva la sicurezza dello Stato al di sopra dei diritti umani in generale, e che ancora ha grande responsabilità per la brutalità del sistema di sicurezza sociale in praticamente tutta l’America, come una triste eredità.

1.2 Alcune cause della violenza esaminate dalla teoria

Una delle principali spinte alla criminalità nelle grandi città è il crimine organizzato a livello internazionale, sostanzialmente il narcotraffico, il traffico di persone e di armi e il contrabbando, che muovono una quantità immensurabile di denaro.

A mettere in atto la parte terminale di questa rete di affari sono chiamati quelli che hanno nella piccola criminalità la sola strategia di sopravvivenza, spesso come risultato dell’omissione storica degli Stati, responsabili per la permanente e progressiva esclusione di gran parte della popolazione.

La mancanza di fiducia nelle istituzioni in molti casi è generalizzata. La stessa polizia spesso è coinvolta con i professionisti del crimine. Lo Stato non riesce a garantire le necessità basiche, tante volte non solo per mancanza di risorse ma anche per la scelta di “altre priorità”, spesso anche “altri interessi”.

In una società dove l’ideologia dominante, bombardata da tutti i lati costantemente (TV, radio, negozi, colleghi di scuola, etc.) è il consumismo, ma la possibilità di accesso ai beni è privilegio di pochi, la frustrazione ed il sentimento di esclusione sono sempre presenti, in una sorta di *apartheid* sociale.

2. Cosa fare

In una delle esperienze concrete di applicazione dei concetti di *human security*, Porto Alegre, città resa nota in tutto il mondo per la gestione amministrativa partecipata, diventando sede dei primi Forum Sociali Mondiali, il modello è stato espresso come “politica pubblica che integra le azioni di polizia e giudiziarie con politiche sociali e azioni di prevenzione”¹, con lo scopo di costruire nuove soluzioni a partire dall’integrazione delle istituzioni che hanno competenza in quest’area e dalla partecipazione attiva della comunità nel processo.

In questo senso, lo sviluppo di una politica di sicurezza per la prevenzione e il combattimento della violenza passa attraverso l’integrazione e la potenzializzazione delle politiche municipali in differenti aree e le azioni insieme alla comunità, a partire dalla sua mobilitazione intorno al problema.

Secondo tale visione, le problematiche di *segurança cidadã*, oltre ad essere *multicausate*, possiedono forme di manifestazione diverse d’accordo con i luoghi dove si presentano, poiché le caratteristiche culturali e sociodemografiche, le condizioni economiche e anche le condizioni geografiche sono variabili che intervengono in queste manifestazioni.

¹ D’accordo con la definizione dell’ex assessora comunale per i diritti umani e la sicurezza urbana Helena Bonumá, in Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana. Uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança*. Porto Alegre. 2004.

Quindi non si vede il problema sociale soltanto come un processo di dimensioni materiali, ma anche prevedendo la necessità della costruzione di valori e di identità, della costituzione di nuove norme e sfere di potere, di una dimensione sociale più profonda.

***Percezione storica della sicurezza
(limitata e parziale)***



***Nuovo paradigma di percezione della
sicurezza (ampia e dell'insieme)***



I programmi di *segurança cidadã* sono implementati partendo da una visione sociale, con azioni che influenzino l'organizzazione comunitaria, promuovano l'inclusione sociale, possibilmente offrano l'offerta di attività e di opportunità di occupazione, favorendo l'aumento di prospettive nella vita, l'armonizzazione della convivenza in collettività e l'organizzazione dell'ambiente dove si vive. Spesso consiste non soltanto in un contributo da sommare alle attività di giustizia e polizia, ma anche, per la partecipazione collettiva della popolazione, in uno spazio di dibattito e valutazione dei servizi di sicurezza tradizionali.

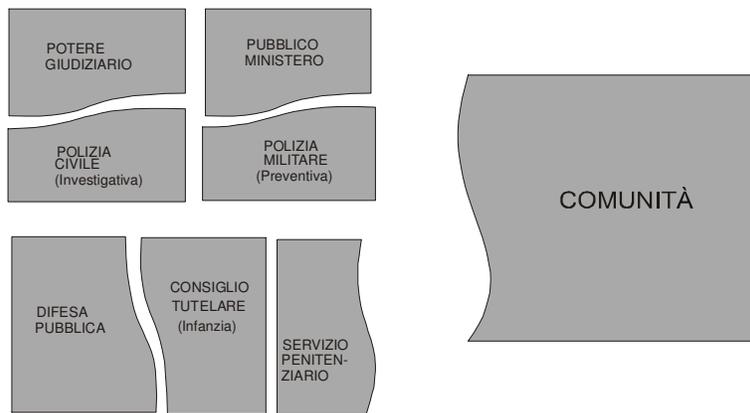
In Porto Alegre, per esempio, per l'esistenza di un profilo strettamente identificato con la pratica di partecipazione popolare nella gestione pubblica, il processo è stato iniziato con la realizzazione di una serie di incontri e congressi con la comunità, affinché tutte le azioni fossero definite, discusse e implementate insieme alla popolazione.

2.1 L'integrazione degli attori per arrivare a soluzioni complete

Nell'attuale paradigma di sicurezza, gli organismi considerati responsabili per il tema spesso hanno l'idea che le soluzioni sono di loro esclusiva responsabilità. I cittadini

sono meri ricevitori passivi dei servizi. Ogni parte del sistema funziona quasi isolatamente, con interventi frammentati e con un bassissimo livello di mutuo aiuto, oltre ad essere molto lontane dalle realtà di ogni comunità. Questo sistema, prendendo come esempio l'organizzazione di diversi paesi latinoamericani, è rappresentato nella figura sotto:

L'attuale paradigma per fare sicurezza:



La nuova proposta di politica di contrasto alla violenza prevede un'azione integrata, cominciando da studi e valutazioni locali e passando per azioni e attività coordinate tra loro e che si complementino, portando avanti insieme quelle giudiziarie, quelle di polizia e quelle delle politiche sociali e comunitarie. Questa visione, secondo l'esempio applicato a Porto Alegre, è rappresentata nella forma di un puzzle, dove tutte le parti del sistema agiscono insieme avendo come punto di collegamento principale la partecipazione comunitaria:



BOGOTÀ, COLOMBIA.

La svolta in mezzo ad un conflitto armato.

1. Il caso e i dati

Alla metà del secolo scorso Bogotá era una città piccola, con meno di 500 mila abitanti. In meno di 50 anni ha vissuto grandi trasformazioni, diventando un'importante metropoli con più di sette milioni di residenti. Insieme alla crescita popolazione, è cresciuta anche la violenza, fenomeno provocato tra l'altro dalla criminalità collegata al traffico di stupefacenti ed al conflitto armato fra guerriglia, militari e paramilitari. Mentre nel 1985 il tasso di omicidi per centomila abitanti era di 22 (comunque più elevato che in passato), nel 1993 è arrivato al sorprendente numero di 80.

La risposta statale era la solita repressione violenta, con addirittura l'utilizzo dell'esercito per "mantenere il controllo" della situazione.

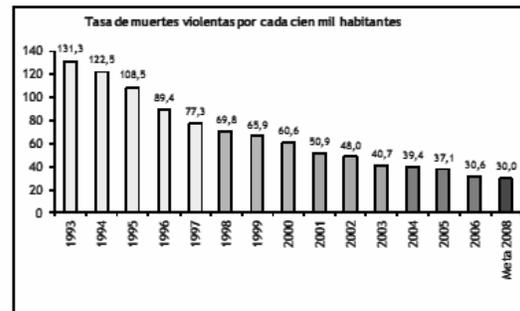
L'amministrazione di Bogotá, convinta che gli attuali paradigmi di contrasto alla violenza ovviamente non miglioravano la situazione, anzi, la peggioravano, basandosi sui concetti di *seguridad ciudadana* previsti nei presupposti di Sicurezza Umana dell'UNDP, dal 1995 adottò una serie di misure che risultarono nella riduzione esemplare di diversi indici di violenza.

Gli omicidi, per esempio, invertirono la tendenza di crescita ritornando nel 2004 al numero di 22,6 omicidi ogni centomila abitanti, alla pari con i numeri del 1985 – un calo di circa l'80% in 10 anni, riducendosi ancora di più fino ad arrivare a 18,8 nel 2006. In numeri assoluti, furono 4.352 omicidi comuni nel 1993, ridotti a 1.582 nel 2004, come si può vedere nei prossimi grafici:

1.1 Numero di omicidi ogni 100.000 abitanti (1985-2004) Bogotà:



Fonte: Instituto de Medicina Legal e Ciencias Forenses 1985 - 2004. Procuraduría General de la Nación. Colombia.



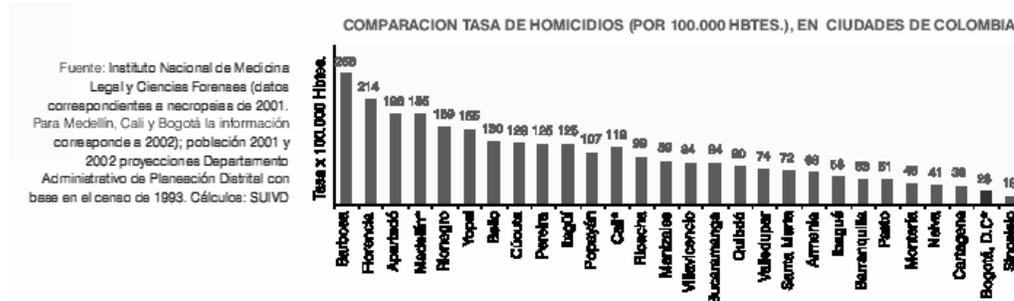
	2005*	2006	DIFERENCIA	VARIACION %
Lesiones comunes	6604	7387	783	11,9
Hurto de vehiculos	4640	3621	-1019	-22,0
Hurto de motos	1229	1199	-30	-2,4
Hurto a personas	11874	12860	786	6,6
Hurto a residencias	5321	4538	-783	-14,7
Hurto a establecimientos comerciales	5762	5057	-705	-12,2
Hurto a bancos	32	6	-26	-81,3
Total	35462	34468	-994	-2,8

Fuente: Centro de Investigaciones Crimológicas Policía Metropolitana, actualización 11 de enero de 2007 datos susceptibles de variación en futuras consultas
 Consulta y diseño: Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, Secretaría de Gobierno
 *Datos actualizados en la fuente de manera retroactiva al 1 de ene según la directriz del oficio 916 CIC_DIJIN del 24 de mayo de 2005 con la inclusión de las modalidades de descuido, cosquilleo, raponazo, engaño, atraco, suplantación entre otras, en la categoría que corresponda como "delito de mayor impacto social"

Sicuramente questi numeri sono ancora elevati davanti agli *standards* internazionali, però in una realtà come quella della Colombia qualcuno potrebbe dire trattarsi di un

miracolo, basta che si veda il paragone con le altre città, tutte più piccole di essa (figura sotto).

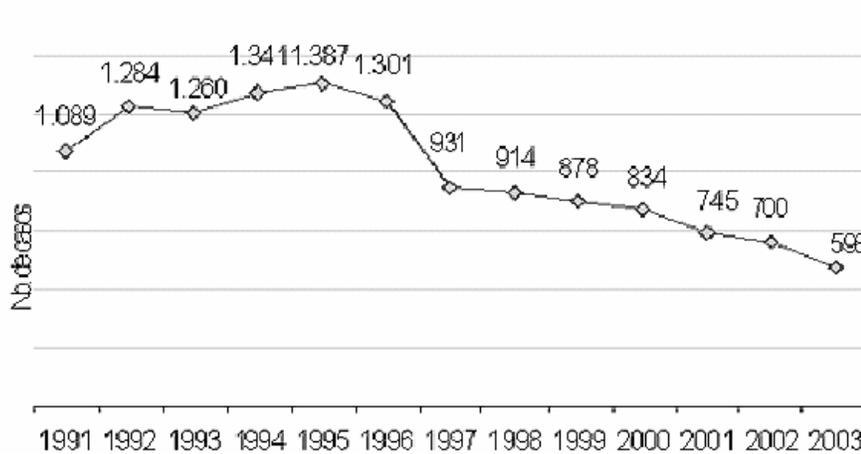
1.2 Comparativo dei numeri di omicidi (ogni 100.000 ab.) fra città colombiane:



Inoltre, quello della capitale colombiana è un numero ridotto anche se comparato con quelli di molte altre città delle Americhe.

