

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA**

# **RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**1.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 5 OTTOBRE 1999**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIELLA CAVANNA SCIREA**

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 OTTOBRE 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIELLA CAVANNA SCIREA**

INDICE

	PAG.		PAG.
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO, FATTA A NEW YORK NEL 1989</b>		Capitelli Piera (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo) .....	13
<b>Audizione del dottor Giuseppe Magno, direttore dell'ufficio centrale per la giustizia minorile:</b>		Caruano Giovanni (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo) .....	13
Cavanna Scirea Mariella, <i>Presidente</i> .....	3, 19	De Luca Athos (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .....	11
Aprea Valentina (gruppo forza Italia) .....	11	Giacco Luigi (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo) .....	13
Burani Procaccini Maria (gruppo forza Italia) .....	12	Maggiore Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	11
		Magno Giuseppe, <i>Direttore dell'ufficio centrale per la giustizia minorile</i> .....	3, 14
		Montagnino Antonio Michele (gruppo PPI) .....	10
		Rescaglio Angelo (gruppo PPI) .....	12

**La seduta comincia alle 19.45.**

**Audizione del dottor Giuseppe Magno, direttore dell'ufficio centrale per la giustizia minorile.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York nel 1989, l'audizione del dottor Giuseppe Magno, direttore dell'ufficio centrale per la giustizia minorile, al quale do subito la parola.

GIUSEPPE MAGNO, *Direttore dell'ufficio centrale per la giustizia minorile*. Ringrazio il presidente e gli onorevoli senatori e deputati per la loro attenzione. Cercherò di essere sintetico, senza trascurare gli aspetti che ritengo rilevanti in questa delicata materia.

La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 1991. Essa contiene numerosi principi che sanciscono altrettanti diritti dei minori. Lo spirito essenziale della Convenzione è quello di attribuire questi diritti direttamente ai minori, rendendoli soggetti di diritto e non oggetto di una particolare attenzione o tutela e protezione, come era negli analoghi strumenti precedenti. Nella Convenzione del 1959, ad esempio, il fanciullo era considerato come oggetto di particolare tutela, interesse, protezione. Non che non debba esserlo, ma ora c'è qualcosa in più: il fanciullo come portatore di diritti.

Fra le varie statuizioni della Convenzione quelle che principalmente qui interessano sono quelle generali, iscritte nell'articolo 3: « In tutte le decisioni relative

ai fanciulli, di competenza delle autorità amministrative, giudiziarie e legislative » — per gli stati ratificanti si riferisce anche ai loro organi parlamentari — « l'interesse superiore del fanciullo dev'essere una considerazione preminente ». Per esempio, nel fare una legge, se vengono in contrasto interessi contrapposti uno dei quali è del fanciullo, in virtù di questa Convenzione, esiste un fondamento giuridico per cui l'Italia, che ha ratificato, come altri 146 paesi (questa è la Convenzione più ratificata di tutti i tempi sulla faccia della terra), è tenuta a dare la precedenza all'interesse e al diritto del fanciullo.

L'articolo 4, comma 1, stabilisce che « Gli Stati parti s'impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e giudiziari necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione ». Sotto questa cupola, c'è l'enunciazione di una serie di diritti. Quando si parla di devianza minorile e di azioni di contrasto a tale devianza e, ancora più in particolare, dell'azione penale nei confronti di quel particolare tipo di devianza che si connota come delinquenza, violazione di norme penali, i principi applicabili sono, per esempio, quello contenuto nell'articolo 37, lettera b): « L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità alla legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile ». Oppure ancora nella lettera c): « In particolare ogni fanciullo privato della libertà sarà separato dagli adulti, a meno che si ritenga preferibile di non farlo nell'interesse preminente del fanciullo ». Per fanciullo la Convenzione intende ogni minore fino all'età di anni 18.

Ci sono poi altri principi che qui non cito perché, parlando in una Commissione del Parlamento italiano, è completamente fuori causa, ad esempio, il divieto della pena di morte per i fanciulli. Questo ci può far sorridere perché da noi, grazie a Dio, la pena di morte non esiste. Comunque si tratta di un principio che ha impedito agli Stati Uniti d'America di ratificare la Convenzione proprio perché non c'è intenzione di eliminare l'ipotesi della pena di morte per i fanciulli.

Di fronte a questi principi fondamentali, come ha reagito l'ordinamento italiano e che cosa è in atto per cercare di realizzarli? Per quanto riguarda la residualità della detenzione, in virtù del principio contenuto nell'articolo 37, lettera b), il nuovo codice di procedura penale per i minorenni, (decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988), precedente sia alla Convenzione sia alla legge di ratifica, aveva già provveduto, stabilendo una serie di misure alternative alla custodia cautelare, se ci si trova nella fase istruttoria, e sostitutive delle pene detentive, se ci si trova nella fase esecutiva, misure che miravano a rendere residuali tali provvedimenti per i fanciulli. Bisogna dire che la procedura penale italiana aveva adottato questo principio anche per gli adulti, per i quali la detenzione è considerata residuale, come è espresso chiaramente dal nostro codice. Però, nel caso dei fanciulli, questo principio è ulteriormente ribadito ed inoltre sono apprestate, a differenza di quanto accade per gli adulti, delle efficaci (l'aggettivo è giustificato dai numeri) misure alternative. Nella fase dell'istruzione penale, esse sono principalmente le prescrizioni, la permanenza in casa e il ricovero in comunità. Le prescrizioni consistono in un programma di trattamento che il giudice fa su progetto dei servizi sociali e che porta a disciplinare la vita del ragazzo per un certo periodo di tempo (ad una certa ora può uscire di casa per andare a scuola, può frequentare un corso di formazione o una palestra, eccetera); la permanenza in casa lo costringe a rimanere nella propria residenza, salvo deter-

minate esigenze relative alla sua istruzione o al lavoro, se in età di poter lavorare; il ricovero in comunità ha lo scopo principale di allontanare il minore dalla sua famiglia, quando questa è l'ambiente patogeno che ha determinato la devianza. Vi sono poi altre misure di minore importanza, come il ricovero in casa di cura, quando vi sia bisogno di cure che la famiglia non presta.

Ci sono altri istituti processuali che contribuiscono a snellire l'iter processuale penale e ad abbreviarlo nei confronti del minore. Innanzitutto, l'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 che parla dell'irrelevanza del fatto e si riferisce ai casi in cui il fatto per la sua occasionalità o tenuità sia giudicato irrilevante dal giudice: viene pronunciata una sentenza di non luogo a procedere già da parte del giudice delle indagini preliminari, che mette immediatamente il minore fuori dal processo penale, se la sua prosecuzione può nuocere al normale sviluppo dei processi evolutivi del fanciullo. Questa, fino ad ora, nella nostra procedura penale, è la forma più avanzata di intervento a favore di una categoria particolare, come quella dei minorenni, fino al limite di sfiorare la lesione del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale. Bisogna dire che il Parlamento italiano ha avuto il coraggio di introdurre questo meccanismo che, nel caso dei minorenni, ha funzionato.

Vi è un altro istituto molto interessante che riguarda solo i minorenni: mi riferisco al sistema degli articoli 28 e 29 della procedura penale minorile, per cui il processo - non la condanna - può essere sospeso dal giudice, sulla base di un progetto offerto dai servizi sociali che riguarda quello specifico minore che viene messo alla prova. Se per un certo periodo di tempo egli si adeguerà al progetto che è stato proposto dai servizi sociali e avallato dal giudice e se i risultati di questo adeguarsi alle prescrizioni saranno positivi, anche passando « eventualmente » - così dice la legge, ma la nostra speranza è che in seguito sia obbligatorio - attra-

verso la mediazione (attività conciliative o riparative), il minore sarà assolto per estinzione del reato.

