

INTERVENTI NEI CONFRONTI DEI MINORI STRANIERI

*Documento di aggiornamento dell'intesa del 18.2.1992 tra
il Tribunale per i minorenni di Torino,
la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino,
il Giudice Tutelare presso la Pretura Circondariale di Torino,
l'Ufficio Stranieri della Questura di Torino,
l'Ufficio stranieri del settore I - Gabinetto del Sindaco
del Comune di Torino,
l'Ufficio Coordinamento interventi per minori
del settore XVI Assistenza sociale del Comune di Torino,
l'Istituto Penale Minorile Ferrante Aporti di Torino,
l'Ufficio Distrettuale di Servizio Sociale per i minorenni di Torino,
il Corpo di Polizia Municipale di Torino,
il Progetto di Prevenzione Secondaria del settore XIX - Problemi per la
Gioventù del Comune di Torino*

Torino 24.10.1994



1) PREMESSA

L'intervento nei confronti dei minori stranieri presenti sul territorio torinese ha visto in questi anni svilupparsi forme di collaborazione a vario livello tra forze di polizia, autorità giudiziaria minorile e servizi sociali della città, culminate nella stesura di un protocollo d'intesa siglato in data 18.2.1992 che rimane parte integrante del presente documento.

Alla luce dell'evolversi del fenomeno ed in considerazione dell'emanazione di alcune circolari ministeriali in materia (cfr. Circolare Ministero Interni n. 32/93 del 20.7.1993, Circolare Ministero Pubblica Istruzione n. 5/94 del 12.1.1994) si è rilevata la necessità di sottoporre a verifica l'intervento realizzato in questi anni al fine di precisare, in termini operativi, i raccordi tra i vari Enti e le diverse Istituzioni interessate dalla crescente presenza di minori stranieri sul nostro territorio. Si è ritenuto indispensabile coinvolgere nuovi interlocutori che non avevano partecipato alla stesura della precedente intesa: in particolare il Giudice Tutelare, il Corpo di Polizia Municipale, la Direzione dell'Istituto Penale Minorile, il locale Ufficio Distrettuale di Servizio sociale per i minorenni e il Progetto di Prevenzione Secondaria del settore XIX - Problemi della Gioventù del Comune di Torino.

In attuazione dei tuttora validi principi enunciati dall'intesa del 1992 si ritiene di dover meglio precisare i percorsi possibili nonché le procedure di collaborazione tra i diversi soggetti interessati affinché sia sempre salvaguardata l'essenziale valutazione del preminente interesse del minore così come richiede la Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989: in particolare si è voluto distinguere la natura degli interventi in emergenza dai progetti di più ampio respiro attivabili a favore dei minori stranieri; si è inoltre cercato di codificare regole minime di condotta istituzionale da assumere in occasione dei contatti di minori stranieri con le forze dell'ordine, delle modalità del loro rilascio in occasione della loro scarcerazione sottolineando altresì l'improrogabile necessità di una polizia giudiziaria minorile per le grandi città come la nostra. Si è precisata, infine, la doverosità di particolari cautele nell'applicazione dei procedimenti di espulsione concernenti i minori stranieri in osservanza sia della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo sia di una specifica raccomandazione del Consiglio d'Europa.

Le determinazioni raggiunte sui vari punti costituiscono un impegno per i firmatari del presente documento i quali ne cureranno la divulgazione tra tutti gli operatori interessati al fine di garantirne una applicazione uniforme.

2) I PROGETTI ATTIVABILI

Una delle fondamentali preoccupazioni dell'intesa del 1992 era di garantire protezione ai minori stranieri presenti sul territorio e privi di permesso di soggiorno.

Il lavoro di osservazione e di presa in carico dei casi svolto in questi anni consente oggi di identificare a seconda delle varie categorie di utenza percorsi diversi attivabili che costituiscono il modello di riferimento su cui elaborare i progetti individuali.

Garanzia del funzionamento dell'intero impianto è l'applicazione uniforme di questi percorsi che consente di orientare in una direzione precisa anche la collaborazione degli utenti alle proposte e il loro rispetto degli adempimenti di legge.

In particolare si è sottolineata la necessità di realizzare in tempi relativamente brevi la procedura di regolarizzazione provvisoria dei minori a fronte di un provvedimento dell'autorità giudiziaria: la Questura predisporrà a tal fine un servizio apposito cui potranno rivolgersi gli operatori di servizio sociale e i genitori dei minori in questione e garantirà la concessione del permesso di soggiorno in quindici giorni dalla data di presentazione della relativa istanza.

