



Capitolo VII

MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI

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, e in merito 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, 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

Come segnalato nei precedenti Rapporti, il sistema italiano della giustizia minorile disattende alcune prescrizioni della CRC¹, delle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile, delle Regole dell'Avana per la protezione dei minori privati della libertà e della Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori². In particolare, il Parlamento non ha ancora adottato una legge di ordinamento penitenziario minorile, da tempo sollecitata dal Comitato ONU, dal Consiglio d'Europa³ e dalla Corte Costituzionale Italiana⁴. La questione non è stata inserita nell'agenda dei governi che pure negli ultimi anni, su sollecitazione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, si sono impegnati per

¹ CRC, artt. 2, 3, 6, 12, 37, 40

² In particolare, artt. 1-10 Regole di Pechino; artt. 2-4 Regole dell'Avana, artt. 3-6 Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori (1996)

³ Comitato dei Ministri, REC (2003) 20, II, 5.

⁴ Corte Costituzionale, sentenze 125/1992, 109/1997, 403/1997, 450/1998,



migliorare le condizioni di detenzione nei penitenziari per gli adulti. Alcuni progetti di ordinamento penitenziario minorile sono stati elaborati, ma nessuno di questi è stato discusso⁵. Anche la creazione di un osservatorio nazionale sulla condizione dei minori detenuti, che veda la collaborazione di attori istituzionali, ONG e centri di ricerca, non è mai stata avviata. Con la Legge n. 10 del 21 febbraio 2014 è stato convertito il Decreto n. 146 del 23 dicembre 2013, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria. La legge istituisce un Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale, con il compito di garantire l'effettività dei diritti anche dei minori privati della libertà personale. Questa figura accomuna l'intervento in ambito minorile con quello rivolto agli adulti, di fatto subordinando il primo al secondo, in termini di importanza. La legge, inoltre, non prevede alcun tipo di coordinamento delle competenze di questo Garante con l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Auspichiamo che queste autorità possano operare nella consapevolezza degli specifici problemi dell'ambito minorile e che i diritti dei minori non siano sacrificati. La giustizia dei minori non è una "giustizia minore", ci teniamo perciò a chiedere che non sia

eliminata l'operatività del Dipartimento per la Giustizia Minorile (DGM)⁶, che è minacciata dal progetto di "Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche"⁷.

La specificità del sistema della giustizia penale minorile deve essere preservata e rafforzata. Gli operatori di questo settore devono essere messi in grado di lavorare attraverso interventi integrati con operatori di altri servizi, con gli Enti Locali e con il Terzo Settore, per rimediare a quei "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"⁸. Vi è da segnalare che la detenzione è utilizzata soprattutto nei confronti di minori appartenenti ad alcuni gruppi sociali. Negli Istituti Penali per i Minorenni (IPM) i minori stranieri e figli di stranieri e i minori rom e sinti sono sovrarappresentati⁹. Negli ultimi anni vi è stato un incremento del ricorso alle misure alternative alla detenzione¹⁰. Ciò

⁶ Vd. <http://www.giustiziaminorile.it>.

⁷

Cfr.

http://www.cnoas.it/Press_and_Media/Comunicati_Stampa/2014_154.html e <http://www.cameraminorilepadova.it/wp-content/uploads/2014/03/Comunicato-stampa-U-N-C-M-su-Regolam-organizzazione-Ministero-Giustizia.pdf>

⁸ Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con il D.P.R. del 21 gennaio 2011, p. 111

⁹ Al 28 febbraio 2014 erano detenuti negli IPM 218 minori italiani e 151 stranieri. Cfr. http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati.pdf, p. 14. Le minori rom e sinti sono la maggioranza delle minori detenute nel nostro Paese (cfr. Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, p. 112; cfr. anche la Premessa). 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. Cfr. anche Campesi, G., Re, L., Torrente, G. (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L'Harmattan, Torino 2009

¹⁰ Cfr. <http://www.giustiziaminorile.it/statistica/index.html>; in particolare, per quanto concerne il collocamento in comunità, cfr. http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati.pdf, p.8, tab. 12

⁵ 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). Si segnala che al momento della stesura del presente Rapporto risultano depositati alla Camera AC 2151 Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nei confronti dei minorenni, nonché modifiche al codice penale in materia di pene e di sanzioni sostitutive per i soggetti che hanno commesso reati nella minore età, ed analogo disegno in Senato AS1352



ha tuttavia reso più evidenti il fatto che gli IPM tendono a trasformarsi in luoghi preposti alla incapacitazione di minori devianti nei confronti dei quali non si riescono a far funzionare i meccanismi di inclusione sociale¹¹. Gli IPM si trovano a 'gestire' i minorenni che presentano particolari disagi di ordine sociale, familiare, psicologico e che sono spesso incorsi nella recidiva.