Il lavoro ha ottenuto anche degli ottimi risultati contro un'altra violenza, quella stradale. Le morti in incidenti del genere passarono da 25 ogni 100.000 abitanti nel 1995 a 8,7 nel 2003, in numeri assoluti da 1.387 a 598 l'anno.

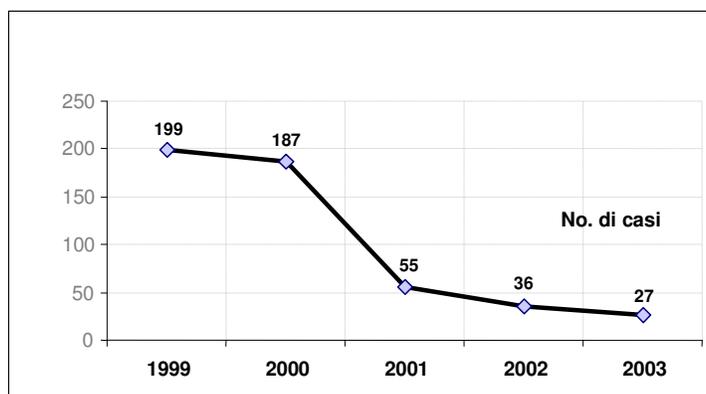
1.3 Morti in incidenti stradali (1991–2003) Bogotà.



Fonte: Instituto de Medicina Legal e Ciencias Forenses. Colombia.

Questi sono soltanto alcuni esempi dell'esito delle politiche di *seguridad ciudadana* dell'amministrazione distrettuale di Bogotá. Tutti gli altri delitti si sono ridotti in tassi pari al 40% fra il 1998 e il 2003. Un altro esempio interessante a questo riguardo sono le rapine a banche, che da un totale di 199 casi successi nel 1999, si sono ridotte al numero di 27 nel 2003, come visibile nel grafico:

1.4 Evoluzione delle rapine alle banche:



Fonte: CIC – Policía Metropolitana

2 Il processo

I punti più importanti nell'implementazione di queste politiche e per il successo raggiunto sono stati i seguenti²:

a) Gestione locale, centralizzata ma interistituzionale: centralizzazione del tema della sicurezza sotto la guida e la coordinazione politica dell'autorità massima locale (il sindaco), che assume la responsabilità, rendendo possibile lo sviluppo di soluzioni su misura ai problemi del luogo, grazie alla prossimità con essi, dando priorità alla protezione della vita e spingendo progetti innovativi per migliorare la convivenza, la *seguridad ciudadana* ed il coordinamento interistituzionale.

² Con base nei documenti ufficiali dell'Alcaldía Mayor de Bogotá e di Hugo Acero Velásquez, consulente dell'UNDP per temi di convivenza e *seguridad ciudadana* ed ex sottosegretario di sicurezza di Bogotá.

b) Affidabilità delle informazioni, condivisione e analisi interdisciplinare delle stesse: poiché senza la vera conoscenza dei problemi che si dovevano affrontare sarebbe stato impossibile sapere le cose più giuste da fare, fu creato il Sistema Unificato di Informazione sulla Violenza e la Delinquenza (SUIVD), lavorando con dati forniti dalla Polizia Metropolitana (organo della Polizia Nazionale) e dall'Istituto Nazionale di Medicina Legale. A partire da questo sistema d'informazione fu possibile lo sviluppo di diversi studi e diagnosi sulla violenza e l'insicurezza, consentendo di conoscerle a fondo e di progettare una serie di azioni con fuoco nella loro risoluzione, e di fare le ulteriori valutazioni.

Per lavorare con queste informazioni furono messi in funzionamento il Consiglio di Sicurezza della città, formato da autorità legate al Comune, alla polizia ed alla giustizia, ma anche con la partecipazione aggiuntiva di altre entità come gli assessorati alla sanità, all'educazione, al traffico, alla cultura e al turismo. Oltre a questo consiglio, un Comitato di Vigilanza Epidemiologica realizzava settimanalmente un'analisi sulle problematiche di violenza e delinquenza e proponeva azioni per affrontare i problemi identificati.

c) Piano di sicurezza e convivenza orientato al rafforzamento della cultura della pace: dopo i primi studi e analisi, si disegnò e si cominciò l'esecuzione di una gamma di azioni coordinate, le quali, senza trascurare le necessarie azioni coercitive della Giustizia, furono indirizzate al rafforzamento di una cultura di rispetto dei diritti umani e di risoluzione dei conflitti in modo pacifico e combinato, all'interno delle famiglie, fra gli individui e fra le comunità.

Furono privilegiate anche azioni con l'intento di ridurre i rischi, come il controllo del consumo di alcool, la chiusura dei locali notturni che vendono bibite alcoliche all'una di notte, la restrizione del porto d'armi legali ed illegali nelle mani dei cittadini, il recupero degli spazi pubblici e delle aree urbane deteriorate. Tutta la priorità fu data all'assistenza della popolazione più vulnerabile, come gli indigenti, i giovani, gli sfollati a causa di violenza e le persone che vivono di prostituzione.

Dentro questo piano, diversi programmi furono messi in atto. Se ne possono citare alcuni, come:

c.1) Giustizia vicina al cittadino. Oltre ad una ristrutturazione del sistema giudiziario tradizionale, facendolo diventare più agile e accessibile, fu moltiplicato per quattro il numero di *Delegacias de Família* (Questure di Famiglia); furono create 12 unità di mediazione e conciliazione e 2 Case di Giustizia che trattano dei problemi direttamente nelle comunità; furono formati circa 2.700 mediatori comunitari, 680 mediatori, 450 conciliatori, 103 giudici di pace e 33 giudici di riconsiderazione.

Il numero di posti nel Carcere Distrettuale fu alzato da 450 a 1.100, con la modernizzazione delle installazioni. Al suo interno fu implementato un programma di risocializzazione diverso dal concetto tradizionale, dove si tratta il detenuto con dignità, rafforzando la sua auto-stima. Con questo programma furono ridotte la violenza e il consumo di droghe, talmente che negli ultimi 6 anni fu registrata soltanto una morte violenta (suicidio), mentre negli altri due carceri della città (La Picota e Modelo), furono commessi più di 250 omicidi comuni.

c.2) Speciale attenzione ai giovani coinvolti in casi di violenza e consumo di droghe. Raggiungendo un pubblico di più di 25.000 giovani, sono stati attuati progetti nei campi dell'educazione, dell'occupazione del tempo libero, della formazione professionale, della partecipazione giovanile e dell'accesso ai finanziamenti. Nelle scuole si è lavorato molto sulla formazione di buone abitudini e di competenze basiche e sulle attività culturali, ricreative e di gestione dei conflitti.

c.3) Recupero di spazi pubblici. Aree abbandonate della città furono ravvivate dal potere pubblico. Posti dove la violenza correva libera per la mancanza di illuminazione, per il mancato taglio dell'erba, per l'abbandono di palazzi e

piazze, diventarono punti di incontro della popolazione dopo un riscatto che sicuramente costò ben meno della contrattazione di più poliziotti o l'acquisto di più vetture o di più armi. Questo programma è stato ispirato in parte alla “teoria delle finestre rotte” di Wilson e Kelling³.

c.4) Controllo della vendita di bibite alcoliche. Secondo uno studio fatto dalla Universidad de los Andes, l'obbligatorietà di chiusura degli stabilimenti che vendevano bibite alcoliche all'una di notte ha contribuito per la riduzione dell'8% nel numero degli omicidi. Questo studio non ha analizzato l'impatto della misura sulla diminuzione delle morti nel traffico, ma come dimostrato nel grafico anteriore, queste si sono ridotte da 1.352 nel 1995 a 598 nel 2003.

c.5) Disarmo. Consisteva nella consegna volontaria di armi, azioni di disarmo nelle scuole e il sequestro di armi illegali e legali da chi non le poteva portare. Questo programma ha propiziato spazi di riflessione sull'uso e sul pericolo che rappresenta la presenza di un'arma nel momento in cui scoppia la violenza diretta tra i cittadini, facendo sì che l'appoggio alla misura da parte degli stessi si sia alzata del 10% nel 1994 al 67% nel 1998. Secondo la suddetta ricerca della Universidad de los Andes, la percentuale di impatto di questa misura nella riduzione degli assassinati fra il 1995 e il 1999 fu del 14%.

c.6) Attenzione ai migranti sfollati per la violenza. Bogotá riceve un grande numero di migranti che scappano dalla violenza nelle zone dove il conflitto è intenso. Il Comune ha creato un organo interdisciplinare specifico per prendere cura della situazione di queste persone, rendendo possibili buone condizioni di vita, prevenendo le cause del loro spostamento e creando proposte per la loro stabilizzazione socioeconomica. Fino al 2004 50.000 persone sono state incluse in questo programma.

³ Wilson J.Q. e Kelling G.L., *Broken Windows*, in *The Atlantic Monthly*, 279, 3, pp. 29-38, 1982.

d) Formazione ‘umana’ agli agenti delle forze dell’ordine: Per garantire un servizio di qualità, con il rispetto dei diritti dei cittadini, gli agenti dello Stato che stanno in contatto diretto con la popolazione devono essere preparati e educati. Furono realizzati diversi corsi di formazione e attualizzazione coinvolgendo circa 14.000 professionisti, con tematiche puntate a migliorare la loro capacità di gestione quotidiana dei problemi e dei conflitti. I principali argomenti affrontati furono: diritto (e potere) della polizia, diritti umani, diritto internazionale umanitario, *management*, gestione pubblica, sicurezza e convivenza cittadina, abuso sessuale su minorenni, polizia comunitaria, inglese, informatica, organizzazione di *standards* per le procedure, amministrazione del luogo del crimine, pedagogia e metodologia dell’educazione degli adulti.

e) Partecipazione comunitaria: Il coinvolgimento delle comunità nel tema della sicurezza fu fondamentale per il successo delle iniziative. Più di 26.000 *leaders* comunitari sono stati formati, più di 7.000 ‘fronti locali di sicurezza’ sono state create, organizzazioni comunitarie che integrano vicini di strada, quartieri, *barrios*, condominii, etc, furono organizzate per lavorare in maniera coordinata insieme alle autorità e alla Polizia Comunitaria⁴ nella prevenzione della violenza e della delinquenza, contrastando la paura, l’apatia, l’indifferenza e la mancanza di solidarietà davanti alle azioni violente.

f) Rendiconto, accompagnamento e valutazione esterna: Almeno una volta al mese si facevano delle analisi sulle informazioni del Sistema Unificato di Informazione sulla Violenza e sulla Delinquenza (SUIVD), oltre alle indagini e riunioni periodiche interistituzionali, per valutare il progresso e i risultati delle politiche. Tutto ciò è stato fatto con la fiscalizzazione e la valutazione della società civile, che accompagnava di pari passo le azioni governative.

3. Paradigma cambiato

Questo cambiamento di paradigma è anche una dimostrazione di intelligenza. Non dovrebbe essere difficile capire che la buona illuminazione di una zona buia della città

⁴ Un altro programma di successo del Piano di sicurezza e convivenza, implementato anche in altri paesi.

dove passano le persone è meno costosa e molto più efficiente e utile della contrattazione di poliziotti o dell'acquisto di più armamenti.

Il successo delle azioni di contrasto alla violenza di Bogotá è stato possibile soltanto grazie a un impegno di tutte le istituzioni e della popolazione, che pensando in primo piano alla risoluzione di un gravissimo problema, unirono le proprie forze per svolgere un lavoro congiunto dove la repressione violenta non è stata certamente dimenticata, però non sta più al centro delle politiche di sicurezza. In Bogotá sicurezza non è più sinonimo di armi e gendarmi, ma di migliori condizioni sociali, diritti rispettati e vicinanza ai cittadini.

CAPITOLO V

GESTIONE DEI CONFLITTI INTERNI

“La pace è ciò che abbiamo quando una trasformazione creativa del conflitto ha luogo non-violentamente.”

Johan Galtung, maestro norvegese nella teoria dei *peace studies*.