Per quanto riguarda i minori che non sono in possesso di validi documenti per la loro identificazione (ma che siano in possesso dei requisiti per una regolarizzazione ai sensi della

presente intesa) si procederà al rilascio di un permesso di soggiorno (valido per tre mesi ed eventualmente rinnovabile in attesa degli adempimenti consolari) preceduto da fotosegnalamento: questo al fine di ottenere dal Consolato del paese di provenienza il rilascio di validi documenti d'identità o di attestazioni equipollenti.

Qui di seguito si individuano per ciascuna categoria di utenza i percorsi, gli interlocutori e le prospettive di regolarizzazione definitiva con una necessaria precisazione:

Lo scopo perseguito dalla presente intesa -non diversamente da quello perseguito dall'intesa del 18.2.1992- è unicamente la protezione del minore che versi in una condizione di pregiudizio anche per il solo fatto dell'irregolarità della sua presenza sul territorio dello Stato. Nell'ambito di questo obiettivo viene, pertanto, perseguito -tra gli altri- l'interesse del minore all'unità del suo nucleo familiare. Ma gli interventi previsti da questa intesa non hanno assolutamente lo scopo di favorire -attraverso la protezione del minore- la regolarizzazione di genitori o parenti che siano presenti sul nostro territorio in violazione delle norme sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri.

Minori soli ultraquattordicenni

L'autorità giudiziaria competente in questi casi è il Giudice Tutelare a cui i servizi competenti all'intervento ai sensi dell'art. 402 c.c. invieranno segnalazioni al termine di una attività istruttoria svolta ai fini di provare l'interesse o meno del minore ad una permanenza sul nostro territorio che coniughi i dati della sua volontà con quelli di realtà circa le possibilità di un reale inserimento sociale (potenzialità, collaborazione, esistenza o meno di punti di riferimento nel paese di origine ecc...).

Il Giudice Tutelare provvederà ai sensi dell'art. 371 c.c. prevedendo a seconda delle situazioni un percorso di inserimento nel nostro paese o di rimpatrio. Quest'ultimo sarà eseguito dai servizi sociali in presenza del consenso del minore, diversamente si disporrà il ricorso alla forza pubblica.

Al compimento del 18° anno di età in presenza di un preciso progetto elaborato dai servizi sulla base di elementi di positiva e fattiva collaborazione da parte del giovane, la Questura provvederà alla conversione del permesso di soggiorno provvisorio in soggiorno definitivo per lavoro o studio.

Minori soli infraquattordicenni o minori con genitori/e regolari/e

L'autorità giudiziaria competente in questi casi è il Tribunale per i minorenni: quanto ai minori soli infraquattordicenni v'è uno stato "legale" di abbandono tale da determinare il dovuto intervento del giudice minorile ai sensi dell'art. 37 l. 1983 n. 184; quanto ai minori con genitori/e regolari/e occorre distinguere tra quelle situazioni di pregiudizio che derivano unicamente dalla condizione di irregolarità della loro permanenza sul territorio nazionale da quelle che derivano anche dalla inidoneità educativa degli esercenti la potestà o, addirittura, da uno stato di abbandono.

Per i minori soli infraquattordicenni si procederà all'immediata segnalazione al Tribunale per i minorenni e ci si atterrà alle determinazioni di quest'ultima.

Per i minori con genitori/e regolari/e e idonei dal punto di vista educativo e in grado di presentare da subito domanda di ricongiungimento familiare verrà presentata la relativa istanza alla Questura con contestuale relazione del servizio sociale che attesti la necessità di non interrompere il processo educativo intrapreso dal minore (ad es. la frequenza scolastica) con applicazione della procedura eccezionale prevista dalla Circolare del Ministero degli In-

tema del 7.10.1988 cui sembra riferirsi altresì la più recente Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione.

Per i minori con genitori/e regolari/e idonei dal punto di vista educativo ma privi/o dei requisiti attuali per la presentazione della domanda di ricongiungimento familiare (ad es. occupazione non a tempo indeterminato) si rende necessaria la segnalazione all'autorità giudiziaria che emetterà i provvedimenti ritenuti più opportuni di cura e assistenza del minore in attesa della presentazione dell'istanza di ricongiungimento entro il diciassettesimo anno di età del minore.

Per i minori con genitori/e regolari/e e non idonei/o dal punto di vista educativo o, comunque, non in grado di entrare in possesso dei requisiti per presentare domanda di ricongiungimento familiare (ad es. genitore anziano con scarse possibilità di inserimento lavorativo) entro il diciassettesimo anno di età del minore verrà trasmessa una segnalazione, a cura dei servizi sociali all'autorità giudiziaria minorile che procederà alla valutazione dell'interesse del minore alla permanenza sul nostro territorio nazionale (con le conseguenti procedure di regolarizzazione anche definitiva) ovvero al suo rimpatrio.

