

**Doc. XXIII
n. 28**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)

(composta dai senatori: Chiaromonte, Presidente; Cabras, Calvi, Vice Presidenti; Azzarà, Segretario; Alberti, Benassi, Cappuzzo, Corleone, Ferrara Pietro, Fogu, Fontana Elio, Gualtieri, Imposimato, Lombardi, Murmura, Pisanò, Sartori, Sirtori, Tripodi, Vetere, Vitale; e dai deputati: Guidetti Serra, Segretario; Andò, Azzaro, Bargone, Becchi, Binetti, Cafarelli, Caria, Costa Raffaele, Forleo, Fumagalli Carulli, Lanzinger, Lo Porto, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Riggio, Rossi di Montelera, Umidi Sala, Vairo, Violante)

**Relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della
Commissione incaricato di svolgere accertamenti sulla delinquenza
minorile con particolare riferimento alle zone ad alta densità
criminale**

approvata dalla Commissione nella seduta del 6 marzo 1991

—————
Comunicata alle Presidenze l'8 marzo 1991

ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94
—————

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 8 marzo 1991

Prot. n. 5119/91

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti sulla delinquenza minorile con particolare riferimento alle zone ad alta densità criminale, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 6 marzo scorso.

Con i migliori saluti.



Gerardo Chiaromonte

All.c.s.

Onorevole
Sen.Dott.Prof. Giovanni SPADOLINI
Presidente del
Senato della Repubblica

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 8 marzo 1991

Prot. n. 5120/91

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti sulla delinquenza minorile con particolare riferimento alle zone ad alta densità criminale, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 6 marzo scorso.

Con i migliori saluti.



Gerardo Chiaromonte

All.c.s.

Onorevole

Dott. Prof. Leonilde IOTTI

Presidente della Camera dei deputati

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**RELAZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO INCARICATO DI SVOLGERE
INDAGINI SULLA DELINQUENZA MINORILE
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE ZONE
AD ALTA DENSITA' CRIMINALE**

Un gruppo di lavoro della Commissione parlamentare antimafia - composto dal vicepresidente senatore Calvi, coordinatore, dai senatori Corleone e Vitale, dai deputati Bianca Guidetti Serra, Ombretta Fumagalli Carulli, Lanzinger, Riggio e Neide Umidi Sala - incaricato di svolgere indagini sul fenomeno della criminalità minorile con particolare riferimento alle aree ad alta densità criminale, ha proceduto - in primo luogo - all'audizione di esponenti delle forze dell'ordine, di magistrati ed operatori nel settore minorile (25 settembre 1990).

Al fine di verificare l'intensità del fenomeno e l'azione di contrasto dei pubblici poteri, il gruppo di lavoro si è successivamente recato a Napoli (27-29 settembre 1990), Catania (22-23 ottobre 1990), Bari (19-20 novembre 1990) e Palermo (26-27 novembre 1990), per procedere ad incontri con rappresentanti degli enti locali, della magistratura e delle forze dell'ordine, nonché con operatori del settore a diversi livelli. Durante i sopralluoghi ha altresì visitato istituti carcerari e località delle periferie urbane ove la delinquenza dei minori si manifesta nelle forme più acute.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**LA DELINQUENZA MINORILE: RAPPORTI CON LA CRIMINALITA'
ORGANIZZATA, QUESTIONI SOCIALI ED AMMINISTRATIVE,
IL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE,
IL PROBLEMA CARCERARIO**

1) L'interrogativo, cui i ripetuti incontri della Commissione hanno cercato di rispondere, riguarda lo stato attuale della delinquenza minorile nelle aree a maggior rischio criminale ed i suoi rapporti con la pratica e le consorterie mafiose.

Le statistiche descrivono solo in parte tale realtà, posto che riguardano reati di vario genere e di diversa gravità, e sono comunque conseguenti solo agli accertamenti della polizia o alle denunce dei privati che ovviamente non comprendono l'intero fenomeno.

Da una verifica dei minori entrati negli istituti penali nel primo semestre del 1990 in numero di 619, risulta che il 24,07 per cento è accusato di furto, il 33,27 per cento di rapina, il 12,76 per cento di commercio di stupefacenti e soltanto lo 0,64 per cento (4 minori) di associazione a delinquere, peraltro di stampo non mafioso.

Gli operatori del settore a livello istituzionale e sociale, ascoltati nel corso dei sopralluoghi, hanno evidenziato con grande allarme l'aggravamento di forme di criminalità minorile tanto diffuse, soprattutto nelle aree urbane, da essere una minaccia costante per la civile convivenza; essi però non hanno riportato dati certi riguardo a fenomeni associativi di natura mafiosa in cui sistematicamente possa configurarsi il ruolo e l'attività del minore.

Sono stati citati casi di bande organizzate fra minori, come a Bagheria ove si è proceduto all'arresto di 5 giovani fra i 12 ed i 17 anni che avevano organizzato un semplice furto; è stata denunciata dalle forze di polizia e dai magistrati una sorta di cooptazione da parte dei nuclei criminali di minori, anche di 12, 13 anni, per poi destinarli alla consumazione di reati "da strada" come il contrabbando, il lotto clandestino, lo spaccio di droga, furti e rapina di varia entità; sono stati riportati esempi di minori usati come sicari per un corrispettivo di 300.000 lire o legati a nuclei criminali per restituzioni mensili di circa 500.000 lire; è stato anche rilevato il conseguente incontro con gli adulti al momento della ricettazione della merce rubata.

In una situazione di ampio degrado e di accentuata violenza non risulta però essere adeguatamente acquisita la dimostrazione di un rapporto stabile ed organico fra minore che delinque e le pratiche delle organizzazioni mafiose.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Ovviamente la criminalità minorile è prodotta e conseguenza di quella degli adulti e pertanto si differenzia in relazione alle singole zone del Paese: in Sicilia è nota la difficoltà di accesso al potere delle "grandi famiglie" e frequente è il ricorso ad un uso strumentale dei minori cui viene consentito una sorta di avanzamento gerarchico soltanto nell'ambito di nuclei organizzati diversi e sottostanti al potere della mafia; in Campania ed in Puglia, invece, ove si sviluppano altre forme di organizzazione, il rapporto con gli adulti si diversifica in ragione delle diverse bande operanti sul territorio e si sviluppa in modo estemporaneo; può anche determinare improvvise carriere del minore nell'ambito di una continua rotazione della leadership nella locale criminalità.

Peraltro, pur in assenza di elementi che riconducano ad un legame organico con i poteri criminali, è emerso assai consistente il rischio di un ulteriore degrado; pertanto il legame con gli adulti prende forma dalle condizioni sociali, familiari ed economiche assai precarie che tuttora rappresentano la causa principale della devianza minorile.

Nel corso di una delle audizioni svolte molti giudici hanno notato che ai minori non abbienti "manca praticamente tutto", e l'unico mondo con cui costoro entrano in contatto appartiene ad un sistema criminale che offre protezione, "valori", impunità, denaro. Giustamente è stato aggiunto che a Napoli "sono migliaia i bambini disorientati, indifesi, insicuri, che vivono alla sbando e senza attenzione familiare, senza guida, senza riferimenti istituzionali; spersi in una eterna provvisorietà ... la camorra non arruola ancora, esplicitamente, i bambini di Napoli. Comincia a farlo con qualche selezione "sul campo", in età di adolescenza. Ma "il terreno di coltura" su cui raccogliere i frutti è vasto e rischia pericolosamente di estendersi".

Tutte queste osservazioni hanno trovato conferma nei sopralluoghi effettuati anche a Bari, Catania e Palermo.

