



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Al Presidente della I Commissione
Affari Costituzionali
Al Presidente della II Commissione
Giustizia
Camera dei deputati

Oggetto: AC 1660 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”. Parere dell’Autorità garante ai sensi dell’art. 3, comma 3, della legge 12 luglio 2011, n. 112.

L’Autorità che rappresento è stata istituita in Italia dalla legge 12 luglio 2011, n. 112 con la finalità di promuovere la cultura dell’infanzia e dell’adolescenza e di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità con quanto previsto dalle convenzioni internazionali, fra le quali assume particolare rilievo la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, firmata a New York il 20 novembre 1989.

In particolare, la legge istitutiva le attribuisce il potere di partecipare alla formazione degli atti normativi relativi alle persone di minore età esprimendo il proprio parere anche “sui disegni di legge all’esame delle Camere in materia dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza” (art. 3, comma 3, legge 12 luglio 2011 n.112).

È, pertanto, nell’esercizio di tale potere che rappresento alcune osservazioni in merito alla proposta di legge in oggetto limitatamente alle norme di interesse di questa Autorità garante.

Sull’articolo 4 (Modifiche all’articolo 13 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e all’articolo 5 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, in materia di speciali misure di protezione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia)

La proposta di legge mira ad innalzare il livello di sicurezza dei collaboratori di giustizia e dei propri familiari, inclusi i minorenni attratti nelle speciali misure di protezione. Si prevede espressamente che l’utilizzazione del documento di copertura può essere consentita dal Servizio Centrale di Protezione (del Dipartimento della Pubblica Sicurezza) anche ai collaboratori e ai loro familiari che siano sottoposti alla misura cautelare degli arresti domiciliari ex articolo 284 c.p.p. In questo senso, anche la previsione della creazione di identità fiscali di copertura per garantire una domiciliazione sicura ai soggetti inseriti nei piani di protezione (di cui al terzo e quarto periodo del



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

comma 10 dell'art. 13 del decreto-legge n. 8 del 1991) persegue analogo obiettivo di rafforzamento.

L'Autorità garante è favorevole alle summenzionate proposte di modifica normativa che concorrono a garantire stabilità e sicurezza. La previsione di un cambio di generalità conferisce infatti ai ragazzi coinvolti nelle speciali misure di protezione, una prospettiva più stabile, nel quadro della dimensione precaria in cui invece versano, dove è difficile parlare "al futuro", conducendoli al centro del sistema di protezione, in linea con il trend volto all'*empowerment* del minorenni di assicurarne l'emersione in quanto titolare pieno ed effettivo di diritti e non mero oggetto di tutela.

In tal senso, l'Autorità garante sta portando a termine un lavoro di studio e proposta che interessa il tema della condizione dei minorenni nel quadro del programma di protezione dei collaboratori di giustizia, le cui determinazioni vanno proprio nella direzione indicata dalla proposta di legge in esame. Il sistema di protezione italiano, sin dalla sua adozione nel 1991, è stato infatti concepito in maniera adulto-centrica, dove i minorenni attratti nelle misure di protezione applicate agli adulti di riferimento costituiscono un mero fattore "collaterale" che, di conseguenza, difficilmente può incidere in maniera significativa sulla tenuta e, dunque, sulla buona riuscita del programma di protezione. Dallo studio avviato dall'Autorità garante - in occasione del quale sono stati auditi esperti coinvolti nel sistema tutorio italiano (attori istituzionali, giudici e pubblici ministeri, avvocati, direttori di case di reclusione, esponenti della società civile) - si è rilevato tuttavia come la persona minorenni sia assolutamente centrale in questo scenario: i bambini, le bambine e, soprattutto, gli adolescenti coinvolti negli speciali programmi di protezione, di cui sono destinatari principali gli adulti di riferimento, subiscono più o meno indirettamente le scelte di questi ultimi. Pertanto, se non debitamente considerati, tutelati e supportati nell'ingresso e nella fuoriuscita dal programma, la condizione precaria in cui potrebbero versare rischia di compromettere l'intero programma di protezione. È infatti emerso come la maggior parte dei casi di disvelamento della località protetta sia provocata proprio dal disagio psicologico che il ragazzo o la ragazza adolescente subiscono per la condizione di precarietà in cui versano. Si tratta invero di minorenni, spesso adolescenti, che già si trovano in una condizione di instabilità e che vengono anche sradicati dal loro ambiente di vita, che spesso nutrono rabbia per lo "sradicamento" cui sono costretti, e per il fatto che devono obbligatoriamente recidere tutte le relazioni, non solo familiari, magari non condividendo la scelta di collaborazione del familiare, della quale non sono debitamente informati.

