

Capitolo VIII

Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

2° rapporto supplementare



158

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

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

Capitolo VIII

Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

2° rapporto supplementare



159

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

- 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

La giustizia penale minorile italiana sembrerebbe disattendere alcune prescrizioni della CRC, delle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile e della Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori¹⁴⁷. Infatti, non è ancora stata approvata una **legge sull'ordinamento penitenziario minorile**, benché sia stata sollecitata dal Comitato ONU, dal Consiglio d'Europa¹⁴⁸ e dalla Corte Costituzionale italiana¹⁴⁹. Come segnalato nel 4° Rapporto CRC, nel 2008 il Dipartimento per la Giustizia Minorile (DGM) aveva avviato tale riforma¹⁵⁰, fatto a cui viene dato ampio spazio nel Rapporto governativo¹⁵¹ e che viene proposto come un «valido elemento di risposta alle raccomandazioni»¹⁵². Tuttavia, nell'attuale Legislatura tale progetto di riforma non è ancora stato discusso ed il Gruppo CRC esprime preoccupazione per il rischio che il percorso avviato non prosegua, così come per il fatto che sono state invece avanzate proposte di accorpamento del DGM ad altri settori del Ministero della Giustizia¹⁵³.

Il DGM aveva anche iniziato a pubblicare e rendere sistematicamente disponibili sul sito internet¹⁵⁴ interessanti dossier sulla condizione dei minori detenuti¹⁵⁵, attività che il Gruppo CRC auspica sia incentivata e che sia favorita la collaborazione con ricercatori indipendenti e ONG, al fine di creare un osservatorio sempre aggiornato sulla condizione dei minori detenuti e sottoposti a provvedimenti penali.

Come evidenziato nel Rapporto governativo¹⁵⁶, è indispensabile che la collaborazione avviata fra Amministrazione Pe-

nitenzia, Enti Locali ed Organizzazioni Non Governative (ONG) per la predisposizione di progetti di **formazione per i minori** che si trovano negli Istituti Penali per i Minorenni (IPM), sia potenziata, non essendo ancora stata tradotta in una politica onnicomprensiva nel campo della giustizia minorile, come invece auspicato dal Comitato ONU¹⁵⁷. La ricchezza dell'offerta formativa e scolastica differisce tra gli IPM e di anno in anno a seconda delle risorse economiche messe a disposizione dagli Enti Nazionali e Locali, contrariamente a quanto raccomandato dallo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sul diritto all'educazione¹⁵⁸. Secondo recenti ricerche, i percorsi di risocializzazione dentro e fuori dagli IPM sono frammentari, per mancanza di risorse, ma anche perché si è affermato un orientamento rispetto al trattamento dei minori detenuti talora troppo chiuso su se stesso e non sufficientemente attento alle esigenze pratiche dei minori, prima fra tutte l'inserimento lavorativo e, per gli stranieri, la regolarizzazione del loro status giuridico¹⁵⁹.

La **specializzazione degli operatori della giustizia penale minorile**, prevista dalla normativa internazionale e sollecitata dal Comitato ONU¹⁶⁰, appare insufficiente. Il Rapporto governativo cita le iniziative della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), che non configurano però una vera e propria specializzazione¹⁶¹. In particolare, risulta essere inadeguata per i magistrati minorili la partecipazione facoltativa a qualche giornata di studio dedicata a specifiche tematiche¹⁶².

Il ricorso alla detenzione dei minori negli IPM è eccessivo e gli strumenti deflativi previsti dal processo minorile¹⁶³ sono sotto-utilizzati. I minori reclusi in custodia cautelare subiscono spesso un periodo di detenzione superiore a quello eventualmente decretato in seguito dalla sentenza di condanna, fenomeno stigmatizzato dal Comitato ONU¹⁶⁴. A fine 2008, su 470 minori detenuti, 147 avevano ricevuto una

¹⁴⁷ Artt. 2, 3, 6, 12, 37, 40 CRC.; artt. 1, 10 Regole di Pechino; artt. 3-6 Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori.

¹⁴⁸ Comitato dei Ministri, REC (2003) 20, II, 5.

¹⁴⁹ Corte Costituzionale, sentenze 125/1992, 109/1997, 403/1997, 450/1998, 436/1999.

¹⁵⁰ Proposta di legge «Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà destinati ai minorenni autori di reato».

¹⁵¹ Rapporto governativo, op. cit., pag. 58.

¹⁵² Rapporto governativo, op. cit., 59.

¹⁵³ «Schema di nuovo regolamento di organizzazione e decentramento del Ministero della giustizia, DPR di organizzazione e decentramento del Ministero della giustizia». L'accorpamento non garantirebbe un'adeguata attenzione alle problematiche minorili.