Minori appartenenti a nuclei totalmente irregolari

Rispetto a questa categoria, pur presente a volte in forma stabile sul territorio, i servizi non ritengono di poter attivare prese in carico al di là degli interventi di segretariato sociale (informazioni su come ottenere la regolarizzazione ed una serie di servizi minimi volti ad esempio alla tutela della salute) e quelle riguardanti l'inserimento scolastico o nei servizi educativi (asili nido o scuole materne) dei minori.

Si ritiene di dover orientare il volontariato, che si occupa comunque in maniera consistente di queste situazioni, a conseguire obiettivi di regolarizzazione degli adulti componenti il nucleo.

E' fatto salvo comunque l'intervento dei servizi nelle situazioni in cui il minore subisca pregiudizi sostanziali o sia oggetto di maltrattamenti, con conseguente attivazione dell'autorità giudiziaria e regolarizzazione provvisoria del minore da parte della Questura per il tempo, indicato nel provvedimento, in cui sarà necessaria la vigilanza dei servizi socio-sanitari.

Resta inteso che l'atto giurisdizionale e il permesso di soggiorno avranno efficacia finché non intervengano provvedimenti giurisdizionali o amministrativi (di polizia) che dispongano l'allontanamento o l'espulsione degli esercenti la potestà sul minore o degli eventuali parenti affidatari.

3) NECESSITA' DI UNA POLIZIA GIUDIZIARIA MINORILE

I rappresentanti degli Uffici che hanno partecipato alla stesura del presente documento auspicano una piena attuazione dell'art. 12 delle **Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile** (O.N.U., New York, 29 novembre 1985) secondo cui "per meglio svolgere i propri compiti i funzionari di polizia che si occupano frequentemente o esclusivamente dei minori o che si dedicano essenzialmente alla prevenzione della delinquenza minorile, devono ricevere una istruzione e una formazione speciale. Nelle grandi città dovranno essere creati servizi di polizia speciali per questo fine".

Attualmente le Sezioni di polizia giudiziaria, presso ciascuna Procura della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, istituite dall'art. 5 DPR 1988 n. 448 e 6 D.L.G. 1989 n. 272 hanno una funzione limitata all'interno del procedimento penale e non assolvono ad alcun compito specifico nell'ambito della prevenzione della delinquenza minorile. Ciò compor-

ta che il primo contatto tra il minore sorpreso nella commissione di reati o sospettato di commetterli e l'autorità di polizia sia curato da personale non specializzato. Le conseguenze negative lamentate riguardano tanto una inadeguata protezione del minore (verso il quale vanno riservate le cautele indicate dall'art. 20 D.L.G. 1989 n. 272, con particolare riferimento all'impiego di locali, negli uffici di polizia, separati da quelli dove si trovano maggiorenni arrestati o fermati) quanto una sconveniente sottrazione del personale di polizia ai compiti di generale prevenzione di reati non concernenti autori minorenni.

L'esigenza di completa protezione del minore, di funzionalità nei servizi di Polizia e l'aumento di forme di sfruttamento di minori stranieri anche nell'area della piccola criminalità organizzata consigliano un allargamento del numero delle assegnazioni di personale alle Sezioni di polizia giudiziaria minorile -già operanti presso la Procura della Repubblica del tribunale per i minorenni- in modo da garantire quantomeno un servizio di reperibilità sulle 24 ore. In alternativa sarebbe auspicabile la costituzione di un Corpo di polizia minorile interforze operante sul territorio della Città di Torino e sui Comuni della cintura dotato di appositi locali.

4) RAPPORTI INTERNAZIONALI

La crescente presenza di minori stranieri provenienti da diverse aree geografiche e in condizioni familiari e socio-ambientali fortemente diversificate sia sul nostro territorio che nel paese di origine impone una risposta complessiva che non può limitarsi all'impegno istituzionale locale. In altri termini è necessario un intervento dello Stato sia per l'acquisizione di elementi informativi sul minore sia per le determinazioni delle autorità italiane (enti territoriali, autorità giudiziaria e di polizia) in ordine alla migliore collocazione del minore stesso. Si sottolinea questa necessità per la corretta identificazione del minore sprovvisto di documenti, in occasione delle procedure per il ricongiungimento familiare così come per il rimpatrio (qualora l'interesse del minore esiga il rientro presso familiari o parenti rimasti nel paese di origine) o per l'espulsione. Si lamentano, infatti, enormi difficoltà o ritardi in tutti quei casi in cui le autorità locali hanno richiesto notizie sulla famiglia e sull'ambiente di provenienza del minore ovvero la collaborazione dei Consolati stranieri sul nostro territorio per l'esecuzione di provvedimenti di rimpatrio disposti dall'autorità giudiziaria minorile.