La presenza di una delinquenza diffusa ed organizzata incrina i rapporti fra cittadini ed istituzioni ed incide fortemente sul momento formativo dei giovani. Non tutte le aree del Mezzogiorno sono eguali, essendo assai diverse le loro storie politiche e sociali e la misura del dissesto nei rapporti interni alle locali popolazioni; generalizzato e consistente è tuttavia il rischio di una saldatura fra l'attività della delinquenza minorile e le organizzazioni di natura mafiosa, tanto più acuto nelle zone in cui maggiore è tale dissesto, ove si assiste ad una sapiente strumentalizzazione di alcune condizioni processuali che limitano od escludono la imputabilità, con un uso della manovalanza giovanile per la esecuzione di reati anche contigui ed interni allo sviluppo dei poteri criminali.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Il contesto sociale ed amministrativo di particolare aree geografiche sembra essere determinante per tali distorsioni.

In altre relazioni della Commissione è stato esposto il livello del degrado delle località in oggetto. Queste ultime visite hanno confermato tale allarme. Esistono quartieri periferici delle aree metropolitane ove sostanzialmente manca qualsiasi servizio sociale; lo sviluppo urbano sembra avere seguito impostazioni di natura opposta alle esigenze di comunicabilità e solidarietà fra le popolazioni ivi residenti; gli unici punti di aggregazione sono le parrocchie ed i sacerdoti denunciano un progressivo sviluppo della violenza e della formazione di bande minorili in aperta emulazione del comportamento degli adulti. In zone ove persino le botteghe non possono aprire, causa le continue estorsioni, la giornata di un ragazzo si svolge sulla strada in una persistente acquisizione di comportamenti negativi e trasgressivi; tutto ciò annulla il lavoro, peraltro sempre più impopolare, portato avanti da assistenti ed operatori minorili.

E' risultato inoltre molto stretto il legame fra evasioni agli obblighi scolastici e devianza minorile di vario genere. Sono stati acquisiti dati assai preoccupanti: oltre il 70 per cento dei minori detenuti sono ai livelli più bassi di istruzione, con una percentuale vicina al 20 per cento che rasenta l'analfabetismo; a Napoli, nei quartieri di Secondigliano e Ponticelli, tra i più colpiti dal fenomeno criminale, a fronte di elevati tassi di evasione agli obblighi della scuola, vi sono 10 edifici scolastici non funzionanti; all'istituto Ferrante Aporti di Torino, dei 26 detenuti presenti il 4 maggio 1987, 3 sapevano firmare, 3 avevano la licenza elementare, 6 avevano iniziato le medie lasciandole dopo ripetute bocciature, 8 avevano conseguito la licenza media in ritardo, solo 6 risultavano avere avuto una carriera scolastica regolare sino alla licenza media, nessuno aveva iniziato le scuole superiori; a Catania il provveditore agli studi ha riferito che il fenomeno è assai grave ed i servizi comunali operano con tale ritardo che è ormai impossibile realizzare un recupero e ripristinare un ordinato sistema attuo a conoscere misure e modalità della interruzione scolastica in quella zona; a Palermo (indagine 1987) il 98 per cento dei ragazzi del carcere Malaspina non avevano completato il ciclo dell'obbligo scolastico precedentemente al loro primo ingresso in istituto.

Ha un significato illuminante e profondamente preoccupante la circostanza che le aree urbane maggiormente colpite dal fenomeno criminale siano anche quelle più caratterizzate dalla cosiddetta "mortalità scolastica" come Catania, Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Bari, e che in nessuna delle località visitate esiste un sistema di

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

monitoraggio di competenza comunale (la cosiddetta anagrafe scolastica prevista dalla legge 31 dicembre 1962, n.1859) adeguato a registrare il problema ed a ricercarne la soluzione. A parere della Commissione questa generalizzata disattenzione da parte degli enti pubblici al problema educativo è di una estrema gravità, perché è proprio la mancanza di una valida proposta scolastica e di un serio intervento pubblico, in un momento particolarmente delicato della vita del ragazzo, a determinarne la sua emarginazione e, spesso, il suo ingresso nel mondo della delinquenza.

Questa realtà, peraltro di difficile quantificazione, viene poi ulteriormente aggravata dalla mancanza di prospettive di lavoro onesto e formativo. Nel quartiere Scampia a Napoli è stato riferito che il 35 per cento dei giovani "si barricano in casa" mentre gli altri vivono nella strada occupando il loro tempo in attività improbabili quanto equivoche; lo stesso ispettore del lavoro di Catania ha denunciato una corrente pratica del "lavoro nero" minorile cui però non è possibile fare fronte per la mancanza di un adeguato corpo ispettivo che proceda ai necessari accertamenti; ovunque è stata rilevata una situazione in cui più forte della legalità si configura essere la trasgressione, tanto che negli ultimi anni sembra essere stato notato a Bari un trend discendente dalle richieste di impiego minorile, causa la concorrenza dell'offerta di lavoro da parte delle organizzazioni criminali, certamente più lucrosa e più consona ai "valori" dominanti in taluni quartieri.

Su tali aspetti della questione minorile, ripetuta è stata la denuncia delle responsabilità delle regioni, delle province e dei comuni.

A Catania, in particolare, ove la pesantezza della locale devianza minorile è stata ricondotta allo stravolgimento urbanistico ed all'assenza di riferimenti logistici assistenziali, dovuta alla inadeguata attenzione al problema da parte degli organismi comunali: con forza sono stati evocati passati rapporti fra pubblica amministrazione ed oscuri interessi di parte i quali hanno determinato un offuscamento dello Stato di diritto, e con esso la mancanza d'una valida rete di servizi pubblici, indispensabili all'educazione dei minori, alle loro famiglie, al lavoro.

Questo bisogno di maggiore trasparenza ed efficienza è emersa sia dalle citate audizioni con gli operatori minorili, sia anche in tutti i sopralluoghi effettuati dalla Commissione. I giovani, soprattutto se di minore età, osservano ed acquisiscono dati di comune esperienza; di conseguenza è per loro di massimo esempio un potere pubblico che opera correttamente nell'interesse della cittadinanza, e diversamente è fuorviante e diseducativo crescere fra il ripetersi di episodi di dissipazione delle pubbliche risorse

ENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

e di inadeguata limpidezza della pubblica amministrazione; questa ha inoltre precise competenze di gestione dell'assistenza minorile, e la sottovalutazione, quando non la inadempienza, in ordine a tali oneri comporta una frantumazione del tessuto sociale con conseguenze direttamente concernenti la civile convivenza.

Questo è il quadro allarmante entro cui va letto il fenomeno della criminalità minorile nelle regioni del Mezzogiorno ed a tali questioni strutturali occorre porre immediato rimedio. La Commissione già ne ha fatto riferimento in altre relazioni e dunque è fuor di luogo ribadire i gravi problemi di degrado che affliggono le zone visitate. E' risultato evidente quanto un efficiente sistema di repressione sia indispensabile per tutelare una ordinata convivenza continuamente aggredita dal diffondersi di episodi di violenza posti in essere da minori, quand'anche estranei alle programmate azioni della grande criminalità; tuttavia occorre evitare semplificazioni riduttive di una questione che è sociale, prima ancora che giudiziaria, e soprattutto in questo settore è emersa la necessità di procedere ad opere di bonifica e di prevenzione che partano dalle insopportabili condizioni di vita e familiari in cui versa buona parte dei giovani non abbienti delle città visitate.

o o o

2) La Commissione ha avuto conferma di quanto sia rilevante la questione del nuovo codice di procedura penale anche nel settore della giustizia minorile, in particolare della specifica normativa sulla custodia cautelare che prevedeva l'arresto di minori in caso di flagranza solo per reati per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 12 anni.

I giudici minorili hanno sostenuto la validità di queste norme con ragionamenti convincenti: il problema è permettere l'effettiva attuazione di esse, non modificarle; non è stato possibile verificarne a pieno la efficacia in considerazione della assoluta mancanza di quelle strutture di supporto che devono rappresentare la svolta da un'azione giudiziaria puramente repressiva ad iniziative che assistano e prevengano evitando inutili e negativi rigori carcerari.

