

# CONFERENZA NAZIONALE VOLONTARIATO GIUSTIZIA

## Documento programmatico

### PREMESSA

Le attività sui temi complessi della giustizia che come singoli cittadini, come operatori, come le esperienze che ne abbiamo derivate, ci fanno apparire urgenti e necessari alcune misure.

- Misure di maggiore umanità, per quanto riguarda la situazione penitenziaria, unanimemente riconosciuta come incivile.
- Misure di maggiore efficienza, rispetto ad un sistema giudiziario stritolato da milioni di cause arretrate, sia per quanto riguarda la giustizia penale che per quella civile, come si evidenzia ulteriormente dai dati diffusi in apertura dell'anno giudiziario.
- Misure di diverso utilizzo delle risorse economiche e di migliore prevenzione dei reati, rispetto al devastante circolo vizioso della recidiva, quasi inevitabile a fronte della scarsità di opportunità risocializzanti per quanti escono dal carcere dopo una pena detentiva; pena che ora ha solo effetti avvilenti e criminologici e che oltre tutto costa circa 400 mila lire al giorno per ogni recluso.
- Misure di superamento costruttivo rispetto ad un dibattito politico lacerante, sempre più avvelenato e distruttivo proprio a partire da
- Alle mancate soluzioni e dalle conseguenti strumentali o sterili contrapposizioni in materia di giustizia e di giurisdizione.
- Misure di giustizia riparativa e di mediazione penale come possibile percorso alternativo, consensuale tra le parti, sia al processo penale sia nella fase dell'esecuzione penale. Percorso, oltretutto, capace di favorire una nuova dimensione culturale ed una progettualità riconciliativa tra reo e parte offesa. Al riguardo di tutti questi aspetti, ci pare che sia ormai divenuta cronica una pericolosa mancanza di lungimiranza ed una carenza di incisività da parte delle forze politiche e del potere legislativo nell'attuare, consentire e sostenere il funzionamento delle necessarie riforme. Questo ha reso la situazione progressivamente insostenibile, anche in termini numerici riguardo al sistema penitenziario, specialmente dopo il mancato varo di misure deflative e in particolare delle proposte legislative tese alla concessione di amnistia e indulto, collegate a misure di accompagnamento al reinserimento sociale e lavorativo, di cui si è a lungo discusso nella scorsa legislatura.

### **Riduzione della pressione penale e penitenziaria**

La tensione illuministica verso il diritto penale minimo non deve essere il sogno irrealizzato e irrealizzabile. Per chiunque oggi operi a vario titolo all'interno del sistema penale risulta palese che il diritto penale e il sistema carcere sia costretti ad occuparsi di questioni estranee alla loro naturale vocazione. Pene troppo alte, assenze di misure alternative alla detenzione sin dal momento del giudizio di cognizione, nuova proliferazione di norme penali extra codicistiche. In tal modo si rischia di andare ancora oltre gli attuali 58 mila detenuti, che già di per se costituiscono un record negativo nell'ultimo trentennio. L'esplosione

del sovraffollamento penitenziario richiede misure di contrasto che non siano meramente strutturali. Da un lato intervento sul codice penale diretti a ridimensionare l'impatto repressivo sulle persone tossicodipendenti, e quindi decriminalizzazione della loro vita quotidiana, dall'altro rilancio dei benefici premiali e delle misure alternative al carcere. In particolare l'estensione della liberazione anticipata da 45 a 60 giorni a semestre con l'attribuzione di competenze al giudice monocratico di sorveglianza potrebbe favorire una parziale decongestione del nostro sistema penitenziario.

