



MINORI COINVOLTI NEL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE

1. MINORI IN STATO DI DETENZIONE E SOTTOPOSTI A MISURE ALTERNATIVE

52. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia, nel riformare il sistema della giustizia minorile, integri appieno le disposizioni ed i principi della Convenzione, in particolare gli artt. 37, 40 e 39, e altri rilevanti parametri internazionali in questa area, come ad esempio le Regole minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino), le Linee guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyadh), le Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei giovani privati della libertà e le Linee guida di Vienna per i bambini coinvolti nel sistema giudiziario penale.

53. In particolare, il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- a) prenda tutte le misure necessarie, incluse campagne di sensibilizzazione e formazione adeguata del personale coinvolto, per prevenire ed eliminare la discriminazione nei confronti dei bambini stranieri e Rom;
- b) permetta visite periodiche ai Centri di accoglienza e agli Istituti penali minorili da parte di soggetti indipendenti e imparziali e assicuri che ogni minore privato della propria libertà possa inoltrare i suoi ricorsi attraverso una procedura indipendente, accessibile e adeguata;
- c) provveda a formare sui diritti dell'infanzia coloro che devono amministrare la giustizia minorile.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 52-53)

Il sistema italiano della giustizia minorile non è ancora pienamente conforme ad alcune prescrizioni della CRC, delle Regole di Pechino delle Nazioni Unite sull'amministrazione della giustizia minorile e della Convenzione

Capitolo 6.

Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



98

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Europea sull'esercizio dei diritti dei minori. Laddove la legislazione italiana appare adeguata, è inoltre rilevabile una discrasia tra dettato normativo e concreta applicazione.

Nell'anno 2006-2007 non è stato colmato il vuoto legislativo dovuto all'assenza di un apposito **ordinamento penitenziario minorile**, sebbene una riforma organica delle modalità di esecuzione delle pene inflitte ai minori sia stata sollecitata dal Comitato ONU, dal Consiglio d'Europa⁶⁹, nonché, più volte, dalla Corte Costituzionale⁷⁰.

Il permanere di questo vuoto legislativo è sintomatico di una più generale disattenzione per la condizione dei minori in stato di detenzione che si traduce nella:

- mancanza di una politica onnicomprensiva nel campo della giustizia minorile;
- scarsa allocazione di risorse economiche al settore dell'amministrazione penitenziaria minorile e della giustizia minorile in genere;
- inadeguatezza delle risorse umane e materiali impegnate nella tutela dei diritti dei minori detenuti (nel sistema di giustizia, nei servizi sociali, ecc.);
- mancanza di una cultura politica, amministrativa e giuridica ispirata a una particolare attenzione nei confronti dei minori privati della libertà;
- assenza di una azione specificamente diretta all'identificazione e al supporto dei minori vittime di tratta e sfruttamento allo scopo della commissione di attività illegali.

Indice di tale disattenzione appare anche l'assenza di un osservatorio istituzionale in grado di raccogliere e interpretare in modo sistematico i dati quantitativi e qualitativi relativi ai minori che entrano in relazione con il sistema della giustizia penale e la mancanza di un monitoraggio generale sugli esiti dei trattamenti penitenziari e delle messe alla prova in termini sia di recidiva nei reati sia di positivo reinserimento sociale.

Il Comitato ONU ha dedicato il Commento Generale n. 10⁷¹, ai diritti dei minori nell'ambito della giustizia minorile e ha segnalato che in molti Stati che hanno ratificato la CRC manca una politica onnicomprensiva nel campo della giustizia minorile. Il Comitato ha inoltre rilevato la non

completa attuazione in questo settore dei principi sanciti dagli articoli 2, 3, 6 e 12 della CRC, oltre che dagli articoli 37 e 40 che riguardano specificamente l'ambito della giustizia minorile e della detenzione. Questi rilievi sembrerebbero riferibili anche alla situazione italiana. Infatti, in base ai suddetti principi, ogni persona minore di 18 anni deve essere trattata in modo equo, rispettoso della sua dignità umana e capace di tenere in considerazione le capacità inerenti all'età. In considerazione del "superiore interesse del minore", la privazione totale o parziale della libertà di un minore deve essere adottata senza discriminazioni, solo come provvedimento di ultima risorsa e per il periodo più breve possibile. Qualsiasi provvedimento adottato deve garantire il reinserimento del minore nella società. Il sistema penitenziario minorile italiano viola sistematicamente alcuni di questi principi, sebbene il numero dei detenuti minorenni sia relativamente esiguo⁷².

Si rileva in primo luogo l'eccessivo ricorso alla **detenzione cautelare in carcere**, dato stigmatizzato dal Comitato ONU con riferimento a molti Stati parte della CRC⁷³. In Italia, su 343 minori presenti negli istituti penali minorili a fine 2006, ben 313 erano detenuti in misura cautelare e solo 30 in espiatione pena⁷⁴.