E' stato inoltre aggiunto non essere vero che il nuovo codice abbia determinato un aumento della delinquenza a causa di scelte legislative di carattere lassista: il procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni di Bari ha precisato che nel periodo 1 luglio 1989-30 giugno 1990 (che corrisponde alle prime applicazioni di questo nuovo sistema) i minori colti in flagranza di

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

delitto ed arrestati, accompagnati o riaffidati ai genitori (casi questi ultimi cui con il vecchio rito seguiva l'arresto) sono stati, nella zona di competenza, 355, con una diminuzione di ben 78 unità rispetto al corrispondente precedente periodo (1 luglio 1988-30 giugno 1989) quando vi furono 413 arresti.

Tutti hanno rilevato la urgente necessità di un approntamento delle strutture atte a rendere effettiva detta normativa di rito; questa rappresenta una acquisizione di civiltà giuridica al livello delle più avanzate legislazioni di altri Paesi; se si abbandona tale strada, se si coltivano dubbi sulla centralità della prevenzione e di un progetto educativo, allora vi è il rischio di tornare indietro su sistemi ed organizzazioni che la storia della giustizia minorile ha dimostrato essere nocivi, oltre che completamente inutili a contrastare tale genere di delinquenza.

Diversa l'opinione di coloro che istituzionalmente sono deputati al controllo del territorio contro la delinquenza di tipo mafioso ed altre forme di criminalità.

Già in altra sede (cfr. doc. XXIII, n. 23 della Commissione, X legislatura, pag. 22) la Commissione fece rilevare che "in larghe aree del meridione i minorenni vengono materialmente gestiti da persone di maggiore età ed avviati al reato... Si assiste così ad un vistoso incremento della microcriminalità, con effetti sull'intero assetto sociale, dal momento che: la ripetizione di reati da parte degli stessi soggetti, contro i quali nulla di concreto si fa, priva di ogni certezza i cittadini; l'impunità dei soggetti che delinquono porta gli stessi ad assumere atteggiamenti di arroganza, prepotenza e sfida nei riguardi delle forze dell'ordine; l'esempio negativo fa da innesco per l'arruolamento di nuovi proseliti, che entrano nella logica del crimine preparandosi a divenire gregari di più complesse organizzazioni mafiose".

Questa valutazione che derivò da ripetuti incontri con le forze di polizia è stata sostanzialmente confermata nel corso dei vari incontri inerenti specificamente lo stato della delinquenza minorile.

E' stato in particolare rilevato il consistente rischio che la impossibilità di procedere all'arresto di minori colti in flagranza di reati che pure portano notevole turbamento sociale (quali scippi e rapine) comporti una demotivazione negli operatori di polizia e si possa configurare come un facile alibi al disimpegno, con la conseguenza di un decremento della sorveglianza sul territorio proprio nei luoghi in cui, soprattutto in alcuni quartieri urbani, più frequente è la consumazione di tali reati in danno della generalità dei cittadini.

Il prefetto di Palermo ha riferito che la nuova normativa sulla custodia cautelare "ha certamente causato un

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

aumento della operosità del minore stesso dedito al delitto, confortato dal fatto di rimanere 'libero' ed incoraggiato dalla prospettiva di facili guadagni e dalla circostanza del lungo tempo che trascorrerà ancor prima di essere giudicato e condannato".

"Gli operatori delle forze dell'ordine hanno infatti constatato che alcuni minori, colti in flagranza di reato, dopo essere stati accompagnati in seno alle proprie famiglie, nella stessa giornata sono tornati a commettere reati contro il patrimonio".

"Nel corrente anno si registra un aumento pari al 20-25 per cento dei minori coinvolti in reati contro il patrimonio rispetto allo stesso periodo degli anni precedenti".

Come può notarsi dalle considerazioni innanzi riportate le opinioni in ordine al rapporto fra nuova normativa e criminalità minorile sono assai diversificate, a volte diametralmente opposte, senza la possibilità di ricavare dalle statistiche serie ed univoche indicazioni.

Tutte le valutazioni, però, riconducono alla esigenza di un funzionamento più incisivo dell'attività di prevenzione e repressione, e dunque della polizia sul territorio, della giustizia minorile nel suo complesso, delle competenze e dei servizi deputati agli enti locali; è in tale contesto vasto ed articolato che vanno esaminati i problemi relativi al nuovo codice, perché si tratta di un sistema processuale che ha fatto della prevenzione della devianza il suo fondamentale tratto innovativo e perché in presenza della totale inefficienza dei servizi è quanto meno azzardato esprimere giudizi definitivi.

Occorre innanzitutto considerare due recenti documenti internazionali su tale argomento: alcune regole per l'amministrazione della giustizia minorile, le cosiddette "Regole di Pechino", approvate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel novembre 1985, e la Raccomandazione 87/20 del Consiglio d'Europa circa "le reazioni sociali alla delinquenza minorile" approvata dal Comitato dei ministri di quella organizzazione nella seduta del 17 settembre 1987.

Come indicato nella relazione al progetto preliminare del codice "queste solenni enunciazioni dei due alti consessi internazionali ... pongono in guardia dai rischi e dai pregiudizi che possono derivare al minore dal contatto con l'apparato della giustizia e dall'ingresso nel circuito penale; e sollecitano misure che riducano tali rischi, che favoriscano la chiusura anticipata del processo nei casi più lievi che consentano una "uscita dal penale" attraverso interventi precoci di sostegno e di messa alla prova, che assicurino la specializzazione degli organi e degli operatori della giustizia minorile a tutti i livelli..." "Il processo minorile è dunque ... un evento delicato ed

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

importante nella vita del minore che deve perciò essere adattato con grande attenzione alle esigenze della personalità in età evolutiva, per la quale le risposte della società adulta non possono non avere risonanze profonde". Ne deriva per la custodia cautelare che "il criterio guida che pone la legge delega, è quello della assoluta residualità del ricorso alla carcerazione per fini processuali con la conseguente previsione di misure cautelari personali diverse dalla custodia in carcere".

Questa è la filosofia del nuovo codice. Se però è assolutamente condivisibile un intervento pubblico fondato su un progetto educativo, e se è altrettanto evidente una disfunzione del sistema amministrativo quale causa della inattuazione dei principi innovativi, tuttavia devono anche essere considerate le giuste e preoccupate osservazioni degli operatori di polizia che, peraltro, fanno riferimento ad una realtà a tutti presente; occorre tener conto che, nella dinamica criminale in atto nel nostro Paese, la diminuzione delle ipotesi di reato per cui è consentito l'arresto in flagranza dei minori ha reso possibile una maggiore insicurezza in ragione del ripetersi di atti di microdelinquenza che provocano forte allarme sociale; d'altro canto tale scelta legislativa rischia di indurre la criminalità adulta a coinvolgere i minori nelle azioni della delinquenza organizzata.

E' necessario pertanto intervenire prontamente, con misure che però non si limitino a semplici restringimenti della libertà del minore, che sarebbero inutili ed in netto contrasto con le sollecitazioni internazionali innanzi riportate, ma confermino la sostanziale validità della scelta normativa ed impegnino tutti i livelli istituzionali alla realizzazione di quelle strutture indispensabili a dare effettività al dettato della legge. Vanno condivise le modifiche ultime sulla custodia cautelare contenute nel decreto-legge del 14 gennaio 1991, n.12; ma va anche ribadito che queste non possono significare una delega al regime carcerario di problemi che sono prevalentemente di natura amministrativa, e la cui mancata soluzione (come ben sostenuto nella relazione del comitato antimafia del passato Consiglio Superiore della Magistratura), comporterà il completo fallimento del programma rieducativo del minore che rappresenta la parte più peculiare e rilevante del nuovo codice.

