



Lo Studio Globale delle Nazioni Unite sui Bambini Privati della Libertà nel contesto italiano: Incontro di follow-up con rilevanti autorità garanti indipendenti in Italia

Relazione finale a cura di Chiara Altafin

**Lo Studio Globale delle Nazioni Unite sui Bambini Privati della Libertà
nel contesto italiano:
Incontro di follow-up con rilevanti autorità garanti indipendenti in Italia**

Indice

1. Introduzione	1
2. Bambini che vivono in carcere con i loro caregivers primari	3
Studio Globale: alcune considerazioni e relative raccomandazioni	3
Il punto di vista del Garante nazionale	3
Il punto di vista dell'AGIA	7
I punti di vista di vari Garanti regionali	7
3. Minorenni privati della libertà nell'amministrazione della giustizia	14
Studio Globale: alcune considerazioni e relative raccomandazioni	14
Il punto di vista del Garante nazionale	15
Il punto di vista dell'AGIA	16
I punti di vista di vari Garanti regionali	17
4. Minorenni privati della libertà per motivi legati alla migrazione	23
Studio Globale: alcune considerazioni e relative raccomandazioni	23
Il punto di vista del Garante nazionale	24
Il punto di vista dell'AGIA	26
I punti di vista di vari Garanti regionali	26
5. Follow-up: azioni e soluzioni concrete con il contributo dei Garanti italiani	31
Allegato. Raccomandazioni dello Studio Globale tradotte dall'Executive Summary of the United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty	34
Bambini che vivono in carcere con i loro caregivers primari	34
Minorenni privati della libertà nell'amministrazione della giustizia	35
Minorenni privati della libertà per motivi legati alla migrazione	36
Minorenni privati della libertà negli istituti	37
Minorenni privati della libertà in contesti di conflitto armato	38
Minorenni privati della libertà per motivi di sicurezza nazionale	39

Lo Studio Globale delle Nazioni Unite sui Bambini Privati della Libertà nel contesto italiano: Incontro di follow-up con rilevanti autorità garanti indipendenti in Italia

Relazione finale a cura di Chiara Altafin¹

1. Introduzione

Il 6 e 7 luglio 2021 il Global Campus of Human Rights ha ospitato un Workshop online al fine di una maggiore sensibilizzazione in Italia sullo Studio Globale delle Nazioni Unite sui Bambini Privati della Libertà (Studio Globale)² pubblicato nel 2019 a guida dell'esperto indipendente Prof. Manfred Nowak,³ attraverso il coinvolgimento di fondamentali interlocutori italiani quali l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (Garante nazionale), i Garanti regionali e provinciali per l'infanzia e l'adolescenza, nonché i Garanti regionali delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Il Workshop è stato organizzato dalla dott.ssa Chiara Altafin nell'ambito del programma di follow-up dello Studio Globale che è stato avviato a partire dal 2020,⁴ in seguito alla presentazione di questo Studio presso il Palais des Nations a Ginevra il 19 novembre 2019 e del relativo rapporto conclusivo al Terzo Comitato dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York l'8 ottobre 2019.⁵ Tale Programma favorisce inter alia lo sviluppo di strategie di follow-up a breve, medio e lungo termine con le principali parti interessate internazionali, regionali e nazionali, in diverse regioni del mondo, per promuovere e proteggere i diritti delle persone minori d'età dalla privazione della libertà nelle aree tematiche o trasversali analizzate dallo Studio Globale. In tal senso, il Workshop italiano si è svolto nell'ambito di una discussione più ampia e diretta a far avanzare l'attuazione delle relative raccomandazioni nel contesto europeo, ed è stato preceduto da un workshop online con la Rete Europea dei Garanti per l'Infanzia e l'Adolescenza (ENOC) a marzo 2021.

Obiettivi principali del Workshop che ha coinvolto i Garanti indipendenti italiani sono stati: (1) presentare i risultati e le raccomandazioni dello Studio Globale; (2) discuterne gli aspetti di particolare importanza nel contesto italiano, evidenziando le buone pratiche, le eventuali criticità e le necessità di miglioramenti (legislativi o nella pratica) a livello nazionale e territoriale alla luce di tali raccomandazioni; (3) condividere e raccogliere informazioni e dati su aree specifiche dello Studio Globale; (4) identificare specifiche questioni rispetto alle quali intraprendere/supportare azioni (e.g. legislative, amministrative) e favorire soluzioni concrete, riflettendo sul modo in cui i Garanti indipendenti possono contribuire, nel contesto di una governance multilivello, a migliorare o quantomeno non deteriorare la situazione esistente alla luce di tali raccomandazioni.

¹ Research Manager presso l'Headquarters del *Global Campus of Human Rights*, Venezia Lido, chiara.altafin@gchumanrights.org

² *The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty* (Omnibook 2019), disponibile al link <https://omnibook.com/Global-Study-2019>

³ Segretario Generale del *Global Campus of Human Rights*, <https://gchumanrights.org>

⁴ Tale programma è reso possibile attraverso la cooperazione tra il *Global Campus of Human Rights* e la *Right Livelihood Foundation*, e comprende varie attività di follow-up e diffusione in diverse regioni del mondo; relative informazioni sono disponibili al link <https://nochildbehindbars.com>

⁵ *Report of the Independent Expert leading the Global Study on Children Deprived of Liberty, Manfred Nowak, submitted pursuant to General Assembly resolution 72/245, UN Doc. A/74/136, 11 July 2019.*

In particolare, il Workshop ha permesso una riflessione congiunta sui preminenti problemi del sistema italiano, secondo il punto di vista dei Garanti partecipanti, relativamente ad alcune aree tematiche oggetto dello Studio Globale, ossia: i bambini che vivono in carcere con i loro caregivers primari; i minorenni privati della libertà nell'amministrazione della giustizia; e i minorenni privati della libertà per motivi legati alla migrazione. La discussione sviluppatasi nel corso delle varie sessioni ha fatto constatare alcune discrepanze tra le pratiche italiane e le raccomandazioni dello Studio Globale, piuttosto che evidenziare vuoti normativi. Infatti, in ognuna delle tre aree considerate, è perlopiù emersa la mancanza di una corretta ed efficace applicazione di norme di legge già in vigore in Italia.

Nell'ambito delle tre aree considerate, le citate due autorità garanti nazionali svolgono un essenziale ruolo in termini di monitoraggio, interlocuzioni e raccomandazioni alle autorità nazionali, secondo le rispettive competenze.⁶ In proposito, dal 2016 hanno lavorato a stretto contatto, l'uno occupandosi specificatamente dell'aspetto di privazione della libertà e l'altra seguendo più direttamente gli ulteriori aspetti dei minorenni coinvolti. L'AGIA (Dott.ssa Carla Garlatti) non ha potuto partecipare al Workshop a causa d'improrogabili impegni istituzionali, ma ha espresso interesse per le raccomandazioni dello Studio Globale, augurando il miglior successo all'iniziativa con l'auspicio di future occasioni di collaborazione, e altresì fornendo alcune rilevanti informazioni debitamente incluse nella presente Relazione. Invece, la partecipazione del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è stata rappresentata dalla Dott.ssa Daniela de Robert, che ha anzitutto evidenziato quanto il tema dei minorenni privati della libertà sia un fattore importante che richiede un'attenzione specifica. Tale Garante ha un ambito d'intervento molto ampio, comprendente numerosi luoghi di privazione della libertà che sono oggetto di monitoraggio e che sono diversificati in vari settori (penale, migranti, salute, forze di polizia).

L'ulteriore e complementare presenza di vari Garanti regionali è stata valorizzata nel corso di specifiche sessioni sulle tre aree tematiche, offrendo l'occasione di integrare le considerazioni e informazioni riferite dalla Dott.ssa Daniela de Robert con le loro molteplici osservazioni condivise sulla base delle loro esperienze territoriali. Precisamente, i seguenti Garanti regionali hanno partecipato o sono stati rappresentati da funzionari dei rispettivi Uffici: i Garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle Regioni Abruzzo (Dott.ssa Maria Concetta Falivene), Basilicata (Prof. Vincenzo Giuliano), Emilia Romagna (Dott.ssa Clede Maria Garavini), Lombardia (Dott. Riccardo Bettiga), Toscana (Dott.ssa Camilla Bianchi), Piemonte (Dott.ssa Ylenia Serra), Prov. Aut. di Trento (Dott. Fabio Biasi), Sardegna (in attesa di nomina); i Garanti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale delle Regioni Emilia Romagna (Dott. Marcello Marighelli), Piemonte (Dott. Bruno Mellano), Lazio (Dott. Stefano Anastasia), Prov. Aut. di Trento (Prof. Antonia Menghini), Campania (Prof. Samuele Ciambriello), e Sicilia (Prof. Giovanni Fiandaca); e i Garanti dei diritti della persona delle Regioni Friuli Venezia Giulia (Prof. Paolo Pittaro), Marche (Dott. Giancarlo Giulianelli), Valle d'Aosta (Dott. Enrico Formento Dojot), e Veneto (Dott.ssa Mirella Gallinaro).

Tutti i punti di vista espressi si sono rivelati utili a riflettere sulle possibili e necessarie soluzioni alle criticità evidenziate nelle pratiche delle diverse situazioni dei minorenni coinvolti. Le seguenti sezioni mirano a raccoglierci e valorizzarli secondo i tre ambiti tematici trattati, e terminano con l'ultima sezione dedicata ad un auspicabile processo di follow-up.

⁶ Legge 12 luglio 2011, n. 112, 'Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza'. Legge 21 febbraio 2014, n. 10, 'Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria', in particolare art. 7.

2. Bambini che vivono in carcere con i loro caregivers primari

Studio Globale: alcune considerazioni e relative raccomandazioni

Come elaborato al termine dello specifico capitolo dello Studio Globale,⁷ vari modi possono ridurre al minimo l'esposizione dei bambini alla privazione della libertà in relazione alle diverse fasi del processo di giustizia penale riguardanti i loro caregivers primari, tenendo conto sia dell'impatto dannoso della separazione familiare dovuta alla detenzione di tali caregivers, sia dell'impatto dannoso della loro permanenza in carcere insieme a tali caregivers. In proposito, lo Studio Globale ha incluso alcuni riferimenti all'Italia, come specificato in varie note della presente sezione. Il primo modo concerne la previsione legislativa di soluzioni alternative alla reclusione in carcere, nonché gli approcci giudiziari sia al processo decisionale pre-processuale sia alla sentenza su un caregiver primario per favorire il più possibile l'utilizzo di strutture e misure non detentive, nella consapevolezza che il carcere è un luogo a rischio e patogeno. Se la detenzione è inevitabile, il secondo modo riguarda le decisioni concernenti la co-residenza del bambino con il caregiver primario ristretto, sulla base di una valutazione caso per caso del prevalente interesse del bambino, del suo benessere e delle circostanze che lo riguardano, assicurando che il caregiver detenuto sia investito della relativa responsabilità e consenta una co-residenza sicura, soddisfacendo la salute, l'alimentazione e i bisogni educativi del bambino. Il terzo modo concerne la cura del bambino in strutture (e.g. unità madre-figlio) e con servizi adeguati all'età, con attività per promuovere il relativo legame nel prevalente interesse del bambino, salvaguardandone la sicurezza, la dignità e lo sviluppo. Il quarto modo riguarda le reti integrate di sostegno attraverso partnerships con istituzioni specializzate nel supporto figlio-genitore, nonché con i servizi sociali e di assistenza all'infanzia, agenzie di assistenza familiare, associazioni e volontari. Il quinto modo si riferisce alla protezione dei bambini da violenze, traumi e situazioni dannose. Il sesto modo riguarda la preparazione alla separazione del bambino dal caregiver primario detenuto, che dovrebbe idealmente iniziare dall'inizio della co-residenza nella struttura detentiva, e almeno sei mesi prima della separazione, con un periodo di sistemazione nella famiglia (immediata o allargata) o altra opzione di accoglienza etero-familiare, consentendo al caregiver di vedere il proprio bambino/i al minimo una volta alla settimana. Al termine del menzionato capitolo dello Studio Globale sono elencate 23 raccomandazioni, dalle quali sono state estrapolate 7 principali raccomandazioni nell'*Executive Summary* (2020), che sono disponibili in lingua italiana nell'Allegato alla presente Relazione.⁸

Il punto di vista del Garante nazionale

In Italia la situazione dei bambini in carcere con i loro caregivers primari riguarda sostanzialmente le madri, mentre non risulta che ci siano o ci siano stati padri detenuti con minori al seguito, anche se la legge italiana prevede che anche i padri possano usufruire di tale opportunità in situazioni d'impossibilità della madre. La normativa esistente mira a tutelare il rapporto genitoriale nel rispetto dei diritti dei bambini, quindi a favorire il mantenimento del legame tra il bambino e il genitore ristretto in carcere, prevedendo la possibilità che la madre stia con il proprio figlio nei primi anni di vita sia nella fase di custodia cautelare sia nella fase di esecuzione penale. In proposito, al fine di ridurre l'impatto dannoso della privazione della libertà sui bambini, la legge 62/2011⁹ ha modificato alcuni aspetti

⁷ Altafin C., Lamer W., Ulrich G. et al. 'Children living in prisons with their primary caregivers' in Nowak M. *The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty* (Omnibook 2019), pp. 340-429, in particolare pp. 406-425.

⁸ Vedi Allegato 'Raccomandazioni dello Studio Globale tradotte (a cura di Chiara Altafin) dall'*Executive Summary of the United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty*'.

⁹ Legge 21 aprile 2011, n. 62, 'Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra madri detenute e figli minori'.

della norma allora in vigore (con le tappe già segnate dalle precedenti leggi 'Gozzini',¹⁰ 'Simeone',¹¹ e 'Finocchiaro'¹²) al fine di aumentare la tutela del bambino, sempre nel rispetto della tutela della genitorialità. In sintesi, **per la custodia cautelare in carcere**, la legge 62/2011 ne prevede il divieto di applicazione, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, per una serie di situazioni ritenute incompatibili tra cui anche quella di donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, a favore della detenzione domiciliare per la custodia cautelare nel luogo di dimora della madre o in altro luogo privato oppure in una 'casa famiglia protetta', oppure in un Istituto a Custodia Attenuata per detenute Madri (ICAM) e, solo laddove le altre due soluzioni non siano possibili, il giudice può disporre la custodia cautelare nelle c.d. 'sezioni nido'/'asili nido' degli istituti penitenziari.¹³ Invece, **per l'esecuzione di pena detentiva**, la legge 62/2011 consente che la pena detentiva (non superiore a quattro anni, anche se parte residua di maggior pena) nei confronti di una donna incinta o madre di un bambino di età inferiore ai dieci anni con lei convivente sia espiata in regime di detenzione domiciliare sia nella propria abitazione, sia in un luogo pubblico di cura, sia in una 'casa famiglia protetta'; questa possibilità è estesa anche per l'esecuzione di pene di lunga durata se sia stato già espiato almeno un terzo della pena, o in caso dell'ergastolo se siano già stati espiati almeno quindici anni di pena.¹⁴ Al riguardo, si sono verificate situazioni di donne con l'ergastolo che hanno usufruito di questa possibilità. Invece, sono escluse da queste possibilità le donne condannate per uno dei reati c.d. ostativi elencati nell'art. 4-*bis* o.p.¹⁵

Dunque, per il legislatore italiano, *solo se* mancano le condizioni per la detenzione domiciliare anche in una 'casa famiglia protetta', oppure per l'assegnazione in un ICAM, è prevista la possibilità per le donne detenute di tenere con sé i figli di età 0-3 anni all'interno dell'istituto penitenziario.¹⁶ Le 'sezioni nido' in tali istituti sono 17, uno nell'Istituto femminile di Roma Rebibbia e 16 in sezioni femminili negli istituti prevalentemente maschili distribuiti sul territorio italiano. Gli ICAM sono 5, a Venezia-Giudecca, Milano-San Vittore, Torino-Lorusso Cotugno, Lauro in Provincia di Avellino, e Senorbì in Provincia di Cagliari. Quest'ultimo è stato posto in una zona talmente isolata che nessuna donna ha mai accettato di esservi ristretta, preferendo (paradossalmente) gli istituti penitenziari.

Fotografando la situazione in Italia al 1 luglio 2021, è risultato che 12 bambini con 10 madri erano nelle 'case famiglia protette', mentre 20 bambini con 17 madri erano negli ICAM e 8 bambini con 7 madri erano nelle 'sezioni nido' di istituti penitenziari. Tutti e tre sono luoghi di privazione della libertà per le madri, ma nelle case-famiglia i bambini non sono sottoposti alle regole che governano i sistemi

¹⁰ Legge 10 ottobre 1986, n. 663, 'Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà', che introduceva l'art. 47-*ter* o.p. sulla 'detenzione domiciliare', poi modificato dalla legge 12 agosto 1993, n. 296.

¹¹ Legge 27 maggio 1998, n. 165, 'Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni', che elevava la pena detentiva da poter scontare in regime domiciliare a quattro anni e l'età dei minorenni a dieci anni, e introduceva il comma 1-*ter* nell'art. 47-*ter* o.p.

¹² Legge 8 marzo 2001, n. 40, 'Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori', che modificava gli artt. 146 e 147 c.p.p. prevedendo il differimento obbligatorio dell'esecuzione della pena nei confronti di donna incinta o che ha partorito da meno di sei mesi, e facoltativo nei confronti di madre di prole di età inferiore a tre anni; introduceva l'art. 47-*quinquies* o.p. su un'ipotesi speciale di detenzione domiciliare, e l'art. 21 *bis* o.p. su un'ipotesi di assistenza di figli minorenni all'esterno del carcere.

¹³ Legge 62/2011, art. 1, comma 1 (che modifica l'art. 275, comma 4 c.p.p. prevedendo l'aumento da tre a sei anni dell'età del bambino al di sotto della quale non può essere disposta o mantenuta la custodia cautelare della madre o del padre), comma 2 (che modifica l'art. 284, comma 1 c.p.p. prevedendo l'esecuzione degli arresti domiciliari in una 'casa famiglia protetta' ove istituita), comma 3 (che introduce l'art. 285-*bis* c.p.p. prevedendo la possibilità per il giudice di disporre la custodia cautelare di donna incinta o madre di prole di età non superiore ai sei anni in un ICAM 'ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano'). Vedi anche Altafin C., Lamer W., Ulrich G. et al., *ibid*, p. 384.

¹⁴ Legge 62/2011, art. 3, comma 1 (che modifica l'art. 47-*ter*, comma 1, lett. a) o.p. consentendo la detenzione domiciliare anche presso 'case famiglia protette') e comma 2 (che modifica l'art. 47-*quinquies* o.p. consentendo la detenzione domiciliare speciale anche in esecuzione di pene detentive di lunga durata, ma a limitate condizioni). Vedi anche Altafin C., Lamer W., Ulrich G. et al., *ibid*, p. 385.

¹⁵ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 239 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4-*bis* o.p. per contrasto con gli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost. nella parte in cui non escludeva dal divieto di concessione di benefici la misura della detenzione domiciliare speciale, ha attribuito al giudice il compito di contemperare le esigenze di tutela della sicurezza sociale con la tutela del rapporto genitoriale, e ha esteso la declaratoria di incostituzionalità anche alla detenzione domiciliare ex art. 47-*ter*, comma 1 lett. a) e b) o.p. Con la sentenza n. 76 del 2017, ha dichiarato incostituzionale anche la preclusione assoluta contenuta nell'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis* o.p. perché lesiva dell'interesse del minorenne e quindi dell'art. 31, comma 2 Cost.

¹⁶ L'art. 11, comma 9 o.p. consente alle madri di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni, e prevede che 'per la cura e l'assistenza dei bambini sono organizzati appositi asili nido'. L'amministrazione penitenziaria deve organizzarli secondo le modalità indicate dall'art. 19, Regolamento di esecuzione - D.P.R. 30 giugno 2000.

penitenziari. Alla luce di tale normativa e della situazione attuale, la Dott.ssa Daniela de Robert ha altresì svolto importanti considerazioni sulle diverse misure già contemplate per legge.

Innanzitutto, le **'case famiglia protette'**, che avrebbero dovuto essere aperte sul territorio italiano a cura degli enti locali ai sensi della legge 62/2011,¹⁷ sono ancora soltanto due, attivate tra il 2016 e il 2017, con una capacità di accoglienza di 12 donne. La prima, la 'Casa di Leda', è stata voluta dal Comune di Roma dall'allora Sindaco Ignazio Marino, ed è in una villa sottratta alla criminalità organizzata in un quartiere residenziale, con sei camere per sei donne con uno o più bambini. La seconda esiste grazie a una convenzione stipulata dall'associazione 'C.I.A.O.' con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e il Comune di Milano. Dunque, sono una al nord Italia e una al centro Italia, mentre il sud è totalmente sguarnito. Per il Garante nazionale, tale situazione è dovuta a un insieme di fattori: da un lato, un'inerzia dei Comuni essendo poco 'popolari' le istituzioni che riguardano i detenuti ed essendoci stata dunque poca attenzione, poco investimento e poca disponibilità di risorse finanziarie, e, dall'altro lato, una resistenza dei territori che va affrontata e non va nascosta. In proposito, la prima visita del Garante nazionale dopo la sua istituzione nel 2016 è stata proprio alla 'Casa di Leda', che non riusciva ad aprire per l'opposizione del quartiere. Purtroppo, vi è una certa resistenza ad avere questo tipo di strutture nelle proprie vicinanze, salvo poi gridare allo scandalo quando emerge che ci sono dei bambini in carcere. Tale questione comprende anche un aspetto culturale: **bisogna superare l'idea della 'non appartenenza dei luoghi di privazione della libertà'**, l'idea che questi siano dei 'luoghi altri che non ci appartengono', perché i muri e i cancelli di queste strutture indicano solo una separazione temporale. Nella presentare al Parlamento la propria Relazione annuale, il 21 giugno 2021, il Garante nazionale ha affermato che «Mai devono costituire una separazione sociale e concettuale e diminuire il riconoscimento della specifica vulnerabilità che li abita. Perché oltre alla riserva di legalità e di giurisdizione che la Costituzione pone a baluardo di ogni misura restrittiva della libertà personale, vi è una riserva di appartenenza sociale che gli articoli 2 e 3 della Costituzione stessa pongono a baluardo di ogni previsione normativa specifica».¹⁸ Quindi, si evidenzia un **necessario cambiamento culturale diffuso** che coinvolge la società civile, gli enti locali e l'amministrazione penitenziaria.

