



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 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, punto 53)

Come evidenziato nel 3° Rapporto CRC, alcune prescrizioni della CRC, delle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile e della Convenzione Europea di

Capitolo VII.

Misure speciali PER LA TUTELA DEI MINORI

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



124

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori sono disattese dal sistema italiano della giustizia minorile⁷⁸⁴. Inoltre anche laddove la legislazione appare adeguata⁷⁸⁵, vi è spesso una discrasia tra dettato normativo e applicazione. In Italia le risorse destinate ai minori detenuti sono ancora scarse⁷⁸⁶ e non è stato ancora adottato un ordinamento penitenziario minorile. Tuttavia si segnala che a gennaio 2008 il Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile ha predisposto un progetto di legge sull'ordinamento penitenziario minorile⁷⁸⁷, in ottemperanza alle norme e agli standard internazionali, oltre che ai numerosi richiami del Comitato ONU, del Consiglio d'Europa⁷⁸⁸ e della Corte Costituzionale⁷⁸⁹. Il progetto prevede alcune importanti innovazioni legislative⁷⁹⁰, tende a migliorare e generalizzare le buone prassi in atto in Italia e dispone un aumento dell'organico destinato al settore. Sebbene si possa

⁷⁸⁴ Si tratta in particolare degli artt. 2, 3, 6, 12, 37, 40 CRC; degli artt. 1, 10 Regole di Pechino; degli artt. 3-6 Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori (1996)

⁷⁸⁵ È il caso, ad esempio, delle previsioni introdotte dalla riforma del processo minorile del 1988.

⁷⁸⁶ Dalle informazioni contenute nella Relazione redatta dal Dipartimento per la Giustizia Minorile in apertura dell'anno giudiziario 2008, che si riferiscono alla situazione finanziaria nel 2006 e 2007, si rileva che: «Il Dipartimento per la Giustizia Minorile ha la necessità di uno stanziamento annuale "ordinario" non inferiore a €190.000.000; attualmente gli viene assegnato un budget di €165.966.000. Il Dipartimento, dopo aver operato negli ultimi anni un'attenta rivisitazione delle attività, adottando tutti gli accorgimenti utili ad un reale contenimento delle spese, aveva raggiunto già nel 2002 un livello di spesa non ulteriormente comprimibile. L'esercizio finanziario 2006 si è chiuso con "spese insolite" principalmente sui capitoli di funzionamento e di interventi per un importo pari a €11.673.777. È presumibile che anche il 2007, nonostante l'inversione di tendenza sulle riduzioni, si chiuderà con situazioni debitorie», cfr. www.giustizia.it/uffici/inaug_ag/ag2008/ag2008_mg_dgm.htm. Eppure, in ottemperanza all'art. 4 CRC, nel Documento dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite Sessione Speciale *Un mondo a misura di bambino* del 2002, gli Stati hanno riaffermato l'impegno a mobilitare e allocare risorse nuove e aggiuntive sia a livello nazionale che internazionale e a mettere al primo posto i bambini e gli adolescenti nelle allocazioni budgetarie, secondo quanto stabilito dalla Convenzione (cfr. Comitato ONU *Day of General Discussion on Resources For The Rights of the Child, Responsibility of States* 21 settembre 2007). Si segnala infine che il Ministero della Giustizia disporrà di €130.000.000 per interventi di edilizia Giudiziaria Penitenziaria Minorile, Tabella C, stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla Legge Finanziaria, allegata alla Legge Finanziaria 2008, pag. 292.

⁷⁸⁷ Si tratta della proposta di legge «Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà destinati ai minorenni autori di reato», il cui testo è disponibile su richiesta segreteria.direzioneminori.dgm@giustizia.it

⁷⁸⁸ Comitato dei Ministri, REC (2003) 20, II, 5.

⁷⁸⁹ Corte Costituzionale, sentenze 125/1992, 109/1997, 403/1997, 450/1998, 436/1999.

⁷⁹⁰ Si veda *infra* capitolo I, paragrafo «La procedura minorile civile e penale».

ritenere auspicabile un'enunciazione più esplicita dei diritti dei minori che entrano in relazione con il sistema della giustizia penale, nonché una scelta più decisa in favore dell'apertura degli Istituti Penali Minorili (IPM) verso l'esterno⁷⁹¹, la proposta in questione rappresenta un importante passo in avanti e sarebbe pertanto auspicabile che il suo iter proseguisse con il nuovo Governo.

