

Situazione esistente, aspetti critici e aspetti positivi, possibili proposte.

Nell'esecuzione penale minorile assumono particolare rilevanza i principi guida della normativa internazionale come le Regole di Pechino dell'85, la Convenzione sui diritti dell'infanzia dell'89 e le diverse Risoluzioni del Consiglio d'Europa, quali la Raccomandazione Europea del luglio 2003 sul trattamento della delinquenza minorile e sul ruolo della Giustizia Minorile in Europa, che riaffermano la specificità del settore in cui le esigenze di giustizia devono essere coniugate con quelle di tutela del diritto del minore. Esigenze pienamente recepite dal D.P.R. 448/88 e dal D.L.vo 272/89, codice di procedura penale per i minorenni e norme di attuazione, che fondano i loro presupposti sulla residualità della pena detentiva, sul potenziamento degli interventi alternativi alla detenzione, sul principio della minima offensività dell'azione penale, attraverso il ricorso ad istituti giuridici come le prescrizioni, la permanenza in casa, il collocamento in comunità, la sospensione del processo e la messa alla prova.

Il fenomeno migratorio, ormai di lungo periodo, ha segnato anche l'entrata nel circuito penale di minori e giovani adulti registrando continue modifiche della sua composizione, differenziandosi rispetto ai Paesi di provenienza, per lo status giuridico, per i percorsi sofferti, per l'esistenza o meno di riferimenti familiari adeguati. Le condizioni di regolari ed irregolari, di minori non accompagnati, di identità non certificata, di apolidia, di mancato riconoscimento dello status di apolide, sono tutte realtà presenti nell'utenza in carico ai Servizi Minorili della Giustizia. Ulteriori fenomeni di marginalità e di mancata integrazione sono rappresentati da minori di seconda e terza generazione, dall'importazione di modelli di devianza strutturata quali le "gang latino-americane", dalle emarginazioni degli insediamenti della popolazione Rom e Sinti. Inoltre, per la situazione determinatasi negli ultimi anni nei Paesi del nord Africa, si è registrato, a partire dal 2011, un incremento di minori provenienti da quei Paesi, tra cui molti minorenni non accompagnati.

Le iniziative realizzate dal Dipartimento per la Giustizia Minorile per assicurare l'esercizio e la tutela dei diritti soggettivi dei minori entrati nel circuito penale sono finalizzate ad assicurare parità di trattamento ed opportunità di reinserimento sociale e lavorativo ai minori senza distinzione di nazionalità, genere, cultura e religione, ma con attenzione alle problematiche che possono ridurre l'esigibilità dei diritti al fine di rispondere con adeguate azioni di contrasto alle specifiche necessità.

In relazione alla presenza nei Servizi Minorili della Giustizia di una utenza molto eterogenea per provenienza, cittadinanza e lingua, rappresentata da minori italiani, comunitari ed extracomunitari, gli obiettivi di integrazione trattamentale e di reinclusione sociale risultano raggiungibili soltanto attraverso la promozione e l'attuazione di interventi socio-educativi e progettualità di sostegno e accompagnamento interistituzionali, integrati e multidisciplinari.

E' risultata indispensabile un'attività di cooperazione e di rafforzamento della rete delle risorse pubbliche e del privato sociale, il coinvolgimento attivo dei Servizi Sociali degli Enti Locali per programmare la fase di reinserimento sociale e/o di inserimento lavorativo all'atto del termine della misura penale, anche promuovendo percorsi di alfabetizzazione e di educazione civica finalizzati al conseguimento della cittadinanza italiana e, per i minori stranieri non accompagnati, la sensibilizzazione del Tribunale per i Minorenni per l'adozione di provvedimenti civili finalizzati ad una presa in carico anche da parte dell'Ente locale.