Occorrono chiari impegni governativi e intergovernativi tanto per favorire il flusso di informazioni (anche a mezzo di enti quali il Servizio Sociale Internazionale o la Croce Rossa) quanto per ottenere una collaborazione da parte degli Stati di provenienza dei minori, finora largamente insoddisfacente.

5) REGOLE DI CONTATTO DELLE FORZE DELL'ORDINE E DELLE ISTITUZIONI PENALI CON I MINORI STRANIERI

DENUNCIATI A PIEDE LIBERO PER REATO O FERMATI PER IDENTIFICAZIONE

Gli sforzi degli organi di polizia e dei servizi preposti alla tutela dei minori sono ormai rivolti quasi esclusivamente al reperimento di un posto in comunità per i giovani denunciati a piede libero per reato o fermati per identificazione; siffatti interventi sono il più delle volte vanificati dalla mancanza di collaborazione da parte dei giovani interessati che, nel giro di poche ore, si allontanano dal luogo in cui sono stati ricoverati.

Al fine di evitare che buona parte delle energie e delle disponibilità, anche economiche, venga destinata ad interventi assolutamente inutili per i minori e frustranti per le forze dell'ordine e gli operatori, è opportuno interpretare il disposto di cui all'art. 403 c.c. secondo criteri di razionalità e buon senso che tengano conto della realtà odierna. Solo una minima parte dei giovani stranieri, che si trovano privi dei genitori o parenti sul nostro territorio, ha realmente bisogno di assistenza nella forma del ricovero in luogo protetto; per lo più essi sono perfettamente autonomi e in grado di badare a sé stessi, bisognosi -semmai- di altre forme di aiuto (informazioni sulla legislazione a loro riguardo, sulle possibilità di inserimento lavorativo, corsi di alfabetizzazione o di avviamento professionale ecc...).

Pertanto fermo restando il dovere di assistenza piena per gli infraquattordicenni e per i ragazzi anche di età superiore che appaiano incapaci di provvedere a sé stessi per malattie di mente o di corpo (essendo penalmente rilevante ai sensi dell'art. 591 c.p. l'abbandono di persona minore di anni 14 o incapace) si ritiene che gli organi di polizia al momento del rilascio di un giovane straniero che sia stato identificato o fermato per qualsivoglia ragione, debbano valutare discrezionalmente di volta in volta, in relazione all'età apparente e al grado di sviluppo psico-fisico se sia necessario proteggere il minore collocandolo presso comunità educative o consegnandolo ai servizi di assistenza, ovvero se si tratti di giovane in grado di badare a sé stesso e, quindi, da rilasciare senza ulteriori interventi (salvo che sia lo stesso ragazzo a chiedere di essere assistito).

Trattandosi di valutazione da fare secondo il buon senso comune e con i criteri del buon padre di famiglia è logicamente esclusa per l'accertamento dell'età la necessità o l'opportunità di sottoporre il giovane ad accertamenti radiologici (diversamente da quanto è richiesto per decidere in ordine all'arresto in flagranza o all'accompagnamento ai sensi dell'art. 18 bis D.P.R. 1988 n. 448, disposizione del processo penale minorile).

E' invece importante che il giovane rilasciato riceva precise indicazioni rispetto agli uffici di assistenza cui potrà rivolgersi per avere informazioni ed aiuti. A tal fine è indispensabile che l'Ufficio minori extracomunitari del Comune di Torino dia comunicazione a tutte le forze di polizia, per la successiva divulgazione, delle iniziative esistenti a favore dei minori stranieri: potrebbe essere utile uno scritto, tradotto in lingua araba, da consegnare direttamente ai ragazzi al momento del rilascio.

Nel contesto di questi interventi è, infine, auspicabile che si proceda alla costituzione di Centri di pronta accoglienza, quali servizi aperti sulle 24 ore, per il ricovero provvisorio di minori che non abbiano altro luogo adeguato alle loro esigenze di cura e custodia.

