

PIERA BARZANÒ

Conseillère principale interrégionale auprès de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) *

L'insieme delle Regole minime per il trattamento dei detenuti è stato adottato 60 anni fa, in occasione del primo congresso delle Nazioni Unite (ONU) sulla prevenzione del crimine ed il trattamento dei delinquenti, svoltosi nel 1955. Successivamente, le regole furono approvate dal Consiglio economico e sociale nell'ambito di una risoluzione (663C XXIV) il 31 luglio 1957 e rivedute, anche questa volta tramite una risoluzione dell'ECOSOC (2076 XII), il 13 maggio 1977. Il 17 dicembre 2015, al termine di una procedura di revisione durata quattro anni, le Regole minime sono state finalmente adottate all'unanimità dall'Assemblea generale dell'ONU. In questa occasione, sono state battezzate «Regole Nelson Mandela».

In qualità di consigliera principale interregionale presso l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), lei ha vissuto molto da vicino il processo di revisione delle regole minime dell'ONU relative al trattamento dei detenuti. Secondo Lei, qual è l'importanza di questo insieme di regole? Per quali motivi si è avvertita la necessità di procedere ad una revisione? Ed è usuale che questo tipo di progetto richieda anni – quattro per la precisione – per giungere a termine?

In effetti, ho avuto il privilegio di seguire da vicino il processo di revisione dell'insieme delle regole minime per il trattamento dei detenuti di cui l'Assemblea generale ha incaricato la Commissione per la prevenzione del crimine e la giustizia penale nel 2010. In seguito alla risoluzione 65/230 dell'Assemblea generale, la Commissione ha allestito un gruppo intergovernativo di esperti a composizione non limitata, incaricato di scambiare le buone pratiche in ambito penitenziario. Nell'ambito dei lavori del gruppo di esperti, l'insieme delle regole minime per il trattamento dei detenuti è stato più volte riconosciuto come il corpus di base delle regole internazionali in materia. In altri termini, è una guida universalmente riconosciuta per gli amministratori penitenziari in tutti i paesi del mondo.

Il processo di revisione è iniziato tra innumerevoli difficoltà nel 2011 con consultazioni a livello regionale in America latina, seguite da una riunione di esperti a Vienna. La necessità di modificare qualche aspetto, in particolare la terminologia, ritenuta obsoleta per i tempi, è stata più volte sottolineata. Per quanto riguarda la questione delle cure mediche per i detenuti, non va dimenticato che, per esempio l'Aids non era ancora conosciuto nel 1955 quando le regole sono entrate in vigore, ed il concetto secondo il quale i servizi medici nelle carceri sono parte integrante della sanità pubblica non era ancora stato sancito universalmente. Altri aspetti non erano presi in considerazione nel testo del 1955 che per esempio non conteneva alcuna disposizione in materia di perquisizioni personali.

Si è pertanto deciso di individuare quali regole minime dovevano assolutamente essere prese in conto. Vi sono dunque stati dei cambiamenti, dei riposizionamenti nei confronti di diverse disposizioni. Il 35% del testo è stato dunque modificato o riformulato. Per finire, il documento che comportava 95 regole oggi ne conta 122.

Uno dei motivi per cui ci è voluto tempo è la complessità non solo della tematica ma anche del contesto politico. La comunità internazionale non ha manifestato subito la volontà univoca e forte di affrontare questa problematica, ciò che ha reso difficile individuare le risorse necessarie per la realizzazione del progetto. Per di più dette risorse dovevano essere messe a disposizione dai paesi membri. E' stato grazie al sostegno dell'Argentina, del Brasile e del Sudafrica che la revisione ha potuto essere portata a termine.

Nel marzo 2015, è stato finalmente trovato un accordo sul nuovo testo delle regole, nell'ambito della 4a riunione del Gruppo di esperti svoltasi a Città del Capo. Dunque sono stati compiuti molti sforzi per raggiungere un accordo globale sull'insieme delle regole minime, chiamate a costituire il denominatore comune di tutta la comunità internazionale in materia di trattamento delle persone detenute. Visti gli innumerevoli ostacoli, possiamo essere soddisfatti del risultato.

In che modo i nuovi principi sanciti dalle «Regole Nelson Mandela» saranno attuati in pratica?