¹⁵⁴ Si veda www.giustiziaminorile.it

¹⁵⁵ Questi dossier sono in parte il frutto delle attività citate nel Rapporto governativo, op. cit., p. 152.

¹⁵⁶ Rapporto governativo, op. cit., p. 61.

¹⁵⁷ Comitato ONU, General Comment, n. 10.

¹⁵⁸ United Nations, General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the right to education, Geneva, 2 April 2009, in particolare punti 8,12,13, 17, 18, 40, 42.

¹⁵⁹ Cfr. 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.

¹⁶⁰ Osservazioni conclusive rivolte all'Italia dal Comitato ONU, riportate all'inizio del paragrafo, punto 53, c).

¹⁶¹ Il dato citato nel rapporto governativo (relativo al 2003) di una partecipazione a simili iniziative di 300 operatori della polizia penitenziaria sugli 853 in organico avvalorava questa nostra interpretazione.

¹⁶² Rapporto governativo, op. cit., p. 151.

¹⁶³ Strumenti previsti dal DPR 448/1988, che consentono una definizione agevolata e più rapida del processo minorile.

¹⁶⁴ Comitato ONU, General Comment n. 10.

Capitolo VIII

Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

2° rapporto supplementare



160

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

condanna definitiva, 5 erano ricorrenti, 66 appellanti e 252 in attesa di primo giudizio¹⁶⁵. Nello stesso anno su 1.347 ingressi negli IPM, 439 sono stati motivati da un provvedimento di custodia cautelare, 533 minori provenivano dai Centri di Prima Accoglienza (CPA) e solo 73 provenivano dalla libertà per ordine di esecuzione della pena¹⁶⁶. Ben 61 ingressi sono avvenuti per trasferimento da altri Istituti. In proposito si evidenzia che i minori sono spesso spostati da un IPM all'altro per motivi disciplinari o per esigenze dell'amministrazione (sovraffollamento), fenomeno che riguarda principalmente gli stranieri¹⁶⁷ e che si qualifica negativamente in quanto interrompe i percorsi formativi intrapresi e spezza i legami sociali, familiari, lavorativi.

I fenomeni fin qui descritti sono in **contrasto con gli 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 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.

Sussiste inoltre una forte selettività sociale del sistema penale minorile. Negli IPM infatti tre gruppi di minori sono sovrarappresentati: i minori migranti, in particolare non accompagnati¹⁶⁸, i minori rom e sinti e gli italiani provenienti dai quartieri disagiati delle metropoli meridionali, dove è diffusa la disoccupazione ed è radicata la criminalità organizzata¹⁶⁹. Per quanto concerne in particolare i **minori stranieri** si evidenzia che le denunce nei loro confronti producono l'avvio dell'azione penale più frequentemente di quelle sporte nei confronti degli italiani¹⁷⁰; 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 prova¹⁷¹, anche se l'accesso alla messa alla prova e al provvedimento di cu-

stodia in comunità risultano essere in via di miglioramento. Tale dato è sottolineato anche nel Rapporto governativo¹⁷², in cui però si escludono profili di discriminazione nei confronti degli stranieri e dei rom e dei sinti, omettendo di confrontare i dati relativi al sistema penale con quelli sulla presenza di queste minoranze sul territorio. Negli IPM del Centro e del Nord Italia è straniera la quasi totalità dei detenuti. A livello nazionale, negli ultimi anni più della metà dei minori presenti giornalmente negli IPM erano stranieri¹⁷³. Nel 2008 la percentuale di minori stranieri giornalmente presenti negli IPM è tornata a livelli inferiori a quelli dei primi anni del 2000¹⁷⁴; tale flessione appare confermata nel 2009¹⁷⁵ ed indica una confortante tendenza al miglioramento, che però, allo stato attuale, non è sufficiente a rimediare alla sovrarappresentazione degli stranieri negli IPM. L'applicazione a minori stranieri del provvedimento di collocamento in comunità è aumentata ma continua ad essere disposta in misura inferiore che nei confronti di minori italiani: nel 2008, su 2.188 minori che sono stati collocati in una comunità, 1.364 erano italiani non appartenenti alla minoranza sinta, 160 erano classificati come «nomadi» e 664 erano «stranieri non nomadi»¹⁷⁶. I rom e i sinti sono sovrarappresentati anche nelle statistiche sulla detenzione, in particolare in quelle sulla detenzione femminile, benché siano pochi i dati a disposizione riguardanti questi minori che sono schedati in base alle diverse nazionalità. Se dovessimo tener conto solo dei rom di nazionalità straniera, un indicatore sarebbero i dati sull'incarcerazione dei minori provenienti dalla ex Jugoslavia e dalla Romania. I primi sono diminuiti negli ultimi anni, ma la somma di questi e dei detenuti di origine rumena rappresentava nel 2008 circa il 55% delle presenze medie giornaliere di stranieri negli IPM¹⁷⁷. In proposito si segnala che la povertà e la difficoltà di accesso ai servizi sociali ostacolano l'inclusione di questi minori e li espongono a processi di criminalizzazione. La condizione dei rom e dei sinti ha infatti suscitato ripetuta-

