

MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI



130

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

3. MINORI IN STATO DI DETENZIONE O SOTTOPOSTI A MISURE ALTERNATIVE

76. Il Comitato accoglie in maniera positiva l'enfasi posta sulle misure alternative e la reintegrazione nel sistema di giustizia minorile dell'Italia. Ciononostante, si dichiara preoccupato in merito alla mancata adozione del disegno di legge sul sistema carcerario minorile volto a diversificare ulteriormente la risposta da parte del sistema di giustizia minorile ai tagli di natura finanziaria che minacciano l'attuale sistema. A tale proposito, il Comitato esprime particolare preoccupazione in merito alle segnalazioni relative all'eccessivo ricorso a misure detentive, alla prolungata custodia cautelare di minori e all'accesso inadeguato a istruzione e formazione da parte dei minori detenuti presso gli Istituti Penali Minorili (IPM).

77. Il Comitato esprime inoltre profonda preoccupazione in merito alle segnalazioni riguardanti il collocamento di minori presso Istituti Penali Minorili e centri di accoglienza sulla sola base della mancanza di documenti. L'aumento del numero di minori stranieri e Rom fermati dalle autorità giudiziarie durante il periodo di riferimento costituisce un ulteriore motivo di preoccupazione, così come il fatto che tali minori godano delle pene sostitutive e delle misure alternative previste dalla legge in misura minore rispetto ai coetanei di nazionalità italiana.

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 e il commento generale n. 10 (2007) del Comitato sui diritti dell'infanzia in materia di giustizia minorile. In particolare, il Comitato sollecita lo Stato parte 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, par. 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, punti 76-77-78)

Il sistema italiano della giustizia minorile disattende alcune importanti prescrizioni della CRC⁴³, delle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile e della Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori⁴⁴. In particolare, l'adozione di una legge di ordinamento penitenziario minorile, da tempo sollecitata dal Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, dal Consiglio d'Europa⁴⁵ e dalla Corte Costituzionale italiana⁴⁶, appare improcrastinabile. Al momento nessuno dei progetti di riforma elaborati ha potuto essere adottato⁴⁷. Né ci si è mossi nella direzione, più volte auspicata dal Gruppo CRC, di creare un Osservatorio nazionale sulla condizione dei minori detenuti che veda la collaborazione di attori istituzionali, ONG, centri di ricerca. Si deve tuttavia valutare positivamente lo sforzo compiuto dal Dipartimento della Giustizia Minorile (DGM) per rendere disponibile sul suo sito internet un numero sempre maggiore di dati statistici e di analisi⁴⁸. Riteniamo importante la specializzazione del Dipartimento, che in questi anni ha rischiato in più occasioni di essere rimessa in discussione.

Manca un approccio "globale" alla questione penale minorile, benché le stesse istituzioni siano consapevoli del fatto che – com'è scritto nel III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo

43 Artt. 2, 3, 6, 12, 37, 40 CRC.

44 Artt. 1, 10 Regole di Pechino; artt. 3-6 Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori (1996).

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

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

47 Nel 2008 il Dipartimento per la Giustizia Minorile (DGM) aveva steso una "Proposta di modifiche al D.P.R. 448/88 e al D.Lgs 272/89 in materia di sanzioni previste nella sentenza di condanna e al codice penale in materia di pene irrogabili ai soggetti che hanno commesso reati nella minore età". Un gruppo di parlamentari, facendo propria questa proposta, aveva presentato un apposito Disegno di legge, il cui iter si è tuttavia interrotto (Disegno di legge n. 3912 presentato alla Camera dei Deputati il 29.11.2010).