Secondo la Dott.ssa Daniela de Robert, la legge 62/2011 può senz'altro essere migliorata e vi sono anche delle proposte di modifiche al vaglio in Parlamento,¹⁹ ma innanzitutto è necessaria una **maggiore attenzione e attuazione da parte di tutti**: dei giudici di cognizione perché applichino pienamente la legge e siano più informati sulla situazione delle donne coinvolte, e dei magistrati di sorveglianza; dei territori perché siano maggiormente aperti alle esigenze di questi bambini per esempio rispetto all'inserimento scolastico; e della stessa amministrazione penitenziaria. Si pensi al paradosso della Regione Lazio che ha sul proprio territorio il carcere femminile più grande d'Europa, con all'interno una 'sezione nido' per quindici bambini, ma è priva di un ICAM; da tempo è in costruzione ma ancora non si conoscono i tempi della sua apertura; e ha un'unica 'casa famiglia protetta' per sei donne.

Il Garante nazionale auspica, quindi, un'attenzione diversa da parte di tutti, che vada oltre l'approccio convegnistico, oltre gli slogan, e segnala l'urgenza di prevedere altre strutture sul territorio dove i

¹⁷ Legge 62/2011, art. 4, comma 1 (che affida a un decreto del Ministro della Giustizia, d'intesa con la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, la determinazione delle caratteristiche tipologiche delle 'case famiglia protette' previste dall'art. 284 c.p.p. e dagli artt. 47-ter e 47-quinquies o.p.), e comma 2 (che prevede che il Ministro della Giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, può stipulare con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture idonee ad essere utilizzate come case famiglia protette).

¹⁸ Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Presentazione della Relazione al Parlamento 2021*, pp. 4 e 5, disponibile al link https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG9035&modelId=10021

¹⁹ L'11 dicembre 2019, la proposta di legge ordinaria C.2298 (SIANI ed altri: 'Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori') è stata presentata alla Camera dei Deputati, evidenziando la necessità di valorizzare l'istituzione di 'case famiglia protette' come la vera soluzione della questione, nonché la necessità di eliminare il vincolo d'invarianza finanziaria contenuto nell'art. 4 della legge 62/2011 attraverso l'esplicita previsione che lo Stato possa finanziare la realizzazione di tali strutture. Questa proposta di legge è ampia ed è in esame in Commissione Giustizia dal 23 febbraio 2021. Inoltre, sono state presentate altre due proposte di legge (C.1780 - CIRIELLI e CIABURRO; C.3129 - BELLUCCI ed altri) che sono state abbinare e il cui esame in Commissione è iniziato il 15 luglio 2021, in modo da avere una proposta unica.

bambini possano stare con le loro madri, senza essere sottoposti alla privazione della libertà. A tale proposito, a giugno scorso l'AGIA ha rivolto un appello ai Ministeri della Giustizia e dell'Economia e delle Finanze per **sbloccare il fondo triennale** di 4,5 milioni di euro destinato all'accoglienza residenziale di genitori detenuti con bambini in 'case famiglia protette' e in 'case alloggio', che è stato messo a disposizione (per la prima volta) con la legge 178/2020.²⁰ Quest'ultima prevede che il riparto di tale somma tra le regioni sia effettuato con decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Unificata, da adottarsi entro due mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge (ossia entro il 28 febbraio 2021), in modo da poter utilizzare a questo scopo 1,5 milioni di Euro per ogni annualità fino al 2023.²¹ Tuttavia, tale decreto attuativo non è ancora stato adottato.

Per quanto concerne le **'sezioni nido'** negli istituti penitenziari, esse sono talvolta tali solo di nome. Da un monitoraggio effettuato nel 2019 dal Garante nazionale, era emersa una totale inadeguatezza di quattro delle diciassette strutture esistenti, in quanto non rispondenti né ai requisiti strutturali (ossia adeguatezza delle stanze, e dei bagni, presenza di una cucina separata per i bimbi, di un cortile attrezzato con giochi, di una ludoteca, di ambienti idonei per i colloqui con i familiari), né ai requisiti relativi alla qualità della vita dei bambini (presenza di personale specializzato, di volontari, delle convenzioni per l'inserimento nelle scuole del territorio, della possibilità per i bambini di uscire con i volontari). In altre tre strutture mancava il cortile attrezzato per i bambini, in due strutture la ludoteca, e in tre strutture i locali per i colloqui sono stati definiti non idonei per i bambini piccoli. Ma dal monitoraggio è emersa anche la mancanza di personale specializzato: in nove istituti non era previsto personale dedicato ai bambini e in sei istituti mancava anche il personale medico-sanitario specializzato, che veniva interpellato soltanto a chiamata in caso di necessità. Alcune di queste situazioni sono inaccettabili e richiedono **interventi strutturali urgenti**, ma più in generale occorre **un innalzamento complessivo degli standard** di accoglienza di bambini all'interno di una struttura detentiva. Ad esempio, in uno degli istituti visitati dal Garante nazionale non vi era una 'sezione nido', ma solo una cosiddetta 'cella nido' in cui era alloggiata il giorno della visita del Garante nazionale una bambina di due anni e mezzo: si trattava di una normale stanza di pernottamento di una sezione detentiva, dotata di due letti per adulti, previsto uno per la madre e uno per la bimba. Mancava non solo la cucina attrezzata, ma anche un pasto adeguato per una bambina di quell'età.

Considerando le raccomandazioni dello Studio Globale, il Garante nazionale ha osservato che per quella sull'**allontanamento dal carcere da parte del bambino auspicabilmente con la madre**, in Italia la situazione va migliorata. Comunque, negli istituti dove sono storicamente presenti associazioni specifiche del territorio, si cerca di lavorare per attivare sia un accompagnamento esterno dei bambini durante il periodo di detenzione, in modo che possano uscire con i volontari, sia delle forme di 'affido ponte' che iniziano prima del termine in cui il bambino deve lasciare la struttura detentiva e quindi anche la mamma con cui ha vissuto in maniera continua per 24 ore al giorno (per dare progressività all'allontanamento e abituare il bambino, la madre e la famiglia affidataria) e che proseguono successivamente, con la famiglia affidataria che si impegna a mantenere il legame con la mamma. Nei casi positivi, spesso la relazione tra la madre e la famiglia affidataria prosegue anche dopo che l'affidamento è stato interrotto, come relazione significativa e affettiva.

Infine, lo slogan dello Studio Globale 'mai più bambini in carcere' è condiviso dal Garante nazionale, che ha comunque enfatizzato come questo non debba mai far perdere di vista l'obiettivo di **tutelare la relazione madre-figlio**, anche quando questa è detenuta, senza sacrificare la maternità per un'erronea interpretazione del principio dell'interesse prevalente del bambino. Come sostenuto nello specifico capitolo dello Studio Globale e nelle relative raccomandazioni, si tratta di un equilibrio

²⁰ Legge 30 dicembre 2020, n. 178, 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023', in particolare all'art. 1, comma 322. A dicembre 2020, la Commissione bilancio alla Camera dei Deputati aveva approvato un emendamento (primo firmatario Paolo Siani, pediatra e capogruppo del Pd in Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza) alla legge di bilancio per il 2021 per l'istituzione di tale fondo triennale, che era stato promosso da 'Giustizia per i diritti - Cittadinanzattiva' e l'associazione 'A Roma Insieme-Leda Colombini', le quali insistono da tempo per l'adozione di 'misure di sistema' non legate all'emergenza sanitaria nelle carceri, bensì creanti le condizioni affinché nessun bambino debba più provare l'esperienza della detenzione in carcere assieme alle loro madri.

²¹ Ibid, art. 1, comma 323.

difficilissimo che va mantenuto, tra la difesa del diritto alla relazione (materna o paterna) genitoriale che l'ordinamento italiano tutela e l'assoluta priorità dell'esigenza di favorire positive capacità evolutive e cognitive di un bambino nei suoi primi anni di vita. È un equilibrio difficile, che richiede soluzioni complesse, con il contributo di tutti. Tuttavia, il Garante nazionale intravede con grande preoccupazione il rischio del diffondersi di una cultura tesa a sottrarre i bambini alle loro famiglie per categoria (e.g. i figli dei mafiosi, dei tossicodipendenti, dei Rom, dei poveri in genere) come se l'interruzione del rapporto parentale sia, a prescindere, la soluzione migliore per il bambino.

Il punto di vista dell'AGIA

Oltre alle suddette sollecitazioni dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza relativamente alla necessaria predisposizione di 'case famiglia protette', va rilevato che il 21 marzo 2014 l'AGIA ha sottoscritto con il Ministero della Giustizia e l'associazione Bambinisenzasbarre Onlus il protocollo **Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti**, poi rinnovato nel 2016 e nel 2018, e attualmente in fase di rinnovo (sono già state avviate le interlocuzioni necessarie).²² La Carta prevede interventi sugli spazi e le modalità di accoglienza, sulla formazione del personale specializzato e sull'attivazione di progetti per gli agenti e il personale penitenziario, e favorisce programmi di assistenza alla genitorialità che incoraggino e sviluppino il rapporto genitori-figli, anche per i genitori detenuti che vivono insieme ai propri bambini. Tra gli obiettivi del protocollo vi è quello di arrivare a un definitivo allontanamento dei bambini in carcere. Alcuni degli articoli del protocollo sono stati inclusi fra le pratiche promettenti elencate alla fine del relativo capitolo nello Studio Globale.²³ Specificatamente: l'**articolo 1**, che 'invita le Autorità giudiziarie a tenere in considerazione i diritti e le esigenze dei figli di minore età della persona arrestata o fermata, in modo tale che possa conservare la responsabilità genitoriale, nel momento della decisione dell'eventuale misura cautelare cui sottoporla, dando priorità, laddove possibile, a misure alternative alla custodia cautelare in carcere'; l'**articolo 7**, con cui le parti si sono impegnate affinché i minorenni che vivono con i genitori in una struttura detentiva verifichino: la possibilità del minore di accedere liberamente agli spazi all'aperto e al mondo esterno, di frequentare gli asili nido e le scuole esterne al carcere; l'offerta di strutture educative e di supporto; e il supporto nello sviluppo delle capacità genitoriali; l'**articolo 8**, che istituisce un 'tavolo di lavoro permanente', composto da rappresentanti del Ministero della Giustizia, dell'AGIA, del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, e dell'associazione Bambinisenzasbarre Onlus, e trimestralmente convocato dall'AGIA per monitorare periodicamente l'attuazione del protocollo, per promuovere la cooperazione dei coinvolti soggetti istituzionali e non, nonché l'informazione e sensibilizzazione del personale scolastico a contatto con i minorenni figli di genitori detenuti, e per favorire lo scambio delle buone prassi, delle analisi e proposte a livello nazionale e europeo. Tale protocollo è stato il primo documento di questo tipo in Europa, divenendo il testo guida per la Raccomandazione CM/Rec (2018)5, firmata dai 47 Stati del Consiglio d'Europa per contribuire a realizzare le condizioni ottimali affinché il sistema penitenziario tenga presente sia i diritti dell'infanzia sia i diritti dei detenuti adulti.

I punti di vista di vari Garanti regionali

Dettagliate riflessioni sono state svolte specificatamente per le regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Lazio, Basilicata, Sicilia, Marche e Toscana.

²² Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Giustizia, l'AGIA, e l'associazione Bambinisenzasbarre Onlus, disponibile al link https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/sgep_tavolo6_allegato5.pdf. E' stato tradotto in lingua inglese e inviato al Segretariato dell'ENOC per la diffusione ai membri della Rete dei Garanti europei. L'obiettivo è di promuovere la conoscenza del Protocollo a livello internazionale affinché l'esperienza italiana possa rappresentare un modello virtuoso per altri Stati, con un innalzamento del livello di tutela per i figli di genitori detenuti, categoria particolarmente vulnerabile e soggetta a possibili atteggiamenti discriminatori.

²³ Altafin C., Lamer W., Ulrich G. et al. 'Children living in prisons with their primary caregivers' in Nowak M. *The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty* (Omnibook 2019), pp. 414, 418, 421 e 425.

Nella **Regione Piemonte**, il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà (Dott. Bruno Mellano) e il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza (Dott.ssa Ylenia Serra) svolgono un lavoro congiunto. La Casa Circondariale 'Lorusso e Cotugno' di Torino è una delle strutture che ha storicamente una presenza di mamme con bambini, dapprima nella sezione ordinaria e successivamente in una 'sezione nido'. Da alcuni anni vi è anche un ICAM, ordinariamente molto affollato rispetto alla relativa capacità di accoglienza di 10 mamme e 12 bambini. Tuttavia, negli ultimi anni, si è anche registrata la contemporanea presenza di madri con bambini sia nell'ICAM sia nella suddetta 'sezione nido' del carcere, che non è mai stata chiusa definitivamente avendo piuttosto temporaneamente sospeso l'attività. In tali casi, l'utilizzo della 'sezione nido' è sempre stato giustificato per particolari incompatibilità culturali o caratteriali delle mamme, e anche per diversità culturali legate a una maggioranza di mamme con bambini di etnia Rom, Sinti; anche nel caso di mamme nigeriane con altre esigenze e culture, pur avendo degli spazi significativi, l'amministrazione ha teso a riaprire la 'sezione nido' e a collocarle in modo separato. Comunque, grazie al lavoro dei due Garanti regionali con la Giunta e il Consiglio regionale, è prevista l'**istituzione di una 'casa famiglia protetta'**, la quale diverrebbe la terza in Italia, e per la quale vi sono tutte le premesse, sia la presenza di bambini nel carcere, sia l'attività storica assicurata dal Comune di Torino con il volontariato e la scuola dell'infanzia, in accordo tra amministrazione penitenziaria e amministrazione comunale, e con il sostegno della Regione Piemonte. Attualmente, **la relativa bozza di decreto deve essere ultimata e assumere le forme più adeguate** per permettere al territorio e relative istituzioni (che sovente sono disattente sui temi del carcere) di sollevare un'attenzione particolare sulla detenzione minorile e sulla detenzione di madri con bambini. Nello schema di decreto in discussione, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) ha avocato a sé il ruolo prioritario, ma per il Garante regionale il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (DGMC) dovrebbe essere il protagonista principale, proprio per la vocazione dell'esecuzione penale esterna degli uffici UE sul territorio, e poi perché alcune impostazioni 'penitenziaristiche' del DAP rischiano di ricadere anche in questo progetto che, invece, dovrebbe esser assolutamente innovativo. In proposito, il riferimento all'ICAM sardo è emblematico di ciò che a volte l'amministrazione penitenziaria produce anche quando ha una finalità alta, nobile e condivisa. Il Garante regionale ha infine espresso l'intenzione di utilizzare le raccomandazioni dello Studio Globale nelle proprie interlocuzioni con la Regione, il Comune e il tessuto sociale torinese e piemontese affinché possano esser un ulteriore stimolo per una riflessione e un'urgente attivazione da parte di tutti.

Nella **Regione Emilia Romagna**, il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale (Dott. Marcello Marighelli) lavora di concerto con la Garante regionale per l'infanzia (Dott.ssa Clede Maria Garavini). Diversamente dalla considerazione diffusa che in Emilia-Romagna i bambini in carcere con le madri sarebbero pochi e vi starebbero per poco tempo, legata a un monitoraggio istantaneo (della loro presenza a una certa data), il Garante regionale ha ritenuto non soddisfacente tale metodo poiché non corrispondente alle visite effettuate e segnalazioni ricevute. Pertanto, ha avviato un monitoraggio sui flussi, ingressi, permanenza e uscite, riscontrando nelle sezioni ordinarie femminili degli istituti penitenziari di Bologna, Forlì e Modena la presenza di 15 bambini con le loro madri nel 2019, di 11 bambini nel 2020, e di 5 bambini ad inizio luglio 2021. Nel verificarne la permanenza, si è trattato di periodi abbastanza brevi, da uno o due giorni fino a qualche giorno in più o fino a un mese. Vi è stato anche un continuo monitoraggio visivo e di colloquio, per gran parte di queste situazioni, verificando tutto il percorso, perché il bambino con la mamma a volte vede anche l'arresto in flagranza di reato, e quindi è stata verificata l'eventuale permanenza nelle camere di sicurezza delle forze di polizia, riscontrando che questa è per lo più evitata e che nella fase precedente alla traduzione in carcere le mamme con i bambini sono ospitate in altri luoghi. Tutto ciò si è basato sempre sulla buona volontà e impegno degli operatori. Tuttavia, **la situazione strutturale è assolutamente inadeguata poiché sul territorio regionale non vi sono né 'case famiglia protette' né ICAM**, mentre una 'sezione nido' è stata inaugurata nella Casa Circondariale 'Dozza' di Bologna il 9 luglio 2021, in contraddizione con le più recenti tendenze normative dell'ordinamento italiano. Tale apertura appare come un lenitivo alla situazione esistente che, invece, deve essere superata, e in tempi brevi.

Dalla premessa del monitoraggio avviato e tenuto in essere dai due Garanti regionali, questi ultimi hanno più volte espresso la loro posizione secondo cui che **la crescita di un bambino e la realizzazione della maternità sono incompatibili con il carcere**, sia per la specifica finalità del carcere sia per l'organizzazione dell'istituto penitenziario, sia per le relative modalità di funzionamento: il carcere non può rispondere alle esigenze affettive e ai bisogni della crescita dei bambini e anche della loro educazione. Per i due Garanti, le condizioni generali di vita presenti nelle sezioni femminili del carcere non permettono il pieno rispetto e attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione di New York,²⁴ che risultano decisamente limitati per non dire negati (specificatamente, il diritto ad una crescita alimentata da opportunità diverse e varie, sostenuta da relazioni ricche e propositive, in grado di accompagnare davvero il bambino nell'acquisizione di competenze personali, relazionali e sociali). Inoltre, per i due Garanti, in un contesto carcerario anche la madre non può realizzare ed esprimere compiutamente la sua genitorialità, ricevere gli aiuti necessari per impegnarsi in un percorso di recupero e di riattivazione delle capacità di cura e relazionali.

Pertanto, i due Garanti hanno ripetutamente richiesto la realizzazione sul territorio regionale di **una 'casa famiglia protetta' quale soluzione più adeguata sia sul piano sostanziale che su quello della normativa esistente**. All'interno di questa struttura, dotata di un qualificato progetto e di un solido impianto educativo, la madre potrebbe vivere relazioni riparative e il figlio potrebbe sperimentare una quotidianità arricchita da diverse proposte, con partecipazione e inserimento nelle attività e nei servizi presenti nel territorio. Purtroppo, anche questa regione svela che **il problema cruciale rimane la distanza tra il quadro legislativo italiano avanzato e la pratica reale**. Infatti, fin dall'art. 47-ter o.p. (di quasi trent'anni fa) per le donne con prole al seguito, e poi anche per gli uomini (in seguito a sentenze costituzionali), è prevista la detenzione domiciliare, ma, di fronte alla constatazione e considerazione della povertà relazionale e delle scarse risorse materiali di alcune situazioni, con la legge 62/2011 è stata individuata la struttura della 'casa famiglia protetta', da realizzarsi in convenzione tra il Ministero della Giustizia e gli enti territoriali competenti, per dare una soluzione anche a quelle situazioni di mancanza d'idoneità del domicilio e quindi d'impossibilità di realizzare la detenzione domiciliare. Questo aspetto della legge 62/2011 è rimasto un mero enunciato fino al 2013, quando l'allora Ministro della Giustizia Paola Severino ha con decreto stabilito **i requisiti delle 'case famiglia protette', riconoscendone la fondamentale importanza per evitare in toto la presenza in carcere dei bambini**.²⁵ Nel 2015, la realizzazione della prima 'casa famiglia protetta' a Roma fu annunciata in una conferenza stampa importante a Rebibbia con il Ministro della Giustizia e varie personalità, nella quale fu altresì affermato che la presenza di bambini in carcere sarebbe cessata. Purtroppo dal 2013 a oggi, le soluzioni istituzionali praticate a livello territoriale non sono state orientate all'individuazione di questo tipo di strutture, e nel 2021 la situazione è ancora critica. Eppure anche la motivazione della mancanza di risorse è stata eliminata, avendo la citata legge di bilancio per il 2021 previsto stanziamenti importanti per un triennio per realizzarle. Purtroppo ancora nulla è stato deciso per il decreto attuativo e la ripartizione tra le Regioni.

²⁴ La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata all'unanimità dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, è stata ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176.

²⁵ Il Decreto Ministeriale 13 gennaio 2013 ha ribadito che delle strutture residenziali 'case famiglia protette' potranno fruire 'solo soggetti per i quali non vengano ravvisate esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, o soggetti nei confronti dei quali, nel caso di concessione di misure alternative previste, non sussista grave e specifico pericolo di fuga o di commissione di ulteriori gravi reati, e risulti constatata l'impossibilità di esecuzione della misura presso l'abitazione privata o altro luogo di dimora'. Ha poi stabilito che tali strutture devono rispettare i criteri organizzativi e strutturali previsti dall'art. 11 della legge 328/2000, 'Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali', e dal DPCM 21 maggio 2001, n. 308, nonché dalle relative normative regionali in materia tenendo presente le seguenti caratteristiche tipologiche: 1. Sono collocate in località ove sia possibile l'accesso ai servizi territoriali, socio-sanitari ed ospedalieri, e che possano fruire di una rete integrata a sostegno del minore e dei genitori; 2. consentono una vita quotidiana ispirata a modelli familiari, tenuto conto del prevalente interesse del minore; 3. ospitano non oltre sei nuclei di genitori con relativa prole; 4. impiegano operatori professionali e spazi interni che facilitano il conseguimento delle finalità di legge; 5. sono munite di stanze per il pernottamento e i servizi igienici dei genitori e dei bambini che tengano conto delle esigenze di riservatezza e differenziazione venutesi a determinare per l'estensione del dettato della legge 62/2011 anche a soggetti di sesso maschile; 6. prevedono in comune i servizi indispensabili per il funzionamento della struttura (cucina etc.); 7. prevedono spazi da destinare al gioco per i bambini, possibilmente anche all'aperto; 8. prevedono spazi di dimensioni sufficientemente ampie per consentire incontri personali, ossia colloqui con operatori e rappresentanti del territorio e del privato sociale, incontri e contatti con figli e familiari al fine di favorire il ripristino dei legami affettivi; 9. il servizio sociale dell'amministrazione penitenziaria interviene nei confronti dei sottoposti a detenzione domiciliare secondo l'art. 47-*quinques*, commi 3, 4 e 5 o.p.; 10. il Ministro della Giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, può stipulare con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture da utilizzare come 'case famiglia protette'.