## **I minori autori di reato**

Da più parti si richiede una stretta repressiva rispetto ai minori una rivisitazioni delle nostre norme di ispirazione liberale sulla imputabilità e sulla punibilità degli infra diciotenni-. Rispetto a questo ambito di intervento penalistico va viceversa strenuamente difesa l'esperienza italiana, la minimizzazione della soluzione carceraria, la centralità dell'intervento risocializzante. Dal consiglio d'europa giungono pressioni per tener ferma tale normativa, anzi per rendere ancora più residuale il sistema – carcere – per i minorenni. Coloro che operano nella giustizia minorile, sia in qualità di volontari che di operatori istituzionali, hanno chiaro questo obiettivo. L'emozioni del momento provocate da drammatici fatti di cronaca non ci devono far tornare ai tempi dei riformatori.

## **I diritti umani sono universali**

I diritti delle persone detenute vanno tutelate senza eccezioni e senza timori. La dignità umana non può essere calpestata in alcuna circostanza. L'esperienza europea degli ultimi anni ci suggerisce l'attivazione di organismi indipendenti di nomina parlamentare che abbiano potere informale di visita e controllo dei luoghi di detenzione. Tali organismi svolgono una funzione di riconciliazione sociale, di mediazione e di soluzione in chiave preventiva dei conflitti si tratterebbe di una sorta di difensore istituzionale dei diritti in carcere. Per i quali va data altresì piena attuazione sia alla sentenza della corte costituzionale del Febbraio 1999 che prevede la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, sia il nuovo regolamento di esecuzione che nelle sue norme vuole migliorare la qualità della vita in carcere.

## **La rappresentatività del volontariato**

Va assicurata una centralità strategica al volontariato nella giustizia. Vanno individuate forme di coinvolgimento diretto. Dalla fase della produzione legislativa a quella meramente esecutiva. Va superata la condizione di fatto secondo cui di giustizia debbono occuparsi solo le corporazione della giustizia. Esiste un interesse diffuso al buon funzionamento della giustizia, al rispetto dei diritti delle persone private della libertà personale, all'umanizzazione del

sistema. E il mondo organizzato e plurale del volontariato meglio di tutti esprime tale interesse diffuso.

## **Le conferenze regionali volontariato giustizia**

Va data risposta alle esigenze manifestate dai responsabili delle conferenze regionali, perché possano essere maggiormente incisive nei confronti delle associazioni aderenti e verso le politiche regionali in materia, nei confronti dei provveditori regionali delle amministrazioni penitenziarie e degli enti locali, migliorando la capacità organizzativa e di coordinamento, ed attivando percorsi progettuali organici e comuni a più conferenze partendo dagli indirizzi del protocollo d'intesa.

## **Obiettivi**

La premessa e le analisi di fondo sin qui descritte sono il frutto di una riflessione comune all'interno della Conferenza, di molteplici percorsi di Giustizia che si pongono come il risultato di sensibilità ed impegni diversi dei vari organismi presenti e diventano terreno comune di impegno e condivisione in una logica di collaborazione e servizio.

Molte altre problematiche ancora si potranno aggiungere nel dispiegarsi del nostro quotidiano atteggiamento di solidarietà e conseguentemente divenire scelte ed obiettivi di questa Conferenza.

Nell'immediato ci sentiamo di indicare, di seguito, degli obiettivi primari sui quali incentrare le nostre azioni e spendere le energie.

## **Meno carcere, più giustizia**

La sanzione penale e la pena detentiva non sono l'unica risposta possibile per difendere la società e i singoli cittadini da delitti o violenze. Anzi. L'esperienza e i dati testimoniano che quella reclusiva è la risposta più costosa, in termini umani ed economici, e la meno efficace, stante l'alto livello di recidività, vale a dire di reiterazione di reati.