48 Si veda www.giustiziaminorile.it/.



dei soggetti in età evolutiva (PNI) – solo un simile approccio sia in grado di affrontare “i fattori di discriminazione multipla” che riguardano i minori che entrano nel circuito penale, “fra i quali la minore età, la condizione giuridica di autore di reato, l’esposizione al rischio di disagio psicologico e sociale”⁴⁹. A tali fattori si devono aggiungere la forte selettività sociale del sistema penale minorile e la discriminazione cui vanno incontro, di fatto, i minori stranieri e figli di stranieri e i minori rom e sinti⁵⁰. Si assiste infatti a una **sovrarappresentazione** di questi gruppi sociali nel sistema della giustizia penale minorile e, in particolare, all’interno degli Istituti Penali per i Minorenni (IPM). Questi ultimi tendono in parte a perdere centralità all’interno del circuito penale per i minorenni (come segnalato dal Piano Nazionale Infanzia e come testimoniano i dati pubblicati dal DGM⁵¹), ma proprio per questo essi accolgono in misura sempre maggiore minori che presentano particolari disagi – di ordine sociale, familiare, psicologico – oltre a minori non italiani la cui sovrarappresentazione è, come si è detto, significativa, benché negli ultimi anni tenda a ridursi⁵². Anche la presenza di minori non condannati in via definitiva negli IPM sembra sia andata diminuendo. Sono tuttavia ancora numerosi i minori in attesa di primo giudizio e sottoposti a custodia cautelare⁵³.

Per quanto riguarda i **minori stranieri** è da segnalare che le denunce nei loro confronti producono l’avvio dell’azione penale più frequentemente di quelle sorte nei confronti degli

italiani⁵⁴; sono condannati più spesso degli italiani; soffrono periodi di detenzione cautelare più lunghi; hanno minore accesso alle misure alternative alla detenzione, al perdono giudiziale e alla messa alla prova⁵⁵, anche se per questi ultimi aspetti la situazione sembra migliorata negli ultimi anni; infine, la carenza di prospettive legali di permanenza sul territorio italiano vanifica qualsiasi percorso di inserimento sociale avviato mentre erano sottoposti alla detenzione o a misure cautelari. 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, benché si possa segnalare l’avvio di un nuovo indirizzo giurisprudenziale favorevole alla sua applicazione da parte di alcuni Tribunali per i Minorenni.

Per rimediare alla discriminazione e rispondere ai disagi di cui spesso i minori che entrano nel circuito penale sono portatori, è auspicabile una **maggiore specializzazione degli operatori** – magistrati, educatori, psicologi, funzionari, agenti di polizia penitenziaria – nonché una migliore comunicazione e collaborazione fra questi, che consenta la costruzione di progetti mirati nell’interesse dei minori. Si segnala la positiva attivazione negli IPM di progetti formativi svolti in collaborazione con gli Enti Locali e le ONG. Sarebbe utile anche un più efficace intervento di coordinamento a livello nazionale, che consenta di offrire ai minori detenuti e sottoposti a misure alternative progetti coerenti di reinserimento sociale, anche tenendo conto del fatto che un numero consistente di loro è soggetto al trasferimento da un istituto all’altro⁵⁶. Riteniamo necessaria una drastica riduzione del ricorso ai trasferimenti dei minori detenuti da IPM a IPM, poiché questo interrompe i percorsi formativi intrapresi e mette a rischio i legami sociali, familiari, lavorativi dei minori. Un’**armonizzazione dell’offerta for-**

49 III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (III Piano Nazionale Infanzia) adottato con il DPR del 21 gennaio 2011, p. 111.

50 Oltre alle statistiche del DGM si può vedere G. Campesi, L. Re, G. Torrente, (a cura di), “Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia”, L’Harmattan, Torino 2009. Per i minori rom e sinti è da segnalare la difficoltà di reperire dati e analisi riguardanti la loro condizione, eppure le minori rom e sinti costituiscono la maggioranza delle minori detenute nel nostro Paese (cfr. sul punto III Piano Nazionale Infanzia, op. cit., pag. 112).

51 Si veda www.giustiziaminorile.it/statistica/index.html

52 Su 1.252 detenuti presenti negli IPM nell’anno 2012, 665 erano italiani e 587 stranieri Cfr. www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati.pdf, p. 9. Segnaliamo ancora una volta la difficoltà di rilevare la sovrarappresentazione dei minori rom e sinti, che sono classificati ora come italiani, ora come stranieri, ora come apolidi.