Per i due Garanti regionali, **questa situazione è il risultato di un'interpretazione sbagliata**, e la previsione delle 'sezioni nido' o della permanenza di mamme con bambini all'interno del carcere come soluzione residuale suscita una domanda fondamentale: residuale da che punto di vista? Residuale solo quando c'è una valutazione concreta da parte del giudice di esigenze cautelari o di sicurezza. Ovvero diversamente da come è interpretato nella pratica sia dall'amministrazione penitenziaria sia dalle amministrazioni locali, per le quali 'residuale' sembra significare che il giudice utilizza la soluzione che ha a disposizione (ossia, mancando l'ICAM, mancando la 'casa famiglia protetta', allora diventerebbe residuale l'asilo nido in carcere). In tal caso, tuttavia, non vi è la possibilità del giudice di valutare in concreto la situazione della persona, e quindi di poter utilizzare l'ampio ventaglio di soluzioni messe a disposizione dalla normativa (ossia detenzione domiciliare, 'casa famiglia protetta', ICAM, ed eventualmente 'sezione nido' in carcere).

Secondo i due Garanti regionali, l'insoddisfacente situazione in Emilia-Romagna, che non offre una soluzione se non la detenzione nelle sezioni ordinarie o forse nella nuova 'sezione nido' del carcere, ha delle motivazioni che meritano una riflessione ulteriore. Per la salute in carcere, il servizio sanitario nazionale è previsto sia per i detenuti sia per le persone libere e pertanto si è raggiunta una parificazione. Invece, il mantenimento di una diversificazione rispetto all'esecuzione delle pene e ai servizi sociali crea delle situazioni che alimentano distanza e ambiguità, e si riscontra una scarsa propensione da parte dei servizi sociali del territorio a farsi carico di situazioni implicant anche una sorta di controllo sociale o comunque la presa in carico anche di situazioni del campo penale. Così si consolida un'idea di separazione per cui tutto ciò che è penale deve stare separato anche se riguarda madri con bambini, e tutto ciò che è sociale sta sul territorio. Invece, **la 'casa famiglia protetta' che impegna il territorio a convenzionarsi e integrarsi con la giustizia, e con le esigenze anche del controllo sociale, è una soluzione che va percorsa, superando tutte le resistenze ancora esistenti**. Pertanto, i due Garanti regionali continueranno a denunciare la criticità dell'attuale situazione regionale in tutte le sedi possibili.

Relativamente alla **Regione Veneto**, per conto della Garante regionale dei diritti della persona (Dott.ssa Mirella Gallinaro), la Dott.ssa Rita Bressani dell'Ufficio del Garante per l'area diritti delle persone ristrette ha sottolineato che purtroppo non è ancora a disposizione una 'casa famiglia protetta' e che se ne parla senza fare nulla di concreto per una reale alternativa, che potrebbe anche determinare la chiusura dell'ICAM sito nell'isola della Giudecca di Venezia. Quest'ultimo, che include una stanza giochi e camere per le mamme e i propri bambini, con il compito di ognuna di accudire il proprio figlio, ha generalmente accolto bambini con mamme di etnia Sinti e Rom, e in passato alcune mamme nigeriane. Nel considerare la rilevanza del contatto con il dentro e il fuori dell'istituto,²⁶ è stata evidenziata la **continua necessità che le mura dell'ICAM non diventino invalicabili**, non solo per il servizio di entrata ma anche per gli operatori penitenziari di poter uscire per permettere l'inserimento di questi bambini e la loro partecipazione ad attività all'esterno. Dal 2015 si è lavorato al riguardo ed è stato stipulato un protocollo d'intesa tra il Garante regionale dei diritti della persona, la Direzione dell'ICAM della Casa di Reclusione Femminile di Venezia, la Direzione dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Venezia, la Questura di Venezia, il Comune di Venezia, la Conferenza dei sindaci e altri soggetti.²⁷ In particolare, il Garante regionale ha rilevato che per l'ICAM è assolutamente necessario **prevedere forme di collaborazione** per garantire l'attuazione di tutti gli interventi necessari alla crescita e alla costruzione del benessere psico-fisico dei bambini coinvolti, fino al compimento del sesto anno di età o anche prima se ricorrono le condizioni. Pertanto, tale protocollo ha delineato le strategie d'intervento secondo varie fasi, a supporto delle necessità

²⁶ Ad esempio, il Garante regionale ha scritto una lettera al Provveditorato per sottolineare l'importanza di porre attenzione ai tempi necessari per le telefonate e i colloqui che ogni figlio ha diritto a fare con la propria madre detenuta, specialmente nel caso di donne con numerosi figli.

²⁷ Questo Protocollo d'Intesa 'Procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con le madri', disponibile al link http://garantedirittipersonadetenuti.consiglioveneto.it/gestione/documenti/doc/PROT_INTESA_DEF_web.pdf, è stato anche incluso nella lista di 'pratiche promettenti' individuate dallo Studio Globale delle Nazioni Unite sui Bambini Privati della Libertà Personale, vedi Altafin C., Lamer W., Ulrich G. et al., *ibid*, pp. 421-422.

dei bambini accolti con le loro madri presso l'ICAM. Nel processo di accoglienza vi sono quattro fasi (ingresso, restrizione, dimissione, post-dimissione) declinate nell'allegato A, e ai diversi attori istituzionali sono assegnate le attività da attuare. Tale protocollo è in vigore dal 2015 ed è rinnovato ogni due anni automaticamente, salvo particolari motivi di recesso, come è accaduto nel 2018 quando l'unica associazione di volontariato coinvolta ('La Gabbianella e gli altri animali'), che molto ha fatto e sta facendo per i bambini in carcere con le madri, ha deciso di ritirarsi dal protocollo perché non si sentiva accolta nelle decisioni prese a livello istituzionale. Ciò esemplifica uno dei problemi che possono manifestarsi con la condivisione di tavoli comuni di lavoro per arrivare poi alla sottoscrizione di un'intesa tra soggetti con provenienze e punti di vista diversi, ma che devono imparare un linguaggio e modalità di lavoro comuni, a partire dalla reciproca conoscenza, perché proprio la diversità dei punti di osservazione è la ricchezza delle intese comuni.

Dall'esperienza dell'ICAM di Venezia è emerso un punto fondamentale: far collaborare tutte le istituzioni che lavorano con/per i bambini significa avere bene in mente i percorsi da attuare nel **delicato equilibrio tra interessi contrastanti**, poiché il carcere, che ha come mandato istituzionale la tutela della donna detenuta, non sempre considera prioritario l'interesse del bambino, mentre i servizi sociali esterni hanno ben presente il principio del suo superiore interesse. Nella pratica dell'ICAM di Venezia, appena entra una mamma con un bambino al seguito, il Garante regionale chiede sempre che sia convocato un gruppo di lavoro (GDL) formato dagli operatori del carcere, gli operatori U.E.P.E. e gli operatori socio-pedagogici dei servizi sociali del Comune di Venezia se il minore risiede lì, per redigere il possibile progetto del bambino e coinvolgere il Comune di ultima residenza della mamma (qualora ci fosse) poiché si prevede l'inserimento del bambino in attività esterne del territorio. Ad esempio, il Comune di Venezia continua ad avere un'attenzione specifica, riservando dei posti in asilo nido e scuola materna per questi bambini. Esistono anche associazioni di volontariato che si sono occupate dei bambini portandoli in attività esterne, ad esempio accompagnandoli al mare (e il Comune aveva altresì messo a disposizione una capanna da spiaggia). Poi sono coinvolti il Tribunale per i minorenni e la Procura, anche per delineare il percorso giuridico della madre con quello del bambino, ipotizzando e coinvolgendo anche il 'servizio affidi' del Comune di Venezia per considerarne certe tipologie (e.g. affido diurno), e studiando progetti individualizzati che (come nelle raccomandazioni dello Studio Globale) tengano conto delle caratteristiche delle specifiche situazioni. Per l'aspetto sanitario, l'azienda USL è coinvolta in relazione a problemi pediatrici o delle mamme, con le quali nell'ICAM viene fatto un significativo lavoro affinché apprendano utili metodologie di cura del bambino e di allattamento, dal punto di vista igienico, sanitario ed eventualmente contraccettivo. Poi il Comune prevede dei posti mamma-bambino in comunità anche per la fase di post-dimissioni dall'ICAM.

Purtroppo, con la pandemia da COVID-19, l'ICAM di Venezia è divenuto un luogo 'più chiuso', senza molta attenzione a mantenere vivi i contatti con il volontariato e con il territorio circostante. Pertanto, l'Ufficio del Garante regionale sta aiutando gli operatori del carcere per sollecitare la ripresa delle attività esterne e permettere di poter entrare e riavviare i servizi all'interno dell'ICAM. Peraltro, il Ministero della Giustizia vorrebbe dismetterlo, creando innegabili i problemi se non vi fosse un'adeguata alternativa. Comunque, si tratta di un luogo scomodo da raggiungere, non centrale e non circondato da tante attività, per cui si lavora in collaborazione con istituti vicini all'isola della Giudecca, come scuola materna, istituto per l'infanzia, associazioni del territorio. Ad aprile 2021, due neonati con due mamme in attesa di giudizio erano nell'ICAM, per cui il suddetto gruppo di lavoro non era stato convocato non essendo ancora possibile identificare il percorso senza le relative sentenze. Da maggio 2021 vi sono sette bambini con cinque mamme, di cui una partoriente il suo secondo bambino per la metà luglio 2021 (per cui anche in tal caso vi è collaborazione con il Tribunale per i minorenni per valutare un affido temporaneo del suo primo bambino a una volontaria nei giorni in cui la mamma sarà in ospedale a partorire il secondo, soluzione questa che verrà presa sempre in accordo con la madre).

Riguardo alla **Regione Lazio**, per conto del Garante regionale delle persone private della libertà (Dott. Stefano Anastasia), la Dott.ssa Nicoletta Capelli ha ribadito l'obiettivo praticabile di 'nessun bambino in carcere' e dunque la soluzione delle 'case famiglia protette'. Infatti, la previsione legislativa dell'ICAM è nata con la possibilità di avere degli spazi adeguati per i bambini, ma rappresenta comunque una forma di restrizione in cui il controllo e la forma custodiale è ancora prioritaria. Nel caso della '**Casa di Leda a Roma**', il problema dopo l'apertura è stato l'assenza di finanziamenti, quindi gli oneri per lo Stato, e la necessità di specifici requisiti funzionali e operativi, con costi elevati per questo tipo di struttura. Il Garante regionale ha cercato di far sì che questa esperienza non venisse interrotta e, dopo un protocollo d'intesa con l'IPAP e la Regione Lazio, tale struttura è stata rifinanziata per due anni (anche con parti di finanziamento regionale e di Cassa ammende). Piuttosto che aprire una nuova struttura (ipotesi iniziale), visti i numeri in diminuzione della presenza di madri con bambini, si sta considerando di ampliare il numero delle persone ospitate (attualmente 6) presso questa struttura residenziale, quindi verificando i requisiti logistici e organizzativi. Predisporre una 'casa famiglia protetta' che risponda alle esigenze del territorio regionale significa **consentire un processo d'intervento con accompagnamento dei nuclei familiari coinvolti, in stretto contatto con gli operatori dei servizi sociali**, che hanno sempre meno a che vedere con l'aspetto della detenzione e quindi con gli operatori penitenziari, ma **la rieducazione delle madri passa anche attraverso tale accompagnamento. Si tratta di offrire finanziamenti e progettualità per le madri ristrette in una particolare collocazione**, accompagnandole anche nell'istruzione se necessario e nell'avviamento lavorativo. Pertanto, i finanziamenti previsti dalla legge di bilancio per il 2021 devono essere urgentemente posti a disposizione delle Regioni che potranno poi adoperarsi per realizzare 'case famiglia protette' dove ancora mancano.

Durante la fase pandemica di COVID-19 i numeri sono scesi enormemente, non solo per la minor commissione di reati, ma anche per la stabilizzazione su una media di 5 madri con prole nella 'sezione nido' dell'istituto femminile di Rebibbia. In passato vi era stata una media dai 10 ai 18 nuclei madre-bambino. E' **auspicabile che la magistratura di sorveglianza e di merito considerino soluzioni differenti, perché la detenzione delle madri con bambini in carcere deve essere l'estrema ratio**, ma ciò ancora non avviene. Si tratta *inter alia* del diritto dei bambini a mantenere un rapporto stabile con le figure genitoriali senza vivere all'interno di sistemi di custodia e sicurezza. Gratitudine è sempre espressa agli operatori della 'sezione nido' di Rebibbia, alle puericultrici e alle associazioni di volontariato (e.g. 'A Roma Insieme' che accompagna i bambini all'asilo, a fare gite fuori dal carcere, e a vivere esperienze e contatti con l'esterno), ma ciò non deve precludere l'individuazione di soluzioni alternative.

Per quanto riguarda il correlato tema del mantenimento dei legami familiari con genitori detenuti e figli all'esterno, è importante ripensare anche ai loro incontri. Nonostante gli sforzi di miglioramento di alcuni ambienti come le aree verdi e le ludoteche, non si tratta solo di considerare il luogo e la logistica, ma anche la rilevanza di uno spazio mentale da parte di persone che possano accogliere quell'incontro, con la necessità che gli operatori di polizia penitenziaria siano in grado di occuparsi di quell'incontro, e che siano a disposizione giornate e ore diversificate, riducendo il più possibile il tempo d'attesa in cui sono espletate le misure di sicurezza e di controllo, al fine di favorire il mantenimento di tali rapporti in modo più attenzionato. Al riguardo, presso la Casa Circondariale femminile di Rebibbia, il Modulo per l'Affettività e la Maternità (M.A.MA.) è una micro-architettura di legno costruita dai falegnami dei detenuti del carcere Mammagialla di Viterbo, su progetto di giovani architetti guidati da Renzo Piano, in cui sarà possibile realizzare visite di lunga durata delle detenute madri con i propri familiari, in una situazione 'domestica' che faciliti la creazione di esperienze di vissuto familiare. Si tratta di un tipo di esperienza non ancora avviata in quell'istituto femminile, e forse non replicabile in tutti gli istituti, ma indicante un **cambio di ratio negli incontri per avere un luogo adeguato e altresì un modo adeguato con cui approcciarsi alle visite, in termini sia di tempo sia di operatori** (e.g. con presenza di animatori e altri professionisti del settore dell'infanzia in accompagnamento).²⁸ Inoltre, in questi luoghi **percorsi di formazione e riflessione sulla genitorialità** possono contribuire all'affettività genitoriale e alla continuità delle relazioni familiari in modo sano.

²⁸ Maggiori informazioni disponibili al link <https://www.professionearchitetto.it/news/notizie/28063/Rebibbia-il-G124-di-Renzo-Piano-conclude-la-casa-dell-affettivita-per-l-incontro-delle-detenate-con-i-proprio-cari>

Per la **Provincia Autonoma di Trento**, il Garante provinciale dei diritti dei detenuti (Prof. Antonia Menghini) ha rappresentato una realtà particolare, dove non vi sono strutture penitenziarie per minorenni, neppure ICAM o 'case famiglia protette'. Nella sua competenza rientra solo una Casa Circondariale, dove la prassi adottata e seguita da tutte le direzioni avvicendatesi negli ultimi anni è quella di aver sempre facilitato il transito di tutte le mamme detenute con bambini al seguito da questo istituto penitenziario all'ICAM di Venezia. Pertanto, i soggiorni di tali mamme nella Casa Circondariale si sono limitati a uno o due giorni. Comunque, due considerazioni sono state espresse. La prima riguarda il **diritto di territorialità della pena**. Se pur si è espresso un generale consenso sulla necessità e opportunità di ampliare il ricorso a strutture come ICAM o 'case famiglia protette' ed è auspicabile che il recente stanziamento possa esser attivato al più presto per la realizzazione di quest'ultime, **è importante ragionare su dove queste strutture saranno allocate** perché altrimenti si rischia un effetto distorsivo: per la mamma detenuta con il proprio bambino riuscire ad scontare la pena vicino ai propri cari è un diritto che va adeguatamente tutelato e tenuto sempre presente. La seconda considerazione, più generale, riguarda il contributo fondamentale della Corte Costituzionale in questa materia, con un lavoro puntuale svolto attraverso una serie di pronunce importanti, che hanno smantellato alcune presunzioni di pericolosità. Fin dalle più risalenti pronunce che hanno interessato proprio la detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47-*quinques* o.p. (proprio quella relativa alle detenute madri) e l'art. 4 *bis* o.p., la Consulta ha puntualmente rilevato **l'importanza di poter valutare l'interesse specifico del minorenne e di bilanciarlo con l'interesse contrapposto alla sicurezza sociale**. In particolare, se i meccanismi presuntivi sono alla base del divieto di accesso ai benefici penitenziari (di cui la norma emblema è l'art. 4-*bis* o.p.) e sono tutti fondati su una pericolosità sociale che si fa discendere dall'assenza di collaborazione con la giustizia, la Corte Costituzionale ha ben evidenziato che, quando, all'interesse specifico della persona detenuta al reinserimento sociale (costituzionalmente garantito) si affianca l'interesse di un ulteriore soggetto debole per definizione (cioè il minorenne), necessariamente il bilanciamento tra interesse del genitore alla rieducazione e interesse del minorenne a mantenere un sereno rapporto con il genitore nel contesto migliore possibile debba essere restituito alla Magistratura di Sorveglianza, che solo valutando il caso concreto potrà bilanciare tali due interessi con quello alla sicurezza sociale. Dunque, queste pronunce costituzionali (la più risalente del 2014, seguita da altre due fondamentali nel 2017) segnano il passo della Consulta nella direzione della **massima valorizzazione dell'interesse del minorenne a mantenere un rapporto il più positivo possibile con i propri genitori, anche con la mamma detenuta**.

Relativamente alla **Regione Sicilia**, il Garante regionale dei diritti dei detenuti (Prof. Giovanni Fiandaca) ha condiviso alcune considerazioni in una breve nota, rilevando che nel suo Ufficio non è capitato di imbattersi in concreti casi problematici di bambini che vivono in carcere o negli ICAM con le madri, per cui in proposito ha elementi di conoscenza teorici e indiretti. Ciò premesso, anche tale Garante ritiene che **l'ambiente carcerario non è il più idoneo alla tutela dell'interesse preminente dei figli piccoli di madri detenute**. Nel riferirsi alla legge 62/2011 e alla relativa previsione che la pena possa essere scontata in 'case famiglie protette', il Garante ha ricordato che si tratta di strutture diverse dalle carceri e dagli ICAM, in quanto inserite in un tessuto cittadino e con vigilanza e controllo di polizia attenuati: in sostanza, luoghi il più possibile simili a ordinarie strutture abitative e, perciò, tali da non richiamare le caratteristiche di un contesto detentivo, o comunque soggetto a particolari restrizioni o chiusure rispetto alla realtà esterna. Secondo una stima attendibile calcolata in uno studio di Luigi Manconi, un costo non superiore a un milione e mezzo di euro basterebbe per realizzare 'case famiglia protette' in cinque o sei città italiane, le quali potrebbero risultare ben sufficienti di numero per risolvere anche sotto l'aspetto quantitativo il problema in questione (anche se il numero dei bambini coinvolti dovesse in futuro moltiplicarsi rispetto a quello attuale di circa una trentina). Pertanto, il Garante si auspica che l'attuale Guardasigilli Marta Cartabia, proprio perché attenta e culturalmente sensibile alla tutela dei diritti delle persone recluse, possa promuovere in questo campo le iniziative più efficaci e opportune.

Per la **Regione Marche**, il Garante dei diritti delle persone (Dott. Giancarlo Giulianelli) ha ricordato in una breve nota che sul territorio non sono presenti ICAM e che nell'unica sezione femminile della Casa Circondariale di Pesaro 'Villa Fastiggi' non è prevista la presenza di bambini ospitati con le madri detenute. Comunque, da giugno 2020 a giugno 2021 questo istituto penitenziario ha avuto due mamme (di nazionalità rumena e italiana) con un bambino ciascuna, per un periodo di sei e venti giorni rispettivamente; i bambini hanno poi seguito la madre agli arresti domiciliari (nel primo caso) e alla Casa di Reclusione femminile di Venezia-Giudecca (nel secondo caso).

Nella **Regione Basilicata**, il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza (Prof. Vincenzo Giuliano), insieme al Difensore civico, ha previsto una stratificazione d'interventi, in modo da affiancare le rispettive competenze in presenza di casi di bambini in carcere con le madri detenute, però non vi sono state sollecitazioni al riguardo.

Per quanto riguarda il tema correlato del mantenimento dei legami familiari tra genitori detenuti e figli all'esterno, nella **Regione Toscana** la Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Dott.ssa Bianchi) ha avviato, prima della fase pandemica e nelle more della nomina del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale regionale, una collaborazione con il Garante dei detenuti del Comune di Firenze e con l'Associazione BambiniSenzaSbarre, al fine di addivenire alla definizione di un Protocollo d'Intesa, preordinato a favorire e sostenere le relazioni familiari durante la detenzione, a tutelare il diritto dei figli al legame affettivo e continuativo con il proprio genitore detenuto e a sostenere le persone di minore età che vengono colpite emotivamente, socialmente ed economicamente a causa dello stato detentivo del genitore. La Garante sostiene che le raccomandazioni dello Studio Globale rappresenteranno, anche in tal senso, un ulteriore stimolo di riflessione nel prossimo futuro per la definizione delle iniziative già intraprese e per l'individuazione di ulteriori misure al riguardo.