Sull'articolo 7 (Modifiche all'articolo 10-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di revoca della cittadinanza)

La norma prevede l'inserimento della clausola secondo la quale non si può procedere al provvedimento di revoca della cittadinanza laddove l'interessato non ne possieda o non ne possa acquisire un'altra.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

L'Autorità garante concorda con questa integrazione che esclude la possibilità, per la persona soggetta al provvedimento di revoca, di divenire apolide. la proposta di modifica, d'altronde, è conforme alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, secondo la quale gli Stati membri sono tenuti a rispettare il diritto dell'Unione allorché si trovino a prendere decisioni che incidono sullo *status* di cittadinanza nazionale di un individuo, per via delle conseguenze (e, in particolare, la determinazione dello stato di apolidia in capo a quello stesso individuo) che ciò comporta su quello di cittadinanza europea (Corte di giustizia, Causa C-135/08, *Rottmann*, sentenza del 2 marzo 2010; Causa C-221/17, *Tjebbes e a.*, sentenza del 12 marzo 2019; Causa C-165/16, *Lounes*, sentenza del 14 novembre 2017).

La prevenzione dell'apolidia così formulata risponde inoltre all'esigenza, espressa a livello europeo ed internazionale, di scongiurare tale condizione, tanto negli adulti quanto nelle persone di minore età. L'Italia ha ratificato e reso esecutiva la Convenzione relativa allo *status* degli apolidi del 1954 con la legge del 1° febbraio 1962 n. 306, e il 10 settembre 2015 il Parlamento italiano ha finalmente approvato in via definitiva la legge di adesione alla Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961. Tra le esperienze di rete e sensibilizzazione, si veda, tra le altre, quella della Rete Europea sull'Apolidia - *European Network on Statelessness* - un'organizzazione non governativa che lavora per sradicare l'apolidia in Europa (<https://www.statelessness.eu/>).

La questione trattata incide profondamente nella vita dei minorenni. L'art. 7 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza afferma il diritto di ogni bambino di essere registrato alla nascita e di avere la cittadinanza. L'art. 2 della stessa Convenzione sancisce il principio di non discriminazione contenuto, con lo scopo di garantire a tutte le persone minorenni, senza distinzioni, l'esercizio dei diritti in essa enunciati. Gli Stati contraenti hanno la responsabilità di assistere le persone minorenni apolidi: da un lato, ciò significa non solo prevenire la revoca della cittadinanza in capo ai minorenni, ma anche, dall'altro, la revoca della cittadinanza in capo ai genitori che la trasmetteranno ai figli. Il problema dell'apolidia si perpetua infatti attraverso un circolo vizioso che passa da una generazione all'altra. I figli di apolidi ereditano l'apolidia alla nascita. Questa mancanza di *status* li accompagnerà fino al completamento del processo di ottenimento dello *status* legale (per naturalizzazione, ad esempio), che spesso si trascina per molti anni. Ai minorenni apolidi è negato l'accesso a molti diritti e servizi fondamentali, sono spesso discriminati e ostacolati nella piena partecipazione alla società, particolarmente vulnerabili riguardo a povertà e accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e alla protezione sociale. Sono anche a maggior rischio di violenza, sfruttamento, traffico e lavoro minorile. Quando raggiungono l'età dell'occupazione, spesso subiscono discriminazioni sul lavoro (ad es. sono sottopagati), il divieto di svolgere determinate professioni e il fatto che spesso non hanno altra scelta se non quella di accettare lavori pericolosi a causa delle limitate opportunità di lavoro. Sono inoltre esclusi dall'esercizio dei diritti civili, tra cui il diritto di voto.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Sull'articolo 12 (Modifiche agli articoli 146 e 147 del codice penale in materia di esecuzione penale in caso di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti)

Su tale previsione l'Autorità esprime preoccupazione: nessun bambino dovrebbe stare in carcere perché nessun bambino può essere condannato a vivere “*senza colpa*” da recluso, in un momento decisivo per la sua crescita e che influenzerà anche la sua vita da adulto.