53 Su 541 detenuti presenti negli IPM al 30/06/2012, 127 erano in attesa di primo di giudizio, cfr. www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2012/IPM_1sem_2012.pdf, p.5.

54 M. S. Totaro, T. Pagliaroli, “I minori stranieri devianti: il quadro generale”, in I. Mastropasqua, T. Pagliaroli, M.S. Totaro, (a cura di), “I NUMERI pensati – Minori stranieri e Giustizia minorile in Italia”, Dipartimento della Giustizia Minorile, Ufficio del capo del Dipartimento, Roma, 2008, p. 79, tabella 1.

55 M.S. Totaro, T. Pagliaroli, “L’analisi statistica delle misure applicate”, ivi, p. 174, tabella 5.

56 Cfr. i dati relativi ai singoli IPM, www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2012/IPM_1sem_2012.pdf.



mativa all'interno del circuito penale minorile a livello nazionale consentirebbe tuttavia di dare una maggiore continuità ai percorsi intrapresi dai minori che passano attraverso istituti diversi (comunità, IPM etc.). Attualmente l'offerta formativa e scolastica differisce molto da IPM a IPM e varia di anno in anno a seconda delle risorse economiche messe a disposizione dagli Enti nazionali e locali.

Segnaliamo inoltre l'applicazione ancora soltanto sperimentale delle pratiche di **mediazione penale**. È auspicabile invece la diffusione di nuovi uffici di mediazione, attraverso la stipula di protocolli d'intesa, e l'avvio di un dibattito nazionale intorno all'utilità di valorizzare questo strumento, particolarmente adatto a perseguire gli scopi della giustizia minorile.

Se è da valutare positivamente il sempre maggiore ricorso al collocamento dei minori, anche stranieri, nelle **comunità**, si deve tuttavia rilevare che queste sono ancora in numero insufficiente e sono dotate di scarse risorse. Esse presentano inoltre una inadeguata specializzazione che spesso le rende inadatte ad affrontare problemi particolari (tossicodipendenza, disagio psichico, etc.). Il tema della gestione del disturbo psichiatrico appare particolarmente trascurato. Esso è stato per la prima volta esplicitamente affrontato nelle Linee di Indirizzo del 2009⁵⁷, ma senza che siano state attivate le risorse necessarie per un'effettiva applicazione. Le criticità esistenti nell'ambito dei servizi per la salute mentale dell'età evolutiva⁵⁸ sono 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.

57 Linee di indirizzo per l'assistenza ai minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria, Accordo in Conferenza Unificata, rep. atti 82 CU del 26 novembre 2009, www.statoregioni.it/Documenti/DOC_024563_82%20cu.pdf

58 Si veda infra Capitolo V, paragrafo "Salute mentale".

Alla luce di tali osservazioni il Gruppo CRC reitera le raccomandazioni del 2012, in particolare:

1. **Al Parlamento**, l'adozione di una Legge di ordinamento penitenziario minorile, coerente con la funzione che il nostro ordinamento attribuisce alla pena in ambito minorile e finalizzata a ridurre il ricorso alla carcerazione e a trasformare il ruolo e il funzionamento degli IPM;
2. **Al Governo e agli Enti Locali** l'allocatione di maggiori risorse economiche e di qualificate risorse umane alla giustizia penale minorile, ai servizi sociali e alle comunità;
3. **Al Parlamento, al Governo e agli Enti Locali** l'adozione di specifiche *policies* e programmi di intervento volti a rimediare alla discriminazione dei minori stranieri, rom, sinti e residenti nel Sud Italia. Nello specifico per gli stranieri lo stanziamento di appositi fondi per la realizzazione dei programmi di cui all'art. 18 comma 6 del T.U. 286/1998 (inserimento nel bando relativo al Fondo di cui all'art. 12 Legge 228/2003), nonché l'emanazione di una circolare che chiarisca la disciplina e ribadisca l'applicabilità a questa fattispecie del sistema di tutela sviluppato 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. Per i rom e i sinti: la predisposizione di formazioni specifiche per coloro 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, nonché l'inserimento stabile di mediatori culturali nelle strutture della giustizia minorile.