Al riguardo occorre considerare che, nel 90% dei casi, le persone che entrano in carcere hanno alle spalle una condizione di emarginazione sociale, percorsi educativi insufficienti o inesistenti, povertà materiali e culturali. Al termine della pena, queste persone rientrano nella società segnate da una ulteriore e aggiuntiva emarginazione, talvolta diventa impedimento praticamente insormontabile al reinserimento. Da qui, anche, si produce quel vero e proprio circolo vizioso che determina, per decine di migliaia di persone, una sorta di "pendolarismo" con il carcere e, per l'altro verso, alimenta un costante allarme nell'opinione pubblica, nonché un dibattito politico e scelte legislative o normative sempre condizionate dalle problematiche della sicurezza e da una loro enfaticizzazione.

Troppo spesso la pena detentiva è o diventa una scorciatoia e un automatismo a fronte di lesioni anche minime della convivenza civile; o, addirittura, a fronte di "reati senza vittima", ovvero, a prescindere da ogni

altra valutazione, di condotte che non ledono beni o diritti altrui, com'è tipicamente la detenzione e l'uso di sostanze stupefacenti. Eppure, circa la metà dei 30.000 tossico dipendenti che mediamente e annualmente fanno ingresso in carcere, rientrano solo per violazione della legge sulle droghe (art.73TU n.309/90).

È il caso forse più evidente, oltre che numericamente rilevante, di quanto il carcere svolga una funzione giustamente impropria, se non direttamente ingiusta. Lo stesso si potrebbe dire per il fenomeno dell'immigrazione, che costituisce l'altra realtà di maggiore impatto numerico negli istituti di pena, con circa 30.000 ingressi annui.

Diversamente, i giuristi parlano di extrema ratio: il carcere deve costituire una risposta estrema, da dispensarsi con misura e parsimonia, quando non siano altre e meno dolorose sanzioni.

Oggi avviene un po' il contrario. Le stesse misure alternative alla detenzione sono applicate sempre maggiore avarizia e impedimento. Tutto ciò contribuisce al crescente sovraffollamento delle celle, a rendere meno dignitose le condizioni di vita dei reclusi e più difficile il lavoro degli operatori e l'impegno dei volontari.

È un situazione di disagio crescente e pericoloso, ma non inevitabile. Purchè si sappia e si voglia cambiare. Purchè si mettano in campo nuove logiche e diverse strategie.

Ad esempio, la "Commissione Grosso", incaricata nella scorsa Legislatura di definire le linee di riforma del Codice penale, aveva concluso le proprie riflessioni e proposte mettendo al centro il concetto di "diritto penale minimo". Conclusioni, secondo noi, ampiamente condivisibili e operativamente percorribili.

Si tratta di una diversa concezione della pena, per come spesso autorevolmente ripresa e sostenuta dal cardinale Carlo Maria Martini: «La carcerazione deve essere un intervento funzionale e di emergenza, quale estremo rimedio temporaneo ma necessario per arginare una violenza gratuita e ingiusta» (Sulla giustizia, pag.39).

## **Ridurre le pene, ampliare le misure alternative, attuare provvedimenti deflattivi**

Concretamente, si tratta di ridurre l'entità delle pene mediamente combinate, adeguandole peraltro ai parametri e livelli edittali della gran parte degli altri Paesi dell'Unione Europea. A cominciare dall'abolizione della pena dell'ergastolo, che confligge con il senso di umanità e con lo stesso articolo 27 della nostra Costituzione.

Occorre poi rivitalizzare e ampliare l'intero sistema delle pene alternative: rendendole combinabili già in sede di sentenza, come delineato dalla stessa commissione Grosso; rafforzando gli organici delle équipes trattamentali e degli operatori sociali all'estero; migliorando l'accompagnamento e il sostegno sociale, lavorativo e abitativo sul territorio; definendo, qualificando e sostenendo l'apporto del volontariato.

Rimaniamo però convinti che l'attuale situazione penitenziaria non renda realistici questi e altri interventi correttivi e di riforma se, preliminarmente,

non si attua una significativa riduzione del numero dei detenuti. Oggettivamente, ridurre il sovraffollamento è una precondizione per le altre più strutturali, misure. Questo risultato credibilmente si può ottenere, nel medio periodo, con una più estesa depenalizzazione dei reati minori. Ma, nell'immediato, non si può ragionare anche su provvedimenti di indulto e amnistia.