La normativa introdotta dagli articoli 5 e 8 del decreto legge 26 giugno 2014, n.92, convertito in Legge 11 agosto 2014, n.11, ha ampliato fino al compimento dei 25 anni la

competenza dei Servizi Minorili nell'esecuzione dei provvedimenti penali dell'Autorità Giudiziaria Minorile richiedendo una differenziazione del trattamento sia in area penale interna, sia esterna, una revisione degli accordi in essere e la realizzazione di programmi e di progettualità innovative per l'utenza per garantire, in attuazione di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, l'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà personale in area penale esterna e le progettualità di messa alla prova.

Oltre a tale innovazione, ulteriori modifiche sono attese con la riforma del "Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia", nonché dai successivi decreti ministeriali che andranno ad incidere sulle competenze del sistema organizzativo e sugli assetti operativi territoriali.

Aspetti critici

Identità ed accertamento dell'età

La questione dell'identità si presenta insieme a quella dell'accertamento dell'età ed in relazione alle modalità e alle procedure necessarie per rilevarla, in particolare quando si parla di minori stranieri, ponendo questioni rilevanti sotto diversi profili. L'accertamento dell'età è, infatti, un'esigenza fondamentale per attivare misure di protezione adeguate e per il settore della Giustizia minorile risulta sicuramente di primo piano: per i sottoposti a procedimento penale è indispensabile conoscere l'effettiva età del soggetto, infatti, sull'età si costruisce il concetto di imputabilità e, sempre in base al principio anagrafico, si determina la competenza giudiziaria ed amministrativa e, nel caso, si decide per il collocamento in una struttura detentiva per adulti o in una struttura della Giustizia minorile. Su tale materia si è focalizzata da tempo l'attenzione di varie istituzioni ed in seguito ad una Conferenza di servizi indetta dal Ministero dell'Interno nel 2008, è stato istituito un Gruppo Tecnico interistituzionale e multidisciplinare presso il Ministero della Salute per la predisposizione di procedure medico sanitarie per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati: al gruppo ha partecipato il Dipartimento Giustizia Minorile – Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari per contribuire sugli aspetti di competenza. Il Gruppo Tecnico ha elaborato una bozza di protocollo poi sottoposta alla valutazione e parere del Consiglio Superiore di Sanità che nel febbraio 2009 lo ha approvato. Il Protocollo d'intervento, per l'accertamento dell'età denominato "Ascone", individua il modello dell'Approccio multidimensionale.

Nell'aprile 2012 il lavoro relativo alla valutazione dell'età cronologica viene ripreso dal Tavolo tecnico interregionale "Immigrati e Servizi sanitari" istituito a supporto della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del Coordinamento della Commissione Salute in ragione della variabilità e difformità di applicazione del protocollo e del suo aggiornamento.

In applicazione della Direttiva 2011/36UE, relativa alla prevenzione ed alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, l'Italia con il Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n.24 ha recepito la Direttiva e disposto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, l'adozione di procedure multidisciplinari attraverso le quali determinare l'età anagrafica qualora non vi sia certezza dell'età della vittima di tratta e vi siano fondati dubbi sull'età minore della stessa. Per il nuovo protocollo è stato predisposto un apposito D.P.C.M..

Rispetto all'identificazione, la Giustizia minorile ha assunto da diversi anni una specifica linea di condotta disponendo che tutti i minori accolti, arrestati o fermati nei Centri di Prima Accoglienza siano sottoposti a rilievi fotodattiloscopici al fine di una loro identificazione, necessaria ed indispensabile anche per acquisire elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali ed ambientali e per adottare i necessari provvedimenti civili di protezione. E' importante sottolineare che molti minori, ed in particolare i minori stranieri non accompagnati, siano nella maggior parte dei casi privi di documenti di riconoscimento e forniscano false e diverse generalità ad ogni ingresso nei Servizi Minorili. I rilievi

fotodattiloscopici possono consentire di verificare l'identità di tali minori, evitare ulteriori accertamenti e rendere disponibili in tempo reale informazioni acquisite da altri servizi.

D'altra parte, acquisire elementi circa l'identità di un minore è indispensabile per attivare percorsi socio-educativi adeguati e per contrastare lo sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali che gestiscono la tratta di esseri umani.

