

## MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI

5° rapporto di aggiornamento 2011-2012



117

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

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/ITA/CO/3-4, punto 78*

### I MINORI COINVOLTI NEL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE

#### 1. MINORI IN STATO DI DETENZIONE O SOTTOPOSTI 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 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

Il sistema italiano della giustizia minorile disattende alcune prescrizioni della CRC<sup>44</sup>, delle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile e della Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori<sup>45</sup>. **A tutt'oggi non è stata ancora approvata una legge di ordinamento penitenziario minorile**, benché sia stata sollecitata dal Comitato ONU, dal Consiglio d'Europa<sup>46</sup> e dalla Corte Costituzionale italiana<sup>47</sup>. Inoltre, anche quando la legislazione appare adeguata non vengono attuate, oppure compiutamente realizzate, le disposizioni del dettato normativo.

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile (DGM) aveva predisposto nel gennaio 2008 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», elaborata da un Gruppo di Lavoro istituito il 6 agosto 2007 (con provvedimento n. 28650 del Capo del DGM) e finalizzata all'emanazione di un progetto di legge sull'ordinamento penitenziario minorile. La proposta, rimasta senza attuazione per alcuni anni, è stata fatta propria da un gruppo

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

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

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

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

43 Ministero della Difesa - Ufficio Legislativo, *Nota all'Osservatorio* del 12 aprile 2012.



118 di parlamentari, che ha presentato un apposito disegno di legge, attualmente assegnato all'esame della Commissione Giustizia in sede referente<sup>48</sup>. L'obiettivo è di realizzare un quadro organico delle misure sanzionatorie alternative alla detenzione, adeguandole alla condizione di minori, scardinando così l'equiparazione tra adulto e minore. È auspicabile che tale proposta possa trovare finalmente attuazione, ma il Gruppo CRC esprime viva preoccupazione per il rischio che il percorso avviato non prosegua.

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Altrettanto **auspicabile sarebbe anche la costituzione di un Osservatorio istituzionale**, utilizzando tra le altre cose gli utili *dossier* sulla condizione dei minori detenuti reperibili sul sito Internet del DGM, in grado sia di reperire e interpretare in modo organico e coerente i dati relativi ai minori detenuti e sottoposti a provvedimenti penali, sia di sollecitare una politica onnicomprensiva e sensibile nel campo della giustizia minorile. Politica che dovrebbe essere tesa a limitare la forte selettività sociale del sistema penale minorile, avendo come obiettivo il dettato normativo degli artt. 37 e 40 CRC, secondo i quali ogni minore di 18 anni deve essere trattato 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 privazione totale o parziale delle sue libertà deve essere adottata solo come provvedimento di ultima risorsa, per il periodo più breve possibile, e senza alcun trattamento discriminatorio. Qualsiasi provvedimento adottato deve garantire il reinserimento del minore nella società.

Al fine di concretizzare i citati principi, risulta indispensabile, oltre che **una maggiore specializzazione di tutti gli operatori coinvolti** nell'ambito della giustizia penale minorile, la prosecuzione della collaborazione avviata fra Amministrazione penitenziaria, Enti Locali e ONG per la predisposizione di progetti di formazione negli Istituti di pena (IPM). Come evidenziato nel Rapporto governativo<sup>49</sup>, è indispensabile che l'**offerta formativa e scolastica** sia potenziata. Attualmente la ricchezza di tale offerta differisce da struttura a struttura e di anno in anno, a seconda delle

risorse economiche messe a disposizione a livello nazionale e locale. I percorsi di risocializzazione dentro e fuori dagli istituti sono frammentari, per mancanza di risorse, ma anche per un orientamento relativo al trattamento dei minori non sempre attento alle esigenze pratiche degli stessi, in primo luogo all'inserimento lavorativo e – per gli stranieri – alla regolarizzazione del loro *status* giuridico<sup>50</sup>.

In evidente contrasto con i suddetti principi sono **l'eccessivo ricorso alla detenzione dei minori negli IPM e la sotto-utilizzazione degli strumenti deflativi previsti dal processo minorile**<sup>51</sup>. Al 30 giugno 2011, su un totale di 503 minori detenuti, 212 avevano ricevuto una condanna definitiva, 9 erano ricorrenti, 27 appellanti e 255 in attesa di primo giudizio<sup>52</sup>.

I minori, poi, sono spesso **trasferiti da un istituto ad un altro** per motivi disciplinari o per esigenze dell'amministrazione, ad esempio per problemi di sovraffollamento. Il trasferimento, che riguarda principalmente gli stranieri<sup>53</sup>, interrompe i percorsi formativi intrapresi e i legami sociali, familiari, lavorativi.

