

# LA COMUNITA' PROTETTA

## I - Di cosa si tratta.

Una nuova misura, che non si trova scritta in un testo di legge, di difficilissima lettura, che deve essere ricostruita attraverso le diverse previsioni contenute nei pochi documenti che ne parlano: una Nota prefettizia avente ad oggetto la «Presenza di minori stranieri rumeni non accompagnati a Torino», una «Prima bozza di protocollo di collaborazione sul tema minori stranieri non accompagnati vittime di sfruttamento e dediti ad attività malavitose» del Comune di Torino; gli interventi dell'assessore Lepri e della dott.ssa Marzin (mi riferisco all'incontro moderato da Graziana Calcagno); soprattutto, gli unici due documenti ufficiali, cioè la delibera della Giunta comunale di Torino dell'8 gennaio 2003 («Interventi nei confronti di minori stranieri vittime di sfruttamento, attivazione di una struttura comunitaria protetta a carattere sperimentale») e «Invito alla trattativa privata per la gestione di attività di accoglienza di minori stranieri non accompagnati in struttura comunitaria protetta a carattere sperimentale» della Città di Torino, Divisione servizi socio-sanitari, Settore stranieri, nomadi e adulti in difficoltà, Ufficio minori stranieri.

Dalla lettura soprattutto di quest'ultimo documento si può provare a ricostruire la misura del collocamento in comunità protetta.

**Presupposti:** il presupposto fondamentale è l'esistenza di una situazione di sfruttamento da parte di adulti (così si legge nelle Specifiche tecniche allegate all'invito alla trattativa privata). Non si tratta, quindi, di minori che necessariamente hanno commesso reati o che si danno all'accattonaggio (come afferma, invece, la Nota prefettizia).

**Competenza:** chi provvede al collocamento nella comunità protetta? Nelle Specifiche tecniche del Comune di Torino si legge che le ammissioni sono disposte da: Responsabile ufficio minori stranieri; Procura della repubblica minorile; Forze dell'ordine.

**Durata.** 60 giorni, in evidente (oltre che inquietante) simmetria con la durata attuale della permanenza nei centri di accoglienza e permanenza per adulti in attesa di espulsione.

**Finalità:** consiste nel consentire l'acquisizione della documentazione necessaria all'identificazione del minore, al rintraccio della famiglia nel paese d'origine e alla esecuzione della misura del rimpatrio assistito disposta dal Comitato minori stranieri (che viene immediatamente avvertito). Rispetto all'uscita (vedi punto successivo) si prevede che il minore possa essere trasferito in altra struttura: sarebbe opportuno che anche rispetto alle finalità del provvedimento di collocamento in comunità protetta si indicasse che, a fianco e parallelamente alle pratiche per il rimpatrio assistito, ci si impegna nel predisporre ed attivare – per quanto possibile - progetti di emersione nella legalità e di inserimento (per esempio familiare ricorrendo all'affido), in modo da rendere meno forte l'idea che, come si dirà oltre, per i minori non accompagnati vittime

di sfruttamento valga comunque una sorta di presunzione di impossibilità di legittima permanenza nel territorio del nostro Stato (il che, ovviamente, non solo non ha senso, ma sarebbe certamente illegittimo).

Inoltre, se il Comitato minori stranieri non dovesse disporre il rimpatrio, ci si deve ovviamente chiedere cosa fare di un minore che si è tenuto per 60 giorni chiuso in una struttura.

**Uscita:** come si esce dalla comunità protetta? Secondo le già citate Specifiche tecniche: per trasferimento ad altra struttura (per esempio, una comunità non protetta); al momento del rimpatrio; per affidamento agli esercenti la potestà dei genitori (nella remota ipotesi che il minore non fosse realmente abbandonato). Come detto, non si prevede esplicitamente, tra le possibili soluzioni, un affidamento familiare che, per altro, potrebbe ovviamente essere disposto (per esempio, ad una famiglia della stessa etnia del minore già stabilmente inserita a Torino) dai servizi sociali, qualora vi sia il consenso del tutore, ma anche dal tribunale minorile, qualora mancasse tale assenso. Resta da chiedersi chi può disporre l'uscita. Verosimilmente il tutore (cioè il responsabile dell'ufficio minori stranieri del Comune che ha disposto il collocamento?) oppure il tribunale per i minorenni.

