



3. PERSONE DI ETÀ MINORE IN STATO DI DETENZIONE O SOTTOPOSTE A MISURE ALTERNATIVE

78. Il Comitato raccomanda che l'Italia conformi pienamente il proprio sistema di giustizia minorile a quanto stabilito dalla Convenzione e in particolare dagli articoli 37, 39 e 40, e ad altri standard rilevanti, ivi comprese le Regole sugli standard minimi per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino), le Linee Guida per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee Guida di Riyadh), le Regole per la protezione dei minori privati della loro libertà (Regole dell'Avana), le Linee Guida per i bambini coinvolti nel sistema giudiziario penale, il Commento Generale n. 10 (2007) del Comitato sui Diritti dell'infanzia in materia di giustizia minorile. In particolare, il Comitato sollecita l'Italia affinché:

- (a) Adotti il disegno di legge sul sistema carcerario minorile senza ingiustificate proroghe;
- (b) Destini al sistema di giustizia minorile risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate, al fine di garantire pene sostitutive e altre misure alternative alla privazione della libertà, secondo quanto raccomandato dal Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria (A/HRC/10/21/Add. 5, parr. 116 e 122);
- (c) Conduca un'analisi approfondita sulla numerosa presenza di minori stranieri e rom nel sistema di giustizia minorile;
- (d) Istituisca un sistema di monitoraggio indipendente al fine di effettuare visite regolari ai luoghi in cui i minori sono detenuti. *CRC/C/15/Add.198, punto 78*

Dal 2011 a oggi sono intervenute significative novità nella giustizia penale per i minorenni. Alcune di queste sono state messe in risalto nel Rapporto Governativo pubblicato nell'aprile del 2017⁵⁵. Come avevamo in parte già segnalato nel 9° Rapporto CRC 2016, alcune di queste riforme, presentate come progressi in direzione della tutela dei diritti delle persone di età minore, possono invece a nostro avviso determinare una compressione di tali diritti. È ancora presto per valutare appieno gli effetti dei mutamenti intervenuti, poiché sono recenti, ma ci preme rilevare i rischi e mettere in evidenza le lacune che ancora persistono.

In primo luogo, si segnala l'entrata in vigore del **Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche** (DPCM 15 giugno 2015 n. 84), che ha determinato la creazione del nuovo Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, in sostituzione del Dipartimento per la Giustizia minorile⁵⁶. Al nuovo ufficio sono stati affidati i compiti relativi all'esecuzione penale esterna per gli adulti, prima di competenza del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria (DAP). La riforma ha prodotto una riorganizzazione delle direzioni e dei servizi, inserendo le principali competenze relative all'area minorile nell'ambito della Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile. Il rischio è che l'area minorile sia trascurata rispetto all'area dell'esecuzione penale esterna. Il segnale della nomina tardiva del dirigente generale, avvenuta soltanto nel settembre del 2016⁵⁷, appare

⁵⁵ Cfr. in particolare lettera e.

⁵⁶ Riforma segnalata dal Governo Italiano nel suo Rapporto, cfr. Repubblica Italiana, Fifth and sixth Periodic Report of Italy

submitted under article 44 of the Convention on the rights of the child, aprile 2017, lettera e, (i), 205.

⁵⁷ Cfr. Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia, n. 23 del 15 dicembre 2016.



indicativo delle difficoltà che incontra tale riorganizzazione.