3. Minorenni privati della libertà nell'amministrazione della giustizia

Studio Globale: alcune considerazioni e relative raccomandazioni

Come elaborato nello specifico capitolo dello Studio Globale,²⁹ vari modi possono contribuire a ridurre drasticamente il numero di minorenni privati della libertà nell'amministrazione della giustizia. In sintesi: (1) l'adozione di un approccio sistemico, che richiede sia una riconsiderazione dell'intero impianto che conduce a tale privazione, sia un'analisi delle cause profonde e meno visibili, includendo la situazione economica, sociale, politica e culturale; (2) la prevenzione efficace del contatto dei minorenni con il sistema giudiziario, in particolare attraverso la depenalizzazione del comportamento dei minorenni, l'innalzamento dell'età della responsabilità penale ad almeno 14 anni, l'investimento nella prevenzione precoce dei reati, l'abolizione di pene detentive eccessive per i minorenni che delinquono, nonché attraverso la garanzia di un adeguato intervento di polizia; (3) l'istituzione di un efficace sistema di giustizia minorile specializzato, con personale che segua una formazione speciale in materia di diritti e bisogni dei minorenni, e in proposito lo Studio Globale ha incluso alcuni riferimenti all'Italia;³⁰ (4) l'applicazione efficace della 'diversione' in ogni fase del procedimento penale; (5) l'applicazione di sistemi di giustizia informale come avviene in alcune parti del mondo; (6) l'applicazione di misure non detentive nella fase pre-processuale (e.g. rilascio su cauzione, affidamento, supervisione comunitaria, coprifuoco e monitoraggio elettronico); (7) la riduzione dell'uso e della durata della custodia cautelare attraverso alcune strategie (e.g. prevedendo limiti temporali di legge e la loro rigorosa applicazione, dando priorità ai casi di minorenni in custodia cautelare da parte delle autorità giudiziarie, garantendo tempestive prime apparizioni

²⁹ Birk M., Sax H. et al. 'Children deprived of liberty in the administration of justice' in Nowak M. *The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty* (Ominibook 2019), pp. 246-339, in particolare pp. 299-327.

³⁰ *Ibid*, p. 303.

che stabiliscano condizioni cautelari e revisione automatica della custodia almeno ogni quattordici giorni, e garantendo risorse adeguate per i sistemi di giustizia minorile); (8) l'applicazione di soluzioni non detentive nella fase processuale (e.g. supervisione comunitaria, servizi per la comunità); (9) lo sviluppo di approcci di giustizia riparativa, includendo misure quali avvertimenti da parte della polizia, ordini di cura, di orientamento e di vigilanza, consulenza, programmi d'istruzione e formazione professionale, cure mediche e psicologiche, servizio alla comunità e altre soluzioni non detentive. Inoltre, il citato capitolo considera nuovi approcci per migliorare il trattamento di minorenni ristretti nell'amministrazione della giustizia, discutendo sul trattamento adeguato in detenzione e riabilitazione, sui meccanismi di monitoraggio e conformità, nonché sulla liberazione e integrazione nella comunità. Al termine del capitolo sono elencate 44 raccomandazioni, dalle quali sono state estrapolate 10 principali raccomandazioni nell'*Executive Summary* (2020), che sono disponibili in lingua italiana nell'Allegato alla presente Relazione.³¹

Il punto di vista del Garante nazionale

In Italia, l'età minima per la responsabilità penale è stabilita a 14 anni, l'ergastolo non è previsto per i minorenni (come ha stabilito la Corte Costituzionale con sentenza n. 168 del 1994), e la **giustizia minorile rappresenta un elemento di grande positività nel sistema processuale dell'esecuzione penale**, con un'impostazione basata su una concezione realmente residuale della detenzione in istituto. Va comunque evidenziato che l'ordinamento penitenziario minorile è stato previsto solo con d.lgs. 121/2018, ossia oltre quarant'anni dopo l'emanazione dell'ordinamento penitenziario.³² Fino ad allora, si applicava l'ordinamento penitenziario per adulti (ossia la legge 26 luglio 1975, n. 354), che all'articolo 79 stabiliva che questo valeva anche per i minorenni, seppure con le dovute differenze.³³

Tre sono i **principi base dell'ordinamento penitenziario minorile del 2018**: il principio per cui l'esecuzione penale deve tendere alla responsabilizzazione, all'educazione e al pieno sviluppo psico-fisico del minorenne per prepararlo alla vita libera; il principio per cui essa deve tendere a prevenire la commissione di ulteriori reati, potenziando sempre più percorsi di istruzione e formazione professionale, di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile, da coniugarsi con attività di utilità sociale, culturale, sportiva e di tempo libero; e infine il principio per cui essa deve favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato.

Fotografando la situazione nazionale alla data del 30 giugno 2021, su un totale di 17.000 persone in carico alla giustizia minorile, le presenze nei 17 Istituti Penitenziari per Minorenni (IPM) erano 330 (con una capienza di 478), di cui 153 minorenni e 177 c.d. giovani adulti (di età compresa tra 18 e 25 anni). Ciò per effetto della legge 117/2014 che ha permesso ai giovani che abbiano commesso un reato da minorenni di poter continuare a restare negli IPM fino al venticinquesimo anno di età, per evitare il passaggio di giovanissimi al sistema penale per adulti, con il rischio di favorire un contatto e un ingresso nei circuiti criminali.³⁴ I 17 IPM comprendono 14 istituti maschili (Milano, Torino, Treviso, Bologna, Firenze, Airola, Potenza, Bari, Catanzaro, Palermo, Caltanissetta, Catania, Acireale e Quartucciu), 1 istituto femminile (Pontremoli) e 2 istituti misti (Roma e Nisida). La presenza delle ragazze all'interno degli IPM è simile alla percentuale delle donne nelle carceri per adulti, ossia attorno al 4%. Oltre all'unico istituto femminile (a Pontremoli), ci sono delle sezioni femminili all'interno di istituti penitenziari prevalentemente maschili (a Roma e Nisida), nelle quali le attività trattamentali

³¹ Vedi Allegato 'Raccomandazioni dello Studio Globale tradotte (a cura di Chiara Altafin) dall'*Executive Summary of the United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty*'.

³² Decreto Legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, 'Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lett. p), della legge 23 giugno 2017, n. 103'.

³³ L'art. 1, comma 1 del d.lgs. 121/2018, enuncia il principio di specialità di tale decreto e la sussidiarietà delle norme contenute nel codice di procedura penale, nella legge dell'ordinamento penitenziario e le norme del DPR 448/1988 per le materie non disciplinate dal decreto.

³⁴ Legge 11 agosto 2014, n. 117, 'Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile'.

sono separate. Il Garante nazionale più volte ha espresso il proprio parere a favore dello svolgimento di attività in comune, a cominciare da quelle scolastiche e di studio.

Nel corso delle visite effettuate dal Garante nazionale agli IPM a partire dal 2016, è emersa una **realtà non sufficientemente attrezzata, sotto il profilo organizzativo e degli spazi**, per offrire ambienti, attività e percorsi differenziati per soggetti di età così diversa, come possono essere un quattordicenne e un venticinquenne. Eppure, si tratta di una criticità importante perché la promozione di **progetti adeguati alle diverse età** e la **differenziazione degli spazi** sono essenziali per evitare una difficile commistione e prevenire la richiesta avanzata talvolta da parte degli stessi ultra-diciottenni di esser trasferiti in un istituto per adulti, quasi vivendo tale ipotesi come un processo di emancipazione.

Inoltre, anche negli IPM così come in altri luoghi di privazione della libertà, si riscontra uno **squilibrio verso particolari 'categorie' di destinatari della reclusione**, legati a molteplici fattori tra cui anche il contesto socio-economico e stereotipi culturali. Gruppi che rischiano di dare vita di fatto a situazioni di minorità culturale. Un dato per tutto: il 51% dei minorenni e giovani adulti ristretti in tali istituti è costituito da stranieri.

Rispetto alle raccomandazioni dello Studio Globale, certamente il sistema italiano può, secondo il Garante nazionale, esser migliorato. **Le strutture detentive possono esser ripensate**, anche sotto il profilo architettonico e dell'ambiente, in modo da renderle adeguate alle esigenze del trattamento dei ragazzi e dei giovani e all'esigenza di differenziazione tra i minori e i giovani adulti cui si è già fatto cenno. Ad esempio, l'IPM di Quartucciu in Sardegna è ospitato presso una struttura che è stata pensata, costruita e realizzata per esser un carcere di massima sicurezza e dunque con una finalità molto diversa da quella di un istituto per minorenni.

Negli IPM sono presenti scuole di diverso grado; recentemente sono stati attivati in alcuni istituti anche dei corsi universitari e vi sono attività di formazione professionale. È proprio da una di queste attività che è nata un'**esperienza molto significativa**: dai docenti e dagli studenti della scuola alberghiera dell'IPM di Bologna è nato il progetto di un ristorante interno all'istituto stesso e aperto al pubblico. L'iniziativa è stata accolta con grandissimo favore dalla città, ma purtroppo si è interrotta per la pandemia da COVID-19. Sono realtà come queste che aiutano a rafforzare l'idea di 'appartenenza' dei luoghi di privazione della libertà.

Riguardo al COVID-19, negli IPM non ci sono stati focolai, ma solo sporadici casi di positività, tutti asintomatici, e non ci sono stati decessi tra i ragazzi affetti. La campagna vaccinale prosegue, e in data 15 giugno 2021, 140 giovani (su 330) risultavano vaccinati. Tale dato, apparentemente basso, risente ovviamente del più cauto ricorso alla vaccinazione per i soggetti minorenni, e delle difficoltà di individuazione del vaccino idoneo a questa fascia d'età. Comunque il piano vaccinale continua e in alcuni istituti, come per esempio quello di Nisida in Campania ha raggiunto tutto il personale e tutti i ristretti.

Il punto di vista dell'AGIA

Un progetto di ascolto itinerante di 'minorenni in area penale esterna' è stato ideato e curato dall'Ufficio dell'AGIA, che ha poi redatto un documento di ascolto e proposta.³⁵ In particolare, nel 2019 l'Autorità garante ha incontrato minorenni che hanno commesso un reato e che sono seguiti dagli Uffici di servizio sociale del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia, in relazione ad otto distretti di corte d'appello (Torino, Milano, Venezia, Roma, Perugia, Napoli, Reggio Calabria e Palermo). Si tratta di ragazzi e ragazze in attesa di processo, o sottoposti a misura cautelare non detentiva, o che beneficiano della messa alla prova oppure quelli condannati che usufruiscono di una misura penale di comunità. Questi minorenni hanno avuto modo di esprimere il loro punto di vista dopo un percorso laboratoriale di riflessione, guidato dai funzionari dei servizi minorili della giustizia. A seguito dell'attività svolta, l'AGIA ha adottato una **serie**

³⁵ AGIA, *AgiAscolta. I diritti dei ragazzi di area penale esterna* (2019), disponibile al link <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agiascolta.pdf>

di raccomandazioni. Alcune sono volte ad assicurare un **ascolto adeguato** e a fare in modo che siano resi **comprensibili ai ragazzi i ruoli, i meccanismi e la terminologia del processo penale minorile.** Invece, alle forze dell'ordine e agli operatori è stato raccomandato di adottare nei rapporti con i ragazzi un **atteggiamento coerente con i principi e i diritti previsti dalla Convenzione di New York.** I ragazzi apprezzano quando i giudici minorili e gli operatori della giustizia (assistenti sociali, educatori) sono severi e quindi autorevoli. Le stesse forze dell'ordine dovrebbero essere dotate di **strumenti idonei a valutare l'inopportunità, sia pure temporanea, di riaffidare il minore ai genitori** (in caso di accompagnamento a seguito di flagranza) qualora quest'ultimo versi in una situazione familiare del tutto inadeguata a causa di legami persistenti con la criminalità organizzata. Inoltre, sono state sollecitate forme di collaborazione tra istituzioni che consentano la **segnalazione precoce delle situazioni di dispersione scolastica e la promozione di percorsi di consapevolezza digitale nelle scuole** e di programmi per la **prevenzione del bullismo.** L'AGIA ha evidenziato anche la necessità di **maggiori risorse per il personale e per le politiche di prevenzione del disagio e di sostegno alla famiglia e della genitorialità,** così come un **maggiore investimento per creare opportunità lavorative e di reinserimento sociale** nella fase della 'fuoriuscita' dal circuito penale e del ritorno nel territorio di appartenenza.

I punti di vista di vari Garanti regionali

Dettagliate riflessioni sono state svolte specificatamente per le Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Basilicata, Campania, Sicilia e Toscana.

Nella **Regione Piemonte,** il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà (Dott. Bruno Mellano) lavora insieme al Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza (Dott.ssa Ylenia Serra). Sul tema in esame la Regione stessa e il distretto del Provveditorato di Piemonte-Liguria-Valle d'Aosta hanno avuto un'esperienza particolare. Innanzitutto, vi è la storica presenza dell'IPM 'Ferrante Aporti' sin dalla fine del 1700, che per opera di Don Bosco è diventato un perno dell'attività sociale nella città di Torino, e che ha sempre rappresentato un elemento di snodo importante delle politiche sociali e di sicurezza rispetto alle persone minori di età da inviare in riformatorio. Questo IPM ha anche rappresentato la 'cartina al tornasole' per le nuove difficoltà e i nuovi disagi sociali vissuti dai figli della prima e della seconda immigrazione, prima i ragazzi del meridione d'Italia e poi i ragazzi dell'immigrazione extra-comunitaria, oltre che per le difficoltà epocali legate al consumo di droga e alla devianza giovanile. Dunque una 'cartina al tornasole' molto interessante, sulla quale si sono anche sedimentate delle buone prassi e un buon rapporto tra il dentro e il fuori. Tuttavia, progressivamente, nelle difficoltà dell'amministrazione penitenziaria e del tessuto sociale esterno degli enti locali sempre più oberati di questioni amministrative e politiche, il dialogo sembra faticare. Comunque il sistema di giustizia minorile in Italia ha funzionato e funziona. Entrando in visita al 'Ferrante Aporti' è palese di quante siano le attività, le occasioni e le opportunità offerte alle persone che in modo (con grande evidenza) residuale entrano in carcere, quindi soltanto per reati particolarmente consistenti o con la recidiva di reati ripetuta. Per un certo periodo, tale istituto ha avuto una presenza netta di ragazzi legati ai campi nomadi presenti a Torino, in particolare fino al 2013, quando c'erano una sezione maschile e una femminile dove le ragazze erano quasi esclusivamente Rom.

Fino al 2020, il distretto del Provveditorato Piemonte-Liguria-Valle d'Aosta comprendeva anche l'IPM di Pontremoli malgrado sia in Provincia di Massa Carrara, e quindi il Garante regionale ha avuto occasioni di monitorarne le attività progettuali e le iniziative. Vi sono buone prassi, e si è sedimentata una storia di relazioni e contatti tra il dentro e il fuori, anche se gli operatori hanno registrato, con l'inserimento di giovani adulti accanto ai minorenni, una maggiore tensione rispetto alle aree della sicurezza e della custodia, a fianco a quella progettuale, proprio per la diversità e la difficoltà maggiore di trattamento rispetto a persone che in qualche modo hanno già fallito un inserimento sociale o familiare o in comunità. Negli ultimi anni, la detenzione, anche nel minorile, ha assunto sempre di più le forme della detenzione penitenziaria, e le celle dell'IPM di Torino sono pessime come tutte quelle delle carceri italiane. Il Dott. Bruno Mellano ha avuto una recente occasione di visita ispettiva

e d'incontro anche con l'Assessore regionale alle politiche sociali e all'infanzia, che è rimasta colpita dalle **celle spoglie, malvissute**, legate ad attenzioni forse inevitabili ma molto pressanti rispetto alla sicurezza, alle dinamiche e anche al bullismo interno delle stanze dove tre o quattro ragazzi riescono spesso a individuare una 'vittima preferenziale'. Quindi, difficoltà vere di gestione di queste parti grigie o scure o in ombra dell'IPM di Torino sono innegabili. Nel piano nazionale d'investimento sulle strutture penitenziarie c'è un'attenzione anche per l'IPM di Torino, ma il Garante regionale teme un'attenzione più agli spazi di caserma e di struttura, invece che agli spazi di vita dei detenuti. Il focus deve sempre esser quello dell'**attenzione ai detenuti minorenni e giovani adulti**. Investire 25 milioni di euro per adeguare caserme e previsioni di risparmio energetico o di consolidamento strutturale sembra un po' troppo, mentre dovrebbero esser utilizzati per fare progetti e rendere più adeguato (con un chiaro margine di miglioramento) il rapporto tra il dentro e il fuori, il rapporto tra la formazione, la scuola e i progetti d'inserimento. Questi hanno una valenza difficile perché sono individualizzati ma proprio per questo possono esser efficaci.

Il numero dei detenuti minorenni o giovani adulti nei 17 IPM italiani sono bassi attualmente e proprio per questo meritano un'attenzione forte. Su 40 detenuti nell'IPM di Torino 2/3 sono minorenni, quindi un dato notevole su cui, paradossalmente, l'attenzione e la tensione verso l'esterno in molti casi porta queste persone a una presenza molto breve dentro l'IPM. Ciò risulta esser positivo se il contesto esterno è rafforzato ed è preso in carico dai servizi sociali e se c'è un vero accompagnamento verso l'esterno, perché altrimenti il percorso breve dentro l'IPM rischia di non dare tempo allo sviluppo dei progetti e di una reale presa in carico. Dunque, c'è anche una tensione rispetto all'efficacia del trattenimento della detenzione. Il periodo di detenzione potrebbe rappresentare un 'trauma utile', anche se in molti casi non è così perché può diventare soltanto la trappola di un percorso in cui si avvalorano delle sub-culture piccolo-delinquenziali, e quindi la permanenza in carcere diviene un prezzo e un percorso che in qualche modo anche il ragazzo già mette in conto. Tuttavia, l'esperienza torinese e anche di Pontremoli dimostrano che ci sono delle buone prassi. E' necessario continuare a **investire proprio nel rapporto tra il dentro e il fuori**, perché, mentre negli anni '70 e '80 il tessuto sociale tendeva maggiormente a farsi carico anche di questa fascia di difficoltà, attualmente con le problematiche crescenti su vari temi c'è il rischio di un 'disarmo' di un pezzo che viene dato un po' per scontato e che invece va coltivato con più attenzione.

Per la **Regione Emilia-Romagna**, il Garante regionale per le persone private della libertà personale (Dott. Marcello Marighelli), anche per conto della Garante regionale per l'infanzia (Dott. ssa Clede Maria Garavini), in relazione ad attività svolte insieme, ha evidenziato che la situazione riguardo all'esecuzione penale per i minorenni e i giovani adulti rappresenta un **chiaro esempio di buone pratiche**. E' presente un Centro di Giustizia Minorile (CGM) che ha una composizione e organizzazione assai ampia, comprendente un ufficio di servizio sociale per minorenni, un centro di prima accoglienza, una comunità ministeriale, tutte le comunità del privato sociale, e poi, residuale, l'IPM 'Pietro Siciliani'. Anche questo IPM, che è un punto di riferimento sia per l'Emilia Romagna sia per le Marche, è sito in pieno centro a Bologna in un palazzo storico, ma è sempre stato ben tenuto ed è stato completamente ristrutturato. La vicinanza e l'inserimento in città garantisce un osmosi e un rapporto molto forte con il territorio e con i servizi ivi presenti. Vi è una costante presenza di insegnanti, scuola, volontariato, formazione, iniziative culturali, anche di svago, per tutto l'arco della giornata, con un lavoro anche per l'estensione verso le ore serali. Questo IPM non ha visto un numero alto d'ingressi, ma quelli stabili sono stati una novantina nel 2019. Però il flusso è molto intenso perché si tratta di permanenze abbastanza brevi, tanto che la capienza della presenza ordinaria di persone non supera le 20/25 unità. Positivamente, quasi tutti i ragazzi ristretti in questo IPM hanno la possibilità, quando il magistrato lo concede, di uscire per andare a scuola e poi rientrare. La situazione è monitorata dai due Garanti regionali e il Garante comunale di Bologna. Nel periodo COVID-19, vi è stata una scarsa interruzione delle attività, tutto il personale dell'IPM è stato tra i primi a esser vaccinato, quindi con una grandissima attenzione al 'Pratello' da parte dell'amministrazione comunale, dell'amministrazione penitenziaria e da tutto il contesto sociale di Bologna. Vi è anche un progetto formativo che prevede un'attività di ristorazione aperta al pubblico che potrà impegnare in tirocinio alcuni di questi ragazzi che imparano il mestiere.

Nella **Regione Valle d'Aosta**, il Difensore civico regionale, nelle funzioni di Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza nonché di Garante regionale dei detenuti (Dott. Enrico Formento Dojot), ha ricordato che esiste soltanto un carcere per adulti, senza esperienze di minorenni ristretti. Tuttavia, ha voluto evidenziare come dagli 'Stati Generali sull'Esecuzione Penale' (promossi dall'allora Ministro della Giustizia Andrea Orlando) in cui uno dei 18 tavoli tematici per gli attori del mondo carcerario era dedicato ai minorenni autori di reato, è emersa l'**estrema efficacia della giustizia riparativa**. Quest'ultima sta dando ottimi risultati nonostante rimanga un percorso complesso a ostacoli per questioni culturali in senso ampio, ovvero l'esser molto legati in generale al concetto di 'punizione' rispetto a quello di 'rieducazione', non solo per i minorenni ma anche per gli adulti (non sempre ricordando il messaggio dell'articolo 27 Cost.). In particolare sui minorenni, non sempre si considera che la commissione dei reati va studiata in maniera diversa rispetto a quando si tratta di adulti. Auspicandone una maggiore applicazione, il Garante regionale ha sottolineato come la giustizia riparativa mette in relazione l'autore e la vittima del reato e permette che questi due soggetti (purtroppo in una situazione difficile) crescano assieme: il reo acquisisce la coscienza del disvalore dell'azione che ha posto in essere sia a livello di collettività sia a livello della vittima, mentre la vittima costruisce dentro di sé un approccio diverso che evita di sfociare nella logica della vendetta o comunque nella logica di aggravare la situazione e non dimenticare o perdonare.