RILASCIATI PER DIMISSIONE DALL'ISTITUTO PENALE MINORILE O DAL CENTRO DI PRIMA ACCOGLIENZA (fatte salve le eventuali disposizioni impartite di volta in volta dall'autorità giudiziaria)

Identiche considerazioni potrebbero valere per le modalità di dimissioni dei giovani stranieri dall'Istituto Ferrante Aporti o dal Centro di prima accoglienza. Tuttavia, la presenza -anche temporanea- del minore in istituto dovrebbe essere l'occasione per un incontro significativo del giovane con operatori qualificati e per un offerta d'aiuto. Sarebbe utile che gli operatori preposti all'assistenza potessero valutare la situazione del ragazzo e le possibili proposte d'intervento, insieme all'interessato e al personale dell'Istituto sin dall'inizio della detenzione e non solo al momento della scarcerazione.

In questo contesto andrebbe valorizzata la stessa risorsa dei cd. "mediatori culturali" sulla quale il Comune di Torino sta investendo nella politica di accoglienza e di contatto con gli immigrati. Proprio l'incontro tra minore indagato/imputato e mediatore culturale potrebbe essere oggetto di misure cautelari intermedie nella speranza, anche per questa via, di superare la drastica alternativa tra carcere e libertà che attualmente caratterizza la risposta penale dell'autorità giudiziaria minorile verso i minori stranieri autori di reato.

Una particolare annotazione concerne le modalità di consegna del minore agli operatori sociali. Si tratta di una semplice CONSEGNA (e così deve essere denominata nel relativo verbale e negli atti) e non di affidamento (che può essere disposto solo dall'autorità giudiziaria). In ogni caso va tenuto presente che gli operatori sociali che ricevono in consegna il ragazzo agiscono in nome dell'Ente di tutela dei minori cui appartengono (e non già a titolo personale) sicché essi vanno identificati con le sole generalità (e non anche coi recapiti personali) e con la denominazione dell'ente di appartenenza. Ai fini dell'identificazione degli operatori e documento idoneo e sufficiente quello loro rilasciato dal Comune o dalla USSL alla cui dipendenze operano.

6) ESPULSIONE E RIMPATRIO

In linea di principio -seguendo le indicazioni della Raccomandazione n° R (88) 6 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa- verrà evitata l'espulsione degli immigrati della seconda generazione durante la loro minore età o per fatti commessi durante la loro minore età.

Qualora l'autorità di polizia ravvisi gli estremi per l'emanazione di un provvedimento di espulsione nei confronti di un minore straniero si procederà al rimpatrio del minore previo nulla osta dell'autorità giudiziaria minorile per accertamento dell'eventuale interesse del minore a permanere sul territorio dello Stato.

La commissione di reati nel corso della minore età non è di ostacolo al rilascio di permessi di soggiorno previsti dalla circolare ministeriale n. 559/443/217416/15/ 16/1^Div. del 20.7.1993 nonché di quelli contemplati dalla presente "intesa" nei casi in cui l'autorità di polizia ritenga di poter rinnovare -anche per diverso titolo- il permesso di soggiorno al momento del compimento della maggiore età dello straniero.

In generale, pertanto, gli Enti firmatari il presente documento, in linea con l'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, intendono privilegiare procedure di rimpatrio dei minori anche quando sussistano i requisiti per l'espulsione regolata dalla l. 1990 n. 39 tutte le volte che il rientro del minore nel paese di origine rappresenti la soluzione maggiormente conforme agli interessi del minore stesso.

L'esecuzione del rimpatrio, disposto dall'autorità giudiziaria minorile, verrà curata dall'ente locale nei casi di sostanziale consenso da parte degli interessati. Qualora il consenso venga meno l'esecuzione verrà curata dalle forze di polizia. Se ricorrono gli estremi per una espulsione del minore straniero ai sensi della l. 1990 n. 39 il nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria minorile deve contenere una motivazione circa l'interesse del minore al suo rimpatrio.

| | |
|--|--------------------|
| il Tribunale per i minorenni di Torino | <i>Carmelo...</i> |
| la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino | <i>Maria...</i> |
| il Giudice Tutelare presso la Pretura Circondariale di Torino | <i>Domenico...</i> |
| l'Ufficio Stranieri della Questura di Torino | <i>Paolino...</i> |
| l'Ufficio stranieri del settore I - Gabinetto del Sindaco del Comune di Torino - | <i>Maurizio...</i> |
| l'Ufficio Coordinamento interventi per minori settore XVI Assistenza sociale del Comune di Torino | <i>Paolo...</i> |
| l'Istituto Penale Minorile "Ferrante Aporti" di Torino | <i>Alfredo...</i> |
| l'Ufficio Distrettuale di Servizio Sociale per i minorenni di Torino | <i>Giulio...</i> |
| il Corpo di Polizia Municipale di Torino | <i>Stefano...</i> |
| il Progetto di Prevenzione Secondaria - settore XIX - Problemi per la Gioventù del Comune di Torino | <i>Mario...</i> |