1. Conflitto e conflitti

Per parlare sui conflitti interni agli Stati è necessario prima definire conflitto. Per mantenere la stessa linea di pensiero, rivolgiamoci a Galtung, principale teorico dei *peace studies*, che l’ha definito come la somma dei *presupposti* (cognizioni) e *disposizioni* (emozioni), cioè le cose che stanno al fondo del conflitto e che rimangono nascoste, più un ‘contenuto’ che deve coinvolgere qualcosa di desiderato, denominato *contraddizione*, più l’esistenza di un *comportamento distruttivo*. Quindi, *conflitto* = *disposizioni/presupposti* + *comportamento* + *contraddizione/contenuto*.

Data la definizione, quello che non manca sono gli esempi dei conflitti. Anche se tra gli Stati, dopo la II Guerra Mondiale e la creazione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite gli animi si calmarono un po’, a livello interno negli ultimi anni si sono visti alcuni dei più gravi crimini contro l’umanità commessi nel trascorrere di processi di conflitto interno.

Sono stati conflitti come quello del Ruanda, dove il confronto fra i *tutsi* e i *hutu* ha lasciato quasi un milione di morti in cento giorni; della Repubblica Democratica del Congo, dove le vittime sono state quasi 7 milioni tra morti e profughi; dell’ex Jugoslavia, che in pochi anni si è fatta in sette pezzi, con un incontabile numero di vittime. Il Sudan con la crisi del Darfur e i circa 2 milioni di sfollati, la Russia e la

questione della Cecenia, Messico e Chiapas, Sri Lanka, Haiti, Afghanistan, la lista è lunghissima.¹

2. E la pace?

Molti sono riusciti ad arrivare a un certo livello di pace, più specificamente alla fine degli scontri armati. Però la firma dell'“accordo di pace” o la deposizione delle armi non significa il raggiungimento della pace. Nella gran parte dei casi sono state commesse diverse atrocità durante il conflitto e molte volte i presupposti, le disposizioni e le contraddizioni continuano a esserci. Dunque, bisogna ancora fare un altro percorso.

Esistono varie alternative in questo stadio. Alcuni paesi come l'ex Jugoslavia, il Ruanda, la Serra Leone e il Cambogia hanno scelto un tribunale criminale internazionale o un tribunale speciale, per punire i colpevoli; diversi paesi dell'America Latina dopo le dittature hanno scelto le amnistie generali e incondizionate, in qualche modo finendo col “fare finta di niente”. Il Sudafrica, dopo circa 40 anni di regime di *apartheid* e di lotta armata, con profondi risentimenti da entrambe le parti del conflitto, ha scelto un percorso di verità e riconciliazione.

¹ Informazioni aggiornate sui conflitti in atto nel mondo sono consultabili sui siti www.peacereporter.net e www.warnews.it.

SUDAFRICA. Verità, Giustizia e Riconciliazione.

1. Le origini, la storia.

Ogni conflitto ha le sue particolarità. Nel caso del Sudafrica, tutto ha inizio nel secolo XVII, con l'arrivo dei coloni olandesi. Poi, con l'aggiunta dei coloni inglesi nel secolo XIX, fu ampliato il sistema di segregazione razziale, giustificato come necessario per la preservazione delle culture e dell'ordine sociale, ma che in realtà era la loro unione per lo sfruttamento del lavoro dei neri nelle miniere di oro e diamante del paese trovate nel 1867. Qui si lanciavano le basi di quello che più tardi avrebbe scandalizzato il mondo sotto il nome olandese di *apartheid* e di una sempre più crescente disuguaglianza sociale ed economica fra la comunità di pelle bianca e la comunità di pelle nera in un paese dalle tante ricchezze e bellezze naturali.

2.1 Il “sistema di sviluppo separato delle razze”

I discendenti dei coloni olandesi (*afrikaaners*) ed inglesi rappresentavano circa il 10% della popolazione del Sudafrica dell'inizio del secolo XX, già indipendente, quando si implementa ufficialmente il sistema dell'*apartheid*, tramite l'adozione di leggi segregative principalmente sul lavoro, sugli affari e sullo spostamento territoriale. Il 93% delle terre stavano nelle loro mani.

Nello stesso anno in cui si firma la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nel Sudafrica assume il governo il Partito Nazionale (NP). La vita diventa ancora più dura per la maggioranza nera del paese, con il rafforzamento delle misure proibitive. Il Partito Nazionale resterà 46 anni al potere.

Stanchi, alcuni gruppi cominciano a organizzarsi e così nasce l'opposizione al regime², principalmente attraverso il Congresso Nazionale Africano (ANC) ed il Congresso Pan

² E. Roux. *Time Longer than Rope: a History of the Black Man's Struggle for Freedom in South Africa*, 1948.

Africano (PAC)³. Negli anni '60 il governo mette nell'illegalità i partiti di opposizione e la violenza si intensifica. In questo periodo avviene il massacro di Sharpeville. Gli opposizionisti trovano nella lotta armata l'alternativa per resistere. Nelson Mandela, avvocato e guida dell'ANC è arrestato ed è mantenuto in isolamento in un'isola in precarie condizioni, dove rimarrà per circa 20 dei suoi 27 anni di prigionia.

Negli anni '70 le cose peggiorano ancora, i conflitti si accentuano ed accade nel 1976 la tristemente famosa ribellione del quartiere di Soweto, dove sono assassinati dalle forze dell'ordine migliaia di neri poveri: uomini, donne e bambini. A livello internazionale il problema del Sudafrica comincia ad avere eco. Angola e Mozambico⁴ raggiungono l'indipendenza e dichiarano appoggio all'ANC, i movimenti contro l'*apartheid* si ampliano e l'Organizzazione delle Nazioni Unite dichiara il 1978 l'Anno Internazionale Contro l'*Apartheid*.

Comunque, mentre cresce l'interesse della comunità internazionale e si stabiliscono forti sanzioni, lasciando il Sudafrica completamente isolato, il governo fa solo rafforzare le violenze e le violazioni dei diritti umani nel confronto della popolazione nera, mentre i gruppi armati di opposizione insistono negli attacchi sia a bersagli governativi che civili, compiendo gravi stragi fra la popolazione bianca.

2.2 I nuovi venti

Le cose cominciano a cambiare alla fine degli anni '80. Le sanzioni internazionali rendono difficile la situazione economica del paese, il lungo conflitto è già diventato intollerabile per la popolazione, sia bianca, sia nera. L'aiuto di truppe cubane in Angola costringerà il Sudafrica a spendere un mare di risorse in una guerra completamente inutile.⁵ La mobilitazione internazionale per la libertà dei prigionieri di coscienza e per l'uguaglianza razziale in Sudafrica, con le Nazioni Unite che avevano un ruolo

³ È stato creato da un settore radicale dell'ANC.

⁴ Il governo sudafricano tenterà per lungo tempo di minare la stabilità di questi Stati attraverso il sostegno a gruppi ribelli in Mozambico e con interventi armati in Angola e anche in Namibia.

⁵ Poiché le forze di opposizione erano chiamate "comuniste", per i loro obiettivi di uguaglianza e redistribuzione delle terre e delle ricchezze, forse anche la fine della guerra fredda potrebbe avere a che fare con il cambiamento che si comincia a delineare. Possiamo ricordare però che Mandela ha sempre dichiarato pubblicamente di non essere comunista.

fondamentale, insieme ad altre organizzazioni della società civile come Amnesty International, fanno un rumore ormai insopportabile per l'élite del paese.

De Klerk assume la presidenza annunciando radicali cambiamenti. Chiama Mandela ed altri *leaders* politici per cominciare le trattative di pace. Nel 1990 sono legalizzati i partiti clandestini, liberati i prigionieri politici e cancellate alcune leggi dell'*apartheid*. Così sono poste le condizioni per iniziare la costruzione della pace sociale nel Sudafrica.

2. Il processo di transizione.

Dopo decenni⁶ di un conflitto del genere, le ferite sono profonde. Era necessario innanzitutto fermare il bagno di sangue. Dopo, iniziare un processo di gestione dei conflitti che rendesse possibile la riconciliazione, la tolleranza, il rispetto, la fiducia, senza perdere di vista la verità e la giustizia. Al contrario dei mezzi convenzionali di trasformazione di conflitti basati sulla mediazione internazionale, diplomazia e/o arbitraggio, il popolo sudafricano ha usato i processi di trattative e di intendimenti per propiziare fiducia nella nuova distribuzione del potere, calmare le paure di marginalizzazione politica, equilibrandole con i sensi morali di dire la verità, di perdono, di giustizia, di riconciliazione e di compensazione⁷, indispensabili per una pace duratura e consolidata. Niente di questo sarebbe stato possibile senza le misure del processo di transizione, durato circa 10 anni.

a) L'Accordo di Pace Nazionale di 1991. Con la liberazione dei prigionieri politici, questi, come uomini liberi, si sentono dunque nella degna condizione per trattare con il governo della minoranza bianca. Nei termini dell'Accordo, firmato da tutti i principali partiti politici, si prevede la deposizione delle armi e il contenimento della violenza fisica.

⁶ Si potrebbe dire anche secoli, se consideriamo non solo la lotta armata, ma il processo di segregazione razziale nel suo insieme.

⁷ Oltre alle compensazioni specifiche per le vittime di violazioni dei diritti umani, si prevedono misure di compensazione sociale come restituzione di terre ed azioni affermative di promozione dell'uguaglianza.

Ma questo diventa un mero dettaglio dell'accordo, che si dimostra molto più ricco nel porre le basi per la responsabilità condivisa nella gestione della violenza politica, nel creare i codici di condotta per la polizia e per i partiti, nel promuovere una commissione d'indagine sulla violenza (la "Commissione Goldstone"), nel creare comitati regionali e locali di pace in tutto il paese e smobilitando le forze armate, integrandole ad una nuova forza di difesa nazionale.

b) Il governo di transizione. Fa parte di una serie di misure del processo di transizione senza le quali sarebbe impossibile raggiungere i risultati positivi ulteriori. Gestito dal CET (Consiglio Esecutivo Transitorio) insieme al Partito Nazionale ancora in esercizio, era necessario per un passaggio graduale di potere, poiché senza nessuna esperienza amministrativa oppure di parlamento⁸, un cambiamento radicale sarebbe stato un duro e negativo colpo alla gestione del paese. Il CET era formato da tutti i partiti che partecipavano ai negoziati e costituiva una struttura di governo parallelo in sette aree: difesa, legge ed ordine, servizi segreti, affari esteri, finanze, politiche per le donne ed autorità regionali.⁹ Così, i membri dell'ANC acquistavano esperienza nelle complessità governative e si preparavano per assumere gli incarichi ministeriali nel futuro governo (GUN).

c) I comitati di pace regionali e locali. Una delle più belle particolarità di tutto il processo è stato il vero compromesso e il coinvolgimento della società civile con la costruzione della pace a tutti i livelli e in modo speciale nei comitati locali. Formati da cittadini comuni e da esperti in gestione dei conflitti, lì, accanto alla popolazione dei quartieri, sono state svolte attività che adottarono e adattarono una vasta gamma di strumenti e tecniche di trasformazione dei conflitti: mediazione, facilitazione, consigli, creazione di diversi forum per promuovere dibattiti e per formare i leader comunitari, promozione di politiche comunitarie e prevenzione di crisi e scontri fra manifestanti e forze dell'ordine.

⁸ Non si può dimenticare che tutti i partiti di opposizione erano illegali e funzionavano soltanto nella clandestinità, principalmente organizzando la lotta armata.

⁹ Friedman & Atkinson, 1994, pág. 74-79.

Susan Collin Marks¹⁰, una delle migliaia di persone coinvolte in questo lavoro, definisce la vicenda come “qualcosa di straordinario, quasi un miracolo”, poiché in una situazione di conflitto dove la possibilità più attendibile era quella di una spirale di violenza spinta dal risentimento e dalla voglia di rivincita, si vede avvenire un processo di trattative e accomodamento.

d) L'esempio di Mandela. La storia del Sudafrica certamente non sarebbe la stessa senza Nelson Mandela. La mobilitazione internazionale per il suo rilascio lo rende una specie d'eroe davanti al mondo, come già era per la maggior parte della popolazione nera del paese. Anche tra i bianchi, che prima lo vedevano come un pericoloso terrorista, l'atteggiamento nei suoi confronti era diventato rispettoso.