Questi meccanismi hanno funzionato notevolmente, tanto che la residualità della detenzione nel caso dei minorenni è stata realmente ottenuta. Se si guardano le statistiche (lascero a disposizione della Commissione del materiale con dati dettagliati che l'ufficio che ho l'onore di dirigere produce periodicamente per dare conto della propria attività innanzitutto al Parlamento), sull'andamento della detenzione negli istituti penali per i minorenni, a partire dal 1991 (la procedura penale minorile è entrata in vigore nell'ottobre 1989 e chiaramente il 1990 è stato un anno di eliminazione di pendenze), sotto forma sia di custodia cautelare, sia di detenzione dopo una condanna, si può notare che i numeri sono letteralmente crollati. Da quella data fino ad oggi, la detenzione negli istituti penali per minorenni, come si può vedere nei diagrammi dal 1991 al 1997 (ma abbiamo già i dati aggiornati alla fine di settembre 1999), ha continuato lentamente a calare. A partire dai 6.000 ingressi in istituto penale per minorenni in tutta Italia che si registravano, prima dell'entrata in vigore della nuova procedura penale, siamo arrivati oggi a 430-450 presenze giornaliere medie. L'Italia è il paese che ha forse il più basso indice di custodia cautelare e detenzione per minorenni. Tutta la popolazione detenuta negli istituti penali minorili in Italia (composta come poi dirò) è formata al massimo da 450 persone al giorno; più spesso sono un numero inferiore, tra 430 e 450. Questo è un dato ormai stabilizzato attraverso circa un decennio.

La composizione di questa popolazione è la seguente: circa il 60 per cento sono realmente minorenni, cioè nella fascia compresa tra 14 e 18 anni; sotto i 14 anni non c'è imputabilità penale; ma i quattordicenni sono veramente pochi, forse oggi non c'è n'è nessuno; normalmente il numero più elevato è costituito dai sedicenni e diciassettenni. Per poco più del 40 per cento (circa il 45 per cento) di questa popolazione è rappresentato dai cosiddetti

giovani adulti, cioè con un'età compresa tra 18 e 21 anni, ma che commisero il reato quando ne avevano meno di 18 e quindi sono stati giudicati da un tribunale per minorenni e non mandati in un carcere per adulti per evitare loro una simile esperienza.

Ovviamente non tutti gli appartenenti a questa fascia (18-21 anni) sono in un istituto penale per minorenni perché quelli di loro che hanno commesso il reato in età superiore ai 18 anni sono stati giudicati da un tribunale ordinario o dalla Corte d'assise e sono andati in istituti per adulti. D'altra parte nei nostri istituti ci sono anche alcuni che, dopo aver subito condanne per reati commessi da adulti, sono venuti a scontare condanne per reati commessi da minorenni. Esiste quindi una certa discrepanza che tenderemmo ad evitare (anticipo qui quanto dirò dopo) proponendo l'adozione di un ordinamento per l'esecuzione delle misure penali a carico dei minorenni, ordinamento preconizzato dall'articolo 79 dell'ordinamento per l'esecuzione delle misure penali a carico degli adulti (è una legge del 1975) ma mai realizzato, il che ha spinto più volte la Corte costituzionale (l'ultima volta un paio di anni fa) a scrivere fra le righe delle motivazioni di alcune sentenze che il fatto comincia ad avere sentore di incostituzionalità.

Questo significa che se ci fosse poi una pronuncia abrogativa di quell'articolo 79, ci troveremmo senza possibilità di applicare alcun regolamento all'esecuzione delle misure penali a carico di minorenni perché l'articolo 79 per gli adulti dice che fin che non ci sarà un ordinamento specifico per i minorenni si applicano a loro le stesse norme previste per gli adulti.

Il fatto di aver realizzato concretamente la residualità della detenzione, cosa che si è potuta verificare per i minorenni grazie a queste provvidenze normative e grazie anche all'azione amministrativa condotta in questi anni per la realizzazione concreta di questi nuovi istituti, rende ora molto evidente la differenza di trattamento che esiste tra minorenni ed adulti e quindi diventa inconcepibile che

si possano applicare ai minorenni le stesse regole esecutive applicate ai maggiorenni.

Abbiamo finalmente varato una macchina funzionante - bisogna dirlo - per quanto riguarda il penale minorile, ma poi non abbiamo fatto altrettanto a valle, cioè per l'esecuzione, di modo che dobbiamo sforzarci solo con i mezzi dell'azione amministrativa di creare una detenzione adeguata ai minorenni, però sarebbe certamente molto più importante che fosse la legge e quindi il Parlamento a colmare questa lacuna. Abbiamo anche prodotto una bozza di possibile futuro disegno di legge relativo all'esecuzione penale minorile. Attualmente è allo studio dell'ufficio legislativo del ministero; dovremmo avere degli incontri nei prossimi giorni per vedere di ottenere il via libera di quell'ufficio, il che consentirebbe poi al ministro, volendo, di presentarlo in Consiglio dei ministri per iniziare così l'iter legislativo. L'importanza di questo ordinamento è principalmente dovuto al fatto che corrisponderebbe e consoliderebbe un risultato ottenuto di residualità della detenzione, secondo i principi della Convenzione di New York, pienamente rispettati sotto questo aspetto. Basti dire, per sapere quanto è difficile ottenere la residualità della detenzione, che nel campo degli adulti questa residualità evidentemente non è stato possibile ottenerla, tanto che gli adulti detenuti sono oltre 50 mila al giorno, mentre per i minorenni, come ho detto, si tratta di 450 persone.

Tornando alla composizione della popolazione dei detenuti, circa il 60 per cento sono minorenni e poco più del 40 per cento giovani adulti su cui bisognerebbe intervenire; abbiamo ormai meno del 55 per cento di italiani ed oltre il 45 per cento di stranieri; abbiamo inoltre la quasi totalità di maschi e pochissime ragazze. Le italiane sono veramente poche, si possono contare sulle dita di due mani. Più numerose sono invece le nomadi. La popolazione femminile dei nostri istituti penali minorili è quasi interamente costituita da nomadi.

Per quanto riguarda gli stranieri, si può già stabilire, in base alla nazionalità,

un rapporto con una determinata tipologia di reato, come se le diverse popolazioni straniere che compongono il mosaico siano specializzate nella commissione di determinati reati. Per gli zingari, ad esempio, si tratta solo di reati contro il patrimonio, rarissimamente contro la persona, mentre i minorenni provenienti dal nord Africa o dall'est, ad esempio dall'Albania, commettono reati anche contro la persona e connessi al traffico degli stupefacenti. Questo significa che mentre i nomadi non fanno parte di solito di alcuna organizzazione criminale « nostrana » (potrebbero far parte di altra organizzazione ugualmente criminale, ma di altro genere, appartenente alla loro etnia), i nord africani ed in genere tutti coloro che sono in carcere per reati connessi all'uso di stupefacenti appartengono di solito ad organizzazioni criminali o per lo meno sono la manovalanza di organizzazioni criminali che li adescano.

Vi sono poi altre osservazioni da fare circa la popolazione straniera detenuta perché questa è normalmente in una percentuale, rispetto all'intera popolazione straniera presente in Italia, molto più alta di quella rappresentata dai detenuti italiani rispetto alla popolazione italiana totale. Questo non dipende dal fatto che gli stranieri siano più cattivi, ma dal fatto che le condizioni di vita di un immigrato minorenne, generalmente clandestino, sono veramente molto dure e quindi la possibilità di commettere reati o essere assoldati da organizzazioni criminali è evidentemente più elevata; inoltre, nei loro confronti non funzionano bene i sistemi alternativi alla detenzione, quelli di cui ho parlato prima, perché prescrizioni, permanenza in casa e ricovero in comunità (quest'ultimo di meno, soprattutto le altre due ipotesi) presuppongono un radicamento sul territorio, delle radici, una famiglia, dei punti di riferimento, la scuola, la parrocchia e queste persone non ne hanno, per cui è anche molto difficile applicare a loro gli strumenti alternativi alla detenzione. Non rimane quindi che la

detenzione che dovrebbe essere l'estrema *ratio* e che invece nei confronti degli stranieri non è tanto estrema.