Così come sarebbe auspicabile anche la costituzione di un efficace Osservatorio istituzionale in grado di raccogliere e interpretare in modo sistematico i dati relativi ai minori che entrano in relazione con la giustizia minorile⁷⁹² e l'inaugurazione di una politica onnicomprensiva nel campo della giustizia minorile, come sollecitato dal Comitato ONU nel *General Comment* n. 10⁷⁹³. Una simile politica dovrebbe ispirarsi ai principi espressi negli artt. 2, 3, 6 e 12 CRC, oltre che negli artt. 37 e 40 che riguardano direttamente la giustizia e la detenzione minorile. Secondo tali principi, ogni persona minore di 18 anni deve essere trattata in modo equo, rispettoso della propria dignità e delle capacità fisiche e mentali proprie dell'età. In considerazione del superiore interesse del minore, la misura della deprivazione totale o parziale della libertà di un minore deve essere adottata solo come provvedimento di ultima risorsa, per il periodo più breve possibile, e senza porre in essere trattamenti discriminatori. Qualsiasi provvedimento adottato deve garantire il reinserimento del minore nella società.

Si pone invece in chiaro contrasto con questi principi l'eccessivo ricorso alla detenzione cautelare in carcere, dato stigmatizzato dal Comitato ONU con riferimento a molti Stati che hanno ratificato la CRC⁷⁹⁴. In Italia, su 393 minori presenti negli IPM a giugno 2007, 341 erano detenuti in misura cautelare e 52 in espiazione pena⁷⁹⁵. La tendenza a ricorrere alla detenzione cautelare in carcere è tipica del sistema penitenziario italiano, ma per i minori è persino più forte che per gli adulti⁷⁹⁶. La detenzione preventiva è una pena scontata anticipatamente che spesso si rivela più lunga di quella che viene poi inflitta con la sentenza di condan-

⁷⁹¹ Eliminando, ad esempio, alcune restrizioni in tema di colloqui con i familiari.

⁷⁹² Importante sarebbe, ad esempio, la piena attuazione e l'uniformazione del sistema di rilevazione dei dati nei diversi IPM.

⁷⁹³ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 10 *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in materia di giustizia minorile* 2007; traduzione italiana, non ufficiale a cura di UNICEF Italia, disponibile sul sito www.unicef.it.

⁷⁹⁴ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 10, cit.

⁷⁹⁵ Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, Servizio statistico, 2007.

⁷⁹⁶ Il 58% dei detenuti adulti è costituito da non definitivi. Dati riferiti al 31 dicembre 2007. Fonte: Ministero della Giustizia, www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/det/detg51_pos_gur.htm

Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



125

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

na, nel caso in cui vi sia una condanna, e la sua diffusione è in contrasto con il principio rieducativo della pena.

Ad essere violato è anche il **principio di non discriminazione**⁷⁹⁷, poiché alcune categorie di minori sono sistematicamente discriminate: gli stranieri, i rom, i minori residenti nel Sud Italia. La detenzione negli IPM è di fatto riservata a questi minori e ad alcuni minori italiani provenienti da famiglie con difficoltà economiche e con un basso livello di istruzione e di inserimento sociale, mentre per tutti gli altri minori la riforma del processo penale minorile consente solitamente di evitare la carcerazione. La discriminazione è un dato strutturale, legato alla marginalità sociale e all'incapacità del sistema penale e penitenziario minorile a trattare equamente le suddette categorie di minori⁷⁹⁸.

I **minori stranieri** detenuti in Italia al giugno 2007 erano 198, mentre gli italiani erano 195⁷⁹⁹, con un rapporto fra italiani e stranieri parzialmente riequilibrato rispetto all'anno precedente, quando gli stranieri erano 194 e gli italiani 149⁸⁰⁰. La sovrarappresentazione degli stranieri fra i minori detenuti è comunque ancora rilevante e prescinde dal tasso di devianza dei minori stranieri, poiché le denunce a loro carico sono poco più di un quarto del totale⁸⁰¹, mentre essi sono più della metà dei detenuti. La discriminazione ai danni dei minori stranieri avviene fin dal loro ingresso nel sistema penale e permane nelle fasi successive. I minori stranieri accusati di reato vengono arrestati e destinati ai Centri di Prima Accoglienza (CPA) più frequentemente degli italiani, così come vengono poi più spesso inviati alle strutture detentive. I minori stranieri sono inoltre condannati più spesso⁸⁰². Mentre per gli italiani sono generalmente adottate soluzioni alternative alla carcerazione, per gli stranieri è molto frequente l'adozione della custodia cautelare in carcere⁸⁰³. Infine, i minori italiani usufruiscono di una gamma di possibilità di uscita dagli IPM o dalle comunità (prescrizioni, permanenza in casa, etc.), mentre gli stranieri escono dalla detenzione o dal collocamento in comunità soprattutto per revoca o fine dei termini di custodia cautelare⁸⁰⁴.