Egli, che passò 27 anni della sua vita imprigionato dal regime e impossibilitato a comunicare, non sceglie la vendetta ma la riconciliazione. Riconosce ufficialmente, insieme all'ANC, che ci sono vittime e persecutori in entrambe le parti. Non vuole il potere per sé o per il suo partito, ma accetta di dividerlo fra tutte le forze politiche perché capisce che questa è la miglior forma per trasformare il suo paese in un posto più giusto e pacifico. Così agendo, è l'esempio più autorevole perché gli altri agenti del conflitto comprendano la necessità di cambiare atteggiamento e di andare verso la riconciliazione.

Questo suo atteggiamento, al contrario di com'è stato inteso dagli estremisti di destra e di sinistra, non significava un compromesso per dimenticare il passato, ma per pensare il futuro. Secondo Russel Ally, “il compromesso non ha riguardato il bisogno di democrazia o il rifiuto del razzismo, ha riguardato «come» arrivare alla democrazia e al rifiuto del razzismo”¹¹. Questo si dimostrerà nel lavoro dei diversi organi creati, ma specialmente in quello della Commissione di Verità e Riconciliazione.

¹⁰ Susan Collin Marks. *Watching the wind. Conflict Resolution during South Africa's Transition to Democracy*. United States Institute of Peace Press. 2000.

¹¹ Russel Ally. *Signor nemico crudele: lei è stato perdonato*, in: *Diario della settimana*, anno III, n.10, 11/17 marzo 1998.

e) Le elezioni politiche del 1994. Considerate un marchio nella storia della democrazia mondiale, sono un passo importantissimo nella strada per la costruzione di una nuova società in Sudafrica. Il suo sperato svolgimento pacifico c'è stato soltanto grazie ad alcuni fattori specifici, contenuti nel processo di transizione.

Alcune settimane prima episodi di violenza tra l'ANC ed il Partito per la Libertà Inkhata (IFP) portarono a migliaia di morti. I politici della destra (AWB) erano impegnati in una forte campagna di sabotaggio. Solamente dopo molte trattative l'IFP e l'AWB hanno deciso di partecipare alle elezioni. Per questo, è stata decisiva l'inclusione addizionale alla Costituzione interinale del 1993¹² del principio dell'autodeterminazione, che dava ai conservatori la possibilità di mantenere il loro ideale di autonomia territoriale, il *volkstaat*. Per quello, è stato firmato un accordo di pace con l'ANC. Tutti soddisfatti, c'è la legittimità necessaria per lo svolgimento delle prime elezioni democratiche della storia del Sudafrica.

Nell'aprile del 2004 Mandela è eletto presidente per il Congresso Nazionale Africano (ANC), partito che ottiene il 62,6% dei voti. Il successo di quel suffragio pavimenta la via per tutte le prossime elezioni. Il professor Dirk Kotzé, dell'Università del Sudafrica, elenca i seguenti fattori¹³ come determinanti per questo:

- commissione elettorale indipendente;
- tribunali elettorali effettivi;
- codice di condotta obbligatorio per i partiti politici;
- comitati di legazione dei partiti;
- ampio uso di osservatori interni ed internazionali;
- ambito di campagna politica equilibrato per i partecipanti, principalmente nei media;

¹² La Costituzione interinale (1993), fatta quando i bianchi erano ancora la maggioranza politica, aveva un elenco di principii che sarebbero rimasti nella Costituzione finale (1996), dove la maggioranza sarebbe stata dell'ANC.

- educazione estensiva agli elettori, non dal governo ma dalle ONG, dalle chiese, dai media e dalle organizzazioni comunitarie;
- sistema elettorale proporzionale.

f) GUN - Governo di Unità Nazionale. È uno dei simboli della riconciliazione. Anche se l'ANC riceve il 62,6% dei voti, condivide il potere con tutte le altre forze politiche, rendendo possibile a tutta la società di essere rappresentata e di partecipare attivamente alla costruzione del nuovo governo nella repubblica sudafricana. Sono state creati anche dei sistemi di maggioranza speciale, nei quali sono rispettate pure le posizioni dei partiti minoritari. Questa non è stata una decisione avvenuta dopo la conoscenza del risultato¹⁴, ma una delle varie deliberazioni anteriori del processo di transizione. Questa forma di governo è presente anche in ambito locale, con gli esecutivi provinciali misti. Fu una misura fondamentale per contrapporre le percezioni di marginalizzazione politica e costruire affidabilità ed intesa fra le diverse visioni politiche, rendendo possibile la riconciliazione a livello dei vertici del potere. È la convivenza pacifica cominciando dall'alto. Lo Stato che cambia i suoi paradigmi su come affrontare i conflitti.

g) La Commissione di Verità e Riconciliazione. È il punto cruciale di tutto il processo, da cui si sperava molto. Motivo di accuse e di lodi, è riconosciuta in campo internazionale come la Commissione del genere di maggior esito nel mondo. Creata per atto di Mandela e presieduta dall'Arcivescovo Desmond Tutu, nasce dalla necessità di conoscere e far conoscere la verità di tutto quello che è successo e di raggiungere una determinata visione di giustizia¹⁵. Il suo compito era non far dimenticare il passato ed allo stesso tempo non permettere la messa in atto di persecuzioni e vendette. Non soltanto conoscere chi erano le vittime e chi i carnefici, ma anche capire esattamente in tutte le sue sfaccettature e complessità i dettagli del crudele conflitto, “indagare il passato per ricostruire il futuro”.¹⁶

¹³ Dirk Kotzé. *África do Sul – Gestão de conflitos numa sociedade dividida*. South Africa University, Pretoria, 2003.

¹⁴ Comunque già si aspettava il grande successo elettorale dell'ANC.

¹⁵ E la giustizia è sempre un concetto soggettivo.

¹⁶ Qui è interessante fare un paragone con i processi di amnistia riguardo alle dittature in America Latina. In molti casi, come per esempio in Brasile, è stata approvata dal parlamento una “amnistia ampia, generale e incondizionata”. Un pacchetto chiuso. In un primo momento, la

Tutto il lavoro ha come base i diritti umani e si caratterizza anche per difendere la massima che i fini non possono giustificare i mezzi, allontanandosi da una possibile “giustizia dei vincitori”, ammesso che ci sono vittime sia della violenza dello Stato sia della violenza dei movimenti di liberazione. La CVR è stata divisa in tre sottocomitati, d'accordo con gli stadi del processo e le necessità del caso.

g.1) Sottocomitato per i diritti umani: responsabile per la ricerca di vittime di torture e maltrattamenti, casi di *desaparecidos*, etc. I loro membri sono stati in tutte le zone del paese, sensibilizzando l'opinione pubblica, insieme alle chiese, ai sindacati, alle organizzazioni politiche ed alle ONG e tracciando il quadro generale delle violazioni nel periodo sotto analisi. Trovando i casi, sono firmate dichiarazioni e sono organizzati incontri pubblici dove le vittime parlano delle violazioni subite. È un momento molto importante perché permette alle vittime di recuperare la propria dignità. Nel vecchio Sudafrica non avrebbero mai potuto parlare pubblicamente delle loro sofferenze. Soprattutto nei casi di parenti di persone morte combattendo per i diritti umani, l'occasione diventa una vera celebrazione della loro memoria.

Secondo quanto ci racconta Russel Ally (Ally: 1998), membro del suddetto sottocomitato: *“Sono esperienze potenti, drammatiche, ma anche molto difficili perché le persone narrano storie di vero orrore, di vera sofferenza e sono persone comuni, spesso analfabeti, non sempre con delle convinzioni politiche, persone che a volte non hanno capito quello che faceva il figlio o la figlia. È un'esperienza drammatica quella di una madre che, dopo venti anni, ha la prima occasione di parlare in pubblico di suo figlio che è sparito nel nulla; oppure raccontare un'irruzione della polizia che ha cominciato a picchiare tutti violentemente e poi qualcuno è morto. Questi incontri sono ripresi dalla televisione e sono trasmessi in diretta dalla radio, in tutte le lingue ufficiali*

gioia è stata un po' generalizzata, poiché in quel momento i perseguitati per reati politici erano soltanto quelli dell'opposizione, ed inoltre non ci si stava incamminando ancora verso un cambiamento di governo. Soltanto più tardi i più svegli si rendono conto che quell'atto legislativo cancellava tutte le atrocità commesse in quel periodo, come se non fossero mai esistite, senza la possibilità né di verità, né di giustizia, né di riconciliazione.

parlate in Sudafrica - ne abbiamo undici - e tutti i giornali li seguono e ne riferiscono.”

Queste azioni sono importantissime per la preservazione della memoria collettiva di tutto quello che è successo e per la conoscenza di coloro che non l'hanno vissuto. Serve anche come misura di giustizia per le vittime, i familiari ed anche per i persecutori, che sono penalizzati sia dalla pubblicizzazione delle crudeltà che hanno commesso sia dalla colpa di vedere e rivedere tutta la sofferenza che hanno provocato. Più di 22 mila vittime e di 7 mila persecutori hanno dato la loro testimonianza davanti alla CVR.

g.2) Sottocomitato per l'amnistia: si occupa dei processi, i quali sono quasi giudiziari, esaminando le richieste di amnistia per il compimento dei reati di omicidio, tentato omicidio, tortura, rapimento e maltrattamenti gravi, definiti dalla legge come gravi violazioni dei diritti umani.

I presupposti

C'è un grande elenco di presupposti senza i quali non può essere concessa l'amnistia. I più importanti riguardano il periodo temporale, la motivazione politica e l'obbligatorietà di una confessione piena e totale. Il reato deve essere stato commesso fra il marzo del 1960, inizio della lotta armata per l'ANC, e il maggio del 1994, quando Mandela assume la presidenza.

La motivazione obbligatoriamente deve essere stata politica e questo deve essere pienamente comprovato, altrimenti non avrebbe collegamento l'amnistia con la riconciliazione post conflitto.

Al contrario di un processo penale comune, dove chi è colpevole tante volte cerca nella bugia la strada per la sua assoluzione, qui si evita la condanna con la verità. Riceve l'amnistia solamente chi non nasconde niente, dichiarando tutto quello che è stato fatto, assumendosi responsabilità definite e precise.

Presenza nei processi delle vittime e delle loro famiglie

Le udienze sono quasi sempre seguite dalle vittime o dai loro familiari, con cui i rei devono spesso confrontarsi, opportunità in cui chiedono perdono a loro ed anche alla società. Infatti questi sono i principali garanti e di solito hanno un ruolo più importante dell'avvocato nel cercare la verità, poiché essa è presupposto essenziale e loro, principalmente quando si tratta di sopravvissuti, possono contraddire le confessioni. E tanti lo fanno, opponendosi alla concessione dell'amnistia, sia affermando che non è stata dichiarata tutta la verità o che la vicenda era diversa, come alle volte negando addirittura che ci sia stata una motivazione politica, per esempio.

La specificità e l'individualità dell'amnistia

Non essendo né generale né incondizionata, l'amnistia è applicabile ad ogni caso separatamente. Ci sono casi di persone che l'hanno ricevuta per alcuni reati ma non per altri. Per i motivi già esposti, tutti i casi devono essere riferiti in modo dettagliato. Nomi, luoghi, date ed azioni compiute sono dati essenziali per il processo. L'amnistia, che corrisponde ad un perdono, non può essere rilasciata senza che si sappia esattamente cosa si sta perdonando.

g.3) Sottocomitato per la riparazione e la riabilitazione: dopo il risultato dei processi nei due altri sottocomitati, si sa con sicurezza chi sono le vittime ed i persecutori e quali sono i crimini e le loro conseguenze. Con queste informazioni quest'organo decide le adeguate misure di risarcimento e riabilitazione. Cure mediche (ci sono problemi che non sono mai stati curati da più di 10 anni) e psicologiche, riprese degli studi, sepolcri per i caduti, intitolazione di strade o scuole in memoria delle vittime, sono tante le possibilità e le richieste.