Riguardo all'attivazione degli interventi per i minori non accompagnati extra-comunitari, i Servizi Minorili della Giustizia per prassi operativa segnalano la presenza del minore ai Consolati e alle Ambasciate, quando questo non sia vietato a motivo di tutela e protezione internazionale o umanitaria, alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali a cui sono state trasferite le funzioni del Comitato Minorili stranieri, agli Uffici Minorili delle Questure. Per i minori non accompagnati di nazionalità rumena finora si è proceduto con la segnalazione all'Organismo Centrale di Raccordo presso il Ministero dell'Interno, prassi che si concluderà a breve dato che l'Accordo intergovernativo con la Romania cesserà di avere efficacia dal 10 ottobre 2015.

Per quanto concerne i minori stranieri non accompagnati oltre all'accertamento dell'età (sopra indicato D.P.C.M. ai sensi del D.Lvo 24/2014), si è sostenuta la tempestiva nomina di un tutore (circolare DGM "prot.n. 9809 del 13 marzo 2013 " Tutela dei diritti dei minori italiani e stranieri dell'area penale privi dell'esercente la potestà genitoriale. Rilevazione degli accordi, delle prassi operative").

Permesso di soggiorno

La mancanza del permesso di soggiorno, collegato spesso alla mancanza di un documento d'identità, costituisce un problema per l'inserimento e il proseguimento dei percorsi trattamentali, spesso fronteggiato con l'ausilio della rete con altre istituzioni, come per esempio i Centri per l'Impiego.

Sul piano legislativo l'art. 18 comma 6, permette il rilascio del permesso agli stranieri che abbiano dato prova di partecipazione ad un programma di assistenza e integrazione sociale, al termine dell'espiazione della pena per reati commessi da minorenni, ma non esplicita testualmente la possibilità di rilascio per i minori che abbiano superato la messa alla prova (ai sensi dell'art. 28 e 29 del D.P.R. 448/88) e per i quali il giudice dichiara l'estinzione del reato. Tali incongruità sono state accolte quali problematiche da risolvere già nelle Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, elaborate dalla Commissione Nazionale Consultiva e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli Enti locali e il volontariato e incluse nel patto siglato a livello nazionale, a marzo 2008, tra Stato e Regioni, così come hanno fatto parte di numerose proposte di legge e da ultimo sono state inserite nel contributo fornito dal Dipartimento per la Giustizia Minorile nell'attuale Piano nazionale contro la tratta.

Aspetti positivi

Tra gli interventi realizzati ad aprile 2013, in attuazione di quanto disposto dall'art. 69, comma 2, del DPR 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà) come modificato dal DPR 5 giugno 2012, n. 136, è stata emanata "La Carta dei diritti e dei doveri dei minorenni che incontrano i Servizi Minorili della Giustizia". Tale Carta è stata realizzata nell'ambito del progetto CO.S.MI. - Comunicazione sociale e minori stranieri nei sistemi di Giustizia Europei, finanziato dal Ministero dell'Interno con il Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini di Paesi terzi 2007/2013. Per consentire un'informazione efficace, la Carta è corredata da un glossario e per permettere una comunicazione ampia e diffusa, è stata tradotta in diverse lingue: arabo, cinese, francese, inglese, italiano, romeno, russo spagnolo, tedesco.

Nel quadro della vigente normativa di decentramento politico e amministrativo che ha interessato tutti i settori - istruzione scolastica, formazione professionale, inserimento lavorativo, sanità – la Giustizia Minorile ha promosso e promuove percorsi destinati all’utenza penale minorile e in particolare per le categorie ritenute “più vulnerabili” quali i minori nomadi, stranieri, non accompagnati, richiedenti asilo o protezione. Tali progettualità ed interventi, anche di tipo innovativo e sperimentale, elaborate a livello nazionale e a livello regionale, attraverso i Centri per la Giustizia Minorile e i Servizi Minorili dipendenti, sono volte a sviluppare iniziative, azioni e accordi con le istituzioni pubbliche e private, le Regioni, gli Enti Locali, le organizzazioni del privato sociale, del volontariato, del lavoro e delle imprese per favorire processi d’integrazione, di socializzazione multiculturale e di reinserimento sociale.