La devianza dei minori stranieri è collegata alla capacità di accoglienza del territorio e alla situazione dei paesi di origine⁸⁰⁵, ma anche all'inadeguatezza delle strutture della giustizia minorile. Nel 2006 gli stranieri erano solo il 16% dei minori ammessi alla prova, un dato persino inferiore di un punto percentuale a quello dell'anno precedente⁸⁰⁶. L'elemento di maggiore criticità per quanto riguarda questi minori è l'intreccio tra i loro percorsi penali e la loro condizione di *minori stranieri non accompagnati*, la carenza di prospettive legali di permanenza sul territorio italiano che vanifica la possibilità di un loro reinserimento sociale.

Anche il «programma di assistenza e integrazione sociale» previsto dal Testo Unico (T.U.) sull'immigrazione 286/1998, e la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ex art. 18 comma 6, sono scarsamente attuati nei confronti dei minori. L'impossibilità di ottenere un permesso di soggiorno all'uscita dagli IPM o dalle comunità rende inutile il processo «rieducativi» e lo svolgimento di tirocini e programmi di inserimento lavorativo. Un'applicazione diffusa ed estensiva dell'art 18 comma 6 T.U. 286/1998 potrebbe rimediare in parte a questo problema.

Per quanto riguarda i **rom**, appare persino difficile identificare i meccanismi discriminatori che agiscono nei loro confronti, poiché essi sono ora classificati come italiani, ora come stranieri a seconda della nazionalità. Si nasconde così il dato della loro sovrarappresentazione negli IPM. È lecito però ipotizzare che fra i minori stranieri provenienti dai Balcani e dalla Romania e fra i minori italiani detenuti nel Nord e nel Centro Italia la presenza di rom e di sinti sia molto rilevante. È rom, ad esempio, la maggioranza delle ragazze detenute⁸⁰⁷. Le minorenni italiane collocate nei Centri di Prima Accoglienza del Servizio della Giustizia Minorile nei primi sei mesi del 2007 sono state il 3,2% sul totale dei minori italiani (ogni 100 minori italiani, solo 3 sono femmine): le minorenni rom, e si evidenzia che il dato non comprende le rom di nazionalità rumena che rientrano tra i «minori rumeni», sono il 45,7%

⁷⁹⁷ Contemplato dall'art. 2 CRC.

⁷⁹⁸ Il problema è stato messo in evidenza dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel citato Commento Generale n. 10.

⁷⁹⁹ Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, Servizio statistico, 2007.

⁸⁰⁰ Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, Servizio statistico, 2006.

⁸⁰¹ Belotti V. *Doppia pena, reati e criminalizzazione* in Belotti V., Maurizio R., Moro A.C. *Minori stranieri in carcere* Ed. Guerri e associati, Milano, 2006.

⁸⁰² Come risulta anche dalla ricerca *Minori stranieri e giustizia minorile in Italia* curata dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, 2008).

⁸⁰³ Ibidem.

⁸⁰⁴ Campus A. *Minori stranieri soli tra politiche di accoglienza e politiche di controllo. Un'analisi territoriale* Officina edizioni, Roma, 2004.

⁸⁰⁵ I principali paesi di provenienza dei minori detenuti sono la Romania, la Serbia e il Marocco. La presenza di minori rumeni è aumentata negli ultimi anni, mentre quella di minori albanesi va progressivamente diminuendo. Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, Servizio statistico, cit.

⁸⁰⁶ Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile *La sospensione del processo e messa alla prova* (art. 28, D.P.R. 448/88). *Analisi statistica* disponibile sul sito www.giustiziaminorile.it/Statistica/Analisi/Messa_alla_prova_2006.pdf. Non si dispone ancora dei dati del 2007.

⁸⁰⁷ Cfr. Calcagno G. *Il trattamento penale dei minori nomadi e dei minori extracomunitari* in *Minori e giustizia* 3/1999, pagg. 94-103.

Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



126

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

sul totale dei minori "nomadi" accolti nel CPA penale (ogni 100 minori rom 46 sono femmine)⁸⁰⁸.

Nei loro confronti non sono messe in atto specifiche politiche volte a contrastare la discriminazione di cui sono vittime. Tale discriminazione è evidente anche per quanto riguarda l'accesso alla messa alla prova⁸⁰⁹. E questo in contrasto con le raccomandazioni di organi internazionali, quali la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza che, nella sua Raccomandazione di politica generale n. 3 del 6 marzo 1998, già invitava gli Stati membri del Consiglio d'Europa a: «mettere in atto e sostenere delle formazioni specifiche per le persone che intervengono a tutti i livelli dell'amministrazione della giustizia, allo scopo di promuovere la sensibilizzazione culturale e la consapevolezza dei pregiudizi» nei confronti dei rom. Essa suggeriva anche di intervenire a monte sui processi di criminalizzazione, invitando gli Stati a «incoraggiare lo sviluppo di disposizioni appropriate per un dialogo tra la polizia, le autorità locali e le comunità rom»⁸¹⁰.