La Commissione ha fatto tantissime richieste al governo nel campo della riparazione e della riabilitazione, come un sistema di pagamento di pensioni/indennizzi alle vittime durante sei anni, programmi comunitari di

sanità, educazione ed abitazione. Però come si sa le risorse sono poche e in un paese con tanti problemi come il Sudafrica le necessità innumerevoli. Questo è uno dei limiti affrontati, sia per il sentimento di giustizia come per l'avanzamento dell'inserimento sociale dei neri, posto che molte delle richieste della commissione riguardano politiche di diminuzione della disuguaglianza ereditata dall'*apartheid*, che ancora fa che il Sudafrica sia uno dei principali paesi del mondo dove l'ingiusto divario tra ricchi e poveri rappresenta una delle caratteristiche sociali più visibili.

3. Andare avanti.



Il processo di riconciliazione ha cercato di restaurare la dignità di tutti i sudafricani per la costruzione di una nuova nazione. In questo percorso è stato fondamentale l'“Ubuntu”, il cosiddetto “Spirito dell’Africa”, una componente culturale che proporziona una visione di società e comunità nella quale “la nostra umanità si fa per l’umanità dell’altro”.

Nel contesto sudafricano, la scelta dell’approccio rappresentato dalla Commissione di Verità e Giustizia non è stata soltanto la migliore scelta possibile, ma anche un catalizzatore molto adeguato al lungo e graduale processo di trasformazione dei rapporti fra le due comunità fino ad allora separate.

Poiché secondo gli obiettivi che si sono proposti, il percorso di verità e riconciliazione del Sudafrica si è dimostrato chiaramente positivo, il suo metodo di dare voce alle parti coinvolte e non soltanto ai politici o ad altre “autorità” a nome loro può e deve essere usato come modello di risoluzione pacifica dei conflitti.

Questo metodo è stato usato in un ambito di grandi proporzioni, ma ovviamente può essere implementato in tanti altri livelli. Infatti, i tre casi studiati in questa seconda parte hanno molto in comune tra loro, come si vedrà anche nell’ultimo capitolo.

CAPITOLO VI

GIUSTIZIA RESTAURATIVA

“Non dobbiamo far qualcosa per migliorare il Diritto Penale, dobbiamo far qualcosa di meglio del Diritto Penale.”

Gustav Radbruch, giurista tedesco.

1. La Giustizia retributiva – retribuire il danno causato.

Nella maggior parte dei paesi il sistema giudiziario, la cosiddetta “Giustizia”, è qualcosa di lontano, freddo e temibile secondo la visione del cittadino comune. L’accesso ad essa e la difesa di chi ad essa è portato è limitato a chi ha le condizioni economiche per contrattare con gli avvocati e pagare i costi processuali, ovviamente nei casi in cui l’individuo abbia la conoscenza di avere i diritti che vuole richiamare in giudizio.

Il sistema formale di giustizia, spesso organizzato in modo da far valere gli interessi della classe che detiene il potere, è strumento di manutenzione dello *status quo* e non serve ad altro che a punire il compimento di un illecito determinato dalla legge, anch’essa fatta dalla stessa élite nazionale. Lo sguardo sulla prevenzione praticamente non esiste, poiché il sistema è esclusivamente retributivo. *Data venia* a Von Jhering¹, è principalmente nell’ambito penale che la società si risente degli effetti di questo modo puramente punitivo di applicazione della giustizia.

2. La Giustizia restaurativa – restaurare il danno causato.

Ispirata nella riunione di antichi modelli di giustizia tribale, principalmente dei popoli dell’Africa e del Pacifico, con la pratica di mediazione tra i rei e le loro vittime iniziata dai movimenti religiosi nelle prigioni statunitensi a partire dagli anni ’70, un nuovo

¹ Rudolph Von Jhering, nel suo *La lotta per il diritto*, si riferiva al Diritto Civile quando affermava che l’esigenza di un diritto proprio è un obbligo del cittadino davanti alla società, poiché quando non lo si esige, tutti ne soffrono le conseguenze rispetto ai loro diritti.

sistema di fare giustizia si sta sperimentando in diverse parti del mondo, la Giustizia Restaurativa. Perché diventasse teoria vera e propria, fu fondamentale il libro “*Cambiando le lenti*” dell’avvocato Howard Zehr², il quale promuove la divulgazione mondiale delle prime esperienze e dà inizio ad una completa riformulazione di concetti nell’approccio tra la Giustizia e il crimine. Nel 2002, l’ONU, tramite l’ECOSOC³, ha approvato un documento che includeva la raccomandazione dell’incorporazione delle pratiche restaurative nei sistemi giudiziari dei paesi membri. L’UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo) è partner di alcuni progetti pilota principalmente in America.

Il Working Group on Indigenous Populations dell’antica Commissione dei Diritti Umani dell’ONU, oggi Consiglio, da anni cerca di promuovere l’adozione nei sistemi di giustizia nazionali di alcune tecniche indigene di risoluzione dei conflitti, che sono utilizzate fin dai tempi remoti fra determinati popoli, poiché consapevole della loro capacità di risolvere i problemi in modo pacifico.⁴

Infine, lo stesso Koffi Annan, nel rapporto del Segretario Generale per la 55^a Assemblea Generale dell’ONU⁵, su *Prevention of armed conflict*, cita l’adozione delle pratiche indigene per la risoluzione dei conflitti, insieme alla necessità di una massiccia partecipazione delle donne, come paradigmi fondamentali per, appunto, la prevenzione dei conflitti armati.

² Zehr, Howard. *Changing lenses: A New Focus for Crime and Justice*, Herald Press, Scottsdale, PA, 1990.

³ Risoluzione N° 2002/12 del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), 13 agosto 2002.

⁴ Durante l’*Expert Seminar on Indigenous Peoples and the Administration of Justice*, tenutosi a Madrid nel novembre del 2003, sono state discusse diverse proposte sulla creazione di meccanismi effettivi per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti. Il riconoscimento delle tradizioni, pratiche e meccanismi indigeni e la loro piena incorporazione ai sistemi nazionali di giustizia, come gli esempi delle Filippine, Australia e Sudafrica, hanno ricevuto molta attenzione dai partecipanti. *Indigenous Peoples and Conflict Resolution*. Working paper submitted by Mr. Miguel Alfonso Martínez, Member of the Working Group on Indigenous Populations, pursuant to Sub-Commission resolution 2003/29. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/2, 5 luglio 2004.

⁵ Documento ONU A/55/985-S/2001/574, *Recommendation 17*, paragrafo 99, e *Recommendation 23*, paragrafo 135.

3. Un nuovo paradigma di giustizia.

È normale il collegamento tra violenza e criminalità e situazioni di conflitto che si sviluppano in maniera incontrollata. L'utilizzo delle pratiche della Giustizia Restaurativa sta rappresentando un potente strumento di implementazione della cultura della pace in modo concreto, provocando impatto non solo nel campo della Giustizia formale, istituzionale, ma inserendosi addirittura nell'ambito culturale e delle pratiche sociali. Secondo il giudice Leoberto Brancher⁶, il modo come praticiamo i nostri giudizi quotidiani e esercitiamo il nostro potere personale nei rapporti sociali in generale è lo specchio dei metodi tradizionali di fare giustizia, che traducono tutti i vizi associati alle pratiche di controllo autoritarie trasmesse culturalmente per le generazioni e mantenute per le istituzioni.

Questo sistema rappresenta un vero cambiamento di paradigma, “un salto quantico”⁷. Si cambia da un modello di giustizia piramidale, totalmente fondato sul ruolo degli attori statali come la Polizia, il Pubblico Ministero/*Prosecutor* ed il Giudice – l'autorità massima cui tutti devono riportarsi – e dell'Accusato e suo Difensore, ad un modello circolare dove in una procedura consensuale la vittima (marginalizzata nel sistema anteriore), l'accusato e conforme il caso altre persone o membri della comunità partecipano attivamente e collettivamente nella costruzione di soluzioni per la cura delle ferite, dei traumi e dei danni causati dal reato. Non esiste più una gerarchia con qualcuno al vertice che decide⁸, ma una costruzione collettiva di soluzioni che esclude il litigio e tende alla pacificazione ed all'arricchimento emozionale reciproco. Accusato e vittima si siedono l'uno davanti all'altro, si parlano e capiscono motivazioni e

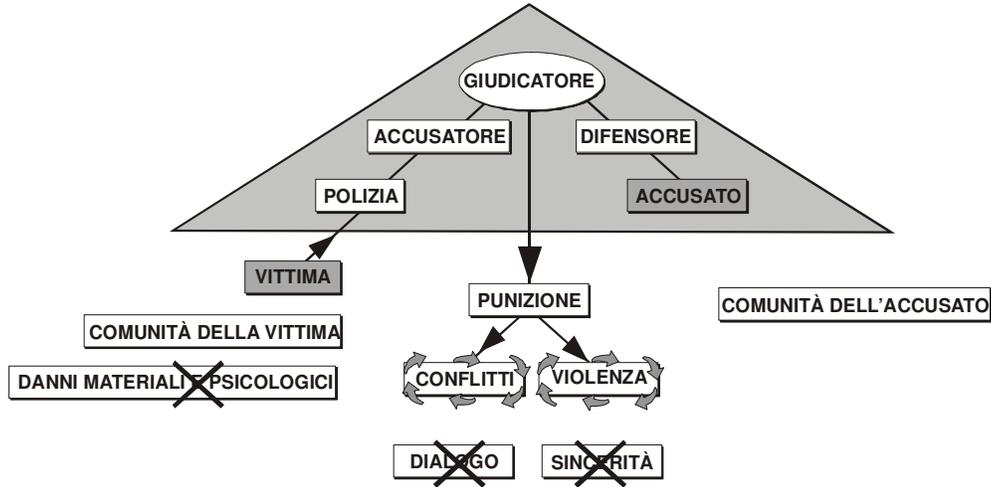
⁶ Leoberto Brancher. *Justiça Restaurativa: a cultura de paz na prática da Justiça*. AJURIS, Porto Alegre, 2005.

⁷ Slakmon et alii. In Slakmon, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto, org., 2005. *Justiça Restaurativa* Brasília, DF, Ministério da Justiça e United Nations Development Program - UNDP.

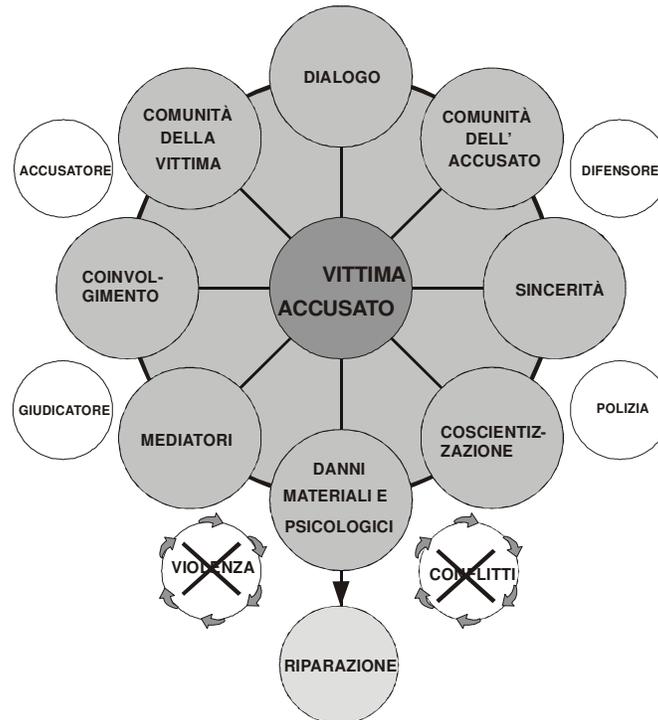
⁸ Il modo com'è organizzato il sistema giudiziario tradizionale si trova all'apice della classificazione sulla tipologia di intervento nel conflitto di Johan Galtung. Il giudice è il “dittatore del conflitto”, che impone una soluzione, sostenendola in questo caso non con la carota ma con il bastone. Nel senso della partecipazione dei coinvolti è ancora più marginalizzante, in quanto si può intervenire soltanto tramite gli avvocati. Già la Giustizia Restaurativa si trova molto più vicina ai tipi più democratici e di *empowerment* e

conseguenze dei loro atti. Le cause dell'offesa diventano più importanti dell'offesa stessa.

GIUSTIZIA RETRIBUTIVA



GIUSTIZIA RESTAURATIVA



coscientizzazione delle parti. Johan Galtung. *Pace con mezzi pacifici*, Esperia, Milano, 2000. Pp. 191-195.

