



3. 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, il Commento Generale n. 10 (2007) del Comitato sui diritti dell'infanzia in materia di giustizia minorile. In particolare, il Comitato sollecita l'Italia 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, punto 78

Nel corso del 2015 si sono registrate diverse novità riguardanti la giustizia penale minorile, che potrebbero incidere significativamente, nell'immediato ma ancor più nei prossimi anni, sui diritti dei minori detenuti e sottoposti a misure penali.

In primo luogo, il 14 luglio è entrato in vigore il **Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche** (DPCM 84 del 15 giugno 2015) che ha determinato la creazione del nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, in sostituzione del Dipartimento per la giustizia minorile. Al nuovo Dipartimento sono stati affidati i compiti relativi all'esecuzione penale esterna per gli adulti, finora di competenza del Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria (D.A.P.). Nello scorso rapporto avevamo evidenziato che tale riforma, allora in approvazione, era giustificata primariamente da esigenze di risparmio, ma si ispirava anche al lodevole intento di ampliare il ricorso alle misure alternative alla pena detentiva per gli adulti, prendendo a modello il processo penale minorile e attingendo al ricco patrimonio di conoscenze e prassi accumulato negli anni in tale settore. Avevamo però altresì paventato che le esigenze di risparmio prevalessero e che l'area dell'esecuzione esterna finisse per assorbire molte delle risorse umane ed economiche, privando la giustizia minorile di mezzi adeguati e riducendone la specializzazione, la quale è necessaria perché essa possa rispondere ai principi dettati in materia di giustizia penale minorile dalla normativa nazionale e



internazionale⁴¹. Al momento, l'attuazione del Regolamento è in corso e restano le perplessità già manifestate, in particolare in ordine alla riunione **in due sole Direzioni** (la Direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile e la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova) di competenze molto diverse. E tuttavia, è soprattutto nelle modalità di organizzazione dei servizi sul territorio che si potrà valutare l'impatto di questa riforma sulla giustizia penale minorile, così come sarà necessario comprendere quale sarà il nuovo modello organizzativo della Direzione generale della formazione che il Regolamento affida a un successivo decreto del Ministro della Giustizia. Il 17 novembre 2015 è stato adottato il **Decreto attuativo del DPCM 15 giugno 2015**, n. 84, che prevede l'individuazione presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti, nonché l'organizzazione delle articolazioni territoriali ai sensi dell'art. 16, comma 1 e 2, del DPCM 84/2015. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, appare opportuna la scelta di mantenere l'articolazione territoriale dei Centri per la giustizia minorile, prevedendone 11 e limitandosi a sopprimere quelli di Marche, Abruzzo e Molise.

Questa riforma dell'amministrazione, lungi dall'essere un mero riordino degli uffici dirigenziali e territoriali, **è destinata a ridisegnare il modello italiano della giustizia penale minorile** potendo incidere negativamente ma, eventualmente, anche in positivo sui diritti dei minori sottoposti a detenzione o ad altre misure penali. In particolare, si deve **ribadire l'importanza di preservare il**

patrimonio e la specializzazione della giustizia penale che interviene sui minori d'età. Inoltre, il potenziamento dell'esecuzione penale esterna e di nuove forme di intervento nell'area penale non deve avvenire a discapito del carattere pubblico di tale intervento e della necessità di investire risorse, proprio per rendere possibili modelli di giustizia alternativi a misura di minore.

In questa direzione, per quanto attiene alle strutture detentive, la massima attenzione, come già rilevato nello scorso rapporto, deve essere prestata alla popolazione detenuta dei **cosiddetti giovani adulti**, dopo che il DL 26 giugno 2014 n. 92, convertito con modificazioni in Legge 11 agosto 2014 n.117, ha esteso la competenza dei Servizi minorili per coloro che hanno compiuto il reato da minorenni fino ai 25 anni d'età. Nel corso del 2015-16 si è iniziato a valutare l'impatto di questa riforma sulla popolazione detenuta e sottoposta a misure nel circuito penale minorile, poiché la componente dei giovani adulti è numericamente rilevante⁴². In molti IPM, non vi è la possibilità di separare i detenuti di questa fascia d'età dai minorenni e ciò crea disagi legati alle diverse caratteristiche dell'utenza. È opportuno che siano studiate e approntate soluzioni efficaci che, senza discriminare i giovani adulti, preservino il diritto dei minorenni detenuti a esserne separati, ove ciò sia necessario per il loro sviluppo e la loro incolumità⁴³.