C'è poi un'altra ragione ancora: molto spesso degli stranieri non si riesce a conoscere né la nazionalità né talvolta la reale identità, per cui l'unico modo — mi scusino l'espressione — per non farseli scappare, è di tenerli in carcere fino al giorno del giudizio e questo ovviamente allunga i tempi della loro carcerazione media. La loro massa incide quindi di più degli italiani sulla formazione media giornaliera della popolazione minorile detenuta. È una serie di conseguenze matematiche, ma alla fine risulta che sono più dei nostri connazionali e che stanno in carcere più di questi ultimi. Quindi questo futuro, auspicabile ordinamento esecutivo dovrà tener conto anche di questa particolarità, allo scopo di ricreare anche per gli stranieri, opportunità fruibili, il che è possibile attraverso strategie particolari, che si chiamano « strategie di rete » e che sono alla attenzione del mio ufficio da alcuni anni in modo pressante, tanto che abbiamo già attuato dei corsi di formazione per il nostro personale (personale educativo, assistenti sociali e psicologi) proprio per l'utilizzo di queste strategie di rete.

La residualità della detenzione, però, è dovuta anche al fatto che il carcere non è più visto dagli operatori minorili ed in primo luogo dai giudici per i minorenni come il sistema migliore per correggere le devianze. Le condanne stesse sono di solito brevi, come prescrive la Convenzione di New York, ed ora sono addirittura anche eventuali quasi nella totalità dei casi. Mi sto riferendo alla legge Simeone che ha introdotto, per le condanne a tre anni o per le pene residue di tre anni, in certi casi di quattro anni, il fatto, finché il Parlamento non modificherà questa normativa, se la modificherà, che queste condanne non vengono automaticamente eseguite; lo sono solo in quanto il condannato non abbia richiesto o accettato una misura alternativa alla detenzione che può essere prescritta dal magistrato di sorveglianza.

È ben difficile che un minorenni sia condannato a più di tre anni di reclusione, per cui si può dire che la legge Simeone nei confronti dei minorenni si applica quasi nel cento per cento dei casi. Anche questo contribuisce a far diminuire il numero dei detenuti.

Per potersi applicare esattamente queste misure (sia quelle alternative alla custodia cautelare sia quelle sostitutive della detenzione) occorre disporre di un patrimonio di mezzi, leggi e strumenti, ma soprattutto di personale particolarmente formato per effettuare l'esecuzione della sentenza di condanna o del provvedimento comunque restrittivo disposto dal magistrato in modo assolutamente conforme alle necessità del minorenni, che dobbiamo porre al primo posto perché la Convenzione dice appunto che è innanzitutto l'interesse del minorenni cui bisogna guardare. In questo caso l'interesse del minorenni è di riprendere una via di sviluppo della propria personalità che sia conforme alle regole sociali, rispettosa delle norme e del prossimo. Per corrispondere innanzitutto a questo specifico interesse del minorenni e poi per corrispondere alle aspettative della società, che evidentemente si aspetta che il minorenni non commetta ulteriori reati, noi interpretiamo l'interesse principale della società nel senso di avere minorenni non dediti alla commissione di reati o che almeno non commettano più reati; non interpretiamo quello della società come un interesse alla punizione, perché tutte le nostre leggi, a cominciare dalla Costituzione, non vogliono questo, ma puntano alla rieducazione del condannato e quindi nel caso del minorenni a metterlo in condizione di non commettere ulteriori reati e di riprendere la via di uno sviluppo normale; è compito della Repubblica, dice la Costituzione, rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e questo nel caso del minorenni, che è appunto una persona in via di sviluppo, è implicitamente non solo significativo, ma primordiale.

Se questo è l'interesse, occorre che le misure non diventino una specie di val-

vola di sfogo per cui tutti i minorenni che commettono reato in un modo o nell'altro se la cavano e non pagano niente, ma soprattutto non hanno alcuna occasione per riprendere il cammino nella direzione giusta. Quello che interessa, secondo l'interpretazione del mio ufficio, è ottenere una ripresa delle normali attitudini del fanciullo verso sbocchi di sviluppo positivo e quindi una pacificazione sociale. Per ottenere ciò, bisogna tenere presente che, nel momento in cui si realizza effettivamente la residualità della detenzione, la massa di minorenni, che avremmo trovato in carcere, non è scomparsa dall'orizzonte, ma esiste, esiste cioè una massa di minorenni che hanno commesso reati, che sono stati o stanno per essere giudicati, che sono stati condannati ma non si trovano in carcere. Questa popolazione è costituita da circa 25 mila minorenni italiani e stranieri: le denunce in un anno sono tra le 44 mila e le 46 mila, ma se si escludono le denunce per reati di tipo minore, come la guida occasionale senza patente, per i quali è stata pronunciata l'irrilevanza del fatto e se si considera che alcuni sono recidivi, abbiamo una popolazione di 25 mila minorenni che hanno commesso reato e si trovano fuori dagli istituti di detenzione, dove ne troviamo solo 430 al giorno. Occorre, quindi, che l'attività di un ufficio come il mio che ha il compito di eseguire i provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale minorile si svolga sul territorio. Questa è una specie di rivoluzione copernicana, per cui mentre prima tutto il personale dipendente dal mio ufficio era formato per svolgere attività all'interno degli istituti (educatori ed altri personaggi tipici degli istituti di detenzione, fino alla polizia penitenziaria), attualmente abbiamo bisogno di non concentrare gran parte delle nostre forze sugli istituti detentivi, altrimenti finiamo col fare accanimento terapeutico nei confronti di poche persone e dimentichiamo tutti quelli che sono fuori solo perché funziona la residualità della detenzione, ma che pure hanno bisogno di interventi per loro stessi e per la tutela della tranquillità sociale. Ciò comporta la ne-

cessità di disporre di mezzi diversi da quelli tradizionali, occorre cioè fare una grande opera di trasformazione che deve partire innanzitutto dalla mentalità nostra e dei nostri interlocutori istituzionali che devono capire che bisogna cominciare ad attrezzarsi in modo diverso. È necessaria poi una trasformazione delle qualità professionali del personale, per cui devono funzionare a pieno ritmo le scuole di formazione. Di tali scuole ne abbiamo tre: una a Roma, una a Messina e una a Castiglione delle Stiviere che funzionano a pieno ritmo, ma talvolta incontrano ostacoli come quelli di carattere finanziario, considerato che fare corsi di formazione, o meglio di riqualificazione professionale costa, in termini di missioni, docenza, eccetera.

Pur tuttavia si sta compiendo uno sforzo che ovviamente non è possibile senza l'accordo del personale e delle loro organizzazioni sindacali e senza la previsione di mezzi e strumenti che consentano al personale di affrontare il superlavoro necessario per cambiare molte delle attitudini. Dopo di che occorre avere la capacità di raccordarsi sul territorio. Infatti, quando si opera in un ambiente chiuso come il carcere tutto viene gestito all'interno, mentre invece quando dobbiamo seguire e talvolta inseguire un soggetto sul territorio, dobbiamo avere strategie particolari e attivare i vari nodi di una rete ideale che comprende tutti i punti di interesse della vita del ragazzo, collaborando con gli enti che hanno una speciale competenza sul territorio, innanzitutto l'ente locale.

Una risorsa preziosissima soprattutto in Italia, che notoriamente la ha in massima misura, è il volontariato privato e sociale, che però non può agire in modo sordinato rispetto agli uffici pubblici sia dell'amministrazione centrale sia dell'ente locale. Occorre, quindi, una formazione non solo mirata ma anche concordata, che dobbiamo essere in grado di fornire anche a questi altri personaggi la cui azione è preziosa e comunque non rinunciabile da parte nostra. Da questo punto di vista, bisogna tenere conto anche di certe si-