La forte presenza di minori detenuti in misura cautelare contrasta tanto con il principio per cui la privazione della libertà di un minore deve essere adottata solo come *extrema ratio* e per il periodo più breve possibile, quanto con la finalità rieducativa della pena detentiva. Molti minori in Italia scontano una pena preventiva e sono soggetti a un periodo di detenzione più lungo rispetto a quello che viene poi stabilito dalla sentenza di condanna (qualora questa venga emessa).

La condizione dei minori detenuti in Italia viola anche il principio di non discriminazione (art. 2 CRC). In particolare, si assiste a una sistematica **discriminazione** di alcune categorie di minori: gli stranieri, i Rom, i minori residenti nel Sud Italia.

Più in generale, si rileva una fortissima selettività sociale del sistema penale minorile: i minori reclusi provengono in larghissima maggioranza da famiglie con diffi-

⁶⁹ Comitato dei Ministri, REC (2003) 20, II, 5.

⁷⁰ Corte Costituzionale, sentenze 125/1992, 109/1997, 403/1997, 450/1998, 436/1999.

⁷¹ Commento Generale 2007 disponibile sul sito www.ohchr.org/english/bodies/crc/

⁷² I minori reclusi negli istituti penali in Italia erano 343 alla fine del 2006 (Ministero della Giustizia, Dipartimento Giustizia Minorile, Servizio statistico, 2007). L'indulto ne ha favorito una notevole riduzione rispetto al 2005. Si tratta di una percentuale relativamente modesta del totale della popolazione detenuta, fra le più basse d'Europa.

⁷³ Commento Generale del Comitato ONU n. 10, 2007.

⁷⁴ Ministero della Giustizia, cit. Si segnala che fra gli adulti, la percentuale di detenuti non definitivi sul totale della popolazione carceraria è inferiore.

Capitolo 6.

Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



99

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

coltà economiche e hanno un basso livello di istruzione e di inserimento sociale.

La discriminazione è prevalentemente una discriminazione *de facto*, legata alla marginalità sociale, ma anche alla strutturale inadeguatezza del sistema penale e penitenziario minorile a trattare in modo equo le suddette categorie di minori. Proprio alla necessità di rimediare a questo tipo di discriminazione il Comitato ONU richiama gli Stati nel Commento Generale n. 10 (2007). I **minori stranieri** detenuti in Italia negli istituti penali per i minorenni erano 194 a fine 2006, mentre gli italiani erano 149⁷⁵. La sovrarappresentazione degli stranieri fra i minori detenuti appare dunque rilevante. Essa non è addebitabile al tasso di devianza dei minori stranieri, poiché le denunce a loro carico sono poco più di un quarto del totale⁷⁶, mentre essi sono più del 50% dei detenuti. Gli ingressi negli istituti penali dei minori stranieri sono in continuo aumento, in particolare nei penitenziari del Centro-Nord, a fronte di una progressiva diminuzione degli ingressi in carcere dei minori italiani⁷⁷. Negli anni è risultato evidente un collegamento fra devianza dei minori stranieri e capacità di accoglienza della società di arrivo e fra devianza dei minori stranieri e disagio riscontrabile nei Paesi di origine⁷⁸. La maggiore presenza degli stranieri dipende inoltre dalle risposte inadeguate della giustizia minorile e delle strutture presenti sul territorio ai loro bisogni. Da questo punto di vista la situazione dei minori stranieri è accomunabile a quella dei minori **Rom** e dei minori residenti nelle **aree disagiate del Sud Italia**.

Queste categorie di minori sono soggette più frequentemente alla carcerazione e hanno accesso con maggiore difficoltà alla messa alla prova e alle misure alternative alla detenzione.

L'ordinamento giuridico italiano appresta un importante strumento di tutela per gli stranieri che hanno commesso un reato durante la minore età. Essi hanno diritto di accedere a un «**programma di assistenza e integrazione**

sociale» e di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari (art. 18, comma 6, T.U. 286/1998). Tuttavia, la formulazione ambigua del testo normativo, la mancanza di specifiche circolari e la carenza di fondi stanziati a questo fine rendono questo strumento assai poco utilizzato. I minori stranieri che riescono ad uscire dal circuito penale sono così respinti verso la clandestinità e l'emarginazione, vanificando il lavoro svolto dagli operatori. Un'applicazione diffusa ed estensiva, dell'articolo 18 comma 6 del T.U. 286/1998 sarebbe dunque auspicabile.

Negli ultimi anni si assiste, infine, a un numero crescente di **minori figli di genitori immigrati** che sono segnalati al sistema della giustizia minorile. Una presenza sintomo di un conflitto generazionale e sociale che le istituzioni (Enti Locali, sistema scolastico, servizi sociali, ecc.) devono affrontare urgentemente con interventi sociali adeguati e un forte investimento nella mediazione culturale. La mancanza di risorse, lo scarso collegamento del sistema giudiziario e penitenziario con il sistema scolastico e della formazione professionale, la fragilità della rete dei servizi sociali che dovrebbero interagire con le istituzioni penitenziarie fanno sì che l'istituto penale sia per tutti i minori sopra menzionati un luogo di definitiva marginalizzazione, quando non di socializzazione criminale.