Possono delinearci due diversi momenti della devianza minorile, inerenti la fase antecedente al delitto e quella successiva alla consumazione di particolari reati: in entrambi rivestono un ruolo importante le competenze degli enti locali, della giustizia minorile, dei servizi e delle strutture serventi dell'attività giudiziaria; è pertanto a questo settore nel suo complesso che tutti gli operatori hanno richiesto venga portata un'opera di risanamento,

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

basata innanzitutto su un diverso e più alto impegno sociale verso la questione minorile e su una politica della spesa pubblica più trasparente e produttiva.

o o o

3) E' stata rilevata una inadeguatezza del potere amministrativo locale a gestire, a livello comunale come regionale, specifici oneri di legge concernenti il personale e le strutture di servizi ai minori.

Durante i sopralluoghi sono state approfondite varie situazioni locali nonché i diversi impegni degli operatori ascoltati.

Ovunque è stato fatto riferimento alla insufficienza degli investimenti che impedisce una corretta attività di istituto. Pertanto è urgente dare attuazione al disegno di legge presentato dal governo nel dicembre 1990 e relativo ad interventi a favore di "minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose"; in esso è prevista una presenza degli enti pubblici e del volontariato cui destinare contributi per consentire l'attività di comunità di accoglienza, l'attuazione di interventi a favore delle famiglie bisognose, il funzionamento dei centri in incontro e di iniziativa di presenza sociale nei quartieri a rischio, lo sviluppo di altre iniziative nell'ambito delle strutture scolastiche in orari non dedicati all'attività istituzionale o nel periodo estivo.

E' un impegno non indifferente che va seguito con grande attenzione. A condizione che trasparenza ed efficienza connotino l'erogazione e la gestione dei contributi, che tutti questi interventi possano poi coordinarsi con la effettiva presenza sul territorio dei servizi sociali comunali, che gli organismi della amministrazione regionale (soprattutto in Sicilia ove ha più ampie competenze) adempiano adeguatamente ai loro compiti, che la particolare natura di questo lavoro venga seguita dagli operatori con partecipazione e con la necessaria professionalità. Si tratta di problemi tutti denunciati alla Commissione e la cui soluzione è presupposto indispensabile per un incisivo approccio alla questione della devianza minorile.

o o o

4) Il disagio per la inadeguatezza delle strutture previste dal nuovo codice di rito si è rilevato essere diffuso e fonte di continue frustrazioni tra i giudici e gli addetti ai servizi. Molti di costoro si sono trattenuti sul rapporto fra famiglia, carcere e misure ad esso alternative, rilevando quanto sia difficile una scelta del trattamento in una situazione in cui tali misure si mostrano diseducative

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

o, ancor peggio, causa di violenza e trasgressione perché riconducibili ad ambienti contigui o interni al mondo della delinquenza; peraltro le iniziative di allontanamento dalla famiglia, oltre che discutibili sotto il profilo educativo, sono di difficile attuazione per la minima disponibilità di "comunità", con la conseguenza che "i ragazzi continuano a vivere nella strada magari commettendo altre reati nella convinzione della impunità" (A Palermo i posti in comunità sono 10 circa, a Napoli 13, di cui 5 per tossicodipendenti).

Il Consiglio Superiore della Magistratura, dopo un incontro con i giudici minorili nello scorso anno, ha rilevato la "quasi inesistenza dei centri di accoglienza che o non sono mai stati costituiti o sono state recentemente chiusi...Tale situazione appare gravissima soprattutto al Sud ove ce ne sarebbe maggiore necessità proprio in funzione dei legami di parentela tra mafiosi e minori e dove è impossibile immaginare il riaccompagnamento in famiglia, essendo questa proprio la fonte prima della criminalità".

Inquietante al riguardo è l'uso che attualmente viene fatto dell'Istituto Filangieri di Napoli.

Questa struttura di enormi dimensioni, situata in una zona centrale e fra le più degradate della città, è stata destinata a casa di rieducazione sino ad alcuni anni or sono, ospitando numerosi ragazzi nonché iniziative di socializzazione in vari campi che hanno assunto anche notorietà di livello nazionale; successivamente, in ragione del contemporaneo funzionamento nell'area regionale di altri tre istituti di pena, venne deciso un riutilizzo come centro intermedio di istruzione per minori in area penale, cioè per coloro che avevano beneficiato della sospensione della pena o del perdono giudiziario, o che, con il nuovo codice, devono scontare la misura della prescrizione alternativa al carcere.

Per un corretto funzionamento di questo istituto era necessaria una convenzione con gli enti locali al fine di un impegno di spesa sufficiente a costruire una proposta educativa incisiva e credibile. Purtroppo ciò non è avvenuto: attualmente sono presenti in Istituto solo una decina di giovani (la media giornaliera dal 1988 è di tre ragazzi frequentanti) i quali, dopo breve periodo (al massimo 4 mesi) si allontanano senza avere acquisito alcuno strumento formativo; non è stata stipulata alcuna convenzione con Comune e Regione; funzionano soltanto un laboratorio di falegnameria e la scuola elementare; la stessa Commissione recatasi in luogo, ha ricevuto un'impressione di spreco, laddove invece poteva essere attivata una grossa iniziativa di recupero, secondo il dettato del codice di procedura penale, e di presenza educativa all'interno del quartiere.

Eguale insufficiente sono i servizi minorili di pertinenza del ministero di grazia e giustizia: secondo dati

NATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

MMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

forniti al novembre 1990 le vacanze di personale concernono per Napoli, Bari e Palermo 25 assistenti sociali (organico 134 unità, 109 presenze), 63 rieducatori (organico 110 unità, 57 presenze), 30 operatori pedagogici (organico 84 unità, 54 presenze), per una dichiarata ulteriore esigenza di 99 assistenti, 74 educatori e 57 operatori pedagogici; mancano anche magistrati nelle Puglie in numero di 5, in Calabria³, in Campania 10 (solo a Napoli 8), in Sicilia 11.

La Commissione si è recata presso il Tribunale di Catania e direttamente ha potuto rilevare le condizioni di fatiscenza in cui funziona detto ufficio giudiziario. Per l'impegno di taluni giudici è in fase di consegna la nuova struttura; resta però inquietante come sia stato possibile amministrare un settore così delicato della giustizia in simili situazioni di precarietà, fra passaggi puntellati, carenza di locali, promiscuità con il pubblico, persino la mancanza di una custodia che consenta ai magistrati di restare in ufficio nel pomeriggio.

E' ovvio che con queste disfunzioni il nuovo codice non poteva non trovare grandi difficoltà nell'attuazione del suo progetto educativo e recuperativo del minore; di conseguenza, pur essendo necessarie alcune sue modifiche nell'ambito della legge delega, è innanzitutto alle strutture che occorre fare riferimento al fine di permettere un funzionamento della giustizia credibile in primo luogo per il minore, e perciò stesso valido strumento di emancipazione risocializzazione e deterrenza a tentativi di assorbimento nelle fila delle organizzazioni criminali.

Un'esigenza questa unanimemente sentita, posto che il 17 ottobre del 1990, presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati, il rappresentante del Governo dichiarò di accogliere un ordine del giorno in cui, considerato che principi internazionali "hanno affermato che la prevenzione della delinquenza minorile costituisce prevenzione della delinquenza adulta, che il nuovo processo penale minorile rappresenta una elevatissima meta sulla strada della prevenzione e del recupero sociale attraverso la responsabilizzazione del minore in collegamento con gli enti locali, che solo 7 centri per la giustizia minorile possono oggi operare (perché) non ci sono né mezzi né personale ... e i centri di pronta accoglienza hanno assorbito tutto il personale disponibile", impegnava il governo a presentare entro tre mesi un piano finanziario straordinario per la giustizia minorile in termini di aumento di personale, infrastrutture, mezzi e servizi".

Molti giudici hanno poi anche fatto notare la necessità di una maggiore professionalità specifica: il lavoro sui minori, è stato precisato, deve essere l'antitesi dello spirito burocratico, e deve invece ricondurre a culture e strumenti agili ed accorti purtroppo ancora inadeguate in operatori che privilegiano interventi puramente repressivi o

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

di mero lassismo, con conseguenze negative per l'azione di contrasto alla criminalità nonché per l'attività di recupero del giovane.