tuazioni locali e discrepanze talvolta notevoli tra località e località (cito l'esempio di Gela). Evidentemente esistono enti locali che, per ragioni storiche, economiche, sociali, culturali, hanno già un'abitudine ad interessarsi della propria popolazione e a farlo con dovizia di mezzi, con capacità antiche; mentre tutto questo è da costituire in altre parti del territorio dove la risposta degli enti locali è meno rapida e meno efficace di quanto è altrove. Sappiamo già che un fenomeno sociale di una certa rilevanza, come può essere la devianza minorile, si verifica quasi nella stessa misura in tutte le zone d'Italia (non è aumentata dal punto di vista quantitativo ma è peggiorata dal punto di vista qualitativo: è più elevato il numero dei reati gravi e delle recidive), soprattutto nelle periferie delle grandi città, per cui non ci sono più una zona d'Italia specificamente deputata ad avere il carico della devianza minorile ed un'altra del tutto esente. Il fenomeno non è soltanto italiano, ma è molto più rilevante, ad esempio, in Francia e ancora di più in Inghilterra, dove le reazioni dei rispettivi Parlamenti sono nel senso della maggior repressione, cioè in un senso contrario rispetto a quello indicato dalla Convenzione di New York. Sebbene in minore misura anche noi registriamo la diffusione del problema. A questo punto, cosa fa la differenza? Non più, come una volta, la diversa collocazione, ma la diversa capacità di risposta da parte degli enti che dovrebbero presidiare il territorio. L'amministrazione centrale può fare poco perché già dal 1977, cioè dall'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 sul decentramento amministrativo, certe competenze, come quella di interessarsi del benessere dei cittadini sono state trasferite a livello regionale e comunale. Di fronte ad un ente locale non in grado di dare risposte, che noi non possiamo dare istituzionalmente, si crea uno strappo nella rete, attraverso il quale passano e si ingrandiscono le devianze che diventano connivenze con fenomeni di criminalità organizzata e più specificamente mafiosa, dove il minorente diventa

manovale. Talvolta si è verificato che, a seguito dell'arresto dei capi delle organizzazioni, quelli che per anni sarebbero stati semplici manovali hanno avuto una specie di promozione sul campo, determinata dalla necessità di far fronte agli impegni dell'organizzazione criminale. In questi casi abbiamo una minor tenuta delle strutture socializzanti dell'ente pubblico, dei servizi sociali, della scuola ed una minore avvertenza nei confronti del problema. Non è il caso di dire che esistono luoghi in cui più probabilmente il minore diventerà deviante, ma esistono luoghi in cui più probabilmente un minore deviante non riceverà gli interventi e gli aiuti necessari.

In questi casi l'azione dell'amministrazione centrale può essere di stimolo, nel senso di far conoscere la situazione e attivare gli organi sensibili che pure si trovano in tutte le zone. Anche se non risolutiva, la formula migliore - che proviene da una legge: dobbiamo ringraziare il Parlamento per averci dato uno strumento che si è rivelato veramente significativo - è quella di suscitare degli interessi sul fenomeno in modo da determinare una reazione. In parte tale reazione viene preparata al centro, attraverso accordi, ad esempio con il Ministero della pubblica istruzione, non solo per la formazione di docenti specializzati a trattare questi casi, ma soprattutto per la sensibilizzazione degli organi scolastici locali nei confronti dell'abbandono scolastico, che se non è la causa della devianza è il suo primo campanello d'allarme, considerato che l'abbandono della scuola significa l'ingresso in altri circuiti. Però, non basta l'azione a livello centrale: infatti abbiamo sempre ritenuto che il miglior sistema per combattere il malessere sia quello di trovare nello stesso posto gli anticorpi necessari. Piuttosto che massicce dosi di interventi dall'alto, bisogna cercare di suscitare le capacità locali. Ciò è stato fatto attraverso la legge n. 216 del 1991 « Primi interventi a favore dei minori a rischio di devianza », che stanziava una certa somma - finora 10 miliardi l'anno per un totale di 80 miliardi - per il

finanziamento di progetti sorti localmente, accettati dall'ente locale e vagliati da una apposita commissione mista, progetti che si propongo di creare opportunità che mancano in certe regioni. La legge riguarda solo le cinque regioni meridionali e le due isole maggiori. Nella legge finanziaria che il Parlamento si appresta ad esaminare è contenuta la proposta di estendere tale possibilità a tutte le regioni italiane, perché ormai i problemi tipici della devianza si incontrano in tutto il paese.

I progetti che all'inizio erano pochi sono diventati numerosissimi, tanto che selezionare i più validi è un'impresa di notevole impegno. Abbiamo commissionato lo scorso anno al Censis, attraverso una gara pubblica, un'indagine sulla spesa effettuata — della quale abbiamo reso conto al Parlamento nel corso di un seminario che si è svolto a luglio presso la Sala del Cenacolo — per verificare se abbia prodotto dei risultati. La risposta non posso dire che è completamente positiva ma è molto soddisfacente perché ci ha dimostrato che in molti casi questi progetti iniziati con questi finanziamenti sono poi proseguiti e hanno costituito dei punti di aggancio significativi per i giovani a rischio di devianza, soprattutto perché hanno costituito per loro delle opportunità di doposcuola, attività scolastiche di vario genere, di comunità di tipo familiare ed altro. La Corte dei conti ha esaminato questa azione del nostro ufficio; la relativa decisione della corte, a seguito della relazione, non è stata ancora pubblicata, ma anche quella ha rilevato dei dati positivi.

Mi fermo qui, ma sono ovviamente a disposizione dei commissari per qualsiasi domanda. Sull'ultimo principio della convenzione di New York che avevo citato, circa la durata della privazione della libertà che nel caso del fanciullo deve essere quanto più possibile breve, la risposta è chiaramente implicita in quello che ho detto finora. Grazie per l'attenzione.

ANTONIO MICHELE MONTAGNINO.

Desidero innanzitutto ringraziarla, dottor Magno, per la sua relazione così completa, che stimola sicuramente molte domande. Io mi limiterò a farne alcune, con poche e brevissime considerazioni.

Lei ha detto che la convenzione di New York è la più ratificata. Io vorrei auspicare che almeno nel nostro paese essa sia attuata e credo quanto meno che in questi anni uno sforzo notevole per attuarla, nei suoi principi essenziali, sia stato fatto. Vorrei però conoscere la sua valutazione in proposito.

Vengo alla seconda domanda. C'è una fortissima riduzione, sicuramente apprezzabile e positiva, della popolazione carceraria minorile. Questo deriva certamente dalle misure alternative per la considerazione, che io condivido, che il sistema migliore per correggere le devianze non è la carcerazione, e vi sono misure alternative. Vorrei però da lei una valutazione, se può darla, sul fatto che vi siano molti reati ascritti o ascrivibili a minori rimasti impuniti, considerate in particolare alcune realtà. Lei ha citato Gela, ad esempio, dove il procuratore della Repubblica ha lanciato l'allarme per l'esistenza addirittura di una scuola criminale per minori. Molti di quei reati, probabilmente impuniti, può darsi, spero non sia così, che siano ascrivibili a minori.

Una terza domanda riguarda l'applicazione delle leggi n. 216 e 285. Vorrei sapere in particolare se vi sia una interazione o comunque se questa sia necessaria. Come funzionano queste leggi? Lei ha parlato di una valutazione soddisfacente, anche se non completamente, ma le risorse attribuite, rispetto alla dimensione del fenomeno dei minori a rischio di devianza, sono sufficienti o no? Mi riferisco ora, in particolare per quanto riguarda la legge n. 216, alla qualità dei progetti avanzati in sede locale; io condivido il fatto che l'alimento per la prevenzione deve essere soprattutto a livello locale; a livello centrale bisogna dare stimoli, coordinamento e impulsi ma il livello locale deve comunque funzionare e sono d'accordo con lei che molto spesso

gli enti locali sono in gravissimo ritardo rispetto a questi problemi; debbo però aggiungere qualcosa. Ho letto sulla *Gazzetta Ufficiale* l'elenco degli interventi di cui alla legge n. 216 riferiti al 1998: Gela non ha avuto alcun progetto finanziato. Mi sono chiesto (non ho avuto la possibilità di verificarlo, quando andremo a Gela lo verificheremo) se in quel caso non sia stato presentato alcun progetto, se i progetti presentati erano di bassa qualità o comunque per quali ragioni, considerata la situazione che lì esiste per quanto riguarda i minori a rischio, la devianza e quant'altro, non vi sia stata una lira di finanziamento.

L'ultima domanda riguarda la legge n. 285. Rispetto agli interventi prefigurati con questa legge, su quale tipologia ci si orienta, soprattutto da parte degli enti locali (comunità, interventi di affido, eccetera)? Lo chiedo anche per avere un quadro della sensibilità dei soggetti locali rispetto a queste tematiche che sono rilevanti in termini non solo di prevenzione dei reati ma di formazione di una società che complessivamente sia quanto più possibile immune dalla delinquenza e dalla criminalità.