Al di là delle parole, un aspetto sembra decisivo: si tratta di una comunità dalla quale si deve **impedire che il minore si allontani**, disponendo controllo permanente in entrata e in uscita (Invito alla trattativa privata, punto 7, in fondo, ma anche molti altri passi degli interventi al convegno, ecc.). Si tratta, cioè, di una struttura che sarebbe meno fuorviante chiamare chiusa, piuttosto che protetta, perché è protetta se nessuno può entrare, è chiusa se non può uscire chi sta dentro.

## **II - I possibili riferimenti giuridici**

*a) In ambito penalistico (misure cautelari, di sicurezza, sanzione penale).*

Una tale struttura chiusa per minori, tesa a impedirne la fuga, non è certamente compatibile con il modello proposto dal DPR 448/1988: qualsiasi misura limitativa della libertà personale può essere attuata in un regime che **IMPEDISCE LA FUGA** solo con la misura cautelare della custodia in carcere (nei limiti rigorosissimi di cui al DPR stesso) oppure in esecuzione di pena detentiva. Né altre misure cautelari (si pensi al collocamento in comunità) né misure di sicurezza possono caratterizzarsi in tal senso: si veda la applicazione della misura di sicurezza del riformatorio giudiziario applicata con le modalità del di collocamento in comunità.

Quindi: per i minori che hanno commesso un reato **NON** è consentita alcuna limitazione della libertà personale in una struttura chiusa, che impedisca la fuga, se non nei ristrettissimi limiti indicati.

*b) In ambito di misure amministrative di prevenzione.*

Nell'intervento di Marzin all'incontro citato, vi è un riferimento implicito all'art. 25 r.d. n. 1404 del 1934, quando si dice che « non è mai stata abrogata la norma che consente di gestire strutture o l'emissione di provvedimenti amministrativi che prevedano la limitazione della libertà di un minore a sua tutela e a tutela della società».

Mi sembra che si tratti di un riferimento fuori luogo per svariate ragioni.

Primo: se si applica l'art. 25, l'esito può essere solo quello tassativamente indicato nella norma: affidamento ai servizi sociali; collocamento in una casa di rieducazione; collocamento in un istituto medico-psico-pedagogico. Ovviamente, la nostra comunità protetta non rientra in nessuna delle tre soluzioni indicate.

Secondo: presupposto tassativo per ricorrere all'art. 25 del r.d.l. del 1934 è che il tribunale per i minorenni espliciti approfondite indagini sulla personalità del minore, mentre nella comunità protetta si entra anche per accompagnamento della forza pubblica.

Terzo: è una norma assolutamente priva di applicazioni da anni. Se si cerca in un cd rom della giurisprudenza dal 1979 ad oggi si trovano due provvedimenti editi sulle riviste giuridiche.

Quarto: è una norma a forte valenza resclusiva, dal momento che può prevedere il collocamento in una casa di rieducazione, e sotto questo profilo certamente inconciliabile con l'attuale apparato sanzionatorio e preventivo a carico dei minori. Mi permetto, al riguardo, di citare solo il pensiero di Franco Bricola, uno dei più grandi maestri di diritto penale: la casa di rieducazione, quale punto terminale del processo preventivo *praeter delictum* nei confronti del minore, è una "misura che sta agli antipodi della prospettiva di cui all'art. 30 Cost.".

Conclusione: o ci si prende la responsabilità di riaprire le case di rieducazione (non so se chi ha predisposto il progetto ha una chiara idea di cosa siano e di come devono funzionare), oppure si rinuncia *in toto* a citare l'art. 25 r.d.l. 1404/1933 tra i presupposti che legittimano il ricorso alla comunità chiusa.

*b) In ambito civilistico.*

Paradossalmente, allora, perché tale limitazione viene oggi proposta per minori che NON NECESSARIAMENTE hanno commesso un reato, cioè che si caratterizzano a) per essere non accompagnati; b) per essere vittime di sfruttamento? La ragione è che si ricorre ad altre norme che, in ambito civilistico, consentono di «impedire l'allontanamento» (sarebbe meno ipocrita chiamarla «fuga») del minore, avendo quale presupposto non la tutela della collettività, ma l'INTERESSE DEL MINORE.