Per quanto concerne l'aspetto di diritto sostanziale penale è stata fatta notare la necessità di scoraggiare l'uso dei minori nella consumazione dei reati da parte degli adulti, intervenendo con aggravanti di pena prevista per tali ipotesi.

Il decreto-legge contro la criminalità del 12 gennaio 1991, n. 5, affronta questo argomento agli articoli 9 e 11 tramite la diversa formulazione di alcune norme del codice penale e di altre leggi e l'inasprimento delle pene. Questa riforma può dare una risposta alle esigenze innanzi riportate; va però ribadito che l'unico strumento valido di allontanamento del minore dalla pratiche della delinquenza organizzata risiede in un regime differenziato che comprende il pieno funzionamento di tutte le competenze amministrative e giudiziarie, e non può certo risolversi con l'aggravamento delle sanzioni penali.

Nel corso dei sopralluoghi sono state visitate alcune carceri minorili ed in molti istituti è stata rilevata una sproporzione fra l'esiguo numero di detenuti e l'ampia disponibilità di personale penitenziario e di spazio. Evidentemente questa era funzionale ad una legislazione che consentiva la custodia cautelare con maggiore frequenza; con l'attuale regolamentazione, o con le future, eventuali modifiche che comunque non ripristineranno i rigidi criteri del passato, occorrerà procedere a verifiche sulla adeguatezza di strutture ed uomini, e se possibile si potranno utilizzare alcuni edifici per realizzare comunità di accoglienza ed immettere in altro circuito professionale il personale in eventuale esubero.

Va peraltro rilevato che con decreto ministeriale del 28 febbraio 1990, a causa delle necessità sorte in conseguenza del recente sisma nelle zone di Siracusa e Noto, l'istituto penale per minorenni di Catania-Bicocca, è stato soppresso e gli edifici sono stati destinati a sezione di reclusione annessa alla casa circondariale per adulti. Questa decisione ha comportato un trasferimento dei minori ivi detenuti presso l'istituto penale di Acireale che, come questa Commissione ha portato notare nella sua visita, è fatiscente, privo di adeguati spazi all'aperto e di verde, nonché di locali che possano consentire un minimo di socialità e di vita comunitaria.

Pertanto va accolta la richiesta di numerosi parlamentari della zona affinché il complesso di Catania-Bicocca venga restituito alle sue funzioni di custodia di minori, e che si provveda in altro modo a

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

sopperire alle esigenze delle case circondariali di Noto e Siracusa.

La situazione della delinquenza minorile a Catania è estremamente pesante, e sarebbe un errore ridurre gli aspetti socializzanti della detenzione, con rischi di rendere maggiormente teso il rapporto fra i giovani, la società e le istituzioni; d'altro canto il complesso di Acireale potrebbe essere risanato e destinato a funzioni diverse per i minori, secondo alcune indicazioni tracciate in questa stessa relazione.

E' stato sollevato il problema inerente l'applicazione dell'articolo 24 delle norme di attuazione del Decreto del Presidente della Repubblica del 22 settembre 1988, n. 448, ove viene prevista la esecuzione della pena detentiva, presso gli istituti minorili, di coloro che hanno superato il diciottesimo anno di età ma sono stati condannati per reati commessi in precedenza, anche quando gli stessi provengano da un carcere per adulti.

Si tratta di una questione di non secondaria importanza: invero con questa procedura vi è il rischio di trasferire nell'istituto minorile pratiche delinquenziali acquisite nella maggiore età, ovvero frequentazioni e conoscenze sviluppate in altri carceri con gli adulti, con effetti negativi per il progetto educativo e favorevoli a disegni della criminalità; tuttavia negarla solo in ragione del superamento dei 18 anni può significare cieca adesione ad astratte formalità e comunque acquisizione di criteri discriminatori dipendenti da fatti casuali e da eventuali lentezze dell'amministrazione giudiziaria.

La Commissione condivide giusta la proposta di istituire spazi detentivi riservati a giovani di età fra i 18 e i 21 anni, con un trattamento che tenga conto di una circostanza che non è solo anagrafica, posto che configura un particolare momento della formazione di persone non più giovanissime le quali non hanno ancora raggiunto completamente l'autonomia della maggiore età. In tal maniera, recuperando aree e strutture presenti in tutte le carceri dei minori, si potranno impedire un "travaso" di esperienze negative sui più giovani ed eventuali rapporti fra organizzazioni criminali e potenziale manovalanza, ed, al tempo stesso, si potrà procedere con criteri maggiormente mirati a quei trattamenti che verranno ritenuti necessari a tale periodo di maturazione.

La Commissione concorda altresì con coloro che hanno posto in rilievo la estrema utilità dell'ordinamento penitenziario (la cosiddetta legge Gozzini) nella sua iniziale formulazione: soprattutto per i minori vi è l'esigenza di socializzazione, di lavoro e di studio, qualsiasi reato essi abbiano potuto commettere; pertanto è importante fare ricorso ai vari benefici penitenziari, ed anche in tale settore è necessario potenziare la

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

professionalità degli operatori e la presenza sul territorio degli assistenti sociali e delle forze di polizia, per seguire frequentazioni ed attività del minore in modo da curarne in concreto la prevenzione e l'allontanamento da pratiche diseducative e delinquenziali.

I SOPRALLUOGHI DELLA COMMISSIONE A NAPOLI, CATANIA,
BARI E PALERMO

NAPOLI

La Commissione ha incontrato il Prefetto e i rappresentanti delle forze di polizia e della magistratura, il Sindaco ed il competente assessore comunale, operatori minorili e componenti del volontariato; si è recata altresì presso il carcere di Nisida ed ha visitato il quartiere Scampia di Secondigliano incontrando sacerdoti ed esponenti della locale circoscrizione.

E' emersa una situazione che conferma tale città tra le più colpite dal fenomeno della devianza criminale minorile.

Esiste nell'area provinciale una condizione di parcellizzazione della delinquenza organizzata che si sviluppa tramite la presenza sul territorio di 38 nuclei sicuramente individuati; insieme a questa vi è un crimine diffuso che sovente fa uso dei minori per la vendita della droga, per le estorsioni, in qualità di concorrenti operativi che funzionano da "palo", per lo sviluppo del contrabbando e del lotto clandestino, per il trasporto di armi successivamente alla consumazione del delitto.

Il confine fra la strategia della criminalità e la cultura dominante è così esile che non è neanche necessaria una vera e propria "affiliazione" del minore alle bande degli adulti; il degrado, la violenza, la mancanza di referenti pubblici, rendono tale incontro quasi naturale, in modo che, anche prima dell'età di 14 anni, questi vengono coinvolti in imprese criminali, nella piena consapevolezza (da parte loro e degli adulti) che difficilmente verranno individuati dalla polizia, e che comunque le attuali condizioni processuali ostacolano la perseguibilità penale eliminandone o limitandone la imputabilità.

Non sono stati riportati casi di minori coinvolti in fatti associativi di natura camorrista; il rischio che ciò possa configurarsi è però assai consistente in ragione dell'elevato degrado culturale, familiare, economico, di costume, e della presenza, spesso impunita, in molti

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

quartieri della città di nuclei criminali che esercitano un vero e proprio governo del territorio.

Il quartiere Scampia di Secondigliano è un "dormitorio" che sembra essere quasi sottratto a controlli dello Stato e dell'autorità di polizia: le abitazioni sono in condizioni precarie perché manca la manutenzione; non esistono strutture pubbliche e neanche le chiese sono sufficienti; dilaga un abusivismo in qualsiasi settore, tollerato dalle pubbliche autorità e spesso gestito dalla camorra; l'evasione agli obblighi scolastici è elevatissima e vi sono strutture destinate a scuola non ancora funzionanti; è stato realizzato un day-hospital che però non è attivo; il locale parco giochi è abbandonato; la disoccupazione raggiunge punte del 40 per cento e comprende molti giovani che dunque si vedono privati di ogni onesta prospettiva; il reato corrente è la vendita di sostanze stupefacenti e circa il 15 per cento dei minori è impegnato in tale forma di illecito.