È da valutare positivamente la riduzione del numero dei minori detenuti negli IPM, a fronte di un aumento dei minori collocati in comunità¹², così come la riduzione del numero di minorenni detenuti in attesa di primo giudizio¹³. Questi dati dovrebbero incoraggiare a potenziare il carattere non carcerario degli IPM, consentendo di anteporre la ricerca di soluzioni individualizzate per i minori reclusi, alle esigenze legate al mantenimento della sicurezza. Soluzioni adeguate dovrebbero essere ricercate per i minorenni di nazionalità straniera che entrano più facilmente nel circuito penale rispetto ai loro coetanei italiani. Ciò deriva da un insieme di fattori: 1. le denunce nei loro confronti producono l'avvio dell'azione penale più frequentemente di quelle sporte nei confronti degli italiani¹⁴; 2. sono condannati più spesso degli italiani; 3. soffrono periodi di detenzione cautelare più lunghi; 4. hanno minore accesso alle misure alternative alla

detenzione, al perdono giudiziale e alla messa alla prova¹⁵, anche se per questi ultimi aspetti la situazione è migliorata; 5. la carenza di prospettive legali di permanenza sul territorio italiano vanifica qualsiasi percorso di inserimento sociale avviato durante la detenzione o le misure cautelari. L'articolo 18, comma 6, del D.lgs. 286/98, che consente la loro regolarizzazione al compimento della maggiore età, è ancora non pienamente applicato, benché sia sorto un indirizzo giurisprudenziale favorevole alla sua applicazione da parte di alcuni Tribunali per i Minorenni.

Il presente rapporto torna a sottolineare l'importanza della specializzazione degli operatori – magistrati, educatori, pedagogisti, psicologi, funzionari, agenti di Polizia Penitenziaria – nonché di una migliore comunicazione e collaborazione fra questi, che consenta la costruzione di progetti mirati, nell'interesse delle persone di minore età. In particolare, si auspica un migliore collegamento fra Tribunali di sorveglianza e IPM, affinché i giudici possano conoscere individualmente i minorenni reclusi e progettare con gli educatori penitenziari percorsi alternativi alla detenzione. Si segnala il consolidamento negli IPM di progetti formativi svolti in collaborazione con gli Enti Locali e le ONG. Sarebbe auspicabile un coordinamento 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 minorenni è soggetto al trasferimento da un istituto all'altro; prassi questa che, in conformità con la normativa internazionale sopra

¹¹ Non è un caso che un numero significativo di minori entri negli IPM a seguito di aggravamento della misura del collocamento in comunità. Cfr.

http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati.pdf, p. 10, tab. 14

¹² Cfr. http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati.pdf

¹³ *Ibidem*. Vd. anche

http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2013/IPM_1sem_2013.pdf.

¹⁴ Totaro, M.S., Pagliaroli, T., "I minorenni 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, p. 79, tab 1.

¹⁵ Totaro, M.S., Pagliaroli, T., "L'analisi statistica delle misure applicate", in *I numeri pensati, op. cit.*, p. 174, tab. 5



richiamata, dovrebbe essere drasticamente ridimensionata¹⁶. Il trasferimento interrompe i percorsi formativi intrapresi e mette a rischio i legami sociali, familiari e lavorativi dei minori. Ribadiamo che un'armonizzazione e un potenziamento dell'offerta formativa, in particolare scolastica, all'interno del circuito penale minorile a livello nazionale, consentirebbe di dare continuità ai percorsi intrapresi dalle persone di minore età che passano attraverso istituti e comunità. Attualmente l'offerta formativa è molto diversa e muta di anno in anno a seconda delle risorse economiche messe a disposizione dagli Enti nazionali e locali, risorse spesso insufficienti. I percorsi di risocializzazione sono frammentari anche per un orientamento non sempre attento alle esigenze pratiche dei minorenni, in primo luogo all'inserimento lavorativo e – per gli stranieri – alla regolarizzazione del loro status giuridico. Sarebbe inoltre utile un potenziamento quantitativo e qualitativo di quelle comunità atte ad affrontare problemi particolari (tossicodipendenza, disagio psichico ecc.). Il tema della gestione del disturbo psichiatrico appare particolarmente trascurato. È stato per la prima volta esplicitamente affrontato nell'ambito delle Linee di Indirizzo del 2009¹⁷, ma non sono state attivate le risorse necessarie per un'effettiva applicazione. La presenza, tipologia e gravità dei disturbi psichiatrici tra i minori detenuti e sottoposti a misure restrittive non è monitorata in modo sistematico, limitandosi spesso alla sola rilevazione

degli inserimenti in comunità terapeutiche e impedendo così la messa in campo di adeguate azioni programmatiche. A ciò sono da aggiungere le criticità esistenti nell'ambito dei servizi per la salute mentale dell'età evolutiva¹⁸, che sono amplificate dalla mancanza di una formazione e di un'organizzazione specifiche per l'accoglienza delle persone di minore età 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.

Alla luce di tali osservazioni il Gruppo CRC reitera le raccomandazioni del 2013, 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'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 minorenni 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.

¹⁶ Cfr. i dati relativi ai singoli IPM:

http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2013/IPM_1sem_2013.pdf.

¹⁷ "Linee di indirizzo per l'assistenza ai minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria", Accordo in Conferenza Unificata Stato-Regioni, Rep. Atti n. 82 - CU del 26 novembre 2009

(http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_024563_82%20cu.pdf)

¹⁸ Vd. Capitolo V, par. "Salute Mentale", del presente Rapporto