GIUSEPPE MAGGIORE. Desidero anch'io esprimere al dottor Magno il compiacimento per la sua esposizione, che sicuramente risulterà molto utile a tutti noi, e porre rapidamente alcune domande. Vorrei chiedere innanzitutto se, tenendo conto delle misure alternative e del numero di 25 mila minori — italiani e stranieri — che sono liberi, gli istituti penitenziari per minori siano comunque sufficienti. Vorrei sapere inoltre con quali criteri vengono assegnati i minori nelle sale di detenzione e infine se tra i 25 mila minori non ristretti si siano verificati casi di recidività.

ATHOS DE LUCA. Mi associo anch'io ai ringraziamenti espressi dai colleghi nei suoi confronti, dottor Magno.

Dal suo osservatorio, lei ha detto che non è aumentato tanto il numero quanto la gravità della fattispecie. Ora alcuni fatti

li sappiamo — Gela, scuola di criminalità, eccetera — ma questa fattispecie lei la vede legata a fenomeni quali, per dire, le tossicodipendenze, la microcriminalità, la corruzione sessuale? Vorrei cioè un chiarimento rispetto a questa tipologia che lei ha definito molto più grave. In quali aspetti si manifesta? Nella violenza?

Risparmio ovviamente in questa sede osservazioni su altre competenze, che faremo in altre audizioni. Mi pare di capire che, secondo lei, sul fronte giustizia, rispetto alla Convenzione di New York, abbiamo non solo ratificato ma attuato i principi di quella Convenzione. È così?

VALENTINA APREA. Anch'io naturalmente ho molto apprezzato la relazione che ci è stata presentata e vorrei porre due domande specifiche.

I minori che arrivano a vivere esperienze del genere hanno spesso famiglie alle spalle molto problematiche, ma che rapporto c'è tra l'istituto e la famiglia? Quali strategie adottate, se le adottate, se il problema è presente e in che percentuale, quando i genitori sono a loro volta detenuti o comunque assenti? In un'indagine che la Commissione cultura sta conducendo sul fenomeno della dispersione scolastica abbiamo avuto modo di rilevare zone del nostro paese in cui ragazzi di 12 o 13 anni si trovano a dover accudire i fratelli minori perché i loro genitori sono detenuti o comunque assenti in relazione a situazioni davvero pesanti; spesso questi minori si trovano completamente soli a doversi occupare all'improvviso di tutta la famiglia, perché magari il fratello di 16 o 17 anni finisce anche lui in un istituto di pena. Il problema evidentemente è sociale, queste situazioni drammatiche esistono, ma quante sono, cosa succede quando si verificano, cosa si può fare, quali strategie vengono adottate?

Vi è poi il rapporto con le istituzioni scolastiche. Immagino che esso sia strettissimo quando questi soggetti rientrano nella società e dunque anche a scuola, ma vi è un aiuto per le scuole, attraverso i

vostrì operatori? In alcune realtà, ad esempio Napoli, ma non solo in questa città, c'è la figura del maestro di strada che svolge un'attività di recupero. Queste sperimentazioni sono importanti perché, come anche lei ha giustamente sottolineato, dobbiamo ormai operare soprattutto all'esterno e non tanto all'interno degli istituti. Ma voi fate questo tipo di intervento sulle scuole? I vostri operatori vanno nelle scuole in cui vengono inseriti questi ragazzi o questa strada non è stata sperimentata? In ogni caso, cosa pensa di un'ipotesi del genere?

MARIA BURANI PROCACCINI. Mi riallaccio in particolare all'ultimo intervento, quello della collega Valentina Aprea; forse perché veniamo dallo stesso ambiente, abbiamo la stessa *forma mentis*. Io sto seguendo con particolare attenzione da un po' di tempo il gravissimo fenomeno della pedofilia, in specie attraverso internet. Il problema si collega direttamente al degrado di alcune zone di periferia, delle nostre periferie purtroppo, perché non parliamo solo delle situazioni gravissime e tragiche del sud America, dei paesi dell'est europeo o dell'estremo oriente. Lei ci ha giustamente richiamato l'articolo 3 della Convenzione per quanto riguarda gli interessi preminenti del fanciullo nella legislazione e nelle azioni legate all'intervento delle istituzioni, ma le istituzioni come possono intervenire? A Vienna vi è stato il primo incontro a livello mondiale sul tema della prevenzione delle vie di diffusione della pedofilia attraverso internet; infatti è attraverso questo mezzo che il bambino viene adescato, sfruttato e filmato, per immettere poi tragicamente le immagini nelle reti internazionali. Come fare allora per individuare strade attraverso le quali anche noi, come Parlamento italiano, possiamo intervenire ad un livello che non è solo quello della Comunità europea ma quello più ampio previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo?

Inoltre, come è possibile far comprendere la pericolosità estrema del fenomeno e preparare adeguatamente gli insegnanti,

i direttori didattici e gli assistenti sociali che troppo spesso abbiamo riscontrato che hanno trascurato una realtà che pure era sotto i loro occhi. Tutti noi ricordiamo episodi (rimangono nelle nostre menti perché si tratta di tragedie nelle tragedie) in cui c'era un maestro, un direttore didattico, c'erano assistenti sociali vari che conoscevano quelle condizioni familiari particolari, quelle situazioni a rischio, ma non erano intervenuti. Talvolta sono risultati addirittura collusi con chi sfruttava i bambini. Come possono agire il Ministero che sta studiando il problema, i tribunali dei minorenni che si trovano ad affrontare il reato e come possiamo agire noi che dobbiamo intervenire attraverso l'azione legislativa?

ANGELO RESCAGLIO. Ritorno su un problema già affrontato, quello della scuola, poiché ho passato la vita in un liceo scientifico e lo avverto in modo particolare. Voglio riferirmi soprattutto ai corsi di aggiornamento del personale: ne abbiamo fatti innumerevoli sulla valutazione, su come tenere la registrazione scolastica; possibile che non si avverte che vi sono problemi di questa natura? Mi auguro che in qualche scuola d'Italia si parli, in un periodo in cui si fanno tanti corsi di aggiornamento, cioè all'inizio dell'anno scolastico, si parli anche di corsi sulla devianza.

Mi è rimasto impresso il caso di un ragazzo delle classi elementari che marinava costantemente la scuola e - stranissimo - gli insegnanti non avvertivano che occorreva la giustificazione. Se un ragazzo manca dalle lezioni una mattina, ci vuole la giustificazione, anche se è vero che alle superiori si può falsificare in tanti modi. Il fatto è che non esiste una classe insegnante preparata e mi riferisco soprattutto agli ultimi tre anni delle superiori nei quali si verificano fatti piuttosto inquietanti. Allora bisogna che la classe insegnante futura sia preparata con corsi di aggiornamento che escano dalla normalità. Chi si è occupato di letteratura per una vita sa bene che si può fare un corso di aggiornamento sull'Ariosto, ma

l'obiettivo non è questo ma è quello di capire fenomeni che invece sono lontanissimi e quando capitano si dice: « C'è la giustizia ».

PIERA CAPITELLI. La relazione è stata stimolante rispetto a diversi problemi, però rimane poco da chiedere perché ci è stato fatto un quadro lucido ed ampio della situazione della giustizia minorile.

Desidero però rivolgere al nostro ospite una domanda su un tema che può interessare la Commissione. Ho partecipato alle sedute della Commissione giustizia come membro supplente e ho osservato che da un po' di tempo è emersa la necessità di un intervento legislativo sull'esecuzione penale minorile. Non sembri provocatoria la mia domanda: siamo davvero in dirittura di arrivo? Possiamo pensare che arriverà nelle aule parlamentari un disegno di legge del Governo? Che azione possiamo portare avanti affinché ciò avvenga al più presto? Credo infatti che l'ufficio centrale abbia lavorato proficuamente in questi anni e non debba trovarsi di fronte a difficoltà dovute a carenze di carattere legislativo. L'importante opera svolta dall'ufficio centrale rende onore al nostro paese, che, anche grazie a questo impegno, è quello in cui è maggiormente attuata la Convenzione di New York.