A fronte di una realtà così preoccupante manca un'adeguata presenza dello Stato atta ad assicurare sostegno e recupero dei minori.

Gli operatori del settore hanno denunciato la insufficienza dei centri previsti dal nuovo codice di procedura penale, nonché di personale qualificato in questa delicata materia. E' stato fatto riferimento alla inattuazione della legge regionale n. 41 del 1987 che prevede stanziamenti per le aree a rischio; i rappresentanti del Comune hanno precisato che i relativi adempimenti non sono stati portati a termine per mancanza di disponibilità finanziaria; come ragionevole ipotesi di lavoro occorrerebbe una somma di denaro assai superiore alle possibilità di cassa, ma comunque esigua ed insufficiente è stata rilevata essere la percentuale del 20 per cento delle risorse che il Comune destina alla politica sociale.

E' stata infine denunciata la carenza di personale giudiziario e di supporto; solo a Napoli mancano 8 magistrati e tale carenza incide in maniera assai grave sul complessivo funzionamento dell'ufficio giudiziario.

La Commissione ha verificato che un'intera isola è riservata al carcere minorile con spazi, strutture, personale probabilmente eccedenti le necessità relative al nuovo codice di rito. Funzionano 4 laboratori di ceramica, lavorazione del legno e informatica; sono stati notati elevati impegno e professionalità degli operatori nell'uso di questi spazi; tutto è apparso molto ordinato e pulito;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

insomma si è avuta l'impressione di una struttura di rara efficienza che sarebbe un errore continuare ad usare solo per un minimo movimento di detenuti (del 24 ottobre 1989 al 27 settembre 1990 n. 96 entrati e 71 usciti) senza pensare ad un diverso, parziale, utilizzo per altre iniziative sui minori assolutamente carenti in città e nella regione (per esempio le comunità).

Una precisa sensazione di spreco, la Commissione ha ricevuto durante la ricordata visita all'Istituto Filangieri, ed anche a tal riguardo occorre procedere tempestivamente ad un diverso uso di personale e strutture.

In definitiva la peculiarità di Napoli non sta tutta nella mancanza di strutture di pertinenza ministeriale, bensì nella loro attuale destinazione che, dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, appare inefficiente e fonte di sprechi e discriminazioni.

CATANIA

Presso la sede del tribunale dei minori la Commissione ha incontrato gli operatori della giustizia minorile componenti delle comunità, animatori volontari religiosi e laici; sono stati ascoltati il Sindaco, i rappresentanti degli enti locali, il Prefetto e gli esponenti delle forze dell'ordine e della magistratura; infine si è proceduto ad una visita presso l'istituto penale di Acireale, nonché, presso i locali del consiglio di quartiere di Trappeto nord, ad un incontro con gli operatori sociali e politici della tredicesima circoscrizione del comune di Catania .

La visita ha confermato l'assoluta gravità del fenomeno della devianza criminale minorile in questa area urbana e provinciale.

Soltanto per il reato di rapina (che peraltro risulta essere il più diffuso da parte dei minori) risultano essere entrati nel periodo 1988-1989, nelle carceri del distretto, 115 giovani, a fronte dei 677 entrati nelle carceri dell'intero Paese, con un aumento rispetto al precedente periodo del 9,5 per cento, laddove invece il dato nazionale subiva una riduzione del 10 per cento.

Nel periodo 1988-1989 sono entrati negli istituti per minori 200 ragazzi residenti a Catania; un dato questo superiore di 4 unità agli ingressi dell'intera Emilia e di 97 unità agli ingressi della Liguria e della provincia di Massa insieme.

Dunque una situazione assai preoccupante che, peraltro, i rilievi statistici denunciano solo in parte.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Risulta anche giudiziariamente il reclutamento dei minori da parte di adulti per delitti di varia gravità, pure di sangue.

Il genere di reati consumati dai minori è simile ad altre zone del Paese e concerne in primo luogo il commercio degli stupefacenti e delitti contro il patrimonio e la sicurezza del cittadino; la criminalità adulta è perfettamente consapevole delle condizioni processuali limitanti la impunità dei minori, e pertanto tenta di cooptarli nelle sue imprese sin dall'età di 9 anni, destinandole poi, generalmente fra i 15 ed i 18 anni, ad attività di cosiddetto "killeraggio" per stipendi mensili dalle 400.000 a poco più di un milione di lire.

I minori percorrono una sorta di carriera all'interno dei nuclei criminali. Va però considerato che "le grandi famiglie" mafiose sono rigidamente chiuse a qualsiasi partecipazione dall'esterno; di conseguenza di detti minori queste ne fanno un uso breve ed estemporaneo, consentendo loro un "avanzamento gerarchico" solo nell'ambito di una criminalità organizzata che può non essere interna al potere mafioso e che dunque può seguire logiche e criteri di maggiore "apertura".

Comunque si tratta di vere e proprie carriere e, è stato precisato, "la gratificazione che manca nel normale è presente nell'anormale".

Si è molto insistito, forse in misura maggiore che in altre località visitate, sulle carenze amministrative e sulle ragioni sociali della delinquenza minorile.

La presidenza del tribunale dei minorenni ha precisato che l'esame di questa situazione di accentuato degrado riconduce sia ad una deprivazione educativa ed alla esiguità di una positiva vita di relazione, sia anche alla forza delle sollecitazioni alla devianza "che il contenuto, così segnato dal delitto frequente, scarica sui giovanissimi"; lo stesso "modo di funzionamento della città ha ... impedito il costituirsi di individuali capacità di resistenza alle spinte criminogene, e conferito a queste ultime una speciale virulenza".

"Catania è diseducativa nei confronti dei suoi figli" è stato ribadito più volte. Vi è un accentuato inquinamento dei pubblici poteri che, per un verso, è formativo in senso negativo per i giovani che osservano e vivono la realtà cittadina, e dall'altro canto impedisce un corretto intervento in applicazione delle molteplici competenze degli enti locali. Occorre ribaltare l'attuale cultura della pubblica amministrazione, nel senso di "restituire lo Stato" a Catania. Occorre innanzitutto conoscere bene i tanti mali di questa città e poi avviare un'opera di complessivo risanamento, perché è solo dentro questo intervento di ampio

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

respiro che può trovare soluzione la questione giovanile e si può porre rimedio alla gravità della devianza criminale.

Le componenti del volontariato hanno denunciato la inadeguata presenza in tale settore degli enti locali. E' necessario non soltanto che questi funzionino nei vari campi di competenza, ma che vi siano una programmazione ed un progetto di intervento coordinati fra strutture pubbliche ed una iniziativa privata molto feconda nell'area urbana sotto i profili assistenziale, scolastico, formativo (al riguardo sono stati anche presentati progetti da parte delle associazioni del volontariato).

Fondamentale è un'opera di risanamento nei vari quartieri della periferia.

La Commissione ha avuto un incontro con gli operatori a Trappeto nord, in una struttura ove non ancora erano stati sistemati i servizi sociali previsti in progetto; in tale sede sono state ripetute tutte le denunce ascoltate altrove: microcriminalità a qualsiasi ora del giorno, mancanza di scuola e servizi pubblici (persino i servizi di urbanizzazione primaria!), continuo spaccio di droga da parte dei minori, accentuata disoccupazione, carenza in definitiva di elementari condizioni di vivibilità e di sicurezza con il conseguente sviluppo di logiche e pratiche trasgressive e criminali.

La scuola è stata unanimemente considerata il centro dei problemi.

Proprio a Trappeto nord, ove la istituzione scolastica rappresenta l'unico riferimento culturale, è stata denunciata un'evasione scolastica nel 1990 del 36 per cento alla 1a media, 13,5 per cento alla 2a media, 5 per cento alla 3a media, e di tali ragazzi buona parte hanno dichiarato di essere orfani, figli di disoccupati appartenenti a famiglie disgregate.