Un'altra significativa novità è l'approvazione alla Camera dei Deputati, il 23 settembre 2015, della **legge delega per "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario**

⁴¹ Cfr. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, adottate il 17 novembre 2010.

⁴² Cfr. i dati statistici del Ministero della Giustizia: http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati_2016.pdf

⁴³ Cfr. artt. 37 e 40 della CRC.



per l'effettività rieducativa della pena"⁴⁴, che all'art. 31 detta *Principi e criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario*. Al comma 1, lettera o, del suddetto articolo è previsto l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età secondo alcuni criteri direttivi. La legge delega non fa menzione esplicita della necessità di approvare un ordinamento penitenziario minorile, ma questa appare implicita in quanto già da tempo sollecitata dal Comitato ONU, dal Consiglio d'Europa⁴⁵ e dalla Corte Costituzionale italiana⁴⁶. Come rilevato negli scorsi rapporti, tale lacuna normativa determina una grave violazione delle norme e degli standard internazionali in materia di esecuzione minorile, compresi gli artt. 37 e 40 della CRC.

La legge delega è stata oggetto dell'analisi accurata del **Tavolo 5** (dedicato ai minorenni autori di reato) all'interno degli **Stati generali dell'esecuzione penale convocati presso il Ministero della Giustizia** nel corso del 2015. Il Tavolo ha prodotto una relazione⁴⁷, nella quale, fra le altre cose, si propongono: a) una rigorosa riformulazione del principio di territorialità dell'esecuzione della pena, che deve poter essere derogato solo previa autorizzazione del giudice; b) il ricorso a un parametro numerico per stabilire la ridotta capienza degli IPM (non più di 10/15 posti); c) il potenziamento delle misure alternative per i minorenni; d) il rafforzamento dei contatti con il mondo esterno, in particolare con la previsione di un nuovo permesso trattamentale, che si aggiunga al permesso premio e che possa essere fruito dal condannato anche in assenza di riferimenti familiari nel territorio

nazionale; d) l'aumento del numero di colloqui mensili e la ricezione di buone prassi in materia (concessione di colloqui in presenza di qualsiasi tipo di legame affettivo, previsione di colloqui via Skype ecc.). Un altro punto rilevante evidenziato dal Tavolo è quello relativo alla modifica delle sanzioni disciplinari, in caso di condotte oggettivamente gravi, da attuare in modo che siano ispirate a un modello educativo. Analogamente, ci sentiamo di fare nostre le raccomandazioni circa l'introduzione di una previsione legislativa che autorizzi, su disposizione del giudice, a disattendere, ove necessario, il principio di territorialità nell'esecuzione della pena per i minorenni inseriti in contesti di criminalità organizzata e, soprattutto, la formazione per questi minorenni di *équipes* di specialisti in grado di facilitare l'elaborazione di nuovi modelli esistenziali. Il Tavolo ha altresì proposto l'introduzione della mediazione nella fase esecutiva del processo penale minorile, suggerendo di collegare al suo felice esito un'anticipazione dei tempi di accesso alle misure extra-murarie. Ci sentiamo di dissentire, poiché ricollegare una siffatta premialità all'esito della mediazione viola i principi della mediazione stessa, che non deve essere svolta per secondi fini, pena la vanificazione della sua funzione. L'inserimento della mediazione nella fase esecutiva appare problematico anche per la difficoltà di svolgere la mediazione a condanna già avvenuta. Riteniamo più opportuno il potenziamento della mediazione in fase processuale e pre-processuale – potenziamento che il Tavolo stesso auspica nella sua relazione – eventualmente aprendo alla mediazione di comunità (in particolare per quanto concerne i c.d. reati senza vittima più

⁴⁴ A.C. 2798.