Ritengo però che in questa sede sia opportuno evidenziare le difficoltà e i problemi piuttosto che enfatizzare i risultati che sono sotto gli occhi di tutti. Quali sono oggi le difficoltà dell'ufficio centrale? Esiste un problema di risorse? Per compiere un'azione più efficace vi è bisogno di maggiori investimenti? È evidente che, per la realtà carceraria degli adulti, siamo in una situazione drammatica. Da parecchio tempo non si destinano risorse straordinarie affinché il carcere si riqualifichi e l'organizzazione complessiva, ed in particolare del personale, lo renda un luogo di rieducazione, riabilitazione e reinserimento. Vorrei sapere se anche per la giustizia minorile vi siano problemi di

risorse e se possiamo agire da motore per sollecitare interventi in sede politica.

GIOVANNI CARUANO. Ringrazio il dottor Magno per la relazione esauriente e stimolante che ha toccato i punti fondamentali del problema.

Desidero ora rivolgergli una brevissima domanda relativamente al concetto, che condivido, secondo cui gli interventi devono essere indirizzati non solo all'interno degli istituti penitenziari ma anche al territorio. Vorrei sapere se da questo punto di vista siamo in ritardo, se stiamo recuperando e se vi siano occasioni per una formazione professionale che consente di intervenire sul territorio.

Per la verità provengo dalla provincia di Ragusa, dove esistono problemi gravi sul versante dell'abbandono scolastico e della devianza minorile e nella cui sezione minorile vi è un solo assistente sociale. Allora riusciamo e in che modo a potenziare gli interventi sul territorio? Visto che dobbiamo fare uno sforzo, quello giusto è proprio in tale direzione.

LUIGI GIACCO. Anche io ringrazio il dottor Magno per l'esauriente relazione, dalla quale emerge in maniera chiara ed esplicita la necessità di una prevenzione su tutti i livelli, cioè a 360 gradi.

Un'altra questione riguarda il recupero e la rieducazione. Da questo punto di vista si sta passando dagli interventi attuati negli istituti di detenzione a un'attività da svolgere sul territorio. È chiaro che in una struttura è molto più semplice organizzare i servizi; mentre un tipo di rieducazione sul territorio offre più opportunità ma è molto più complessa: pensiamo al servizio sociale, alla scuola, agli operatori, agli psicologi. Su questa linea sicuramente il Parlamento ha dato contributi notevoli.

Tenendo presente che i finanziamenti sono limitati, rispetto al discorso della prevenzione, al recupero e alla riabilitazione, sia negli istituti di detenzione sia sul territorio e considerato il numero notevole di minorenni (25 mila), quali potrebbero essere le priorità?

GIUSEPPE MAGNO, *Direttore dell'ufficio centrale per la giustizia minorile*. Ringrazio il presidente e gli onorevoli commissari per le domande, tutte molto stimolanti.

Inevitabilmente nello svolgere la relazione ho lasciato delle lacune ed ora spero di avere il modo di colmarle, almeno in parte, e di essere un po' più esauriente.

Il senatore Montagnino ha chiesto in quale misura sia attuata la Convenzione di New York. Mi sono limitato alla parte che interessa più specificamente le competenze del mio ufficio all'interno del Ministero della giustizia; vi sono altre parti estremamente importanti che interessano anche il mio ufficio ma che ho tralasciato perché questa sera si è parlato soprattutto di devianza e di delinquenza: mi riferisco, ad esempio, al diritto che la Convenzione riconosce ai minorenni di avere rapporti costanti e significativi con entrambi i genitori, anche quando questi siano separati o divorziati e quando vivano in paesi diversi. Ciò si può realizzare solamente attraverso la stipula di convenzioni che sono state stipulate, ma non sempre l'Italia le ha rapidamente ratificate: cito ad esempio, la Convenzione dell'Aia del 1980 sulla sottrazione dei minori o la Convenzione di Lussemburgo pure del 1980 sul riconoscimento delle sentenze straniere in materia di sottrazione, ratificate dall'Italia 14 anni dopo, con una legge del 1994. Tale legge ha creato, come le convenzioni volevano e come in tutte le altre nazioni ratificanti, un'autorità centrale che in Italia è l'ufficio centrale per la giustizia minorile. Quindi noi dobbiamo badare al recupero di minori in situazioni dolorose e talvolta molto particolari e gravi (poco fa ho incontrato in corridoio l'onorevole Pozza Tasca che mi ha parlato di uno di questi casi, ma ne abbiamo veramente tanti). Abbiamo a che fare con autorità centrali di paesi a volte collocati nell'altro emisfero, per cui abbiamo esigenze stranissime che di solito un ufficio della pubblica amministrazione non ha, come stabilire dei turni di lavoro che tengano conto dei fusi orari perché bisogna poter comunicare con queste per-

sone. I mezzi di comunicazione (telefono, telefax, e-mail) sono estremamente rapidi, però vi è bisogno della presenza e di professionalità particolari, cioè, ad esempio, di psicologi che conoscono il francese o l'inglese per poter interagire a distanza.

In che misura la Convenzione è attuata? Negli ultimi cinque-sei anni vi è stata una svolta positiva. Sempre in tema di giustizia, la Convenzione stabilisce che il minorenni ha diritto di interloquire in tutti i procedimenti giudiziari — non solo penali ma anche civili — in cui siano coinvolti i suoi interessi: per esempio, che debba essere ascoltato dal giudice quando ci sono problemi che toccano la sua persona anche se si sostanziano in faccende che noi siamo portati a considerare come esclusive dei genitori. A chi sarà affidato il bambino in caso di separazione? La Convenzione dice che il bambino deve essere ascoltato. Ma ciò non si può fare se non attraverso un'altra Convenzione e cioè la Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori, firmata dall'Italia lo stesso giorno in cui è stata presentata alla firma degli stati cioè il 25 gennaio 1996: Vi è anche una proposta di legge d'iniziativa parlamentare — e non, come di solito avviene, governativa — che per ora non ha avuto seguito. Mi fermo qui.

Sicuramente esistono degli ambiti, questi ed altri, in cui siamo in ritardo o non perfettamente tempestivi nell'attuazione della convenzione, ne esistono però anche altri in cui invece siamo stati più solleciti e, guarda caso, non certo per merito del nostro ufficio e tanto meno per merito mio, ma per merito di una serie di circostanze delle quali è partecipe, come attore principale, il Parlamento, proprio per la giustizia penale minorile, se c'è una nazione al mondo che ha attuato in pieno quelle famose regole di Pechino che sono poi all'origine delle disposizioni della Convenzione di New York, quella nazione è l'Italia.

In altri paesi hanno prevalso idee repressive, come attualmente in Inghilterra dove è in atto una involuzione di tipo repressivo. In altri paesi si discute

fortemente. In Francia, ad esempio, l'anno scorso vi sono state polemiche sul tema repressione-rieducazione (repressione cui si ispirava soprattutto la politica del ministro dell'interno, Chevenement, e rieducazione e ipotesi trattamentale sostenuta invece fortemente dal ministro della giustizia Elisabeth Guigou); della diatriba si sono fatti eco i giornali. *Le Monde*, ad esempio, è uscito per diversi giorni portando in prima pagina e a cinque colonne argomenti di questo genere, che rischiavano di spaccare il Governo. È stato necessario riunire due volte il comitato di sicurezza interna e Jospin ha avuto il suo da fare per mediare. Altrove, quindi, questa polemica è molto vivace e forte.

In Italia questo non c'è, per fortuna. Non è che non abbiamo problemi, è che probabilmente, essere stati sollecitati nell'attuare una procedura penale modernissima a proposito dei minorenni, attuando le norme di Pechino prima ancora che fosse varata la Convenzione di New York e molto prima che la stessa fosse ratificata in Italia, ci ha giovato ed è questo un segnale che attuare i diritti dei minorenni, come in genere quelli delle persone più deboli, eccetera, contribuisce fortemente alla pace sociale. Quello che non abbiamo fatto, possiamo ancora farlo. Nella giustizia minorile penale è stato fatto molto.