La norma in menzione, si legge nella relazione illustrativa, è volta a circoscrivere gli effetti negativi legati allo sviluppo della sfera emotiva e relazionale dei figli di soggetti detenuti, prevedendo che il giudice, a tutela del benessere del minore, disponga la custodia cautelare della madre con prole al seguito, per quanto possibile, negli istituti adibiti alla custodia attenuata per detenute madri (ICAM), imponendo l'obbligatorietà di destinazioni in tali strutture solo per le donne incinta e per quelle con prole di età inferiore a un anno. L'Autorità garante non condivide la ragione sottesa alla modifica normativa in esame.

Secondo i dati del Ministero della Giustizia, aggiornati al 30 aprile 2024, in Italia ci sono ancora 23 bambini che vivono in carcere insieme alle loro 20 madri. Sono pochi, ma è comunque un dato inaccettabile, considerando che sono bambini come gli altri e che come gli altri hanno diritto di vivere in un ambiente adatto alla loro tenera età, di vivere una vita quanto più possibile “*normale*”: chi cresce in un carcere non avrà una vita normale neanche da adulto.

La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sottolinea al già menzionato art. 2 il principio di pari opportunità riconosciuto alle persone di minore età, a prescindere da ogni altra considerazione nonché all'art. 3 il principio del superiore interesse del minore, che costituisce il criterio che deve guidare gli adulti in tutte le scelte che lo riguardano. Il superiore interesse del minore deve essere quindi una considerazione preminente in tutte le decisioni di competenza di istituzioni pubbliche o private, di autorità amministrative o di organi legislativi.

Le strutture penitenziarie, seppure a custodia attenuata quali gli ICAM, non sono luoghi per bambini e non sono idonei ad assicurare un loro equilibrato sviluppo psicofisico. Si tratta, a volte, di bambini piccolissimi e quindi in condizione di estrema vulnerabilità. In applicazione di tali principi ad ogni bambino deve essere assicurata la possibilità di vivere in un ambiente favorevole ad un sano sviluppo fisico e psicologico e di non essere vittima dello stato di detenzione dei genitori.

E' invece indispensabile potenziare l'esperienza delle case-famiglia protette, istituite dalla legge n. 62 del 2011, considerate la vera soluzione al problema, pur senza escludere il ricorso agli ICAM nei casi più gravi. Le case-famiglia possono assicurare ai minori una condizione di vita il più



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

possibile analoga a quella che vivrebbero ove il genitore non fosse sottoposto a regime di detenzione, non presentando alcun tipo di somiglianza con le strutture penitenziarie.

La legge di bilancio 2020 ha stanziato delle risorse (pari a 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023) per finanziare l'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in case-famiglia protette e in case-alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino demandando al Ministero della Giustizia la definizione dei criteri per la ripartizione tra le regioni.

Sull'articolo 13 (Modifiche all'articolo 600-octies del codice penale in materia di accattonaggio)

L'Autorità garante concorda con la proposta volta ad estendere la fattispecie di reato prevedendo che sia punito l'impiego di minori sino a 16 anni, anziché sino a 14 anni, e sia innalzata la pena per tale condotta, nonché l'introduzione della condotta di induzione all'accattonaggio, che si aggiunge a quelle già previste di avvalersi, permettere, organizzare o favorirlo.

Sul punto, tuttavia, si rendono necessario alcune osservazioni.

Come ribadito dal Comitato antidiscriminazione, diversità ed inclusione del Consiglio d'Europa nel febbraio 2023, in relazione ai minorenni di etnia Rom (ma il ragionamento può assolutamente essere esteso a tutte le persone di minore età), la criminalizzazione non è l'unica risposta. Il rapporto afferma infatti che, sebbene le statistiche siano difficili da stabilire, le ricerche dimostrano che l'accattonaggio di solito non avviene con intento criminale, ma è piuttosto il risultato di estrema povertà. I bambini Rom possono essere spinti a chiedere l'elemosina dai membri della famiglia o da terzi per pagare i debiti. La pandemia da COVID-19 ha ulteriormente aggravato la situazione economica delle comunità Rom in tutta Europa: in relazione a questa particolare categoria di minorenni, il Consiglio d'Europa ha raccomandato agli Stati di sostenere le famiglie Rom con programmi socio-economici, come la mediazione scolastica e gli assegni mensili per garantire che i bambini vadano a scuola; migliorare la protezione dei bambini interessati, compreso l'accesso all'assistenza legale. L'allontanamento del bambino dalla sua famiglia dovrebbe, inoltre, essere usato solo come ultima risorsa.

Cordiali saluti

Carla Garlatti