In tale prospettiva, si dice: non è paradossale che ciò che è vietato nel penale (cioè quando ho di fronte un minore che ha commesso un reato) sia legittimo quando si prescinde dal compimento di un reato. Nel primo caso, infatti, le limitazioni della libertà personale del minore finalizzate ad impedirne la fuga devono essere bilanciate con le sue esigenze educative (vedi la sentenza della Corte cost., n 359 del 2000, sulla illegittimità della custodia cautelare in carcere per impedire il pericolo di fuga). Nel secondo caso, invece, tale bilanciamento non esiste, perché il provvedimento è già, per definizione, disposto nell'INTERESSE DEL MINORE, e non per tutelare la collettività (misure di sicurezza o cautelari) o per esercitare la pretesa punitiva dello stato.

In questa prospettiva si colloca il riferimento all'art. 403 cod. civ. (citato nell'Invito alla trattativa; nella Prima bozza di protocollo del Comune di Torino; nell'intervento di Marzin), nonché il possibile riferimento alla potestà dei genitori trasferita in capo al tutore (artt. 357, 358 e 361 cod. civ., citati nell'intervento di Marzin).

Pertanto, è solo in ambito civilistico che si possono individuare i punti di riferimento normativi per la misura del collocamento in comunità protetta: l'art. 403 cod. civ. nonché la disciplina in tema di poteri del tutore e doveri del minore sottoposto a tutela.

### **III - Aspetti problematici. Dai riferimenti legislativi astratti alla concreta legittimità del collocamento in comunità protetta.**

1. - Il potere del tutore rispetto al minore che si allontana senza permesso dalla casa o dall'istituto al quale è stato destinato è limitato, all'art. 358 cod. civ. (obblighi del minore) al «diritto di richiamarlo, ricorrendo, se del caso al giudice tutelare», il che sembra assolutamente incompatibile con il collocamento, per 60 giorni, in una struttura dalla quale è impedito l'allontanamento.

2. – Occorre chiedersi, soprattutto, se tra i poteri del tutore possa esserci quello di tenere chiuso per 60 giorni un minore in una struttura dalla quale deve essere impedito l'allontanamento, eventualmente ricorrendo a mezzi di coazione per trattenerlo. Premesso che i poteri del tutore non possono, ovviamente, essere superiori a quelli del genitore, si tratta di capire quale tipo di atteggiamento (anche ricorrendo alla violenza) sia legittimo utilizzare per impedire al minore di allontanarsi, e quando il comportamento nei confronti del minore integri, invece, il delitto di abuso dei mezzi di correzione o di violenza privata (volendo, anche di sequestro di persona). Sulla prima questione, mi sembra davvero impensabile che un genitore, per ragioni di tutela degli interessi del figlio (cioè per proteggerlo da situazioni di sfruttamento, per evitare che sia indotto/spinto/costretto a commettere reati) lo tenga segregato per 60 giorni. Chiunque abbia realmente a cuore le esigenze del minore (cioè non aspetti semplicemente di poterlo rimpatriare) cercherebbe di allontanarlo fisicamente, geograficamente dal luogo nel quale subisce lo sfruttamento (in questo senso, si potrebbe pensare a strumenti simili, ancora una volta, a quelli previsti dall'art. 18 T.U. Imm.).

Per quanto attiene all'uso di mezzi di coercizione per trattenerlo, nella difficoltà di dire qualcosa di decisivo e di adatto ad ogni situazione, mi sembra importante riferire il pensiero di P. VERCELLONE (in *Trattato di diritto di famiglia*, vol. II, *La filiazione*, Milano, 2002), nel capitolo dedicato alla potestà dei genitori e al possibile uso di strumenti coercitivi: «Nessuna pur ampia concezione della potestà genitoriale può consentire l'uso sistematico della violenza fisica o psichica come metodo educativo» (p. 968). D'altra parte: «Il genitore ha il diritto e dovere di proteggere il figlio ed evitargli di rimanere esposto alle reazioni negative che la legge prevede per la commissione di reati: dunque il ricorso alla forza anche non modica sembra scriminato dall'art. 51 c.p.». Peraltro, nelle esemplificazioni successive, VERCELLONE si richiama ad episodi singoli ed occasionali (strappare di mano la siringa al figlio tossicodipendente, portare via con forza dalla strada la figlia che si prostituisce).