Per sostenere l’inserimento sociale dei minori stranieri e/o soggetti a possibili discriminazioni, tra cui si includono i minori rom, sinti e caminanti, si possono individuare interventi mirati a destrutturare l’etichettamento sociale e favorire l’integrazione nella comunità civile attraverso azioni mirate a superare gli ostacoli all’effettivo inserimento.

In particolare, si segnala la Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte che ha approvato nel 2012 le Linee operative “Lavorando con i minori e giovani adulti stranieri – Indicazioni sulle procedure per promuovere la regolarità del soggiorno” redatte nell’ambito dei lavori della Sottocommissione Minori ex art.13 D.lvo 272/89 ed elaborate in base ad un confronto tra Servizi dell’Amministrazione della Giustizia, dell’Ente locale e dell’Autorità Giudiziaria Minorile.

La questione del permesso di soggiorno viene affrontata per i minori accompagnati e non accompagnati e per quelli sottoposti a procedimento penale anche in relazione alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età ai sensi del citato art. 18 comma 6 del Testo Unico 286/98.

Proposte

- Collaborazioni e reti integrate tra istituzioni territoriali.
- Potenziamento del servizio di mediazione interculturale.
- Attività di orientamento ed inserimento nei percorsi scolastici e formativi.
- Programmi condivisi tra sistema formativo, imprenditoriale e sociale.
- Accompagnamento educativo e tutor di riferimento.
- Patto educativo e di legalità.
- Servizio di inserimento e sostegno scolastico.
- Interventi di mediazione penale, giustizia riparativa e attività socialmente utili.
- Semplificazione della normativa per l’accesso al permesso di soggiorno per i soggetti che abbiano completato un percorso di reinserimento.
- Miglioramento della Programmazione degli interventi delle Amministrazioni Pubbliche sugli obiettivi, con la necessità di anticipare i tempi e dare un quadro di coerenza e di certezza di finanziamento, con fondi nazionali e/o comunitari, alle azioni predisposte per materia e per aree problematiche.

Per gli stranieri presenti negli Istituti Penali per i Minorenni:

- favorire l’utilizzo dei sussidi e premi ed agevolare l’inserimento nei lavori remunerati interni al carcere;
- offrire un servizio di mediazione interculturale;
- favorire la partecipazione della comunità esterna;
- offrire un servizio di consulenza giuridica e di aggiornamento al personale al fine di verificare la possibilità di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, umanitaria, sussidiaria, internazionale.

Per favorire l’accesso alle misure alternative alla detenzione:

- prevedere strutture abitative che possano temporaneamente ospitare i soggetti con provvedimento penale dell'A.G.;
- prevedere l'aggiornamento e l'applicazione dei documenti elaborati nell'ambito della "Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali" del Ministero della Giustizia e approvati dalla Conferenza Stato Regioni e precisamente le "Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria" del 2008 e le "Linee guida per il sistema di formazione e lavoro rivolto a minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria penale minorile", del giugno 2009, volte ad attivare percorsi interistituzionali programmati e a implementare una rete integrata, qualificata e diffusa sul territorio nazionale per la realizzazione di progetti di reinserimento sociale e di formazione/lavoro destinati ai minori dell'area penale.

Alcuni dati statistici:

CENTRI DI PRIMA ACCOGLIENZA

Nel 2014 ci sono stati 1548 ingressi di cui: **821 stranieri** e 727 italiani.

Nel 2015, dal 1° gennaio alla data del 31 agosto, vi sono stati 1004 ingressi: di cui 555 stranieri (398 maschi e 157 femmine).

COMUNITA'

Nel 2014 sono stati effettuati **1716 collocamenti in Comunità, di cui 737 hanno riguardato stranieri** (di cui 154 femmine).