Dalla relazione di un circolo didattico situato in una zona a rischio, e comprendente 5 complessi scolastici si evince che detta zona risente di problemi inerenti l'edilizia, gli spazi ricreativi, la mancanza di luoghi per la socializzazione organizzata, l'analfabetismo, la disoccupazione, un ambiente socialmente e culturalmente deprivato; che in tale area le cause che determinano la dispersione scolastica sono il pendolarismo, la carenza di asili nido e di scuole materne, la mancanza di palestre, laboratori, sale ricreative, il disagio per doppi turni, problemi di natura economica; che, pertanto, la soluzione di tale questione comporta una strategia di insegnamento adeguato al territorio, una valida azione di prevenzione, una formulazione di diagnosi dinamica ed articolata per allievi a rischio, il potenziamento del rapporto scuola-famiglia, il coinvolgimento delle strutture

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

sanitarie della U.S.L. per la definizione di piani educativi personalizzati.

Per tutte le osservazioni innanzi esposte, dagli incontri avuti e dalle prodotte documentazioni, la Commissione ha tratto l'impressione che a Catania esistono professionalità ed intelligenze molto impegnate sulla questione minorile, che hanno ben individuato problemi e proposte di soluzioni, e che ricercano un corretto rapporto con le strutture pubbliche; queste, d'altro canto, dovrebbero meglio svolgere i loro compiti in quanto ad organizzazione e ad impegni di spesa; dovrebbero procedere ad una diversa e più accurata distribuzione dei servizi coordinandosi sul territorio con le iniziative del volontariato.

BARI

La Commissione ha ascoltato gli esponenti degli enti locali, il prefetto, i rappresentanti delle forze di polizia e della magistratura, nonché numerosi operatori minorili; si è poi recata presso l'istituto di rieducazione Fornelli ed ha visitato il quartiere San Paolo, ove ha incontrato il presidente della locale circoscrizione, insegnanti e operatori del volontariato.

La situazione della criminalità nelle Puglie è assai diversificata, con punte più acute nelle zone del Gargano e del Salento, e con un'organizzazione in continua espansione nelle altre zone ove, con sempre maggiore frequenza, vengono rilevati segnali di associazioni di natura mafiosa con varie denominazioni. Ciò incide sullo sviluppo della delinquenza minorile che è incessante e di estrema pericolosità per la civile convivenza. Non vi sono elementi che consentano di ritenere coinvolti i minori nella grande criminalità organizzata; questi operano nel commercio della droga, nei furti, ed in altri atti di microdelinquenza, in particolare nel Foggiano ove risentono di condizioni sociali più precarie e di una criminalità degli adulti maggiormente attiva.

Tutti gli operatori intervenuti hanno precisato che le principali ragioni della devianza sono la marginalità sociale, l'inadempienza scolastica, un avviamento al lavoro precoce e spesso privo di serie prospettive, l'appartenenza a famiglie numerose e disgregate, le insopportabili condizioni di vita nei quartieri periferici. Per evitare rischi che possa configurarsi una saldatura fra una montante criminalità organizzata e devianza minorile è pertanto

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

necessario agire prontamente sulle cause sociali del fenomeno, nella fase della prevenzione e del recupero, potenziando tutte le strutture amministrative e giudiziarie per una maggiore presenza sul territorio.

Sono state avanzate le seguenti richieste (peraltro già altre volte proposte, ma con esito negativo).

In sede nazionale: la disponibilità di adeguati fondi finanziari ed una legge di riforma dell'assistenza.

In sede regionale e comunale: l'approvazione di una legge di riordino dei servizi sociali; l'istituzione di un consiglio regionale dei minori con funzioni di monitoraggio del fenomeno e di proposizione al corrispondente ente locale; iniziative contro l'evasione all'obbligo scolastico, ed a sostegno delle famiglie bisognose (inserimento in tali famiglie di un assistente; consultori familiari e servizi sul territorio quali laboratori di quartiere, centri diurni, comunità di ridotte dimensioni e di pronto intervento, cantieri-scuola; il rafforzamento dei servizi di assistenti sociali gestiti dal comune.

In sede giudiziaria: il potenziamento ed una migliore professionalità di personale e strutture serventi la magistratura; la possibilità di una maggiore mobilità dei giudici togati ed onorari in modo da affrontare adeguatamente, e non burocraticamente, i numerosi problemi che pone una fascia di utenza assai vasta (il tribunale dei minori di Bari ha competenza per la sua provincia e per quella di Foggia).

E' stato posto in rilievo che gli attuali interventi risultano essere estemporanei e sconsiderati senza un riferimento che potrebbe consistere in un progetto per i minori da elaborare attraverso la partecipazione di tutti gli operatori.

Già nel 1989 il presidente del tribunale dei minori di Bari fece notare la necessità di una programmazione sul territorio dei servizi sociali minorili in modo che gli operatori non si limitino ad alcune sporadiche visite domiciliari, o decidano il collocamento in istituto del minore senza più occuparsi di loro, bensì esercitino la loro funzione, con elevato senso di responsabilità e di impegno sociale, nell'ambito di una strategia che veda prioritaria l'iniziativa delle pubbliche strutture integrata con quella del volontariato; ne deriva l'urgenza di un coordinamento in termini tali da configurare un unico punto di riferimento assistenziale sul territorio "cui rivolgersi per acquisire indicazioni in merito all'istituto o alla comunità dove si possa sistemare il minore ed alla loro garanzia di idoneità". E' stato precisato che, a volte, occorre far risultare un giovane come handicappato per poterlo introdurre in un circuito di assistenza sociale!

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Questo coordinamento è necessario all'interno delle pubbliche amministrazioni, ma anche fra le stesse ed i magistrati minorili, nonché tra i giudici operanti nei vari settori dell'amministrazione giudiziaria della regione, in modo da conoscere con precisione l'intera dimensione del fenomeno nelle sue dinamiche di relazione fra devianza minorile e delinquenza degli adulti; è stato ribadito con molta forza che è necessario avere validi strumenti di conoscenza perché mancano adeguati segnali di allarme e dunque i problemi, che pure esistono, possono essere ignorati.

Come nelle altre località visitate, anche a Bari la questione minorile tocca le punte di maggiore gravità nei quartieri di nuovo insediamento alla periferia dell'area metropolitana.

Si tratta di quattro rioni popolari: San Paolo, San Girolamo, Carbonara, Iapigia, di cui tutti hanno denunciato la fatiscenza di valori esistenziali e culturali, ed ove le condizioni urbanistiche assolutamente alienanti sembrano essere funzionali alla formazione criminale del giovane. La Commissione ha visitato il quartiere San Paolo e nel corso dell'incontro con rappresentanti della circoscrizione, insegnanti e sacerdoti ha avuto la conferma sul posto di tutte le discrasie e le carenze denunciate.

L'evasione scolastica sfiora il 20 per cento; su una popolazione di 70 mila abitanti operano solo 3 assistenti e giustamente è stato detto che non può neanche pensarsi ad un tentativo di avviare un servizio, visto lo squilibrio delle forze. Le uniche realtà che cercano di contrastare l'invadenza criminale sono le parrocchie, ma le loro iniziative appaiono prive di prospettive in ragione della disgregazione e del degrado presenti; il lavoro onesto e formativo è quasi inesistente, non si fa nulla per impegnare la locale imprenditoria, e così la concorrenza della malavita risulta vincente con offerte ai minori che gli stessi genitori ritengono convenienti.

E' stato infine visitato il locale carcere ove, in uno spazio di enormi dimensioni, erano detenuti solo otto ragazzi di cui quattro maggiorenni, sei in esecuzione di pena e due in custodia cautelare; una sproporzione eccessiva ed un tale spreco di aree e strutture tale da porre fondati problemi di riutilizzo.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

PALERMO

La Commissione ha proceduto ad incontri con esponenti degli enti locali, il Sindaco, il prefetto, i rappresentanti della magistratura e delle forze di polizia; ha quindi visitato il carcere minorile "Malaspina", ove ha partecipato ad una breve assemblea con gli operatori minorili del settore amministrativo e giudiziario e con esponenti del volontariato.