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

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

⁴⁷ Cfr. Ministero della Giustizia, Stati generali dell'esecuzione penale. Tavolo 5 – Minorenni autori di reati: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_5.wp?previousPage=mg_2_19_1.



spesso commessi dai minorenni, come il reato di detenzione e spaccio di stupefacenti). Fra le altre proposte del Tavolo, vi è anche quella di individuare sanzioni di carattere reintegrativo per i minorenni, ricorrendo il più possibile ad attività riparatorie e di pubblica utilità. Il Tavolo chiede l'ampliamento della proposta di delega in tema di ordinamento penitenziario minorile con l'inclusione di nuove sanzioni a misura di minore. Esso rinvia inoltre al progetto di legge Mattesini e altri⁴⁸. Se in termini di principio la proposta appare condivisibile, gli esiti dell'inserimento di simili sanzioni possono tuttavia essere controproducenti. Il ricorso a pene ispirate al paradigma riparativo potrebbe infatti condurre a un aumento delle condanne di minorenni anche per fatti di lieve gravità, nonché a un ridimensionamento di istituti quali la messa alla prova che operano nella fase processuale. Anche in questo caso, il ricorso a progetti di contenuto riparativo andrebbe a nostro avviso potenziato in fase processuale e non nella fase esecutiva. Fatti salvi questi rilievi critici, gli Stati generali hanno prodotto significativi risultati che ora è opportuno tradurre in norme e pratiche amministrative coerenti, approvando la legge delega con le dovute precisazioni, correttivi e integrazioni, facendone uno strumento di riforma efficace dell'esecuzione penale per i minorenni e di adeguamento di quest'ultima ai principi della CRC.

Per quanto riguarda le novità del 2015, è opportuno segnalare che **la riforma della scuola**⁴⁹, prevedendo una parte di organico funzionale, potrebbe consentire di risolvere molti dei problemi di frammentarietà e precarietà dell'offerta scolastica all'interno degli IPM, già segnalati negli scorsi Rapporti,

assegnando agli IPM docenti di ruolo. Tale possibilità dovrebbe essere sfruttata per tutti gli IPM sul territorio nazionale, ma i docenti dovrebbero essere adeguatamente formati a lavorare in contesti detentivi. Nel corso del 2015 è stato, dopo una lunga attesa, nominato il **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale** ed è stato definito il Regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio⁵⁰. Si segnala anche in questa sede la tendenza di alcune regioni ad accorpare le cariche dei garanti territoriali (Garanti dei detenuti e dell'infanzia, Difensori Civici⁵¹). Come si è già rilevato nello scorso rapporto, riteniamo opportuna la previsione di modalità di cooperazione (Protocolli d'Intesa, previsione di momenti di dialogo ecc.) fra i garanti territoriali e fra questi e le autorità garanti a livello nazionale (sia il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che quello **dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**, in linea con quanto previsto dal DL 23/12/2014 n. 146, convertito con modificazioni dalla Legge 21 febbraio 2014, n. 10⁵²). Riteniamo però opportuno, visto il carico di lavoro dei Garanti nazionali e le specifiche prerogative delle figure locali, che non si proceda all'unificazione delle cariche regionali e locali.

Infine, è da segnalare l'approvazione in Consiglio dei Ministri il 3 luglio 2015 dello schema di regolamento recante **“Disposizioni di attuazione della legge 30 giugno 2009, n. 85, concernente l'istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 85 del 2009”**. Se il regolamento concluderà il suo

⁴⁸ XVII legislatura, A.S. 1352, in particolare art. 20.

⁴⁹ Legge n. 107 del 13 luglio 2015.

⁵⁰ D.M. 36 dell'11 marzo 2015.

⁵¹ Per un approfondimento, si veda cap. I, par. 5 - "Istituti di Garanzia a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza" del presente Rapporto.