Di solito è un processo volontario, relativamente informale e preferibilmente avviene in spazi comunitari, senza il peso e il rituale solenne dello scenario giudiziale. Partecipano anche dei mediatori o facilitatori, con l'utilizzo di tecniche di mediazione, conciliazione e transazione per raggiungere il risultato restaurativo. Gli obiettivi sono quelli di supplire le necessità individuali e collettive delle parti e la reintegrazione sociale sia della vittima sia del reo, ricomponendo l'ordine giuridico con altra metodologia.

Così si raggiungono migliori risultati per entrambi. La vittima recupera la sicurezza, l'autostima, la dignità ed il controllo della situazione. L'accusato ha la possibilità di rifarsi e di reintegrarsi, diventando consapevole delle conseguenze per la vittima e per la comunità del fatto commesso e ricevendo i mezzi degni per la sua trasformazione, ad esempio con la partecipazione in programmi sociali di assistenza.

Non si parla ancora della totale sostituzione di un sistema di giustizia con un altro, come ha fatto la Nuova Zelanda nel caso della giustizia giovanile (con l'eccezione di due crimini), anche se esiste la speranza che questo un giorno possa accadere. Alcuni modelli sperimentali stanno implementando la Giustizia Restaurativa insieme al sistema tradizionale, indirizzata ad alcuni tipi di illeciti determinati, principalmente in quei delitti nei quali è molto più importante di una punizione l'adozione di misure che possano impedire un'*escalation* del conflitto, come casi di violenza domestica e nella scuola, rapporti di vicinanza od offese all'onore.

SCHEMA COMPARATIVO⁹

GIUSTIZIA RETRIBUTIVA	GIUSTIZIA RESTAURATIVA
VALORI	
Interesse dello STATO al primo posto	Interesse delle PERSONE COINVOLTE e della COMUNITÀ al primo posto
Fuoco sulla PUNIZIONE – prigionia o pene alternative inefficaci (carità a terzi)	Fuoco sulla RESPONSABILITÀ e sulle NECESSITÀ delle parti e della comunità
COLPEVOLEZZA INDIVIDUALE	CORRESPONSABILITÀ INDIVIDUALE e COLLETTIVA
Uso DOGMATICO del Diritto	Uso CRITICO del Diritto
PROCEDURA	
FORMALE, ritualistico / scenario di POTERE	INFORMALE, semplificato / scenario extragiudiziale o COMUNITARIO
Linguaggio e regole COMPLESSI	Linguaggio COMUNE e regole FLESSIBILI
Processo decisionale delle AUTORITÀ / operatori giuridici	Processo decisionale CONDIVISO con i coinvolti e la comunità
IMPATTO ED EFFETTI PER LA VITTIMA	
MINIMA PARTECIPAZIONE	VOCE e RUOLO ESSENZIALI nel processo
MINIMA assistenza PSICOSOCIALE e GIURIDICA	Risposta effettiva alle necessità PSICOSOCIALI e GIURIDICHE
INSODDISFAZIONE e FRUSTRAZIONE con il Sistema	SODDISFAZIONE e CONTROLLO sulla situazione, recupero dell'autostima
IMPATTO ED EFFETTI PER L'ACCUSATO	
ALIENATO dal processo, comunicazione tramite l'avvocato	PARTECIPAZIONE RESPONSABILE nel processo
Necessità praticamente dimenticate	Necessità effettivamente considerate
INNACCESSIBILE e senza interazione	ACCESSIBILE, interagisce con la vittima e la comunità
IMPATTO ED EFFETTI PER LA COMUNITÀ	
Restaurazione del tessuto sociale Reintegrazione dell'accusato e della vittima Efficacia di un sistema multiporte Potenziale di riduzione della reincidenza Pace Sociale con dignità e senza tensioni	

⁹ Basato in comparativo schematico di Renato Sócrates Gomes Pinto, presidente dell'Istituto di Diritto Comparato ed Internazionale di Brasilia e pensionato dopo una carriera di avvocato, difensore d'ufficio, promotore e procuratore di giustizia.

NUOVA ZELANDA (AOTEAROA¹⁰) - lo standard restaurativo al centro del sistema giudiziario nazionale

“... I am here today to proclaim the good news that a better – a much better – model of justice is at hand. It is already at work in the Youth Court in New Zealand, so it is not just an idealistic sentiment. It has the potential to transform our adult courts as well. While the traditional objectives of sentencing that I have mentioned are little more than attempts at rationalising the status quo, the Youth Court model requires a new way of thinking about criminal justice. That new way can be described as restorative justice, a term which is just now starting to enter the public vocabulary. Although the concept may seem new it has roots deep in our heritage, as we will see.”

(Giudice Fred W. M. McElrea, in pronunciamento alla *National Conference of District Court Judges*, aprile 1994)

1. I Maori

Nella società dei popoli Maori, i *whanau*, composti dalle famiglie e da quelli che le sono vicini, e gli *hapu*, le comunità o clan, per risolvere i conflitti e determinare come trattare i problemi che riguardano la famiglia o la comunità, hanno l’abitudine di riunirsi e dialogare finché si trovi una soluzione.

Nella Nuova Zelanda, una delle terre native dei Maori, che rappresentano oggi circa il 15% della popolazione, c’era una costante insoddisfazione di codesti con il sistema di giustizia del paese. Questa insoddisfazione sicuramente non significava che il sistema giudiziario della Nuova Zelanda fosse peggiore degli altri, anzi, l’organizzazione amministrativa di questo paese della *Commonwealth* è molto superiore a quella di tanti altri paesi sviluppati. Però ai Maori, che avevano un sistema proprio molto più efficace e adatto ai loro costumi, non sembrava per niente giusto che i giovani, nel commettere un’infrazione, ricevessero delle sanzioni senza senso e dopo fossero liberati per tornare a praticare dei reati. Oppure che fossero arrestati e mantenuti isolati in istituzioni punitive lontani da qualsiasi influenza sociale positiva delle loro famiglie.

¹⁰ *Aotearoa* è il nome della *New Zealand* nella seconda lingua ufficiale del paese, il Maori.

In tanti altri campi della vita sociale, negli ultimi decenni i Maori hanno raggiunto il rispetto ed il riconoscimento della loro cultura in Nuova Zelanda: avere il proprio idioma riconosciuto come lingua ufficiale, lo stabilimento e lo sviluppo di scuole statali Maori con il proprio curriculum, etc.¹¹ Nel settore della giustizia, quell'insoddisfazione ha spinto lo sviluppo di un lungo processo di consultazione che sfocia nel Rapporto *Puao-te-Atutu*, arrivando alla creazione della Legge dei Bambini, dei Giovani e delle loro Famiglie, nel 1989, dove si prevedeva l'invio obbligatorio dei giovani delinquenti alle restaurative Riunioni di Gruppi Familiari (*Family Group Conferences - FGC*).

Questo nuovo approccio della giustizia penale giovanile ed il successo nella sua implementazione ha subito ricevuto l'attenzione del mondo giuridico internazionale. Nel 1994 cominciano le prime esperienze con gli adulti, in gruppi della società civile costituiti da lavoratori sociali, religiosi, professori, avvocati e tante altre persone interessate della comunità, con l'appoggio di giudici e promotori pubblici simpatizzanti.

Dal 1999 l'uso delle pratiche di giustizia restaurativa si ampliò anche ad altri livelli, con la creazione da parte della polizia di procedure di indirizzo alternativo ad infrazioni di poca gravità commesse dai giovani, lo sviluppo di nuove leggi e procedure restaurative per la giustizia criminale degli adulti e l'adozione di processi basati sulla giustizia restaurativa per la ricerca di soluzioni per la storica questione delle terre dei Maori (il Tribunale *Waitangi* ed il Trattato della Colonizzazione).

¹¹ *“The recuperation of Maori language and culture has been a particular aim of Maori communities in recent decades, and the fact that Maori is now recognized as an official language in New Zealand has favored the establishment and development of Maori schools, with Maori teachers and a Maori curriculum. Nonetheless, the resources and funding for such schools is considered to be quite inadequate. There is need to carefully analyse the current mainstreaming of the education system so as to better take advantage of the cultural possibilities of an increasingly pluralistic society.”* Rapporto di Rodolfo Stavenhagen, *Special Rapporteur della Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People of the United Nations Commission on Human Rights*, 25 novembre 2005.

2. La Giustizia restaurativa giovanile.

Con la nuova legge de 1989 (*The Children, Young Persons and their Families Act*), il nucleo centrale per la presa di decisione diventa non più l'aula del giudice, ma l'incontro/la riunione dei gruppi familiari. In questo momento sono inclusi tutti i coinvolti ed anche i rappresentanti degli organi statali responsabili.

Oltre a principi specifici applicabili alla difesa dei diritti dei giovani e dei bambini comuni a tanti altri sistemi di giustizia nel mondo, come pene più leggere, tempistiche adatte alle loro realtà di persone in sviluppo e la ricerca di misure alternative per il loro recupero, nuovi valori hanno portato allo stabilimento di nuovi fattori, come:

- il coinvolgimento anche delle vittime nei processi di decisione;
- la responsabilizzazione dei giovani tramite la riparazione dei danni causati alle vittime;
- l'esecuzione di piani specifici per la reintegrazione dei giovani alla società;
- il dialogo fra tutte le parti interessate.

2.1 Procedure a partire dalla fase di polizia.

Quando le forze dell'ordine arrestano un giovane accusato di aver commesso un reato, d'accordo con la gravità ed i dettagli dell'infrazione, ma anche con lo storico dell'accusato e della sua famiglia, hanno cinque possibilità di procedura:

a) ammonizione informale: trattasi di un semplice avvertimento verbale, che comunque rimane registrato nello storico del giovane ed è applicato nel caso di infrazioni molto leggere. Secondo una ricerca di Maxwell, Robertson e Anderson del 2002, fatta sui dati del 2000-2001, è stata usata nel 17% delle occorrenze;

b) ammonizione scritta: applicata in casi di reincidenza non grave ed alcuni illeciti un po' più seri, d'accordo con la stessa ricerca è stata utilizzata nel 27% dei casi di quel biennio;

c) piano di indirizzo alternativo: usato nel 32% degli episodi, quando sono commessi dei reati di gravità intermedia. Questi giovani sono inviati al Riparto di Ausilio alla Gioventù (*Youth Aid*) della polizia dove è creato un piano di indirizzo alternativo specifico per il caso. Gli obiettivi, come previsto dalla legge del 1989, sono: riparare il danno, responsabilizzarli per le loro infrazioni, coinvolgere i giovani, le famiglie e le vittime nel processo di presa di decisione e affrancare i giovani dal Tribunale e dalla custodia, utilizzando il minor tempo possibile in questi processi.

L'ufficiale del reparto, dopo un rapporto completo del caso, visita la famiglia e parla con il giovane e con i suoi genitori per stabilire un piano soddisfacente. Anche le vittime e la scuola dell'accusato possono essere visitate.