La **presenza media giornaliera è stata di 837 soggetti di cui 286 stranieri.**

Alla data del 31 agosto 2015, sono stati **effettuati 1115 collocamenti, di cui 518 per stranieri** (414 maschi e 104 femmine).

La presenza media giornaliera in tale periodo è stata di 46,3 nelle comunità Ministeriali e di 770 nelle Comunità private.

ISTITUTI PENALI PER I MINORENNI

Gli Istituti Penali per i Minorenni nel 2014 hanno registrato un calo degli ingressi: in totale **992**, di cui la maggioranza, 523, costituita da italiani e 469 da stranieri.

La **presenza media giornaliera è stata di 365, di cui 225 italiani e 140 stranieri.**

Rispetto alla posizione giuridica risulta "definitivo" il 10% degli stranieri contro il 16% degli italiani.

Nel 2015, dal 1° gennaio alla data del 31 agosto, si registra un incremento dell'utenza con 946 ingressi ed una presenza media giornaliera pari a 424, di cui: 237 italiani 188 stranieri.

UFFICI DI SERVIZIO SOCIALE PER I MINORENNI

Gli U.S.S.M. nel 2014 hanno preso in carico 20.195 soggetti, di cui 15.940 italiani e **4255 stranieri.**

Nel 2015, alla data del 31 agosto, i soggetti in carico risultano 17.308, di cui 13.485 italiani e 3.823 stranieri(tra cui 6 apolidi).

I soggetti stranieri sono 3.823: 560 femmine, 3.050 minorenni.

I minori e giovani adulti stranieri provengono:

1141 da Paesi dell'Unione Europea

1016 da Altri Paesi Europei

1230 dall'Africa

279 dall'America

151 dall'Asia

Dal quadro statistico si evince (con riferimento ai valori dell'anno 2014):

- Dal punto di vista dell'ingresso nei Centri di Prima Accoglienza, il numero degli stranieri prevale su quello degli italiani, costituendo il 53%, negli ingressi in CPA attuati per fermo o arresto.
- Riguarda gli stranieri il 43% dei collocamenti in comunità.
- Gli ingressi di stranieri negli Istituti Penali per i Minorenni sono il 47%.
- Tra i soggetti in carico agli USSM, gli stranieri costituiscono il 21%.
- Le nazioni di provenienza sono il Marocco, la Romania, l'Albania e i Paesi dell'ex-Jugoslavia, oltre a nuove e diverse nazionalità che rendono il quadro complessivo dell'utenza classificabile come multietnico.

Sul dato qualitativo, secondo le informazioni fornite dai Servizi Minorili, emerge che i minorenni entrati nel circuito penale, a prescindere dalla nazionalità, sono portatori di bisogni complessi, non evidentemente riconosciuti in maniera preventiva come fattori di rischio di devianza o comunque non affrontati con interventi strutturati.

I fattori di rischio e quelli, al contrario, protettivi dal rischio sono di tipo individuale, familiare e sociale: gli elementi problematici rilevati nell'utenza sono dovute a fragilità di tipo familiare ed economico, a percorsi scolastici interrotti, a relazioni con gruppi di pari che presentano specularmente disagi comportamentali, al vissuto di eventi traumatici, all'uso e abuso di sostanze psicotrope, all'esordio di sintomi di disagio psichico che, in molti casi, assume caratteristiche di patologia anche se sussiste una difficoltà di diagnosi da parte dei servizi sanitari, dovuta alla riconosciuta fase evolutiva dei minori.

Per l'utenza straniera questa scacchiera di variabili negative si arricchisce di ulteriori problemi, come, ad esempio, il ricongiungimento ai genitori dopo periodi rilevanti di separazione che comportano difficoltà nei processi di integrazione anche affettiva, la mancata adesione a modelli sociali e culturali di adattamento, l'assenza di accompagnamento nei percorsi di inclusione e di sostegno motivazionale nei progetti di inserimento e reinserimento sociale.

A cura di Maria Teresa Pelliccia