Per la **Regione Lazio**, per conto del Garante regionale delle persone private della libertà (Dott. Stefano Anastasia), la Dott.ssa Nicoletta Capelli ha rappresentato la situazione dello storico IPM di Casal del Marmo. Nel condividere pienamente le posizioni degli altri Garanti rispetto alla **necessità di una ristrutturazione interna**, ha evidenziato che 'anche i luoghi possono parlare di una rieducazione', per cui avere dei luoghi vivibili può diventare un segnale e un simbolo positivo per i ragazzi ristretti. A sostegno di precedenti interventi dei Garanti, ha altresì rilevato che non si può discutere d'investimenti solo in termini strutturali, perché è necessario anche farlo in termini d'intervento interno per questi ragazzi, e quindi delle progettazioni e progettualità che li riguardano. In particolare, all'IPM di Casal del Marmo ultimamente vi sono state **difficoltà gestionali legate al personale** (sia in termini di amministrazione e quindi di direzione, sia in termini di polizia penitenziaria, comandanti e vice-comandanti) **non formato specificatamente per i minorenni**, bensì proveniente dall'Amministrazione penitenziaria per adulti. Ciò rappresenta chiaramente **un limite**, a scapito della specificità che deve rimanere un aspetto importante, nonché della rieducazione di un minorenne, che deve rappresentare il fine indicante il trattamento da applicare. Se le persone che dirigono l'IPM, che si prendono cura dei minorenni ristretti e che prendono decisioni in merito alle loro progettazioni non hanno competenze sui minorenni sussiste un grave problema. Inoltre, è stata apprezzata la considerazione del Prof. Manfred Nowak sulla **necessità di una condivisione da parte dei minorenni dei progetti che li riguardano**, affinché gli interventi comprendano il loro punto di vista e non siano sempre definiti solo dagli adulti. Una criticità specifica nell'IPM di Casal del Marmo riguarda l'**assenza di un servizio di email per i ragazzi, di un'attività digitale controllata e messa in sicurezza a fini educativi**. Con riguardo alla presenza di persone straniere nell'IPM, dopo anni di richieste è finalmente presente un servizio di mediazione culturale, particolarmente di arabo, ma le ore a disposizione sono pochissime e dovrebbero esser aumentate, poiché i minorenni stranieri sono maggiormente presenti. Un'altra questione concerne l'istruzione: al fine di contenere i costi di mantenimento di questo IPM, al suo interno, per la dichiarata necessità di sicurezza e controllo, **le scuole sono frequentate separatamente da maschi e femmine, senza classi miste purtroppo**; a maggio 2021 vi erano in media 30 ristretti di cui tre ragazze, poiché il numero si è abbassato enormemente per la pandemia di COVID-19, e i professori delle scuole medie e superiori hanno palese difficoltà ad insegnare in una classe di sole tre ragazze, o comunque a dividersi le ore con le classi maschili, mentre classi miste potrebbero costituire un arricchimento.

Il ridotto numero di ragazzi attualmente presenti in tale IPM sembra indicare che l'attenzione posta dalla magistratura di sorveglianza durante l'emergenza da COVID-19 ha favorito l'individuazione di situazioni alternative alla detenzione. L'auspicio è che sia possibile trovare dei **percorsi alternativi anche in situazioni non emergenziali** al fine di diminuire la detenzione penitenziaria di minorenni e aumentare la possibilità di comunità più adeguate all'età delle persone coinvolte.

Un'esperienza significativa è stata quella dell'introduzione di un Istituto Superiore Alberghiero, e dal 2022 è previsto anche un Istituto Superiore Agrario. Si tratta di due attività richieste dai giovani adulti ristretti nell'IPM, programmate nel dimensionamento scolastico dalla direzione regionale dell'istruzione su sollecitazione del Garante regionale. Un'altra esperienza rilevante riguarda l'introduzione di un marchio registrato di produzione di merendine ('Libere dolcezze'), che rappresenta un chiaro esempio di come la formazione riconosciuta e finanziata (dall'USL Roma 1 per la start-up di tale progetto, e poi dal Dipartimento d'Inclusione Sociale della Regione Lazio per ulteriori due anni) possa garantire ai minorenni ristretti un avvio all'attività lavorativa da continuare nel tempo. A proposito d'interventi e progettualità, va riconosciuto che, accanto a possibili corsi amatoriali intrapresi per 'riempire' il tempo di detenzione, anche i ragazzi e i giovani adulti ristretti necessitano di **formazione qualificata, di istruzione riconosciuta e di un serio percorso di avviamento al lavoro.**

Relativamente alla **Regione Veneto**, la Dott.ssa Rita Bressani dell'Ufficio del Garante per l'area diritti delle persone ristrette ha considerato l'IPM situato adiacente alla Casa Circondariale di Treviso, con la quale condivide gli spazi verdi (area del calcio), ma non vi sono contatti tra adulti e minorenni. L'IPM è collocato in una **struttura fatiscente, molto piccola**, senza spazi sufficientemente grandi per permettere ai ragazzi, con l'aiuto di volontari e associazioni del territorio, di creare dei gruppi di lavoro insieme poiché hanno aule che contengono al massimo due o tre persone; anche i bagni sono piccolissimi e la doccia può essere effettuata solo sopra la tazza del WC, con un'apposita tavoletta. Tale situazione strutturale è ben conosciuta e il Ministero della Giustizia ha deciso di trasferire l'istituto a Rovigo in un edificio nel centro della città, ma si è sollevata una forte resistenza contro tale collocazione e vi sono stati tentativi insieme con l'amministrazione penitenziaria affinché tale trasferimento non avvenga, essendo peraltro un edificio appetibile per avvocati e tribunali. Comunque il **progetto di trasferimento** è stato approvato, anche se non si conoscono ancora i tempi, ed è assolutamente necessario per **garantire spazi idonei (sia interni che all'aria aperta) ai ragazzi coinvolti.** In tale contesto, è stato anche rilevato che a Treviso l'IPM è in parte collegato con la città grazie alle associazioni di volontariato e docenti in pensione che hanno un tradizionale rapporto con esso, ma è più carente dal punto di vista dell'amministrazione poiché la città non ha un Garante comunale dei detenuti (in Veneto è l'unico comune a non averne uno). L'Ufficio del Garante regionale ha più volte sottolineato l'importanza di tale figura di collegamento invano. Altro problema è la carenza di operatori psico-pedagogici: pur essendo gli attuali molto bravi, collaborativi e presenti, sono troppo pochi. Anche la direttrice dell'IPM sta andando via, e se ne è già andata un'educatrice. Ogni tanto è segnalata al Garante regionale la **necessità di collegamenti con comunità esterne** (a livello regionale, fuori dal territorio di Treviso) per considerare percorsi alternativi quando e dove è possibile per i ragazzi.

Per la **Regione Basilicata**, il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza (Prof. Vincenzo Giuliano) ha ricordato che l'IPM di Potenza, afferente al Centro per la Giustizia Minorile per la Puglia e la Basilicata, è l'unico esistente in territorio lucano. Si trova nella prima periferia della città, in una struttura polifunzionale che comprende anche il Centro di Prima Accoglienza e l'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni, nell'area demaniale degli Uffici Giudiziari Minorili. **Lavori di ristrutturazione straordinaria** sono stati compiuti alla fine del 2019, includendo spazi per attività di istruzione e formazione, locali comuni per pasti e a uso ricreativo, spazi comuni esterni. Vi sono otto camere detentive (singole o triple) per un totale di quindici posti letto. La maggior parte dei ragazzi detenuti proviene da altri istituti, da cui sono stati trasferiti per incompatibilità ambientale o per sovraffollamento. In passato il Garante regionale ha interloquito con i ragazzi ivi presenti, ma recentemente non ha ricevuto sollecitazioni o non ha avuto esigenze di partecipazione. Il Prof. Giuliano ha altresì ben accolto le raccomandazioni dello Studio Globale di rimettere al centro il **sostegno alle famiglie e la riduzione delle disuguaglianze** per prevenire situazioni di disagio a partire dalla prima infanzia e adolescenza, evitando situazioni di mancata attenzione verso le devianze che riguardano bambini e ragazzi, alle quali si deve altrimenti sopperire attraverso le politiche di assistenza e di contenimento.

Per la **Provincia Autonoma di Trento**, per conto del Garante dei diritti dei minori (Dott. Fabio Biasi), la Dott.ssa Manuela Paganini del relativo Ufficio (presso il Difensore civico) ha ricordato che non vi sono strutture penitenziarie per minorenni, i quali vengono trasferiti nelle Regioni limitrofe, generalmente in Veneto presso un istituto di Mestre oppure presso comunità stanziate in altrove. Comunque, vi è un'ottima rete di supporto dei servizi sociali che, in collaborazione con quelli territoriali delle comunità di valle e dei Comuni di Trento e Rovereto, e con l'Ufficio di servizio sociale per i minorenni (USMM) del Ministero della Giustizia, preparano progetti individualizzati per i ragazzi soggetti a misure detentive o a misure presso comunità o sconto di pena. Tali progetti funzionano bene perché hanno una **continuità territoriale fra il dentro e il fuori** quando il minorenne esce da queste strutture, anche a livello scolastico. Importante è la collaborazione sviluppata dai servizi sociali con le famiglie dei ragazzi, offrendo opportunità di crescita personale. Il numero non elevato di minorenni coinvolti consente di seguirli con maggiore attenzione. C'è una buona rete anche con il Ser.D. Nell'ultimo anno e mezzo il Garante provinciale ha ricevuto un'unica segnalazione di una madre sul collocamento del figlio in una comunità veneta per una disattenzione relativa alla sua salute, ma la situazione è migliorata a seguito di un sollecito dell'Ufficio verso tale struttura.

Per la **Regione Campania**, il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Dott. Samuele Ciambriello) ha condiviso alcune considerazioni attraverso una breve nota. Ha rilevato come in Italia la giustizia penale minorile continui a essere un modello che punta sul recupero del minorenne e, parallelamente, risponda all'esigenza di controllare e sanzionare la devianza minorile con modalità che possono aver sì funzioni punitive ma anche portare ad un re-inserimento sociale dei minorenni e giovani adulti coinvolti. I principi guida sui quali si fonda questo sistema sono stati molteplici, come la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 1989 e le diverse raccomandazioni del Consiglio d'Europa, come la Raccomandazione R(2003)20 sul trattamento della delinquenza minorile e sul ruolo della giustizia minorile, che riaffermano la specificità del settore in cui le esigenze di giustizia devono essere coniugate con quelle di tutela dei diritti del minorenne. Tali esigenze sono state pienamente recepite dal D.P.R. 448/1988 e dal d.Lgs. 272/1989, codice di procedura penale minorile e norme di attuazione, che pongono le basi sulla residualità della pena detentiva, sul potenziamento degli interventi alternativi alla detenzione, sul principio della minima offensività dell'azione penale, attraverso il ricorso a istituti giuridici come le prescrizioni, la permanenza in casa, il collocamento in comunità, la sospensione del processo e la messa alla prova.

Alla luce di questa evoluzione del sistema di giustizia penale minorile, il Dott. Ciambriello si è soffermato sulla questione fondamentale di chi sono i minori che delinquono. Fino a qualche tempo fa, la cultura giuridica minorile operava una distinzione tra devianza minorile e delinquenza minorile, in base alla quale la devianza riguardava i comportamenti irregolari che generalmente non comportano la consumazione di reati, mentre la delinquenza si riferiva alle condotte che configurano reati (furti, rapine, omicidi, ecc.). Negli ultimi anni, questa distinzione è considerata superata e il termine 'devianza' è solitamente usato per designare il fenomeno complessivamente considerato. Lo scopo è di porre al centro dell'attenzione non il reato (che assume sempre meno rilevanza come fatto autonomo e che costituisce piuttosto il sintomo di un profondo disadattamento personale) quanto il soggetto minorenne (e la sua condotta di vita), che è nello stesso tempo autore e vittima del reato, in quanto soggetto che sconta un insufficiente, deviato o interrotto processo di socializzazione. Pertanto, la criminalità minorile rappresenta una delle forme in cui si manifesta la devianza giovanile e, per capire i mutamenti in atto tra gli adolescenti a livello di devianza, la cosa più utile è analizzare un tipo di comportamenti più vicino a quello delinquenziale: i comportamenti a rischio. È considerato 'minore a rischio' chi ha vissuto e vive in un contesto socio-culturale multiproblematico, in cui anche la famiglia (rappresentante il primo momento educativo) non garantisce una stabilità educativa tale da evitare che il comportamento minorile vada contro le norme e divenga, dunque, una patologia.

In proposito, lo stesso Garante regionale ha evidenziato che la Campania è maggiormente interessata da questa **utenza diffusa dei 'minori a rischio'**. Tra Napoli e provincia, ci sono 593.036 minorenni, di cui nello specifico a Napoli, si contano 172.304 minorenni (ossia il 17,8% della popolazione). Numerosi sono i casi a rischio di devianza, di abbandono, di povertà educativa e

culturale. Ogni anno, ci sono 5.000 minorenni tra i 12 e i 18 anni che vengono fermati, identificati, denunciati, condotti in una comunità. Nel corso del 2020 i minorenni presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per la prima volta sono 498 tra Napoli e Salerno, quelli collocati nelle 62 comunità convenzionate sono 115 tra minorenni e giovani adulti, di cui 56 sono in messa alla prova. Secondo il Garante regionale, **la considerazione dei dati e la riflessione sui fattori di rischio sociali connessi alla devianza giovanile sono elementi essenziali per praticare politiche di intervento e per avere chiaro un primo quadro della situazione.** A giugno 2020, la Regione Campania, con riguardo ai minorenni a rischio, ha messo in evidenza, in un capitolo di bilancio sul disagio minorile, l'importanza della cultura e dell'istruzione come presupposto necessario per garantire un futuro migliore a questi ragazzi. In proposito, il Garante regionale ha promosso, assieme all'Assessorato alle politiche sociali della Regione Campania e alla Cooperativa Sociale 'il Quadrifoglio', un progetto che ha accompagnato 10 ragazzi del territorio cittadino, a rischio dispersione scolastica, al conseguimento della licenza media. Sono state consegnate dieci borse di studio inserite in un finanziamento regionale più ampio per un totale di quarantacinque borse di studio assegnate anche grazie alle attività delle associazioni 'Assogioca', 'Figli in famiglia' e 'Quartieri Spagnoli'. Come sottolineato dal Dirigente del Centro di Giustizia minorile della Campania, Dott. Giuseppe Centomani, è necessario gettare le basi nella convinzione che il carcere non possa rappresentare l'unica risposta ai comportamenti devianti per la cui correzione è opportuno, al contrario, **sperimentare e mettere in atto percorsi e soluzioni più efficaci volti a sostenere e a favorire i processi di crescita, sviluppo ed integrazione sociale** limitando la reiterazione di atti criminosi. Dunque, **l'accoglimento affettivo, le funzioni di sostegno, l'istruzione e la cultura** costituiscono il fondo del terreno relazionale su cui articolare modelli educativi che non siano più deboli ma strutturanti e rassicuranti per un cambiamento della personalità dei minorenni e giovani adulti come persone in grado di mettersi in gioco e di ritrovarsi, senza passare a un livello criminale superiore con il solo scopo di essere inseriti nella società.

Per la **Regione Sicilia**, il Garante regionale dei diritti dei detenuti (Prof. Giovanni Fiandaca) ha ricordato in una sua breve nota la presenza sul territorio siciliano di quattro Istituti Penali Minorili (Palermo, Catania, Caltanissetta e Acireale), con una popolazione complessiva che al 22 luglio 2021 ammonta a 51 unità, di cui 19 stranieri (11 a Palermo, 11 a Acireale, 23 a Catania e 6 a Caltanissetta). A riguardo, ha assistito a una **progressiva diminuzione dei minorenni incarcerati**, la cui quantità fino a pochi anni fa mediamente oscillava intorno a cento soggetti. A sua volta, questo decremento si spiega in considerazione del fatto che è prevalsa la tendenza a privilegiare la collocazione del minorenne in case alloggio, per cui la condizione detentiva è residuata soltanto in termini di estrema ratio. Inoltre, ha segnalato che la giacenza media in istituto è di circa quattro mesi, ma negli ultimi tempi si è verificato un incremento della commissione di reati di una certa gravità (i.e. violenza alla persona e di gruppo, reati di tipo associativo e in materia di stupefacenti, e anche casi di omicidio).

Per la **Regione Toscana**, la Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Dott.ssa Bianchi) ha ricordato l'IPM di Pontremoli, unico in Italia a presenza esclusivamente femminile. La caratteristica della popolazione minorile detenuta a Pontremoli è peraltro l'alta percentuale di ragazze straniere, circa il 95%, in gran parte Rom provenienti per lo più da Croazia, Serbia, Bosnia, Bulgaria e Spagna. Tali ragazze appartengono nella maggior parte dei casi a contesti familiari e sociali fortemente degradati, sia dal punto di vista socio economico che culturale. Dalle loro narrazioni emergono drammatiche storie di abusi, violenze e ignominie di ogni tipo. I loro contesti di appartenenza sono così degradati che la realtà di Pontremoli pur con le limitazioni di una realtà detentiva diventa, paradossalmente, costruttiva e formativa, come molte di loro attestano entrando in Istituto. Ne emerge, peraltro, un effetto quasi paradossale rispetto al concetto di territorialità della detenzione, determinato proprio dal fatto che la lontananza dai contesti di origine, spesso criminali, diventa un elemento costruttivo che permette alle ragazze detenute di scoprirsi e di sperimentarsi in modelli di comportamento nuovi e di instaurare una proficua relazione educativa con gli operatori, scevra da quelle interferenze spesso manipolatorie da parte del contesto di appartenenza. L'IPM di Pontremoli, in questo senso, con i suoi significativi progetti rieducativi, l'impegno degli operatori ed il grande coinvolgimento

dell'associazionismo locale deve certamente essere preso a modello e ricordato. Tuttavia, occorre sempre più responsabilmente interrogarsi sulla **necessità che il percorso intrapreso all'interno degli IPM non venga disperso**, sul diritto di queste ragazze a non interrompere quindi il processo educativo avviato in istituto, sulle possibilità concrete che le stesse devono avere una volta uscite dal contesto detentivo, affinché la speranza di un domani divenga per loro progetto reale.

4. Minorenni privati della libertà per motivi legati alla migrazione

Studio Globale: alcune considerazioni e relative raccomandazioni

Come elaborato nello specifico capitolo dello Studio Globale,³⁶ la direzione da percorrere è rappresentata da soluzioni non detentive. Giacché la detenzione di minorenni legata allo status migratorio proprio o dei genitori non può essere considerata una misura di ultima istanza (essendo sempre disponibili soluzioni non detentive) e non è mai nel superiore interesse del minorenne, essa viola sempre l'articolo 37, lettera b) e l'articolo 3 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e, pertanto, deve essere esplicitamente vietata e abolita dal diritto interno. Essa è particolarmente dannosa per la salute fisica e mentale di un minorenne. In particolare, gli Stati dovrebbero astenersi dal criminalizzare l'ingresso o il soggiorno irregolare e sradicare qualsiasi forma di detenzione per migranti: ogniqualvolta dei minorenni siano trovati privati della libertà per motivi legati alla migrazione, le autorità statali dovrebbero identificarli prontamente e rilasciarli immediatamente, insieme ai loro familiari. Nell'applicazione di soluzioni non detentive, basate sulla comunità, la loro appropriatezza per la protezione e la cura dei minorenni migranti devono essere valutate caso per caso, tenendo conto delle esigenze individuali e su una base di uguaglianza con i minorenni cittadini dello Stato ospitante. I minorenni stranieri non accompagnati e separati dovrebbero essere riferiti al regolare sistema di tutela dei minorenni cittadini dello Stato ospitante per un'adeguata attenzione, protezione e cura, con soluzioni non detentive (inclusi accoglienza e alloggio alternativi) in linea con le 'Linee Guida delle Nazioni Unite sull'Accoglienza Etero-Familiare'.³⁷ Ai minorenni stranieri con membri della famiglia dovrebbe esser consentito di rimanere con le loro famiglie in contesti non detentivi mentre la questione del loro status relativo alla migrazione è risolta e il loro superiore interesse è valutato; la necessità di tenere unita la famiglia non costituisce una base valida per la privazione della libertà del minorenne; invece, lo Stato dovrebbe fornire soluzioni non detentive per l'intera famiglia. In generale, le misure non detentive dovrebbero garantire l'accesso alle informazioni su procedura, assistenza legale, salute, alloggio, accesso all'istruzione e ad altri servizi, nonché un'adeguata gestione dei casi, check-ins regolari da parte degli assistenti sociali e un supporto sociale. Le procedure di valutazione dell'età dovrebbero esser utilizzate solo per motivi di seri dubbi sull'età di un individuo, considerando come autentici i documenti disponibili salvo prova contraria, e le dichiarazioni dei minorenni e dei loro genitori o parenti. Tale valutazione dell'età dovrebbe includere lo sviluppo fisico e psicologico dell'individuo ed essere compiuta da esperti indipendenti in modo tempestivo, in modalità a misura di bambino, sensibili al genere e culturalmente appropriate, nel rispetto della dignità del minorenne e utilizzando una lingua comprensibile. In caso di dubbio, le autorità dovrebbero trattare la persona come un minorenne. Le persone che affermano di essere minorenni non dovrebbero essere poste in detenzione mentre qualsiasi valutazione non sia stata completata. Il rinvio di minorenni nei loro paesi di origine o ultima residenza, o il trasferimento di minorenni in uno Stato terzo, dovrebbe essere possibile solo sulla base della determinazione che ciò è nell'interesse superiore del singolo minorenne, intrapresa da un'autorità per la protezione minorile o il benessere minorile. Misure per garantire che i minorenni stranieri e le famiglie abbiano accesso alla giustizia e a rimedi efficaci, anche attraverso sanzioni amministrative e azioni penali giustificate quando i loro diritti alla libertà e alla vita familiare siano violati, devono essere adottate. Anche

³⁶ Schumacher G., McMahon S. et al. 'Children deprived of liberty for migration related reasons' in Nowak M. *The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty* (Ominibook 2019), pp. 430-495.