Un dato rilevante è anche quello della scarsità numerica e qualitativa delle **comunità pubbliche o convenzionate che accolgono i minori in misura alternativa alla detenzione**, che non sono ad esempio quasi mai preparate a rispondere alle specifiche esigenze dei minori stranieri e raramente attivano i necessari strumenti di mediazione culturale. Gli Enti Locali e il Ministero della Giustizia non sembrano in grado di allocare risorse adeguate allo sviluppo di tali comunità, che divengono così luoghi di accoglienza per pochi privilegiati o luoghi di semplice passaggio prima del ritorno in istituto penale. La situazione è particolarmente grave per quanto riguarda le comunità di recupero per tossicodipendenti e le comunità per minori con problemi psichiatrici.

In conclusione, occorre accennare al dato positivo della diffusione in varie città italiane del ricorso alle tecniche di **mediazione penale minorile e ad esperienze di riparazione sociale**. Tale diffusione sembra indicare che una cultura più attenta alle esigenze dei minori comincia a farsi strada. Gli ambiti applicativi della mediazione penale minorile e della riparazione sociale appaiono tuttavia ancora troppo ristretti. Essa rischia talora di favorire l'allargamento dell'area penale, invece che configurare un sistema di giustizia alternativo.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Belotti V. *Doppia pena, reati e criminalizzazione*, in Belotti V., Maurizi R., Moro A. *C. Minori stranieri in carcere* Guerri e associati, Milano 2006.

⁷⁷ La percentuale di minori stranieri presenti nei principali Istituti penali per i minorenni del Centro-Nord Italia (Milano, Bologna, Torino, Roma e Firenze) è pari quasi all'80% e ormai anche nei penitenziari del Sud (esclusi Napoli e la Sicilia) la presenza straniera è superiore o pari alla metà dei detenuti (Ministero della Giustizia, cit.).

⁷⁸ *Ibidem*. I principali Paesi di provenienza dei minori detenuti sono la Romania, il Marocco, la Serbia e l'Albania. La presenza di minori rumeni è molto aumentata negli ultimi anni, mentre quella di minori serbi e albanesi va progressivamente diminuendo.

Capitolo 6.

Misure speciali per la TUTELA dei minori

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



100

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Alla luce di tali osservazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. l'adozione di una legge organica di ordinamento penitenziario minorile, atta a ripensare la funzione della pena con specifico riferimento al minore e finalizzata a ridurre il ricorso alla carcerazione e a trasformare radicalmente il ruolo e il funzionamento degli istituti penali per i minorenni. La legge dovrebbe essere preceduta da uno studio multidisciplinare sulla condizione dei minori che entrano in relazione con il sistema della giustizia e dell'esecuzione penale e dovrebbe istituire un sistema di monitoraggio permanente a livello nazionale, come auspicato dal Comitato ONU⁷⁹;
2. l'allocazione di maggiori risorse economiche e di qualificate risorse umane alla giustizia penale minorile, ai servizi sociali e alle comunità che si occupano dei minori devianti. La destinazione di risorse ad attività di formazione e divulgazione volte a favorire presso gli operatori una cultura ispirata al rispetto e alla promozione della CRC;
3. l'adozione di specifiche *policies* e programmi di intervento volti a rimediare alla grave discriminazione dei minori stranieri, Rom e residenti nelle aree disagiate del Sud Italia, con particolare riguardo al problema della manovalanza minorile sfruttata dalle organizzazioni mafiose. In particolare per i minori stranieri: lo stanziamento di appositi fondi istituzionali per la realizzazione dei programmi di cui all'articolo 18 comma 6 del T.U. 286/1998 (ovvero l'inserimento nel bando relativo al Fondo di cui all'art. 12 Legge 228/2003), nonché l'emanazione di una circolare finalizzata a rendere più chiara la disciplina e a ribadire l'applicabilità a questa fattispecie del sistema operativo di tutela sviluppato nel corso del tempo per la "protezione sociale" delle vittime di violenza o grave sfruttamento (di cui ai primi commi del medesimo articolo), chiarendo anche che i minori in messa alla prova possono usufruire di tale permesso, al pari dei minori che hanno espiato una pena detentiva.
4. la definizione di accordi quadro tra Stato e Regioni per l'attuazione della Legge 328/2000, per quanto attiene le misure penali minorili, con l'individuazione dei livelli minimi di assistenza che le Regioni sono tenute a garantire per permettere a ciascun minore, italiano o straniero, il pieno accesso alle opportunità previste dalle norme in materia di giustizia minorile e per delineare Linee guida nell'ambito delle strategie di prevenzione della devianza minorile. Tali accordi dovrebbero investire anche i sistemi scolastico, dei servizi di orientamento e di facilitazione all'inserimento nel mercato del lavoro, per favorire concretamente l'accesso alla formazione e al lavoro dei minori entrati in contatto con il sistema della giustizia minorile;
5. l'ampliamento e l'ulteriore qualificazione, anche tramite l'approvazione di una specifica normativa, dei contesti applicativi della mediazione penale minorile e la diffusione di strutture di mediazione a livello nazionale.

⁷⁹ Commento Generale del Comitato ONU n. 10, 2007.