Il Governo Italiano nel suo Rapporto cita anche l'adozione del D.L. 26 giugno 2014 n. 92, convertito con modificazioni in **Legge 11 agosto 2014 n. 117**, che ha esteso la competenza dei Servizi minorili, per coloro che hanno compiuto il reato da minorenni, fino ai 25 anni d'età⁵⁸. L'impatto di questa riforma sul circuito penale minorile è stato rilevante. Basti pensare che fra i soggetti presi in carico dagli Uffici di Servizio sociale per i minorenni, nell'anno 2017 (fino al 15 maggio), 9.068 erano giovani adulti, mentre i minori erano 6.847⁵⁹. In particolare, la componente dei giovani adulti rappresenta oggi più della metà del totale dei detenuti negli Istituti Penali per i Minorenni (IPM)⁶⁰. Tale mutamento, di cui condividiamo i principi ispiratori, necessita di essere gestito con cura, perché può trasformare la missione della giustizia penale minorile. In molti IPM non vi è la possibilità di separare i detenuti di questa fascia d'età dai minorenni, e ciò crea disagi legati alle diverse caratteristiche dell'utenza⁶¹.

Attenzione merita anche la **recente riforma della giustizia penale**⁶². Il progetto di legge, definitivamente approvato dalla Camera dei Deputati il 14 giugno 2017, prevede "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario", che sono destinate a incidere sui diritti dei minori in conflitto con la legge. Molte di queste modifiche sono oggetto di una delega al Governo, la quale appare in numerosi casi

ampia e indeterminata. Nonostante i ripetuti solleciti del Comitato ONU⁶³, del Consiglio d'Europa⁶⁴ e della Corte Costituzionale italiana⁶⁵, **non vi è nella delega l'indicazione di disegnare un ordinamento penitenziario minorile ad hoc**. Si prevede soltanto l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età, secondo alcuni criteri direttivi, i quali sono peraltro una mera traduzione delle norme internazionali e nazionali già in vigore, nonché della giurisprudenza della Corte Costituzionale. Vi è dunque il rischio che, nonostante la riforma, tale lacuna normativa, che determina una grave violazione delle norme e degli standard internazionali in materia di esecuzione minorile, non sia colmata. La Legge contiene inoltre un generico riferimento alla "previsione dell'applicabilità della disciplina prevista per i minorenni quantomeno ai detenuti giovani adulti, nel rispetto dei processi educativi in atto", che non aiuta a chiarire il disegno riformatore. Eppure la riforma è stata preceduta da un'ampia riflessione. Il Tavolo dedicato ai minorenni autori di reato all'interno degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, convocati presso il Ministero della Giustizia nel corso del 2015⁶⁶, aveva elaborato una serie di indicazioni puntuali che per ora non sono state recepite⁶⁷. Al momento sembra essere stato accolto soltanto il generico invito a potenziare le misure alternative per i minorenni. Nel luglio 2017, il Ministero della Giustizia ha nominato la **Commissione di studio**,

⁵⁸ Repubblica Italiana, Fifth and sixth Periodic Report of Italy submitted under article 44 of the Convention on the rights of the child, aprile 2017, lettera e, (i), 205.

⁵⁹ Cfr. dati Ministero della Giustizia:

https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/dgmc_quindi_cinale_15maggio2017.pdf.

⁶⁰ I detenuti maggiorenni negli IPM erano 288 al 15 maggio 2017, a fronte di un totale di 474 detenuti.

⁶¹ Ciò può risultare in una violazione degli artt. 37 e 40 CRC. Cfr. sul punto la Relazione annuale 2017 del Garante nazionale dei detenuti:

http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editorice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documents/2017/03/21/RELAZIONE-2017-compressed.pdf, pag. 48.

⁶² Citata anche dal Governo Italiano nel suo Rapporto, cfr. Repubblica Italiana, Fifth and sixth Periodic Report of Italy submitted under article 44 of the Convention on the rights of the child, aprile 2017, lettera e, (i), 206.

⁶³ Cfr. Committee on the Rights of the Child, Consideration of Reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding Observations Italy, 76.

⁶⁴ Comitato dei Ministri, REC (2003) 20, II, 5.

⁶⁵ Corte Costituzionale, sentenze 125/1992, 109/1997, 403/1997, 450/1998, 436/1999.

⁶⁶ Tavolo 5.

⁶⁷ Cfr.