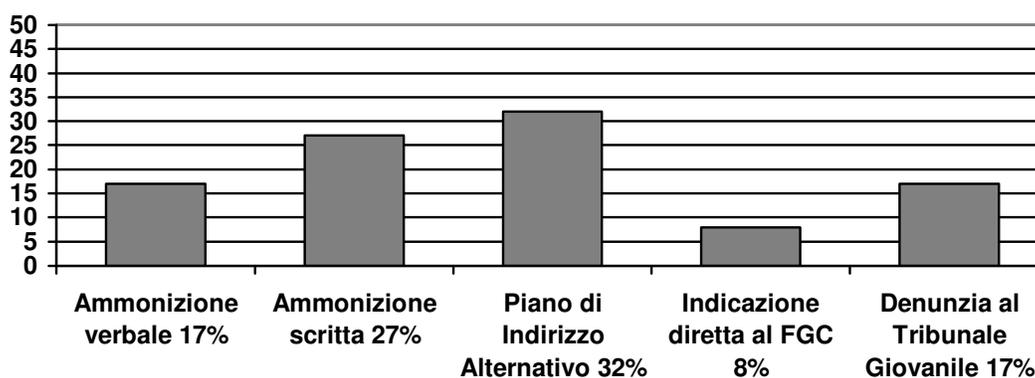
Secondo la ricerca (Maxwell, Robertson e Anderson 2002), i piani tipicamente includono la richiesta di scuse (65%). La maggior parte per scritto, altre di persona o in entrambi i modi. Nel 21% dei casi la riparazione alle vittime è stata finanziaria e nel 4% sono state fatte donazioni alla carità. Nel 33% sono stati servizi prestati alla comunità, 18% correlati direttamente con l'infrazione e 15% di natura generale. Inoltre, nel 19% dei casi sono anche stati fatti accordi per la partecipazione dei giovani e/o dei genitori in qualche programma di formazione o continuazione degli studi. 11% dei piani includevano restrizioni di orari o di altre cose, o anche la scrittura di testi sull'argomento, azione realizzata nel 15% dei casi.

d) indicazione diretta ad un FGC (Gruppo di Riunione Familiare): per i reati più gravi, ma nei quali sia comunque valutata la non necessità di invio del caso al Tribunale Giovanile perché non ci sono dubbi di trattarsi di caso per il FGC. Questa decisione è stata presa soltanto nell'8% dei casi.

e) denuncia diretta al Tribunale Giovanile: eccetto nei casi di omicidio, giudicati direttamente dai tribunali regolari, tutti gli altri reati gravi sono indirizzati al Tribunale per i Giovani. Nel caso in cui non ci sia la negazione

delle imputazioni o se queste sono comprovate prima della decisione finale, allora la vicenda è indirizzata ad una FGC. Altrimenti, sarà giudicato normalmente. Nel periodo della ricerca, 17% dei casi hanno seguito questo percorso.

2.1.1 Procedure utilizzate dalla polizia in casi di infrazioni giovanili nel periodo 2001-2002:



Fonte: Maxwell, Robertson e Anderson, 2002.

La ricerca ha anche raccolto alcuni numeri riguardanti la reincidenza dei giovani sottoposti alle diverse misure. Tra quelli che sono stati processati in modo comune dal **Tribunale Giovanile**, **51%** ha recidivato. Fra gli indirizzati alle **FGC**, **37%** hanno compiuto nuovamente qualche reato e per quelli a cui la polizia ha organizzato un **piano di indirizzo alternativo** l'indice è stato del **16%**.

È importante dire che in numeri generali, gli indici di reincidenza dei giovani si sono ridotti negli ultimi anni con l'implementazione del nuovo sistema. Questo è pienamente spiegabile con un semplice sguardo alla differenza fra le reincidenze di quelli sottoposti a processi comuni e quelli assistiti attraverso le tecniche restaurative.

2.2 Le FGC - riunioni di gruppi familiari (*Family Group Conferences*).

Organizzati dai *coordinatori della giustizia giovanile* del Reparto per il *Welfare* e appoggiati da assistenti sociali, i quali preparano, accompagnano e fanno le ulteriori relazioni, agli incontri partecipano i giovani delinquenti, le vittime, le loro famiglie e le comunità coinvolte, un rappresentante della polizia ed il facilitatore. Nei casi indicati dal Tribunale Giovanile può essere presente anche un avvocato dei giovani designato dallo stesso Tribunale e dagli assistenti sociali o altri esperti che hanno avuto o possono avere un ruolo importante nella riabilitazione o nella reintegrazione del giovane.

Dopo le presentazioni e un dibattito sui fatti, quando si discute anche delle possibili misure di risposta, il giovane e la sua famiglia si ritirano e si studia un piano restaurativo. Nella fase finale tutti si riuniscono un'altra volta e discutono il piano proposto, modificandolo fino ad arrivare a un accordo sul suo disegno definitivo. Però non esiste un modello chiuso da seguire e gli assestamenti, d'accordo con la giurisdizione, il tipo di processo e la natura dei fatti spesso fanno cambiare il percorso enormemente.

3. La Giustizia restaurativa per gli adulti.

Il sistema di giustizia restaurativa per gli adulti in Nuova Zelanda funziona ancora in modo sperimentale ed è diviso in diversi progetti pilota, tutti con un gran numero di differenze tra loro. Alcuni hanno avuto risultati più positivi di altri, dipendendo da come sono stati implementati i principi e le pratiche restaurative e dal loro livello di influenza sul processo nel suo insieme, ma in quasi tutti i casi i numeri di reincidenza¹² si sono ridotti e la maggioranza dei partecipanti si è dichiarata soddisfatta dei risultati¹³.

¹² Paragoni fra le condanne nei 12 mesi successivi.

¹³ Gerry Johnston e Daniel Van Ness, *Handbook of Restorative Justice*. Cullompton, UK, Willan Publishing, 2006.



Le prime riunioni restaurative indirizzate agli adulti al di fuori delle comunità Maori in Nuova Zelanda furono facilitate da volontari della società civile nel 1994. Loro credevano nella necessità di portare il modello della giustizia giovanile anche nei tribunali per gli adulti. Il primo gruppo di giustizia restaurativa di questo genere si chiamava *Te Oritenga* ed lavorava ad Auckland, la più grande città del paese.

A mano a mano che si facevano le prime esperienze, si capivano le differenze fra i modelli giovanili e quelli più adatti agli adulti. Mentre quelli si centravano nelle FGC con un approccio volto alla reintegrazione dei rei nelle loro comunità o *whanau*, gli incontri restaurativi degli adulti si orientavano più sulla questione della vittima. La presenza del giovane accusato era obbligatoria, mentre la vittima partecipava quando voleva. Fra gli adulti, siccome il fuoco era sulle vittime, non si poteva fare la riunione in sua assenza.

3.1 L'istituzionalizzazione legislativa

Nel 2002 comincia l'adozione istituzionale dell'uso di tecniche restaurative nella giustizia penale per gli adulti da parte del governo, tramite l'edizione di tre leggi nello stesso anno, il *Sentencing Act 2002* (Legge dell'Emissione delle Sentenze), il *Parole Act 2002* (Legge della Libertà Condizionale) ed il *Victims' Rights Act 2002* (Legge dei Diritti delle Vittime).

Secondo la prima, un percorso restaurativo prima di passare al processo comune e a una sentenza definitiva è diventato obbligatorio nella maggior parte dei crimini. Siccome non c'è ancora una definizione legislativa per la "giustizia restaurativa" o per il "processo restaurativo", ma solamente principi ed obiettivi che devono essere rispettati, le porte sono aperte per l'espansione creativa del processo sia per gli operatori giuridici sia per le comunità.

L'innovazione principale del *Parole Act 2002* è che mentre il presupposto per la concessione della libertà condizionale ad un condannato è sempre stata la "sicurezza

della comunità”, la nuova legge aggiunge nuovi principi che devono essere osservati. Uno di essi è la “considerazione degli effetti dell’applicazione della giustizia restaurativa”. Questo principio fa sì che siano tenuti in conto i diritti della vittima e le sue richieste anche nel processo per la condizionale.

Il *Victims' Rights Act 2002* possiede uno dei provvedimenti più restaurativi delle tre leggi, anche se questo termine non si trova in nessuna parte del suo testo. In sintesi è previsto che se c’è qualche persona¹⁴ in grado di sistemare e facilitare incontri fra vittima e persecutore per trattare i problemi legati all’offesa, un ufficiale giudiziario o dipendente della corte, un difensore d’ufficio, un ufficiale della prova o un accusatore devono incoraggiare la realizzazione di una riunione del genere. Questo sarà soggetto all’approvazione della vittima e del persecutore, però è considerato praticabile e, in tutte le circostanze, raccomandato.

4. Due esempi di buona e di cattiva applicazione della giustizia restaurativa nella Nuova Zelanda.

Trascrizione di parte dell’intervento in inglese di Helen Bowen e Jim Boyack nella *IV International Conference on Conferencing, Circles and other Restorative Practices*, 28-30 Agosto 2003, Veldhoven, Olanda.

*“Adult Restorative Justice in New Zealand/Aotearoa
Helen Bowen and Jim Boyack
Restorative Justice Trust
Auckland, New Zealand*

From "Building a Global Alliance for Restorative Practices and Family Empowerment," the Fourth International Conference on Conferencing, Circles and other Restorative Practices, 28-30 August 2003, Veldhoven, Netherlands.

¹⁴ O anche organizzazione, come ce ne sono tante ormai nella Nuova Zelanda. Dopo la fondazione di *Te Oritenga* nel 1995, nel 2003 esistevano già più di 20 gruppi del genere che attuavano nel paese le tecniche restaurative per gli adulti. I gruppi sono formati da Maori, bianchi di origine europea (Pakeha) o sono misti, e così cambiano anche le persone *target* del gruppo.

(...)

This case exemplifies how a poor restorative process, despite the best of intentions, can revictimise victims. We will compare it to a similar type of case with a good restorative process leading to a satisfying outcome for the victims.

The Appeal Case

The teenage driver was studying at an English-language school in Auckland. His parents had remained behind in mainland China. He had lost control of his vehicle as he approached a service station. The vehicle entered the forecourt and collided with a vehicle. Behind it, a male was crouched putting air into the tyres. This man and another person were injured. The man's four-year-old daughter was killed.

The case began to receive nationwide attention when the judge at first instance, after early guilty pleas, remanded it for a restorative justice process to be investigated prior to sentence.

A restorative conference did not take place because the mother of the deceased child refused to take part; nevertheless, she came to court on the day of sentencing. Through the victim representative, she informed the judge that the family accepted the offender's written offer of amends in the sum of \$40,000 as "a further expression of remorse to the parents and family of the deceased child for use at their complete discretion directly or by them applying it to some charitable or community cause." The victim representative suggested to the judge that the sum could be used to build a memorial playground to the deceased child. An additional sum of \$16,000 reparation was offered previously for consequential losses suffered by the service station and others.

The \$40,000 offer of amends, and acceptance of it in open court, represented a restorative process of sorts, in which the court, rather than a conference, became the forum. This process, however, involved no face-to-face communications between the parties and their respective whanau. The mother even used a spokesperson in court, who addressed the judge, not the offender in the dock.

The offender appealed his two-year prison sentence. The appellate judge reduced the term to one year, saying that the District Court judge had failed to give sufficient weight to the offer of amends proposed to be taken to remedy the wrong, loss or damaged caused, or otherwise make good the harm that has occurred, as s10 of the Act provides.

The High Court judge said, "The section is deliberately drawn in wide terms, and is plainly consistent with an intention to encourage remedial or restorative steps to be taken by the offender. This in turn is consistent with a significant recent trend in sentencing in this country."

The judge also made it plain that he entirely agreed with the sentencing judge that the courts will not tolerate some form of cheque-book justice. Nevertheless, he said, "In my

judgment the sentence did not make sufficient allowance for the reparation ordered and the offer of amends in addition to that reparation."

The media focused on the \$40,000 as being the price of one year in jail. This focus caused controversy. Tougher sentencing advocates expressed outrage on talkback radio. Dozens of letters to the editor were published condemning the appeal court's decision. Within a few days, a criminal law academic publicly counter-attacked in an article in the New Zealand Herald, the country's largest circulation daily, which then took the unprecedented step of publishing the appeal court's judgment in full under the headline "Sentencing: A Judge explains how a \$40,000 offer helped reduce the penalty for killing a 4-year old girl." Restorative justice, words that benignly and increasingly had been considered by courts during the previous year, suddenly was a topic of national debate.

Initially ill-informed publicity raised unfair questions about restorative processes in New Zealand. The difference between what took place in this case and what might take place in a well-facilitated restorative conference process is substantial. The difference arises because restorative processes are not uniform, or uniformly good, nor are they always successful.

To the extent that the parents of the deceased child received a written offer of amends, and the mother responded to it in open court through the victim representative, a type of restorative process took place; however, it was not a process, like a conference process, that allows the victim the time and emotional space to identify real needs that may be met by the offender. It was also not a process that brings people together so they can experience each other's humanity and allows the victims to witness the genuine taking of responsibility accompanied by unquestionable remorse.

A Successful Restorative Justice Case

Compare this with the case of a young woman charged with careless (not dangerous) driving causing death. The victim was a pregnant mother. The baby was saved, the mother died. The husband and the baby were victims of this tragic death. A restorative justice conference was convened. The facilitators engaged in a lengthy preconference process. The conference itself continued the enquiry into what, if anything, the offender might do for the victims to meet their needs. The offender, unemployed, did not have much money to offer in reparation. All she could do was sob and blurt inadequate apology. The surviving husband, holding the baby in his arms at the conference did not want money to compensate for the loss of his wife. Although the issue of what the offender could do to satisfy the victims' needs had been discussed before and during the conference, it still was not clear midway through the conference what amends would be appropriate.