³⁷ *UN Guidelines for the Alternative Care of Children*, UN Doc. A/RES/64/142 (24 February 2010), disponibili in italiano al link <https://www.minori.gov.it/it/minori/linee-guida-onu-accoglienza-eterofamiliare>

l'accesso regolare dei rappresentanti legali, degli organi di monitoraggio nazionali e internazionali, e delle organizzazioni della società civile va garantito a tutti i luoghi di detenzione per migranti. Al termine del citato capitolo sono elencate 34 raccomandazioni, dalle quali sono state estrapolate 10 principali raccomandazioni nell'*Executive Summary* (2020), che sono disponibili in lingua italiana nell'Allegato alla presente Relazione.³⁸

Il punto di vista del Garante nazionale

Il T.U. sull'Immigrazione, all'articolo 19, comma 1-*bis* (introdotto dalla legge 47/2017, art. 3, comma 1, lett. a))³⁹ stabilisce che in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minorenni stranieri non accompagnati e che l'espulsione degli stranieri minori di anni diciotto non è consentita salvo per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e salva la facoltà di seguire il genitore o l'affidatario espulsi.⁴⁰ Pertanto, non essendo espellibili, i minorenni stranieri non possono esser trattenuti nei **centri di permanenza per il rimpatrio** (CPR), ossia nei centri di detenzione amministrativa. In caso di nucleo familiare, non devono mai esser separati e, dal 2016 a oggi, al Garante nazionale non risultano essere stati trattenuti nei CPR dei nuclei familiari con minorenni, i quali sono tendenzialmente posti in centri di accoglienza. Nel 2013 ci fu il caso 'Shalabayeva', in cui furono espulsi in Kazakistan una madre con la figlia minorenni, un caso che fece molto scalpore in Italia.

Ciò nonostante, talvolta il Garante nazionale nel corso delle visite ha verificato la presenza nei CPR di alcune persone che si erano dichiarate minorenni e che, contrariamente a quanto previsto dalla norma, nelle more delle verifiche dell'età continuavano a essere trattenuti nel CPR anziché essere accolti in un'apposita struttura per minori.

Gli **hotspot**, come è noto, non sono formalmente dei luoghi di privazione della libertà, bensì dei luoghi di identificazione e smistamento. Tuttavia, il Garante nazionale li ha sempre visitati e monitorati perché essi sono *di fatto* tali, in quanto le persone ospitate non sono libere di muoversi e uscire e nessuno che non sia autorizzato può entrarvi. In quanto categoria vulnerabile, i minorenni stranieri non devono sostare negli hotspot, ed essere immediatamente trasferiti in centri idonei per persone della loro età. Tuttavia, il Garante nazionale ha riscontrato alcuni casi in cui dei minorenni rimanevano all'interno di hotspot in attesa di esser assegnati a centri per minori. Il Garante nazionale ha denunciato tali casi, chiedendo che quelle situazioni fossero risolte con urgenza e che simili casi non accadessero più in futuro.

In sintesi, i minorenni stranieri non accompagnati che arrivano sul territorio italiano sono considerati una categoria vulnerabile da tutelare, devono essere immediatamente identificati e assegnati⁴¹ a strutture governative specificamente destinate ai minorenni, attivate e gestite dal Ministero dell'Interno, anche in convenzione con gli enti locali, e finanziate dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), oppure in centri comunali temporaneamente dedicati nel Comune dove si trova il minore o in altro Comune considerando il superiore interesse del minore,⁴² oppure in strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ad essi e attivate dai Prefetti.⁴³ Le operazioni d'identificazione di ogni minorenni devono concludersi entro dieci giorni e svolgersi in base a una procedura unica sull'intero territorio nazionale che è disciplinata dalla stessa legge. In ogni caso, possono restare nelle strutture

³⁸ Vedi Allegato 'Raccomandazioni dello Studio Globale tradotte (a cura di Chiara Altafin) dall'*Executive Summary of the United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty*'.

³⁹ Legge 7 aprile 2017, n. 47, 'Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati'. Oltre ad introdurre tale divieto di respingimento, la stessa legge modifica la disciplina relativa al divieto di espulsione dei minori stranieri, che può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, stabilendo ulteriormente che, in ogni caso, il provvedimento di espulsione può essere adottato a condizione che non comporti 'un rischio di danni gravi per il minore'.

⁴⁰ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 'Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero', aggiornato con le modifiche apportate, da ultimo, dal decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130, così come modificato dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.

⁴¹ Come indicato dalla legge 47/2017 e dal modificato d.Lgs. 142/2015, artt. 18, 19, 19-*bis* e 21.

⁴² Art. 19, comma 3, d.Lgs. 142/2015, secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale istituito ai sensi degli artt. 15 e 16 presso il Ministero dell'Interno, e accedendo ai contributi disposti con il Fondo nazionale per i minori non accompagnati.

⁴³ Art. 19, comma 3-bis, d.Lgs. 142/2015, introdotto dall'art. 1-ter, decreto legge 113/2016.

di prima accoglienza non oltre trenta giorni, dopodiché vanno accolti nell'ambito del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI).⁴⁴

Rimane particolarmente critica la **procedura di accertamento dell'età di un presunto minore**. Innanzitutto, la **sistematica annotazione della data di nascita al 1° gennaio dell'anno nei casi in cui non ne sia determinabile il mese e il giorno** è una prassi che espone evidentemente al rischio di classificare come adulto un minore che compie i diciotto anni nel corso dell'anno. La seconda criticità riguarda la **difficoltà di stabilire in concreto l'ordinarietà dell'applicazione della legge 47/2017 che regola inter alia la procedura per accertare se si tratti di un minore**.⁴⁵ L'articolo 5 prevede che sia superata definitivamente la prassi improntata sull'analisi radiologica del polso e che l'accertamento dell'età avvenga tramite documenti anagrafici e/o esami socio-sanitari, sempre attraverso una procedura multidisciplinare, la cui competenza è attribuita all'autorità giudiziaria minorile. In particolare, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può avviare, laddove persista un fondato dubbio sulla minore età, un accertamento socio-sanitario in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare; acquisita la relazione, nella quale deve esser sempre indicato il margine di errore, il Tribunale per i minorenni emana un provvedimento motivato e impugnabile di attribuzione dell'età. Nonostante la chiarezza della norma in un contesto così delicato, nella pratica l'accertamento con la sola radiografia per evidenziare lo sviluppo osseo resta il più diffuso, saltando a piè pari la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni. Inoltre, nelle more dell'esito delle procedure di verifica, lo stesso articolo 5 stabilisce che l'accoglienza sia assicurata in apposite strutture per minorenni. Tuttavia, il Garante nazionale ha rilevato più volte nei rapporti tematici⁴⁶ la mancata attuazione del principio del *favor minoris*, verificando che le persone sottoposte ad accertamento spesso sono nei CPR senza beneficiare delle tutele e garanzie alle quali hanno diritto, come per esempio riscontrato nei CPR di Gradisca d'Isonzo, di Roma-Ponte Galeria e di Torino. Pertanto, nell'ultimo rapporto sulle visite effettuate nei CPR (2019-2020), il Garante nazionale ha formulato **tre raccomandazioni** sui minorenni stranieri non accompagnati.⁴⁷ La prima è che siano sempre scrupolosamente salvaguardati i diritti all'identità, all'ascolto e alla protezione stabiliti a tutela delle persone di minore età; la seconda è che il principio del *favor minoris* sia sempre applicato così come previsto dalla legge; e la terza è che l'accertamento dell'età sia attuato in conformità con la disciplina stabilita dalla legge.

Attenzione è stata rivolta dal Garante nazionale anche alle **'navi per la quarantena'**, che sono rientrate tra i luoghi sotto il proprio mandato a partire dalla metà di aprile 2020. Si tratta di navi di proprietà delle compagnie di navigazione, contrattualizzate dal Ministero dell'interno perché a bordo sia effettuata la quarantena prevista per chiunque entri nel territorio italiano in tempo di COVID-19. Si tratta di navi che sono state attivate per rispondere alla mancanza di posti negli hotspot sovraccarichi e non in grado di offrire le necessarie condizioni per lo svolgimento della quarantena.

A bordo di queste navi, La Croce Rossa italiana ha la responsabilità in via esclusiva dell'organizzazione ed erogazione di tutti i servizi di accoglienza, sia di carattere sanitario che di assistenza alla persona, ed è l'unico personale presente sulla nave insieme, ovviamente, al personale di bordo.

Il Garante nazionale ha visitato una di queste navi, la "Rhapsody", che era ancorata nella rada del porto di Palermo, con 870 persone a bordo, tutte provenienti dall'hotspot di Lampedusa (che ha poco più di 250 posti disponibili).

È stato rilevato un indubbio miglioramento delle condizioni materiali alloggiative di accoglienza, non comparabili con la precedente sistemazione provvisoria nell'hotspot sovraffollato. Tuttavia, il

⁴⁴ Decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173, che ha rinominato il 'Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati' SIPROIMI, che era stato stabilito dal decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132, che a sua volta aveva rinominato il 'Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati' SPRAR stabilito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

⁴⁵ L'accertamento dell'età è disciplinato dall'art. 19-bis, d.lgs. 142/2015, come introdotto dall'art. 5, legge 47/2017.

⁴⁶ Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Rapporto CIE e Hotspot 2016-2017*, disponibile al link <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dc44f9c.pdf>; *Rapporto sulle visite tematiche effettuate nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) in Italia (febbraio - marzo 2018)*, disponibile al link <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/c30efc290216094f855c99bfb8644ce5.pdf>

Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri nel periodo 2019-2020, disponibile al link <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026ac0c1d88b62c.pdf>

⁴⁷ Ibid, paragrafi 29-31.

Garante nazionale ha rilevato come **particolarmente problematiche** l'effettività dell'informativa sui diritti, sulla durata della misura e la destinazione finale dopo lo sbarco, la possibilità di accesso alle procedure e, in particolare, di presentare richiesta di protezione internazionale a bordo della nave (il personale di Croce Rossa non è competente a riceverla), la difficoltà di garantire percorsi di accoglienza e assistenza individuali. In proposito, la Dott.ssa Daniela de Robert ha evidenziato che **questa prassi non può in alcun modo divenire un modello per le procedure d'ingresso**: si tratta di uno schema che può avere validità in un periodo di emergenza straordinaria quale è quella epidemiologica legata al COVID-19, ma che –per la compressione dei diritti e delle libertà individuali– non può diventare una modalità standard.

Tre eventi tragici hanno segnato le 'navi quarantena': il 20 maggio, 15 settembre e 5 ottobre 2020, in circostanze e per cause diverse, tre giovani migranti (due dei quali minorenni) hanno perso la vita. La gravità degli accadimenti, unite alle istanze della società civile organizzata, della magistratura minorile e dello stesso Garante nazionale, ha determinato il Ministero dell'Interno a disporre (a ottobre 2020) che i posti nella 'nave quarantena' siano riservati ad adulti e famiglie con esclusione dei minori non accompagnati.

Il punto di vista dell'AGIA

Tra novembre 2016 e aprile 2017 l'Autorità garante ha condotto una serie di visite alle strutture governative di prima accoglienza che ospitano minorenni stranieri non accompagnati. Il programma di visite si è concentrato sui centri FAMI perché si tratta di un numero limitato di strutture, attivate solo di recente sul territorio. Per le visite è stato scelto un approccio che ha coinvolto i soggetti che hanno un ruolo attivo nel sistema di accoglienza nel territorio di riferimento.⁴⁸

Inoltre, per attuare la propria competenza sul monitoraggio nazionale dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati,⁴⁹ l'AGIA ha avviato un progetto di monitoraggio finanziato con le risorse europee del FAMI (fondo gestito dal Ministero dell'Interno). Il terzo Rapporto di monitoraggio ha rilevato un **aumento dei tutori volontari iscritti** negli elenchi istituiti presso i Tribunali per i minorenni al 31 dicembre 2020, risultando di 3.469 (rispetto ai 2.965 a 30 giugno 2019).⁵⁰ Tre tutori volontari su quattro sono donne. La percentuale varia da un minimo di 56% per il Tribunale per i minorenni di Bolzano a un massimo di 89% per quello di Napoli. Il 66% ha un'età maggiore di 45 anni, con un picco nella classe 46-60 anni. Il 77.9% è occupato e in gran parte svolge una professione intellettuale, il 10-11% è pensionato, il 77.3% è laureato, mentre il 21,2% ha un diploma di scuola secondaria superiore. Dalla data di entrata in vigore della legge 47/2017 (6 maggio 2017) fino al 31 dicembre 2020 risultavano attivati e conclusi complessivamente 80 corsi, in gran parte promossi dai Garanti regionali e delle province autonome, e dei quali 17 organizzati dall'AGIA. Gli aspiranti tutori volontari sono stati 3.255, di cui 2.944 quelli che hanno iniziato i corsi: il 90% ha concluso i corsi e il 75% ha acconsentito all'inserimento negli elenchi presso i Tribunali per i minorenni.

I punti di vista di vari Garanti regionali

Dettagliate riflessioni sono state svolte specificatamente per le Regioni Friuli Venezia-Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Basilicata e Marche.

Per la **Regione Friuli Venezia Giulia (FVG)**, il Garante regionale dei diritti della persona (Prof. Paolo Pittaro) si è soffermato sulla **questione dell'effettiva età dei minori stranieri non accompagnati**,

⁴⁸ L'esperienza è raccontata nella pubblicazione AGIA, 'Partecipazione a 360°. Primo ciclo di visite dell'Autorità garante per l'infanzia nei centri di accoglienza FAMI per minori stranieri non accompagnati (novembre 2016 - aprile 2017)', disponibile al link https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/partecipazione_a_360_gradi_la_prima_accoglienza_dei_minori_stranieri_non_accompagnati_in_italia_logo_copertina.pdf

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 11, legge 47/2017, come modificato dall'art. 2, comma 3, d.lgs 220/2017.

⁵⁰ AGIA, 'Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria. Aspetti metodologici e quantitative 1° luglio 2019 - 31 dicembre 2020', disponibile al link https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/TERZO_Rapp-Monit.pdf

che risulta ampia sul territorio. Recentemente dodici associazioni hanno segnalato forti criticità rispetto all'applicazione concreta di due direttive in materia di valutazione dell'età, inviate il 31 agosto e il 21 dicembre 2020 dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Trieste alla polizia di frontiera, che assegnavano di fatto a quest'ultima un potere discrezionale sull'attribuzione dell'età anagrafica ai migranti e rifugiati sottoposti a controlli in frontiera, autorizzandola a considerare come maggiorenni quelli che si dichiaravano minorenni e rispetto ai quali non sorgesse 'alcun fondato dubbio' o 'dubbio alcuno' circa l'età adulta.⁵¹ Ponendosi in contrasto con la legge 47/2017, tali direttive hanno suscitato una 'levata di scudi' da parte del Garante e delle associazioni, a cui ha fatto seguito un'interpretazione diversa e più consona. Tuttavia, per il Garante regionale, il riferimento a 'dubbi fondati' nel citato articolo 5, commi 2 e 4, rimane un elemento di ambiguità legislativa perché si presta a un'esegesi che potrebbe esser molto variegata. Comunque, il comma 2 afferma chiaramente che nelle more della verifica la persona va assegnata a una struttura di prima accoglienza per minori, poiché è ancora un presunto minorenne fino a che non viene o verificata o smentita l'ipotesi che sia maggiorenne

Un **caso particolare** recente ha riguardato il CPR di Gradisca d'Isonzo, dove un soggetto era arrivato con una documentazione indicante la sua maggiore età, ma ha prodotto (tramite un'associazione per suo conto) un documento indicante la sua minore età. La sua espulsione come persona maggiorenne era stata confermata in base ad un suo ricorso in conformità a una delibera del giudice di pace, ma la presenza del documento successivo ha comportato una situazione nuova, della quale anche il Garante nazionale è stato informato, e per la quale il Garante regionale ha consultato anche il Prefetto competente di Gorizia (il quale ha ricevuto la relativa documentazione dalla Questura per cui il soggetto risulta maggiorenne). Ovviamente, uno dei due certificati d'identità è falso; essendo il primo documento già stato confermato dalla magistratura e dal giudice di pace, forse il secondo è falso. Non spetta al Garante, né alla struttura che ha in gestione il CPR, né al Prefetto prendere una decisione al riguardo. Tutte le documentazioni sono state inviate alla Procura della Repubblica a cui spetterà verificare quale delle due costituisca una falsità.

Un'ulteriore questione è il **numero sproporzionato di minorenni stranieri non accompagnati rispetto al numero di tutori volontari**, con la difficoltà a trovarne di nuovi in FVG. A giugno 2021 si contavano 46 tutori per circa 700 minorenni provenienti dalla c.d. 'rotta balcanica', la quale è l'ultimo segmento di un'immigrazione che parte da lontano (principalmente da Afghanistan, Pakistan e Bangladesh, e a volte Paesi africani passando per Turchia e Grecia). L'esistente sproporzione implica di non poter avere un rapporto di uno a uno o di uno a tre, come disposto dalla legge 47/2017. Poiché nella pratica qualche tutore ha anche dieci minorenni e oltre, il loro rapporto inter-personale rischia di trasformarsi in qualcosa di formale e burocratico. La Presidente del Tribunale per i minorenni di Trieste,⁵² che fino a dicembre era la Dott.ssa Carla Garlatti (poi nominata AGIA), nel gestire tale proporzione numerica, aveva intrapreso un criterio che viene ancora seguito: non nominare un tutore per i minorenni che si stanno approssimando alla maggiore età (ossia diciassettenni), privilegiando invece i tutori disponibili per i sedicenni, quindicenni e così via. Ovviamente, i primi in assenza di tutore non restano senza rappresentanza legale, la quale spetta ai responsabili dei centri nei quali sono accolti e che sono sparsi nei vari Comuni del FVG, ed è in discussione nella commissione regionale competente del Consiglio la proposta di aumentare il finanziamento a tali Comuni. Il Garante regionale ha cercato di pubblicizzare il più possibile la funzione di tutore volontario per incrementare le limitate richieste; ha organizzato corsi d'informazione tramite il FAMI, e a giugno 2021 si è concluso un corso di formazione a cui hanno partecipato poco più di una ventina di persone, delle quali 17 hanno poi dichiarato la loro disponibilità ed i cui nominativi sono stati tramessi al

⁵¹ ASGI, 'Accertamento dell'età, due direttive della Procura della Repubblica per i minori di Trieste in contrasto con la legge' 10 febbraio 2021, <https://www.asgi.it/notizie/trieste-minori-eta/>. Le associazioni includono ASGI, CAIT, Amnesty International Italia, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA), Defence for Children International Italia, INTERSOS, Oxfam Italia, Salesiani per il Sociale, Save the Children Italia, Terre des Hommes.

⁵² Il Consiglio superiore non ha ancora nominato un nuovo Presidente, quindi il giudice togato più anziano svolge la funzione amministrativa mentre il giudice non togato più anziano svolge le funzioni per i minorenni stranieri non accompagnati.

Presidente del Tribunale dei minorenni per la successiva nomina, in modo da arrivare attualmente a poco più di una sessantina di tutori volontari. Nel 2022 altri corsi saranno organizzati dal Garante regionale, che spera di aumentare proporzionalmente l'elenco di tutori, seppur di poco rispetto ai numerosi minorenni in FVG, per una maggiore efficienza del sistema.

La difficoltà di individuare nuovi tutori volontari è dovuta a vari fattori in FVG. Da un lato, i **numeri molto insufficienti determinano il rischio effettivo che un tutore debba relazionarsi a tanti minori e finisca con l'aver una responsabilità che non vuole assumersi**: anche qualcuno di coloro che hanno già fatto il corso ed espresso disponibilità ha dichiarato che al giuramento specificherà di esser disposto fino a tre minorenni ma di non volerne cinque o dieci. Dall'altro lato, **la funzione di tutore implica disponibilità di tempo che va conciliata con la propria professione, ma soprattutto si tratta di un ufficio gratuito**. In proposito, la legge di bilancio per il 2020 aveva incrementato le risorse destinate al 'Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati' di 1 milione di euro l'anno per interventi a favore di tutori volontari, per rimborsi a loro favore delle spese sostenute nell'esercizio di tale ufficio, nonché per rimborsi a favore delle aziende fino al 50% dei costi sostenuti per permessi di lavoro retribuiti al dipendente per adempiere a tale funzione (fino a 60 ore).⁵³ Tuttavia, le modalità attuative di tale finanziamento dovevano esser adottate entro sessanta giorni dall'1 gennaio 2020 con un decreto interministeriale che non è mai stato approvato. L'AGIA si è attivata presso il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Economia e Finanze per sollecitarne l'adozione, ed è auspicabile un esito favorevole.

In connessione alla lunga 'rotta balcanica', vi è poi la questione riguardante la verifica che questi minorenni non siano stati vittime del delitto di tratta di esseri umani, previsto e punito da leggi nazionali in attuazione di normativa europea (decisione quadro 2002/629/GAI, direttiva 2011/36/UE, Convenzione di Varsavia del 2005) e di convenzioni internazionali.⁵⁴ Essendo stati spesso oggetto di sfruttamento e anche di violenza nei tanti Stati attraversati, questi minorenni giungono in Italia con una certa diffidenza e poca disponibilità ad aprirsi. Tramite i mediatori culturali si cerca di capirne la situazione, di superare tale diffidenza e far acquisire fiducia. In tale contesto, anche il rapporto con i tutori volontari può diventare un'esperienza di grande arricchimento umano.