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_5.wp?previousPage=mg_2_19_1.



nella quale siedono importanti esperti in materia e che, ai fini dell'attuazione della delega, tratterà della riforma dell'ordinamento penitenziario minorile. L'auspicio è che l'imminente fine della legislatura non pregiudichi il lavoro della suddetta Commissione.

Si deve in ogni caso segnalare che la Legge delega prevede che la riforma non determini oneri aggiuntivi per lo Stato e ciò rischia di compromettere il rafforzamento degli interventi educativi e di socializzazione che essa, in modo generico, contempla. Tanto più che alcune modifiche che la Legge opera sul piano del diritto penale sostanziale, innalzando i minimi edittali per alcuni reati contro il patrimonio – come il furto in abitazione, lo scippo e la rapina, ossia reati fra quelli più frequentemente commessi dai minori – rischiano di determinare un aumento della popolazione minorile detenuta.

Niente infine dice la norma circa l'esigenza, sottolineata dal Comitato ONU, di rimediare anche nel campo della giustizia penale minorile alla **disparità di tutela dei diritti dei minori in conflitto con la legge a livello regionale e locale**⁶⁸. Un contributo in questa direzione potrebbe venire dalla riforma della scuola approvata nel 2015⁶⁹ che, prevedendo una parte di organico funzionale, consentirebbe di risolvere molti dei problemi di frammentarietà e precarietà dell'offerta scolastica all'interno degli IPM – problemi già segnalati nei precedenti Rapporti – assegnandovi docenti di ruolo. Come abbiamo sottolineato nel Rapporto CRC 2016, tale possibilità dovrebbe essere sfruttata per tutti gli IPM sul territorio nazionale e i docenti dovrebbero essere adeguatamente formati a lavorare in contesti detentivi.

La lacuna relativa alla mancanza di un ordinamento minorile ad hoc potrebbe essere colmata con l'approvazione del **Disegno di legge A.S. 1352**, attualmente in corso di esame in Commissione parlamentare. Trattasi di un complesso organico di disposizioni in materia di ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione delle pene, contenente altresì modifiche al codice penale in materia di pene e di sanzioni sostitutive per i soggetti che hanno commesso reati nella minore età. Tale normativa interverrebbe non solo sull'esecuzione dei "provvedimenti limitativi della libertà destinati ai minorenni autori di reato", ma anche sul versante delle sanzioni, arricchendo le misure a disposizione del giudice minorile che si sia orientato verso una sentenza di condanna.

Preoccupazione desta il progetto di Legge delega adottato alla Camera il 10 marzo 2017 e attualmente in discussione al Senato, volto a introdurre "**Modifiche al codice di procedura civile e altre disposizioni per l'accelerazione del processo civile**"⁷⁰, che prevede una radicale riorganizzazione dei Tribunali per i minorenni, scorporando le competenze civili da quelle penali⁷¹. Si teme che la scomparsa delle Procure per i minorenni, che diventerebbero gruppi specialistici delle Procure ordinarie, possa comportare l'impossibilità di investire sulla prevenzione e sulla riduzione dei tempi e del numero di processi minorili.

Fra gli elementi positivi che permettono di rispondere almeno in parte alle preoccupazioni del Comitato ONU è da sottolineare la nomina, nel 2015, del **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**⁷². Come segnalato, nel

⁶⁸ Cfr. Committee on the Rights of the Child, Consideration of Reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding Observations Italy, 8.

⁶⁹ Legge 13 luglio 2015 n. 107.

⁷⁰ Atto Camera n. 2593; Atto Senato n. 2284.

⁷¹ Rimandiamo sul punto al paragrafo dedicato a questo tema.

⁷² D.M. 11 marzo 2015 n. 36. Cfr. la Relazione annuale al Parlamento, anno 2017:

http://www.ilsole24ore.com/pdf/2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2017/03/21/RELA-ZIONE-2017-compressed.pdf



Rapporto CRC 2016, è opportuno che tale istituzione sia rafforzata, anche attraverso il coordinamento con i Garanti già istituiti a livello locale.