¹⁶⁵ Fonte: Ministero della Giustizia www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2008/IPM_2008.pdf

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Cfr., rispettivamente, Belotti V., Maurizio R., Moro A.C., *Minori stranieri in carcere*, Guerini e associati, Milano 2006; Campesi G., Re L., Torrente G., (a cura di), op. cit.

¹⁶⁸ Cfr. Belotti V., Maurizio R., Moro A.C., *Minori stranieri in carcere*, op. cit.

¹⁶⁹ Cfr. Cavallo M., *Ragazzi senza*, Mondadori, Milano 2002.

¹⁷⁰ Cfr. 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. I dati si riferiscono agli anni 2001-2004.

¹⁷¹ Cfr. Totaro M.S., Pagliaroli T., *L'analisi statistica delle misure applicate*, ivi, pag. 174, tabella 5.

¹⁷² Rapporto governativo, op. cit., pagg. 149-150.

¹⁷³ Dipartimento della giustizia minorile, *La criminalità minorile. Analisi statistica secondo la nazionalità dei minori*, Servizio di statistica, Roma, 2008, grafico 1.

¹⁷⁴ Fonte: Ministero della Giustizia www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2008/IPM_2008.pdf

¹⁷⁵ I minori stranieri presenti al 18 marzo del 2009 sono meno del 42% del totale dei detenuti negli IPM italiani (cfr. Dipartimento della giustizia minorile, *Capienze e presenze negli istituti penali per i minorenni*, www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2009/IPM_Presenze.pdf). Questo dato - l'unico che al momento è stato pubblicato sul 2009 - non è omogeneo a quelli sopra riportati, poiché riguarda i detenuti presenti non giornalmente negli IPM, ma a una certa data. Si noti inoltre che in Italia, come nella maggioranza dei paesi europei, le presenze di detenuti a una certa data sono rilevate non in marzo, ma a fine giugno e a fine anno, in modo da rendere i dati relativi ai diversi anni comparabili fra loro.

¹⁷⁶ Siveda www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2008/COM_2008.pdf

¹⁷⁷ *Ibid.*

Capitolo VIII

Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

2° rapporto supplementare



161

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

mente la preoccupazione delle organizzazioni internazionali¹⁷⁸.

Per concludere citiamo il dato dei minori segnalati dall'Autorità giudiziaria agli Uffici del Servizio Sociale per i Minorenni (USSM). Dal 2002 al 2007 gli stranieri sono stati circa il 30% dei minorenni segnalati¹⁷⁹. E sono stati in media il 23% di quelli presi in carico dai servizi¹⁸⁰. Nel 2007 i minori stranieri sono stati solo il 20% dei minori per i quali è stato attivato un servizio sociale¹⁸¹. Queste cifre mostrano uno squilibrio fra le forme di intervento indirizzate nei confronti dei minorenni stranieri. Nelle statistiche sui provvedimenti limitativi della libertà questi sono sovrarappresentati, mentre quando si valuta il supporto dei servizi sociali la percentuale di minori stranieri coinvolti si abbassa sensibilmente. La forte presenza di minori stranieri non accompagnati negli IPM, come è stato evidenziato anche dal Rapporto governativo¹⁸², non si traduce quindi in un coordinamento efficace con il sistema delle comunità di accoglienza.

Alla luce di tali osservazioni il Gruppo CRC reitera le raccomandazioni del 2008, in particolare:

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 *policies* e programmi di intervento volti a rimediare 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.

¹⁷⁸ Commissioner for human rights, Memorandum. Following his visit to Italy on 19-20 June 2008; La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza, nella sua Raccomandazione di politica generale n. 3 del 6 marzo 1998 REC(98) 29, 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».

¹⁷⁹ DGM, *La criminalità minorile. Analisi statistica secondo la nazionalità dei minori*, cit., grafico 9.

¹⁸⁰ *Ibidem*, grafico 10.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Rapporto governativo, op. cit., p. 150.