Un provvedimento che ci pare necessario introdurre è la modifica dell'istituto della liberazione anticipata (art. 54 O.P.), aumentandone la concessione dagli attuali 45 a 60 giorni per ogni semestre di pena scontata. Si tratta di provvedimento di limitata efficacia deflettiva, anche perché soggetto a valutazione discrezionale, ma di immediata percorribilità parlamentare e di positivo effetto sia sul numero di reclusi, sia nel coadiuvare una più ampia concessione delle misure alternative, specie se accompagnato alla monocraticità della concessione, vale a dire demandando le decisioni in materia di liberazione anticipata al magistrato di sorveglianza anziché al tribunale di sorveglianza.

## **Detenuti stranieri**

Occorre rendere più strutturati e omogenei a livello nazionale gli interventi e le attività di mediazione interculturale all'interno; all'esterno, anche con il concorso del volontariato, bisogna incrementare e sostenere reali possibilità di accesso da parte dei detenuti stranieri alle misure alternative alla detenzione. Provvedimenti specifici ci sembrano poi necessari per i detenuti stranieri allorché terminano di scontare la pena loro inflitta. In particolare, va completata la possibilità che, in determinati casi, venga revocato il provvedimento di espulsione al termine della pena; espulsione che non di rado e paradossalmente interrompe un positivo percorso di inserimento anche lavorativo che la persona immigrata è riuscita a costruire durante l'esecuzione della pena stessa.

## **Difensore civico, centralità e garanzia dei diritti**

La pena reclusiva non può consistere in trattamenti inumani o degradanti e deve limitarsi alla sola preclusione o limitazione della libertà di movimento, senz'altra afflittività. Ciò, troppo spesso, risulta non vero. Le libertà personali e i diritti civili, umani, religiosi delle persone detenute non sono sempre efficacemente tutelati ma, al contrario, risultano soggetti a infinite discrezionalità e, talvolta, a situazioni di vera e propria illegalità, nonché di forte disomogeneità da carcere a carcere, da tribunale di sorveglianza a tribunale di sorveglianza. Anche al fine di monitorare e sanare tali violazioni, occorre istituire una specifica figura di garanzia all'interno dei penitenziari: il difensore civico, con specifiche attribuzioni e prerogative e con compiti di vigilanza e terzietà rispetto all'amministrazione.

## **Mediazione penale**

«Chi è stato offeso nei suoi beni, nei suoi affetti, nella vita dei suoi cari non riceve dalla detenzione dell'offensore un risarcimento reale per quanto ha sofferto».

Occorre procedere a sperimentazioni e progetti, nonché alla costituzione di specifici Uffici e di relativi Protocolli in sede locale, nel quadro di quanto definito nel documento "Linee di indirizzo per l'istituzione dell'ufficio della mediazione penale per adulti" elaborato e approvato dalla Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli Enti locali e il Volontariato, istituita presso il ministero della Giustizia.

## **Minori e minori stranieri**

Siamo assolutamente contrari a ogni proposta di abbassamento del limite di età per l'imputabilità del minore. Riteniamo, anzi, che vada tenacemente difesa, maggiormente valorizzata e concretamente sostenuta l'esperienza italiana che ha reso minima e residuale la soluzione carceraria per i rei minorenni, opponendovi la centralità dell'intervento risocializzante, all'interno di una complessiva strategia educativa, capace di attivare e fare lavorare "in rete" agenzie e risorse sul territorio.

Un quadro normativo, una filosofia educativa e una strategia operativa che vanno non solo salvaguardati ma resi operanti a tutti gli effetti ed egualmente anche nei confronti dei minorenni stranieri, che attualmente continuano invece e perlopiù a rimanere negli Istituti penali per minorenni