Fra gli elementi critici persistenti, sottolineati dal Comitato ONU nel 2011, si deve invece evidenziare che:

1. Negli IPM i minori stranieri e figli di stranieri e i minori rom, sinti e caminanti sono ancora oggi sovrarappresentati⁷³. Non sono state ancora approntate soluzioni adeguate per i minori di nazionalità straniera. L'art. 18, comma 6 del D.lgs. 286/98, che consente la loro regolarizzazione al compimento della maggiore età, è ancora non pienamente applicato. Attenzione dovrebbe inoltre essere prestata ai minori detenuti in violazione del T.U. sull'immigrazione (D.lgs. 286/98), anche se per il momento sono pochi⁷⁴.

2. Maggiori sforzi dovrebbero essere fatti nella direzione della specializzazione degli operatori, nonché di una migliore comunicazione e collaborazione fra questi.

3. Per quanto concerne le comunità, non si è assistito in questi anni al necessario potenziamento di quelle atte ad affrontare problemi particolari (tossicodipendenza, disturbi psichiatrici ecc.). La presenza, tipologia e gravità dei disturbi psichiatrici tra le persone di età minore, detenute e sottoposte a misure restrittive, non è ancora monitorata in modo sistematico. A ciò si aggiungono le criticità esistenti nell'ambito dei Servizi di salute mentale dell'età evolutiva – amplificate dalla mancanza di una formazione e di un'organizzazione specifiche per l'accoglienza di minori del

circuito penale – per quanto riguarda l'eventuale bisogno di ricovero, l'inserimento in comunità terapeutica e la presa in carico da parte dei servizi territoriali.

Alla luce di tali osservazioni **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al Governo di attuare la delega per “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario”, attraverso la previsione di un ordinamento penitenziario minorile, coerente con la funzione della pena in ambito minorile e finalizzato ad attuare un percorso personalizzato e flessibile di risocializzazione, riducendo il ricorso alla carcerazione e trasformando il ruolo e il funzionamento degli IPM, anche in base alle indicazioni provenienti dagli Stati Generali dell'Esecuzione Penale (Tavolo 5);

2. Al Governo di dedicare massima attenzione nell'attuazione del “Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche”, tenendo presente l'esigenza della specializzazione del settore minorile e investendo in modo mirato risorse umane ed economiche adeguate, affinché tale sistema possa funzionare in modo non discriminatorio, avendo riguardo al superiore interesse dei minori;

3. Al Ministero della Giustizia di monitorare il fenomeno dei “giovani adulti” e delle “giovani adulte”, affidati ai Servizi sociali per i minorenni e reclusi negli IPM, dal punto di vista sia

⁷³ Al 19 maggio 2017 negli IPM erano detenuti 93 minori stranieri e 93 italiani; fra i giovani adulti gli stranieri erano 109 e gli italiani 179. Purtroppo non vi sono dati ufficiali sulla presenza delle c.d. seconde generazioni, né sulla presenza dei minori rom, sinti e caminanti poiché questi sono registrati secondo le diverse nazionalità. La ricerca qualitativa ha tuttavia periodicamente evidenziato la loro sovrarappresentazione in queste strutture. Il dato è reso evidente soprattutto per le detenute, poiché le italiane sono

solo 11, mentre le straniere sono 38 e provengono principalmente da ex Jugoslavia e Romania. Cfr. https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/dgmc_quindi_cinale_15maggio2017.pdf.

⁷⁴ Al 19 luglio 2017 i minori e giovani adulti detenuti per questo genere di reati negli IPM italiani erano 6 (fonte: Ministero della Giustizia, Minorenni e giovani adulti negli Istituti Penali per i Minorenni. Approfondimento sui detenuti per violazione delle norme in materia di immigrazione, Roma, 21 luglio 2017).



della predisposizione di opportune risposte alle loro esigenze, sia della necessità di preservare la specializzazione delle strutture e degli interventi indirizzati ai minorenni.