3. - La possibilità di ricorrere alla comunità protetta è giustificata esclusivamente, come si è visto, dall'interesse del minore. Ora, occorre chiedersi se davvero la procedura che

si prevede di attivare è giustificata solo e sempre dall'interesse del minore, oppure se nasconde (con quella che, in altri casi, proprio in relazione a misure di prevenzione, la dottrina penalistica ha definito «truffa delle etichette:») una reale finalità diversa: allontanare sempre e comunque i minori non accompagnati, per ragioni di tranquillità pubblica, per paura che se si attivano «troppi» progetti di emersione nella legalità (ricorrendo, anche nei confronti dei minori non a accompagnati, all'art. 18 T.U. Imm.) il loro numero aumenti, ed arrivino qui a Torino da tutta l'Italia.

Ora, vi sono alcune ragioni per dubitare che il progetto che si propone sia dettato effettivamente nell'interesse del minore, e non per ragioni di tranquillità pubblica, di ordine e di sicurezza pubblica:

a) alcune modalità di esecuzione (la durata, la prevalenza del rimpatrio rispetto ad interventi di inserimento in Italia) richiamano, neanche troppo alla lontana, la disciplina dell'espulsione di adulti eseguita a seguito di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea e assistenza (art. 14 T.U.Imm.), e non bastano le differenze evidenti (il rintraccio della famiglia o della struttura di accoglienza nel paese d'origine; l'astratta previsione del trasferimento in altra struttura tra le modalità di uscita dalla comunità) a garantire che il superiore interesse del minore costituisca, in concreto, l'obiettivo da raggiungere.

b) non si prevede esplicitamente, parallelamente alle procedure per il rimpatrio, un progetto di inserimento sociale ed emersione nella legalità, il che è particolarmente inquietante, sia perché si tratta di minori, sia perché si tratta di soggetti vittime di sfruttamento, esattamente come prevede l'art. 18 T.U. Imm.;

c) al contrario, così come avviene per gli adulti clandestini, anche per i minori in comunità protetta si introduce una sorta di «**presunzione di impossibilità di legittima permanenza nel territorio dello stato**», derivante dall'assenza di un percorso parallelo al rimpatrio: un progetto di inserimento sociale, l'affido familiare, l'instaurazione di un «patto» con il minore, che ovviamente deve avere, quale corrispettivo, la concessione di un permesso di soggiorno; patto che, tra l'altro, renderebbe – almeno dopo i primi giorni – meno forte la spinta del minore ad allontanarsi, e quindi consentirebbe una gestione meno «reclusiva» della struttura. Ciò è tanto più inaccettabile, proprio perché si tratta di minori, la cui principale caratteristica è di essere vittime di sfruttamento;

d) l'aspetto più inquietante attiene, però, alla possibilità che il trattenimento presso la comunità protetta porti al rimpatrio del minore anche quando non ci sia una famiglia in patria, ma un «Centro di assistenza» nel Paese d'origine: è interesse del minore tornare in un orfanotrofio rumeno, quando qui in Italia si potrebbe, ricorrendo alle apposite e specifiche previsioni di legge, attivare un percorso di uscita dal circuito dello sfruttamento e di emersione verso la legalità e la piena acquisizione dei diritti di cittadinanza? Quali garanzie abbiamo sulla situazione del minore che torna in patria in un «Centro di assistenza»? Si pensa di accontentarsi di ciò che dichiarano le competenti autorità rumene? Soprattutto, oltre a tali perplessità, è possibile dubitare della legittimità stessa di questa previsione, che non pare in sintonia con quanto disposto dalla normativa vigente. E' ben vero, infatti, che tra le modalità di esecuzione del rimpatrio, oltre al riaffidamento alla famiglia, esiste anche il riaffidamento alle autorità del paese d'origine, ma l'art. 1, co. 4 del D.P.C.M. 535/99 stabilisce chiaramente che "Il rimpatrio assistito deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore [...]".

4. – Il collocamento nella comunità protetta impedisce l'adempimento dell'obbligo scolastico, disposto dagli artt. 109 ss. del d. lgs. n. 297 del 1994 e successive modificazioni, con il rischio, per il tutore, di una denuncia ai sensi dell'art. 731 c.p.: inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori (che vale pacificamente non solo per l'istruzione elementare, ma sino al compimento del 15 anno di età), dal momento che ben difficilmente l'essere non accompagnato e vittima di sfruttamento può costituire la «giusta causa» che esclude la punibilità del fatto.

A cura di Davide Petrini.  
2003-07-03