Un altro elemento di criticità, che si pone in chiaro contrasto con il dettato normativo, è dato dal sistema delle **comunità per minori**, decisamente in numero insufficiente rispetto alla reale necessità, dotate di poche risorse e di una inadeguata specializzazione.

Anche il divieto di discriminazione, sancito dall'art. 2 CRC, appare scarsamente rispettato, poiché **alcune categorie di minori sono discriminate: i minori migranti, i rom e i sinti e gli italiani provenienti dalle aree svantaggiate del Sud Italia**. La maggioranza dei detenuti negli IPM del Sud proviene dai quartieri disagiati delle città meridionali, dove è diffusa la disoccupazione ed è radicata la criminalità organizzata. La discriminazione, insomma, è un dato strutturale, legato alla marginalità sociale e all'incapacità del sistema penale e penitenziario minorile di trattare equamente le suddette categorie di minori. Negli IPM sono per lo più reclusi minorenni immigrati e minori italiani provenienti da famiglie a basso reddito. Molti degli stranieri sono minori non accompagnati. Nel 2011 il numero di minori stranieri

48 Disegno di legge n. 3912, presentato alla Camera dei Deputati il 29.11.2010. Testo reperibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it)

49 Rapporto governativo, op. cit., pag. 61.

50 Sbraccia A., *Prognosi, trattamento e culture istituzionali*, in Campesi G., Re L., Torrente G. (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L'harmattan, Torino, 2009.

51 DPR 448/1988.

52 [http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati\\_statistici/2011/IPM\\_1sem\\_2011.pdf](http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2011/IPM_1sem_2011.pdf)

53 *Ibidem*.



(164) presenti negli IPM è tornato ad essere inferiore rispetto a quello dei minori italiani (339).

Il sistema della giustizia minorile si caratterizza dunque per la sua selettività, la sua difficoltà ad intercettare le fasce più marginali della popolazione che entra in contatto con il sistema penale.

Per quanto concerne i minori migranti, si sottolinea come le denunce nei loro confronti producano l'avvio dell'azione penale più frequentemente di quelle sporte nei confronti degli italiani<sup>54</sup>; 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 prova<sup>55</sup>.

L'elemento di maggior criticità per i minorenni migranti è dato, comunque, dalla carenza di prospettive legali di permanenza sul territorio italiano una volta usciti dal circuito penale, che vanifica qualsiasi percorso di interazione sociale. Su questo aspetto si sottolinea la scarsissima applicazione dell'art. 18, comma 6 del D.lgs. 286/98, anche se recentemente, a febbraio del 2012, il Tribunale per i Minorenni di Firenze ha espresso per la prima volta parere favorevole al rilascio del permesso di soggiorno di cui al citato articolo.

Infine, la stima dei ragazzi rom e sinti è molto approssimativa. Sfuggono alle statistiche ufficiali anche perché si tratta di minori che possono essere sia italiani sia stranieri, e che in molti casi si trovano in una situazione di apolidia di fatto. Una rilevazione del Dipartimento della Giustizia Minorile quantificava nel 12% la percentuale dei rom tra i minori segnalati all'autorità giudiziaria nel 2006. Si segnala, in proposito, che la povertà e la difficoltà di accesso ai servizi sociali ostacolano l'inclusione di questi minori e li espongono a possibili processi di criminalizzazione. La condizione dei rom e dei sinti ha suscitato ripetutamente, per questo, la preoccupazione delle organizzazioni internazionali.

Alla luce di tali osservazioni il Gruppo CRC, come già nel 2009, raccomanda:

1. Al **Parlamento** l'adozione di una legge di ordinamento penitenziario minorile, atta a ripensare la funzione della pena con riferimento al minore 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'allocazione 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 politiche e programmi di intervento volti a porre rimedio alla discriminazione dei minori stranieri, rom e residenti nel Sud Italia; in particolare per i rom e i sinti si raccomanda 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

<sup>54</sup> Totaro M.S., Pagliaroli T., *I minori stranieri devianti: il quadro generale*, in Mastropasqua I., Pagliaroli T., Totaro M.S. (a cura di), *I NUMERI pensati - Minori stranieri e Giustizia minorile in Italia*, Dipartimento della giustizia minorile, Ufficio del capo del Dipartimento, Roma, 2008, pag. 79, tabella 1.

<sup>55</sup> Totaro M.S., Pagliaroli T., *L'analisi statistica delle misure applicate*, ivi, pag. 174, tabella 5.