Per la **Regione Emilia-Romagna**, il Garante regionale per le persone private della libertà personale (Dott. Marcello Marighelli), anche per conto della Garante regionale per l'infanzia (Dott.ssa Clede Maria Garavini), ha ricordato che non sono presenti centri per la detenzione amministrativa per il rimpatrio forzato degli stranieri. Però la legge regionale d'istituzione del Garante delle persone private o limitate della libertà personale ne estende il mandato per la verifica delle condizioni dei **centri di accoglienza straordinaria**. Al riguardo, avvalendosi dei mezzi della cognizione consentiti dalla legge, il Garante regionale ha compiuto alcune visite e colloqui, anche per verificare eventuali limitazioni della libertà di fatto, in partecipazione con la Garante regionale per l'infanzia. Dalla visita nel 2019 presso l'Hub di via Mattei a Bologna, hanno riscontrato la presenza di minorenni non accompagnati (una decina, ospitati in una palazzina separata) e anche di famiglie con bambini (tre nuclei mono-genitoriali con tre minorenni; quattro famiglie con minorenni, due siriane e due armene). Questo centro di smistamento è stato previsto per una breve permanenza degli stranieri, seguita dal passaggio a centri di seconda accoglienza più piccoli sparsi sul territorio regionale. In realtà, tali permanenze si riferivano ad alcuni mesi. Riguardo ai minorenni, soprattutto quelli soli, una carenza strutturale (ossia dei locali per l'accoglienza, delle stanze con letti a castello) è stata riscontrata e poi risolta, sia non prevedendo più la loro presenza sia con la ristrutturazione del centro. Riguardo ai mediatori culturali e alle scuole, le carenze riscontrate non sono quantitativamente e qualitativamente di particolare rilievo ma potevano essere già affrontate e superate.

⁵³ Legge 27 dicembre 2019, n. 160, 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022', art. 1, commi 882 e 883.

⁵⁴ In particolare: legge 11 agosto 2003, n. 228, 'Misure contro la tratta di persone', che ha riscritto gli artt. 600, 601 e 602 c.p. già relativi alla riduzione in schiavitù; decreto legislativo 24/2014, che ha dedicato attenzione anche al profilo del risarcimento delle vittime; legge 2 luglio 2010, n. 108, che ha introdotto l'art. 602-bis c.p.

Il Garante regionale si è altresì occupato della situazione (marginale) degli **uffici della polizia ferroviaria**, ad esempio della stazione di Bologna, dove si era recato per visitare le camere di sicurezza e dove ha riscontrato che si presentano numerosi minorenni stranieri soli. Si è pertanto proceduto a una ristrutturazione di questi ambienti per evitare possibili commistioni tra persone che vi entrano per problemi di sicurezza e minorenni che vi entrano per un bisogno di accoglienza. La polizia ferroviaria ha una prassi/protocollo operativo con i servizi sociali del Comune di Bologna, per cui la presenza di persone all'interno di tali uffici è brevissima, perché in poco tempo dalla richiesta da parte delle forze di polizia arrivano gli assistenti sociali per portare il minorenne in un altro luogo accoglienza.

Infine, vi è stato un unico caso di persona straniera in carcere che sosteneva di essere minorenne in controversia con la magistratura e con l'amministrazione penitenziaria. Purtroppo, il Garante regionale ha rilevato la **difficoltà dell'amministrazione penitenziaria ad aderire alla normativa vigente per l'identificazione dei minorenni**, con il mantenimento per un periodo del vecchio sistema, in cui era addirittura il medico generico del carcere dove la persona entrava che faceva una verifica esclusivamente sul polso, senza la ben più complessa verifica prevista dalla legge. Il Garante ha segnalato il caso ma senza buon esito, perché è rimasta la determinazione che la persona fosse maggiorenne.

Per la **Regione Veneto**, per conto della Garante regionale dei diritti della persona (Dott.ssa Mirella Gallinaro), la Dott.ssa Laura Lo Fiego dell'Ufficio del Garante per l'area diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha sottolineato che non vi sono strutture di prima accoglienza per minorenni, ma che è accaduto di dover segnalare la presenza in centri di accoglienza per adulti di minorenni non accompagnati, che sono stati poi trasferiti, e si continua a garantire massima attenzione su questo aspetto. Secondo un'indagine Istat, nel 2020 in Veneto la presenza è stata intorno al 3,3% (ossia circa 232 minorenni) rispetto alla media nazionale, con una diminuzione notevole legata alla pandemia da COVID-19. Questi minorenni sono inseriti in comunità educative del terzo settore nell'ambito del sistema di accoglienza regionale. Molto spesso i minorenni provenienti dalla c.d. 'rotta balcanica', che sono stati rintracciati a Trieste, gravitano nel Veneto per inserimenti in relative comunità, e quindi poi l'indicazione del tutore viene data dall'Ufficio del Garante regionale al Tribunale per i minorenni di Venezia. Va osservato che, rispetto ad altri territori, già da tempo il Garante regionale dei diritti della persona (e prima il Pubblico Tutore dei Minori) propone il nominativo del volontario disponibile al Tribunale per i minorenni o ai Giudici Tutelari per gli altri minori in situazioni di fragilità, sulla base di una **banca dati molto ricca** (attualmente 600 tutori) frutto di buone pratiche consolidate nel tempo, precedentemente alla legge 47/2017. Vi è una buona risorsa di cittadini attivi in Regione che si prendono a cuore tali progetti. Inoltre, il progetto N.A.Ve (Network Antitratta per il Veneto) prevede un affiancamento e sostegno alle situazioni di minorenni vittime di tratta, con forte collaborazione tra servizi sociali e tutori.

Per la **Regione Lazio**, per conto del Garante regionale dei detenuti (Dott. Stefano Anastasia), la Dott.ssa Nicoletta Capelli ha rilevato la minor centralità dell'argomento rispetto ad altre situazioni di minorenni coinvolti, ma è d'accordo sul fatto che la legge 47/2017 registra ancora un notevole divario tra il disposto normativo e la relativa applicazione nella pratica. Mancano ancora delle indicazioni puntuali e protocolli attuativi. Con una nota al vice-prefetto De Bono che si occupa del CPR di Ponte Galeria, il Garante regionale ha sottolineato che le falle procedurali ancora esistenti necessitano di **intese tra i partners istituzionali territoriali** per applicare al meglio la legge in vigore. Ad esempio, nel 2020 sono transitati nel CPR di Roma Ponte Galeria 19 minorenni nell'ambito della procedura di accertamento dell'età, in contrasto con l'art. 5 della legge 47/2017. Pertanto, nel territorio regionale è necessaria la definizione—con la Prefettura, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, e l'Assessorato regionale alla Sanità—di un protocollo attuativo della legge c.d. Zampa per non incorrere più in situazioni di trattenimento di minorenni presso il CPR, il quale non può assolutamente rappresentare un centro dedicato ai minorenni.

Per la **Regione Valle d'Aosta**, il Garante regionale dei diritti delle persone (Dott. Formento Dojot) ha ricordato che, visti i numeri molto piccoli riguardanti questo territorio, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza del Piemonte, al fine di affidare a quest'ultimo la gestione delle attività per i minorenni stranieri non accompagnati (in particolare, formazione e supporto di tutori volontari), pur assicurando la necessaria collaborazione.

Con riguardo alla Provincia Autonoma di **Trento**, la Dott.ssa Manuela Paganini dell'Ufficio del Garante dei diritti dei minori (Dott. Fabio Biasi) ha ricordato i dati forniti dal Centro Informativo per l'Immigrazione (Cinformi), che si occupa di minorenni stranieri non accompagnati, seguendoli individualmente nelle strutture di accoglienza attraverso un assistente sociale provinciale. La realtà trentina è cambiata numericamente: 149 ragazzi sono stati seguiti nel 2018, 92 ragazzi nel 2019, e 45 ragazzi nel 2020. Il calo notevole di un terzo è significativo ed è dovuto a un cambio di linea politica a cui è seguita la chiusura di alcuni centri di varie strutture di accoglienza (Villa Rizzi chiusa a luglio 2019 e la struttura di Via Palermo chiusa a settembre 2019) con il trasferimento dei ragazzi, che non avevano completato il percorso verso l'autonomia, presso strutture di altre Regioni. Anche se il numero di minorenni è diminuito, l'Ufficio del Garante della Provincia di Trento ha organizzato per il 2021 un corso di formazione per tutori volontari. L'Ufficio fornisce al Tribunale per i minorenni l'elenco dei tutori disponibili. In attesa della nomina del tutore, i minorenni si trovano presso i centri di pronta accoglienza, dove attualmente ve ne sono 8; quelli già presso lo SPRAR sono 17; e quelli presso l'Hub Fersina di Trento sono 6. Nel 2020 nessun ragazzo ha chiesto asilo, e vi sono stati solo due casi d'emergenza.

Nella **Regione Basilicata**, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza (Prof. Vincenzo Giuliano) ha rilevato che ai minorenni stranieri non accompagnati è stata data la possibilità di ricevere **supporto familiare**, senza lasciarli vivere in comunità, anche alla luce dell'elevata percentuale del loro allontanamento volontario da queste ultime. Per il Garante, una diversa riconsiderazione del ruolo delle comunità sarebbe opportuna, per avere il compito di fornire percorsi formativi e anche orientativi rispetto al luogo e all'individuazione di famiglie presso cui tali ragazzi potrebbero ricevere vitto e alloggio.

Per la **Regione Marche**, il Garante regionale dei diritti delle persone (Dott. Giancarlo Giulianelli) ha ricordato in una breve nota che, dall'attività di monitoraggio del suo predecessore⁵⁵ relativamente a quarantacinque strutture di accoglienza, è emersa la seguente situazione al 30 giugno 2018. I minorenni stranieri non accompagnati sono stati ospitati prevalentemente nella comunità educativa, e a seguire anche in comunità di tipo familiare, e poi in comunità alloggio, case-famiglia e quelle terapeutiche. Sono presenti educatori, assistenti sociali, insegnanti e animatori, ma il numero di mediatori culturali è scarso (con un totale di 24 in tutte le strutture esaminate), ed altrettanto carente è il personale sanitario, ossia medici, psicologi, infermieri e psichiatri. Il Programma educativo individualizzato (PEI) si è concentrato su interventi di alfabetizzazione, attività ludico-ricreative, formazione lavoro e sostegno psicologico. Al 31 dicembre 2020, i minorenni stranieri non accompagnati censiti erano 110, provenienti da Albania, Pakistan, Senegal, Egitto, Gambia e Nigeria. I posti disponibili per la relativa accoglienza sono 235.

Il Garante regionale ha altresì svolto alcune considerazioni. La c.d. fase di sgancio avviene già due o tre mesi prima del compimento della maggiore età. Però, sono poco più della metà le comunità che mantengono rapporti con i ragazzi dimessi, lasciando aperti numerosi interrogativi sul destino di tanti minorenni. Le criticità emerse relativamente al lavoro quotidiano attivato dal personale con loro, includono la scarsa acquisizione di autonomia, le difficoltà di accesso ai tirocini lavorativi e all'iscrizione nei Centri per l'impiego, la gestione dell'uscita, i problemi legati al ricongiungimento con familiari che si trovano all'estero, i tempi di attesa per il rilascio del permesso di soggiorno, e l'utilizzo di sostanze

⁵⁵ Ufficio del Garante dei diritti della persona, Report 2018 'L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nelle Marche'.

stupefacenti. In tale contesto, vi sono una serie di **sfide**: favorire l'inclusione, anche assicurando opportunità di conoscenza e condivisione con i minorenni italiani, attraverso attività legate alla scuola, allo sport, alla cultura e con uno spirito di reciproco arricchimento; sensibilizzare i servizi sociali competenti all'applicazione delle nuove misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo anche attraverso un'informazione-formazione degli assistenti sociali deputati ad attivare la procedura di richiesta al Tribunale per i minorenni dell'affidamento ai servizi sociali fino al compimento del ventesimo anno di età (art. 13, legge 47/2017); promuovere l'accesso al mondo del lavoro degli ultra-sedicenni che abbiano già assolto l'obbligo scolastico; valorizzare le procedure di ricongiungimento familiare (Reg. UE 604/2013) e delle specifiche modalità operative per valutare legami familiari (all. 2 Reg. di esecuzione 114/2014) al fine di uniformarne l'applicazione; agire tempestivamente per la presentazione della richiesta dei permessi di soggiorno da parte dei tutori volontari e/o responsabili delle comunità di accoglienza dei minorenni; promuovere la formazione di nuovi tutori volontari per incrementare l'elenco degli idonei reso disponibile presso il Tribunale per i minorenni e la relativa distribuzione nel territorio regionale al fine di ridurre i tempi di nomina; nonché assicurare sostegno e ascolto da parte di personale qualificato e contestualmente favorire le attività che contrastano i rischi derivanti dalla povertà educativo-culturale.

5. Follow-up: azioni e soluzioni concrete con il contributo dei Garanti italiani

Come evidenziato dal Prof. Nowak, l'intera questione dei minorenni privati della libertà implica spesso violazioni dei loro diritti che sono tra le più trascurate in tutto il mondo. La situazione in Italia, come risulta dallo Studio Globale nonché dalle considerazioni condivise durante il Workshop in esame, è abbastanza positiva rispetto ad altri Stati, ma sono possibili miglioramenti. Le discussioni dei tre ambiti tematici in merito alle buone pratiche e le criticità esistenti alla luce delle raccomandazioni dello Studio Globale hanno evidenziato i ruoli rilevanti dei Garanti italiani (nazionali e regionali), secondo i rispettivi mandati, nell'ambito di azioni intraprese o da intraprendere per affrontare e risolvere le problematiche individuate. Oltre all'esigenza generale di una più forte cooperazione inter-istituzionale, è emersa l'urgenza di alcune azioni e soluzioni concrete secondo l'opinione largamente condivisa dai Garanti partecipanti.

Anzitutto, di fronte a pratiche italiane che non seguono completamente la previsione legislativa, vi è la comune necessità per i Garanti italiani di **promuovere un'attuazione più completa possibile delle normative esistenti**, e conseguentemente anche di **contribuire a far in modo che le risorse siano trovate e stanziare effettivamente** per la loro applicazione, diversamente dalle pratiche di molti anni precedenti.⁵⁶ Nelle tre aree considerate, infatti, la mancanza di necessari finanziamenti ha determinato i limiti dei sistemi di protezione dei minorenni coinvolti poiché gran parte delle strutture ancora non rispondono alle esigenze già riconosciute dalla legge. Dunque, si tratta di affrontare la questione complessa e profonda del **valore delle norme giuridiche esaminate che si rivolgono alle amministrazioni**. In tal senso, è necessaria una seria riflessione pubblica rispetto al valore delle leggi, affinché non rimangano meri enunciati ma abbiano una **rilevanza deontica**, in modo che gli amministratori e i dirigenti tenuti a operare all'interno delle amministrazioni in conformità delle leggi ne diano applicazione senza ritardo alcuno, richiedendo un impegno di applicazione rapido, tempestivo e costituzionalmente orientato, ivi comprese le norme internazionali, e quindi non un'applicazione elusiva o restauratrice di norme precedenti (come accaduto troppo spesso). In tale contesto, per alcuni Garanti regionali, la presenza di continue innovazioni a volte lascia indietro tutto quello che non si è fatto, e viene a mancare quell'idea di sviluppo della tutela dei diritti dei più vulnerabili: una migliore attuazione delle leggi già in vigore sembra preferibile a una sovrabbondanza di leggi nuove.

⁵⁶ Le risorse rappresentano un falso problema perché il bilancio si approva con una legge che dovrebbe rispondere anche al criterio di essere costituzionale. Non prevedere nelle leggi di bilancio delle risorse per realizzare e applicare norme sui diritti dei minorenni è un fatto gravissimo. Pronunce d'incostituzionalità di qualche legge riguardo alle (insufficienti) risorse per la sanità sono già state adottate dalla Consulta.

(1) Specificatamente per la situazione dei bambini in carcere con le madri, vi è l'urgenza di **utilizzare i fondi *ad hoc* stanziati** nell'ultima legge di bilancio **per la realizzazione e/o attivazione di 'case famiglia protette'**. Pertanto, va ulteriormente sollecitata l'emanazione del decreto interministeriale attuativo. Una volta ripartite le risorse tra le Regioni, è poi auspicabile che i Garanti regionali sollecitino il necessario impulso degli enti territoriali competenti, potendo il Ministro della Giustizia stipulare con loro delle convenzioni per individuare rapidamente le strutture da utilizzare a tale scopo. Questo coordinamento tra enti va considerato anche eventualmente optando per la valorizzazione di strutture del privato sociale che già accolgono bambini in difficoltà e che potrebbero destinare alcuni posti alle donne detenute con i loro bambini. Tutto ciò contribuirà a una piena ed effettiva applicazione della legge 62/2011, consentendo una **corretta residualità del carcere** in base ad una valutazione concreta delle esigenze cautelari e di sicurezza riguardanti le madri coinvolte.

La legge 62/2011 richiede **maggiore attenzione e attuazione da parte di tutti**, in particolare dei giudici di cognizione, dei magistrati di sorveglianza, dell'amministrazione penitenziaria, e dei territori, inclusi gli enti locali e la società civile. L'esistente quadro normativo nonché il quadro di azione sono assai ampi, avendo il citato decreto ministeriale del 2013 già previsto le caratteristiche delle 'case famiglie protette'. Tuttavia, la questione più difficile resta quella della cultura dominante che associa indebitamente e arcaicamente la pena al carcere, che i Garanti nazionali e regionali possono contribuire a contrastare e superare, insieme al riflesso condizionato carcere-centrico di molti politici, amministratori e operatori del diritto. In proposito, si auspicano maggiori iniziative che favoriscano il **necessario cambiamento culturale diffuso**.

Occorre proseguire nella direzione (già indicata dalla Corte Costituzionale) della **massima valorizzazione dell'interesse del bambino a mantenere un rapporto il più positivo possibile con i propri genitori** anche se detenuti. Si tratta di contribuire a mantenere un equilibrio difficilissimo tra la difesa del diritto alla relazione genitoriale e l'assoluta priorità di favorire positive capacità evolutive e cognitive di un bambino nei suoi primi anni di vita, in condizione di estrema vulnerabilità.

Rispetto alle **proposte di legge di riforma** in discussione in Commissione giustizia alla Camera dei Deputati, che mirano a realizzare l'obiettivo di evitare che anche un solo bambino si trovi a vivere in istituti penitenziari con la propria madre ristretta, e che seguono ulteriormente le raccomandazioni dello Studio Globale, **l'attività parlamentare in corso potrebbe essere agevolata** attraverso un intervento del Ministro della Giustizia e del Governo, anche considerando l'opportunità di un provvedimento normativo d'urgenza.

(2) Specificatamente per la situazione dei minorenni privati della libertà nell'amministrazione della giustizia, molteplici azioni risultano essere necessarie in attuazione dei principi dell'ordinamento penitenziario minorile italiano del 2018, anche con il contributo dei Garanti nazionali e regionali secondo le rispettive competenze: promuovere **interventi di prevenzione della devianza minorile**; attuare **percorsi alternativi al carcere** per correggere comportamenti di devianza minorile favorendo processi di crescita, sviluppo e integrazione sociale; promuovere percorsi di **giustizia riparativa** e di **mediazione**; rendere le **strutture penitenziarie minorili più adatte** al trattamento individualizzato e alla differenziazione di minori e giovani adulti; rafforzare **progetti di istruzione e formazione professionale**, con il **loro coinvolgimento** a partecipare attivamente alle questioni che riguardano la loro vita; investire nell'efficacia del rapporto tra trattamento interno all'IPM e accompagnamento verso l'esterno; provvedere alla **formazione del personale penitenziario**, sia a livello amministrativo che dirigenziale, laddove non sia ancora specializzato a lavorare con minorenni. Rispetto a tutte queste azioni, l'attività di monitoraggio dei vari Garanti rimane funzionale a migliorare e/o non deteriorare la situazione.

(3) Specificatamente per la situazione dei minorenni stranieri non accompagnati che arrivano in Italia, vi è la triplice necessità di **salvaguardare il loro diritto all'identità, all'ascolto e alla tutela**, di applicare sempre il **principio del *favor minoris*** come previsto dalla legge, e di attuare l'eventuale **accertamento dell'età solo secondo la disciplina di legge**. In tale contesto, per alcuni Garanti

regionali, è auspicabile la **stipula di protocolli d'intesa con rilevanti istituzioni territoriali** per rafforzare la corretta attuazione della legge 47/2017, in particolare evitando nella pratica inaccettabili e illecite situazioni di trattenimento di minorenni stranieri non accompagnati presso i CPR e gli hotspots.

Anche il sistema di tutela volontaria previsto dalla legge 47/2017 necessita una piena attuazione, superando impedimenti che non consentono di apprezzarne completamente l'efficacia, come la riduzione dei tempi di nomina da parte del Tribunale per i minorenni. Al riguardo, vi è l'urgenza di **adottare il decreto interministeriale che definisca le modalità attuative del finanziamento ad hoc stanziato per interventi e rimborsi** a favore di tutori volontari o aziende per adempimenti riconducibili a tale ufficio secondo la legge di bilancio per il 2020. Ciò favorirà un incremento degli aspiranti tutori volontari da formare e iscrivere negli appositi elenchi, al fine di costituire sia il punto di riferimento per i minorenni stranieri non accompagnati sia il punto di raccordo per gli altri attori del sistema di accoglienza (i.e. servizi sociali, centri di accoglienza, uffici scolastici regionali e scuole, tribunali e procure minorili).

Nel contesto emergenziale dovuto alla pandemia da COVID-19, nel quale anche i migranti inclusi i minorenni arrivati sul territorio italiano sono posti in quarantena temporanea attraverso la Croce Rossa italiana, è auspicabile la **non sospensione di procedure fondamentali** previste dalla legge per la valutazione del superiore interesse del minorenne da parte di professionisti specializzati (tutore legale, assistente sociale, psicologo, educatore, ecc.) attraverso un approccio olistico e multidisciplinare nelle azioni e pianificazioni, nonché degli incontri tra tutori volontari e minorenni stranieri non accompagnati.

Il *Global Campus of Human Rights* auspica che l'iniziativa del Workshop del 6-7 luglio 2021 e la presente Relazione finale possano contribuire ad amplificare il dibattito che è già in corso a livello nazionale e regionale grazie all'azione dei vari Garanti italiani coinvolti e al modo in cui si relazionano con le altre istituzioni competenti ad affrontare e risolvere le criticità esistenti in Italia in queste tre aree tematiche dello Studio Globale sui Bambini Privati della Libertà. In tal senso, si auspica che le riunioni e le conferenze (istituzionalizzate e non) in cui s'incontrano regolarmente i diversi Garanti che lavorano per tutelare sia i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sia i diritti delle persone private della libertà personale contribuiscano, in termini di coordinamento e cooperazione, a valutare e rafforzare le iniziative intraprese o da intraprendere a favore di soluzioni concrete. Il *Global Campus* auspica altresì nuove occasioni di incontro e collaborazione sull'ampio tema della privazione della libertà dei minorenni nel contesto italiano.