Con l'adozione all'unanimità delle Regole Nelson Mandela da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015, si è anzitutto operata una presa di coscienza. Tutta la discussione sulla revisione di queste regole ha permesso di iscrivere, o riiscrivere, la politica penitenziaria nell'agenda politica a livello internazionale. Ora dobbiamo assolutamente sostenere ed incoraggiare i paesi a far proprio questo testo e ad esaminare da vicino le pratiche, la situazione ed i problemi in seno ad ogni amministrazione penitenziaria attraverso il prisma di queste regole. Ci auguriamo peraltro di poter appoggiare queste riflessioni a livello nazionale invitando le autorità competenti in ogni paese a costruire il proprio iter di recepimento di queste regole. Pensiamo di elaborare una check-list come strumento a disposizione di tutti i paesi per effettuare la loro diagnosi personale. Un'analisi pertinente di un'amministrazione penitenziaria è più efficace se effettuata dalle rispettive autorità, con un eventuale possibile sostegno tecnico dall'esterno. L'importante è procedere ad una reale analisi dall'interno, svolta da persone competenti, che conoscono tanto il funzionamento che gli eventuali malfunzionamenti.

A partire da queste diagnosi, i paesi potranno determinare la natura tanto dei propri punti di forza che delle proprie debolezze nell'ambito dell'applicazione delle Regole Nelson Mandela. Dal canto nostro, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga ed il crimine è a disposizione, su richiesta, per fornire l'assistenza tecnica necessaria ai paesi membri o alle autorità che desiderano avviare una riforma penitenziaria o penale. In questo ambito, l'UNODC sottolinea la necessità di trasmettere il messaggio delle Regole Nelson Mandela integrandole in tutti i corsi di formazione per il personale penitenziario. Infatti è assolutamente indispensabile garantire una buona dimestichezza da parte del personale con quelle che sono ritenute buone pratiche a livello internazionale. E' molto importante – ma purtroppo non dipende da noi – far tradurre l'insieme delle regole nelle diverse lingue nazionali affinché i membri del personale nonché i detenuti possano far propri i progressi compiuti grazie alla revisione.

Il documento è messo a disposizione nelle 6 lingue ufficiali dell'ONU. Incoraggio dunque caldamente tutti i paesi a tradurre e divulgare questo documento chiave per promuovere l'assimilazione di queste regole.

Secondo Lei, quali principi rappresentano le conquiste più significative di questa revisione?

E' difficile dire quale regola è la più importante. A mio parere, l'elemento essenziale è sicuramente il riferimento ai principi fondamentali. Questo inizia con il postulato che tutti i detenuti devono essere trattati nel dovuto rispetto della dignità e dei valori inerenti alla persona umana, ciò che non si riduce ad un semplice enunciato puramente teorico bensì costituisce la base delle Regole Nelson Mandela. Un'altra innovazione importante è il richiamo del divieto della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti. Ben inteso la tortura era già vietata, ma nuovo è il fatto di ribadire questo messaggio con forza in tutte le Regole. In effetti, il principio di prevenzione della tortura è citato più volte nel documento, in particolare quando si parla del ruolo del personale medico, della formazione del personale o delle inchieste in caso di decesso, scomparsa o lesioni gravi durante l'incarcerazione. Questo è dovuto anche al fatto che le Regole Nelson Mandela sono un testo fondamentale non solo per le amministrazioni penitenziarie ma anche per gli organismi internazionali incaricati della prevenzione della tortura. Si tratta di un messaggio molto forte quando ne parliamo con i responsabili delle amministrazioni penitenziarie.

Tutti i principi fondamentali sanciti nelle prime cinque regole sono molto importanti. Il principio della non-discriminazione, che ben inteso esisteva già prima, oggi comporta la concezione moderna che consiste nel chiedere all'amministrazione penitenziaria di prendere in conto i bisogni di ogni detenuto, in particolare per le categorie di persone più vulnerabili in ambito carcerario, per consentire loro un accesso equo ai servizi ed alla vita all'interno della struttura carceraria. Vanno dunque adottate misure volte a tutelare e promuovere i diritti dei detenuti con esigenze particolari senza per questo che siano considerate discriminatorie. Tutto questo sottolinea l'importanza di prendersi cura delle categorie più vulnerabili. Non esiste una definizione precisa della natura delle categorie vulnerabili, in quanto paesi diversi, o carceri diversi all'interno dello stesso paese, possono avere popolazioni carcerarie vulnerabili differenti. Dunque è importante anzitutto definire i principi affinché l'amministrazione penitenziaria possa poi servirsene per l'individuazione delle persone interessate.