Infine, il sistema penale e penitenziario minorile agisce in modo discriminatorio nei confronti dei **giovani residenti nel Sud Italia**, per i quali, una volta entrati nel circuito penale, ricorrono raramente le condizioni previste dalla legge per attuare un percorso rieducativo e un controllo penale che non passino attraverso la carcerazione. Spesso la famiglia e il territorio non offrono garanzie sufficienti perché il legame con la criminalità organizzata possa essere reciso. Tuttavia, la detenzione in carcere, invece che promuovere l'allontanamento del minore dalla criminalità, rischia di favorirne la socializzazione con altri minori coinvolti nelle attività criminali⁸¹¹.

La mancanza di risorse, il difficile collegamento fra il sistema penitenziario e il sistema scolastico e della formazione professionale, l'inadeguatezza dei servizi sociali spesso contribuiscono a trasformare la detenzione negli IPM in una prima tappa verso il carcere degli adulti. Anche il sistema delle comunità è poco idoneo, poiché sono poche e spesso non sono adeguatamente organizzate, non rispondendo alle specifiche esigenze (culturali, lin-

guistiche, sociali, amministrative) dei minori stranieri. Insufficienti sul piano quantitativo e qualitativo sono in particolare le comunità di recupero per tossicodipendenti e le comunità per minori con problemi psichiatrici.

Come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC, a fronte dei citati problemi si sottolinea il dato positivo della diffusione del ricorso alla mediazione penale minorile e ad esperienze di riparazione sociale, sintomo dello sviluppo di una cultura più attenta alle esigenze dei minori. Gli ambiti di applicazione della mediazione penale minorile e della riparazione sociale sono però ancora limitati⁸¹².

Alla luce di tali osservazioni il Gruppo CRC reitera le raccomandazioni già scritte nel 2007, in particolare:

1. Al **Parlamento** l'adozione di una legge 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 Minorili⁸¹³;
2. Al **Governo e agli Enti Locali** 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;
3. Al **Governo e agli Enti Locali** l'adozione di specifiche *policies* e programmi di intervento volti a rimediare alla discriminazione dei minori stranieri, rom e residenti nel Sud Italia. Nello specifico per gli stranieri: lo stanziamento di appositi fondi istituzionali per la realizzazione dei programmi di cui all'art. 18 comma 6 T.U. 286/1998⁸¹⁴, e l'emanazione di una Circolare che chiarisca la disciplina e ribadisca l'applicabilità a questa fattispecie del sistema operativo di tutela sviluppato per la "protezione sociale" delle vittime di violenza o grave sfruttamento⁸¹⁵. Per i rom e i sinti: la predisposizione di formazioni specifiche per le persone che intervengono a tutti i livelli dell'amministrazione della giustizia e del controllo penale, allo scopo di promuovere la sensibilizzazione culturale e la consapevolezza dei pregiudizi nei loro confronti.

⁸⁰⁸ Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, www.giustiziaminorile.it/statistica/2007/Comunita_1sem2007.pdf

⁸⁰⁹ Cfr. Mastropasqua I. *Una riflessione a partire dai dati in Minori e giustizia* 4/2005, pagg. 144-150 e Belotti V. *Doppia pena, reati e criminalizzazione* in Belotti V., R. Maurizio, A. C. Moro *Minori stranieri in carcere* cit., pagg. 75-117.

⁸¹⁰ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, REC (98) 29.

⁸¹¹ Cfr. Cavallo M. *Ragazzi senza Mondadori*, Milano 2002. Si segnala che la citata proposta di legge elaborata dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile contiene disposizioni specifiche per i minori coinvolti nelle attività criminali.

⁸¹² Anche a tal proposito si segnala il positivo riconoscimento della mediazione nella citata proposta di legge elaborata dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile.

⁸¹³ Si ritiene che la proposta di legge elaborata dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile sia un importante punto di partenza.

⁸¹⁴ Ovvero l'inserimento nel bando relativo al fondo di cui all'art. 12 Legge 228/2003.

⁸¹⁵ Di cui ai primi commi del medesimo articolo. La Circolare dovrebbe anche chiarire che i minori in messa alla prova possono usufruire di tale permesso, al pari dei minori che hanno espiato una pena detentiva.