Certo che ci sono molti reati impuniti! Innanzitutto c'è il grande buco nero dei reati commessi da ignoti. Se immaginiamo un campo di calcio che rappresenti l'estensione dei reati in genere, quelli commessi da persone note costituirebbero solo l'area di rigore di una delle porte rispetto all'intero campo di calcio; se poi andiamo a vedere quanti dei reati commessi da persone note sono seguiti da una condanna, lo spazio si restringe proprio all'interno della porta. È chiaro dunque che del terreno enorme rappresentato dall'intero campo di calcio, la maggior parte appartiene agli ignoti e, proprio perché sono ignoti, non possiamo dire se siano minorenni o maggiorenne; c'è quindi un numero oscuro che non possiamo valutare, ma non è un qualsiasi numero oscuro; probabilmente, se noto, ci porte-

rebbe a cambiare completamente le idee riguardo all'origine ed alla manifestazione della delinquenza in Italia. Non lo sappiamo, ma può darsi che un gran numero siano minorenni.

Le leggi n. 216 del 1991 e n. 285 del 1997: la seconda è in qualche modo figlia della prima perché ha utilizzato il portato di esperienza della sua applicazione. Il criterio di base è uguale: si tende a stimolare localmente o a determinare la nascita o la crescita di anticorpi che siano localmente idonei a contrastare i fenomeni negativi che ivi si sviluppano; però i mezzi sono diversi e così anche le responsabilità amministrative. La legge 216 aveva sostanzialmente due settori, uno più assistenziale, affidato alle cure ed alla responsabilità del Ministero dell'interno, ed uno di prevenzione della devianza affidato alle cure del mio ufficio. La parte affidata al mio ufficio (10 miliardi rispetto ai 50 totali; di solito era così) riguardava specificamente (e continuerà a riguardare, se sarà finanziata con questa finanziaria) la devianza minorile: primi interventi nei confronti di minori a rischio di devianza, quindi devianza minorile e delinquenza minorile.

La legge 285 ha invece un panorama molto più vasto, riguarda tutte le situazioni di disagio minorile, quindi, ad esempio, anche quelle dipendenti dall'essere il minore una vittima. Rispondo qui in parte alla domanda dell'onorevole Burani Proccacci. Nel caso della pedofilia il minore non è autore, ahimè è vittima, di modo che la conseguenza è che il reato è commesso generalmente da adulti e quindi l'indagine sarà svolta dalla procura della Repubblica ordinaria non da quella per i minorenni (perché l'imputato è maggiorenne) e l'organo che giudicherà sarà il tribunale ordinario, non quello per i minorenni. Uno dei maggiori ostacoli che incontriamo nel cercare di padroneggiare questo fenomeno è la dispersione delle competenze giudiziarie. Uno dei collegamenti possibili - e la legge lo prevede - è l'intervento dei servizi sociali. Normalmente si intende che siano quelli del Ministero della giustizia e specificamente

della giustizia minorile; in realtà debbono essere anche i servizi sociali dell'ente locale. Noi comunque abbiamo iniziato attività di formazione (alcune sono state già completamente svolte; ad esempio la scuola di Messina) per le assistenti sociali in questo campo e non ci siamo limitati al nostro personale. Probabilmente facendo uno strappo alla regola, ma a fin di bene, abbiamo utilizzato le risorse attribuite per la formazione del nostro personale anche a beneficio del personale di altri enti, che dovevano però poi svolgere gli stessi compiti e non potevano quindi essere scollegati.

Rispondo ora, almeno in parte, anche all'onorevole Aprea su cosa ne sia dei nostri servizi sociali e del personale che noi chiamiamo tecnico, che per noi sono assistenti sociali, educatori e psicologi. Sono queste le forze attraverso le quali l'ufficio deve garantire un certo prodotto, che è il controllo della devianza minorile. La cosa principale è certo la prevenzione, ma questa dipende da noi solo in parte, solo in quanto gestiamo la legge n. 216 o in quanto ci colleghiamo con il Ministero della pubblica istruzione, con il quale abbiamo fatto cose anche importanti. Penso al seminario di Tivoli di due anni fa, cui parteciparono i direttori generali dell'istruzione elementare e dell'istruzione media. Abbiamo avviato un programma comune di aggiornamento professionale e di sensibilizzazione degli insegnanti nei confronti della dispersione scolastica, che è poi l'anticamera della devianza. Ciò che dobbiamo fare con gli assistenti sociali, però, sta a valle; quando intervengono i nostri servizi, il guaio è già commesso; il reato è stato già commesso, il minorene si trova soggetto a procedimento penale e a noi non resta che intervenire per un'azione di recupero, risocializzazione e reinserimento, come giustamente avvertiva l'onorevole Giacco.

Questa azione, però, ci pone anche nella condizione di conoscere una serie di dati. È come stare alla griglia finale di un sistema di controllo delle azioni sociali. Chiaramente se alla griglia finale arriva troppo materiale, non riusciamo a smal-

tirlo, però possiamo dare segnali ed avvertire quelli che stanno più a monte che certi sistemi non stanno funzionando bene. Questa è una delle funzioni che dobbiamo svolgere e che cerchiamo di svolgere attraverso l'analisi dei fenomeni. Per fare questo, però, ci occorre personale in numero adeguato e particolarmente specializzato e formato. L'onorevole Capitelli ha messo il dito nella piaga. I nostri dati sono questi: la pianta organica approvata prevede 2.050 persone, di cui 20 dirigenti. Di dirigenti, invece, ne abbiamo 10. Il personale tecnico, educatori, assistenti sociali, psicologi e direttori di istituto penitenziario dovrebbero essere 1.249, ne abbiamo 684; posti scoperti 565. Il personale amministrativo dovrebbe essere pari a 279 elementi; si tratta dei ragionieri, perché qualcuno i conti deve pur farli; ne abbiamo 104, i posti scoperti sono 175. Gli operatori delle varie categorie, per le attività più correnti, dovrebbero essere 502, ne abbiamo 156; i posti vacanti sono 346. Il totale: posti coperti 954, posti scoperti 1.096, abbiamo il 54 per cento della pianta organica scoperta. Abbiamo fatto salti mortali per organizzare dei concorsi pubblici per l'assunzione del personale; evidentemente i sacrifici si moltiplicano quando il personale è poco e non si riesce a distogliere dalle ordinarie funzioni quelli che servono per organizzare un concorso, le commissioni, eccetera; comunque questo sforzo è stato fatto. Per quanto riguarda i ragionieri, c'è un concorso unico della funzione pubblica, che va avanti da molto tempo e non è ancora finito. Aspettiamo che finisca perché ci diano 66 ragionieri. Attualmente gli assistenti sociali debbono farsi i conti da sé. Per quanto riguarda sempre gli assistenti sociali, abbiamo fatto un concorso per 277 posti e con grandi sacrifici lo abbiamo concluso; la graduatoria degli idonei è già pronta, ma non li possiamo assumere perché le assunzioni sono bloccate. Da un qualunque chirurgo cui venga chiesto di fare un intervento non si può poi pretendere un buon risultato se gli si toglie il bisturi; questa è la conclusione. Poi dobbiamo sapere, a proposito di prio-

rità, se le istituzioni italiane vogliono assegnare un certo livello di priorità alle questioni minorili; se è così, le conseguenze debbono essere coerenti con la premessa.

Il senatore Maggiore chiedeva se gli IPM sono sufficienti. Sì, lo sono. Ne avevamo 21, ora ne abbiamo 17, ma due funzionavano ben poco ed altri due potevano essere accorpate. Data l'esiguità delle risorse, infatti, dobbiamo cercare di applicare anche criteri di razionalizzazione. Una popolazione media giornaliera di 430 persone, divisa per 21 istituti, indica una presenza di pochissime persone in ciascuno di essi, ma sia che i minori presenti siano 10 o 50, le necessità di personale sono le stesse; non possiamo licenziare personale al diminuire della popolazione, possiamo però accorpate le strutture. Per il momento riteniamo che 17 sia un numero giusto; può darsi che dovremo arrivare a 15 nei prossimi anni, ma con calma. Abbiamo invece cercato di aumentare il numero delle comunità. Prima non ne avevamo; ora siamo arrivati a 13 comunità statali, più quelle dei privati. Le comunità esigono però professionalità diverse. Nelle comunità non ci sono sbarre, quindi non tutti possono andare nelle comunità, ma solo quelli per i quali si ritiene che un progetto di recupero e reinserimento sia sufficiente a sostituire le sbarre. Il carcere è un ferro vecchio, qualcosa che viene dal Medioevo; certamente non possiamo superarlo di colpo, però dobbiamo cercare di agire nel senso di ottenere lo scopo del reinserimento e della risocializzazione attraverso strumenti più moderni; uno di questi è la comunità.