Lei ha già sottolineato la necessità di prendere in considerazione le Regole Nelson Mandela nell'ambito della formazione. Queste Regole adottate di recente contengono anche principi che si rivolgono direttamente al personale penitenziario oppure ai quadri responsabili degli istituti di privazione di libertà?

Esisteva già una sezione dedicata al personale penitenziario alla quale sono stati aggiunti una serie di complementi. Era uno dei nove settori oggetto della revisione. Certi punti già citati nel testo del 1955 sono più che mai attuali, come la questione dell'integrità. Penso che questo concetto sia ancora più importante oggi, tanto più che il lavoro dell'amministrazione consiste in una missione, in un servizio sociale fondamentale che deve essere riconosciuto dalla società come tale.

▪ S K J V ▪ ▪
▪ ▪ C S C S P
C S C S P ▪ ▪

Inoltre, è stato posto l'accento sulla professionalizzazione. Negli anni 1950, sono stati definiti una serie di criteri per l'assunzione del personale. Oggi si tratta anche di scegliere persone che hanno la possibilità di seguire corsi di formazione di un buon livello di base, per poi approfondire certi aspetti specifici, poichè questo lavoro è diventato sempre più complesso.

C'è il crimine organizzato, c'è il terrorismo internazionale, ci sono anche molti casi di turbe mentali o di consumo di droghe. Il personale penitenziario deve dunque essere qualificato per far fronte a queste problematiche oggi frequenti nelle carceri. Un altro punto introdotto recentemente è la sicurezza, anche interna. Si vuole privilegiare la sicurezza dinamica, le tecniche di prevenzione e di disinnesto come pure il negoziato e la mediazione. Va peraltro sottolineata l'importanza della capacità di apportare i primi soccorsi, di individuare i bisogni psicosociali dei detenuti, di conoscere meglio la dinamica propria all'universo carcerario, la protezione e l'assistenza sociale come pure l'individuazione precoce dei problemi di salute mentale. Oggi dunque si chiede molto di più al personale penitenziario, motivo per cui occorre dotarlo degli strumenti necessari per poter svolgere al meglio il suo lavoro. Va peraltro posto l'accento su formazioni ad hoc, rivolte a chi esercita funzioni specifiche.

Qual è il ruolo di un paese come la Svizzera nell'attuazione di questi principi?

Come per tutti i paesi membri dell'ONU, l'adozione delle Regole Nelson Mandela può essere l'opportunità di condurre una riflessione sulle diverse pratiche e metodologie già in atto. Ma è anche interessante e importante per i paesi già dotati di un'amministrazione penitenziaria moderna, condividere le rispettive esperienze con paesi che stanno riformando il loro sistema.

Più che i risultati mi interessano i processi che hanno condotto un paese ad assumere una determinata decisione o ad adottare la politica o i regolamenti. I risultati infatti sono il prodotto di un contesto specifico e locale, ma la comprensione di ciò che condiziona questi cambiamenti, e quali sono stati le sfide ed i successi durante l'intero processo di sviluppo, sono interrogativi importanti. Invito pertanto tutti i paesi, ed in particolare la Svizzera, a condividere questo tipo di informazioni ed esperienze in un contesto internazionale grazie al quale si può imparare gli uni dagli altri.

L'ONU conta 193 Stati membri. E' risaputo che si avverte un certo scetticismo quanto alle potenzialità di impatto di questa organizzazione globale. Dato che lavora all'ONU, Lei è meno scettica? Cosa emerge direttamente dal suo lavoro in seno all'UNODC rispetto all'universo carcerario?

Indubbiamente l'ONU è confrontata ad importanti sfide ma è anche l'unica organizzazione che riunisce praticamente tutti i paesi del mondo, e che pertanto costituisce l'unico foro in cui si può parlare per esempio delle questioni di politica penitenziaria mettendo tutti i paesi sullo stesso livello, dando a tutti la possibilità di esprimersi e votare. E' importante, soprattutto in un clima internazionale che in questo momento è teso e frammentato. Durante l'intero processo di revisione dell'insieme delle regole minime, il dibattito, alla stregua della politica mondiale, si è talvolta polarizzato su certe tematiche. Non vogliamo nè criticare nè forzare nè reprimere i paesi, bensì lavorare insieme a loro. E' la prospettiva che mi sembra più costruttiva.