ALLEGATO

Raccomandazioni dello Studio Globale tradotte (a cura di Chiara Altafin) dall' *Executive Summary of the United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty*⁵⁷BAMBINI CHE VIVONO IN CARCERE CON I LORO CAREGIVERS PRIMARI - RACCOMANDAZIONI⁵⁸

1. Nel condannare un caregiver primario, i tribunali devono riconoscere i bambini come titolari di diritti, prendere in considerazione i loro interessi superiori ed evitare, il più possibile, pene detentive.

2. I governi sono incoraggiati a riconoscere sia l'impatto dannoso della separazione familiare dovuta all'incarcerazione dei genitori sia l'impatto dannoso della privazione della libertà del bambino insieme a un genitore. Tutte le misure possibili devono essere prese per ridurre il numero di bambini privati della libertà con un genitore nel sistema di giustizia penale senza aumentare la separazione dei bambini da un genitore a causa della detenzione del genitore medesimo. Una presunzione contro una misura o una pena detentiva per i caregiver primari deve essere applicata.

3. Gli Stati devono incorporare le valutazioni dell'interesse superiore del bambino nei processi decisionali in tutte le fasi in cui la detenzione di un genitore nel sistema di giustizia penale potrebbe comportare la privazione della libertà del bambino. Ciò include le decisioni sulla custodia cautelare, le decisioni di condanna e le decisioni riguardanti se e per quanto tempo un bambino deve vivere con un caregiver primario in carcere. Ciò può richiedere valutazioni diverse in ogni momento decisionale a causa dello sviluppo del bambino e di altre circostanze mutevoli.

4. Se la detenzione è inevitabile, una valutazione individualizzata dell'interesse superiore del bambino deve informare qualsiasi decisione sul se e quando un bambino debba accompagnare un caregiver primario in carcere o essere separato da quest'ultimo. Gli Stati devono evitare rigidi limiti di età. Ciò vale sia per i bambini nati prima dei procedimenti penali in oggetto sia per i bambini nati da una madre detenuta.

5. Se la detenzione è inevitabile, adeguate disposizioni devono essere adottate per la cura dei bambini che entrano in carcere con un loro genitore, nonché strutture (come asili nido, scuole materne, unità madre-figlio, casa di cura per bambini) e servizi adeguati all'età devono essere forniti per salvaguardare e promuovere la sicurezza, la dignità e lo sviluppo di ogni bambino che vive con un genitore in carcere. Il bambino deve essere scrupolosamente protetto da violenze, traumi e situazioni dannose.

6. Quando il bambino lascia il luogo di detenzione, i caregivers primari devono idealmente essere rilasciati insieme al bambino.

7. La separazione di un neonato o un bambino dal caregiver primario detenuto può essere un'esperienza traumatica per entrambi e, se ciò accadrà, la relativa preparazione deve idealmente iniziare dall'emanazione della sentenza, tenendo in considerazione: le valutazioni individuali, il supporto e la responsabilizzazione per i caregivers primari, il supporto psicologico, emotivo e pratico per caregiver e bambino.

⁵⁷ *Executive Summary of the United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty* (2020), disponibile nelle lingue ufficiali delle Nazioni Unite al link <https://omnibook.com/library/4a0cb499-53e8-4151-8a56-7d1a9ac04862>

⁵⁸ *ibid*, p. 42.

MINORENNI PRIVATI DELLA LIBERTÀ NELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA - RACCOMANDAZIONI⁵⁹

Gli Stati sono invitati ad adottare **Strategie Nazionali** complete, volte a ridurre drasticamente il numero di minorenni privati della libertà nell'amministrazione della giustizia, sulla base di ampie consultazioni con esperti, società civile e minorenni medesimi. In particolare, gli Stati devono:

1. Depenalizzare il comportamento dei minorenni attraverso varie modalità, come l'abolizione dei "reati di status" e di altri reati da parte di minorenni che non comportano violenza; innalzare l'**età minima per la responsabilità penale** ad almeno 14 anni; abolire, ove applicabile, la pena capitale, l'ergastolo e altre **pene detentive eccessive** per i minorenni che delinquono; e garantire che tutte le pene detentive per i minorenni siano conformi al requisito legale del periodo di tempo più breve appropriato.

2. Istituire sistemi di giustizia minorile specializzati con tribunali speciali per i minorenni, giudici, pubblici ministeri, agenti di polizia e altro personale delle forze dell'ordine che seguano una **formazione speciale** in materia di diritti e bisogni dei minorenni.

3. Applicare la "diversione" in ogni fase del procedimento penale e autorizzare agenti di polizia, pubblici ministeri, giudici e personale carcerario a coinvolgere le famiglie e trasferire i minorenni alle loro famiglie o alle strutture di tipo familiare all'interno del sistema della tutela minorile. La diversione deve essere la più completa possibile, ispirata ad approcci di **giustizia riparativa**, e deve includere misure quali: avvertimenti da parte della polizia; ordini di cura, orientamento e vigilanza; consulenza; prova; programmi d'istruzione e formazione professionale; cure mediche e psicologiche; servizio alla comunità e altre soluzioni non detentive.

4. Affrontare le cause profonde dei reati commessi dai minorenni rafforzando il sostegno parentale, fornendo assistenza alle famiglie disfunzionali, istituendo **sistemi della tutela minorile** ben funzionanti e dotati di risorse adeguate, e garantendo un'efficace **cooperazione fra agenzie** dei sistemi della tutela minorile, i servizi sociali e il settore della giustizia.

5. Garantire limiti temporali rigorosi per la detenzione dei minorenni nelle fasi di **fermo di polizia** (mai superiore a 24 ore), **custodia cautelare** (non superiore a 30 giorni fino alla presentazione delle accuse formali), e **detenzione in attesa di giudizio** (con un massimo di sei mesi tra la data iniziale della detenzione e la decisione finale sulle accuse).

6. Garantire che i minorenni in tutte le fasi del processo penale abbiano accesso a efficaci garanzie procedurali e meccanismi di denuncia, siano adeguatamente informati, abbiano accesso alle loro famiglie, ad avvocati, a medici ed interpreti, ricevano sostegno e assistenza legale gratuita, siano portati subito dopo il loro arresto davanti ad un giudice indipendente, e sia garantito loro il diritto ad essere ascoltati in tutte le decisioni che li riguardano, in modo che le loro opinioni abbiano il dovuto peso.

7. Sviluppare un sistema efficace di monitoraggio indipendente e senza preavviso di tutti i luoghi di detenzione minorile nel sistema di giustizia penale, anche attraverso i Meccanismi Nazionali di Prevenzione con competenze specifiche sui diritti dei minorenni, ed i Garanti per l'infanzia e l'adolescenza, nonché garantire che i risultati delle visite di monitoraggio siano resi pubblici.

8. Garantire che i minorenni privati della libertà nel sistema di giustizia penale siano trattati con umanità e rispetto per la loro dignità intrinseca, ricevano cure e trattamenti adeguati in relazione ai loro bisogni, mantengano contatti regolari con le loro famiglie ed amici, e godano di tutti gli altri **diritti umani**, compresi il diritto alla privacy, il diritto al più alto livello di salute raggiungibile, il diritto all'istruzione di qualità compresa la formazione professionale.

9. Proibire e punire ogni forma di tortura, trattamento o punizione crudele, inumano o degradante, comprese le **punizioni corporali**, l'uso della **violenza** fisica o psicologica o l'**isolamento** come mezzi di disciplina, limitare l'uso di restrizioni, e stabilire misure di protezione speciale per i minorenni esposti a particolari rischi di violenza in detenzione, come minorenni con **disabilità** fisiche o mentali, minorenni **LGBTI** e minorenni appartenenti a **minoranze**.

10. Rendere ampiamente disponibili misure come programmi di rilascio anticipato e di post-rilascio, inclusi programmi di tutoraggio, lavoro di servizio alla comunità e conferenze di gruppo/di famiglia.

⁵⁹ Ibid, p. 36.

MINORENNI PRIVATI DELLA LIBERTÀ PER MOTIVI LEGATI ALLA MIGRAZIONE - RACCOMANDAZIONI⁶⁰

1. Dal momento che la **detenzione di minorenni legata alla migrazione** non può essere considerata una misura di ultima istanza e non è mai nell'interesse superiore del minorenne, essa **viola sempre l'articolo 3 e l'articolo 37, lettera (b), della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** e, pertanto, deve essere **esplicitamente vietata e abolita dal diritto interno**.

2. Gli Stati dovrebbero astenersi dal criminalizzare l'ingresso o il soggiorno irregolare e **sradicare qualsiasi forma di detenzione per migranti**. Ogniqualvolta minorenni siano trovati privati della libertà per motivi legati allo status migratorio proprio o dei loro genitori, **le autorità statali dovrebbero identificarli prontamente e rilasciarli immediatamente, insieme ai loro familiari**.

3. Gli Stati dovrebbero **valutare caso per caso** quali soluzioni non detentive e basate sulla comunità siano più appropriate per la protezione e la cura dei minorenni migranti, tenendo conto delle esigenze individuali di ciascun minorenne e su una base di uguaglianza con i minorenni che sono cittadini del paese ospitante.

4. I **minorenni non accompagnati e separati** dovrebbero essere riferiti al regolare sistema di tutela dei minorenni cittadini del paese ospitante per un'adeguata attenzione, protezione e cura. Soluzioni non detentive, basate sulla comunità, inclusi accoglienza e alloggio alternativi, dovrebbero essere fornite loro, in linea con le Linee Guida delle Nazioni Unite sull'Accoglienza Etero-Familiare.

5. Ai **minorenni con membri della famiglia** dovrebbe esser consentito di rimanere con le loro famiglie in contesti non detentivi mentre la questione del loro status relativo alla migrazione viene risolta e gli interessi superiori dei minorenni vengono valutati. La necessità di tenere unita la famiglia non costituisce una base valida per la privazione della libertà del minorenne; invece, lo Stato dovrebbe fornire soluzioni non detentive per l'intera famiglia.

6. Le misure non detentive dovrebbero garantire **l'accesso alle informazioni** sulla procedura, l'assistenza legale, la salute, l'alloggio, l'accesso all'istruzione e ad altri servizi, nonché un'**adeguata gestione dei casi**, check-ins regolari da parte degli assistenti sociali e un supporto sociale.

7. Gli Stati dovrebbero utilizzare **procedure di valutazione dell'età solo laddove vi siano motivi di seri dubbi sull'età di un individuo**. I documenti disponibili dovrebbero essere considerati autentici, salvo prova contraria, e le dichiarazioni dei minorenni e dei loro genitori o parenti devono essere prese in considerazione. La valutazione dell'età dovrebbe includere lo sviluppo fisico e psicologico dell'individuo ed essere effettuata da esperti indipendenti in modo tempestivo, in modalità a misura di bambino, sensibili al genere e culturalmente appropriate, nel rispetto della dignità del minorenne e utilizzando una lingua che il minorenne comprende. Queste valutazioni dovrebbero includere interviste con i minorenni e, se del caso, gli adulti accompagnatori. In caso di dubbio, le autorità dovrebbero **trattare la persona come un minorenne**. Le persone che affermano di essere minorenni non dovrebbero essere poste in detenzione mentre qualsiasi valutazione non sia stata completata.

8. Gli Stati dovrebbero rinviare i minorenni nei loro paesi di origine o ultima residenza, o trasferire i minorenni in un paese terzo, solo sulla base della **determinazione che tale rimpatrio è nell'interesse superiore del singolo minorenne**, intrapresa da un'autorità per la protezione minorile o il benessere minorile.

9. Le autorità dovrebbero adottare misure per garantire che i minorenni e le famiglie abbiano **accesso alla giustizia e a rimedi efficaci**, anche attraverso sanzioni amministrative e azioni penali giustificate quando i loro diritti alla libertà e alla vita familiare siano violati.

10. Gli Stati dovrebbero **garantire l'accesso regolare** dei rappresentanti legali, degli organi di monitoraggio nazionali e internazionali, e delle organizzazioni della società civile **a tutti i luoghi di detenzione per migranti**.

⁶⁰ Ibid, p. 47.

MINORENNI PRIVATI DELLA LIBERTÀ NEGLI ISTITUTI - RACCOMANDAZIONI⁶¹

1. Gli Stati sono esortati a prendere di mira consapevolmente e **attivamente le cause identificate della separazione dei minorenni dalle loro famiglie**, e a fornire le misure necessarie per prevenirla attraverso il **sostegno alle famiglie** e il rafforzamento dei sistemi della tutela minorile e del sostegno sociale. Gli Stati dovrebbero investire in una forza lavoro ben pianificata e addestrata dei servizi sociali, nonché in sistemi integrati di gestione dei casi, che sono fondamentali per un'efficace valutazione dei bisogni, il monitoraggio del benessere dei minorenni, il "gatekeeping", la pianificazione delle cure, il rinvio/l'accesso ai servizi e la prevenzione delle separazioni familiari.

2. Gli Stati sono esortati a **sviluppare e attuare una strategia per una progressiva deistituzionalizzazione** che includa investimenti significativi nel sostegno familiare e nei servizi basati sulla comunità, che devono esser attuati insieme al piano di deistituzionalizzazione. Gli Stati dovrebbero **dare priorità alla chiusura degli istituti su larga scala** e di quelli in cui i minorenni sono formalmente privati della libertà.

3. Gli Stati dovrebbero dare priorità a un processo di valutazione dei minorenni attualmente negli istituti, e compiere tutti gli sforzi per restituirli in sicurezza alla loro famiglia più stretta, alla loro famiglia allargata o in altre famiglie attraverso l'affido, la Kafalah o l'adozione. Gli Stati hanno un obbligo di garantire che **ogni decisione sia basata sull'interesse superiore di ogni singolo minorenne, che i minorenni e le loro famiglie siano coinvolti in tutte le decisioni che li riguardano, e che le opinioni e le preferenze dei minorenni siano pienamente prese in considerazione**.

4. Mentre prevenzione e deistituzionalizzazione sono attuate, gli Stati dovrebbero garantire che tutte le **opzioni di assistenza alternativa** rispettino i diritti di tutti i minorenni e dovrebbero implementare **misure che garantiscano la piena partecipazione di tutti i minorenni**, compresi i minorenni con disabilità. Gli Stati dovrebbero fornire un supporto efficace per una transizione sicura e ben preparata dall'assistenza a una vita indipendente, per servizi post-assistenza e per una reintegrazione dei minorenni nelle loro famiglie e comunità.

5. Gli Stati sono inoltre invitati a mappare tutte gli istituti all'interno del loro paese, sia privati che pubblici, attualmente registrati o meno, e, indipendentemente da come i minorenni siano arrivati lì, a **condurre una revisione indipendente di ciascun istituto**. Gli Stati dovrebbero rendere operativo un sistema di registrazione, autorizzazione, regolamentazione ed ispezione.

6. Gli Stati dovrebbero adottare misure immediate per **smettere lo sfruttamento dei minorenni** attraverso il "turismo orfanatrofio" e l'utilizzo dei minorenni come merce per gestire gli istituti come un'impresa. Gli Stati dovrebbero incoraggiare le organizzazioni religiose e i donatori a reinvestire i loro sforzi per la prevenzione della separazione dei minorenni dalle famiglie, verso modelli integrati di assistenza di qualità basati sulla famiglia o su altre comunità, e verso una deistituzionalizzazione sicura e pianificata.

7. Gli Stati sono altresì incoraggiati a garantire che i minorenni ricoverati negli ospedali, nelle strutture psichiatriche e nei centri di riabilitazione (incluso per l'abuso di sostanze) siano adeguatamente conteggiati e siano inclusi negli sforzi di **sistemica trasformazione e deistituzionalizzazione**.

⁶¹ Ibid, p. 53.

MINORENNI PRIVATI DELLA LIBERTÀ IN CONTESTI DI CONFLITTO ARMATO - RACCOMANDAZIONI⁶²

1. In linea con la risoluzione 2427(2018) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati dovrebbero riconoscere che i minorenni detenuti per associazione con gruppi armati sono **prima di tutto vittime di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario**, e devono dare priorità al loro recupero e reinserimento.

2. In linea con i Principi e le Linee Guida di Parigi sui bambini associati con forze armate o gruppi armati, gli Stati **non dovrebbero detenere, processare o punire i minorenni** che sono stati associati con forze armate o gruppi armati esclusivamente per la loro appartenenza a tali forze o gruppi.

3. In linea con la risoluzione 2427(2018) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati dovrebbero adottare ed attuare procedure operative standard per il **trasferimento immediato e diretto dei minorenni** dalla custodia militare ad appropriate agenzie di tutela minorile.

4. Gli Stati dovrebbero garantire che i minorenni precedentemente associati con forze armate e gruppi armati ricevano **un'adeguata assistenza per la loro riabilitazione ed il loro reinserimento** nonché, ove possibile e nell'interesse superiore del minorenne, **il ricongiungimento familiare**. Tale assistenza dovrebbe tenere conto della situazione e delle esigenze specifiche delle ragazze associate con forze armate e gruppi armati al fine di garantire la parità di accesso all'assistenza alla riabilitazione e al reinserimento, nonché misure su misura.

5. Gli Stati e le altre parti in conflitto armato **non devono detenere minorenni illegalmente o arbitrariamente**, anche a fini preventivi; per presunti reati da parte di familiari; per raccolta di informazioni; per scopi di riscatto, scambio di prigionieri, come leva nelle negoziazioni; o per sfruttamento sessuale.

6. Gli Stati dovrebbero garantire che qualsiasi arresto o detenzione di un minorenne sia basato su prove specifiche e credibili dell'attività criminale, e dare **priorità alla "diversione" dal sistema di giustizia penale**.

7. Gli Stati dovrebbero **assumersi la responsabilità per i minorenni all'estero che sono loro cittadini e che possono essere detenuti per reati legati alla sicurezza** o per associazione con gruppi armati, compresi i minorenni nati da loro cittadini. Sulla base dell'interesse superiore del bambino, dovrebbero facilitare il ritorno di tali minorenni nel loro paese di origine per la riabilitazione, il reinserimento e/o il procedimento penale, a seconda dei casi, nel pieno rispetto del diritto internazionale. Ciò richiede il rispetto, in particolare, delle norme che disciplinano la separazione familiare nonché il principio di non respingimento.

⁶² Ibid, p. 57.

MINORENNI PRIVATI DELLA LIBERTÀ PER MOTIVI DI SICUREZZA NAZIONALE - RACCOMANDAZIONI⁶³

1. In linea con la risoluzione 2427 (2018) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati dovrebbero riconoscere che i minorenni reclutati da gruppi armati non statali designati come terroristi o gruppi armati definiti estremisti violenti sono **prima di tutto vittime di gravi violazioni dei diritti umani**. In via prioritaria, gli Stati dovrebbero facilitare il loro **recupero e reinserimento**, nonché richiamare coloro che li reclutano e li utilizzano alle proprie responsabilità.

2. Gli Stati dovrebbero escludere esplicitamente i minorenni dalla legislazione nazionale riguardante antiterrorismo e sicurezza, e garantire che i minorenni sospettati di reati alla sicurezza nazionale siano **trattati esclusivamente all'interno dei sistemi di giustizia minorile**, con tutte le garanzie della giustizia minorile, compreso l'accesso a un difensore, il diritto di contestare la loro detenzione, la tutela della loro privacy e il contatto con le proprie famiglie.

3. Gli Stati dovrebbero garantire che la legislazione antiterrorismo e le relative sanzioni penali non siano mai utilizzate contro i **minorenni che esercitano pacificamente i loro diritti** alla libertà di espressione, alla libertà di religione o credo, o alla libertà di associazione e riunione.

4. Gli Stati dovrebbero **porre fine a tutta la detenzione amministrativa o preventiva di minorenni** e all'estesa detenzione preventiva ai fini della lotta al terrorismo. Gli Stati dovrebbero sviluppare **alternative alla privazione della libertà** in tutte le fasi del sistema di giustizia penale per i minorenni accusati o condannati per reati alla sicurezza nazionale, compresi programmi di "diversione", assistenza, ordini di orientamento e supervisione, consulenza, libertà vigilata, affidamento, programmi d'istruzione e formazione professionale, e altre misure non detentive.

5. Gli Stati dovrebbero garantire che qualsiasi condanna per reati alla sicurezza nazionale sia **adeguata all'età del minorenne** e mirata alla sua riabilitazione e reintegrazione nella società. Gli Stati non dovrebbero **mai** utilizzare la gravità del reato, anche quando è legato alla sicurezza nazionale, come giustificazione per **abbassare l'età minima per la responsabilità penale**.

6. Gli Stati dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per garantire che i **programmi di riabilitazione non siano né punitivi né discriminatori** e non costituiscano detenzione arbitraria. Gli Stati dovrebbero sviluppare e applicare un **approccio personalizzato e individuale di gestione dei casi** di minorenni associati con gruppi armati non statali designati come terroristi o gruppi armati definiti estremisti violenti, compresi servizi specializzati per l'assistenza sanitaria, misure educative e professionali, e sostegno economico e sociale. La priorità deve essere data all'interesse superiore del minorenne.

7. Gli Stati dovrebbero **assumersi la responsabilità per i minorenni all'estero che sono loro cittadini e che possono essere detenuti per reati legati alla sicurezza** o per associazione con gruppi armati, compresi i minorenni nati da loro cittadini. Sulla base dell'interesse superiore del minorenne, gli Stati dovrebbero facilitare il ritorno di questi ultimi nel loro paese di origine per la riabilitazione, il reinserimento e/o il procedimento penale, a seconda dei casi, nel pieno rispetto del diritto internazionale. In particolare, ciò richiede il rispetto delle norme che disciplinano la separazione familiare nonché il principio di non respingimento.

8. Gli Stati **non dovrebbero usare poteri di antiterrorismo per processare minorenni stranieri per la loro presenza illegale o ingresso illegale in uno Stato**, in particolare quando si siano recati in tale paese con le loro famiglie o siano nati in tale paese.

⁶³ Ibid, p. 61.