⁵² Cfr. art. 7.5.



iter, la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati relativi al DNA riguarderà anche i minorenni e i giovani adulti reclusi negli IPM. Al momento non vi sono previsioni speciali per i minorenni, se non quella già inserita all'art. 29 della Legge 85/2009, che prevede che sia acquisito il consenso dei genitori o del tutore in caso di prelievi effettuati nei confronti di soggetti minorenni e che se il genitore o il tutore mancano o non sono reperibili, ovvero si trovano in conflitto di interessi con la persona da sottoporre a prelievo di campioni biologici, il consenso sia prestato da un curatore speciale nominato dal giudice, il quale può presenziare alle operazioni. Sarebbe opportuna una maggiore specificazione delle procedure e della regolamentazione dei prelievi di DNA concernenti i minori, anche in virtù della riservatezza rafforzata che deve essere accordata ai dati relativi a minorenni, in particolare a quelli coinvolti in procedimenti penali.

In conclusione, per ragioni di spazio, ci limitiamo a riportare sinteticamente alcune delle **criticità relative ai diritti dei minori detenuti e sottoposti a misure** già rilevate nello scorso rapporto:

1. Problema della “**discriminazione multipla**” dei minori che entrano nel circuito penale, legata a “la minore età, la condizione giuridica di autore di reato, l'esposizione al rischio di disagio psicologico e sociale”⁵³. Tali fattori – lo ricordiamo – incidono particolarmente su alcuni gruppi sociali. Negli IPM i minori stranieri e figli di stranieri e i minori rom e sinti sono ancora oggi sovra-rappresentati⁵⁴. Soluzioni adeguate dovrebbero inoltre essere ricercate per i minori di nazionalità straniera. 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. A questo proposito, nonostante si apprezzi l'aver incluso tra gli obiettivi specifici del IV Piano Nazionale d'azione per l'Infanzia “Attivare e sostenere percorsi di prevenzione e di inclusione sociale, educativi e d'inserimento lavorativo, a favore dei minorenni e giovani adulti, italiani, stranieri e Rom, Sinti, Camminanti (RSC) nel circuito penale”, le azioni previste appaiono troppo generiche⁵⁵.

2. L'importanza della **specializzazione degli operatori**, nonché di una migliore comunicazione e collaborazione fra questi. Auspichiamo un migliore collegamento fra Tribunali di sorveglianza e IPM, affinché i giudici possano conoscere individualmente i minori reclusi e progettare con gli educatori percorsi alternativi alla detenzione.

3. Per quanto concerne **le comunità**, dovrebbero essere potenziate soprattutto quelle atte ad affrontare problemi particolari (tossicodipendenza, disagio psichico ecc.). La presenza, tipologia e gravità dei disturbi psichiatrici tra i minori detenuti e sottoposti a misure non è monitorata in modo sistematico. A ciò si aggiungono le criticità esistenti nell'ambito dei servizi per la salute mentale dell'età evolutiva⁵⁶, 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.

⁵³ III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con il DPR del 21 gennaio 2011, pag. 111.

⁵⁴ Cfr. i dati statistici del Ministero della Giustizia: http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati_2016.pdf

⁵⁵ IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, pag. 77.

⁵⁶ Cfr. cap. V, par. 5 - “Salute mentale” del presente Rapporto.



Alla luce di tali osservazioni, il **Gruppo CRC** raccomanda:

1. Al **Parlamento** la riformulazione della legge delega per “Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all’ordinamento penitenziario per l’effettività rieducativa della pena” e la sua approvazione, al fine di rendere possibile l’adozione di una legge di ordinamento penitenziario minorile, coerente con la funzione che l’ordinamento attribuisce alla pena in ambito minorile e finalizzata ad attuare un percorso personalizzato e flessibile di risocializzazione, riducendo il ricorso alla carcerazione e trasformando il ruolo e il funzionamento degli IPM;

2. Al **Governo** la massima attenzione nell’attuazione del Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche del Ministero della Giustizia, tenendo presente l’esigenza della specializzazione del settore minorile e investendo in modo mirato risorse umane ed economiche adeguate perché tale sistema possa funzionare avendo riguardo al superiore interesse dei minori;

3. Al **Ministero della Giustizia** il monitoraggio del fenomeno dei “giovani adulti” e delle “giovani adulte” reclusi negli IPM, dal punto di vista sia della predisposizione di specifiche risposte alle loro esigenze, sia della necessità di preservare la specializzazione delle strutture e degli interventi indirizzati ai minorenni e alle minorenni.