La criminalità minorile nella zona di Palermo (almeno per quanto riguarda la competenza del tribunale che comprende il capoluogo, Agrigento e Trapani) è un fenomeno da tutti riconosciuto come inquietante, perché in continuo sviluppo ed in coincidenza con l'intensificarsi dell'attività mafiosa in tutte le aree provinciali innanzi cennate.

Gli accertamenti giudiziari non rendono un quadro sufficiente della situazione, in quanto non è stata condotta una interpretazione coordinata fra dati inerenti il settore minorile ed elementi della criminalità adulta. Sembra comunque manchino prove per poter delineare un collegamento stabile fra devianza minorile e delinquenza organizzata di natura mafiosa; quand'anche si riesca a dimostrare la partecipazione del minore alle associazioni criminose, emerge il suo ruolo marginale, occasionale, di mero strumento episodico, usato per la esecuzione di reati contro il patrimonio e per lo spaccio di droga.

Se tuttavia il collegamento fra l'attività minorile e la delinquenza adulta è verosimile e risiede proprio nella locale dinamica criminale, altrettanto certi sono però il ruolo non determinante di detto minore e la funzionalità della sua condotta alle esigenze di sfuggire alle sanzioni penali, tramite le varie condizioni processuali che ne eliminano o ne limitano la imputabilità.

Il giovane criminale "fa carriera", ed infatti nell'ultimo maxi-processo per reati di mafia è stata rilevata la presenza di alcuni imputati che già in precedenza avevano interessato la giustizia minorile.

E' stata notata, nell'ambito di reati di droga, la partecipazione di interi nuclei familiari in cui fattiva e lucrosa si manifesta la presenza del minore anche infraquattordicenne, impegnato in operazioni di vendita e di cosiddetto collegamento.

Tali giovani usano spesso, come luogo di riunione e di organizzazione di reati, circoli di varia denominazione,

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

dalle equivoche frequentazioni, privi di autorizzazione, spesso vicini alle sedi scolastiche; a tal riguardo - ed a parere della Commissione giustamente - il questore ha richiesto una regolamentazione legislativa inerente l'apertura, la gestione ed il controllo di tali locali, in modo da impedire, o almeno limitare, che essi diventino momenti di formazione e di pianificazione della delinquenza di quartiere.

Molti operatori hanno fatto riferimento alle modalità della risposta pubblica a tale inquietante fenomeno.

Innanzitutto difficile è la scelta tra la famiglia ed una decisione che allontani il ragazzo da tale nucleo: nel primo caso si rischia di non operare quella necessaria rottura con la principale causa di criminalità che spesso sono proprio la dimensione familiare, i suoi distorti valori, le sue coperture; d'altro canto il solo allontanamento non è sufficiente e colpevolizza il minore privandolo degli affetti familiari.

Tale difficoltà viene poi esasperata dalla assoluta mancanza di strutture e di personale di supporto.

Nel distretto della Corte di Appello esistono dieci posti circa in comunità, con la conseguenza che, "eliminato il carcere ed assenti le comunità i ragazzi continuano a vivere per la strada" assorbendo logiche e comportamenti estremamente nocivi per il loro futuro.

Insufficiente è la presenza di soli 18 assistenti sociali per un vasto territorio comprendente tre province ad alto rischio mafioso; il servizio sociale del Comune è inadeguato, comunque diffidente verso l'area penale, nell'errata convinzione che essa costituisca un problema non rientrante tra le proprie attribuzioni. A Palermo operano solo sette assistenti addetti quasi sempre a mere attività di carattere burocratico; progetti di recupero sono stati proposti o organizzati, ma o sono da soli insufficienti, come quello denominato "viva Palermo viva" limitato ai tossicodipendenti, ovvero restano inattuati come l'altro inerente il centro polifunzionale di Borgonuovo (il cui contenuto ha peraltro sollevato qualche perplessità); sono stati smantellati i centri sociali della Charitas che pure avevano positivamente collaborato con il tribunale dei minorenni; le associazioni del volontariato sono scarse e, anche esse, diffidenti verso l'area penale; lo stesso intervento giudiziario risulta inadeguato mancando in servizio 4 magistrati.

In tale situazione, ha giustamente precisato un giudice del tribunale del capoluogo: "fin tanto che tutta la società civile non si farà carico del problema e non interverrà in maniera coordinata, da parte nostra sul minore, e da parte delle istituzioni competenti sulla sua famiglia, sul

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

territorio, sulle istituzioni, il fenomeno non potrà modificarsi ed i giovani ricadranno inevitabilmente nelle mani delle associazioni criminali".

A tale esigenza di coordinamento ha fatto riferimento anche il presidente della Giunta regionale. Si tratta di una questione di democrazia e di civile convivenza, siamo in presenza di una malformazione che riguarda l'intera cittadinanza, le leggi sono inadeguate e comunque possono ridursi ad essere provvedimenti puramente formali; occorre quindi un intervento straordinario che coordini le varie leggi e le risorse economiche che sono numerose ma eccessivamente frammentarie; solo in questa maniera l'autorità amministrativa potrà intervenire univocamente sul fenomeno, evitando comportamenti incoerenti che l'hanno resa non credibile e non incisiva.

Come nelle altre città visitate, il problema della scuola è stato posto in prima evidenza.

E' stato proposto un piano speciale contro l'abbandono scolastico (per le aree maggiormente a rischio di Palermo, Catania, Napoli, Reggio Calabria, Bari) basato su alcuni criteri riconducibili alla diminuzione degli alunni per classe, ad incentivi economici che assicurino la continuità degli insegnamenti, alla costituzione di ruoli di animazione intersettoriale, alla previsione di fondi destinabili per l'acquisto di materiale o libri per bambini non abbienti, alla istituzione di un assistente sociale in ogni circolo didattico.

La Commissione concorda con l'esigenza di costruire strumenti didattici differenti da altre aree del Paese, proprio perché più accentuata in tale zona è l'evasione all'obbligo scolastico e, di conseguenza, è maggiore il rischio di un'abbandono del minore a logiche e pratiche criminali.

Va infine rilevata la proposta che i beni immobili confiscati perché appartenenti a soggetti mafiosi possano essere riutilizzati per la istituzione di comunità, centri di accoglienza, luoghi di ritrovo e di formazione, destinati al recupero ed alla socializzazione dei minori; un'indicazione, questa, assai interessante che conferma quanto sia importante in tale settore l'impegno maggiormente coordinato dell'intero intervento pubblico.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Sulla base delle considerazioni innanzi esposte, si sottolinea, in particolare, l'esigenza di:

- nuove norme in favore dei minori soggetti al rischio di coinvolgimento in attività criminose;
- più incisive iniziative delle Regioni a fini di coordinamento e controllo dell'attività degli enti locali e dei vari istituti di natura privata che operano nel settore minorile;
- una pronta ristrutturazione degli uffici comunali, allo scopo di istituire un'aggiornata anagrafe scolastica e per consentire una soddisfacente attività didattica primaria, soprattutto nelle aree periferiche dei centri metropolitani;
- interventi edilizi atti a realizzare le necessarie strutture di assistenza nelle aree già urbanizzate ed a utilizzare al meglio le strutture già esistenti, quali condizioni indispensabili di carattere urbanistico e sociale;
- un potenziamento dei servizi minorili e delle strutture del Ministero di grazia e giustizia, dei magistrati e delle comunità previste dal nuovo codice di procedura penale, nella misura indicata e, quanto meno, sufficiente a colmare i vuoti in organico;
- un ripristino, quale istituto carcerario per minori, del carcere di Catania - Bicocca;
- una disponibilità di spazi detentivi riservati a giovani di età fra i 18 e i 21 anni.

ooo