Ogni paese ha i suoi problemi, e dunque è necessario prenderne coscienza prima di concentrarsi sulle possibili soluzioni. E' in questo che consiste il nostro ruolo ed il fatto di godere di una prospettiva globale ed internazionale ci consente di agevolare la condivisione delle esperienze. Grazie al mio lavoro osservo anche che il personale penitenziario tende a sentirsi solo. Quando parlo con queste persone, sento veramente di toccarle profondamente, perchè è un lavoro difficile. Sono confrontate ad esseri umani difficili con situazioni personali complicate, che hanno commesso atti a volte raccapriccianti, eppure devono lavorare con questi esseri umani. Allora bisogna in un certo senso rincuorare il personale, rafforzarne l'orgoglio e rendere il loro lavoro più visibile per il pubblico. Peraltro è uno dei punti sottolineati dalle Regole Nelson Mandela. Non si mette più l'accento sulle colpe e gli errori ma sulle potenzialità esistenti.

In che modo sensibilizzate i rappresentanti delle autorità penitenziarie dei diversi paesi sull'importanza delle Regole Nelson Mandela? Può darci un esempio concreto di quello che suggerite in relazione con questi principi minimi?

Le Regole Nelson Mandela delimitano chiaramente la nostra sfera operativa. Data l'importanza e la portata di questo testo, possiamo lavorare veramente bene con le amministrazioni penitenziarie. Ultimamente mi sono resa conto di un punto importante che è stato ulteriormente sviluppato nelle Regole Nelson Mandela, relativamente alla registrazione dei detenuti, la gestione dei loro fascicoli. Potrebbe sembrare una questione soltanto tecnica ed invece si tratta di garantire la corretta gestione di un intero sistema. Passando da questa «porta d'ingresso» della corretta gestione dei fascicoli dei detenuti, si costruisce una base sicura in grado non solo di semplificare il lavoro del personale ma anche di fornire garanzie fondamentali ai detenuti ed agevolare l'attuazione di programmi di inserimento sociale adeguati alle diverse esigenze.

Secondo la Sua esperienza, l'attuazione dell'insieme delle regole minime per il trattamento dei detenuti è più difficile oggi rispetto a 60 anni fa? Oggi siamo più tolleranti nei confronti delle persone detenute o al contrario siamo più restrittivi?

Posso soltanto dire che durante tutta la discussione sulla revisione dell'insieme delle regole minime, gli esperti erano già impressionati dalla qualità iniziale del testo del 1955, ed erano consapevoli della grande responsabilità di rivedere un testo di una tale importanza. Erano quasi intimiditi, di fatto hanno dovuto far prova della lungimiranza, della razionalità dei redattori del testo originale che aveva retto per 60 anni. Io non c'ero, ma sicuramente gli strascichi della Seconda guerra mondiale si facevano ancora sentire, il clima storico era abbastanza singolare. Non bisogna dimenticare che nel 1955 pochi paesi colonizzati avevano guadagnato l'indipendenza. Il dibattito a livello mondiale era meno sfumato, meno diviso. Oggi, come abbiamo potuto osservare durante la revisione, tutto è più frammentato, le coalizioni non sono stabili, la situazione è fluida. Il vero successo è stato individuare un denominatore comune a livello internazionale. Dagli anni 1950, si assiste ad una valorizzazione della persona in quanto soggetto dotato di diritti ed obblighi. L'individuo che vive in un paese con un'amministrazione moderna potrebbe semplicemente essere privato della libertà ma conserva comunque i propri diritti ed obblighi.

▪ S K J V ▪ ▪
▪ ▪ C S C S P
C S C S P ▪ ▪

Questa visione attribuisce anche un altro ruolo all'amministrazione penitenziaria, che non deve soltanto custodire le persone ma anche cercare di lavorare con loro. Come sancito dalle Regole Nelson Mandela, penso che oggi questa idea dell'identità di cittadino di cui usufruisce ogni detenuto è molto più forte.

Se pensa ai paesi che conosce grazie al Suo lavoro, secondo Lei qual è attualmente la più grande sfida a livello di gestione e condizione dei detenuti?

Penso che sia la sovrappopolazione in molti paesi. E' sintomo di un malfunzionamento della giustizia penale. Questo impedisce al personale penitenziario di fare un buon lavoro, deteriora le condizioni di sicurezza, ostacola l'attuazione di una politica di reinserimento sociale, nonché una corretta gestione amministrativa. La sovrappopolazione, tra l'altro per via della promiscuità che comporta, genera un problema di pubblica sanità. E' una grande sfida che in molti paesi va di pari passo con la carenza di risorse messe a disposizione delle amministrazioni penitenziarie. In altri paesi invece quello che manca è soprattutto la volontà politica.

Vienna-Friburgo, settembre 2016