La comunità però è uno strumento molto costoso, considerato che vi sono specialisti dedicati a pochi casi in quanto la legge stabilisce che in ogni comunità non ci devono essere più di dieci persone. La degenza media di un minorenne in queste strutture in alcuni casi sfiora il milione di lire al giorno, tenendo conto di tutto, dagli immobili, ai consumi, agli stipendi dei dipendenti e alle altre attrezzature. Tra l'altro occorre stipulare con-

venzioni con organizzazioni esterne; per fortuna esiste il volontariato! Non si possono tenere questi ragazzi chiusi in una stanza: essi devono poter usufruire di una serie di attività come la formazione professionale o la scuola e una scuola interna alle comunità non esiste, per cui devono uscire, essere accompagnati e ripresi. Devono essere accompagnati da una parte all'altra, a seconda di dove si svolgono i processi; debbono essere reinseriti in attività come quelle sportive in particolare di squadra, nelle quali si imparano le regole del comportamento sociale. Tutto questo costa parecchio.

Quali sono i criteri per segnare i minori alle sale di detenzione? Non abbiamo sale di detenzione. I minori che sono in istituto penale hanno un'attività generalmente all'esterno delle celle. La mattina seguono corsi scolastici o di formazione professionale o entrambi; il pomeriggio svolgono attività sportive o ludiche. I nostri istituti penali di solito hanno grandi spazi aperti circondati da muri, nei quali i ragazzi sono liberi. Hanno però una serie di attività da svolgere per cui vi è un controllo, nel senso che si sa che ad una certa ora il ragazzo deve essere in un determinato posto a svolgere una certa attività. Fra gli istruttori abbiamo sportivi anche molto noti: all'esterno non si sa perché queste persone lo fanno per volontariato. Lo stesso avviene nel campo musicale: cantanti notissimi stanno con i ragazzi per svolgere attività precise.

I minori, quindi, sono in cella solamente durante la notte. Le celle sono singole o per tre ragazzi — non ci sono celle per due — e hanno tutte i servizi. Poi ci sono i locali comuni.

Il senatore De Luca ha chiesto quale sia la ragione profonda che giustifica il fatto che non aumenta la quantità dei reati ma ne peggiora la qualità. Il numero dei reati considerati gravi dalla sensibilità moderna è in aumento; si tratta soprattutto di quelli che fanno notizia e allarmano di più la gente, come rapine connesse con lo spaccio di stupefacenti, che coinvolgono giovani adulti ma anche minorenni. La notizia di una rapina che

finisce con l'uccisione del tabaccaio è in grado di allarmare un'intera nazione, soprattutto se vi è una successione, cioè se si verificano fatti analoghi ripetuti per diversi giorni. Ci troviamo a fronteggiare fenomeni di questo genere. La figura tipica del nostro istituto penale è ancora il plurirecidivo in reati contro il patrimonio (il ragazzo che ha fatto tanti scippi), però si tende ad avere un'*escalation* per cui lo scippo trasmoda facilmente in rapina, nel senso che se la vittima è una vecchietta che cade e muore il reato diviene una rapina. Questo fa cambiare i rapporti all'interno della struttura perché le detenzioni diventano mediamente più lunghe e perché i problemi da fronteggiare sono più gravi.

Per il resto circa l'attuazione della Convenzione, mi pare di avere già risposto.

L'onorevole Aprea mi chiedeva che rapporti ci sono tra gli IPM e le famiglie. Rispondo che vi è la massima apertura possibile per questi rapporti, non solo con i familiari ma con tutte le figure significative per il minore; questo dice la legge e questo viene attuato in pieno. Negli istituti penali per minorenni sono stabiliti i giorni e gli orari per i colloqui, però si cerca di rendere questi ambiti molto ampi e di attuare gli incontri all'interno di strutture comuni, all'interno della cinta muraria ma non nel carcere e, quando il tempo è bello, anche all'aperto; a Nisida ad esempio c'è uno spazio meraviglioso con poltrone ed ombrelloni da cui si gode una bellissima vista del golfo di Napoli. Si cerca di favorire l'incontro di tutta la famiglia, nel senso che vadano i genitori portando però anche gli altri figli. Inoltre i minorenni possono godere, come tutti gli altri, di permessi per andare in famiglia e mantenere piuttosto all'esterno questi rapporti; questo però - ripeto - anche con altre persone che non siano membri delle famiglie.

Quando i genitori non ci sono, sono assenti o sono detenuti, si cerca comunque di non lasciare il minore da solo, a contatto con gli altri che invece questi rapporti possono avere. Si sopperisce con

funzioni che sono tipiche del volontariato, che si fa carico della situazione consentendo ugualmente al minore di uscire con affidamento ad altre persone che non sono della famiglia e per svolgere attività utili o significative fuori dell'istituto. Il guaio vero è per gli stranieri, che non hanno la famiglia, né altri punti di riferimento e che, specie per ragioni di carattere linguistico o religioso, molto difficilmente possono stabilire un rapporto significativo con i nostri operatori o volontari.

In alcune città la percentuale degli stranieri è più alta; all'IPM di Torino, all'istituto Ferrante Aporti ci sono attualmente una trentina di ragazzi di cui uno solo è italiano; in quel caso il problema è inverso, nel senso che bisogna vedere come proteggere quel ragazzo nei confronti degli altri 29 che sono marocchini, albanesi, eccetera. Questo succede, più o meno, anche a Milano e in altri istituti del nord. A Roma la percentuale è più o meno del 50 per cento. A Torino, dicevo, è stato svolto per un anno un progetto speciale, denominato DIAFA, di cui oggi si sta tentando la riedizione, nell'ambito del progetto Itaca, che è un intervento finalizzato ai minori detenuti in quella città. Il progetto DIAFA consiste nel cercare volontari connazionali dei detenuti, almeno per le etnie più rappresentate, che possano fare le veci dei nostri volontari.

Aggiungo, però, che la cosa è molto difficile perché nelle altre culture, ad esempio in quella musulmana, non c'è l'abitudine di dedicarsi volontariamente all'escluso e quindi l'azione deve essere a doppio effetto: bisogna cercare di procurare, ad esempio, al magrebino un qualche soccorso affettivo, quando ne ha bisogno, anche con un punto di riferimento fuori dell'istituto se un giorno deve avere un permesso, come tutti gli altri che vanno a casa, stimolando però al tempo stesso nei connazionali dei detenuti l'idea di dedicarsi a qualche attività che non è imposta da alcuna legge e da alcun contratto, ma che si svolge per motivi volontaristici. Perciò è un esperimento molto importante e non a caso si fa a

Torino dove esiste da lungo tempo una sensibilità particolare per queste cose.

Penso di avere già dato risposta al senatore Rescaglio sulla dispersione scolastica.

Infine l'onorevole Caruano mi ha chiesto se, dal punto di vista degli interventi sul territorio, siamo in ritardo. Si tratta di quanto di più moderno si possa immaginare; è come se avessimo abbandonato l'idea di curare dei pesciolini nell'acquario e dovessimo seguirli in mare aperto. Evidentemente l'impegno è maggiore e di tipo diverso e le professionalità devono essere diverse. A che punto siamo? Ci stiamo accingendo, con un pizzico di avventura, a fare questo passo. Naturalmente la totalità del personale dell'ufficio è convinto di dover andare in questa direzione. Ameremmo poter coprire almeno in parte le nostre numerosissime vacanze e avere risorse maggiori per destinarle alla formazione del personale e al reperimento di

strumenti, come quelli della legge n. 216 del 1991, che ci mettano a contatto con un territorio ricco di risorse, altrimenti la nostra semina è in gran parte perduta.

**PRESIDENTE.** Mi associo ai colleghi commissari nel ringraziare il dottor Magno per la sua disponibilità e soprattutto per la dettagliata e precisa relazione che ci aiuterà sicuramente nel prosieguo della nostra indagine.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 21.25.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 15 ottobre 1999.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO