



**La
Giustizia
Dei
Minori
In
Romania.
Un
problema
europeo
e italiano**

Monica
Vitali

La Romania entra nell'Unione Europea il 1° gennaio 2007, insieme alla Bulgaria, realizzando il completamento del processo di allargamento verso est dell'Unione Europea: restano una serie di perplessità sulla capacità di questo paese di rispettare gli oneri che derivano dall'appartenenza all'Europa, ma occorre dar atto che, in vista di questo traguardo, lo stato rumeno ha posto in essere una serie di interventi in vari ambiti per allineare il quadro normativo e strutturale ai principi dell'Unione, supportato dalla stessa Europa in termini di risorse umane e finanziamenti.

Nel settore della giustizia minorile, in particolare, è stato elaborato e realizzato un progetto di sostegno per il miglioramento del sistema giudiziario minorile nel suo complesso da parte della Commissione Europea, che ha comportato un onere finanziario di circa 1.110.000 euro per trenta mesi da fine 2004 al 2007: l'obiettivo di tale intervento di sostegno è stato di supportare l'adeguamento legislativo, amministrativo e strutturale del sistema, per modulare la risposta dello stato, tradizionalmente limitata alla repressione penale, verso strumenti di presa in carico dei minori a rischio da parte del sistema giudiziario nel suo complesso.

La scelta di investire sulla creazione, in Romania, di un sistema generale di protezione dell'infanzia nasce da un realistico approccio alla situazione dei minori in quel paese, dove, in un contesto di grande povertà materiale e culturale, le trasformazioni sociali, connesse al passaggio a una economia di mercato, hanno sviluppato, tra l'altro, fenomeni generalizzati di abbandono di minori, definibili sia come bambini nella strada (cioè che crescono per strada, pur mantenendo un legame con famiglie d'origine disgregate e carenti sotto l'aspetto educativo) sia come bambini di strada (cioè gruppi autonomi di minori di varie età, organizzati in bande, che dormono, mangiano e vivono per strada, senza più alcun legame con le famiglie, e che sono quelli conosciuti in Italia attraverso gli spettacoli circensi dell'ONG Parada). In entrambe le tipologie e nell'ampia zona di confine tra l'una e l'altra, la commissione di reati, in gran parte contro il patrimonio, costituisce la modalità più diffusa di sopravvivenza e determina il precoce contatto dei minori con il sistema della giustizia penale. Poi, esiste un forte problema di esclusione sociale di una consistente fetta della popolazione di origine zingara, destinataria di forte stigmatizzazione deviante, e che rappresenta l'altra fonte di provenienza di molti dei minori e degli adolescenti che riempiono prigioni e centri di rieducazione minorile.

La questione minorile rumena non è, tuttavia, solo un problema interno: da poco si parla in Italia dei minori stranieri non accompagnati, entrati in modo irregolare nel nostro paese, e che si trovano a vivere la condizione di emarginazione, tipica dei migranti in giovane o giovanissima età, quale prima tappa di un processo che porta alla devianza o allo sfruttamento. Quanto sia veloce e facile il passaggio alla devianza si intuisce dalla semplice lettura dei dati ufficiali sulla criminalità proveniente dal Dipartimento della Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia: le tabelle statistiche relative agli ingressi di ragazzi stranieri provenienti da paesi europei non della UE nei Centri di prima accoglienza permette di rilevare che i minori rumeni, da soli, rappresentano grosso

modo il 50% del totale degli ingressi. Si tratta di un dato costante perché, se nel primo semestre 2005, su 878 ingressi da paesi europei non UE, 447 erano ragazzi rumeni, la tendenza appare rafforzata nel primo semestre 2006, nel quale, su 771 ingressi, 433 sono di minori rumeni. Per avere un termine di paragone, basta rilevare come, negli stessi periodi di riferimento, siano stati riscontrati, rispettivamente, 181 e 201 ingressi di ragazzi africani, in netta maggioranza provenienti dal Marocco, 22 ingressi per entrambi i periodi di ragazzi sudamericani e, infine, 7 e 12 ingressi di minori asiatici.

D'altro canto, la situazione economica e sociale della Romania allo stato attuale non autorizza previsioni nel senso di una diminuzione dei flussi migratorio dei giovani (e meno giovani) verso i paesi europei più ricchi e, dunque, il problema dei minori rumeni a rischio di devianza è destinato a continuare e ad aggravarsi nel tempo in Europa e in Italia.

LA GIUSTIZIA MINORILE IN ROMANIA

Il sistema giudiziario rumeno sino al giugno 2004 non contemplava un circuito differenziato e specializzato per i minori, né sul piano dell'applicazione di norme di diritto sostanziale e processuale specifiche per imputati minorenni né sul piano della competenza per i reati commessi da minori né sul piano delle modalità e dei luoghi di esecuzione della pena, con l'eccezione della possibilità di infliggere, accanto alla detenzione in carcere, una misura cosiddetta educativa consistente nell'internamento del giovane in un centro di rieducazione sino, di norma, al raggiungimento della maggiore età.

In materia civile, poi, la protezione dell'infanzia era organizzata prima sotto la responsabilità esclusiva dell'amministrazione centrale e successivamente, a partire dal 1997, con un coinvolgimento delle collettività locali a livello dipartimentale. Una serie di scandali in materia di adozioni internazionali, assurte in quel periodo a risposta privilegiata per il problema dei minori abbandonati, ha, poi, determinato nel 2001 la creazione di una Autorità nazionale per la protezione dell'infanzia e l'adozione, con il compito di dar impulso e coordinamento alle politiche pubbliche in materia e di controllare l'operato delle autorità a livello locale. Se pure la progressiva chiusura degli orfanotrofi in favore di strutture residenziali e di misure di affidamento all'interno della famiglia allargata hanno costituito un miglioramento della situazione rispetto al passato, gli interventi di sostegno alle famiglie a rischio sono praticamente inesistenti.

Il tema dei diritti dell'infanzia è stato per la prima volta affrontato in modo sistematico con una serie di disposizioni legislative promulgate quasi contemporaneamente, cioè la legge 21 giugno 2004 nr.272 sulla protezione e promozione dei diritti dell'infanzia, la legge 23 giugno 2004 nr. 273 relativa al regime giuridico dell'adozione, la legge 23 giugno 2004 nr. 274 sulla creazione, l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio Rumeno per l'adozione e la legge sulla protezione dei minori vittime di reati del 27 maggio 2004 nr. 211: la nuova legislazione in materia di protezione dell'infanzia innova profondamente la precedente impostazione normativa, centrata, come detto, sul ruolo di tutela dei minori da parte delle autorità amministrative locali, introducendo nel sistema di protezione dell'infanzia il giudice (specializzato) con la funzione di bilanciare, quale terzo autonomo e indipendente, il potere dell'amministrazione nei confronti dei diritti dei genitori e dei minori stessi.

Il giudizio complessivo sulla nuova impostazione è solo parzialmente positivo, in quanto, da un lato, sposa una concezione, per così dire minimalista, dell'intervento giudiziale, poco comprensibile per chi, come gli esperti europei che

hanno seguito il progetto comunitario, è abituato a un maggior peso del potere giudiziario in nome dell'interesse del minore: la legislazione rumena assegna al giudice la veste di arbitro tra i due contendenti, famiglia e autorità pubblica di protezione dell'infanzia, non dotandolo di autonomi poteri per la protezione giudiziaria del minore, per esempio l'imposizione di prescrizioni alla famiglia, in quanto non è ancora penetrata nella cultura locale l'esistenza di un diritto della famiglia ad essere supportata dall'amministrazione pubblica nell'educazione dei propri figli che, quindi, risulta, in tal senso, una pretesa. Dall'altro lato, non attribuisce alla famiglia o al minore stesso la facoltà di rivolgersi alla giurisdizione per chiedere una misura di sostegno educativo. Ciò è tanto più grave se si considera che la Romania esce da un lungo periodo di dittatura totalitaria e la capacità reale delle famiglie di opporsi a una decisione amministrativa è certamente molto bassa, per l'ancora scarsa propensione dei rumeni a percepirsi come soggetti di diritti nei confronti dello stato.

Sotto il profilo dell'organizzazione giudiziaria, la legge 28 giugno 2004 nr. 304 aveva istituito un Tribunale per i minori e la famiglia, seguendo lo schema francese che raggruppa, in un unico organismo giudiziario, la competenza civile del diritto di famiglia e quella penale per i reati commessi da minorenni: il nuovo organo giudiziario era stato fissato a livello delle 41 Corti di Appello del paese e sarebbe dovuto entrare in vigore compiutamente alla data del 1° gennaio 2008, con il passaggio del contenzioso civile e penale, sino ad allora trattato davanti al giudice monocratico di primo grado, la c.d. Judecatoria. In base a tale contesto normativo, lo sforzo del progetto comunitario era stato quello di procedere alla formazione del personale giudiziario e amministrativo dei quattro siti pilota in cui avrebbero dovuto essere istituiti i primi tribunali specializzati, a Bucarest, Timisoara, Cluj e a Iasi, dove, peraltro, si era già iniziata sul solo piano del processo penale a carico di minorenni, un'esperienza di specializzazione della giurisdizione.

In realtà, il primo tribunale per i minori e la famiglia è stato creato dal Ministero della Giustizia a Brasov a fine novembre 2004 ed è rimasto l'unico, perché, con il cambiamento della compagine governativa a seguito delle elezioni dell'autunno 2004, il Parlamento rumeno, nel luglio 2005 ha modificato la legge sull'organizzazione giudiziaria nr. 304/2004, abrogando la disposizione che devolveva agli istituendi tribunali specializzati il contenzioso civile e penale relativo ai minori e alla famiglia. Di conseguenza, sia in campo civile che in campo penale, la materia della famiglia e dei minori è ritornata a essere spalmata su una serie di organi giudiziari, all'interno dei quali sarà possibile, ma non è obbligatoria, la creazione di sezioni dedicate alla materia della famiglia e dei minori, in funzione dei volumi di attività e delle risorse umane e materiali disponibili.

Il risultato ultimo di tale modificazione del quadro legislativo è l'abbandono di ogni prospettiva, almeno per ora, di una giurisdizione specializzata per i minori e, dunque, di una magistratura e di servizi sociali preparati, in grado di ridurre il ricorso alla carcerazione, e di interrompere, all'origine, il circolo vizioso che sembra inevitabilmente condurre i minori rumeni a rischio, in assenza di interventi educativi sul campo, a incappare nelle maglie di un sistema penale rigido e punitivo.

I MINORI DETENUTI IN ROMANIA

Come già anticipato, per i minori rumeni la carcerazione è l'esito pressoché scontato dell'accertamento giudiziale della commissione di un qualunque tipo di reato, anche se per il 70% si tratta di reati contro il patrimonio e neppure dei più gravi (furti in prevalenza): la rigidità del sistema punitivo e l'assenza nel percorso di formazione dei giudici di una seria e approfondita riflessione sulla peculiarità

dell'intervento penale sul minore deviante, determina l'inflizione di pene detentive mediamente di tre anni e dieci mesi, nettamente superiori alla media europea che si aggira intorno ai 12/13 mesi di carcerazione.

La situazione delle carceri rumene, per adulti e per minori, è, d'altra parte, veramente disperata, malgrado i progressi degli ultimi anni: quando è stata effettuata una prima ricognizione del problema nel 2002, in vista dei successivi progetti di intervento e di collaborazione tra Unione Europea e Romania, nell'ambito della giustizia minorile, i minori detenuti all'interno del circuito penitenziario erano 1.437 (basti pensare che nel 1992 erano 5.800), di cui ben 925 collocati in prigioni comuni, di regola in celle separate dagli adulti, in condizioni igieniche e di vita assolutamente inaccettabili, per effetto del sovraffollamento della popolazione penitenziaria che era e resta il problema principale della detenzione in Romania. Come è facilmente intuibile, l'affollamento delle celle incide in modo decisivo sulle condizioni di detenzione dei soggetti più deboli, quali sono appunto i minori. Solo nel maggio 2005, a livello di amministrazione centrale è stata costituita presso l'Autorità Penitenziaria Nazionale A.N.P. una sezione specializzata, composta unicamente da tre persone, che devono occuparsi della detenzione minorile nelle due prigioni per minori e giovani adulti, nei tre centri rieducativi esistenti e nella totalità degli istituti in cui è dispersa la gran parte degli imputati di età compresa tra i 14 e i 18 anni.

A ciò si aggiunga che il personale penitenziario, sino a poco tempo fa militarizzato, era ed è privo di qualunque preparazione specifica per la gestione di detenuti minorenni e poco formato, in generale, sul rispetto dei diritti umani dei detenuti; le strutture penitenziarie sono fatiscenti e vengono via via ristrutturare con grande lentezza per motivi finanziari; da ultimo, la precarietà delle condizioni igieniche e l'insufficienza del personale medico e paramedico rendono diffuse tra i detenuti tubercolosi e AIDS.

Senza voler affrontare un'analisi delle condizioni della detenzione in generale, le statistiche forniscono un quadro preciso della situazione: nel 1997 per ogni 100.000 abitanti vi erano 496 detenuti, nel 2000 la popolazione detenuta era aumentata a quasi 49.000 ristretti, con un incremento di circa il 7%, nel 2001 si è arrivati a oltre 50.000 persone in carcere. Ancor oggi, la sproporzione tra numero di ristretti e capacità legale degli istituti penitenziari rappresenta il punto dolente del sistema penitenziario rumeno, se l'indice di sovraffollamento nel 2002 era del 144% e nel 2005 i detenuti sono stati circa 36.000 per una capienza legale di circa 32.000 posti. Va dato atto che la situazione è in lento, ma continuo, miglioramento, anche per gli sforzi posti in essere in quest'ambito dalla Commissione Europea in stretta collaborazione con l'Autorità Penitenziaria Nazionale rumena. La strada è ancora lunga e in salita perché si possano ritenere rispettati elementari principi di umanità e dignità dei reclusi.

Tomando alla situazione dei minori, che interessa in questa sede, e tralasciando i numeri delle statistiche, la mia esperienza diretta sul campo è iniziata con una visita alla prigione di Giurgiu nel maggio 2002: su una popolazione complessiva di 1.200 detenuti, trovammo cinque minorenni e la nostra iniziale preoccupazione di esperti europei - che non potessero esservi offerte educative adeguate per questi ragazzi, stante la totale assenza di personale specializzato - fu spazzata via dalla visita della cella, dove la presenza di tre soli letti per i cinque occupanti ci rese evidente con quali tipi di problemi ci saremmo dovuti confrontare nel proporre un progetto di intervento sulla detenzione minorile in Romania, in termini di condizioni primarie di vita, prima ancora che di scolarizzazione e programmi educativi.

In ogni caso, alla fine del 2005, le cifre della detenzione erano in discesa: risultavano complessivamente in carico all'amministrazione penitenziaria rumena circa 900 minori, di cui ancora quasi 500 negli istituti penitenziari per adulti, in attesa del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, circa 200 nei centri di rieducazione e oltre 150 nelle due prigioni per minori.

A questi numeri, già elevati, vanno poi aggiunti i minorenni rinchiusi nelle stazioni di Polizia in stato di arresto, al di fuori del circuito penitenziario, che sono stati ufficialmente quantificati per la prima volta solo nel gennaio 2005 dal Ministero dell'Interno nell'incredibile numero di 1.250 e verso i quali si è orientata l'ultima parte del progetto di cooperazione europea.

Come è facilmente comprensibile, le condizioni di vita all'interno degli istituti sono per i ragazzi molto difficili: solo nei centri educativi viene realizzato, sia pur in forma embrionale, un trattamento individualizzato, mentre sono presenti attività di scolarizzazione, sportive ed educative in generale; le strutture sono adeguate, soprattutto se paragonate alle altre del paese, e gli operatori motivati e discretamente formati. Le prigioni per minorenni propongono, invece, solo programmi di formazione professionale e nessun tipo di attività educativa o di formazione professionale è assicurata nelle prigioni per adulti, dove si trova la maggior parte dei minori detenuti.

L'ipotesi di lavoro su cui si sta orientando ormai da alcuni anni l'amministrazione penitenziaria è di concentrare la detenzione minorile in alcuni luoghi di detenzione, con lo scopo di invertire la proporzione attuale tra detenzione nei centri di rieducazione, che rappresentano il livello più elevato in termini di strutture e trattamento, e detenzione nelle *sezioni minorili* delle prigioni comuni, che ne rappresentano il punto più basso e francamente inaccettabile.

L'AREA PENALE ESTERNA

L'ultimo argomento da esaminare resta quello delle misure alternative alla detenzione per i minori: in proposito, occorre osservare come sia stato introdotto in Romania, sulla scorta di progetti di cooperazione bilaterale, un servizio, definito di reintegrazione sociale e di sorveglianza, che solo dal gennaio 2003 funziona su tutto il territorio nazionale. Lo sviluppo di tale servizio è stato realizzato attraverso una politica di piccoli passi che ha portato a estenderlo dal centro alla periferia, per la mancanza di personale competente e l'assenza di esperienze sul campo. Di conseguenza, i compiti che a questo servizio sono attribuiti in termini di collaborazione nella realizzazione di inchieste sociali per il potere giudiziario e di personalizzazione dei programmi di messa alla prova hanno conosciuto una evoluzione molto lenta e timida, malgrado le potenzialità che la giustizia dei minori poteva offrire ad un servizio di reintegrazione sociale sul piano della visibilità e dei risultati.

Il codice penale, invero, prevede strumenti di esecuzione alternativa della pena, quali appunto la messa alla prova del minore ovvero il lavoro di interesse generale, ma si tratta di misure non particolarmente diffuse, perchè, da un lato, sono ritenute dai giudici poco contenitive degli aspetti criminali del comportamento deviante minorile e, dall'altro, necessitano di una struttura esterna forte e dotata di risorse umane e materiali in grado di svolgere pienamente il proprio ruolo. Il servizio di reintegrazione sociale ha da poco iniziato a muoversi sul territorio con scarsità di personale e mezzi e, benché la legislazione rumena preveda un periodo tra i tre e i quattro anni di messa alla prova del minore, non sarebbe comunque in condizioni di svolgere efficacemente un'attività ulteriore al semplice controllo, cioè di vero supporto nel

percorso educativo del minore messo alla prova. La mancanza allo stato di una efficiente presa in carico del minore da parte del servizio sociale del Ministero della Giustizia risulta ancor più evidente nell'ipotesi dell'assistenza post-penale, cioè all'atto del rilascio del minore dalla prigione o dal centro di rieducazione: in questi casi, infatti, il minore che, almeno in quest'ultimo, ha potuto godere di proposte educative e formative, viene rimandato nello stesso contesto di provenienza, senza alcuna possibilità di sostegno nel percorso di rientro nella società, con la quasi certa vanificazione di ogni eventuale progresso raggiunto durante l'internamento nella struttura chiusa nella faticosa strada dell'inclusione sociale.

CHE FARE IN ITALIA E IN ROMANIA

Al termine di questa succinta descrizione della situazione della condizione minorile in Romania, che nasce da una esperienza di quasi cinque anni di visite e di colloqui con operatori sociali, giudici, esperti e, anche minori detenuti, credo sia emersa la sensazione di una occasione mancata per cercare di guardare in faccia un problema sociale e umano la cui caratteristica più sconvolgente, almeno per me, è stata di scoprire a due ore di volo da Milano, in Europa, nel 2002, una realtà che si crede confinata in altri e lontani continenti e che invece è apparsa in un paese, per molti versi, a cominciare dalla lingua, tanto simile al nostro.

La giustizia minorile rumena troverà il suo modo di atteggiarsi e di confrontarsi con la realtà attraverso anche il contatto e lo scambio con le altre realtà europee che diventeranno ancor più vicine dal gennaio 2007.

Tuttavia, la società civile può e deve fare qualcosa, utilizzando gli strumenti di cui dispone: la sensibilizzazione della nostra popolazione alle condizioni di vita dei minori rumeni *a casa loro*, secondo una espressione che abbiamo sentito come slogan in favore della chiusura delle nostre frontiere ai migranti, è un elemento essenziale di civiltà, per impedire che il ritorno in patria significhi per molti la perdita di ogni speranza di una vita dignitosa, come pure l'instaurarsi di prassi generalizzate che realizzino concretamente anche i diritti dei ragazzi stranieri durante la permanenza sul territorio italiano per ragioni processuali penali.

In Romania, la mia esperienza mi convince che piccoli progetti di comunità famiglia, portati avanti da organizzazioni non governative, possono raggiungere lo scopo di costituire valide alternative alla incarcerazione dei minori, spendibili nei confronti della rigida e conservatrice magistratura rumena, nel senso di rassicurarla sugli aspetti più propriamente di controllo del comportamento deviante e, al contempo, di offrire serie occasioni di percorsi protetti per i minori, con l'obiettivo, nel medio/lungo periodo, di incidere sull'atteggiamento repressivo che, allo stato attuale, è tipico della società civile rumena, in generale poco attenta e interessata a questi problemi di marginalità sociale, nel suo sforzo di avvicinarsi ai modelli di consumo e ai tenori di vita dell'occidente industrializzato.