The conference broke for coffee so that each of the parties and those at the conference with them could further reflect separately on what one might offer, or what the other might request, by way of amends. The possibility of the offender babysitting for the child was put forward when the conference reconvened. Alternatively, payments that would cover the cost of babysitters were suggested. None of this was necessary, the husband assured the offender and her family.

Then the husband said (in paraphrase), "No, there is something that you might do for me. I would like you to pay for the cost of a headstone for my wife. I can't afford a headstone right now, and if you could help, even if you could not pay for the entire headstone, I would accept your contribution."

"The reason I ask for this is that, in the future, when I take my boy," looking down at him as he spoke these words, "to where his mum is buried, I can tell him that the young woman responsible for your mother's death put this headstone here for us."

The offender agreed. A justice meaningful to these parties had been identified. The offender would make intermittent payments up to a total of \$3,000, as and when she could. A reasonable time limit was placed on the arrangement. The money was to be paid directly to the headstone masons. So the conference agreed.

The court endorsed this plan, disqualified the offender and ordered her to come up for sentence if called upon, rather than impose a reparation order in terms agreed by the conference participants. The court left the responsibility of carrying out the conference plan entirely in the hands of the offender, subject to her being recalled for sentence if she did not keep her promise.

By this sentencing response, the court truly left the matter of justice to the victims seeking it and the offender deserving it.

Conclusion

In both of these cases, a negligent young driver took the life of another person. In one, the deceased girl's mother was quoted in the press afterwards as saying that the appeal court's judgment changed a \$40,000 payment for a kindergarten from "a dedication to the memory of my daughter" into "blood money." (She had not been invited by the police to the appeal court hearing, where her voice, in a resumption of restorative process, again could have been heard.) In the other case, after a successful restorative justice process, the lives of both the offender and the victims appeared transformed.

Postscript

The Crown Solicitor at Hamilton announced on 26 June 2003 that the Crown would not appeal the appellate court's judgment to New Zealand's highest appeal court. The next day the mother and her new partner made submissions to the government seeking a change in the law to make it impossible for reparation or offers of amends to influence sentencing outcomes. The kindergarten, which would have benefited from the \$40,000 payment, returned the money to the offender's lawyer because of the mother's public denunciation of the offer."

5. Facendo il cammino camminando

Il caso della Nuova Zelanda, anche se è al momento il più sviluppato del mondo, ha ancora molto da migliorare. La differenza di questo nuovo modello con gli *standards* di giustizia di matrice europea attualmente in vigore fa sì che gli operatori a volte non riescano a sapere quale sono le scelte più giuste da fare per lo svolgimento dei lavori, poiché si tratta di un grande cambiamento di prospettiva. E se gli operatori non sono ancora del tutto sicuri sul modo di agire, certamente questo si rifletterà nei partecipanti al processo e nel suo risultato.

Proprio per questo si è deciso di lavorare con basi in principi e valori per definire i procedimenti della buona pratica, così si permette la flessibilità ed allo stesso tempo si forniscono delle linee guida precise ed eseguibili per determinare la caratteristica veramente restaurativa riguardo alla procedura ed ai suoi risultati ed effetti.

In alcune altre esperienze, principalmente in America, si è usato il nome della giustizia restaurativa per promuovere una sorta di giustizia *self-service* “fai da te”, senza il rispetto di principi fondamentali come il vero coinvolgimento delle parti e la ricerca della risoluzione del conflitto. Così il processo è diventato soltanto un modo di abbreviare il percorso giudiziale, il che può servire a diminuire l’affollamento dei tribunali, ma certo non a fare vera giustizia.

Diversi studi hanno indagato sui risultati di queste pratiche. In generale i risultati sono molti positivi, anche se ovviamente il percorso verso un totale cambiamento di paradigma è ancora lontano. Comunque questi studi ci assicurano che nella pratica i risultati sono ampiamente restaurativi. Tutti i coinvolti aderiscono e concordano con le decisioni, anche se per le vittime, la cui presenza non è obbligatoria, l’indice di partecipazione è più basso. Il fuoco nella riparazione del danno e nella reintegrazione dei rei è ampiamente rispettato. Qualche problema deve essere ancora risolto riguardo al sentimento di coinvolgimento delle parti, che in molti casi non è stato raggiunto, come l’esistenza di risultati considerati punitivi in buona parte dei casi ed una certa debolezza nella prestazione dei servizi di riabilitazione e reintegrazione da parte dello Stato.

Tuttavia i problemi dimostrati non sono difetti della giustizia restaurativa ma falle nella sua implementazione. Anche se in alcuni progetti i risultati non sono andati bene, sono sempre stati meglio di quelli raggiunti dal sistema giudiziario tradizionale. Inoltre, gli studi citati hanno anche identificato dei fattori responsabili per la riduzione dei delitti ed il miglioramento della vita di diverse famiglie coinvolte nei processi. Fra questi fattori il trattamento giusto e rispettoso di tutti e l'assenza di vergogna stigmatizzante, i sentimenti di appoggio, perdono e pentimento, la comprensione del processo, la capacità di riparare il danno e lo sviluppo dell'intenzione di non tornare a delinquere.¹⁵

Camminante, non c'è cammino. Il cammino si fa camminando.
Antonio Machado, poeta spagnolo contemporaneo.

¹⁵ Maxwell, G., e A. Morris, 1993. *Family Victims and Culture: Youth Justice in New Zealand* (Wellington: GP Print for Social Policy Agency Ropu Here Kaupapa and Institute of Criminology, Victoria University of Wellington); Maxwell, G., A. Morris, e T. Anderson, 1999. *Community Panel Adult Pretrial Diversion: Supplementary Evaluation* (Wellington: Institute of Criminology, Victoria University of Wellington); Maxwell, G., V. Kingi, J Robertson, A. Morris, e C. Cunningham, 2004. *Achieving Effective Outcomes in Youth Justice: An Overview* (New Zealand Ministry of Social Development).

CONCLUSIONE

Nel rapporto all'Assemblea Generale dell'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Koffi Annan "*In a larger freedom*", pubblicato nel marzo 2005, egli afferma che "*se il mondo non combatte contemporaneamente sul fronte della sicurezza, dello sviluppo e dei diritti umani, non sarà possibile nessuna vittoria. Non esiste sviluppo senza sicurezza, non esiste sicurezza senza sviluppo, e non ci possono essere né sicurezza né sviluppo se non vengono rispettati i diritti umani.*"

In questo pensiero si trova presente l'essenza della visione di insieme necessaria per la risoluzione dei problemi complessi e la consapevolezza che i fenomeni di violenza nel mondo sono conseguenze di una tela di fattori collegati.

Partendo da questo presupposto, i nuovi metodi di gestione dei conflitti e di contrasto alla criminalità violenta non possono che essere sviluppati tramite una visione obiettiva e plurale che tenga conto della diversità di variabili che contribuiscono con "l'essere" e "l'avere" del problema.

Un secondo punto essenziale è l'abbandono di qualsivoglia metodo di repressione che possa servire a promuovere la violenza come soluzione migliore. La gestione dei conflitti ha senso come vera generatrice di pace quando svolta con l'utilizzo di tecniche non-violente. Per riuscire a mettere in pratica questi principi basta agire con creatività e scegliendo la pace come paradigma dell'azione.

La *sicurezza* deve essere l'assenza di violenza sia diretta sia indiretta. Lo *sviluppo* deve essere spinto tramite la riduzione e la scomparsa delle violenze, strutturale e culturale. La difesa dei *diritti umani*, compresi nella sua indivisibilità e nella sua universalità, non possono essere altro che la garanzia che nessuno sarà sottoposto a violenza di alcun tipo.

I casi rapportati qui sono dimostrativi di come questi principi teorici funzionano quando ben applicati nella pratica. Se si vuole veramente fare sì che il mondo sia migliore, si deve cominciare cambiando gli attuali (vecchi) paradigmi. Teorie e pratiche per segnalare la strada esistono, basta volere.

Infine, si spera che queste pagine siano servite a dare un contributo per dimostrare che le parole di Gandhi sono ancora la risposta più giusta a quelli che stanno ancora cercando le vie per la pace soffermandosi sui paradigmi tradizionali, senza capire che essi non hanno mai funzionato e mai funzioneranno in modo completo finché la pace non stia al centro dei loro interventi, non soltanto nell'obiettivo finale. Ossia "*there's no way to the peace. The peace is the way*"...

BIBLIOGRAFIA

- Alcaldía Mayor de Bogotá, DC. *Boletín Consolidado de violencia y delincuencia de Bogotá - 2002*. Bogotá, 2002.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, DC. *Boletín Consolidado de violencia y delincuencia de Bogotá - 2003*. Bogotá, 2003.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, DC. *¿Bogotá cómo vamos?* Bogotá, 2007.
- Amnesty International – Sezione Italiana, *Un errore capitale*, Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole, 1999.
- Amnesty International, *Rapporto Annuale 2005*, EGA, Torino, 2005.
- Amnesty International, *Annual Report 2006*, Londra, 2006.
- Assembleia Legislativa do RS. *Relatório Azul 1999*, Porto Alegre, 2000.
- Beccaria, Cesare. *Dei Delitti e delle Pene*, Einaudi, Milano, 1973.
- Cassese, Antonio. *Diritto internazionale, Vol. I e II*, Mulino, Bologna, 2004.
- Collin Marks, Susan. *Watching the wind. Conflict Resolution during South Africa's transition to democracy*, United States Institute of Peace Press, 2002.
- Fisher, Ronald. *Paving the Way. Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*, Lexington Books, 2005.
- Foucault, Michel, *Sorvegliare e punire*, Giulio Einaudi, Torino, 1993.
- Fattah, E., *La pena di morte come deterrente*, in *La pena di morte nel mondo*, Marietti, 1983.
- Forum Italiano per la Sicurezza Urbana. *La Sicurezza Urbana: dalla pratica alla teoria, dalla teoria alla pratica*. Bologna, 2006.
- Galtung, Johan. *Pace con mezzi pacifici*, Esperia, Milano, 2000.
- Giorgi, Piero. *The origins of violence by cultural evolution*. 2ª ed., Minerva E & S, Brisbane, 2005.
- Glaeser, Edward L. *An Overview of Crime and Punishment*. Harvard University and NBER, 1999. (World Bank).
- Human Rights Watch. *Stemming the Flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. New York, 2006.

- International Work Group for Indigenous Affairs, *The Indigenous World 2006*, Eks-Skolens Trykkeri, Copenhagen, 2006.
- Johnston, Gerry e Daniel Van Ness, *Handbook of Restorative Justice*. Cullompton, Willan Publishing, 2006.
- Medici Senza Frontiere – Missione Italia, *Centri di permanenza temporanea e assistenza – anatomia di un fallimento*, Sinnos, Roma, 2005.
- Postiglione, Francesco. *Giustizia è fatta?* Pagano, Napoli, 2002.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana. Uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança*. Porto Alegre, 2004.
- Regione Emilia Romagna. *Quaderni di Città Sicura*. Bologna. Pubblicazione bimestrale.
- Rolim, Marcos. *A Síndrome da Rainha Vermelha*, Zahar, University of Oxford - Centre for Brazilian Studies, Rio de Janeiro/Oxford, 2006.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Il Contratto Sociale*. BUR, Milano, 1994.
- Sclavi, Marianella *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*. Eleuthera, Milano, 2002.
- Slakmon, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto, org. *Justiça Restaurativa*, Ministério da Justiça e United Nations Development Program – UNDP, Brasília, DF, 2005.
- UNHCR, IPU. *Guida al Diritto Internazionale del Rifugiato*. Roma, 2003.
- UNHCR. *Guidelines on applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers*, Ginevra, 1999.
- Varella, Drauzio. *Estação Carandiru*. Cia. das Letras, São Paulo, 1999.
- Velásquez, Hugo Acero. *Los gobiernos locales e la seguridad ciudadana*. UNDP, Bogotá, 2004.
- Zehr, Howard. *Changing lenses: A New Focus for Crime and Justice*. Herald Press, Scottsdale, PA, 1990.